جمهوری اسلامی ایران
قوه قضائیه
سازمان بازرسی کل کشور

گزارش پژوهشی

شماره ۱۳۰/ خرداد ۱۳۹۹

محیط‌زیست ایران و جرم دخل و تصرف اراضی ملی

(مطالعه موردی مناطق تحت حفاظت)

مرکز مطالعات و پژوهش‌های سلامت اداری و مبارزه با فساد

بسم الله الرحمن الرحیم

جمهوری اسلامی ایران
قوه قضائیه
سازمان بازرسی کل کشور

گزارش پژوهشی

شماره ۱۳۰، خرداد ۱۳۹۹

نام گزارش: محیط زیست ایران و جرم دخل و تصرف اراضی ملی

(مطالعه موردی: مناطق تحت حفاظت)

نویسنده: دکتر فرشاد بشیرزادگان

ناظر علمی: دکتر محمد باقری کمارعلیا

شمارگان: ۳۰۰

نوبت چاپ: اول

مرکز مطالعات و پژوهش‌های سلامت اداری و مبارزه با فساد

مطالب مندرج در این گزارش نشانگر دیدگاه نویسندگان آن است و لزوماً نمایانگر دیدگاه سازمان بازرسی کل کشور نیست.

کلیه حقوق مربوط به این گزارش به سازمان بازرسی کل کشور تعلق دارد و هرگونه انتشار مطالب آن بدون کسب اجازه از سازمان، غیرمجاز است.

فهرست مطالب

پیشگفتار..... ٤
فصل اول: کلیات..... ۷
فصل دوم: وضعیت مناطق چهارگانه در کشور ایران..... ۱۷
فصل سوم: مبانی قانونی و حقوقی دستگاه‌های اجرایی برای مقابله با دخل و تصرف مناطق چهارگانه..... ٤۱
۳-۱ منابع حقوقی حفاظت از محیطزیست از منظر حقوق بین‌الملل..... ۴۲
۳-۲ بررسی اختیارات قانونی سازمان حفاظت محیطزیست درخصوص مناطق چهارگانه..... ۴۴
۳-۳ بررسی اختیارات قانونی سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور درخصوص مناطق چهارگانه.... ۶۳
۳-۴ بررسی اختیارات قانونی سایر دستگاه‌های اجرایی کشور درخصوص مناطق چهارگانه..... ۷۲
فصل چهارم: حمایت کیفری در مقابله با دخل و تصرف مناطق چهارگانه..... ۷۵
۴-۱ مسئولیت..... ۷۵
۴-۲ انواع مسئولیت..... ۷۵
۴-۳ روش‌های متداول دخل و تصرف اراضی مناطق ملی..... ۷۷
۴-۴ قوانین کیفری..... ۸۴
۴-۵ قوانین نظارتی..... ۸۷
فصل پنجم: بررسی چالش‌های حقوقی..... ۱۰۱
اشکالات موجود در قوانین و مقررات ناظر به اراضی مناطق چهارگانه..... **۱۰۱**
الف) اشکالات حقوقی..... ۱۰۱
ب) اشکالات اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی..... ۱۰۲
ج) اشکالات ساختاری سازمانی..... ۱۰۲
نتیجه‌گیری و پیشنهاد..... ۱۰٤

پیشگفتار

حفظ محیط‌زیست مسئله‌ای پیچیده، چند بُعدی و فراملی و یکی از مهم‌ترین مشکلات اغلب جوامع درحال‌توسعه می‌باشد. به همین دلیل، تبیین ابعاد حقوقی حمایت کیفری از محیط‌زیست به‌ویژه در مناطق چهارگانه تحت حفاظت یعنی پارک ملی، آثار طبیعی ملی، پناهگاه حیات‌وحش و منطقه حفاظت‌شده، نیازمند شناخت قواعد حقوقی بین‌المللی و داخلی است.

سال ۱۹۷۲ که مجمع عمومی سازمان ملل متحد، کنفرانس جهانی محیط‌زیست را در استکهلم سوئد برگزار کرد، نقطه عطف حقوق محیط‌زیست محسوب می‌گردد.

طی این مدت، قوانین بین‌المللی و ملی در زمینه حفظ محیط‌زیست، توسعه قابل‌توجهی داشته‌اند. این توسعه حقوقی باعث پیدایش اصول اساسی حفاظت زیست‌محیطی شده است. این اصول در حقوق داخلی و بین‌المللی مورد شناسایی قرارگرفته و به سهم خود با معنا بخشی به مفاهیمی که تا پیش‌از این در اسناد حقوقی رسمی درج نشده بودند، حقوق محیط‌زیست را توسعه بخشیدند.

پیشگیری از دخل و تصرف و یا تغییر کاربری اراضی مناطق تحت حفاظت چه به‌دلیل اکولوژیکی و چه به‌دلیل اقتصادی، قاعده طلائی[1] محیط‌زیست محسوب می‌شود. پیشگیری با بازدارنده‌هایی مانند مجازات و مسئولیت مدنی همراه بوده و هدف عام الشمول حقوق محیط‌زیست می‌باشد.

حمایت کیفری از محیط‌زیست در ایران دارای قدمت چند دهه‌ای است که درخصوص مناطق چهارگانه تحت حفاظت از استحکام قابل‌توجهی برخوردار بوده که تقریباً واگذاری و یا تصرف این مناطق را ازلحاظ حقوقی ناممکن می‌نماید هرچند که در مواردی از ظرفیت‌های قانونی استفاده مناسب به عمل نیامده و همین امر موجب تصرف و یا واگذاری غیرقانونی اراضی موصوف شده است.

اگرچه در طی چند دهه گذشته، اقدامات مختلفی برای جلوگیری از تصرف و تخریب مناطق چهارگانه صورت گرفته، اما شواهد، گویای آن است که این اقدامات

1. Golden Rule

فاقد اثربخشی لازم بوده چراکه این مناطق، همچنان گرفتار آسیب‌های ناشی از دخل و تصرف‌های غیرقانونی می‌باشند.

واقعیت این است که تخریب مناطق حفاظت‌شده، باعث تضییع انواع اکوسیستم‌ها گردیده و درنتیجه اجرای توسعه پایدار کشور را موانع جدی مواجه می‌سازد و به همین دلیل، تدوین اصول حقوقی و اجرایی سیاست‌های کارآمد کیفری به‌منظور حفظ این مناطق ضرورتی انکارناپذیر است.

پیش‌نیاز این مسئله، داشتن الگوی مناسبی است که بتواند ابعاد مختلف حمایت کیفری از مناطق تحت حفاظت را شناسایی کرده و راه اقدامات بعدی را هموار سازد.

امروزه، الگوهای مختلفی برای تدوین چارچوب حقوقی حمایت کیفری از محیط‌زیست توسط نهادهای بین‌المللی تدوین شده که مهم‌ترین مؤلفه‌های بر اصول پیشگیری و مسئولیت مدنی استوار شده است.

اساس الگوی داخلی بر مبنای سیاست‌های کلی محیط‌زیست ابلاغی از سوی مقام معظم رهبری می‌باشد.

بند ۴ این سیاست‌ها به‌صراحت، چنین مقرر می‌دارد: *"پیشگیری و ممانعت از انتشار انواع آلودگی‌های غیرمجاز و جرم‌گیری تخریب محیط‌زیست و مجازات مؤثر و بازدارنده آلوده‌کنندگان و تخریب‌کنندگان محیط‌زیست و الزام آنان به جبران خسارت"*

به‌رغم اهمیت پدیده جرم‌زدایی، محیط‌زیست از معدود مواردی است که در سیاست‌های کلی به‌صراحت دستور جرم انگاری در آن درخصوص تخریب آن، داده شده است.

در نوشته حاضر، ضمن بررسی اصول حقوق محیط‌زیست به وضعیت فعلی قوانین و مقررات موضوعه پرداخته‌ایم و در پایان نیز با بهره‌گیری از شاخص‌های مناسب حمایت کیفری، الگوهایی برای تدوین قوانین کارآمد و پیشگیری از دخل و تصرف مناطق چهارگانه ارائه کرده‌ایم.

فصل اول: کلیات

مقدمه:

محیطزیست از با ارزش‌ترین مواهب الهی است که به‌رغم اهمیت حیاتی، با تصرف و تخریب به‌خصوص در چند دهه اخیر مواجه بوده و این درحالی است که قوانین، آیین‌نامه و مصوبات عدیده در لزوم حفظ و جلوگیری از تخریب محیطزیست وجود دارد. در این میان یکی از حمایت‌هایی که می‌توان از محیطزیست به عمل آورد بحث قوانین کیفری و حمایتی است.

دستیابی به توسعه پایدار، مستلزم کاهش خطر آلودگی و مداخله در سامانه‌های حیات‌بخش نظیر اقلیم جهانی[1] است. این توسعه همچنین مستلزم اتخاذ تدابیری برای حفاظت از چشم‌اندازها[2]، میراث طبیعی و فرهنگی و تنوع زیستی[3] ازطریق مصرف صحیح منابع طبیعی بخصوص منابع تجدید پذیر است.

به‌دلیل اهمیت خاص محیطزیست، قانون‌گذاری معطوف به حقوق داخلی کشور نبوده بلکه در عرصه بین‌المللی و منطقه‌ای، قوانین و عهدنامه و کنوانسیون‌های متعددی تصویب و اجرایی شده است .

در حقوق داخلی ایران، حفاظت از محیطزیست در عالی‌ترین سند حقوقی کشور یعنی قانون اساسی موردتوجه قرار گرفته است. اصل پنجاه قانون اساسی اشعار می‌دارد « در جمهوری اسلامی حفاظت از محیطزیست که نسل امروز و نسل‌های بعد باید در آن حیات اجتماعی رو به رشدی داشته باشند وظیفه عمومی تلقی می‌گردد ازاین‌رو فعالیت‌های اقتصادی و غیر آنکه با آلودگی محیطزیست یا تخریب غیرقابل‌جبران ملازمه پیدا نماید، ممنوع است». در این اصل، حفاظت از محیطزیست به‌عنوان یک وظیفه عمومی تلقی و انجام هرگونه فعالیت مخرب و غیرقابل‌جبران نسبت به

1 .Global Climate
2 .landscapes
3 .Biological diversity

محیط‌زیست ممنوع شده است. همچنین در اصل ۱۵۶ قانون اساسی نیز به وظیفه خاص قوه قضائیه درجهت حفاظت و پشتیبانی از حقوق فردی و اجتماعی اشاره شده است. به‌موجب این اصل، قوه قضائیه عهده‌دار انجام وظایف ذیل می‌باشد:

- ✓ رسیدگی و صدور حکم درمورد تظلمات، تعدیات، شکایات و (...)
- ✓ احیای حقوق عامه (...)
- ✓ کشف جرم، تعقیب، مجازات و تعزیر مجرمین و اجرای حدود و مقررات
- ✓ انجام اقدامات مناسب، برای پیشگیری از وقوع جرم و اصلاح مجرمین

از این اصل استنباط می‌گردد که وظیفه کشف جرم، تعقیب، مجازات و تعزیر مجرمین زیست‌محیطی نیز از وظایف قوه قضائیه می‌باشد و بر همین اساس دستورالعمل «نظارت و پیگیری حقوق عامه» در مورخ ۱۳۹۷/۱۱/۳ تصویب که در بند الف ماده ۱ حقوق عامه چنین تعریف شده است: حقوقی است که در قانون اساسی، قوانین موضوعه و یا سایر مقررات لازم‌الاجرا، ثابت است و عدم اجرا یا نقض آن، نوع افراد یک جامعه مفروض مانند افراد یک شهر، منطقه، محله و صنف را در معرض آسیب یا خطر قرار می‌دهد یا موجب فوت منفعت یا تضرر یا سلب امتیاز آنان می‌شود، از قبیل آزادی‌های مشروع، حقوق زیست‌محیطی، بهداشت و سلامت عمومی، فرهنگ عمومی و میراث فرهنگی، انفال، اموال عمومی و استانداردهای اجباری.

مشارکت سازمان‌ها مردم‌نهاد نقش بسیار مؤثری در حفاظت محیط‌زیست دارد به‌طوری‌که براساس ماده ۶۶ آیین دادرسی کیفری (اصلاحی ۱۳۹۴/۳/۲۴) سازمان‌های مردم نهادی که اساسنامه آن‌ها در زمینه حمایت از اطفال و نوجوانان، زنان، اشخاص بیمار و دارای ناتوانی جسمی یا ذهنی، محیط‌زیست، منابع طبیعی، میراث فرهنگی، بهداشت عمومی و حمایت از حقوق شهروندی است، می‌توانند نسبت به جرایم ارتکابی در زمینه‌های فوق اعلام جرم کنند و در تمام مراحل دادرسی شرکت کنند.

از دیدگاه حقوق محیطزیست، می‌توان قوانین را به سه دسته شامل قوانین پیشگیری‌کننده، قوانین حمایتی و قوانین تضمینی تقسیم‌بندی نمود. دسته اول، شامل قانون اساسی و سیاست‌های کلی نظام بوده و قوانین حمایتی شامل قوانین کیفری و مالیاتی است و قوانین تضمینی شامل قوانین خاص محیطزیست بوده که بی‌شک ارتباط و میزان کارایی این قوانین تأثیر مستقیم در حفظ و پیشگیری از تخریب محیطزیست بخصوص دخل و تصرف و تخریب مناطق چهارگانه دارد.

مباحث کیفری، دارای حمایت پسینی است به این معنا که پس از وقوع عمل مجرمانه‌ای که منجر به تخریب محیطزیست شده است به تعقیب متخلف می‌پردازد. هرچند در کشور ما قانون جامع محیطزیست وجود ندارد اما در بسیاری از قوانین و مقررات به موضوع محیطزیست به‌صورت مستقیم پرداخته است که مثلاً می‌توان به قانون شکار وصید، قانون حفاظت و بهسازی محیطزیست، قانون مجازات اسلامی، قانون معادن، قانون برنامه سوم و چهارم و پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، قانون تعیین تکلیف وضعیت ثبتی اراضی و ساختمان‌های فاقد سند رسمی، قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن و قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور اشاره نمود.

در بخش مناطق چهارگانه[1] به دلیل برخی از تداخل‌های سازمان‌های متولی، باعث آرای متفاوت و بعضاً معارض در مراجع قضایی درخصوص دخل و تصرف مناطق چهارگانه ایجاد کرده و عملاً باعث شده این اکوسیستم‌های ارزشمند کشور با مشکلات و تبعات بعضاً غیرقابل‌جبران مواجه شوند.

مناطق تحت حفاظت به‌عنوان اکوسیستم‌های ویژه و انتخابی، دارای ارزش‌های متنوعی می‌باشد که باید برای نسل‌های آینده نیز موردحفاظت و حمایت قرار گیرد. بدین‌منظور برای مدیریت پایدار این مناطق و حفاظت آن‌ها در قبال چالش‌هایی که پیشروی آن‌ها قرار دارد به قواعدی کارآمد و مقرراتی متناسب نیاز است برای حصول به این مقصود و حل چالش‌های فوق، قانون‌گذار ناگزیر به اتخاذ شیوه‌های مناسب با

۱. مناطق چهارگانه شامل: پارک ملی، آثار طبیعی ملی، پناهگاه حیات‌وحش و منطقه حفاظت‌شده می‌باشد.

الزامات و ضمانت اجراهای مؤثر متناسب با شرایط منطقه می‌باشد. در این قواعد حقوقی حاکم بر مناطق، حدود و صلاحیت دستگاه‌های متولی، محدودیت‌ها و ممنوعیت‌ها، برخورداری از منابع داخل این مناطق و فعالیت‌های مجاز و همچنین سایر مقررات احتمالی موردنیاز برای مدیریت مناطق موردبحث قرار می‌گیرد.

در گزارش پیش‌رو، تلاش شده با بررسی وضعیت مناطق چهارگانه و مقررات حاکم بر آن‌ها و چالش‌هایی که این مناطق با آن مواجه هستند، مناسب‌ترین شیوه‌ها و ابزارهای حقوقی را از لابه‌لای متون و مفاهیم حقوقی استخراج و درصورتی‌که بررسی‌های به‌عمل آمده حاکی از نقاط ضعف و خلاءهای قانونی باشند آن‌ها نیز مشخص و در حد امکان پیشنهادهای مناسب ارایه گردند.

۱-۱ تعریف مفاهیم

ازآنجایی‌که تعریف مفاهیم کلیدی برای متمایزسازی آن‌ها از مفاهیم مشابه و روشن شدن مقصود پژوهشگر، امری ضروری است، لذا، از مفاهیم اصلی پژوهش حاضر که مستلزم تعریف و تبیین هستند، مورد واکاوی قرار می‌گیرد:

۱-۱-۱ محیطزیست

تعریف "محیطزیست" کاری سهل و ممتنع است که به پیچیدگی و چندبعدی بودن موضوع بازمی‌گردد. به همین دلیل، بسیاری از صاحب‌نظران تعاریف مختلفی از محیطزیست ارائه نموده‌اند.

در این‌حال، تعریف مفاهیم در پژوهش‌های علمی، امکان تمایز بین آن مفهوم و سایر مفاهیم و واژگان مشابه را امکان‌پذیر نموده و باعث اجتناب از سردرگمی مفهومی می‌شود.

تعریف حقوقی محیطزیست به تعیین قلمرو موضوع، تعیین اعمال قواعد حقوقی و برقراری حدود مسئولیت درصورت بروز خسارت کمک می‌کند. واژه محیطزیست از کلمه کهن فرانسوی(environner) به معنی احاطه کردن، گرفته شده است. با

تعریف موسع این واژه، محیطزیست شامل مجموع عوامل طبیعی، اجتماعی و فرهنگی شده که بر حیات فرد و اجتماع تأثیر می‌گذارد (عبداللهی، ۱۳۹۶).

محیطزیست، مجموعه‌ای از عوامل طبیعی و انسانی و عناصری است که به‌طور متقابل با یکدیگر مرتبط بوده و بر تعادل زیست‌محیطی و کیفیت حیات، سلامت بشر، میراث فرهنگی و تاریخی و چشم‌انداز اثر می‌گذارد (همان)

بند ۱ ماده ۱ قانون حفاظت از محیطزیست کشور بلغارستان (مصوب ۱۹۹۱) محیطزیست را چنین تعریف نموده است: بخشی از طبیعت که می‌تواند از فعالیت بشر متأثر گردد. (Lugano، 1993)

ماده ۵ قانون حفاظت از محیطزیست کشور اسلونی (مصوب ۱۹۹۳) محیطزیست را منابع طبیعی اعم از زنده یا غیر زنده مانند هوا، آب، خاک، جانوران و گیاهان و تعامل عوامل یاد شده تعریف کرده است. (همان)

شورای جامعه اقتصادی اروپا در سال ۱۹۶۷ محیطزیست را چنین تعریف نمود: محیطزیست شامل آب‌وهوا، خاک و عوامل درونی و بیرونی مربوط به حیات هر موجود زنده می‌گردد.

این پدیده در ماده ۱ قانون حفاظت محیطزیست انگلستان مصوب ۱۹۹۰ چنین تعریف شده است: محیطزیست شامل همه یا بخشی از عناصر تشکیل‌دهنده محیط طبیعی اعم از آب، هوا، خاک چه در سطح و چه در عمق، در حالت طبیعی یا محیط انسان ساخته می‌باشد.

در بیانیه کنفرانس سازمان ملل متحد، درباره محیطزیست انسان در سال ۱۹۷۲ در استکهلم، چنین تصریح شده است: انسان، مخلوق و شکل‌دهنده محیطزیست خود است. محیطی که به وی بقای فیزیکی و فرصت رشد معنوی(اخلاقی، اجتماعی و روحی) عطا می‌کند.

در بررسی قوانین و مقررات مصوب مجلس شورای اسلامی و مجلس شورای ملی وقت مشخص می‌شود از سال ۱۳۴۶ تا اول مهرماه ۱۳۹۸ تعداد ۲۵۲ عنوان قانون وجود داشته که در متن آن از کلمه محیطزیست استفاده‌شده است. همچنین در ۸۷۸

مصوبه هیأت وزیران از کلمه محیطزیست استفاده‌شده اما در هیچ‌کدام، محیطزیست دقیقاً تعریف نشده است.

در اصل پنجاهم قانون اساسی آمده است: "در جمهوری اسلامی، حفاظت محیطزیست که نسل امروز و نسل‌های بعد باید در آن حیات اجتماعی رو به رشدی داشته باشند، وظیفه عمومی تلقی می‌گردد. ازاین‌رو فعالیت‌های اقتصادی و غیر آنکه با آلودگی محیطزیست یا تخریب غیرقابل‌جبران آن ملازمه پیدا کند، ممنوع است. " با عنایت به مفاد این اصل قانون اساسی می‌توان این تعریف را از محیطزیست ارائه نمود که بستر حیات روبه رشد جامعه است.

بررسی مفاد کنوانسیون‌های زیست‌محیطی که کشور ایران در آنان عضو می‌باشد بیانگر آن است که تعریف معینی از محیطزیست ارائه نشده است.

میرعظیم قوام در تعریف محیطزیست آورده: "محیطزیست به تمامی محیطی اطلاق می‌شود که نسل انسان به‌طور مستقیم و غیرمستقیم به آن وابسته است و فعالیت‌های او در ارتباط با آن قرار دارد (قوام، ۱۳۷۴).

در تعریف دیگری چنین آمده: "محیطزیست عبارت است از محیطی که فرآیند حیات را فراگرفته و با آن برهم کنش دارد، محیطزیست از طبیعت، جوامع انسانی و نیز فضاهایی که با فکر و به‌دست انسان ساخته شده‌اند تشکیل یافته است و کل فضای زیستی کره زمین، یعنی زیست‌کره را فرامی‌گیرد. (بهرام سلطانی، ۱۳۸۶)

اغلب منابع، محیطزیست را به دو بخش عمده شامل محیطزیست طبیعی محیطزیست انسانی تقسیم‌بندی کرده‌اند.

محیطزیست طبیعی به آن قسمت از محیطزیست اطلاق می‌گردد که دربرگیرنده بخشی از فضای سطح کره زمین است که انسان در ساخت و ایجاد آن دخالتی نداشته است. به عبارتی محیطزیست طبیعی محیطی است مواهب خدادادی مانند جنگل، آب، هوا، خاک، دشت، رودخانه و مانند آن می‌باشد. محیطزیست انسانی محیط ساخت دست بشر است و محیطی است که در ایجاد آن نقش داشته و در واقع محیطی است که انسان با فکر و اندیشه و اقدام خود ساخته است مانند خانه‌ها، کارخانه‌ها، شهرها، پارک‌ها، سدها و ... می‌باشد.

درخصوص واژه محیط‌زیست، دو نگرش وجود دارد: یک نگرش اینکه عنوان محیط‌زیست از دو کلمه محیط و زیست ترکیب یافته است که در فارسی به معنای جایگاه و محل زندگی است. این عنوان ازنظر لغوی، مواردی همچون آلودگی هوا، راه‌های جلوگیری از تخریب طبیعت و... را شامل نمی‌شود، اما امروزه مفاهیم گوناگون را از آن ارایه می‌نمایند مثل آب‌وهوا، جنگل، کوه، حقوق حیوانات و پرندگان، راه‌های جلوگیری از آلودگی هوا، راه‌های مبارزه با عوامل مخرب طبیعت و... محیط‌زیست در اصطلاح به کلیه عوامل تهدیدکننده یا بهبود بخش محیط زندگی اطلاق می‌شود.

نگرشی دیگر، بیانگر این است که چیزی به نام محیط وجود ندارد و این واژه یک معنای نسبی به مفهوم پیرامون دارد، همان‌طور که از مشتقات واژه با مراجعه به لغتنامه پیدا است، این واژه، معنایی نسبی به مفهوم پیرامون دارد یعنی چیزی که توسط پیرامون خود محاط شده است. مهم است بدانیم منظور ما از محیط‌زیستِ کدام موجود است. این موضوع، از آن روی اهمیت دارد که آنچه وضعیت یک محل را برای زیست یک نوع موجود زنده بهبود می‌بخشد می‌توان محیط‌زیست یک موجود دیگر را تباه کند. حال درمجموع باید گفت: محیط‌زیست عبارت است ازآنچه فرآیند زیستن را احاطه کرده، آن را در خود فروگرفته و با آن درکنش متقابل قرار دارد. با توجه به این تعریف آیا می‌توان مرزهای مشخصی برای محیط‌زیست تعیین نمود؟ آیا فرایند حیات بدون استفاده از هوا و خاک میسر است؟ آیا بدون بهره‌برداری منطقی از خاک، می‌توان مواد غذایی تولید نمود و امکان تغذیه سالم جمعیت رو به تزاید را فراهم ساخت؟

بدین ترتیب مشاهده می‌شود که محیط‌زیست همه‌چیز را در برمی‌گیرد. هم انسان و هم طبیعت و هم رابطه این دو پدیده. در کلیه فعالیت‌های بشر تأثیر داشته و نیز از آن متأثر می‌شود. محیط یک موجود زنده عبارت است از فضایی که موجود زنده را احاطه کرده و ازطریق روابط متقابل گوناگون با آن در تماس قرار دارد. به‌بیان‌دیگر، محیط را می‌توان مجموعه عوامل جاندار و بی‌جانی دانست که، در یک فضای مشخص و در زمانی معین موجود زنده را تحت تأثیر خود قرار می‌دهند.

البتـه پدیـده‌هـای غیرزنـده نیـز مـی‌تواننـد دارای محـیط باشـند، لـیکن فاقـد محیط‌زیست‌اند، به‌عنوان‌مثال سنگ مادر تحت تأثیر عوامل محیطی (تخریب فیزیکـی، شیمیایی، بیولوژیک) به خاک مبدل می‌شود.

۱-۱-۲ اکوسیستم

کلمه «اکوسیستم» مخفف و ترکیب واژه‌هـای «اکولـوژی» بـه معنـای بـوم‌شناسـی و «سیستم» به معنای نظام یا سامانه است. انجمن بوم‌شناسان بریتانیا، دریک نظرسنجی از اعضایش خواست فهرست مهم‌ترین مفاهیم بوم‌شناختی را ارائه کنند، «اکوسیسـتم» مفهومی بود که بیش از هر چیز در فهرست‌ها تکرار شد.

واژه اکوسیستم برای اولـین بـار در اثـر منتشرشـده بـوم‌شـناس انگلیسـی، آرتـور تنسلی به سال ۱۹۳۵ مورداستفاده قرار گرفت و تولید آن به سـال ۱۹۳۰ و توسـط روی کلافام همکار تنسلی و کسی که از او درخواست شد تا نـامی بـرای اشـاره بـه اجـزای فیزیکی و بیولوژیک محیط به‌عنوان یک واحد مشخص برگزیند، برمی‌گردد.

اکوسیستم‌ها از منظر سیاسی نیز اهمیت دارند، زیرا کنوانسیون تنوع زیستی (سـی بی دی) توسط ۱۷۵ کشور به تصویب رسیده است، بر طبـق تعریـف ایـن کنوانسـیون، «حفاظت از اکوسیستم‌ها، مسکن‌های طبیعی و حفظ جمعیت مانـدگار انـواع موجـودات زنده در محیط اطراف به‌عنـوان یکـی از تعهـدات الـزام‌آور کشـورهای تصـویب‌کننـده می‌باشد. این امر باعث ایجاد الزامی سیاسی به‌منظور شـناخت هویـت اکوسیسـتم‌هـا و روش‌های متمایزسازی آن‌ها به‌شمار می‌رود. بر طبق تعریف سـی بـی دی اکوسیسـتم یک اجتماع پویا از گیاهان، حیوانات و جامعه عوامل میکروارگانیسم و تعامـل آن‌هـا بـا محیط غیر زنده به‌عنوان یک واحد فعال است. مفاهیم اولیه اکوسیسـتم عبـارت بـود از یک واحد فعال ساختارمند در موازنه جریان انرژی و ماده در میان عوامل تشکیل‌دهنده.

از این دیدگاه، یک سیسـتم اکولوژیـک یـک سـازمان عملیـاتی پویـا یـا «حالـت یکنواخت» است. حالت یکنواخت به‌عنوان یک مرحله از پیدایش سیستم‌های اکولوژیک در نظر گرفته می‌شود که در آن ارگانیسم‌ها در حالـت تـوازن بـا یکـدیگر و بـا محـیط اطراف خود هستند. این توازن ازطریق انواع مختلف تعاملات مانند شکار، انگل‌شناسی،

همیاری، همزیستی و رقابت تنظیم می‌گردند. معرفی عوامل جدید چه از نوع غیر جاندار یا جاندار به مجموعه اکوسیستم، اثری مخرب خواهد داشت. در برخی موارد، این امر منجر به فروپاشی اکولوژیک و مرگ عوامل طبیعی آن می‌شود. شاخه‌ای از علم اکولوژی که به این امر می‌پردازد را با نام سیستم اکولوژی می‌شناسیم.

۱-۱-۳ مناطق چهارگانه تحت حفاظت

مناطق حفاظت‌شده به سبب وضعیت جغرافیایی و ویژگی‌های طبیعی و تنوع زیستی از اکوسیستم‌های حساس و شکننده محسوب می‌شود. این مناطق را در نگاهی کلی می‌توان شامل موارد زیر تلقی کرد:

۱-۱-۳-۱ پارک ملی: این واژه به محدوده‌ای از منابع طبیعی کشور اعم از جنگل، مرتع، بیشه‌های طبیعی، اراضی جنگلی، دشت، آب و کوهستان اطلاق می‌شود که نمایانگر نمونه‌های برجسته‌ای از مظاهر طبیعی کشور است و به‌منظور حفظ همیشگی وضع زندگی و طبیعی آن و همچنین ایجاد محیط مناسب برای تکثیر و پرورش جانوران وحشی و رشد رستنی‌ها در شرایط کاملاً طبیعی تحت حفاظت قرار می‌گیرد.

۱-۱-۳-۲ آثار طبیعی ملی: این آثار عبارت‌اند از پدیده‌های نمونه و نادر گیاهی، حیوانی، اشکال یا مناظر کم‌نظیر و کیفیات ویژه طبیعی زمین یا درختان کهنسال یادگار تاریخی که با منظور داشتن محدوده متناسبی تحت حفاظت قرار می‌گیرد.

۱-۱-۳-۳ پناهگاه حیات‌وحش: این اصطلاح به محدوده‌ای از منابع طبیعی کشور اعم از جنگل و مرتع و بیشه‌های طبیعی و اراضی جنگلی و دشت و آب و کوهستان اطلاق می‌شود که دارای زیستگاه طبیعی نمونه و شرایط اقلیمی خاصی برای جانوران وحشی بوده و به‌منظور حفظ و یا احیاء این زیستگاه‌ها تحت حفاظت قرار می‌گیرد. این مناطق، محیط‌های مناسبی برای فعالیت‌های آموزشی و پژوهشی به‌ویژه در ارتباط با جانوران وحشی به‌شمار می‌آیند. بهره‌برداری مصرفی و سازگار و همچنین فعالیت‌های گردشگری کنترل‌شده در پناهگاه‌ها مجاز است.

۱-۱-۳-٤ منطقه حفاظت‌شده: محدوده‌ای از منابع طبیعی کشور اعم از جنگل و مرتع و دشت و آب و کوهستان که ازلحاظ ضرورت حفظ و تکثیر نسل جانوران وحشی یا حفظ و یا احیاء رستنی‌ها و وضع طبیعی آن دارای اهمیت خاصی بوده و تحت حفاظت قرار می‌گیرد.

فصل دوم: وضعیت مناطق چهارگانه در کشور ایران

۲-۱ مشخصات مناطق چهارگانه

ایران دارای پنج رویشگاه هیرکانی، ارسبارانی، زاگرسی، خلیج - عمانی و ایرانی- تورانی می‌باشد که تلاش شده تا در شبکه حفاظتی مناطق تحت مدیریت پراکنش مناطق در کلیه رویشگاه‌های ایران وجود داشته باشد. به‌طورکلی، عمده مناطق حفاظت‌شده در کشور در رویشگاه‌های ایرانی- تورانی و زاگرسی واقع‌شده و بعد از آن در رویشگاه‌های هیرکانی، ارسبارانی و خلیج – عمانی قرار دارند.

نظر به تنوع اقلیمی و توپوگرافیک کشور، ایران دارای غنای زیستی گیاهی و جانوری بالا و فوق‌العاده‌ای می‌باشد. تعداد گونه‌های پستاندار وحشی ایران ۱۹۷گونه بوده که تقریباً با کل گونه‌های پستاندار اروپا برابری می‌کند. همچنین ۴۷۴ گونه پرنده، ۱۶۰ گونه ماهی آب‌های داخلی، ۲۴۱ گونه خزنده و ۲۲ گونه دوزیست در ایران ثبت‌شده که در مجموع، ۱۰۹۷ گونه جانوری هستند که تعداد ۸۷ گونه جانوری در معرض تهدید می‌باشند. همچنین تعداد گونه‌های گیاهی ایران بیش از هشت هزار گونه برآورد شده است که حدود ۲۳ درصد آن‌ها (حدود۱۸۰۰ گونه) بومی کشور هستند.

با توجه به استانداردهای بین‌المللی به‌طور متوسط ۱۰ درصد از مساحت هر کشور، جزء مناطق تحت حفاظت باید قرار گیرد ولی براساس آمارهای موجود وسعت این مناطق روی کاغذ در ایران فقط ۷/۳ درصد از کل مساحت کشور بوده و این درحالی است که میزان دخل و تصرف اراضی مناطق بالا بوده و قطعاً آمار واقعی به‌مراتب کمتر از ۷/۳ درصد است.

۲-۱-۱ پارک ملی

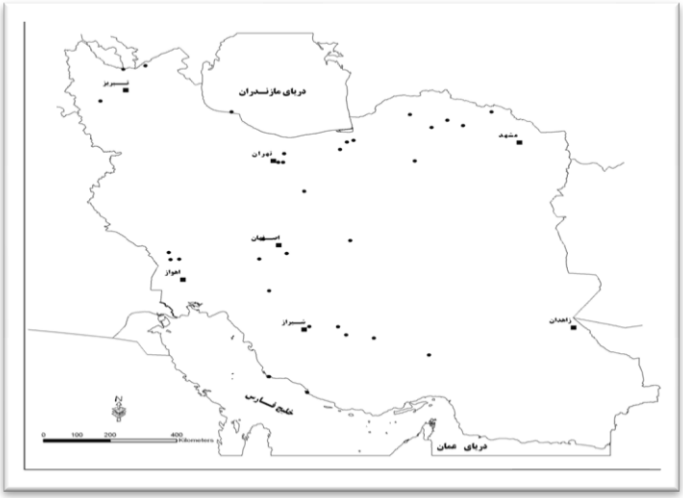
۳۱ پارک ملی در ایران تعیین‌شده که مجموع مساحت آنان ۲,۰۶۸,۳۲۴ هکتار است و ازجمله این پارک‌ها می‌توان به پارک ملی گلستان در استان گلستان، سرخه

حصاردرشرق تهران و دریاچه ارومیه ذخیره‌گاه زیست‌کره تالاب بین‌المللی بین آذربایجان شرقی و آذربایجان غربی اشاره نمود.

دیگر پارک‌های ملی ایران شامل پارک ملی کویر سمنان، بختگان فارس، بموشمال شیراز، تندوره قوچان در خراسان رضوی، کلاه قاضی اصفهان، خجیرشرق تهران، تنگ صیاد چهارمحال و بختیاری، خبرکرمان، لاربین تهران و مازندران، نایبند بوشهر، گل اسفراین در خراسان شمالی، سالوک اسفراین در خراسان شمالی، بوجاق شمال شرق رشت، خارتوران سمنان، کیاسرمازندران و پابند مازندران می‌باشند. مشخصات جامع برخی از پارک‌های ملی به شرح زیر می‌باشد:

۲-۱-۱-۱ پارک ملی بوجاق: پارک ملی خشکی- دریایی بوجاق با وسعت ۳۲۶۶,۷۹ هکتار در جنوب بندر کیاشهر واقع شده است که این پارک در سال ۱۳۷۷ با وسعت ۸۰۰ هکتار به مدت پنج سال با نام منطقه شکار ممنوع بوجاق کیاشهر و سپس در سال ۱۳۸۲ با افزایش سطح به میزان فعلی به‌عنوان نخستین پارک ملی خشکی- دریایی کشور تحت مدیریت قرار گرفت. وضعیت ظاهری این منطقه شکل‌های مرتعی، تالابی و ساحلی می‌باشد.

پراکنش پارک‌های ملی ایران



۲-۱-۲ آثار طبیعی ملی

۳۸ آثار طبیعی ملی در ایران تعیین‌شده که مجموع مساحت آنان ۴۰. ۹۴۵ هکتار است و از جمله این آثار می‌توان به منطقه خشکه‌داران مازندران، منطقه دهلران چشمه قیر، آب گرم، غار خفاش در ایلام، گونه گیاهی سوسن سفید گیلان، گونه گیاهی لاله واژگون چهارمحال و بختیاری، درخت سرو هرزویل گیلان، درخت سروکوه یزد، درخت سروسیرچ کرمان، غارسهولان آذربایجان غربی، غار قوری قلعه کرمانشاه، چشمه گل‌فشان پیرگل سیستان و بلوچستان، علم کوه مازندران، غار یخکان اردبیل، قله دماوند مازندران، قله سبلان اردبیل، قله تفتان سیستان و بلوچستان، گنبدهای نمکی خرسین هرمزگان، فسیل مراغه آذربایجان شرقی، غار چال نخجیرشمال دلیجان اشاره کرد.

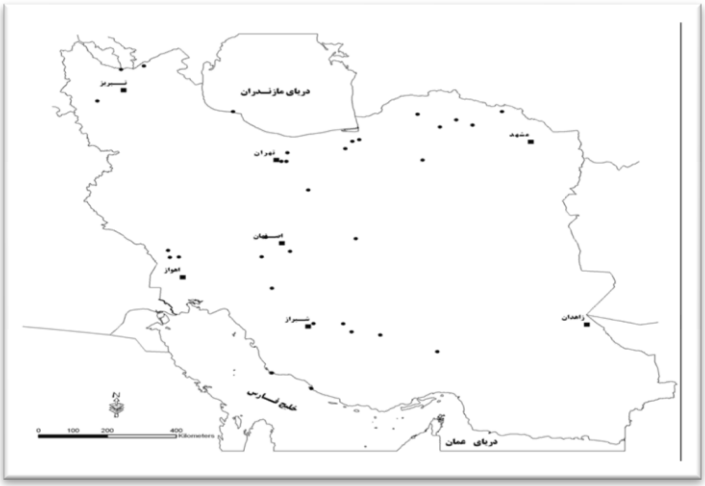
قله علم‌کوه به سبب برخورداری از قابلیت‌های مناسب کوهنوردی نظیر قله‌های مرتفع متعدد و یخچال‌ها و دیواره‌های صعب‌العبور و چشم‌اندازهای بی‌نظیر، هرساله پذیرای هزاران گردشگر طبیعی، کوهنوردان و صخره‌نوردان از سراسر کشور و سایر نقاط جهان می‌باشد. از گونه‌های جانوری واقع در این منطقه می‌توان از کَل و بز، خرس قهوه‌ای، پلنگ، گرگ، شغال، روباه، کبک دری و معمولی و از گونه‌های گیاهی می‌توان از ارس خزنده، گیاهان بالشتکی نظیر کلاه میرحسن، چوبک و گون نام برد. مشخصات جامع دو نمونه از آثار طبیعی ملی به شرح زیر می‌باشد:

اثر طبیعی ملی سوسن چلچراغ: نام علمی سوسن چلچراغ، لیلیوم لدبوری می‌باشد. سوسن چلچراغ گونه‌ای کمیاب از گیاهان تیره سوسنیان است که در سال ۱۳۵۴ تحت مدیریت سازمان حفاظت محیطزیست قرار گرفت. ا ین گونه گیاهی نادر در هفت نقطه پراکنده و جدا از هم جمعاً در محدودهای به مساحت ۳ هکتار شناسایی و نقشه‌برداری گردیده است.

اثر طبیعی ملی سروکهنسال هرزویل: این سرو تنومند هزار و پانصدساله یکی از کهن‌ترین یادمان‌های طبیعی و تاریخی استان گیلان واقع در روستای هرزویل در پنج کیلومتری شهر منجیل از توابع شهرستان رودبار می‌باشد. طول این درخت ۳۰ متر و

محیط آن ۴۰/۴ متر است. این درخت به مساحت ۶/۰ هکتار در سال ۱۳۶۶ به‌عنوان اثر طبیعی ملی در سازمان حفاظت محیط‌زیست به ثبت رسید.

پراکنش آثار طبیعی ملی ایران



۲-۱-۳ پناهگاه حیات‌وحش

۴۶ پناهگاه حیات‌وحش در ایران تعیین‌شده که مجموع مساحت آنان ۵. ۸۶۷. ۸۹۶ هکتار است و از این پناهگاه‌ها می‌توان به منطقه ۱. میانکاله ذخیره‌گاه زیست‌کره تالاب بین‌المللی مازندران، ۲. توران ذخیره‌گاه زیست‌کره سمنان، ۳. شادگان تالاب بین‌المللی خوزستان، ۴. بختگان تالاب بین‌المللی فارس، ۵. شیدورتالاب بین‌المللی هرمزگان، ۶. سلکه تالاب بین‌المللی گیلان، ۷. امیرکلایه تالاب بین‌المللی گیلان، ۸. سرخانکل تالاب بین‌المللی گیلان، ۹. خوش ییلاق سمنان، ۱۰. کلاه قاضی اصفهان، ۱۱. فریدونکنار مازندران، ۱۲. کیامکی آذربایجان شرقی، ۱۳. قمیشلو اصفهان، ۱۴. موته اصفهان، ۱۵. روچون کرمان، ۱۶. دز خوزستان، ۱۷. کرخه خوزستان، ۱۸. دشت ناز مازندران، ۱۹. دودانگه مازندران، ۲۰. میاندشت خراسان شمالی، ۲۱. سمسکنده مازندران، ۲۲. مهروئیه کرمان، ۲۳. انگوران زنجان، ۲۴. بیستون کرمانشاه، ۲۵. لوندویل

گیلان، ۲۶. خارکو هرمزگان، ۲۷. نایبندان یزد، ۲۸. بوروئیه یزد، ۲۹. حیدری خراسان رضوی، ۳۰. جاسب مرکزی، ۳۱. دره انجیر و نی باز یزد، ۳۲. راسبند مرکزی، ۳۳. شیر احمد خراسان رضوی، ۳۴. چوکام گیلان اشاره کرد. مشخصات جامع برخی از پناهگاه‌های حیات‌وحش به شرح زیر می‌باشد:

۲-۱-۳- ۱ پناهگاه حیات‌وحش امیرکلایه: این پناهگاه در شمال شهرستان لاهیجان قرار گرفته است. این تالاب با مساحتی حدود ۱۰۸۴,۹۹ هکتار در سال ۱۳۴۹حفاظت‌شده اعلام‌شده، در سال ۱۳۵۴ به پناهگاه حیات‌وحش تبدیل گردید و همان سال در فهرست تالاب‌های بین‌المللی نیز به ثبت رسید.

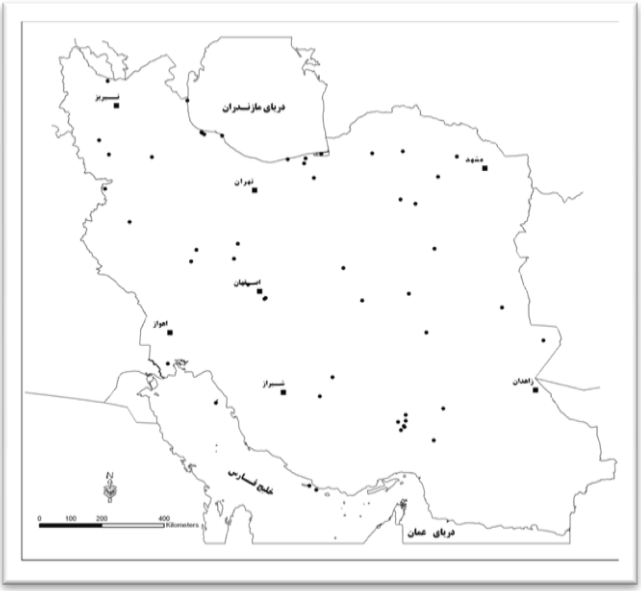
۲ – ۱-۳-۲ پناهگاه حیات‌وحش سلکه: پناهگاه مذکور با وسعت ۳۲۲۵,۳۶۶ هکتار در قسمت جنوب شرقی تالاب انزلی قرار دارد. این منطقه در سال ۱۳۴۹ حفاظت‌شده اعلام‌شده و در سال ۱۳۵۴ به پناهگاه حیات‌وحش ارتقاء یافت. به‌دلیل مهاجرت پرندگان در فصول زمستان یکی از مناطق مهم اکولوژیک جهت زمستان گذرانی پرندگان محسوب می‌شود.

۲ – ۱-۳-۳ پناهگاه حیات‌وحش سرخانکل: این منطقه در محدوده تالاب بین‌المللی انزلی قرار دارد که مساحت آن حدود ۱۲۱۴,۲۴ هکتار می‌باشد. سرخانکل در سال ۱۳۵۴ باعنوان تالاب بین‌المللی در سال ۱۳۸۱ باهدف حمایت از پرندگان مهاجر آبزی و احیای نسل ماهیان کمیاب نظیر سوف به‌عنوان پناهگاه حیات‌وحش تعیین شد.

۲ – ۱-۳-۴ پناهگاه حیات‌وحش لوندویل: این پهنه با مساحتی بالغبر ۱۰۷۴,۳۵هکتار در دو کیلومتری شهر آستارا قرار گرفته است. این منطقه در سال ۱۳۵۲ حفاظت‌شده اعلام و در سال ۱۳۵۴ به پناهگاه حیات‌وحش تبدیل شد. یک‌سوم اراضی منطقه را سیمای تالابی و بقیه را درختچه‌های جنگلی به اشغال درآورده است.

۲ – ۱-۳-۵ پناهگاه حیات‌وحش چوکام: تالاب چوکام با مساحت ۳۴۶ هکتار در شرق تالاب انزلی به‌دلیل اهمیت زیستگاهی از دیدگاه پرندگان مهاجر آبزی از سال ۱۳۸۱ به مدت ۵ سال شکارممنوع، سپس در سال ۱۳۸۴ با افزایش مساحت به ۴۴۳,۶۹هکتار تبدیل به پناهگاه حیات‌وحش چوکام گردید.

پراکنش پناهگاه‌های حیات‌وحش ایران



۲-۱-٤ منطقه حفاظت‌شده

۱۷۰ منطقه حفاظت‌شده در ایران تعیین‌شده که مجموع مساحت آنان ۹. ۸۱۶. ۹۱۶ هکتار است.

از این تعداد، ۴۳ منطقه به‌عنوان مناطق موسوم به ده درصد جنگلی تحت مدیریت سازمان حفاظت محیطزیست قرارگرفته است. سال‌های ۱۳۷۸ و ۱۳۸۰ براساس مصوبه شورای عالی حفاظت محیطزیست از ۴۳ منطقه موسوم به ده درصد، تعداد ۱۸ منطقه حفاظت‌شده که بخشی از آن را عرصه‌های جنگلی تشکیل می‌دهند در استان‌های گیلان، مازندران و گلستان قرار دارند. مساحت کل مناطق حفاظت‌شده که بخشی از عرصه‌های جنگلی داخل آن نیز حفاظت می‌شوند، درمجموع معادل

۱۱۷۳۴۶۹ هکتار بوده که حدود ۴۹۴۰۸۸ هکتار در استان‌های شمال کشور واقع شده‌اند برخی از مناطق حفاظت‌شده به شرح زیر می‌باشند:

تالاب بین‌المللی هرمزگان، ۲. ارژن و پریشان ذخیره‌گاه زیست‌کره تالاب بین‌المللی فارس، ۳. ارسباران ذخیره‌گاه زیست‌کره آذربایجان شرقی، ۴. توران ذخیره‌گاه زیست‌کره سمنان، ۵. کویر ذخیره‌گاه زیست‌کره سمنان، ۶. گنوذخیره گاه زیست‌کره هرمزگان، ۷. هامون تالاب بین‌المللی سیستان و بلوچستان، ۸. گاندوتالاب بین‌المللی سیستان و بلوچستان، ۹. سیاه کشیم تالاب بین‌المللی گیلان، ۱۰. حله بوشهر، ۱۱. البرز مرکزی مازندران و تهران، ۱۲. کالمند یزد، ۱۳. دنا کهگیلویه و بویراحمد، ۱۴. مراکان آذربایجان غربی، ۱۵. جهان‌نما گلستان، ۱۶. دز خوزستان، ۱۷. کرخه خوزستان، ۱۸. کوه بافق یزد، ۱۹. اشترانکوه لرستان، ۲۰. بیدوئیه کرمان، ۲۱. هفتاد قله مرکزی، ۲۲. سبز کوه چهارمحال و بختیاری، ۲۳. هرمد هرمزگان، ۲۴. ورجین تهران، ۲۵. بهرام گور فارس، ۲۶. سرانی خراسان شمالی، ۲۷. ساریگل خراسان شمالی، ۲۸. سالوک خراسان شمالی، ۲۹. پرور سمنان، ۳۰. تندوره خراسان رضوی، ۳۱. انگوران زنجان، ۳۲. مند بوشهر، ۳۳. قرخود خراسان شمالی، ۳۴. جاجرود تهران، ۳۵. باغ شادی یزد، ۳۶. کوه خیز و سرخ کهگیلویه و بویراحمد، ۳۷. میان جنگل فارس، ۳۸. سرخ‌آباد زنجان، ۳۹. بیجار کردستان، ۴۰. سفیدکوه لرستان، ۴۱. بیستون کرمانشاه، ۴۲. لیسار اردبیل، ۴۳. تنگ صیاد چهارمحال و بختیاری، ۴۴. جزایر فارور هرمزگان، ۴۵. باشگل قزوین، ۴۶. لشگردر همدان، ۴۷. مانشت و قلارنگ ایلام، ۴۸. بلس کوه مازندران، ۴۹. چهارباغ مازندران، ۵۰. واز مازندران، ۵۱. هراز مازندران، ۵۲. آبشار شیرگاه مازندران، ۵۳. خیبوس مازندران، ۵۴. شش رودبار مازندران، ۵۵. اساس مازندران، ۵۶. هزار جریب مازندران، ۵۷. بولا مازندران، ۵۸. گشت رودخان و سیاه مزگی گیلان، ۵۹. سیاه رود رودبار گیلان، ۶۰. سرولات و جواهر دشت گیلان، ۶۱. لوه گلستان، ۶۲. زاو گلستان، ۶۳. سیاه کوه یزد، ۶۴. باغ کشمیر خراسان رضوی، ۶۵. ارس سیستان خراسان رضوی، ۶۶. شیمبار خوزستان، ۶۷. شالو و مونگشت خوزستان، ۶۸. هفت شهیدان خوزستان، ۶۹. میرآباد آذربایجان غربی، ۷۰. بیرک سیستان و بلوچستان، ۷۱. پوزک سیستان و بلوچستان، ۷۲. شیله سیستان و بلوچستان، ۷۳. هلن چهارمحال و بختیاری، ۷۴. بوجاق

گیلان، ۷۵. سولک کهگیلویه و بویراحمد، ۷۶. کوه خامین کهگیلویه و بویراحمد، ۷۷. دیل کهگیلویه و بویراحمد، ۷۸. دنای شرقی کهگیلویه و بویراحمد، ۷۹. حرای گابریک، جاسک شرقی و غربی هرمزگان، ۸۰. حرای رود گز هرمزگان، ۸۱. حرای تیاب و میناب هرمزگان، ۸۲. حرای خوران هرمزگان، ۸۳. سراج هرمزگان، ۸۴. کبیر کوه ایلام، ۸۵. دینار کوه ایلام، ۸۶. ماله گاله فارس، ۸۷. نتگ بستانک فارس، ۸۸. آبشار مارگون فارس، ۸۹. بوزین و مرخیل کرمانشاه، ۹۰. قلاجه کرمانشاه، ۹۱. آق داغ اردبیل، ۹۲. خانگرمز همدان، ۹۳. الوند مرکزی. مشخصات جامع برخی از مناطق حفاظت‌شده به شرح زیر می‌باشد:

۲-۱-۴-۱ منطقه حفاظت‌شده سیاه کشیم: این منطقه در جنوب غربی تالاب انزلی و شمال شهرستان صومعه‌سرا قرارگرفته و با وسعت ۵۲۱۵,۱۷ هکتار از سال ۱۳۵۴ تحت مدیریت قرار گرفته است. سیمای ظاهری منطقه تالابی است.

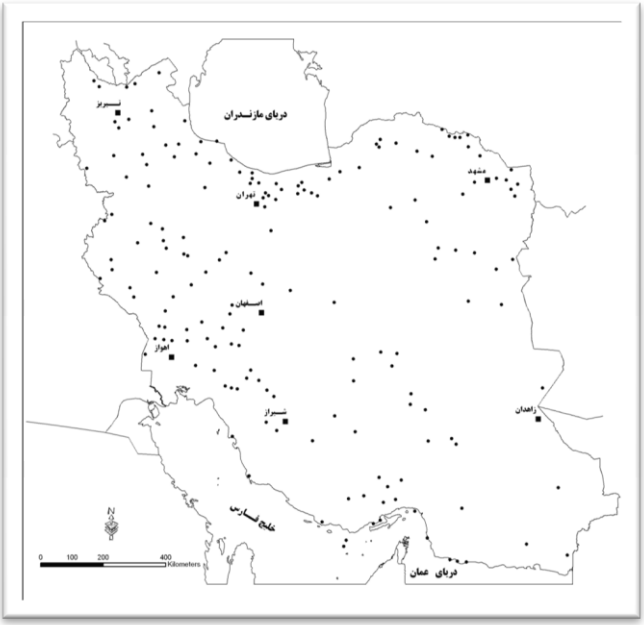
۲-۱-۴-۲ منطقه حفاظت‌شده سرولات و جواهردشت: این منطقه با مساحتی در حدود ۲۱۲۵۴,۰۷ هکتار در شرق گیلان در سال ۱۳۷۸ حفاظت‌شده اعلام‌شده و بخش اعظم آن پوشیده از جنگل است (منطقه ۱۰ درصد جنگلی)

۲-۱-۴-۳ منطقه حفاظت‌شده گشت رودخان و سیامزگی: این منطقه با وسعت ۳۹۵۱۴,۱۴ هکتار در شهرستان فومن، شفت و بخش کوچکی از آن نیز در محدوده شهرستان رودبار واقع و از سال ۱۳۷۸ حفاظت‌شده اعلام‌شده است و حدود یک‌پنجم از وسعت منطقه دارای پوشش جنگلی و بکر و دست‌نخورده می‌باشد (منطقه ۱۰ درصد جنگلی).

۲-۱-۴-۴ منطقه حفاظت‌شده سیاهرود رودبار: این منطقه جنگلی در ۳۵ کیلومتری شمال شرقی شهرستان رودبار واقع‌شده، کل مساحت آبخیز منطقه مذکور ۲۸۲۸۹,۶۵ هکتار بوده که در سال ۱۳۷۸ حفاظت‌شده اعلام شد که حدود ۵ الی ۶ هزار هکتار آن جنگل‌های نیمه متراکم و بقیه اراضی مرتعی و اراضی کشاورزی و درختان جنگلی پراکنده است. درمجموع حدود یک‌سوم از سطح کل آن به معنای واقعی جنگلی است (منطقه ۱۰ درصد جنگلی).

۲-۱-۴-۵ منطقه حفاظت‌شده لیسار: این منطقه با وسعت ۳۱۱۴۱٫۸۸ هکتار که از سال ۱۳۸۴ موردحفاظت قرارگرفته است. این منطقه در شمال شهرستان تالش قرارگرفته و سیمایی متشکل از ساحل، اراضی جلگه‌ای و کوهستانی دارد.

پراکنش مناطق حفاظت‌شده ایران



۲-۲ عوامل تهدیدکننده اکوسیستم مناطق چهارگانه

طیف گسترده‌ای از مخاطرات طبیعی و انسانی تنوع زیستی و مدیریت مناطق حفاظت‌شده کشور را در برگرفته‌اند. این چالش‌ها با توجه به موقعیت منطقه، سیمای طبیعی و همچنین فاصله تا جوامع انسانی متنوع بوده و شامل موارد زیر می‌باشند:

۱ - شکار و صید غیرمجاز

۲ - توسعه و عبور راه‌های دسترسی

۳ - ضعف مدیریت‌های اجرایی

۴ - تغییر کاربری اراضی

۵ – بوته‌کنی و تأمین سوخت ازطریق برداشت علوفه و قطع درختان
۶ – آتش‌سوزی
۷ – تغییر اقلیم و خشکسالی
۸ – فعالیت‌های معدنی
۹ – توسعه شهر و روستاهای داخل و مجاور مناطق
۱۰ – گردشگری بی‌ضابطه
۱۱ – عدم تطبیق مرز مناطق با مرز آبخیز (تهدید از بیرون منطقه)

شدت و گستردگی برخی از این عوامل بیشتر از سایرین بوده که اهم آنان به شرح زیر قابل احصاء می‌باشد:

۲-۲-۱ احداث جاده

نیاز به راه‌ها و درنتیجه ساخت‌وساز و توسعه آن‌ها، یکی از محورهای اساسی توسعه مطرح است. از طرفی، توسعه بخش حمل‌ونقل و به‌خصوص توسعه راه‌های ارتباطی اثراتی مخرب و جبران‌ناپذیر بر محیط‌زیست در زیستگاه‌ها و اکوسیستم‌های حساس و مناطق حفاظت‌شده و پارک‌های ملی برجای می‌گذارد.

موارد زیر، ازجمله اثرات جاده‌ها بر زیستگاه‌های حیات‌وحش است:

- کشته شدن حیوانات
- تکه‌تکه شدن زیستگاه
- کاهش مساحت زیستگاه
- اثر حاشیه
- آلودگی هوا
- تأثیر بر کیفیت آب‌های زیرزمینی و آب‌های سطحی
- آلودگی صوتی
- تأثیر بر ساختار و کارکرد اکوسیستم‌ها
- احتمال ورود گونه‌های مهاجم به منطقه

احداث جاده در مناطق تحت حفاظت در ایران پیامدهای خاص خود را بر اکوسیستم ارزشمند این مناطق داشته که از باب نمونه، به برخی از آن‌ها می‌توان اشاره کرد.

۲-۲-۱-۱ جاده داخل پارک ملی گلستان

پارک ملی گلستان، نخستین پارک ملی ایران است که در سال ۱۳۵۳ به‌عنوان ذخیره‌گاه ژنی در فهرست یونسکو قرار گرفت و در سال ۱۳۵۵ به نام ذخیره‌گاه زیست‌کره انتخاب شد.

این پارک به‌دلیل برخورداری از سه نوع مختلف جنگلی، کوهستانی و دشتی، بیشترین تعداد و تنوع گونه‌های جانوری و گیاهی را در خود جای داده است. همچنین تعدادی گونه در معرض انقراض در این پارک دیده شده است. احداث دیوار حائل بتنی در جاده گلستان که به حریم رودخانه نیز تجاوز کرده است، باعث قطع کریدور ارتباطی جانوران در پارک شده است. از طرفی تغییر مسیر و تعریض جاده باعث قطع درختان و یا مدفون شدن آن‌ها در برخی نقاط(با خاک‌ریزی) و افزایش نرخ کشته شدن حیات‌وحش منطقه(به‌دلیل افزایش سرعت) گردیده است. افزایش شکار غیرمجاز، ورود حشرات جدید به داخل پارک، تخریب چندین پوزه سنگی و صخره‌های (محل گذر کل و بزها و پلنگ و زیستگاه بسیاری از جانوران حفاظت‌شده) از دیگر پیامدهای منفی احداث این جاده می‌باشد.

۲-۲-۱-۲ جاده شهید کلانتری در پارک ملی دریاچه ارومیه

پارک ملی دریاچه ارومیه، بزرگ‌ترین سطح آبی ایران که با عناوین تالاب بین‌المللی و ذخیره‌گاه زیست‌کره نیز در جهان شناخته می‌شود. این دریاچه تنها زیستگاه گونه آرتمیانا اورمیانا (یکی از هفت گونه آرتمیای جهان) در جهان و دارای گونه‌های نادر و با ارزش ازجمله گوزن زرد ایرانی، محل تخم‌گذاری و جوجه‌آوری فلامینگوها است. کمک به تعدیل هوای منطقه، ارزش توریستی، ارزش اقتصادی میکروارگانیزم‌هایش، کاربردهای درمانی لجن و نمک موجود در آن از دیگر ویژگی‌های این منطقه است.

جاده شهید کلانتری باعث دو قسمت شدن دریاچه، جمع شدن رسوبات دریاچه در دو طرف مسیر، عدم ارتباط کامل اکولوژیک و هیدرولوژیک دو بخش شمالی و جنوبی

دریاچه و همچنین تغییر غلظت نمک در دو سمت دریاچه شده است. این تغییرات موجب شده که آرتمیا، تنها موجود این دریاچه که بسیار ارزشمند است در معرض خطر نابودی کامل قرار گیرد. کاهش پرندگان مهاجر و برهم خوردن تعادل زیستی از دیگر پیامدهای احداث این جاده است. درحال حاضر، تغییرات اکولوژیک شدید، خشکسالی، تغییرات اقلیمی و اثرات سدها تأثیر منفی جاده را بیشتر کرده است.

۲-۲-۱-۳ جاده کنارگذر انزلی از داخل تالاب بین‌المللی انزلی

تالاب بین‌المللی انزلی، ذخیره‌گاه زیست‌کره و یکی از باارزش‌ترین زیست‌بوم‌های آبی و ساحلی کشور است که در فهرست تالاب‌های با تغییرات شدید اکولوژیک در فهرست «مونترو» کنوانسیون رامسر ثبت شده است. در این تالاب واجد قابلیت جذب گردشگر، گیاهان تالابی به‌عنوان یک پالایشگاه طبیعی، منابع ذخیره آب شیرین برای استفاده در امور آبیاری و زراعت عمل می‌کنند و همچنین زیستگاه برخی پرندگان مهاجر، محل تخم‌ریزی انواع آبزیان، عامل جذب سیلاب و جلوگیری از آب‌گرفتگی منطقه شهری است.

بخشی از ۱۶کیلومتر کنارگذر انزلی، از داخل تالاب عبور می‌کند که درصورت اجرای کامل مسیر، مساحتی از تالاب جدا و نابود می‌شود و موجب باعث افزایش فرسایش حوزه آبریز تالاب و درنتیجه افزایش رسوبات در تالاب و کم شدن عمق تالاب، مسدود شدن تعدادی از دهانه‌های روگاها، تغییر کاربری زمین‌های حاشیه تالاب، تردد زیاد وسایل نقلیه، آلودگی صوتی و ایجاد ناامنی در منطقه، صید و شکار فزاینده پرندگان آبزی به‌دلیل افزایش دسترسی به آن‌ها، افزایش میزان فلزات سنگین و به‌خصوص سرب در آب و رسوبات تالاب، تجمع مقادیر زیادی از زباله‌های غیرقابل تجزیه در تالاب که ازطریق بازدیدکنندگان از تالاب وارد تالاب می‌گردد. تغییر خصوصیات فیزیکی و شیمیایی آب و درنتیجه تأثیر بر روی تخم‌ریزی و تکثیر ماهیان به‌خصوص ماهیان تجاری و از بین رفتن خودپالایی تالاب نیز می‌شود.

۲-۲-۱-٤ احداث آزادراه تهران شمال در منطقه حفاظت‌شده البرز مرکزی

این منطقه در مجاورت و شمال تهران بزرگ قرار دارد و از مهم‌ترین تأمین‌کننده‌های آب آشامیدنی و آبیاری کشاورزی استان تهران است. از ویژگی‌های بارز و منحصربه‌فرد این منطقه، گیاهان و جانوران بومی است که خاص البرز مرکزی (مثل شمشاد هیرکانی و قوچ و میش البرز مرکزی) می‌باشد.

همچنین جاذبه‌های ویژه کوهنوردی، ماهیگیری، آموزشی، تفریحی این منطقه حائز اهمیت است. به‌رغم تکمیل نشدن آزادراه تهران شمال که درحال حاضر یکی از بزرگ‌ترین پروژه‌های راه‌سازی کشور است، خسارت‌های محیط‌زیستی قابل‌توجهی در منطقه مشهود است. انباشت نخاله‌های استخراج‌شده از تونل‌ها در مراتع منطقه، رهاسازی آب حفاری تونل‌ها به رودخانه‌ها، تغییرات در چشم‌انداز این منطقه، تخریب مراتع و زیستگاه گونه‌های نادر باقی‌مانده، تخریب جنگل‌های اُرس، ایجاد اختلال در آرامش منطقه و بر هم زدن امنیت حیات‌وحش (اختلال در روند مهاجرت، تولیدمثل، عادات رفتاری و...)، برداشت شن و ماسه از بستر رودخانه‌ها، تخلیه نخاله‌های مراحل مختلف ساخت‌وساز به داخل رودخانه‌ها، ایجاد آلودگی صوتی شدید، انفجار در دامنه کوه‌ها و درنتیجه احتمال ریزش و فرسایش مجدد در این دامنه‌ها ازجمله این خسارات می‌باشد.

۲-۲-۲ دخل و تصرف عرصه مناطق

از عمده‌ترین مشکلات این مناطق، دخل و تصرف عرصه آن‌ها و تصرفات غیرمجاز اراضی مناطق چهارگانه توسط اشخاص حقیقی و حقوقی است. تا سال ۱۳۹۳ حدود ۵۳ هزار هکتار از مناطق چهارگانه محیط‌زیست توسط اشخاص حقیقی و حقوقی و برخی نهادها تصرف یا واگذارشده بود که واگذاری حدود ۳۴ هزار هکتار از این اراضی توسط نهادها و تصرف حدود ۱۸ هزار و ۸۰۰ هکتار توسط اشخاص صورت گرفته بود. طی سال‌های ۱۳۹۴ و ۱۳۹۵، با طرح دعوی در مراجع قضایی حدود ۱۰ درصد از این ۵۳ هزار هکتار تصرف‌شده رفع تصرف شده است.

۲-۲-۳ واگذاری غیرقانونی عرصه مناطق

به‌رغم غیرقانونی بودن واگذاری اراضی مناطق حفاظت‌شده، بسیاری از عرصه‌های این مناطق توسط وزارت جهاد کشاورزی و سازمان جنگل، مراتع و آبخیزداری کشور واگذار شده است.

این واگذاری‌ها، از مصادیق جرم مصرح تبصره ۷ ماده ۶۹ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت درخصوص اموال دولتی و ماده ۶۷۴ قانون مجازات اسلامی محسوب می‌شود.

باید توجه داشت به استناد ماده ۱۶ قانون حفاظت و بهسازی محیطزیست، سازمان حفاظت محیطزیست قائم‌مقام دستگاه‌های دولتی در مناطق چهارگانه تعیین گردیده است. از طرفی مالکیت اراضی و نماینده دولت با سازمان جنگل‌ها و مراتع و آبخیزداری است و این موضوع موجب گردیده به‌هنگام ارایه دلایل مالکیت در اراضی مناطق چهارگانه عملاً سازمان با معضلات حقوقی مواجه شود و حتی در بسیاری از موارد موجب تضییع حقوق این مناطق گردد. از طرفی، مصوبه هیأت وزیران در سال ۱۳۸۴ درخصوص تعیین سازمان حفاظت محیطزیست به‌عنوان نماینده دولت به هنگام تجاوزات به مناطق مذکور به ایجاد حق مالکیت به نماینده برای سازمان منتهی گردیده است و به‌دلیل عدم انتقال اسناد این مناطق از سرجنگلداری‌ها به سازمان محیطزیست باوجود ابلاغ این مصوبه به سازمان ثبت‌اسناد و املاک در سال ۱۳۸۴ به هنگام برخورد با تصرفات در مراجع قضایی دوگانگی در مالکیت اراضی ایجاد شده است. عدم رسیدگی قطعی به اعتراضات مطرح در کمیسیون ماده‌واحده اراضی اختلافی ماده ۵۶ قانون حفاظت و بهره‌برداری ازطریق سازمان جنگل‌ها و مراتع نیز موجب عدم تعیین محدوده مالکیت اشخاص در مناطق و بروز تخلفات تصرفات عدوانی شده و مناسبات این مناطق را برهم‌زده است. درخصوص واگذاری‌ها نیز مستندات قانونی ممنوعیت به‌قرار زیر است: ماده ۱۶ قانون حفاظت و بهسازی محیطزیست تبصره ۴ ماده ۳۱ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع، ماده ۵ آیین‌نامه اجرایی قانون منع فروش و واگذاری اراضی فاقد کاربری مسکونی برای امر مسکن، شرکت‌های تعاونی مسکن و سایر اشخاص حقیقی و حقوقی، ماده ۱۲ آیین‌نامه اجرایی لایحه

قانونی اصلاح لایحه قانونی واگذاری و احیای اراضی در حکومت جمهوری اسلامی ایران و اخیراً تبصره ماده‌واحده قانونی اصلاح ماده ۳۳ اصلاحی قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع به‌رغم اینکه کلیه مواد مذکور هرگونه واگذاری در مناطق چهارگانه را ممنوع اعلام نموده، اما واگذاری‌های بی‌شماری ازطریق سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور برای اجرای طرح‌های عمرانی، توسعه، شهرسازی و کشاورزی، دام‌پروری انجام گرفته که فاقد وجاهت قانونی هستند. این مسئله، یا به‌دلیل فشارهای سیاسی یا به‌دلیل عدم آگاهی مسئولین درون‌سازمانی و برون‌سازمانی بوده است. تبصره ۵ ماده‌واحده قانونی اخیر درخصوص استرداد زمین‌های واگذارشده در اراضی مناطق چهارگانه برخلاف تبصره ۴ ماده ۳۱ اگرچه بسیار دیر به تصویب رسیده است ولی می‌تواند از واگذاری‌های بیشتر در این مناطق جلوگیری نماید.

۲-۲- ٤ ضعف مدیریت و اجرا

یکی از ضعف‌های جدی در مدیریت این مناطق، نبود سامانه اطلاعاتی جامع مناطق چهارگانه است. بدین معنا که مساحت دقیق فعلی، میزان دخل و تصرف و یا تخریب صورت گرفته، پلاک ثبتی، طرح مدیریت تفضیلی و تعیین زون‌ها مشخص و یا به‌روز نمی‌باشد. در این خصوص وضعیت برخی از استان‌ها به قرار زیر است:

۲-۲-٤-۱ استان اردبیل

مساحت مناطق چهارگانه ۱۰۵۵۲۴ هکتاری ۵/۹ درصد از عرصه استان را به خود اختصاص داده است. این مناطق، فاقد نقشه اجرایی با کاربری‌های تعریف‌شده برابر ضوابط و مقررات بوده و نقشه‌های اراضی ملی و مستثنیات اشخاص از اداره کل منابع طبیعی و آبخیزداری استان اخذ نشد و حتی پلاک‌های ثبتی محدوده مناطق چهارگانه تحت مدیریت تفکیک و پالایش نگردیده است.

بنابراین هیچ عملیات حفاظتی در راستای جلوگیری از تخریب و تصرف عرصه ملی در این محدوده‌ها به عمل نیامده و درنتیجه میزان تخریب و تصرف در عرصه‌های مذکور مشخص نشده است و با این وضعیت امکان حفاظت و جلوگیری از تصرف و تخریب به شکل مؤثر امکان‌پذیر نمی‌باشد.

۲-۲-٤-۲ استان کرمانشاه

مساحت مناطق چهارگانه ۱۶۱۶۴۳ هکتاری حدود ۶/۴ درصد عرصه استان را بـه خـود اختصاص داده است. ضمناً حدود و مرز مناطق حفاظت‌شده براساس نقشه‌هـای موجـود قابل استناد برای مراجع رسمی نبوده و مسـتثنیات آن‌هـم مشـخص و مسـلم نبـوده و میزان دقیق دخل و تصرف در این مناطق مشخص نمی‌باشد.

۲-۲-٤-۳ استان لرستان

مساحت مناطق چهارگانه ۱۷۶۱۷۷ هکتاری ۶/۲۲ درصد مساحت کل اراضی اسـتان را شامل می‌شود. اداره کل محیطزیست استان برای منـاطق تحـت مـدیریت خـود دارای نقشه بوده ولی در ارتباط با کاربری درون مناطق اعم از ملی، مستثنیات سـند و مـدرک معتبری ندارد.

۲-۲-٤-٤ استان همدان

مساحت مناطق چهارگانه ۶۰۹۰۲ هکتاری حدود ۳ درصد مساحت کل اراضی اسـتان را شامل می‌شود. با توجه اینکه اداره کل محیطزیست استان برای مناطق یاد شـده فاقـد نقشه مصوب اراضی ملی و مستثنیات بوده لذا برای اقدام قانونی درخصوص تخریـب و تجاوز با مشکل مواجه می‌باشد.

۲-۲-٤-٥ استان گیلان

استان گیلان دارای ۱۴ منطقه تحت حفاظت به مساحت ۱۳۲۲۶۵/۰۶ هکتار می‌باشـد. به‌رغم آنکه تعداد زیادی روستا، آبـادی و حتـی محـدوده شـهری در محـدوده منـاطق چهارگانه فوق‌الذکر قرارگرفته اما اطلاعاتی در زمینه اراضی ملی و مستثنیات یا اراضـی تصرفی در اداره کل حفاظت محیطزیست موجود نبوده و همین امر باعث ایجاد مشکل جهت طرح دعاوی در مرجع قضایی درخصوص دخل و تصرف این مناطق شده است.

۲-۲-٤-٦ استان مازندران

مجموع مساحت مناطق چهارگانه استان ۵۰۱. ۵۰۳ هکتار می‌باشد اما آمار و اطلاعات دقیقی از مستثنیات این مناطق در اختیار اداره کل حفاظت محیط‌زیست نیست و در مواقع ضروری تشخیص این نوع اراضی به عهده اداره کل منابع طبیعی استان می‌باشد.

درحال حاضر در تمامی مناطق چهارگانه، تابلو و علائم مربوط نصب می‌باشد؛ اما در بحث حصارکشی، مناطقی ازجمله پناهگاه حیات‌وحش سمسکنده (۲۰۰ هکتار)، پناهگاه حیات‌وحش دشت ناز (۵۶ هکتار) و اثر طبیعی و ملی خشکه‌داران (۲۵۴ هکتار) به‌طور کامل محصور گردیده ولی سایر مناطق تاکنون محصور نگردیده است. حدود ۲۰هکتار از این اراضی توسط اداره کل منابع طبیعی واگذار شده است که به‌دلیل عدم استعلام لازم، رقم واقعی باید بیشتر باشد.

۲-۲-٤-۷ استان خراسان شمالی

در این استان چهار منطقه حفاظت‌شده، دو پارک ملی، یک پناهگاه حیات‌وحش و سه اثر طبیعی ملی وجود دارد. مساحت کل اراضی تحت حفاظت در مناطق یاد شده برابر با ۱۹۴۱۴۱ هکتار است که حدود ۶/۸۶ درصد از مساحت کل استان را به خود اختصاص می‌دهد. به‌رغم آنکه نقشه مناطق چهارگانه سابقاً تهیه‌شده اما، موقعیت دقیق مستثنیات اعلامی در نقشه‌های مزبور تاکنون تعیین نشده است که این امر از دلایل مهم تصرفات اراضی ملی می‌باشد.

مساحت ۹۳/۷۱ هکتار از اراضی ملی مناطق چهارگانه این استان دچار دخل و تصرف‌شده که درنتیجه ۶۴ فقره پرونده برای متصرفین تشکیل و به مراجع قضایی منعکس و درنتیجه ۱۰/۰۰۰ مترمربع آن رفع تصرف‌شده است.

۲-۲-٤-۸ استان خوزستان

مساحت اراضی مناطق چهارگانه استان بالغبر ۶۸۶۳۶۹ هکتار است که نسبت آن به مساحت استان ۱۰/۸۹ می‌باشد. این مناطق فاقد نقشه با مختصات و مقیاس مناسب جهت تعیین محدوده‌های ملی و مستثنیات اراضی می‌باشند.

۲-۲-٤-۹ استان چهارمحال بختیاری

مساحت اراضی مناطق چهارگانه حدود ۱۵۵۸۰۸ هکتار می‌باشد. نقشه‌های مربوط به اراضی ملی و مستثنیات برخی از مناطق مذکور تهیه شده است.

۱۵۳/۵ هکتار از اراضی فوق برخلاف ممنوعیت مطلق قانونی توسط اداره کل منابع طبیعی استان تحت عنوان طرح واگذار شده است.

۲-۲-٤-۱۰ استان هرمزگان

استان هرمزگان دارای ۱۹ منطقه به مساحت ۸۹۰۰۶۹ هکتار تحت عنوان مناطق چهارگانه تحت مدیریت دارد کلیه این مناطق دارای نقشه با مقیاس‌های ۱:۵۰۰۰۰ و ۱:۲۵۰۰۰۰ می‌باشد اما در رابطه با نقشه اراضی ملی و مستثنیات مناطق چهارگانه تنها منطقه حفاظت‌شده گنو دارای نقشه مستثنیات می‌باشد و بقیه مناطق نقشه اراضی ملی و مستثنیات در اختیار اداره کل منابع طبیعی و آبخیزداری استان هرمزگان بوده و تحویل اداره کل حفاظت محیطزیست استان نشده است.

درخصوص پیکه‌کوبی و فنس‌کشی و نصب تابلو مناطق چهارگانه، منطقه حفاظت‌شده گنو فنس‌کشی، پیکه‌کوبی و دارای تابلو بوده بقیه منطقه حفاظت‌شده دارای تابلو و پیکه‌کوبی می‌باشند.

۲-۲-٤-۱۱ استان مرکزی

براساس آمار ارائه‌شده استان مذکور دارای شش منطقه تحت عنوان مناطق چهارگانه در اختیار دارد که مساحت جمع آن‌ها در حدود ۱۳۲۲/۳۸ هکتار است. نقشه مصوب مناطق چهارگانه حاوی اراضی ملی و مستثنیات، تهیه و اجرای نشده است و همچنین اقداماتی از قبیل پیکه‌کوبی، فنس‌کشی، نصب تابلو و مانند آن، جهت مشخص نمودن محدوده مناطق چهارگانه به‌طور کامل انجام نشده است.

۲-۲-٤-۱۲ استان آذربایجان شرقی

در استان مذکور مناطق چهارگانه جمعاً بالغبر ۶۳۸۶۵۱ هکتار بوده که این مساحت ۱۴/۰۵ درصد نسبت به سطح استان می‌باشد. کلیه سطوح مناطق تحت مدیریت دارای

نقشه کاربری ازجمله نقشه منابع ملی و مستثنیات است اما در هیچ‌کدام از مناطق تحت مدیریت استان عملیات پیکه کوبی، فنس‌کشی به‌عنوان نشانه‌گذاری و یا برای مشخص نمودن مرزهای مناطق انجام نگرفته است.

۵۸۱ هکتار از اراضی فوق برخلاف ممنوعیت مطلق قانونی توسط اداره کل منابع طبیعی استان تحت عنوان طرح واگذار شده است.

۲-۲-٤-۱۳ استان تهران

استان تهران با مساحت ۱/۳۸ میلیون هکتار دارای سه پارک ملی به نام‌های خجیر، سرخه‌حصار و لار به مساحت ۴۷۲۰۳ هکتار و چهار منطقه حفاظت‌شده به مساحت ۳۷۱۵۰ هکتار و آثار طبیعی بنام‌های تنگه واشی تار و هویر- غار دور افشان به مساحت ۴۲۰۳ هکتار بوده و فاقد پناهگاه حیات‌وحش می‌باشد.

این مناطق فاقد نقشه‌های با مختصات و مقیاس مناسب جهت تعیین محدوده‌های ملی و مستثنیات اراضی می‌باشند.

حدود ۲۱۷۷۳/۳۸۶ هکتار از اراضی فوق برخلاف ممنوعیت مطلق قانونی توسط اداره کل منابع طبیعی استان تحت عنوان طرح واگذار شده است.

شایان ذکر است بعضی از واگذاری‌ها توسط هیئت‌های هفت‌نفره در قالب طرح‌های کشاورزی صورت گرفته که ازطریق اداره کل حفاظت محیط‌زیست تحت عنوان تصرف عدوانی به مراجع قضایی منعکس لیکن این موارد توسط دادگاه تصرف عدوانی شناخته‌نشده و نهایتاً محاکم با رد تصرف عدوانی حکم بر بی حقی ادارات محیط‌زیست صادر نموده‌اند.

۲-۲-٤-۱٤ استان البرز

مساحت ۶۳۳۸۲ هکتار استان البرز که تحت عنوان منطقه حفاظت‌شده البرز مرکزی است، فاقد نقشه‌های با مختصات و مقیاس مناسب جهت تعیین محدوده‌های ملی و مستثنیات اراضی می‌باشند.

مساحت ۲۱/۳۶ هکتار از اراضی ملی این مناطق تصرف غیرقانونی شده و در این خصوص ۴۹ فقره پرونده تشکیل و به مراجع قضایی منعکس گردید که ۱۹ فقره آن منجر به رفع تصرف‌شده است

۲-۲-٤-۱۵ استان ایلام

در استان ایلام، پارک ملی و پناهگاه حیات‌وحش وجود ندارد ولی دو اثر طبیعی ملی (اثر طبیعی ملی دهلران و اثر طبیعی ملی تنگ رازیانه) و چهار مناطق حفاظت‌شده (مانشت و قلارنگ، کبیرکوه، دینارکوه و کولک) با مجموع مساحت کل ۱۴۲۴۷۵ هکتار می‌باشند.

در استان ایلام، میزان دقیق مستثنیات اشخاص در مناطق حفاظت‌شده مشخص نشده است و نقشه‌ای که در آن میزان اراضی ملی و مستثنیات تفکیک‌شده باشد، وجود ندارد. در استان تقریباً تمام مناطق تحت مدیریت (به‌استثنای قسمت‌هایی از مانشت و قلارنگ در پشت کارخانه سیمان) در مجاورت مستثنیات اشخاص، فاقد پیکه‌کوبی، فنس‌کشی و سایر اقدامات مشابه هستند.

در طی سال‌های ۱۳۷۶ تا ۱۳۷۹حدود ۳۹/۲۵ هکتار از اراضی فوق برای طرح طوبی و همچنین ۱۴۶۹ هکتار تحت عنوان طرح مرتع‌داری به‌رغم ممنوعیت کامل قانونی توسط اداره کل منابع طبیعی استان واگذار شده است.

۲-۲-٤-۱٦ استان کردستان

مساحت کل مناطق چهارگانه استان ۱۷۳۷۴۷ هکتار است که شامل ۴ منطقه حفاظت‌شده و یک پناهگاه حیات‌وحش می‌باشد.

در بحث مستثنیات منابع طبیعی و آبخیزداری استان، نسبت به واگذاری نقشه‌های اجرایی ماده ۵۶ که مورد درخواست اداره کل حفاظت محیط‌زیست استان بوده اقدام و آن‌ها را تحویل اداره کل مذکور نموده است.

۲-۲-٤-۱۷ استان کهگیلویه و بویراحمد

در این استان تنها مناطق حفاظت‌شده و پارک ملی وجود دارد که جمعاً ۹/۹۶ درصد از مساحت کل استان را شامل می‌شوند.

جهت تعیین محدوده قانونی مناطق تحت مدیریت، تابلوهای هشداردهنده تهیه و دورتادور مرز مناطق تحت مدیریت نصب گردیده است. ضمناً در بخشی از مناطق حساس که خطر ورود کل و بز به مزارع وجود دارد، اقدام به فنس‌کشی شده، که مشخصاً در منطقه خونگاه در دنا به طول تقریبی ۲۰۰۰ متر اقدام گردیده است.

نقشه مستثنیات، مستحدثات قانونی اشخاص و تعیین مرز این مناطق توسط اداره کل منابع طبیعی استان به اداره کل حفاظت محیطزیست استان ارسال شده است.

۲-۲-٤-۱۸ استان آذربایجان غربی

مساحت مناطق چهارگانه این استان حدود ۶۸۷۰۴۱ هکتار بوده که برابر با ۱۵,۹۶ درصد مساحت استان مذکور می‌باشد.

این مناطق فاقد نقشه‌های مربوط به اراضی ملی و مستثنیات می‌باشند و فقط با انجام پیکه‌کوبی، فنس‌کشی، نصب تابلو و سایر اقدامات مشابه در راستای مشخص نمودن محدوده مناطق چهارگانه صرفاً در پارک ملی دریاچه ارومیه موضوع جداسازی فنس‌کشی و نصب تابلو با نصب میله‌های بتنی به تعداد ۵۴۰ عدد در پیرامون پارک اقدام شده و در سایر مناطق چهارگانه صرفاً نسبت به نصب تابلو اکتفا شده است.

۲-۲-٤-۱۹ استان گلستان

مساحت مناطق چهارگانه ۷۳۳، ۱۳۷ استان هکتار می‌باشد این مناطق فاقد نقشه‌های اجرایی با مقیاس مناسب، به‌منظور نظارت و حفاظت بهینه بوده لذا امکان تطبیق و جانمایی تصرفات و تجاوزات احتمالی وجود ندارد. با عنایت به اینکه وجود نقشه‌های اجرایی مناطق یکی از ابزارها و فاکتورهای اساسی درجهت حفاظت و تشخیص منابع ملی و حدودوثغور مناطق تحت حفاظت می‌باشد این مهم تاکنون در اداره کل مذکور عملی نشده است.

همچنین اقدامات حفاظتی لازم ازجمله فنس‌کشی و پیکه کوبی در مناطق حفاظت‌شده ازجمله پارک ملی گلستان در مجاورت روستاها، سکونت‌گاه‌ها و مستثنیات اشخاص انجام نشده است.

۲-۲-٤-۲۰ استان زنجان

این استان دارای دو منطقه حفاظت‌شده و یک پناهگاه حیات‌وحش با مساحت ۲۳۸,۰۸۰ هکتار می‌باشد.

نقشه‌های مربوط به اراضی ملی، مستثنیات و تأسیسات دولتی واقع در مناطق چهارگانه تهیه و اجرای نشده است.

۲-۲-٤-۲۱ استان کرمان

استان کرمان دارای ۱۵ منطقه تحت حفاظت به مساحت ۲۴۰۵۹۴۲ هکتار است و درصد مساحت این مناطق نسبت به مساحت کل استان کرمان ۱۳/۲۴٪ می‌باشد. مستثنیات واقع در محدوده مناطق مذکور بر روی نقشه‌های مناطق جانمائی و مشخص نشده و مستثنیات از اراضی ملی هر منطقه تفکیک نشده است. همچنین اینکه نسبت به فنس کشی آن قسمت از مناطقی که در مجاور سکونت‌گاه‌ها واقع گردیده‌اند اقدام نگردیده است.

۲-۲-٤-۲۲ استان اصفهان

استان اصفهان دارای ۸ منطقه حفاظت‌شده با مساحت ۱۰/۷ میلیون هکتار است. نقشه مستثنیات و کاربری این اراضی مشخص نشده و لذا، امکان تطبیق و جانمایی تصرفات و تجاوزات احتمالی وجود ندارد.

۳۴۶ هکتار از اراضی فوق برخلاف ممنوعیت مطلق قانونی توسط اداره کل منابع طبیعی استان تحت عنوان طرح واگذارشده است.

۲-۲-٤-۲۳ استان فارس

استان فارس دارای ۳ پارک ملی، ۷ منطقه حفاظت‌شده، ۷ پناهگاه حیات‌وحش با مساحت ۱۰۵۶۷۱ هکتار بوده و نقشه وضعیت مستثنیات و واگذاری‌ها و دخل و تصرف‌های صورت گرفته تهیه نشده است.

برای حفاظت از این مناطق، صرفاً به میزان ۱۶۸ کیلومتر فنس کشی و یا حفر کانال شده که با توجه به مساحت مناطق چهارگانه رقم بسیار کمی است.

درمجموع در کل کشور تعداد ۱۱۴۲ فقره پرونده درخصوص دخل و تصرف ۱۵۲۸۲/۰۶۲ هکتار اراضی مناطق چهارگانه توسط ادارات کل حفاظت محیطزیست استان‌ها در مراجع قضایی تشکیل که فقط ۴۰۰ فقره‌ای این پرونده منجر به محکومیت متصرفین شده است.

۲-۲-۵ شکار و صید غیرمجاز

قانون شکار و صید و آیین‌نامه اجرایی آن و آیین‌نامه اجرایی قانون حفاظت و بهسازی محیطزیست و موادی از قانون مجازات اسلامی مهم‌ترین محل قانونی برای استناد درجهت کشف و تعقیب جرایم شکار و صید می‌باشد، اما به‌دلیل به‌روز نبودن این مجازات‌ها و همچنین عدم آگاهی و دانش زیست‌محیطی قضات و صدور آراء و احکام براساس حداقل مجازات‌های تعیین‌شده به‌منظور کمک و تخفیف به مجرمین، این مواد عملاً آن‌چنان‌که شایسته است نتوانسته در کاهش جرایم شکار و صید در مناطق نقش تعیین‌کننده و جلوگیری کننده ایفا نماید. همچنین ضرر و زیان تعیین‌شده برای جبران خسارت وارده به حیات‌وحش نه‌تنها برآورنده هزینه‌های مصرفی حفاظتی حیات‌وحش نبوده بلکه جبران‌کننده ارزش‌های زیست‌محیطی نیز نمی‌باشد.

۲-۲-٦ چرای بی‌ضابطه و بی‌رویه دام

قوانین مورد استناد در بخش تعلیف غیرمجاز در این مناطق، قانون شکار و صید و ضوابط تعلیف احشام براساس آیین‌نامه اجرایی قانون حفاظت و بهسازی محیطزیست و دستورالعمل ضوابط تعلیف احشام در مناطق حفاظت‌شده و پناهگاه‌های حیات‌وحش مورخ ۱۳۶۴/۶/۲۶ تعیین می‌گردد. ورود دام‌های غیرمجاز و مازاد بر ظرفیت مرتع از یک‌سو، عدم صدور پروانه بهره‌برداری مطابق با ظرفیت مراتع و عدم‌اصلاح پروانه‌های صادره قبلی، عدم تعیین مراتع حریم روستاها، عدم تعیین دامداران ذی‌نفع حق، افزایش دام در هرسال برخلاف مقررات، عدم همکاری و هماهنگی‌های لازم سازمان‌های متولی در جلوگیری از تعلیف غیرمجاز در مناطق، کافی نبودن ابزارها و تجهیزات لازم در جلوگیری از ورود دام غیرمجاز به مناطق و

همچنین عدم برخورد مسئولین دستگاه قضایی با جرایم تعلیف غیرمجاز، به‌عنوان بـزه و جرم، ناکافی بودن جرایم و مجازات‌های معینه، اطاله دادرسی در تأدیه خسارت وارده به مناطق در پرونده‌های متشکله، تعلیف غیرمجاز، ازجمله مشکلات این بخش هستند که مانع اثربخشی قوانین مذکور شده است.

۲-۲-۷ قطع درختان و از بین بردن رستنی‌ها

قوانین مورد استناد در این بخـش قـانون شـکار و صـید و مـاده ۶۸۶ قـانون مجـازات اسلامی می‌باشد به‌رغم اینکه مواد مذکور، قطع درختان را در این مناطق ممنوع اعـلام نموده و این مواد مهم‌ترین محل قانونی برای استناد درخصوص کشف و تعقیب جـرایم قطع درختان می‌باشد اما میزان جزای نقدی مقـرر در قـانون‌هـای مـذکور نتوانسـته در کاهش این جرم نقش بازدارنده‌ای ایفا نماید و رونـد قطـع درختـان در ایـن منـاطق در هنگام تجاوز، تصرف، جاده‌سازی و تغییر کاربری‌ها و.. به‌وفور دیده می‌شـود. همچنـین قطع درختان به‌صورت قاچاق و یا چرای دام به‌صورت سنتی از ایام گذشـته بـاقی‌مانـده است و کلاً مصارف روستاییان بـه لحـاظ سـوخت و خانـه‌سـازی و همچنـــین بـــرای استفاده‌های دام خود ازطریق سرشاخه‌زنی، کتزنی، ... به درختان روندی است که ادامـه دارد.

۲-۲-۸ آتش‌سوزی

در این‌خصوص لازم به ذکر است در سه‌ماهه نخست سال ۱۳۹۶ به وسعت ۲۵۰ هکتار از اراضی مناطق چهارگانه و حفاظت‌شده کشور طعمه حریق شد که در استان فارس ۱۱ مورد آتش‌سوزی(۳۲هکتار)، کهگیلویه و بویراحمد چهار مورد آتش‌سوزی (۲۰ هکتـار)، خوزستان ۱۱ مورد آتش‌سوزی(۱۷۰ هکتار)، ایلام چهار مورد آتش‌سوزی (۲۰ هکتار) و آشوراده به مساحت دو هکتار طعمه حریق شده است. نمونه‌هایی از این آتـش‌سـوزی را در بهار سال ۱۳۹۹ نیز شاهد بودیم.

فصل سوم : مبانی قانونی و حقوقی دستگاه‌های اجرایی برای مقابله با دخل و تصرف مناطق چهارگانه

محیط‌زیست، موضوع موردعلاقه بسیاری از پژوهشگران در رشته‌های مختلف است به گونه‌ای که هریک به اقتضای ماهیت و اهداف رشته خود به تحلیل و بررسی بخشی از ابعاد محیط‌زیست پرداخته‌اند. در این حال، بیشترین اهمیت محیط‌زیست برای اغلب دولت‌ها، نقش و تأثیر آن در توسعه پایدار است.

کنفرانس انسان و محیط‌زیست سازمان ملل در استکهلم در سال ۱۹۷۲نقطه آغازین حرکت‌های بین‌المللی به سمت پایداری بود. پس‌ازآن با شدت یافتن چالش‌های جهانی، بر اهمیت مشارکت جهانی برای پیروی از یک دستور کار منسجم افزوده شد و سپس، توافق‌نامه‌ها و برنامه‌های جهانی محیط‌زیستی بسیاری مصوب و اجرا شد. در اولین اجلاس محیط‌زیست و توسعه سازمان ملل در سال ۱۹۹۲ بیش از ۱۵۰ تن از سران جهان در ریودوژانیرو برزیل گردهم آمدند تا تعهد خودشان به توسعه پایدار را نمایان سازند. سند دستور کار۲۱ به‌عنوان راهنمای حرکت جهانی به سمت توسعه پایدار از دستاوردهای اجلاس سران زمین (ریو) است. سپتامبر سال ۲۰۰۰ در اجلاس هزاره سازمان ملل، ۱۸۹کشور با تأیید "اعلامیه هزاره"، متعهد به مشارکت برای دستیابی به هشت آرمان "اهداف توسعه هزاره"، تا سال ۲۰۱۵ شدند. اعلامیه هزاره دامنه وسیع و بی‌سابقه‌ای از تعهدات و برنامه‌ریزی فعالیت‌ها را در میان جوامع بین‌المللی شامل می‌شد. اهداف توسعه هزاره چارچوب مهمی جهت توسعه فراهم نمود و در چندین زمینه نیز پیشرفت قابل‌توجهی از آن به‌دست آمده است.

اجرای اسناد، دستورکارها، توافق‌نامه‌ها، اهداف و برنامه‌های بین‌المللی در راستای توسعه پایدار، در چهار دهه از کنفرانس استکهلم تا کنفرانس ریو + ۲۰ با موفقیت‌ها و شکست‌هایی همراه بود که تجارب ارزشمندی برای ادامه مسیر در اختیار جامعه بین‌المللی قرار داد. در کنفرانس توسعه پایدار سازمان ملل متحد در سال ۲۰۱۲ تحت عنوان ریو+۲۰ تصمیمات مهمی با مشارکت ذی‌نفعان مختلف گرفته شد که حاصل آن

سندی با عنوان «آینده‌ای که می‌خواهیم» می‌باشد. در این سند ضمن تأکید بر دستور کار ۲۱ به حکمرانی جهانی محیط‌زیست، رویکرد اقتصاد سبز برای دستیابی به توسعه پایدار، دستور کار توسعه پس از ۲۰۱۵ و اهداف توسعه پایدار اشاره شد.

در اجلاس ریو +۲۰ رهبران جهان توافق کردند که سال ۲۰۱۵ پایان اهداف توسعه هزاره باشد و اهداف توسعه پایدار و دستورکار جدید توسعه، جایگزین آن گردد. بنابراین در فاصله ریو + ۲۰ تا سال، ۲۰۱۵کشورهای عضو متعهد شدند یک فرآیند بین‌الدولی فراگیر، شفاف و باز را برای تمام ذی‌نفعان درخصوص اهداف توسعه پایدار، با رویکرد گسترش و بسط اهداف جهانی توسعه پایدار، ایجاد نمایند. حاصل تلاش و مشارکت همه ذی‌نفعان در سراسر جهان پس از جلسات و گردهمایی‌های بسیار، سند دستور کار ۲۰۳۰ برای توسعه پایدار است که الگوی عمل و فعالیت همه کشورها در ۱۵ سال آتی خواهد بود.

۳-۱ منابع حقوقی حفاظت از محیط‌زیست از منظر حقوق بین‌الملل

اعلامیه استکهلم مبدأ حفاظت محیط‌زیست در عرصه بین‌المللی محسوب می‌شود. این اعلامیه در سال ۱۹۷۲ با حضور شمار قابل‌توجهی از کشور جهان مورد تأیید قرار گرفت و برای حفظ محیط‌زیست خواستار وضع قوانین در سطح داخلی، جبران خسارات وارده به محیط‌زیست، آموزش و اطلاع‌رسانی و... شد.

در سال‌های بعد، اعلامیه ریو و دیگر اعلامیه‌ها و مصوبات بین‌المللی تکمیل‌کننده اعلامیه فوق بوده است.

براساس مفاد اصل ۲۲ اعلامیه استکهلم، دولت‌ها مسئول جبران آلودگی و خسارت وارده به محیط‌زیست می‌باشند و همچنین اصل دهم اعلامیه ریو اعلام می‌دارد: «درخصوص اقدامات زیست‌محیطی، دسترسی مؤثر به مراجع قضایی و اداری ازجمله مجازات و جبران خسارت باید تضمین گردد. »

این اصل، دولت‌های عضو را به ایجاد قوانین کیفری درجهت حفاظت از محیط‌زیست، تعقیب و مجازات متخلفین و همچنین تسهیل حق دسترسی افراد به محاکم صالحه ترغیب می‌نماید. اصل یازدهم اعلامیه اخیر دولت‌ها را تشویق به تصویب قوانین مناسب زیست‌محیطی درجهت حفاظت از طبیعت می‌نماید و اصل

سیزدهم نیز دولت‌ها را به تصویب قوانین داخلی درخصوص ایجاد مسئولیت ناشی از صدمات حاصل از تخریب محیطزیست تشویق می‌نماید.

علاوه بر دو سند فوق، برخی دیگر از مصوبات بین‌المللی یا منطقه‌ای مانند کنوانسیون حقوق دریاهای سازمان ملل متحد و کنوانسیون آفریقایی راجع به حفاظت از طبیعت و منابع طبیعی، دولت‌های عضو را مکلف به حمایت و حفاظت از محیطزیست می‌نماید که این حمایت قطعاً شامل جنبه کیفری نیز می‌باشد.

قطعنامه ملل متحد درخصوص حفاظت کیفری از محیطزیست مصوب ۱۹۹۰ سرآغاز بحث حفاظت کیفری از محیطزیست در عرصه بین‌المللی است. درخصوص سایر اسناد مهم بین‌المللی مرتبط با موضوع اخیر می‌توان به قطعنامه‌های شورای اقتصادی و اجتماعی سازمان ملل متحد، قطعنامه قوانین کیفری در حفاظت از محیطزیست مصوب ۱۹۹۳ شورای اقتصادی و اجتماعی سازمان ملل متحد، قطعنامه‌های حفاظت کیفری از محیطزیست مصوب ۱۹۹۴ و مصوب ۱۹۹۵ شورای اقتصادی و اجتماعی سازمان ملل متحد- کنوانسیون حفاظت کیفری از محیطزیست – استراسبورگ مصوب ۱۹۹۸ اشاره نمود.

اغلب مصوبات بین‌المللی برپایه همکاری بناشده است و همین همکاری نوعی ضمانت اجرایی محسوب می‌شود و لذا، عدم رعایت آن توسط یکی از اعضا می‌تواند وجهه بین‌المللی آن کشور را مخدوش نماید. همچنین اغلب مصوبات بین‌المللی، اعضا را مکلف به ارائه گزارش نموده است. تهیه و ارائه این گزارش‌ها در افکار عمومی نقش مؤثری دارد و در همین راستا باعث فشار افکار عمومی جهت رعایت تعهدات می‌گردد.

اگر نقض تعهد در یک سند لازم الاجراء منجر به ورود خسارت به یک یا چند کشور شود، کشور متضرر حق دارد در روابط خود یا کشور خاطی تجدد نظر کنند که معمولاً با قطع منافع تجاری کشور متخلف همراه است که این، نوعی مجازات فردی محسوب می‌شود.

همچنین در مواردی که نقض تعهدات یک دولت عضو بدون آنکه موجب ورود خسارت مستقیم به یک دولت دیگر شود می‌تواند موجب تزلزل ارکان عهدنامه شود. در

این حال، سایر دولت‌های عضو می‌توانند نسبت به اعمال مجازات‌های جمعی علیه دولت متخلف به شرح زیر اقدام نمایند:

- مجازات‌های معنوی و اخلاقی: این مجازات‌ها ازطریق افکار عمومی صورت می‌گیرد.
- مجازات‌های اقتصادی: این مجازات‌ها شامل تعلیق کمک‌های مالی، تعلیق همکاری‌های علمی و فنی و تجاری می‌شود.
- مجازات‌های انضباطی: این مجازات از تعلیق حق رأی کشور عضو کنوانسیون تا اخراج آن رخ دهد.

گرایش فزاینده در معاهدات زیست‌محیطی بین‌المللی ارجاع‌های هم‌عرض به دیگر اسناد بین‌المللی است. به‌طور مثال معاهدات اخیر محیط‌زیست دریایی اغلب به قواعد کنوانسیون حقوق دریاهای سازمان ملل متحد یا به «استانداردهای بین‌المللی پذیرفته‌شده عام» اشاره می‌کنند و برخی اوقات ازطریق ارجاع، قواعد یاد شده را در خود ادغام می‌کنند.

۳-۲ بررسی اختیارات قانونی سازمان حفاظت محیط‌زیست درخصوص مناطق چهارگانه

براساس بند ط ماده ۸ قانون مدیریت خدمات کشوری، حفظ محیط‌زیست از امور حاکمیتی محسوب می‌شود. منظور از امور حاکمیتی آن دسته از اموری است که تحقق آن موجب اقتدار و حاکمیت کشور است و منافع آن بدون محدودیت شامل همه اقشار جامعه گردیده و بهره‌مندی از این نوع خدمات موجب محدودیت برای استفاده دیگران نمی‌شود. این وظیفه براساس ماده ۲۴ همین قانون قابل‌واگذاری به بخش غیردولتی نمی‌باشد.

۳-۲-۱ قانون شکار و صید

در قانون شکار و صید (مصوب ۱۳۴۶ با اصلاحات بعدی) مواد زیر با مناطق حفاظت‌شده مرتبط بوده و تکالیفی در این‌خصوص متوجه سازمان حفاظت محیط‌زیست می‌باشد:

در بند پ ماده ۶ این قانون، حفظ و نگاهداری شکارگاه‌ها و فضای حیاتی حیوانات قابل شکار و حمایت آن‌ها دربرابر گرسنگی و تشنگی و صید و شکار بی‌رویه و عوامل و حوادث نامساعد جوی و طبیعی مانند حریق جنگل و مراتع و سیل و طغیان رودخانه‌ها و بیماری‌های واگیر و مسمومیت نباتی و امثال آن از وظایف سازمان تعیین نموده است. بدیهی است با توجه تعریف شکارگاه در زمان تصویب قانون مذکور انطباق زیادی با مناطق حفاظت‌شده دارد.

در بند چ این ماده، از دیگر تکالیف مقرر، «ایجاد» پارک‌های ملی و مناطق حفاظت‌شده نام برده است درحالی‌که براساس تعاریف محیط‌زیست طبیعی مناطق مذکور به‌صورت طبیعی وجود داشته و بشر هیچ دخالتی در ایجاد آن‌ها ندارد و فقط می‌توان این مناطق را تعیین و ابلاغ نمود ولی نمی‌توان پارک ملی یا منطقه حفاظت‌شده را ایجاد یا احداث کرد.

در بند چ این ماده تصریح شده است همکاری با سازمان‌های مربوط به جنگل و مرتع و خاک و آب به‌منظور حفظ منابع طبیعی کشور از دیگر تکالیف بوده و بدیهی است مناطق چهارگانه از مصادیق بارز منابع طبیعی محسوب می‌شود.

بی‌تردید اولین حمایت کیفری مشخص و مستقیم از مناطق چهارگانه در بند د ماده ۱۰ این قانون تبلوریافته است. در این بند مقرر شده هرکس اقدام به از بین بردن رستنی‌ها ازجمله قطع درختان، خارزنی، بوته‌کنی و تعلیف غیرمجاز در مناطق حفاظت‌شده و پناهگاه‌های حیات‌وحش و تجاوز و تخریب در این مناطق بنماید به جزای نقدی از یک‌صد هزار تا یک میلیون ریال یا حبس از یک ماه تا شش ماه محکوم می‌شود.

در بند ب ماده ۱۱ قانون یاد شده تصریح شده، هر کس اقدام به شکار و صید در مناطق ممنوع و یا خلاف محدودیت‌ها و ممنوعیت‌هایی که سازمان در حدود اختیارات قانونی خود تعیین و آگهی کرده است و شکار غیرمجاز در قرق‌های اختصاصی بنماید به جزای نقدی از یک‌میلیون و پانصد هزار ریال تا سه میلیون ریال یا حبس از ۹۱ روز تا ۶ ماه محکوم می‌شود.

در بند د این ماده نیز همین مجازات را برای تخریب چشمه‌ها و آبشخور حیوانات در مناطق حفاظت‌شده و پناهگاه‌های حیات‌وحش تعیین‌شده است.

در بندهای مختلف ماده ۱۲ قانون مذکور مجازات حبس از سه ماه تا سه سال و یا به جزای نقدی از یک‌میلیون و پانصد هزار ریال تا هجده میلیون ریال برای مرتکبین اقدامات ذیل در نظر گرفته شده است:

ب – شکار و صید در مناطق حفاظت‌شده و پناهگاه‌های حیات‌وحش بدون تحصیل پروانه ویژه و صید غیرمجاز در رودخانه‌های حفاظت‌شده.

ج – از بین بردن رستنی‌ها و تعلیف و تخریب در پارک‌های ملی و آثار طبیعی ملی و هرگونه تجاوز و فعالیت غیرمجاز در این‌گونه مناطق.

د – آلوده نمودن آب رودخانه‌ها، دریاچه‌ها و تالاب‌های حفاظت‌شده، چشمه‌ها و آبشخورها به موادی که باعث آلودگی آب و از بین رفتن آبزیان شود.

پ – شکار و صید بدون پروانه در مناطق حفاظت‌شده و قرق‌های اختصاصی و پناهگاه‌های حیات‌وحش

در ماده ۱۳ مجازات بزرگ‌تری نسبت به مواد قبلی درخصوص دخل و تصرف در مناطق چهارگانه اعمال‌شده است و مقررشده است هر کس مرتکب اعمال زیر شود به مجازات حبس از نودویک روز تا سه سال یا جزای نقدی از یک‌میلیون و هشت‌صد هزار ریال تا بیست میلیون ریال و درصورت تکرار به هر دو مجازات محکوم می‌شود:

ب – شکار ببر – یوزپلنگ – تمساح (کروکدیل) در پارک‌های ملی.

هـ – ایجاد یا فراهم کردن مقدمات آتش‌سوزی در پارک‌های ملی و آثار طبیعی ملی و مناطق حفاظت‌شده یا پناهگاه‌های حیات‌وحش براثر بی‌مبالاتی یا عدم رعایت مقررات محیط‌زیست و یا تخلف از نظامات دولتی.

ث – ایجاد یا سبب ایجاد حریق در پارک‌های ملی – آثار طبیعی ملی – مناطق حفاظت‌شده و پناهگاه‌های حیات‌وحش براثر بی‌احتیاطی یا بی‌مبالاتی و یا تخلف از نظامات دولتی.

تبصره ۱- درصورت ایجاد آتش‌سوزی عمدی در پارک‌های ملی و آثار طبیعی ملی، مرتکب، به مجازات‌های مقرر در ماده (۶۷۵) قانون مجازات اسلامی محکوم خواهد شد.

در ماده ۱۵ این قانون به‌صورت غیرمستقیم فعل شروع به تخریب اکوسیستم مناطق تحت حفاظت نیز جرم تلقی شده است چراکه ماده تصریح شده است شروع به شکار جانوران قابل شکار و صید برخلاف مقررات این قانون قابل‌تعقیب و مجازات می‌باشد و مرتکب به حداقل مجازات مقرر محکوم خواهد شد. که این تعیین مجازات برای شروع به شکار (بدون آنکه حتی شکار صورت گرفته‌شده باشد) حمایت کیفری مناسب از برای جلوگیری از تخریب اکوسیستم‌های حساس مناطق تحت حفاظت می‌باشد.

ماده ۱۶ قانون، جنبه بازدارندگی مناسب داشته و در آن پیش‌بینی‌شده است درصورت تکرار جرایم پیش‌بینی‌شده در مواد ۱۱، ۱۲ و ۱۳ این قانون مرتکب به اشد مجازات محکوم خواهد شد.

در ماده ۱۸ این قانون، صراحتاً سازمان حفاظت محیطزیست مسئول پیگیری در مراجع قضایی درخصوص جرایم مصرح معرفی و تصریح‌شده است که درمورد جرایم مذکور در این قانون سازمان از حیث مطالبه ضرر و زیان ناشی از جرم برحسب مورد شاکی یا مدعی خصوصی شناخته می‌شود.

در ماده ۲۲ این قانون پیش‌بینی مناسبی درخصوص استفاده از ظرفیت سایر قوانین جزایی مرتبط به‌عمل‌آمده به‌گونه‌ای که درمورد جرایم مذکور در این قانون هرگاه عمل ارتکابی طبق سایر قوانین مستلزم مجازات شدیدتری باشد مرتکب به مجازات اشد محکوم خواهد شد.

در ماده ۲۶ تکلیف بسیار مهمی برای سازمان جنگل‌ها درخصوص حفظ اکوسیستم مناطق چهارگانه منظور نموده است به‌گونه‌ای که مقرر شده سازمان جنگلبانی ایران موظف است قبل از واگذاری طرح‌های بهره‌برداری نظر سازمان را درمورد اجرای طرح‌های مزبور ازلحاظ تعیین منطقه حفاظت‌شده یا پارک ملی خواستار شود.

در ماده ۳۰ قانون موصوف، تمهیدات لازم درخصوص تأمین بودجه جهت جبران خسارت وارده به اکوسیستم مناطق چهارگانه به‌عمل‌آمده است به‌گونه‌ای که وجوه حاصل از اجرای قانون شکار و صید غیر از درآمد ناشی از بهای پروانه‌های شکار و صید و ضرر و زیان که به‌موجب بند (الف) ماده (۴۵) قانون وصول برخی از درآمدهای دولت هزینه خواهد شد به‌حساب خاصی نزد خزانه‌داری کل واریز می‌شود. سازمان برنامه و بودجه موظف است همه‌ساله معادل ۷۰ درصد آن را به‌طور جداگانه در بودجه سازمان منظور کند تا صرف حفاظت از حیات‌وحش، کنترل مناطق تحت نظارت سازمان و تأمین هزینه‌های مربوط به اجرای ماده (۹) قانون شکار و صید مصوب ۱۳۴۶ و اصلاحیه بعدی آن شود.

۳-۲-۲ قانون حفاظت و بهسازی محیط‌زیست

تعیین مناطقی تحت عنوان پارک ملی – آثار طبیعی ملی – پناهگاه حیات‌وحش و منطقه حفاظت‌شده براساس بند الف ماده ۳ قانون حفاظت و بهسازی محیط‌زیست مصوب ۱۳۵۳/۳/۲۸ به عهده شورای عالی حفاظت محیط‌زیست می‌باشد.

در ماده ۶ این قانون وظایف و تکالیف مرتبط ذیل را برای سازمان مذکور مقرر نموده است:

الف – انجام تحقیقات و بررسی‌های علمی و اقتصادی در زمینه حفاظت و بهبود و بهسازی محیط‌زیست و جلوگیری از آلودگی و برهم‌خوردن تعادل محیط‌زیست ازجمله موارد زیر:

۱ – طرق حفظ تعادل اکولوژیک طبیعت (حفظ مناسبات محیط‌زیست).

۲ – تغییراتی که تأسیسات و مستحدثات مختلف در وضع فیزیکی و شیمیایی و بیولوژیک خاک، آب‌وهوا ایجاد می‌نمایند و این تغییرات سبب دگرگونی وضع طبیعی می‌گردند. مانند تغییر و تخریب مسیر رودخانه‌ها، تخریب جنگل‌ها و مراتع، دگرگونی اکولوژی دریاها، به هم خوردن زهکشی طبیعی آب‌ها و دگرگونی و انهدام تالاب‌ها.

۳ – استفاده از سموم کشاورزی یا مواد مصرفی زیان‌آور به محیط‌زیست.

۴ - (...)

۵ - حفظ محیطزیست ازنظر ظواهر طبیعت و طرق زیباسازی آن. ب - پیشنهاد ضوابط به‌منظور مراقبت و جلوگیری از آلودگی آب، هوا، خاک، پخش فضولات اعم از زباله و مواد زائد کارخانجات و به‌طورکلی عواملی که مؤثر بر روی محیط می‌باشند. ج - هرگونه اقدام مقتضی به‌منظور بهبود و بهسازی محیطزیست در حدود قوانین مملکتی با حفظ حقوق اشخاص. د - تنظیم و اجرای برنامه‌های آموزشی به‌منظور تنویر و هدایت افکار عمومی در زمینه حفظ و بهسازی محیطزیست. هـ - (...) و - برقراری هرگونه محدودیت و ممنوعیت موقتی زمانی - مکانی - نوعی و طریقی و کمی شکار و صید و اعلام آن طبق مقررات ماده ۴ قانون شکار و صید. ز - همکاری با سازمان‌های مشابه خارجی و بین‌المللی به‌منظور حفظ محیطزیست در حدود تعهدات متقابل.

در ماده ۸ این قانون، اختیارات خاصی درخصوص اعمال مدیریت در مناطق چهارگانه به سازمان حفاظت محیطزیست اعطاء شده است و مقررشده است که مبادرت به هرگونه شکار و صید و پرورش و تکثیر و نگاهداری و خریدوفروش جانوران وحشی و اجزاء آن و استفاده و سیاحت از مناطق مذکور در بند (الف) ماده ۳ {مناطق چهارگانه} این قانون مستلزم تحصیل پروانه یا اجازه از سازمان می‌باشد، در هر یک از موارد فوق که ضرورت ایجاب نماید، سازمان می‌تواند با تصویب شورای عالی حفاظت محیطزیست اجازه یا پروانه رایگان صادر نماید.

در ماده ۱۶ تصریح‌شده کلیه عرصه و اعیان املاک متعلق به دولت واقع در محدوده مناطق مذکور در بند (الف) ماده ۳ همچنین کلیه تالاب‌های متعلق به دولت در اختیار سازمان قرار خواهد داشت و سازمان در بهره‌برداری از تالاب‌ها (به‌استثناء تالاب انزلی) و املاک مذکور قائم‌مقام قانونی مؤسسات یا سازمان‌های مربوط می‌باشد ولی حق واگذاری عین آن‌ها را ندارد.

در بررسی مفاد این ماده مشخص می‌شود صرفاً عرصه و اعیان املاک که مترادف با ساختمان است، در اختیار سازمان حفاظت محیطزیست قرار گرفته و قانون

درخصوص اراضی که بحث اصلی بوده، سکوت اختیار کرده و نقش سازمان موصوف را درخصوص اراضی مناطق چهارگانه، مشخص نکرده است.

این ماده در ادامه تصریح می‌نماید کلیه تالاب‌های متعلق به دولت در اختیار سازمان قرار خواهد داشت. در این حال، براساس اصل ۴۵ قانون اساسی، تالاب‌ها انفال محسوب شده و در اختیار حکومت اسلامی می‌باشد و در این بهره‌برداری، سازمان، قائم‌مقام قانونی مؤسسات یا سازمان‌های مربوط می‌باشد. لازم به ذکر است در هیچ‌کدام از قوانین و حتی مصوبات هیأت وزیران عنوان "قائم‌مقام قانونی" تعریف‌نشده و حدود وظایف و اختیارات این عنوان تبیین نگردیده است و در آخر این ماده واگذاری عین بهره‌برداری از تالاب‌ها و یا املاک واقع در مناطق چهارگانه به غیر ممنوع شده است.

لازم به ذکر است، سازمان حفاظت محیطزیست بخصوص ادارات کل تابعه استانی در دعوای مربوط به دخل و تصرف اراضی مناطق چهارگانه معمولاً به این ماده استناد می‌نمایند که امری نادرست به نظر می‌رسد زیرا براساس مطالب پیش‌گفته، اصولاً این ماده هیچ‌گونه نقشی درخصوص اراضی مناطق حفاظت‌شده برای سازمان موصوف قائل نشده است.

در اختیار داشتن املاک واقع در اراضی مناطق چهارگانه صرفاً از جهت بهره‌برداری از وضعیت موجود این ساختمان‌ها می‌باشد اما اگر سازمان حفاظت محیطزیست براساس نیاز اداری بخواهد در آنان تغییری ایجاد کند باید وفق قوانین موضوعه اقدام به خرید این املاک از دولت بنماید.

آیین‌نامه اجرایی این قانون به شکل وسیع‌تری به موضوعات مناطق چهارگانه به شرح زیر پرداخته است:

در ماده ۶ آیین‌نامه شرط پیشنهاد تعیین مناطق چهارگانه به شورای عالی حفاظت محیطزیست منوط به رعایت شرایط ذیل شده است:

الف – مشخص نمودن حدود دقیق مناطق موردنظر و ارائه نقشه آن در مقیاس مناسب

ب -توجیه پیشنهاد تطبیق وضع طبیعی منطقه پیشنهادی با تعاریف مربوط به هر منطقه

در ماده ۷ آیین‌نامه یادشده تدابیر لازم برای حفظ اکوسیستم پارک ملی لحاظ شده است به‌گونه‌ای که مقررشده تیراندازی و شکار در پارک‌های ملی ممنوع است.

تیراندازی حتی به‌قصد غیر شکار به دلیل ایجاد وحشت در حیات‌وحش در این اکوسیستم حساس، ممنوع اعلام‌شده و شکار به معنای عام آن به هر وسیله و طریق ممکن ممنوع گردیده است.

در ماده ۸ محدودیت‌های بیشتری برای حفظ اکوسیستم پارک ملی و همچنین آثار طبیعی ملی در نظر گرفته‌شده است، به‌طوری‌که تعلیف احشام و قطع اشجار و بوته‌کنی و تجاوز و تخریب محیط‌زیست و به‌طورکلی هر عملی که موجب از بین رفتن رستنی‌ها و تغییر اکوسیستم باشد در پارک‌های ملی و آثار طبیعی ملی ممنوع است.

محدودیت اخیر به‌حدی گسترده است که عملاً امکان هرگونه فعالیت تحت هر عنوان و به هر شکل که موجب تغییر اکوسیستم مناطق مذکور شود را از میان می‌برد.

در ماده ۱۰ ورود و عبور از داخل مناطق چهارگانه منوط به رعایت دستورالعمل ذی‌ربط سازمان حفاظت محیط‌زیست شده است.

در ماده ۱۱ محدودیت‌ها با تعاریف تخصصی‌تر به پناهگاه حیات‌وحش و منطقه حفاظت‌شده تعمیم داده‌شده است چراکه براساس این ماده، قطع اشجار و بوته‌کنی و خارزنی و ذغال‌گیری و تجاوز و تخریب محیط‌زیست و به‌طورکلی هر عملی که موجب از بین رفتن رستنی‌ها و تغییر اکوسیستم شود در پناهگاه‌های حیات‌وحش و مناطق حفاظت‌شده که اراضی آن متعلق به دولت باشد، بدون اجازه ممنوع است

در بخش آخر این ماده به قید " به‌شرط آنکه مناطق مذکور در اراضی متعلق به دولت باشد" اشاره‌شده است که این شرط زیاده است چراکه اصولاً امکان تعریف و تصویب این مناطق در اراضی بخش خصوصی امکان‌پذیر نمی‌باشد و تمامی اراضی مناطق چهارگانه جزء اراضی ملی محسوب می‌شوند.

از دیگر وظایف سازمان حفاظت محیط‌زیست در حفظ حدود و ثغور این مناطق اگهی کردن حدود این مناطق وفق ماده ۱۳ است.

قرار داشتن واحدهای آلاینده در داخل و یا مجاورت مناطق چهارگانه وفق بند د ماده ۱۴ ممنوع است.

در زمینه آموزش عمومی به‌منظور آشنایی با اهمیت و ارزش‌های محیطزیست (مانند مناطق چهارگانه) وفق ماده ۲۲ سازمان حفاظت محیطزیست مکلف شده به‌منظور تنویر افکار عمومی برنامه‌های آموزشی خاص تنظیم و به مرحله اجرا بگذارد و ماده ۲۳ نیز آموزش رسمی کشور در کلیه مقاطع اعم از ابتدایی، راهنمایی، متوسط و عالی نیز منظور شده است که این دو ماده تأثیر به سزایی در حفظ اکوسیستم مناطق چهارگانه ازطریق افزایش آگاهی عمومی دارد.

۳-۲-۲ -۱ آیین‌نامه اجرایی قانون حفاظت و بهسازی محیطزیست

این آیین‌نامه مورخ ۱۳۵۴/۱۲/۴ براساس ماده ۲۱ قانون مذکور در ۹ فصل به تصویب رسید. فصل اول اختصاص به تعاریف مناطق چهارگانه دارد. ماده ۶ بیان می‌دارد: هرگونه پیشنهاد برای تعیین مناطق مذکور دربند الف ماده ۳ قانون حفاظت و بهسازی محیطزیست به پیشنهاد سازمان و با رعایت شرایط صورت می‌گیرد. براساس ماده ۷ تیراندازی و شکار در پارک‌های ملی ممنوع است. در ماده ۸ این آیین‌نامه آمده است: تعلیف احشام و قطع اشجار و بوته‌کنی و تجاوز و تخریب محیطزیست و به‌طورکلی هر عملی که موجب از بین رفتن رستنی‌ها، تغییر اکوسیستم باشد در پارک‌های ملی و آثار طبیعی ملی ممنوع است. همچنین براساس ماده ۹ تجدید و تمدید پروانه‌های اکتشاف و بهره‌برداری صادره برای معادن واقع در پارک‌های ملی و آثار طبیعی ملی ممنوع می‌باشد. در ضمن در ماده ۱۰ آمده است که ورود به مناطق مذکور و عبور از آن‌ها به‌استثنای جاده‌های عمومی تابع دستورالعمل سازمان خواهد بود. نهایتاً ماده ۱۱ قطع اشجار و بوته‌کنی و خارزنی و ذغال‌گیری و تجاوز و تخریب محیطزیست و به‌طورکلی هر عملی که موجب از بین رفتن رستنی‌ها و تغییر اکوسیستم شود در پناهگاه‌های حیات‌وحش و مناطق حفاظت‌شده که اراضی آن متعلق به دولت باشد را بدون اجازه ممنوع اعلام کرده است.

۳-۲-۳ قانون ایمنی زیستی جمهوری اسلامی ایران

در ماده ۵ این قانون چنین تصریح‌شده که مسئولیت حفاظت از تنوع زیستی و ذخایر ژنتیکی آن در محدوده حیات‌وحش، پارک‌های ملی، مناطق حفاظت‌شده، مناطق شکارممنوع، رودخانه‌ها، تالاب‌ها و دریاها بر عهده سازمان حفاظت محیطزیست کشور است.

چنان‌که ملاحظه می‌شود قانون‌گذار انجام دو مسئولیت مهم شامل حفاظت از تنوع زیستی و حفاظت از ذخایر ژنتیکی در مناطق چهارگانه به عهده سازمان حفاظت محیطزیست گذاشته و بدیهی است بر همین استناد قانونی تکلیف انجام کلیه امور اجرایی و حقوقی برای انجام این مهم بخصوص در مراجع ذی‌ربط مانند دستگاه‌های اجرایی و قضایی به عهده دارد.

۳-۲-٤ قانون تعاریف محدوده و حریم شهر، روستا و شهرک و نحوه تعیین آن‌ها

براساس ماده ۱۱ این قانون تعاریف محدوده و حریم مندرج در مفاد قانون مذکور را نمی‌توان به مناطق چهارگانه تعمیم داد. قانون‌گذار با این اقدام جلوی دخل و تصرف این مناطق را به‌عنوان تعاریف محدوده و حریم گرفته و در ماده ۱۲ نیز ضمانت کیفری لازم پیش‌بینی‌شده است به‌این معنا که در این ماده مقرر گردیده هرگونه تخلف از احکام موضوع این قانون به‌عنوان تجاوز به حقوق عمومی و جرم محسوب می‌شود.

۳-۲-۵ قانون اخذ ورودیه از بازدیدکنندگان پارک‌ها و موزه‌های تاریخ طبیعی

در این قانون پیش‌بینی تأمین بخشی از اعتبارات و یا بودجه لازم برای حفظ اکوسیستم مناطق چهارگانه دیده‌شده است: به سازمان حفاظت محیطزیست اجازه داده می‌شود به‌منظور حفاظت و حراست از سرمایه‌های ملی و گسترش کمی و کیفی آن‌ها و برای تعمیق آموزش‌های عمومی به‌ویژه در موزه‌های تاریخ طبیعی و ارائه خدمات از استفاده‌کنندگان و بازدیدکنندگان از نمایشگاه‌ها و موزه‌های تاریخ طبیعی و مناطق مذکور در بند "الف" ماده ۳ قانون حفاظت و بهسازی محیطزیست، به‌استثناء مراکز آموزشی و تحقیقاتی در ازای تسهیلاتی که فراهم می‌آورد، ازطریق صدور بلیت وجه دریافت نماید.

درتبصره ۴، سازمان حفاظت محیطزیست در نحوه هزینه‌کرد، اختیار وسیعی داشته به‌گونه‌ای که پیش‌بینی شده در هرسال معادل ۵۰ درصد وجوه حاصل از اجرای ماده‌واحده و حداکثر برابر اعتبار پیش‌بینی‌شده در ردیف مربوط در قانون بودجه مربوطه را براساس درخواست وجه ذی‌حساب سازمان مزبور دریافت نماید و بدون الزام به رعایت قانون محاسبات عمومی و با رعایت قانون نحوه هزینه کردن اعتبارات خارج از شمول(...) مصوب ۱۳۶۴/۱۱/۶ برای فراهم آمدن اهداف مندرج در ماده‌واحده تأمین نیازهای تجهیزاتی و تدارکاتی امور حفاظت از محیطزیست به مصرف برساند.

۳-۲-٦ قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران

در ماده ۱۰۵ چنین مقررشده که کلیه طرح‌ها و پروژه‌های بزرگ تولیدی و خدماتی باید پیش از اجرا و در مرحله انجام مطالعات امکان‌سنجی و مکان‌یابی، براساس ضوابط پیشنهادی شورای عالی حفاظت محیطزیست و مصوب هیأت وزیران مورد ارزیابی زیست‌محیطی قرار گیرد. رعایت نتایج ارزیابی توسط مجریان طرح‌ها و پروژه‌های مذکور الزامی است. نظارت بر حسن اجرای این ماده برعهده سازمان برنامه‌وبودجه می‌باشد. در تبصره ماده مذکور آمده که سازمان حفاظت محیطزیست موظف است راهکارهای عملی و اجرایی پروژه‌های عمرانی و اشتغال‌زایی در مناطق حفاظت‌شده را به طریقی فراهم نماید که ضمن رعایت مسائل زیست‌محیطی، طرح‌های توسعه عمرانی متوقف نگردد.

۳-۲-۶ -۱ آیین‌نامه اجرایی بند (الف) ماده (۱۰۴) قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران

ماده ۲ – در اجرای بند (الف) ماده (۱۰۴) قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران– مصوب ۱۳۷۹ – الزامات زیر باید رعایت شوند:

- الف – بهره‌برداری و یا فعالیت در عرصه‌های منابع طبیعی نیازمند تدوین و تصویب طرح‌ها توسط دستگاه‌های اجرایی یا مراجع ذی‌ربط خواهد بود.
- ب – در بهره‌برداری از منابع رعایت اصول فنی حفظ آب‌وخاک و به حداقل رسانیدن ضایعات زیست‌محیطی الزامی است.

- ج – به‌منظور حفظ عرصه‌های جنگلی و مناطق تحت حفاظت محیطزیست، وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح هماهنگی لازم را با نیروهای مسلح در تعیین محل رزمایش‌ها به عمل می‌آورد.

۳-۲-۷ قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران

در بند الف ماده ۶۷ این قانون مقرر شده بود که برنامه مدیریت زیست بومی در زیست‌بوم‌های حساس، به‌ویژه دریاچه ارومیه تهیه و به مرحله اجرا درمی‌آید. سازمان حفاظت محیطزیست با همکاری سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و وزارتخانه‌های نیرو و جهاد کشاورزی، آیین‌نامه اجرایی این ماده را تهیه و به تصویب هیأت‌وزیران می‌رسانند.

در بند ب ماده ۶۸ قانون تصریح شده که به دولت اجازه داده می‌شود با رعایت اصول (۷۲) و (۸۵) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران برای تقلیل آلاینده‌های وارد به محیطزیست و تخریب آن، «صندوق ملی محیطزیست» وابسته به سازمان حفاظت محیطزیست را تأسیس کند. منابع موردنیاز صندوق یادشده برای انجام فعالیت‌های مذکور ازطریق کمک‌های بخش غیردولتی داخلی و خارجی تأمین می‌گردد. اساسنامه صندوق ملی محیطزیست مشترکاً توسط سازمان حفاظت محیطزیست، وزارت امور اقتصادی و دارائی و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور تهیه و به تصویب هیأت وزیران خواهد رسید.

بند ۳ ماده ۵ اساسنامه صندوق ملی محیطزیست، یکی از وظایف عمده این صندوق را اعطای تسهیلات مالی برای جلوگیری از تخریب محیطزیست ازطریق حفظ، احیاء و مدیریت تنوع زیستی (شامل زیستگاه، زیست‌بوم، گونه و ژن) تعیین نموده است.

۳-۲- ۷ -۱ ضوابط آیین‌نامه اجرایی بند (الف) ماده (۱۰۴) قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران

در بند ج ماده این آیین‌نامه به‌منظور حفظ اکوسیستم مناطق چهارگانه بخصوص در عملیات نظامی مقررشده است به‌منظور حفظ عرصه‌های جنگلی و مناطق تحت حفاظت

محیط‌زیست، وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح، هماهنگی لازم را با نیروهای مسلح در تعیین محل رزمایش‌ها به عمل می‌آورد.

۳-۲- ۸ قانون معادن مصوب ۱۳۷۷

ماده ۲۴ این قانون چنین تصریح نموده که جهت تسریع در امر اکتشاف و بهره‌برداری از معادن، دستگاه‌های اجرایی مربوطه مکلف‌اند حداکثر ظرف چهار ماه نسبت به استعلام وزارت معادن و فلزات درمورد حریم‌های قانونی آن‌ها و مناطق موضوع بند (الف۹ ماده ۳ قانون حفاظت و بهسازی محیط‌زیست {سازمان حفاظت محیط‌زیست} و رعایت قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع هنگام صدور پروانه اکتشاف و بهره‌برداری اعلام نظر نمایند. عدم اعلام نظریه به‌منزله موافقت دستگاه‌های مزبور برای اجرای عملیات فوق تلقی می‌شود.

۳-۲- ۹ قانون اصلاح قانون معادن مصوب ۱۳۹۰

در ماده۲۴ این قانون اصلاحاتی نسبت به قانون مصوب سال ۱۳۷۷ به وجود آمده و مقرر نموده است که برای تسریع در امر اکتشاف و بهره‌برداری از معادن، دستگاه‌های اجرایی و متولیان قانونی مربوط مکلف‌اند حداکثر ظرف دو ماه نسبت به استعلام وزارت صنعت، معدن و تجارت جهت صدور پروانه اکتشاف در موارد ذیل اعلام نظر نمایند:

ـ (...)

چ ـ مناطقی با عنوان پارک ملی، آثار طبیعی ملی، پناهگاه حیات‌وحش و حفاظت‌شده

(...) استعلام از دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط، توسط وزارت صنعت، معدن و تجارت و فقط یک‌بار برای صدور پروانه اکتشاف انجام می‌گیرد. پروانه اکتشاف توسط وزارت صنعت، معدن و تجارت حداکثر سه ماه پس از استعلام صادر می‌شود. اعلام نظر باید برای کل محدوده موردتقاضا صورت گیرد و عدم اعلام نظر در مهلت مقرر به‌منزله موافقت دستگاه‌های مذکور تلقی می‌شود.

تبصره۱ـ دستگاه‌های اجرایی مربوط مکلف‌اند ظرف سه ماه پس از ابلاغ این قانون، نسبت به اعلام وضعیت حریم‌های قانونی خود به وزارت صنعت، معدن و تجارت اقدام نمایند.

تبصره۳ـ وزارت صنعت، معدن و تجارت و سازمان حفاظت محیط‌زیست مکلف‌اند درمورد معادن متروکه و مسبوق به سابقه، واقع در مناطق موضوع بند (چ) این ماده بررسی و تصمیم‌گیری نمایند و درصورت عدم توافق چنانچه با در نظر گرفتن نوع ماده معدنی و میزان ذخیره ازنظر مصالح ملی، بهره‌برداری از این معادن به مصلحت باشد، وزارت صنعت، معدن و تجارت با تصویب هیأت وزیران نسبت به احیاء و راه‌اندازی آن‌ها اقدام کند.

۳-۲- ۹ -۱ ضوابط زیست‌محیطی فعالیت‌های معدنی

ماده ۱ـ اصطلاحات و ضوابط مندرج در این تصویب‌نامه دارای معانی زیر است:

(...) ۷ـ مراکز حساس منظور در این ضوابط به مراکزی از قبیل سکونتگاه‌های انسانی، درمانی، آموزشی، نظامی، منابع آب شرب (سفره‌های زیرزمینی، رودخانه‌ها و سدها) بزرگراه و جاده ترانزیتی و جاده اصلی، پارک ملی، تالاب، دریاچه، اثر طبیعی ملی، زیستگاه‌های حیات‌وحش، مناطق و رودخانه‌های حفاظت‌شده اطلاق می‌گردد.

ماده ۲ـ صدور، تجدید و تمدید پروانه‌های اکتشاف از معادن طبقه یک و دو واقع در پارک‌های ملی و آثار طبیعی ملی، تالاب‌های موضوع کنوانسیون رامسر (فوریه ۱۹۷۱) و آن دسته از پناهگاه‌های حیات‌وحش و مناطق حفاظت‌شده مذکور در بند"الف" موافقت‌نامه فی‌مابین وزارت صنایع و معادن و سازمان حفاظت محیط‌زیست (مورخ۱۳۵۴/۷/۲۱) رودخانه‌های حفاظت‌شده، معادن روباز (سطحی) در محدوده عرصه‌های جنگلی و مراتع مشجر و نیز داخل محدوده‌های مصوب شهری ممنوع می‌باشد

ماده ۳ـ صدور پروانه اکتشاف و بهره‌برداری از مواد معدنی واقع در پناهگاه‌های حیات‌وحش و مناطق حفاظت‌شده جدید (بعد از موافقت‌نامه مورداشاره در ماده (۲) این ضوابط) موکول به توافق بین سازمان حفاظت محیط‌زیست و وزارت صنایع و معادن و

رعایت مفاد قانون حفاظت و بهسازی محیطزیست ـ مصوب ۱۳۵۳ ـ انجام ارزیابی زیست‌محیطی و در چارچوب الگوی ارزیابی زیست‌محیطی و این ضوابط می‌باشد.

ماده ۴ـ وزارت صنایع و معادن مکلف است در موارد ذیل از سازمان حفاظت محیطزیست استعلام‌نماید و سازمان مذکور حداکثر ظرف یک ماه از تاریخ وصول استعلام نظر خود را اعلام نماید. عدم اعلام نظر به منزله موافقت است:

الف) صدور کلیه پروانه‌های اکتشاف

ب) تمدید پروانه بهره‌برداری معادن داخل مناطق چهارگانه

ج) صدور پروانه بهره‌برداری برای معادنی که نیاز به اکتشاف ندارند.

تبصره ۱ـ صدور پروانه اکتشاف برای مواد معدنی طبقه سه و چهار منوط به اخذ مجوز موردی از سازمان حفاظت محیطزیست می‌باشد و سازمان مذکور ظرف یک ماه از تاریخ وصول استعلام نظر خود را اعلام می‌نماید، عدم اعلام نظر به‌منزله موافقت است.

۳-۲- ۱۰ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور

در ماده ۲۸ قانون حمایت مؤثر در راستای تحقق استفاده کم‌هزینه از ابزار مراجع قضایی پیش‌بینی‌شده به‌گونه‌ای که در این ماده مقرر شده است به‌منظور رفع تصرف از اراضی دولتی، ملی و وقفی، سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور، سازمان امور اراضی و سازمان حفاظت محیطزیست، سازمان اوقاف و امور خیریه و وزارت راه و شهرسازی حسب مورد پس از تأیید بالاترین مقام دستگاه اجرایی مربوط، از پرداخت هزینه‌های دادرسی معاف می‌باشند.

معافیت از هزینه دادرسی نقش بسیار مهمی و تأثیرگذار در طرح دعاوی درجهت رفع تصرفات از اراضی ملی به‌ویژه مناطق چهارگانه محسوب می‌شود.

۳-۲- ۱۱ قانون مجازات اسلامی

ماده ۶۹۰ این قانون یکی از مهم‌ترین ابزارهای حمایت کیفری از مناطق چهارگانه تحت حفاظت محسوب می‌گردد. در این ماده تصریح‌شده هر کس به‌وسیله صحنه‌سازی

از قبیل پی‌کنی، دیوارکشی، تغییر حدفاصل، امحای مرز، کرت‌بندی، نهرکشی، حفر چاه، غرس اشجار و زراعت و امثال آن بـه تهیـه آثـار تصـرف در اراضـی مزروعـی اعـم از کشت‌شده یا در آیش زراعـی، جنگـل‌هـا و مراتـع ملـی شـده، کوهسـتان‌هـا، بـاغ‌هـا، قلمستان‌ها، منابع آب، چشمه‌سارها، انهار طبیعی و پارک‌های ملی، تأسیسات کشـاورزی و دامداری و دام‌پروری و کشت و صنعت و اراضی موات و بایر و سایر اراضی و امـلاک متعلق به دولت یا شرکت‌های وابسته به دولت یا شـهرداری‌هـا یـا اوقـاف و همچنـین اراضی و املاک و موقوفات و محبوسات و اثلاث باقیه که بـرای مصـارف عـام‌المنفعـه اختصاص‌یافته یا اشخاص حقیقی یا حقوقی به‌منظور تصرف یا ذی‌حـق معرفـی کـردن خود یا دیگری، مبادرت نماید یا بدون اجازه سازمان حفاظت محـیط‌زیسـت یـا مراجـع ذی‌صلاح دیگر مبادرت به عملیاتی نماید کـه موجـب تخریـب محـیط‌زیسـت و منـابع طبیعی گردد یا اقدام به هرگونه تجاوز و تصرف عدوانی یا ایجاد مزاحمت یا ممانعـت 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 ممانعـت از حق یا اعاده وضع به حال سابق نماید.

تبصره ۱ – رسیدگی به جرایم فوق‌الذکر خارج از نوبت به عمـل مـی‌آیـد و مقـام قضایی با تنظیم صورت‌مجلس دستور متوقف ماندن عملیات متجاوز را تا صـدور حکـم قطعی خواهد داد.

تبصره ۲ – درصورتی‌که تعداد متهمان سه نفر یا بیشـتر باشـد و قـرائن قـوی بـر ارتکاب جرم موجود باشد قرار بازداشت صادر خواهد شد، مدعی می‌تواند تقاضـای خلـع ید و قلع بنا و اشجار و رفع آثار تجاوز را بنماید.

۳-۲- ۱۲ قانون رفع برخی از موانع تولید و سرمایه‌گذاری صنعتی

در ماده ۲۴ مقررشده جهت تسریع در امر اکتشاف و بهره‌برداری از معادن، دستگاه‌هـای اجرایی مربوطه مکلف‌اند حداکثر ظرف مدت دو ماه نسبت به اسـتعلام وزارت صـنایع و معادن جهت صدور پروانه اکتشاف در موارد زیر اعلام نظر نمایند:

ـ در حریم قانونی راه‌ها و راه‌آهن؛

ـ در داخل شهرها و حریم قانونی آن‌ها؛
ـ در حریم قانونی سدها و شبکه توزیع آب و حوضچه‌های سدها و قنوات؛
ـ در داخل جنگل‌ها و مراتع؛
ـ در حریم اماکن مقدسه و ابنیه تاریخی؛
ـ در حریم پادگان‌ها و محل استقرار نیروهای مسلح؛
ـــ در مناطق موضوع بند (الف) ماده (۳) قانون حفاظت و بهسازی محیطزیست {مناطق چهارگانه} عدم اعلام نظر در مهلت مقرر به‌منزله موافقت دستگاه‌های مزبور تلقی می‌شود.

۳-۲- ۱۳ قانون برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران

بند د ماده ۱۹۳ این قانون بر حفظ اکوسیستم تالاب‌ها که یکی از مهم‌ترین مناطق حفاظت‌شده می‌باشند، تأکید ویژه دارد به‌گونه‌ای که در آن مقررشده با توجه به شرایط ویژه تالاب‌های کشور از منظر اقتصادی، کشاورزی، زیست بومی، تنوع زیستی و گردشگری و وجود مراتع و اراضی زراعی مطلوب در اطراف آن‌ها و وجود چالش‌های جدی در تخصیص منابع آب در این مناطق و به‌طورکلی، پیچیدگی و شکنندگی زیست‌بوم طبیعی این مناطق، دولت مکلف است در سال اول برنامه، با ساماندهی مجدد سازمان‌های موجود در بخش‌های آب، کشاورزی، منابع طبیعی، محیطزیست و گردشگری، نسبت به اعمال مدیریت یکپارچه با مشارکت بهره‌برداران در دشت‌های اطراف این تالاب‌ها اقدام نماید.

۳-۲- ۱٤ مصوبه هیأت وزیران درخصوص تعیین سازمان حفاظت محیطزیست به‌عنوان نماینده دولت در مناطق چهارگانه

هیأت وزیران در تاریخ ۱۳۸۴/۳/۸ به استناد اصل ۱۳۸ قانون اساسی و ماده ۱۶قانون حفاظت و بهسازی محیطزیست، به منظور رفع مشکلات قانونی طرح و پیگیری دعاوی حقوقی و کیفری درخصوص دخل و تصرف و تخریب اکوسیستم مناطق چهارگانه در

مراجع قضایی مقرر نمود که به‌منظور حفاظت کامل از مناطق چهارگانه مذکور در بند الف ماده ۳ قانون حفاظت و بهسازی محیطزیست مستند به ماده ۳ قانون یاد شده و تأمین دلایل و مستندات کافی برای ارایه به مراجع قضایی هنگام تجاوز و تخریب منابع ملی و دولتی واقع در مناطق مزبور، سازمان حفاظت محیطزیست به‌عنوان نماینده دولت در مناطق مزبور از لحاظ مالکیت بر منابع و اراضی ملی و دولتی تعیین می‌شود.

لازم به ذکر است این مصوبه ازسوی مجلس شورای اسلامی به شرح نامه زیر، مغایر با قانون تشخیص داده شد.

رئیس وقت مجلس شورای اسلامی طی نامه شماره ۲۸۲۱۹/۱۲۵۱۵۲ م ب مورخ ۱۳۸۴/۶/۱۲ خطاب رئیس وقت جمهور اعلام می‌دارد نظر به اینکه مطابق بند ۳ ماده ۲۳ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع مصوب سال ۱۳۴۶ نمایندگی دولت درمورد حقوق مالکیت مربوط به عرصه و اعیانی جنگل‌ها و مراتع و بیشه‌های طبیعی و اراضی جنگلی، از وظایف و اختیارات رئیس سازمان جنگلبانی کشور است، لذا، مصوبه شماره ۱۹۵۶۰/ت ۳۱۱۲۱ هـ مورخ ۸۴/۳/۸ که نمایندگی دولت را ازنظر مالکیت بر منابع و اراضی ملی و دولتی به سازمان حفاظت محیطزیست تفویض کرده مغایر قانون است.

۳-۲- ۱۵ مصوبه حفاظت از ده درصد مجموع جنگل‌های کشور (مصوب ۱۳۷۷)

شورای عالی حفاظت محیطزیست در تاریخ ۱۳۷۷/۱۰/۲۳ باتوجه به اهمیت و حساسیت عرصه‌های جنگلی کشور و به‌منظور تسریع در حفاظت و جلوگیری از تخریب مناطق جنگلی به استناد بند الف ماده ۳ قانون حفاظت و بهسازی محیطزیست تصویب نمود که معادل ده درصد از مجموع جنگل‌های کشور، منطقه حفاظت‌شده اعلام شود. در اجرای این تصمیم، سازمان حفاظت محیطزیست و سازمان جنگل‌ها و مراتع مکلف شدند، تا پایان شهریورماه ۱۳۷۸ محدوده‌های ارزشمند و یا در معرض تخریب معادل حداقل ده درصد جنگل‌های کشور را تعیین و ضمن مشخص نمودن، حدود آن را در نقشه‌هایی با مقیاس مناسب و اخذ تأیید شورای عالی طبق ماده ۴ قانون شکار و صید رسماً آگهی نمایند.

۳-۲- ۱۶ قانون حفاظت، احیاء و مدیریت تالاب‌های کشور (مصوب ۱۳۹۶/۲/٤)

با توجه به اینکه تالاب‌ها از مناطق با ارزش حفاظت‌شده محسوب می‌شود، قانون‌گذار علاوه بر حمایت‌های قانونی در قالب قوانین و مقررات مربوط به مناطق چهارگانه به‌صورت خاص، قانون موصوف که به‌صورت جامع‌تر حمایت کیفری تالاب‌ها را تبیین نموده و حسب مفاد آن مقرر شده است که هرگونه بهره‌برداری و اقدامی که منجر به تخریب و آلودگی غیرقابل‌جبران تالاب‌ها گردد، ممنوع است. مرجع تشخیص تخریب و آلودگی غیرقابل‌جبران، سازمان حفاظت محیط‌زیست می‌باشد که در این قانون سازمان نامیده می‌شود.

تبصره ـ آیین‌نامه جلوگیری از تخریب و آلودگی غیرقابل‌جبران تالاب‌ها حداکثر ظرف مدت شش ماه از تاریخ ابلاغ این قانون توسط سازمان تهیه می‌شود و به تصویب هیأت وزیران می‌رسد تا مبنای عمل سازمان مذکور و تمامی مراجع ذی‌ربط قرار گیرد. این آیین‌نامه باید متضمن حفظ و احیاء تالاب‌های کشور باشد.

در ماده ۲ آن سازمان مکلف است که نیاز آبی زیست‌محیطی تالاب‌ها را تعیین و وزارت نیرو مکلف است ضمن تدوین و اجرای برنامه مدون نسبت به تخصیص و تأمین آن اقدام نماید.

در ماده ۳ این قانون چنین آمده که واردکردن گونه‌های گیاهی و جانوری غیربومی مضر به تالاب‌ها ممنوع می‌باشد. فهرست گونه‌های مذکور توسط سازمان تعیین و هر دو سال یک‌بار بازنگری و منتشر می‌شود.

ماده ۴ به این مطلب تأکید دارد که اشخاص حقیقی و حقوقی متخلف از احکام این قانون و مقررات مصوب پس از اقامه دعوا توسط سازمان، علاوه بر توقف فعالیت و جبران خسارات وارده، حسب تشخیص مرجع قضایی به پرداخت جریمه به میزان سه تا پنج برابر خسارات وارده و درصورت تکرار، علاوه بر جبران خسارات به پرداخت جریمه به میزان شش تا هشت برابر خسارات وارده محکوم می‌شوند.

تبصره۱ـ درآمدهای ناشی از اجرای وصول جریمه‌ها و خسارات موضوع این قانون طی ردیف درآمدی جداگانه که در قانون بودجه هرسال مشخص می‌شود، به‌حساب خزانه‌داری کل کشور واریز و معادل صد درصد آن با پیش‌بینی در قوانین بودجه سنواتی

به‌منظور جبران خسارت وارده و حفاظت، احیاء و مدیریت تالاب‌ها در اختیار صندوق ملی محیط‌زیست قرار می‌گیرد.

تبصره۲ـ سازمان در اجرای این قانون، از پرداخت هزینه دادرسی معاف می‌باشد.

دست‌آخر، ماده ۵ دولت را مکلف کرده تا اعتبارات موردنیاز برای اجرای طرح‌های لازم جهت تحقق اهداف این قانون را در بودجه‌های سنواتی سالیانه دستگاه‌های ذی‌ربط پیش‌بینی نماید.

۳-۳ بررسی اختیارات قانونی سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور درخصوص مناطق چهارگانه

بی‌تردید سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور بعد از سازمان حفاظت محیط‌زیست مهم‌ترین نقش را در حفاظت از مناطق چهارگانه دارد و دلیل آن مالکیت این سازمان به نمایندگی از دولت بر کلیه عرصه‌های ملی ازجمله اراضی مناطق چهارگانه می‌باشد. به همین دلیل بررسی اهداف و وظایف قانونی این سازمان می‌تواند کمک مؤثری در نقش سازمان موصوف در حمایت کیفری از مناطق تحت حفاظت داشته باشد.

اهداف سازمان شامل حفظ و حمایت، احیاء، توسعه و بهره‌برداری اصولی از جنگل‌ها، مراتع، اراضی جنگلی، بیشه‌های طبیعی، اراضی مستحدثه ساحلی، حفاظت و حمایت از آب‌وخاک کشور ازطریق مدیریت علمی بر حوزه‌های آبخیز و رعایت اصول توسعه پایدار است.

عمده وظایف قانونی این سازمان در ارتباط با مناطق چهارگانه به شرح زیر است:

- تدوین سیاست‌ها و راهبردهای بخش منابع طبیعی و آبخیزداری و تنظیم و اجرای برنامه‌های توسعه منابع طبیعی و آبخیزداری در چهارچوب سیاست‌های توسعه پایدار
- حفظ، حمایت، حراست و بهره‌برداری اصولی از جنگل‌ها، مراتع و بیابان‌ها و حوزه‌های آبخیز کشور

- تشخیص و تفکیک حریم قانونی اراضی ملی از مستثنیات اشخاص حقیقی و حقوقی و تثبیت حاکمیت دولت بر منابع ملی کشور
- بررسی و مطالعه حوزه‌های آبخیز کشور به‌منظور برنامه‌ریزی و تهیه طرح‌های جامع و اجرای فعالیت‌های منابع طبیعی و آبخیزداری در حوزه‌های آبخیز کشور
- توسعه جنگل‌ها و مراتع دست کاشت، پارک‌های جنگلی، اصلاح و احیای جنگل‌ها و مراتع مخروبه و ترویج زراعت چوب با تأکید بر حفظ ذخایر ژنتیکی و تنوع زیستی گیاهی

۳-۳-۱ قانون شکار و صید

در ماده ۲۵ این قانون تصریح‌شده جنگل‌هایی را که تا تاریخ تصویب این قانون بهره‌برداری از آن‌ها وسیله سازمان جنگلبانی به عمل می‌آید و یا با انعقاد قراردادهای لازم و طبق طرح‌های جنگلداری بهره‌برداری از آن‌ها به اشخاص حقیقی یا حقوقی واگذارشده است تا انقضاء مدت اجرای طرح نمی‌توان به مناطق حفاظت‌شده یا پارک وحش اختصاص داد.

مفهوم مخالف قانون مذکور این است که چنانچه بخشی از جنگل‌ها که حسب تشخیص سازمان حفاظت محیط‌زیست می‌بایست موردحفاظت قرار گیرند، عملاً امکان تمدید زمان اجرای این طرح وجود نداشته و پس از پایان زمان اجرای، می‌توان فرآیند مربوط به حفاظت منطقه را انجام داد.

در ماده ۲۶ صراحتاً مقرر شده سازمان جنگلبانی ایران موظف است قبل از واگذاری طرح‌های بهره‌برداری، نظر سازمان را درمورد اجرای طرح‌های مزبور ازلحاظ تعیین منطقه حفاظت‌شده یا پارک ملی خواستار شود ولی پس از اعلام نظر نمی‌توان در محدوده جنگلی که طرح آن موردتوافق قرار گرفته مناطق حفاظت‌شده یا پارک ملی اعلام کرد.

لذا سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور، عملاً مکلف به استعلام درخصوص طرح‌های بهره‌برداری از جنگل از سازمان حفاظت محیط‌زیست شده است.

ماده ۲۷ تصریح می‌نماید در مواردی که سازمان شکاربانی بخواهد جنگل‌های قابل بهره‌برداری را به‌عنوان مناطق حفاظت‌شده و یا پارک ملی اعلام کند باید قبلاً موافقت سازمان جنگلبانی را جلب نماید.

مفهوم مخالف این مطلب، حکایت از آن دارد که درخصوص جنگل‌هایی که جنبه بهره‌برداری ندارند (مانند جنگل‌های غرب کشور) نیازی به موافقت سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور نیست.

۳-۳-۲ قانون حفاظت و بهسازی محیط‌زیست

براساس ماده ۲ این قانون، وزیر جهاد کشاورزی عضو شورای عالی حفاظت محیط‌زیست بوده و بدیهی است در جلسات شورا نظرات سازمان تابع یعنی سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور منعکس خواهد کرد.

در ردیف ۲ بند الف ماده۳ این قانون تعیین مناطق چهارگانه توسط شورای عالی حفاظت محیط‌زیست موکول به کسب موافقت وزیر کشاورزی و منابع طبیعی درمورد مناطقی گردیده که با اجازه یا توسط سازمان جنگل‌ها و مراتع کشور در آن‌ها طرح جنگلداری یا مرتع‌داری به‌موقع عمل گذارده شده یا می‌شود.

نکته مهم در این قانون آنکه شرط مذکور صرفاً محدود به مناطقی است که در آن طرح جنگلداری و یا مراتع در آن به‌موقع به اجرا گذارده شده یا می‌شود، لذا در مناطقی که فاقد طرح مصوب جنگل و با مرتع بوده و درصورت وجود طرح مصوب، به‌موقع عمل نشده است، نیازی به کسب موافقت موصوف نمی‌باشد.

۳-۳-۳ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع

در ماده ۲ این قانون تصریح‌شده حفظ و احیاء و اصلاح و توسعه و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع و بیشه‌های طبیعی و اراضی جنگلی ملی شده متعلق به دولت به عهده سازمان جنگلبانی ایران است.

با عنایت به اینکه مناطق چهارگانه دقیقاً در تعاریف فوق قرار می‌گیرد، بحث حفظ اراضی این مناطق که در شمار اراضی ملی محسوب شده، به عهده سازمان جنگل‌ها،

مراتع و آبخیزداری کشور نیز می‌باشد ولی این امر نافی مسئولیت سازمان حفاظت محیطزیست نیست اما در مواردی که پرونده دخل و تصرف اراضی مناطق چهارگانه توسط سازمان حفاظت محیطزیست در مراجع قضایی مطرح رسیدگی می‌شود، برخی از محاکم به‌دلیل آنکه مالکیت این اراضی با سازمان حفاظت محیطزیست نبوده و با سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور به نمایندگی از دولت می‌باشد از قبول شکوائیه خودداری می‌نمایند.

باید توجه داشت در قوانین و مقررات هر جا که لازم بوده اختیارات واگذاری سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور درخصوص مناطق چهارگانه مطلقاً استثنا شده است اما وظایف آن سازمان درخصوص حفظ این مناطق مورد استثنا نشده و لذا حفظ این مناطق در مقابل دخل و تصرف غیرقانونی مانند سایر اراضی ملی بر عهده سازمان مذکور می‌باشد.

در تبصره ۴ ماده ۳۱ قانون تأکید شده، آن قسمت از اراضی جنگلی جلگه‌ای و مراتع و بیشه‌های طبیعی که به‌منظور حفظ و حمایت نسل شکار از طرف سازمان محیطزیست با رعایت قوانین و مقررات مربوط به‌عنوان پارک ملی یا منطقه حفاظت‌شده اعلام گردیده یا خواهد شد و در اختیار سازمان مزبور قرار داشته و یا بعداً قرار خواهد گرفت، قابل‌واگذاری به غیر نیست.

نکته مهم در این تبصره اینکه مناطق چهارگانه علاوه بر اینکه قابل‌واگذاری نیست، با توجه به تأکید بر عبارت‌های «اعلام خواهد شد» و «بعداً قرار خواهد گرفت»، چنانچه مناطقی برای این امر تحت بررسی باشد حتی قبل از اینکه در شورای عالی حفاظت محیطزیست به تأیید برسد، نیز قابل‌واگذاری نیست.

بی‌تردید از مهم‌ترین قوانین بیانگر حمایت کیفری از حفظ و تمامیت مناطق چهارگانه مفاد تبصره ۵ ماده ۳۳ قانون مذکور است که اشعار می‌دارد واگذاری اراضی موضوع تبصره(۴) ماده(۳۱) اصلاحی قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع مصوب۱۳۵۴/۳/۱۴ در مناطق مذکور در بند (الف) ماده (۳) قانون حفاظت و بهسازی محیطزیست مناطق چهارگانه تحت حفاظت مصوب۱۳۵۳/۳/۲۸ ممنوع بوده و نسبت به استرداد زمین اقدام خواهد شد.

نکته حائز اهمیت در این قانون تأکید بر این مهم است که واگذاری اراضی مناطق چهارگانه تحت هر عنوانی، ممنوع است و باید نسبت به استرداد آن اقدام نمود.

در ماده ۵۵ ضمانت کیفری لازم درخصوص حفظ حدود مناطق چهارگانه (اراضی ملی) توسط قانون‌گذار منظور شده است و به تصریح این ماده، هر کس به‌قصد تصرف به منابع ملی مذکور در ماده ۱ قانون ملی شدن جنگل‌های کشور تجاوز کند به یک سال تا سه سال حبس تأدیبی محکوم خواهد شد. تبصره ۱ – وزارت کشاورزی و منافع طبیعی مکلف است به‌وسیله گارد جنگل و مأموران خود به‌محض اطلاع رفع تجاوز کند و (...).

با عنایت به اینکه اراضی مناطق چهارگانه دقیقاً در زمره اراضی ملی محسوب می‌شوند، چنانچه این اراضی تحت هر عنوان مورد تصرف و تجاوز قرار گیرند سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور مکلف است اقدام قانونی لازم را در مراجع قضایی به‌منظور رفع تصرف از مناطق چهارگانه به عمل آورد.

۳-۳- ۳ -۱ آیین‌نامه اجرایی ماده (۳۳) اصلاحی قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع کشور(مصوب۱۳۹۴/۷/۲۲)

در بند ن تبصره ۲ ماده ۱ این آیین‌نامه ضمن تعریف مناطق چهارگانه (مناطق موضوع بند (الف) ماده (۳) قانون حفاظت و بهسازی محیطزیست ـ مصوب ۱۳۵۳ـ که توسط شورای عالی حفاظت محیطزیست به‌عنوان مناطق پارک ملی، آثار طبیعی ملی، پناهگاه حیات‌وحش و منطقه حفاظت‌شده با رعایت نکات مندرج در ذیل بند (الف) ماده یادشده تعیین و حدود آن تصویب‌شده باشد.) مجدداً بر مستثنا بودن این مناطق از واگذاری تأکید شده است.

۳-۳-٤ قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران

در بند ج ماده ۶۸ این قانون مقرر شده وزارت جهاد کشاورزی موظف است به‌منظور تعیین تکلیف نهایی و تثبیت مالکیت دولت به عرصه‌های منابع ملی {اراضی مناطق چهارگانه جزء عرصه‌های ملی می‌باشد و این قانون عام بوده و شامل کلیه عرصه‌های

ملی و بدون هیچ‌گونه استثنایی می‌باشد} و دولتی تا پایان برنامه چهارم، اتمام عملیات ممیزی و تفکیک منابع ملی و دولتی از مستثنیات و اشخاص اقدام کند. سازمان ثبت‌اسناد و املاک کشور باید تا صدور اسناد، نقشه‌های ارضی منابع ملی و دولتی را به‌عنوان اسناد رسمی پذیرفته و آن‌ها را ملاک عمل قرار دهد.

در ماده ۶۹ تصریح شده دولت {سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور} مکلف است برنامه حفظ، احیاء، اصلاح، توسعه و بهره‌برداری از منابع طبیعی تجدیدشونده را با توجه به اولویت‌های زیر تنظیم و به مورداجرا بگذارد:

الف – خروج دام از جنگل و ساماندهی جنگل‌نشینان شمال تا پایان برنامه چهارم به میزان هفتاد درصد باقیمانده دام و جنگل‌نشینان در پایان سال ۱۳۸۳.

ب – کاهش پنجاه‌درصد دام مازاد از مراتع جهت تعادل بین دام و مرتع و همچنین لغو و اصلاح پروانه چراهای مربوط.

ج – اجرای عملیات آبخیزداری در بیست درصد سطح حوزه‌های سدهای در دست اجرا، تمام‌شده و ده درصد حوزه‌های سایر مناطق

د – توسعه زراعت چوب به میزان حداقل یک‌صد هزار هکتار، حذف تعرفه واردات چوب و تشدید مبارزه با قاچاق چوب.

هـ – توسعه فضای سبز و جنگل‌های دست کاشت به میزان حداقل پانصد هزار هکتار. همچنین اجرای عملیات کنترل کانون‌های بحرانی بیابان‌زا به میزان حداقل یک و نیم میلیون هکتار.

و – اجرای عملیات پخش سیلاب در حوزه‌های شهری، روستایی و سایر اراضی کشاورزی و منابع طبیعی به میزان یک و نیم میلیون هکتار به‌منظور ایجاد مراتع مشجر، تبدیل اراضی بیابانی به زراعی و تغذیه آبخوان‌ها.

ز – پوشش کامل حفاظتی در جنگل‌های کشور (شمال، زاگرس، ارسباران، خلیج عمان و ایرانی – تورانی)

ح – پوشش کامل سوخت‌رسانی به عشایر، جنگل‌نشینان و روستائیان

ط – گسترش مشارکت شوراهای روستایی و بسیج محلی در حفاظت از جنگل‌ها و مراتع به میزان پانزده درصد از سطح عملیاتی

ی – بهره‌برداری از جنگل صرفاً براساس تعدیل اکولوژیک و ضروریات حفظ جنگل صورت می‌گیرد.

۳-۳-۵ قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور

براساس ماده ۵۴ این قانون، وزارت جهاد کشاورزی مکلف است با همکاری سازمان ثبت‌اسناد و املاک کشور نسبت به رفع تداخلات ناشی از اجرای قوانین و مقررات موازی در اراضی ملی، دولتی و مستثنیات اشخاص اقدام نموده پس از رفع موارد اختلافی نسبت به اصلاح اسناد مالکیت و صدور اسناد اراضی کشاورزی اقدام نماید.
اجرای این قانون کمک مؤثری از جهت جلوگیری و دخل و تصرف اراضی مناطق چهارگانه محسوب می‌گردد.

۳-۳-٦ قانون تعیین تکلیف وضعیت ثبتی اراضی و ساختمان‌های فاقد سند رسمی

حسب ماده ۸ این قانون درصورتی‌که سند مورد تقاضا، اراضی کشاورزی و نسق زراعی و باغ باشد، هیأت باید با توجه به محل وقوع اراضی حسب مورد، نظر وزارتخانه‌های راه و شهرسازی یا جهاد کشاورزی را استعلام نماید. مراجع مذکور مکلف‌اند ظرف دو ماه از تاریخ ابلاغ با رعایت قانون ملی کردن جنگل‌ها مصوب ۱۳۴۱/۱۰/۲۷ و اصلاحات بعدی آن، قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی مصوب ۱۳۸۹/۴/۲۳، قانون حفظ و گسترش فضای سبز و جلوگیری از قطع بی‌رویه درخت مصوب ۱۳۵۲/۵/۱۱ و اصلاحات بعدی آن، قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها مصوب ۱۳۷۴/۳/۳۱و اصلاح بعدی آن، قانون منع فروش و واگذاری اراضی فاقد کاربری مسکونی برای امر مسکن به شرکت‌های تعاونی مسکن و سایر اشخاص حقیقی و حقوقی مصوب ۱۳۸۱/۵/۶ و قانون جلوگیری از خرد شدن اراضی کشاورزی و ایجاد قطعات مناسب فنی، اقتصادی مصوب ۱۳۸۵/۱۱/۲۱ مجمع تشخیص مصلحت نظام و با رعایت ماده (۶) این قانون، اعلام نظر نمایند. درصورت عدم ارسال پاسخ در مهلت مذکور یا ارسال پاسخ خلاف واقع، متخلف به انفصال موقت از خدمت دولتی به مدت سه ماه تا یک سال توسط هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری

محکوم می‌شود. درصورت تکرار، متخلف یا متخلفین به انفصال دائم از خدمات دولتی محکوم می‌گردند.

تبصره۱ـ سازمان حفاظت محیطزیست موظف است نقشه مناطق چهارگانه موضوع قانون محیطزیست را با مختصات جغرافیایی تهیه نماید و در اختیار واحدهای ثبتی کشور قراردهد.

تبصره۲ـ درصورتی‌که اراضی مشمول این ماده در حریم شهرها واقع شده باشد، هیأت مکلف است نظر هر دو وزارتخانه راه و شهرسازی و جهاد کشاورزی را استعلام نماید.

نکته مهم در این قانون شرط رعایت قوانین احصاء شده است که در آنان صراحتاً واگذاری مناطق چهارگانه ممنوع اعلام شده است لذا قانون‌گذار مجدداً حفظ مناطق چهارگانه تحت این عنوان جدید نیز مجاز ندانسته و حمایت کیفری لازم نیز در ذیل ماده پیش بینی شده است و نکته مهم دیگر تکلیف سازمان حفاظت محیطزیست مبنی بر تهیه نقشه مناطق چهارگانه و ارائه به واحدهای ثبتی کشور است که دقیقاً حدودوثغور این مناطق مشخص‌شده و عملاً امکان تعددی به این مناطق به حداقل خواهد رسید.

۳-۳- ۶ -۱ ضوابط آیین‌نامه اجرایی بند (ب) ماده (۱۲) قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی

در تبصره ۴ این قانون تمهیدات لازم برای جبران خسارات وارده به مناطق چهارگانه که به علت اجرای طرح‌های عمرانی حادث شده، پیش‌بینی گردیده بر این اساس که وزارت جهاد کشاورزی مکلف است اعتبارات ناشی از اخذ خسارات اجرای طرح‌های عمومی، عمرانی و توسعه‌ای در مناطق تحت مدیریت سازمان حفاظت محیطزیست را صرفاً در چارچوب عملیات موضوع ماده (۱۳) قانون و با نظر سازمان حفاظت محیطزیست در مناطق یادشده هزینه نماید.

۳-۳-۷ قانون برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران

در ماده ۱۴ این قانون تأکید مجدد بر عدم واگذاری مناطق چهارگانه صورت گرفته است به گونه‌ای‌که در مفاد مقرر شده وزارت جهاد کشاورزی موظف است اراضی ملی غیر کشاورزی به‌استثناء اراضی واقع در مناطق چهارگانه محیطزیست و خارج از حریم شهرها و محدوده روستاها را که موردنیاز سازمان تربیت‌بدنی است، به‌منظور احداث و توسعه اماکن و فضاهای ورزشی تأمین و به‌طور رایگان به سازمان تربیت‌بدنی واگذار نماید. همچنین وزارت مذکور موظف است با تأیید سازمان تربیت‌بدنی، اراضی با شرایط فوق را که موردنیاز بخش غیردولتی و تعاونی برای احداث اماکن ورزشی است به قیمت ارزش معاملاتی اعلام‌شده توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی با اولویت به تعاونی‌های ایثارگران واگذار نماید. تغییر کاربری این قبیل اراضی ممنوع است.

۳-۳-۸ آیین‌نامه اجرایی صدور اسناد مالکیت اراضی کشاورزی

به‌منظور جلوگیری از دخل و تصرف مناطق چهارگانه در ماده ۴ آیین‌نامه مذکور پیش‌بینی شده مدیریت جهاد کشاورزی شهرستان ضمن بررسی تقاضاهای واصل‌شده، گواهی لازم مبنی بر صدور سند مالکیت اراضی موضوع این آیین‌نامه و بلامانع بودن ازلحاظ مقررات اراضی موات و منابع ملی و اصلاحات اراضی و عدم تداخل با مناطق چهارگانه تحت مدیریت سازمان حفاظت محیطزیست و سایر مقررات مرتبط صادر و به اداره‌های ثبت‌اسناد و املاک محل ارسال می‌کند.

۳-۳-۹ آیین‌نامه اجرایی قانون جلوگیری از خرد شدن اراضی کشاورزی و ایجاد قطعات مناسب فنی، اقتصادی (مصوب ۱۳۹۵/۱۲/۸ هیأت وزیران)

به‌منظور جلوگیری از هرگونه اشتباه واگذاری و یا اجرای طرح در مناطق چهارگانه در تبصره ۱ ماده ۳ آیین‌نامه مذکور مقرر شده اداره جهاد کشاورزی مربوط مکلف است درمورد ملی و دولتی نبودن اراضی کشاورزی واقع در حریم شهرها و اراضی واقع در خارج از حریم شهرها و همچنین وقوع آن‌ها در مناطق چهارگانه تحت مدیریت سازمان حفاظت محیطزیست حسب مورد از ادارات راه و شهرسازی، منابع طبیعی و آبخیزداری

یا حفاظت محیط‌زیست شهرستان مربوط استعلام نماید. ادارات مذکور موظف‌اند ظرف حداکثر یک ماه پاسخ استعلام اداره جهاد کشاورزی را به‌صورت کتبی اعلام نمایند.

۳-٤ بررسی اختیارات قانونی سایر دستگاه‌های اجرایی کشور درخصوص مناطق چهارگانه

۳-٤-۱ قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن

در ماده ۶ این قانون، وزارت مسکن و شهرسازی موظف شده نسبت به مطالعه و مکان‌یابی جهت تأمین اراضی موردنیاز در قالب انواع طرح‌های توسعه شهری به‌صورت متصل(با اولویت توسعه درونی)، منفصل (ایجاد مجتمع‌های‌مسکونی، شهرک‌ها و شهرهای جدید) و همچنین توسعه سکونت‌گاه‌های موجود در پهنه سرزمین با رعایت ضوابط و مقررات شهرسازی اقدام نماید. کلیه وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی و شرکت‌های دولتی که صد درصد سرمایه و سهام آن‌ها متعلق به دولت است، مکلف‌اند نسبت به واگذاری رایگان اراضی در اختیار خود که در چارچوب مکان‌یابی‌های موضوع این قانون واقع می‌گردند به‌استثناء مناطق چهارگانه تحت مدیریت سازمان حفاظت محیط‌زیست به وزارت مسکن و شهرسازی حسب درخواست وزارتخانه مذکور با فوریت اقدام نمایند.

چنان‌که ملاحظه می‌شود حمایت قانون‌گذار در حفظ تمامیت مناطق چهارگانه در تعیین استثنا در ماده‌قانونی کاملاً بارز است و درواقع مقنن به انحای مختلف واگذاری مناطق چهارگانه ممنوع اعلام کرده است.

۳-۴- ۱ -۱ آیین‌نامه اجرایی قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن (مصوب ۱۳۸۷/۸/۲۰)

تمهیدات لازم برای جلوگیری از واگذاری مناطق چهارگانه در آیین‌نامه مذکور نیز پیش‌بینی‌شده است و علت تکرار این موضوع در قوانین و مقررات مختلف، آن است که این قوانین، امکان واگذاری اراضی ملی و دولتی تحت عناوین مختلف را پیش بینی کرده است اما به‌منظور پیشگیری از هرگونه تفسیر و پوشش قانونی برای واگذاری مناطق مذکور همواره مستثنا بودن این مناطق به شکلی تکرار و تأکید می‌شود که البته

خود، منبع حقوقی مناسبی برای حمایت کیفری از مناطق می‌باشد بنابراین در ماده ۱۹ آیین‌نامه مذکور مقرر شده کلیه وزارتخانه‌ها، مؤسسات و دستگاه‌های دولتی و همچنین شرکت‌هایی که صد درصد سرمایه و سهام آن‌ها متعلق به دولت می‌باشد، مکلف‌اند نسبت به واگذاری و تحویل رایگان اراضی در اختیار خود که در چارچوب مکان‌یابی موضوع ماده (۶) قانون قرار می‌گیرند (به‌استثناء مناطق چهارگانه تحت مدیریت سازمان حفاظت محیط‌زیست)، ظرف دو ماه از درخواست وزارت مسکن و شهرسازی اقدام نمایند.

۳-٤-۲ اصلاح مواد (۸) و (۱۱) آیین‌نامه عمران اراضی بایر(مصوب ۱۳۸۷/۳/۱۳)

در ماده ۱۱ این آیین‌نامه تأکید دیگری بر مستثنا بودن مناطق چهارگانه جهت واگذاری اراضی حتی تحت عنوان بایر به‌عمل‌آمده به گونه‌ای در تبصره ۳ این ماده مقرر شده است اراضی بایر واقع در داخل محدوده، حریم شهرها و شهرک‌های مصوب و نیز در مناطق چهارگانه سازمان حفاظت محیط‌زیست مصوب از شمول مقررات این آیین‌نامه خارج می‌باشد و تابع قوانین و مقررات مربوط خواهد بود.

۳-٤-۳ آیین‌نامه مربوط به استفاده از اراضی احداث بنا و تأسیسات در خارج از محدوده قانونی حریم شهرها

در تبصره ۳ ماده ۴ به‌منظور حفظ اراضی و مناطق حفاظت‌شده حتی به‌عنوان ساخت‌وساز مقرر شده است که احداث شهرها و شهرک‌های جدید در مناطق چهارگانه سازمان حفاظت محیط‌زیست ممنوع است.

۳-٤-٤ اصلاح ماده (۳) آیین‌نامه اجرایی تبصره (۲) ماده (۲) قانون اراضی مستحدث و ساحلی (مصوب۱۳۹٦/۲/۲٤ هیأت وزیران)

متن زیر جایگزین ماده (۳) آیین‌نامه اجرایی تبصره (۲) ماده (۲) قانون اراضی مستحدث و ساحلی موضوع تصویب‌نامه شماره ۳۲۷۹/ت۳۶۲۵۶ک مورخ ۱۳۸۷/۱/۱۹ می‌شود:

ماده۳ـ وزارت نیرو موظف است تا پایان برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران نسبت به تهیه نقشه حد بستر تالاب‌ها و دریاچه‌ها و علامت‌گذاری حد بستر و اراضی مستحدث تالاب‌ها {یکی از مهم‌ترین مناطق حفاظت‌شده} به‌نحوی‌که مبین حرایم آن‌هم باشد، اقدام و نسخه‌ای از نقشه‌های تهیه‌شده را برای اعمال وظایف قانونی در اختیار وزارت جهاد کشاورزی (سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور)، سازمان حفاظت محیطزیست و سازمان ثبت‌اسناد و املاک کشور قرار دهد.

۳-٤-٥ آیین‌نامه استفاده از اراضی، احداث بنا و تأسیسات در خارج از حریم شهرها و محدوده روستاها (مصوب ۱۳۹۱/۲/۲۰)

به‌منظور جلوگیری از هرگونه دخل و تصرف تحت عنوان استفاده از اراضی، احداث بنا و تأسیسات در خارج از حریم شهرها و محدوده روستاها در بند هـ ماده ۴ این آیین‌نامه مقرر شده است که ایجاد هرگونه بنا و تأسیسات در خارج از حریم شهرها و محدوده روستاها پس از رعایت مفاد طرح‌های توسعه و عمران (جامع) ناحیه‌ای و مجموعه شهری (درصورت وجود) با رعایت ضوابط و مقررات سازمان حفاظت محیطزیست در مناطق چهارگانه و ضوابط و معیارهای استقرار واحدها و فعالیت‌های صنعتی و تولیدی موضوع تصویب‌نامه شماره ۷۸۹۴۶/ت۳۹۱۲۷هـ مورخ ۱۳۹۰/۴/۱۵ و اصلاحات بعدی آن مجاز است.

فصل چهارم : حمایت کیفری در مقابله با دخل و تصرف مناطق چهارگانه

٤-١ مسئولیت

واژه مسئولیت در لغت، مصدر جعلی از ریشه "سَأَلَ" معنای بازخواست، مؤاخذه، ضمانت و ضمان است. در فقه و حقوق، مسئولیت عبارت است از تعهدی که به‌موجب ضرر وارده به غیر، دربرابر قضاء برای شخص به نفع فرد متضرر به وجود می‌آید و در پی آن برای او نتایج مدنی، کیفری و یا تأدیبی به بار می‌آورد. مسئولیت که رابطه حقوقی ناشی از فعل یا ترک زیان‌آور می‌باشد، ازطریق ایفای تعهد مسئول و یا اجرای کیفر درباره او زایل می‌گردند. عدوان عنصر مشترک مسئولیت‌های مدنی و کیفری است. به عبارتی، تعهد قانونی شخص بر رفع ضرری ناشی از تقصیر یا فعالیت که به دیگری وارد کرده، در بیان واژه مسئولیت آمده است. همچنین، مسئولیت حالتی است که انسان در آن از عمل خود مؤاخذه می‌شود و تعهدی است که شخص به جهت مقام یا سمت خود برای انجام یا عدم انجام وظیفه‌ای دارا است. مسئولیت، لازمه داشتن اختیار می‌باشد و موظف بودن به انجام دادن امری است.

٤-٢ انواع مسئولیت

با توجه به اهمیت مسئولیت در حفظ و پیشگیری و جبران خسارات وارده به مناطق تحت حفاظت، لزوم تبیین انواع مسئولیت به شرح زیر می‌باشد:

٤-٢-١ مسئولیت قانونی

هر نوع مسئولیت که در قانون آمده و قانون آن را بر مردمان تحمیل کرده باشد نه به مناسبت تخلف از تعهد ناشی از عقد یا سوء اجرای آن، مسئولیت قانونی نامیده می‌شود. مانند مسئولیت کارفرما نسبت به عمل کارگر.

٤-۲-۲ مسئولیت مدنی

مسئولیت مدنی در یک طبقه‌بندی دوگانه عبارت است از ضرر و زیان ناشی از جرم که باید طی دعوی مدنی از دادگاه خواسته شود و مسئولیت عمل غیر در خارج موارد کیفری مانند مسئولیت پدر نسبت به عمل اطفال خود شرط اساسی و اولیه برای مصداق یافتن مسئولیت مدنی که محور اصلی بحث حاضر را تشکیل می‌دهد، وجود خسارت یا زیان است. اگر عملی، هرچند نامتعارف و ناشایست و حتی جرم نیز باشد، چنانچه زیانی به بار نیاورد، مسئولیت مدنی تحقق نمی‌یابد و اهداف دیگر مانند تنبیه واردکننده زیان یا بازدارندگی نسبت به سایر اقدامات زیان‌بار که در مسئولیت کیفری ازجمله اهداف اصلی می‌باشد، در مسئولیت مدنی نقش فرعی ایفا می‌کند. در این نوع از مسئولیت، چهره کیفری و مکافات دهنده کارهای ناصواب جای خود را به جبران خسارت داده است به نظر می‌رسد که می‌توان مسئولیت مدنی را چنین تعریف کرد "هرگاه شخصی متعهد به جبران خسارت وارده بر دیگری باشد که این خسارت عرفاً منسوب به وی باشد و شخص هیچ حق مشروعی در اضرار به غیر نداشته باشد. مسئولیت مدنی در جبران خسارت خواهد داشت." الزام قانونی جبران خسارت وارده یکی از مباحث اصلی در مسئولیت مدنی است که گاهی ورود این خسارت ناشی از نقض قرارداد یا تأخیر در اجرای آن می‌باشد. در این مفهوم، مسئولیت مدنی، التزام به جبران خسارت وارد آمده بر دیگری است که این التزام را مسئولیت ناشی از قرارداد یا مسئولیت قراردادی مسئولیت در معنای عام می‌نامند و حل اختلاف بین زیان‌دیده و مسئول واردکننده خسارت براساس مفاد قرارداد است. زمانی نیز، عهدی در میان نیست، ولی تکلیف عمومی و عدم اضرار به غیر، حکم به جبران خسارت می‌نماید که تحت عنوان مسئولیت غیرقراردادی یا قهری یا قانونی مسئولیت در معنای خاص نامیده می‌شود، یعنی مسئولیتی است که ناشی از واقعه حقوقی و قانونی می‌باشد و این مسئولیت به مواردی مربوط می‌شود که قانون‌گذار تکالیف عامی را برای همگان تعیین کرده است و در اثر تخلف از آن خسارتی به دیگران وارد می‌آید. مسئولیت مدنی در معنای وسیع شامل مسئولیت‌های ناشی از نقض قرارداد و مسئولیت‌های غیرقراردادی، مسئولیت ناشی از رفتارهای زیان‌بار را در برمی‌گیرد همچنین، براساس اصل عدم تجمع

مسئولیت قراردادی و مسئولیت غیرقراردادی، درمورد یک خسارت نمی‌توان از هر دو مبنای قراردادی و غیر قراردادی استفاده کرد.

حفاظت از محیطزیست ازطریق قوانین کیفری بخشی دیگری از حقوق محیطزیست است که هرگونه تخریب و خسارات و آلودگی[1] محیطزیست با ضمانت مجازات ممنوع و درواقع جرم انگاری[2] کرده است.

هدف از اعمال مجازات‌های مقرر در این‌گونه قوانین، پیشگیری از وقع جرم است. به‌طورکلی جرایم زیست‌محیطی را با توجه ماهیتشان می‌توان به دو گروه به‌شرح زیر تقسیم نمود:

الف) جرایم نسبت به جانداران محیطزیست اعم از گیاهان و حیوانات وحشی

ب) جرایم ارتکابی نسبت به عناصر بی‌جان محیطزیست اعم از هوا، آب، خاک و سایر موارد مشابه

٤-۳ روش‌های متداول دخل و تصرف اراضی مناطق ملی

٤-۳-۱ تجاوز و تصرف مستقیم غیرقانونی اراضی ملی

یکی از روش‌های متداول در تصرف اراضی مناطق حفاظت‌شده، تجاوز مستقیم و تصرف عدوانی این اراضی می‌باشد. در این روش، اشخاص به‌صورت غیرقانونی و عدوانی زمین‌های موصوف را مورد تصرف قرار می‌دهند و یا با طرح دعاوی متعدد در دستگاه قضایی، ادعای تصرف و مالکیت نسبت به آن‌ها را دارند. همچنین در این روش، متصرفان به‌رغم تحقق تصرف، حاضر به رفع تصرف نیستند و با عدم پیگیری لازم از سوی مراجع ذی‌ربط و متولیان امر به دلایل مختلف، بر زمین تصرف‌شده تسلط یافته و بدین طریق مرتکب تصرف می‌گردند. نمونه بارز طرح دعاوی در دادگاه‌ها

---

۱. ماده ۹ قانون حفاظت و بهسازی محیطزیست – اقدام به هر عملی که موجبات آلودگی محیطزیست را فراهم نماید ممنوع است. منظور از آلوده ساختن محیطزیست عبارت است از پخش یا آمیختن مواد خارجی به آب یا هوا یا خاک یا زمین به میزانی که کیفیت فیزیکی یا شیمیایی یا بیولوژیک آن به‌طور زیان‌آور به حال انسان یا سایر موجودات زنده و یا گیاهان و یا آثار و ابنیه باشد تغییر دهد.

۲. ماده ۲ قانون مجازات اسلامی: هر رفتاری اعم از فعل یا ترک فعل که در قانون برای آن مجازات تعیین شده است جرم محسوب می‌شود.

درخصوص اراضی جنگلی و منابع طبیعی رخ می‌دهد که افراد با تصرف اراضی مذکور، ادعای داشتن سابقه کشت و زرع در ملک را داشته و بدین‌جهت تقاضای خروج زمین تحت تصرف خویش از اراضی ملی و دولتی را نموده و در اکثر موارد نیز با نظریه کارشناسی صورت گرفته در پرونده‌ها، چنانچه کل ملک موردادعا از زمره اراضی ملی یا دولتی خارج نگردد، حداقل بخشی از آن از ملی بودن خارج می‌گردد و بدین ترتیب افراد به‌راحتی زمین را که اساساً متعلق به عموم ملت می‌باشد، در تملک خویش می‌گیرند. به‌عنوان‌مثال در پرونده کلاسه ۸۵۰۰۱۵ دادگاه عمومی بخش کوهین قزوین با طرح دعوای خواهان، میزان ۸۲ هکتار از اراضی روستای حسین‌آباد قزوین که طبق رأی هیئت ماده‌واحده ملی اعلام شده بود، طبق نظریه کارشناسی غیرملی اعلام گردیده است. روش مذکور بنابر ماده ۶۹۰ کتاب پنجم قانون مجازات اسلامی عبارت است از اقدام به هرگونه صحنه‌سازی از قبیل پی‌کنی، دیوارکشی، تغییر حدفاصل و امحاء مرز، کرت بندی، نهرکشی، حفر چاه، غرش اشجار و زراعت و امثال آن در جنگل‌ها و مراتع برای تهیه آثار تصرف و به‌منظور ذی‌حق معرفی کردن خود یا دیگری. موارد مذکور در این ماده جنبه حصری نداشته و تمثیلی است؛ لذا اقدام به هر عملی که تهیه آثار تصرف ابتدایی محسوب شود، حتی اگر تصرف مادی و بالفعل نباشد مانند تغییر حدفاصل و امحای مرز، می‌تواند در زمره این روش از تصرف محسوب گردد.

نوع دیگری از روش تجاوز مستقیم و تصرف غیرقانونی اراضی مناطق چهارگانه، به‌عنوان یکی از طرق تصرفات این اراضی، بدین گونه است که اشخاص، زمین‌هایی در مجاورت اراضی موصوف را تملک نموده و در آن‌ها مشغول به کشت و زراعت هستند ولی به‌دلیل این هم‌جواری، به‌مرورزمان زمینه‌های تجاوز به اراضی مذکور را فراهم نموده و به‌تدریج با گسترش محدوده زمین خویش به سمت زمین‌های ملی و دولتی ادعای مالکیت نسبت به این محدوده از اراضی ملی یا دولتی را نیز می‌نمایند.

از دیگر انواع این روش‌ها چنین است که مأموران جنگلبانی یا محیطبانی یا و سایر مأموران ذی‌ربط در انجام امر خلع‌ید یا رفع تصرفی که مورد حکم دادگاه بوده است کوتاهی نموده و با آوردن شخصی که طبق آرای محاکم قضایی محکوم به خلع‌ید یا رفع تصرف از اراضی ملی یا دولتی گردیده است و تنظیم صورت‌جلسه‌ای که به امضای

فرد محکوم‌علیه می‌رسانند، حکم را اجراشده تلقی و پرونده را مختومه اعلام می‌نمایند. درصورتی‌که اشخاص مذکور دوباره به‌راحتی به تصرفات عدوانی خویش در اراضی مذکور ادامه می‌دهند و کسی هم معترض آن‌ها نمی‌گردد.

ازلحاظ حریم اراضی ملی و دولتی نیز همگی قوانین و مقررات مورداشاره حاکی‌های ذی‌ربط جهت اراضی ملی و دولتی‌های تعیین‌شده توسط مقام از آن است که حریم نیز مثل اراضی، متعلق به دولت بوده و تمامی آثار و احکام اراضی نسبت به آن‌ها نیز حاکم می‌باشد.

٤-۳-۲ تغییر کاربری غیرقانونی اراضی ملی

طبق قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغات مصوب ۱۳۷۴ و دستورالعمل تعیین مصادیق کاربری غیرمجاز موضوع ماده یک قانون اصلاح قانون مذکور، چنانچه تغییر کاربری در اراضی زراعی و باغ‌ها انجام گیرد، مشمول قانون فوق می‌باشد. بنابراین اراضی ملی و دولتی نظیر مراتع، جنگل‌ها، کوه‌ها و بیشه‌زارها مشمول این قانون نمی‌شوند؛ زیرا هیچ‌کدام از اراضی ملی و دولتی، زراعی و باغ محسوب نمی‌شود تا بتوان در آن‌ها به زراعت و باغ داری و کاشت درخت پرداخت. اما در برخی موارد ممکن است اراضی ملی و دولتی نیز مشمول قانون اصلاح حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها مصوب ۱۳۸۵ باشد. طبق مواد ۳۱ و ۳۲ آیین‌نامه اجرایی لایحه قانونی واگذاری و احیاء، اراضی در حکومت اسلامی مصوب ۱۳۵۹ شورای انقلاب اسلامی کلیه اراضی ملی و دولتی (به‌جز برخی موارد استثنا از قبیل جنگل‌ها و بیشه‌های طبیعی بخصوص مناطق چهارگانه) قابل‌واگذاری به اشخاص حقیقی و حقوقی جهت بهره‌برداری‌هایی نظیر طرح‌های کشاورزی، زراعت و دامداری هستند و طبق تبصره ۵۴ قانون بودجه سال‌های ۱۳۷۳، ۱۳۷۴ و ۱۳۷۵ کل کشور و ماده ۸۴ قانون نحوه وصول برخی از درآمدهای دولت مصوب ۱۳۷۳، با اعمال پنجاه‌درصد تخفیف نیز قابل‌واگذاری قطعی به اشخاص می‌باشند. لذا چنانچه شخصی پس از واگذاری قطعی، اقدام به تغییر کاربری املاک واگذارشده نماید، می‌تواند مشمول قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها گردد؛ زیرا پس‌ازاینکه اراضی ملی به‌منظور طرح‌های کشاورزی ازجمله زراعت و باغ

داری واگذار گردید، اراضی مذکور به استناد بند ۴ دستورالعمل تبصره ۲ و ۳ ماده یک قانون حفظ کاربری مصوب ۱۳۷۵/۵/۱، جزء اراضی زراعی و باغ محسوب شده و هرگونه تغییر کاربری این اراضی می‌تواند مشمول قانون فوق گردد. در این شیوه، اشخاص پس‌ازاینکه تا پنجاه‌درصد قیمت ارزیابی‌شده اراضی را آن‌هم به قیمت اراضی زراعی و باغ تصاحب کردند، اقدام به تغییر کاربری آن نموده و زمین‌های در اختیار گرفته را یا به کاربری مسکونی یا تجاری تبدیل می‌نمایند یا قطعه‌بندی نموده و به فروش می‌رسانند که در این فرآیند علاوه بر کاهش پنجاه‌درصد قیمت خرید که طبق قوانین مارالذکر از آن منتفع گردیده‌اند، چندین برابر قیمت زمین‌های اراضی زراعی و باغ نیز نصیب آن‌ها می‌گردد.

همچنین طبق ماده ۱۳ قانون زمین شهری مصوب ۱۳۶۶ هرگونه احداث بنا در اراضی موات شهری به‌نوعی تغییر کاربری اراضی مذکور محسوب و جرم شناخته شده است؛ لذا افراد سودجو با خرید یا تصرف اراضی مذکور اقدام به تغییر کاربری آن‌ها به مسکونی و تجاری نموده و با پرداخت عوارض و جریمه‌های قانونی در نظر گرفته‌شده اقدام به دخل و تصرف این اراضی می‌نمایند.

در قسمت دیگری از این روش، اشخاص با تغییر کاربری منابع طبیعی ازجمله مراتع و بیشه‌های طبیعی اقدام به طرح دعاوی اعتراض به تشخیص ملی بودن اراضی مذکور نموده و مدعی این می‌گردند که اراضی مذکور سابقه کشت و زرع داشته لذا از شمول اراضی ملی خارج و جزء مستثنیات قانون اصلاحات اراضی می‌باشد و درنهایت هم با کارشناسی‌های انجام‌گرفته در چنین پرونده‌هایی به‌دلیل وجود مشکلات عدیده ازجمله نبود وسایل و امکانات کافی جهت بررسی دقیق موضوع از سوی کارشناسان، عدم پیگیری‌های لازم از سوی مسئولان و متولیان امر و عدم وجود سامانه جامع ثبتی و نقشه‌ای هوایی دقیق که نشانگر محدود دقیق اراضی ملی و منابع طبیعی باشد، باعث می‌گردد که در اکثر موارد اشخاص موفق به اخذ رأی به نفع خویش گردند و بدین طریق هکتارها زمین متعلق به عموم و دولت را تصاحب نمایند.

٤-۳-۳ واگذاری‌های غیرقانونی و سوءاستفاده از واگذاری‌های قانونی

مستند واگذاری و بهره‌برداری از اراضی ملی و دولتی در دوره پس از انقلاب اسلامی، علاوه بر لایحه واگذاری و احیاء اراضی در حکومت اسلامی مصوب ۱۳۵۹ شورای انقلاب و آیین‌نامه اجرایی آن و دستورالعمل‌های راجع به ضوابط و شرایط واگذاری و بهره‌برداری از اراضی ملی و دولتی که پیش‌تر به آن‌ها اشاره گردید، ماده ۳۴ اصلاحی قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع مصوب۱۳۷۳، قانون مرجع تشخیص، اراضی موات و ابطال اسناد آن مصوب ۱۳۶۵، قانون زمین شهری مصوب تبصره ۵۴ قانون بودجه سال‌های ۱۳۷۳، ۱۳۷۴ و ۱۳۷۵، ماده ۸۴ قانون نحوه وصول برخی از درآمدهای دولت مصوب ۱۳۷۳ و درنهایت آخرین اراده قانون‌گذار درخصوص واگذاری اراضی ملی و دولتی، در دستورالعمل اصلاحی ضوابط واگذاری اراضی منابع ملی و دولتی برای طرح‌های کشاورزی و غیرکشاورزی تبلور یافته است.

واگذاری‌های فوق به دو صورت ممکن است منتهی به زمین‌خواری گردد. اول، واگذاری‌های صورت گرفته خلاف قوانین و موازین پیش بینی شده باشد، یعنی شرایط لازم درخصوص طرح پیشنهادی و موافقت کمیسیون‌های مربوطه یا اهداف قانون رعایت نگردیده است. برای مثال در پرونده معروف به بانک زمین در شهر بهشهر، وزیر کشاورزی وقت به‌موجب صلح‌نامه شماره ۱۱۸۵-۱۳۷۷/۲/۸ تنظیمی در دفترخانه اسناد رسمی شماره ۲۵۲ تهران، ۱۱ قطعه زمین، جمعاً به میزان ۴۱۷ هکتار از اراضی ملی را در ازای یک سیر نبات به یک شرکت واگذار نموده است. دوم، واگذاری‌های اولیه صورت گرفته صحیح و منطبق با قانون انجام‌گرفته باشد، اما در ادامه اشخاص پس از انتقال قطعی املاک به ایشان، از این واگذاری‌ها سوءاستفاده نموده و به‌راحتی با عدول از طرح اولیه که معمولاً طرح‌های کشاورزی و تولیدی می‌باشد، با تغییر کاربری زمین به مسکونی و تجاری و یا با قطعه‌بندی اراضی مذکور اقدام به فروش آن‌ها به افراد می‌نمایند.

انتقادهای فراوانی که از مراجع مختلف به این نوع واگذاری‌ها صورت گرفت و آثار زیانباری که واگذاری‌های مذکور ازنظر سهولت زمین‌خواری به بار آورد، قانون‌گذار را بر آن داشت تا با وضع تبصره ۲ ماده ۹ قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع

طبیعی مصوب ۱۳۹۸/۴/۲۳ انتقال قطعی مالکیت دولت در واگذاری اراضی ملی و دولتی و حتی موات را ممنوع و بهره‌برداری را صرفاً ازطریق اجاره و یا حق انتفاع تجویز کند. هرچند این تبصره دیر به تصویب رسید و تا زمان لازم‌الاجرا شدن آن بسیاری از اراضی ملی و دولتی و متعلق به عموم به افراد سودجو و فرصت‌طلب منتقل شد، اما ازاین‌جهت که بالاخره قانون‌گذار پی به این امر برد که قوانین سابق به‌رغم پیش‌بینی اهداف عالیه برای آن‌ها، در عمل بسیار ناکارآمد و باعث ایجاد مفسده‌های فراوان در جامعه گردیده‌اند و انتقال قطعی اراضی دولتی به اشخاص حقیقی و حقوقی می‌بایست ممنوع گردد، بسیار مفید و حائز اهمیت می‌باشد.

٤-٣-٤ تبانی با سازمان‌ها و کارمندان اداره‌های متولی امور اراضی ملی و دولتی

این روش متصرفان، معمولاً با سایر روش‌های آن در ارتباط بوده و در اکثر اوقات تبانی و هماهنگی با نهادها و سازمان‌ها و یا کارمندان و مسئولان دست‌اندرکار امور اراضی ملی و دولتی با روش‌هایی مانند واگذاری، تغییر غیرقانونی کاربری و جعل اسناد همراه است و با تبانی این اشخاص چنین اعمال غیرقانونی انجام می‌گیرد و باعث رشد روزافزون دخل و تصرف اراضی ملی و دولتی در کشور می‌شود. البته این تبانی همیشه با اشخاص و مأموران دولتی صورت نمی‌گیرد و در برخی موارد ممکن است تبانی بین اشخاص حقیقی باشد و باعث تصاحب زمین‌های متعلق به عموم و دولت گردد. مثلاً در بحث تبانی، گاهی افراد با روش‌های مختلف، زمین‌های بدون مالک یا مجهول‌المالک را پیدا می‌کنند و ضمن تبانی با یکدیگر، یک شکایت صوری تنظیم کرده و به‌عنوان شاکی و خوانده به دادگاه رفته و در آنجا نیز تمام مراحل قانونی را به‌خوبی پیش می‌برند؛ به‌گونه‌ای که قاضی و دادگاه متوجه تبانی آن‌ها نمی‌شوند و درنهایت حکم به تحویل زمین به یکی از طرفین دعوا می‌دهند و بدین طریق مسأله دخل و تصرف در پوشش قانون و با تبانی این اشخاص حقیقی صورت می‌گیرد.

تشخیص و شناسایی اراضی ملی و دولتی، هم در بحث گزارش‌دهی تخلفات صورت گرفته نسبت به اراضی مذکور و هم تصمیم‌گیری‌های کمیسیون ماده ۵ شورای عالی شهرسازی و معماری و نیز در مرحله واگذاری اراضی فوق به اشخاص و دادن

مجوزهای غیرقانونی جهت تغییر کاربری اراضی ملی و دولتی که همگی می‌توانند در زمره معاملات دولتی قرار گیرند، امکان تبانی با مسئولان و متولیان امر وجود دارد و می‌تواند مشمول قوانین مذکور گردند.

٤-٣-٥ جعل اسناد مالکیتی و هویتی

این روش متصرفان، باعث از بین رفتن مقادیر زیادی از اراضی ملی و دولتی می‌گردد، زیرا در آن، افراد متصرف به‌صورت انفرادی یا گروهی اقدام به جعل اسناد هکتارها اراضی متعلق به دولت می‌نمایند. در سایر روش‌های ذکرشده از متصرف، به جهت وجود برخی محدودیت‌ها به‌اندازه روش مذکور امکان دخل و تصرف اراضی ملی و دولتی ممکن است وجود نداشته باشد. در این روش، زمین‌خوران یا اسناد مالکیتی و سایر مدارک مربوطه را جعل کرده، یا با جعل اسناد هویتی سعی در جا زدن خود به‌جای مالک اصلی دارند. به‌عنوان‌مثال درخصوص اراضی مجهول‌المالک و موقوفه عام یا خاص، افراد با جعل اسناد هویتی، خود را مالک اراضی مجهول‌المالک یا اراضی مشمول اصل ۴۹ قانون اساسی، یعنی اراضی که به‌دلیل انقلاب یا سایر موارد، مالکان آن‌ها از کشور خارج گشته و مراجعت نکرده‌اند، قلمداد نموده و با تصرف آن‌ها سعی در اخذ سند مالکیت رسمی به نام خویش می‌کنند.

در پایان، لازم به یادآوری است که در بسیاری از مواقع، متصرفان از چندین روش از روش‌های یادشده به‌صورت ترکیبی استفاده می‌نمایند و موفق به تصاحب و تغییر کاربری غیرقانونی اراضی ملی و دولتی می‌گردند.

٤-٣-٦ سوءاستفاده از اجرای طرح

در پناهگاه حیات‌وحش و منطقه حفاظت‌شده، تحت شرایطی امکان بهره‌برداری از این مناطق وجود دارد لذا اشخاص متصرف در بسیاری از موارد به‌دلیل واگذاری اراضی ملی و دولتی به آن‌ها طبق قوانین مربوطه جهت اجرای طرح‌های مختلف، به‌نوعی با رضایت اقدام به تصرف اراضی مذکور می‌نمایند. حال چنانچه این اشخاص به هر دلیلی پس از واگذاری‌های مذکور، اقدام به عدم اجرای طرح‌های موردنظر نموده و یا حتی در

مواقعی تغییر کاربری داده و در مقاصد دیگری استفاده نماید، می‌توان به‌عنوان شکایت تصرف عدوانی علیه آنان اقدام نمود چراکه براساس طبق ماده ۱۷۱ قانون آیین سرایدار، خادم، کارگر و به‌طورکلی هر امین دیگری، سرایدار، خادم، کارگر و به‌طورکلی هر امین دیگری چنانچه پس از ده روز از تاریخ ابلاغ اظهارنامه مالک یا مأذون از طرف مالک یا کسی که حق مطالبه دارد مبنی بر مطالبه مال امانی، از آن رفع تصرف ننماید، متصرف عدوانی محسوب می‌شود و همچنین قوانین و دستورالعمل‌های مربوط به واگذاری اراضی ملی و دولتی که مقرر داشته‌اند، درصورتی‌که اشخاص با نظارت دستگاه متولی، از شرایط قرارداد واگذاری تخطی نمایند و یا تغییر غیرقانونی کاربری زمین دهند، قرارداد آن‌ها فسخ و از زمین موردادعا خلع‌ید خواهد شد. در این خصوص به استناد ماده ۱۷۱ مذکور، چنانچه به شخص واگذارشونده اخطار گردد که از ملک موردنظر رفع تصرف نماید و نامبرده اقدام به آن ننماید، علاوه بر امکان طرح دعوای خلع ید ازطریق محاکم حقوقی، به استناد ماده مذکور می‌توان دعوای تصرف عدوانی را نیز مطرح نمود. ضمن اینکه اهمیت و حمایت‌های قانونی جهت حفظ منابع طبیعی و اراضی ملی نیز مؤید این نظر می‌باشد. بدیهی است چنانچه تخلف از شروط واگذاری و یا تغییر غیرقانونی کاربری اراضی مزبور پس از واگذاری قطعی به اشخاص صورت گرفته باشد، به‌دلیل انتقال مالکیت به اشخاص مذکور، دیگر دعوای تصرف عدوانی به‌دلیل عدم مالکیت دولت امکان‌پذیر نمی‌باشد، و همان‌گونه که مطرح شد به‌دلیل عدم پیش‌بینی ضمانت اجرای خاص در این خصوص در مقررات و دستورالعمل‌های واگذاری باعث سوءاستفاده‌های زیادی در این موارد توسط متصرفان گردیده است.

٤-٤ قوانین کیفری

٤-٣-١ ماده ٦٨٨ قانون مجازات اسلامی

در این ماده مقرر است هر اقدامی که تهدید علیه بهداشت عمومی شناخته شود از قبیل آلوده کردن آب آشامیدنی یا توزیع آب آشامیدنی آلوده، دفع غیربهداشتی فضولات انسانی و دامی و مواد زائد، ریختن مواد مسموم‌کننده در رودخانه‌ها، زباله در خیابان‌ها و کشتار غیرمجاز دام، استفاده غیر مجازفاضلاب خام یا پس آب تصفیه‌خانه‌های فاضلاب

برای مصارف کشاورزی ممنوع می‌باشد و مرتکبین چنانچه طبق قوانین خاص مشمول مجازات شدیدتری نباشند به حبس تا یک سال محکوم خواهند شد.

تبصره ۱ – تشخیص اینکه اقدام مزبور تهدید علیه بهداشت عمومی و آلودگی محیطزیست شناخته می‌شود و نیز غیرمجاز بودن کشتار دام و دفع فضولات دامی و همچنین اعلام‌جرم مذکور حسب مورد برعهده وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، سازمان حفاظت محیطزیست و سازمان دامپزشکی خواهد بود.

تبصره ۲ – منظور از آلودگی محیطزیست عبارت است از پخش یا آمیختن مواد خارجی به آب یا هوا یا خاک یا زمین به میزانی که کیفیت فیزیکی، شیمیایی یا بیولوژیک آن را به‌طوری‌که به حال انسان یا سایر موجودات زنده یا گیاهان یا آثار یا ابنیه مضر باشد تغییر دهد.

تشخیص و اعلام‌جرم آلودگی محیطزیست ازجمله در مناطق چهارگانه با سازمان حفاظت محیطزیست است. آنچه مسلم است جرایم محیطزیست جرایمی عمدی هستند. لکن زمانی می‌توان فعل ارتکابی را جرم دانست که عنصر معنوی جرم احراز شود و صرف وقوع آلودگی در شرایطی که ضوابط و تمامی ملاحظات رعایت شده باشد مسئولیت کیفری را به‌دنبال نخواهد داشت. اما مانع از مسئولیت حقوقی مرتکب نیز نشده و خسارت دیدگان می‌توانند به‌رغم عدم اثبات جنبه، کیفری نسبت به طرح دعوی و جبران خسارت اقدام نمایند.

٤-۳-۲ قانون نحوه اجرای اصل ٤٩ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

درخصوص بحث واگذاری‌های اراضی ملی و دولتی باید گفت که در راستای اصل مزبور، قانون نحوه اجرای اصل ۴۹ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در تاریخ ۱۳۶۳/۵/۱۷ به تصویب رسیده است.

ماده ۱ قانون مذکور در تعریف سوءاستفاده از معاملات دولتی از سوءاستفاده از مقاطعه‌کاری‌ها و معاملات دولتی یاد می‌کند و منظور این است که عدم رعایت قوانین و مقررات مربوط به قراردادهای دولتی و یا اعمال‌نفوذ و رابطه بازی، موجب انعقاد قراردادی بشود که به تحصیل ثروت نامشروع منجر شود و یا قراردادی برخلاف مصالح

جامعه اسلامی منعقد شود لذا، قراردادهای واگذاری اراضی ملی به اشخاص جهت اجرای طرح می‌تواند مشمول این ماده گردند. البته قانون‌گذار در این خصوص با عباراتی نظیر هرگونه سوءاستفاده از معاملات دولتی به‌صورت کلی به معاملات دولتی و سوءاستفاده از آن‌ها اشاره نموده و به‌صورت جزئی و دقیق منظور از سوءاستفاده را روشن ننموده است. در همین زمینه، اداره حقوقی قوه قضائیه نظر داده که به‌صراحت بند ۵ ماده یک قانون نحوه اجرای اصل ۴۹ قانون اساسی عدم رعایت قوانین و مقررات و شرایط در صورتی مشمول این بند است که مآلاً موجب درآمد نامشروع گردیده و یا اینکه اساساً معامله یا قرارداد موردبحث برخلاف شرع و مصالح مسلم امت اسلامی منعقد شده باشد، که آن‌هم مشروط به احراز اعمال‌نفوذ و روابط است. بنابراین صرف عدم رعایت مقررات و شرایط لازم، مشمول بند ۵ ماده فوق نبوده و حسب مورد از تخلفات اداری یا جزایی است که در صلاحیت مراجع مربوطه می‌باشد بنابراین درواقع در نظریه مذکور به‌نوعی به سوءنیت در عمل ارتکابی با عبارت احراز اعمال‌نفوذ و روابط اشاره گردیده است. لذا، چنانچه در واگذاری‌های صورت گرفته، صرفاً برخی از شرایط و مقررات قرارداد یا قانون رعایت نشده باشد، و این سوءنیت احراز نگردیده باشد، نمی‌توان آن‌ها را مصداق سوءاستفاده از معاملات دولتی و مشمول اصل ۴۹ قانون اساسی دانست.

از دیگر مواردی که درخصوص اراضی ملی و دولتی در این قانون بدان اشاره شده ماده ۷ آن است: درصورتی‌که اموال نامشروع از اموال عمومی یا انفال باشد محکوم به در اختیار دولت جمهوری اسلامی ایران قرار گیرد هرگونه تحصیل درآمد نامشروع از انفال و اموال عمومی که برخی از مصادیق آن‌ها در اصل ۴۵ قانون اساسی از قبیل رودخانه‌ها و دامنه کوه‌ها بدان اشاره گردیده است، صورت گیرد، می‌تواند مصداقی برای ماده ۷ قانون مذکور گردد درمورد اراضی موات هم در ماده ۵ قانون نحوه اجرای اصل ۴۹ قانون اساسی آمده است دادستان موظف است رأساً نسبت به اموال و دارایی اشخاص حقیقی یا حقوقی در موارد زیر که آن‌ها را با توجه به دلایل و امارات موجود نامشروع و متعلق به بیت‌المال یا امور حسبیه تشخیص دهد از دادگاه صالح رسیدگی و

حکم مقتضی را تقاضا نماید... کلیه اشخاص حقیقی یا حقوقی که مبادرت به فروش یا تصاحب اراضی موات و مباحات اصلی نموده‌اند.

٤-٥ قوانین نظارتی

مهم‌ترین دستگاه نظارتی کشور در امور اجرایی، سازمان بازرسی کل کشور است. در تبصره ماده ۱ قانون تشکیل این سازمان آمده که: نظارت و بازرسی ازنظر این قانون عبارت است از مجموعه فعالیت‌های مستمر و منظم و هدف‌دار به‌منظور جمع‌آوری اطلاعات لازم درباره مراحل حین و بعد از اقدامات دستگاه های مشمول ماده (۲) این قانون، تحلیل آن‌ها، تطبیق عملکرد دستگاه با اهداف و تکالیف قانونی و ارایه پیشنهادهای مناسب درجهت حسن جریان امور. سازمان بازرسی همچنین می‌تواند قبل از اقدامات دستگاه‌های مذکور نیز اطلاعات لازم را جمع‌آوری کند.

در ماده ۲ قانون مذکور شرح وظایف سازمان مذکور تبیین شده و در بند الف چنین آمده که بازرسی و نظارت مستمر کلیه وزارتخانه‌ها و ادارات و امور اداری و مالی دادگستری، سازمان‌ها و دستگاه‌های تابعه قوه قضائیه و نیروهای نظامی و انتظامی و مؤسسات و شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها و مؤسسات وابسته به آن‌ها و دفاتر اسناد رسمی و مؤسسات عام‌المنفعه و نهادهای انقلابی و سازمان هایی که تمام یا قسمتی از سرمایه یا سهام آنان متعلق به دولت است یا دولت به نحوی از انحا بر آن‌ها نظارت یا کمک می‌نماید و کلیه سازمان‌هایی که شمول این قانون نسبت به آن‌ها مستلزم ذکر نام آن‌ها است، براساس برنامه منظم برعهده این سازمان می‌باشد.

براساس بند ج این ماده از دیگر وظایف مهم سازمان موصوف را چنین بیان می‌کند: اعلام موارد تخلف و نارسایی‌ها و سوء جریانات اداری و مالی درخصوص وزارتخانه‌ها و نهادهای انقلاب اسلامی و بنیادها به رییس‌جمهور و درخصوص مؤسسات و شرکت‌های دولتی و وابسته به دولت به وزیر ذی‌ربط و درمورد شهرداری‌ها و مؤسسات وابسته به وزیر کشور و درخصوص مؤسسات غیردولتی کمک‌بگیر از دولت به وزیر ذی‌ربط و درخصوص سوء جریان‌های اداری و مالی مراجع قضایی و واحدهای

تابع دادگستری به رییس قوه قضائیه و در موارد ارجاعی کمیسیون اصل نود قانون اساسی نتیجه بازرسی به آن کمیسیون اعلام خواهد شد.

در بند د ماده مذکور اشاره شده است در مواردی که گزارش بازرسی متضمن اعلام وقوع جرمی است، چنانچه جرم دارای حیثیت عمومی باشد، رییس سازمان یا مقامات مأذون از طرف وی یک نسخه از گزارش را با دلایل و مدارک مربوط برای تعقیب و مجازات مرتکب به مرجع صالح قضایی ارسال و موضوع را تا حصول نتیجه نهایی پیگیری نمایند و درمورد تخلفات اداری، انضباطی و انتظامی مراتب را مستقیماً به مراجع ذی‌ربط منعکس نموده و پیگیری لازم را به‌عمل آورند. مراجع رسیدگی‌کننده مکلف‌اند وقت رسیدگی و جهت حضور را به اطلاع سازمان بازرسی کل کشور برسانند.

در راستای اختیارات قانونی فوق، سازمان بازرسی کل کشور ده‌ها گزارش ارزشمند در سطح ملی درخصوص موضوعات محیط‌زیست تهیه و برای مراجعی مانند مقام معظم رهبری، سران محترم قوا و سایر مسئولان ارشد نظام ارسال نموده و بی‌تردید باعث تغییرات بنیادی و زیرساختی در این‌خصوص شده است. در موضوع مناطق چهارگانه نیز چندین گزارش مستدل و مستند تهیه گردیده که باعث پیشگیری از دخل و تصرف و البته عودت اراضی تصرف شده این مناطق شده است که به‌طور مثال می‌توان به پرونده‌های پارک ملی سرخه‌حصار، پارک ملی گلستان، منطقه حفاظت‌شده جاجرود و مانند آن اشاره نمود.

برخی از نتایج مهم ارسال گزارش سازمان به مراجع ذی‌صلاح به شرح زیر قابل‌توجه می‌باشد:

٤-٤-١ بخشنامه رئیس وقت قوه قضائیه (آیت‌الله شاهرودی) به مراجع قضایی سراسر کشور:

رعایت نکات لازم در رسیدگی به پرونده‌های تخریب اراضی، تجاوز و تصرف مراتع و جنگل‌ها بخشنامه به دادگستری‌های استان‌ها و شهرستان‌ها پیرو بخشنامه شماره ۱. ۷۴. ۱۴۹۰۵ مورّخ ۱۳۷۴/۱۱/۴، درمورد رسیدگی به پرونده‌های تخریب اراضی، تجاوز و تصرّف مراتع و جنگل‌ها در شعب خاصی که به این منظور در دادگستری‌ها(به‌ویژه

شمال کشور) تعیین‌شده‌اند، لازم است دادگاه‌ها در مقام تحقیق و رسیدگی به پرونده‌های ناشی از اجرای قوانین مربوط، به نکات زیر، توجه مبذول دارند:

۱. اقدام به هرگونه تجاوز و تصرّف عدوانی و ایجاد مزاحمت یا ممانعت از حق نسبت به جنگل‌ها، مراتع و منابع طبیعی و تخریب آن‌ها، براساس مواد ۶۷۵ و ۶۹۰ قانون مجازات اسلامی(تعزیرات) و ۴۲ به بعد قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع و... خارج از نوبت بررسی و دادگاه حسب مورد موظّف است با تنظیم صورت‌مجلس، دستور متوقف ماندن عملیات متجاوز را تا صدور حکم قطعی صادر و درنهایت به رفع تصرّف عدوانی یا مزاحمت یا ممانعت از حق یا اعاده وضع به حال سابق اقدام نماید.

۲. مأموران کشف و تعقیب جرایم سازمان جنگل‌ها که وظایف ضابطان دادگستری را در کلاس مخصوص تعلیم‌دیده‌اند و از ناحیه سازمان معرفی شده باشند، براساس ماده ۵۴ و تبصره‌های آن از قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع کشور مصوّب ۱۳۴۶/۵/۳۰ با اصلاحات بعدی و بند ۵ ماده ۱۵ قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور کیفری مصوّب ۱۳۷۸ و تبصره ذیل آن (در محدوده وظایف قانونی خاص خود) ضابط، محسوب می‌شوند.

۳. رسیدگی به اعتراض زارعان صاحب نسق، مالکان و صاحبان باغ‌ها و تأسیسات و مؤسسات دولتی نسبت به اجرای ماده ۵۶ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع کشور مصوّب۱۳۴۶ (تشخیص مستثنیات) در صلاحیت هیأت مقرّر در ماده‌واحده قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی مصوّب ۱۳۶۷ {موضوع اجرای ماده ۵۶ قانون جنگل‌ها و مراتع} می‌باشد.

٤-٤-٢بخشنامه رئیس وقت قوه قضائیه (آیت‌الله آملی لاریجانی) به مراجع قضایی سراسر کشور:

در اجرای سیاست‌های مبتنی بر بیانات مقام معظم رهبری (مدظله‌العالی) در اهمیت و ضرورت صیانت از محیط‌زیست، خصوصاً جنگل‌ها، مراتع، منابع آبی و جلوگیری از تعدی و تخریب منابع طبیعی و تغییر کاربری بی‌رویه اراضی کشاورزی و لزوم جدیت و

هماهنگی کلیه مسئولین کشور در حفظ و سلامت محیطزیست و با توجه به وظایف ذاتی دستگاه قضایی، مراجع قضایی سراسر کشور مکلف‌اند:

۱. ضمن رسیدگی سریع و قاطع به پرونده‌های ارجاعی، با جدیت بیشتری نسبت به برخورد با متخلفین از قانون، خصوصاً افراد ذی‌نفوذ اقدام نموده و نباید هیچ‌گونه کوتاهی و اغماضی در این رابطه صورت پذیرد.
۲. دادستان‌های سراسر کشور حسب وظیفه ذاتی مکلف‌اند درصورت عدم شکایت دستگاه‌های اجرایی در موارد وقوع جرم در زمینه اموال عمومی نسبت به تعقیب متهمین اقدام قانونی به‌عمل آورند.
۳. رؤسای کل دادگستری استان‌ها مسئولیت نظارت بر اجرای این بخشنامه را عهده‌دار بوده و موظف‌اند نتیجه اقدامات به‌عمل‌آمده را به‌صورت مرتب به حوزه ریاست قوه قضائیه گزارش نمایند.
۴. سازمان بازرسی کل کشور مکلف است با توجه به وظیفه سازمانی و با استفاده از ظرفیت وسیع قانونی، نظارت بر عملکرد مسئولین مربوطه را بیش از گذشته پیگیری و نتیجه را مستمراً به حوزه ریاست منعکس نماید.

بدیهی است دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط حسب وظیفه ذاتی لازم است علاوه بر نظارت بر واحدهای تحت امر، موارد جرم را به مراجع قضایی منعکس نمایند.

٤-٤-٣ بخشنامه دادستان وقت کل کشور (آیت‌الله رئیسی) به دادستان‌های عمومی و انقلاب سراسر کشور:

نظر به سیاست‌های کلی محیطزیست مصوب مقام معظم رهبری (مدظله‌العالی) مورخ ۱۳۹۴/۸/۲۶ به‌ویژه بند ۳ مبنی بر «پیشگیری و ممانعت از انتشار انواع آلودگی‌های غیرمجاز و جرم انگاری تخریب محیطزیست و مجازات مؤثر و بازدارنده‌ی آلوده‌کنندگان و تخریب‌کنندگان محیطزیست و الزام آنان به جبران خسارت» و تأکیدات ریاست محترم قوه قضائیه (دامت برکاته) درخصوص حفظ حقوق بیت‌المال و منابع طبیعی و محیطزیست کشور، مقتضی است دادستان‌های عمومی و انقلاب و دیگر مقامات قضایی دادسرا نسبت به موارد زیر اقدام فرمایند:

۱. با توجه به‌ضرورت رسیدگی تخصصی و خارج از نوبت نسبت به گزارش‌های مربوط به تصرّف غیرمجاز اراضی جنگلی و مراتع و تخریب محیطزیست مقتضی است حسب حجم پرونده‌های وارده براساس بخشنامه شماره ۱/۸۲/۱۰۶/۷۵ مورخ ۸۲/۶/۳۰ مصوب رییس محترم قوه قضائیه با هماهنگی روسای محترم کل دادگستری استان‌ها، مجتمع یا شعب ویژه‌ای از دادسراها به‌ویژه در مراکز استان و شهرستان‌های شمالی کشور نسبت به رسیدگی به این‌گونه پرونده‌ها تشکیل شود و ظرف شعب و اسامی قضات جهت اقدامات بعدی از قبیل آموزش و غیره به دادستانی کل کشور اعلام گردد.

۲. نظر به ماده ۵۴ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع و ماده ۱۹ قانون شکار و صید مصوب ۱۳۴۶ و ماده ۱۵ قانون حفاظت و بهسازی محیطزیست مصوب ۱۳۵۳/۳/۲۸ و بند ب ماده ۲۹ و ماده ۳۰ قانون آیین دادرسی کیفری و آیین‌نامه اجرایی احراز عنوان ضابط دادگستری مورخ ۱۳۹۴/۷/۴ مصوب رئیس محترم قوه قضائیه احراز عنوان ضابط دادگستری نیاز به طی دوره‌های آموزشی و تعلیمات خاص و صدور کارت ویژه ضابطان می‌باشد. دادستان‌ها در برگزاری آموزش ضابطین(مأمورین سازمان جنگل‌ها و محیطزیست) اهتمام لازم را داشته باشند و پس از صدور کارت، از محول کردن امور مربوط به ضابطیت به دیگر نیروهای ضابط به‌جز در موارد ضروری خودداری نمایند.

۳. نظر به اینکه برابر رأی وحدت رویه شماره ۶۸۱-۱۳۸۴/۷/۲۶ هیأت عمومی دیوان عالی کشور و ماده‌واحده قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی موضوع اجرای ماده ۵۶ قانون جنگل‌ها و مراتع مصوب ۱۳۶۷، تشخیص اراضی ملی و مستثنیات آن با نظر قطعی وزارت جهاد کشاورزی (سازمان جنگل‌ها و مراتع) و یا رأی قطعی کمیسیون ماده‌واحده فوق‌الذکر می‌باشد، از این حیث قضات دادسراها در مقام رسیدگی به جرایم موضوع ماده ۶۹۰ به بعد قانون مجازات اسلامی و دیگر جرایم مکلف به تبعیت از مستندات فوق می‌باشند و

از ارجاع موضوع به کارشناسان رسمی و یا غیررسمی جهت تشخیص اراضی ملی و مستثنیات آن خودداری نمایند.

۴. نظر به اینکه مطابق ماده ۳۶ قانون آیین دادرسی کیفری، چنانچه گزارش ضابطان دادگستری برخلاف اوضاع‌واحوال مسلم قضیه نباشد معتبر است. مع‌الوصف با توجه به اصل اعتبار گزارش ضابطان، درصورت ضرورت قانونی ارجاع امر به کارشناسان، از کارشناسان رسمی دادگستری دارای صلاحیت استفاده شود و ارجاع به خبره صرفاً با رعایت تبصره ۲ ماده ۱۵۶ قانون فوق‌الذکر به عمل آید.

۵. نظر به اینکه مطابق ماده ۴۸ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع مصوب ۱۳۴۹ با اصلاحات بعدی«حمل چوب و هیزم و زغال حاصل از درختان جنگلی در تمام نقاط کشور به‌استثناء داخل شهرها بدون تحصیل پروانه حمل از سازمان جنگلبانی ممنوع است و چنانچه مرتکب فاقد پروانه بهره‌برداری باشد طبق قانون مجازات مرتکبین قاچاق تعقیب و مجازات خواهد شد... » و از طرفی مطابق بند ج ماده ۱۸ و ماده ۴۴ قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز مصوب ۹۲/۱۰/۳ درصورتی‌که شرایط پنج‌گانه ماده ۴۴ قانون اشعاری وجود نداشته باشد رسیدگی در صلاحیت شعب تعزیرات حکومتی است. بنابراین ترتیبی اتخاذ شود ضابطان و مأموران جنگلبانی از ارسال پرونده‌های موضوع مواد ۲۱ و ۱۸ قانون اشعاری به دادسراها خودداری نمایند.

۶. نظر به اینکه دادستان مرکز استان مطابق ماده ۲۷ قانون آیین دادرسی کیفری بر دادسراهای تابع آن استان نظارت دارد چنانچه در مقام اجرای احکام صادره و اعمال نظارت به آراء خلاف شرع بین یا قانون در موضوعات مربوط به حقوق عامه و دعاوی مربوط به منابع طبیعی و محیط‌زیست مواجه گردند، در راستای اعمال ماده ۲۹۳ قانون آیین دادرسی کیفری ضمن تهیه گزارش به‌صورت مستدل و مستند مراتب به دادستانی کل کشور اعلام نمایند.

۷. با توجه به رأی وحدت رویه شماره ۵۱۶ مورخ ۱۳۷۶/۱۰/۲۰ هیأت عمومی دیوان عالی کشور، اقامه دعوی توسط سازمان جنگل‌ها و یا محیطزیست در مقام حفظ حقوق عمومی ولو اینکه به طرفیت دستگاه‌های دولتی باشد قابل‌رسیدگی می‌باشد ضمن تأکید بر ضرورت انجام این وظیفه توسط سازمان‌های یاد شده، دادستان‌ها نیز وفق مقررات پیگیری و اقدام قانونی نمایند.

۸. مقامات قضایی دادگاه‌های بخش که به جانشینی از دادستان یا مقامات قضایی دادسرا اقدام می‌کنند مشمول این بخشنامه می‌باشند.

مسئولیت اجرای صحیح این بخشنامه با دادستان‌های مرکز استان می‌باشد.

٤-٤-٤ ابلاغ دستورالعمل نظارت و پیگیری حقوق عامه:

ریاست وقت قوه‌قضائیه دستورالعمل شماره۹۰۰۰/۵۳۷۹۸/۱۰۰ مورخ۱۳۹۷/۱۱/۳ درخصوص «نظارت و پیگیری حقوق عامه» را ابلاغ نموده که ماده ۵ آن به شرح زیر می‌باشد:

ماده ۵- درصورت اطلاع دادستان شهرستان یا مرکز استان از وضعیت‌های خطرساز ازقبیل نگهداری و توزیع کالای فاسد یا تاریخ گذشته، عدم توجه به بهداشت و سلامت عمومی، آسیب‌های وارده به محیطزیست، گودبرداری‌های فاقد ایمنی در معابر و جاده‌ها و بناهای فرسوده، عدم رعایت مقررات ایمنی در امور حمل‌ونقل و اجرای طرح‌ها و پروژه‌های عمرانی، موظف است به دستگاه‌ها یا اشخاص مسئول جهت انجام وظایف قانونی آن‌ها برای رفع خطر، درصورت اقتضا تذکر و اخطار دهد یا اقدام لازم قانونی به عمل آورد.

٤-٤-٥ بخشنامه معاون اول رئیس‌جمهور به دستگاه‌های اجرایی:

در بخشنامه معاون اول رئیس‌جمهور آمده است که با عنایت به فرابخشی بودن حفظ و تداوم بهره‌برداری از منابع آب‌وخاک، همه دستگاه‌های دولتی ذی‌ربط که به نحوی موافقت اصولی یا مجوز فعالیت‌های کشاورزی و غیر کشاورزی را در اراضی زراعی و

باغ‌ها صادر می‌کنند موظف‌اند استانداردهای لازم در تخصیص اراضی متناسب با طرح را رعایت کنند.

همچنین به‌موجب قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها اصل بر حفظ کاربری اراضی زراعی و باغی و عدم‌تغییر کاربری آن‌ها است و مرجع تشخیص ضرورت برای تغییر کاربری در خارج از محدوده شهرها و شهرک‌ها، کمیسیون موضوع تبصره (۱) ماده (۱) قانون مزبور مرکب از روسای جهاد کشاورزی، راه و شهرسازی استان، مدیر امور اراضی استان و مدیرکل حفاظت محیط‌زیست و نماینده استاندار می‌باشد، بنابراین لحاظ حداقل مساحت در صدور مجوز کاربری الزامی می‌باشد و درمورد اراضی زراعی و باغ‌ها که جزء اراضی دولتی یا ملی متعلق به دولت در مناطق آزاد تجاری- صنعتی باشد مطابق ماده (۲۴) قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری- صنعتی و آیین‌نامه اقدام خواهد شد

براین اساس، وزارت مسکن و شهرسازی موظف است جهات توسعه شهرها و شهرک‌ها (متصل یا منفصل) را حتی‌المقدور در خارج از اراضی زراعی و باغ‌ها طراحی و از اراضی غیرقابل کشاورزی استفاده کند و نظر وزارت جهاد کشاورزی را درمورد غیر زراعی و غیرقابل کشاورزی بودن اراضی اخذ کنند.

براساس این بخشنامه، وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی موظف است به کلیه جراید و سایر رسانه‌ها ابلاغ نماید، قبل از درج هرگونه آگهی تبلیغاتی در ارتباط با تفکیک، افراز تقسیم و فروش اراضی زراعی و باغ‌ها نظر سازمان جهاد کشاورزی را درخصوص بلامانع بودن انتشار آگهی اخذ کنند

همچنین با توجه به ماده (۸) اصلاحیه قانون حفظ کاربری اراضی و باغ‌ها، صدور هرگونه مجوز یا پروانه ساخت و تأمین و واگذاری خدمات و تأسیسات زیربنایی مانند: آب، برق، گاز و تلفن از سوی دستگاه‌های ذی‌ربط در اراضی زراعی و باغ‌ها واقع در خارج از محدوده شهرها و شهرک‌ها و نیز خارج از محدوده روستاهای واجد طرح هادی مصوب توسط وزارتخانه‌های جهاد کشاورزی، راه و شهرسازی، استانداری‌ها، شهرداری‌ها، بنیاد مسکن، بخشداری‌ها، دهداری‌ها و سایر مراجع ذی‌ربط صرفاً بعد از صدور مجوز تغییر کاربری از سوی کمیسیون تبصره (۱) ماده(۱) قانون حفظ کاربری

اراضی زراعی و باغ‌ها و اصلاحیه بعدی آن درخصوص «طرح‌های تبصره (۴) الحاقی به ماده (۱) قانون پس از صدور مجوز توسط سازمان جهاد کشاورزی استان» مبنی بر ضرورت تغییر کاربری مجاز بوده و وزارت جهاد کشاورزی موظف است همه خاطیان را در اجرای ماده (۳) قانون مذکور به مراجع قضایی معرفی کند. براین اساس، همه دستگاه‌های اجرایی موظف‌اند در طراحی و اجرای پروژه‌های عمرانی (ملی – استانی) موضوع حفظ اراضی زراعی و باغ‌ها و جلوگیری از تخریب محیط‌زیست در اولویت قرار دهند.

این بخشنامه تأکید می‌کند با عنایت به تبصره (۳) ذیل ماده (۱) اصلاحیه قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها، ادارات ثبت‌اسناد و املاک و دفاتر اسناد رسمی و سایر هیئت‌ها و مراجع مربوط مکلف‌اند در موارد تفکیک، افراز و تقسیم اراضی زراعی و باغ‌ها و تغییر کاربری آن‌ها در خارج از محدوده قانونی شهرها و شهرک‌ها از سازمان‌های جهاد کشاورزی، وزارت جهاد کشاورزی استعلام نموده و نظر وزارت مذکور را اعمال کنند و در اجرای ماده (۷) اصلاحیه قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها کمیسیون موضوع تبصره (۱) ماده (۱) موظف است در تشخیص ضرورت‌ها اخذ مجوز لازم از دستگاه اجرایی ذی‌ربط متناسب با کاربری جدید توسط متقاضی، ضوابط طرح‌های کالبدی، منطقه‌ای و ناحیه‌ای مصوب شورای عالی شهرسازی و معماری ایران، مطالبه مصوبه ستاد فرماندهی نیروهای مسلح در رسیدگی به درخواست نیروهای مسلح، ضوابط حفظ محیط‌زیست و تداوم تولید و سرمایه‌گذاری با توجه به روح کلی قانون مبنی بر حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها و استانداردها، اصول و ضوابط فنی مربوط مطابق مجوزهای صادره از سوی دستگاه‌های ذی‌ربط را رعایت کند.

براین اساس، معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی ریاست جمهوری و شورای برنامه‌ریزی استان‌ها اعتبارات لازم برای حسن اجرای قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها و تأمین نیازهای واحدهای اجرایی ذی‌ربط به‌ویژه برخورد قضایی با متخلفین و همچنین اجرای احکام قطعی صادره از سوی محاکم قضایی را به وزارت جهاد کشاورزی و سازمان‌های جهاد کشاورزی استان‌ها اختصاص خواهند داد و عندالاقتضاء در لوایح بودجه سالانه پیش‌بینی لازم به‌عمل می‌آورند.

٤-٤-٦ ابطال مصوبه مورخ ۱۳۹۱/۱۰/۲٤ شورای عالی حفاظت محیطزیست:

سازمان بازرسی کل کشور به‌موجب شکایت‌نامه شماره ۱۵۵۰۳ – ۱۳۹۲/۲/۳ خطاب به رئیس دیوان عدالت اداری اعلام می‌دارد که مصوبه شماره ۲۶۲۷۶۳/۴۸۷۰۱ ـ ۱۳۹۱/۱۲/۲۹ که با امضای معاون اول وقت رئیس‌جمهور منتشرشده از جهت انطباق با قانون در «کمیسیون تطبیق مصوبات دستگاه‌های اداری با قانون» این سازمان بررسی شد.

در مصوبه مذکور تصریح‌شده است «شورای عالی حفاظت محیطزیست در جلسه مورخ ۱۳۹۱/۱۰/۲۴ کمیسیون امور زیربنایی، صنعت و محیطزیست بنا به پیشنهاد... و به استناد ماده (۳) قانون حفاظت و بهسازی محیطزیست مصوب ۱۳۵۳ تصویب نمود:

الف ـ هفت‌صد و سی هکتار از محدوده و حریم شهر جدید پردیس مطابق نقشه پیوست که به مهر دفتر هیأت دولت تأیید شده است جزء مناطق تحت حفاظت سازمان محیطزیست نیست.

ب ـ عبور از خط لوله گاز پردیس از پارک ملی خجیر به عرض... با رعایت شرایط زیر مجاز است. (...)

با التفات به اینکه در صدر مجموعه فوق، ماده ۳ قانون حفاظت و بهسازی محیطزیست مورد استناد قرار گرفته، لزوماً اشعار می‌دارد، ذیل ماده ۳ قانون مرقوم تصریح شده است: «شورای عالی حفاظت محیطزیست علاوه بر وظایف و اختیاراتی که در قانون شکار و صید برای شورای عالی شکاربانی و نظارت بر صید مقرر بوده، دارای وظایف و اختیارات زیر است:

الف: تعیین مناطقی تحت عنوان پارک ملی ـ آثار طبیعی ملی ـ پناهگاه حیات‌وحش ـ منطقه حفاظت‌شده و تصویب حدود دقیق این مناطق با رعایت نکات زیر(...)

بنا به‌مراتب، ازآنجاکه حسب مفاد ماده ۲ قانون اخیرالذکر ریاست شورای عالی حفاظت محیطزیست به عهده شخص رئیس‌جمهور مقرر گردیده و اعضای شورای مزبور نیز ذیل ماده ۲ مشخصاً احصاء شده‌اند، بنابراین تصمیم کمیسیون وقت امور زیربنایی، صنعت و محیطزیست دولت (که اساساً فارغ از شورای عالی حفاظت

محیط‌زیست است) درخصوص خارج کردن مساحت هفت‌صد و سی هکتار از اراضی منطقه حفاظت‌شده جاجرود منطبق با مقررات ناظر بر موضوع نبوده و فاقد وجاهت قانونی می‌باشد.

شایان‌ذکر است به‌موجب بند ۱۷ «ماده‌واحده قانون تعیین وضعیت شوراهای عالی» مقرر گردید شورای عالی حفاظت محیط ز یست با حفظ اختیارات و وظایف و اعضاء آن‌ها کما فی‌السابق براساس قوانین ذی‌ربط قبلی تشکیل و اداره شوند. در این‌صورت نیز بند (الف) مصوبه صدرالذکر با قانون اخیر مغایر است.

علاوه بر موارد فوق الاشعار، بند (ب) مصوبه موردبحث، مغایر با ماده ۷ قانون حفاظت و بهسازی محیط‌زیست می‌باشد، زیرا باوجود تصریح ماده ۷ مذکور که بیان می‌دارد: «هرگاه اجرای هر یک از طرح‌های عمرانی و یا بهره‌برداری از آن‌ها به تشخیص سازمان با قانون و مقررات مربوط به حفاظت محیط‌زیست مغایرت داشته باشد، سازمان (حفاظت محیط‌زیست) مورد را به وزارتخانه یا مؤسسه مربوط اعلام خواهد نمود تا با همکاری سازمان‌های ذی‌ربط به‌منظور رفع مشکل در طرح مزبور تجدیدنظر به عمل آید. درصورت وجود اختلاف‌نظر طبق تصمیم رئیس‌جمهور عمل خواهد شد» لکن، کمیسیون امور زیر بنایی، صنعت و محیط‌زیست دولت درخصوص عبور خط لوله گاز پردیس از پارک ملی خجیر (که مطابق ماده ۸ آیین‌نامه اجرایی قانون حفاظت و بهسازی محیط‌زیست تغییر اکوسیستم آن ممنوع است) اتخاذ تصمیم نموده است.

مراتب در اجرای تبصره ۲ بند «د» ماده ۲ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور اعلام می‌شود شایسته است ابطال مصوبه صدرالذکر با اولویت و خارج از نوبت در دستور کار هیأت عمومی دیوان قرار گیرد.

درنتیجه رأی شماره ۱۲۵۸ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری به شرح زیر صادر و ابلاغ می‌گردد:

توجه به اینکه مطابق ماده ۳۰ آیین‌نامه اجرایی قانون حفاظت و بهسازی محیط‌زیست، رسمیت جلسات شورای عالی موکول به حضور حداقل ۸ نفر از اعضاء می‌باشد و تصمیمات شورا بارأی موافق ۶ نفر از اعضاء قطعیت می‌یابد ولی در

صورت‌جلسه مورخ ۱۳۹۱/۱۰/۲۴ شورای عالی حفاظت محیطزیست، حضور ۸ نفر از اعضاء و همچنین رأی موافق ۶ نفر از اعضاء گواهی نشده است، بنابراین به جهت عدم رعایت ترتیب حضور اعضاء و عدم نصاب لازم برای اعلام رأی موافق، مصوبه مورد شکایت به لحاظ عدم رعایت تشریفات مقرر مستنداً به بند ۱ ماده ۱۲ و ماده ۸۸ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ ابطال می‌شود.

٤-٤-٧ ابطال دو مصوبه وزیران عضو شورای هماهنگی مناطق آزاد تجاری- صنعتی:
سازمان بازرسی کل کشور به‌موجب شکایت‌نامه شماره ۱۷۸۵۶۷ ـ ۱۳۹۴/۹/۱۴، ابطال مصوبه‌های شماره ۱۷۱۳۹/ت۵۰۴۰۸ک- ۱۳۹۳/۲/۲۰ و ۷۲۳۹۲/ت۵۰۹۱۸ک- ۱۳۹۳/۶/۲۹ وزیران عضو شورای هماهنگی مناطق آزاد تجاری صنعتی را خواستار شده و درجهت تبیین خواسته اعلام کرده است که وزیران عضو شورای هماهنگی مناطق آزاد تجاری- صنعتی و ویژه اقتصادی در جلسه مورخ ۱۳۹۲/۱۲/۲۰ با استناد به ماده‌واحده قانون ایجاد مناطق آزاد تجاری- صنعتی آبادان و خرمشهر، جلفا و بندر انزلی (مصوب ۱۳۸۲) مصوب نموده‌اند مساحت ۶۴۸۹ هکتار به شرح بندهای الف، ب، ج، د مصوبه، به محدوده قبلی منطقه آزاد تجاری- صنعتی انزلی الحاق گردد که این تصویب‌نامه در تاریخ ۱۳۹۳/۲/۱۶ مورد تأیید رئیس‌جمهور قرار گرفته و با شماره ۱۷۱۳۹/ت۵۰۴۰۸ک ـ ۱۳۹۳/۲/۲۰ ثبت و با امضای معاون اول رئیس‌جمهور منتشر شده است.

متعاقباً وزیران عضو شورای مزبور، در جلسه مورخ ۱۳۹۳/۵/۴ تصویب‌نامه مذکور را موردبازنگری قرار داده و با خارج کردن مساحت ۲۲۳ هکتار (کل محدوده فرودگاه بین‌المللی سردار جنگل رشت) از مساحت عرصه قبلی و کاهش آن جمعاً به ۶۲۶۶ هکتار آن را اصلاح و جایگزین مصوبه فوق‌الذکر نموده‌اند که در تاریخ ۱۳۹۳/۶/۲۴ به تأیید رئیس‌جمهور رسیده و با شماره ۷۲۳۹۲/ت۵۰۹۱۸ک ـ ۱۳۹۳/۶/۲۹ ثبت و با امضاء معاون اول رئیس‌جمهور منتشر شده است.

در ادامه، معاون رئیس‌جمهور و رئیس سازمان حفاظت محیطزیست به‌موجب نامه شماره ۹۳/۳۳۹۶۷ـ ۱۳۹۳/۷/۲۷ با معاون اول رئیس‌جمهور مکاتبه و مرقوم داشته

است: «... بخش‌هایی از محدوده منطقه آزاد انزلی با مجموعه تالاب انزلی بین‌المللی ثبت‌شده در کنوانسیون رامسر سایت و همچنین پارک ملی بوجاق در شرق آن داخل دارد.... خواهشمند است به‌منظور جلوگیری از دست‌اندازی و تخریب بیشتر زیستگاه‌های حساس کشور به‌ویژه پارک ملی بوجاق و تالاب بین‌الملل انزلی دستور فرمایند نسبت به بازنگری محدوده توسعه‌یافته منطقه آزاد انزلی و حذف عرصه‌های تداخلی اقدام مقتضی معمول گردد...»

با عنایت به‌مراتب فوق و با توجه به مفاد نامه معاون رئیس‌جمهور و رئیس سازمان حفاظت محیط‌زیست، بخش‌هایی از پارک ملی بوجاق (که به‌موجب مصوبه شماره ۲۳۲ ـ ۱۳۸۱/۳/۲۱ با عنوان پارک ملی به تصویب شورای عالی حفاظت محیط‌زیست رسیده است) با تصویب وزیران عضو شورای هماهنگی مناطق آزاد تجاری ـ صنعتی و ویژه اقتصادی از عرصه پارک ملی مذکور منتزع شده است که این عمل (به لحاظ مرجع صدور) برخلاف مادتین ۲ و ۳ قانون حفاظت و بهسازی محیط‌زیست (مصوب ۱۳۵۴ با اصلاحات بعدی) و نیز برخلاف بند «ب» ماده ۳ قانون شکار و صید (مصوب ۱۳۴۶ با اصلاحات بعدی) می‌باشد که ذیل آن تعیین حدود پارک‌های ملی و مناطق حفاظت‌شده و قرق‌های اختصاصی به عهده شورای عالی حفاظت محیط‌زیست قرار گرفته است. همچنین به‌موجب ماده ۲ قانون حفاظت و بهسازی محیط‌زیست، ریاست شورای عالی حفاظت محیط‌زیست صراحتاً به عهده رئیس‌جمهور محول شده و اعضاء شورای مذکور نیز ذیل همین ماده احصا شده‌اند.

بنا به‌مراتب تصویب‌نامه‌های مورداشاره به شماره‌های ۱۷۱۳۹/ت۵۰۴۰۸ک ـ ۱۳۹۳/۲/۲۰ و ۷۲۳۹۲/ت۵۰۹۱۸ک ـ ۱۳۹۳/۶/۲۹ مغایر مواد قانونی فوق‌الذکر (مادتین ۲ و ۳ قانون حفاظت و بهسازی محیط‌زیست و بند «ب» ماده ۳ قانون شکار و صید و خارج از حدود و اختیارات واضع تشخیص می‌گردد. با عنایت به اینکه بیم آن می‌رود که عملیاتی شدن مفاد مصوبات یاد شده موجب تغییر اکوسیستم پارک ملی بوجاق توسط منطقه آزاد تجاری ـ صنعتی انزلی گردد.

درنتیجه رأی شماره ۸۵۶ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری به شرح زیر صادر و ابلاغ می‌گردد:

مطابق مواد ۲ و ۳ قانون حفاظت و بهسازی محیطزیست مصوب سال ۱۳۵۴، تعیین مناطق پارک ملی و تحدید حدود آن از افزایش و کاهش با شورای عالی حفاظت محیطزیست است. مقام واضع در مصوبات مورد شکایت خارج از حدود اختیارات عمل نموده و با افزایش محدوده مناطق آزاد تجاری انزلی موجب کاهش محدوده پارک ملی انزلی و منطقه حفاظت‌شده گردیده است. از طرفی داخل شدن محدوده پارک ملی و منطقه حفاظت‌شده انزلی به محدوده منطقه آزاد تجاری انزلی مطابق مادتین ۴ و ۵ قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری، صنعتی جمهوری اسلامی ایران مستلزم خروج مدیریت و اداره پارک ملی و منطقه حفاظت‌شده از شورای عالی حفاظت محیطزیست به مدیریت سازمان شرکت‌های تجاری منطقه آزاد تجاری خواهد بود که مخالف با بند ب ماده ۳ قانون شکار و صید بوده که تعیین محدودیت‌ها و ممنوعیت‌های زمانی و مکانی شکار و صید پارک ملی و مناطق حفاظت‌شده اختصاصاً با شورای عالی حفاظت محیطزیست قرار دارد. لذا با توجه به حساسیت مدیریت زیستگاه حیات‌وحش، قرار گرفتن آن در محدوده منطقه آزاد تجاری با مدیریت افراد غیر متجانس با محیطزیست، تخریب بیشتر زیستگاه‌های حساس کشور را به همراه خواهد داشت با توجه به‌مراتب و با استناد به بند ۱ ماده ۱۲ و ماده ۸۸ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ حکم بر ابطال مصوبات مورد اعتراض صادر و اعلام می‌شود.

فصل پنجم: بررسی چالش‌های حقوقی

اشکالات موجود در قوانین و مقررات ناظر به اراضی مناطق چهارگانه

الف. اشکالات حقوقی

۱. ناکافی بودن مجازات‌ها و عدم تناسب میان جرایم زیست‌محیطی و پاسخ تعیین‌شده به‌طوری‌که نوع، میزان و چگونگی بسیاری از پاسخ‌ها با جرایم زیست‌محیطی مربوط تناسب ندارد و نمی‌تواند پاسخ کافی و مؤثر دربرابر این جرایم باشد.

۲. عدم برخورد قضات با دیدگاه کیفری و قاطع به جرایم زیست‌محیطی، هرچند برخی از قضات که آشنا به اهمیت محیط‌زیست و حیات‌وحش هستند در موقع رسیدگی به پرونده‌ها، آرا قاطع و محکمی صادر می‌کنند ولی این مسئله عمومیت نداشته و هنوز در بسیاری از مراجع قضایی آرای کیفری قاطع نبوده است.

۳. تعیین مجازات در قوانین و مقررات با آنچه که در عمل مورداستفاده قرارگرفته متفاوت است. مرجع قضایی با استفاده از تأسیسات حقوقی مانند عفو، تعلیق، تخفیف کیفر تغییراتی در این پاسخ‌ها به وجود آورده‌اند و همچنین نوسان‌هایی که در خود پاسخ‌ها پیش‌بینی شده زمینه‌ای را به‌وجودآورده که از سوی مراجع قضایی درباره یک جرم پاسخ‌های متفاوتی از حیث میزان و چگونگی آن در نظر گرفته شود تا آنجا که پاسخ‌های مقرر در احکام نتوانسته هدفی را که قانون‌گذار در تعیین آن پاسخ داشته است، تأمین کند.

۴. عدم استفاده از مجازات، حبس و یا تبدیل آن به جزای نقدی نشانگر عدم تمایل دادگاه‌ها به اعمال این پاسخ می‌باشد. درحالی‌که حمایت گسترده و مؤثر از محیط‌زیست به‌ویژه در شرایط خاص ایجاب می‌کند که گاهی در برابر جرم زیست‌محیطی واقع‌شده، پاسخ مناسب و حتی شدیدی مانند حبس مورداستفاده قرار گیرد.

۵. رسیدگی خارج از نوبت درخصوص جرایم علیه محیط‌زیست، زیرا طولانی بودن روند پرونده‌های زیست‌محیطی، صدمات جبران‌ناپذیری را به این بخش وارد می‌کند

ب) اشکالات اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی

۱. ارزش افزوده اراضی به‌خصوص مناطقی که نزدیک شهرها می‌باشند از انگیزه‌های قوی اقتصادی برای افزایش تخریب و تصرف اراضی در این مناطق و بی‌اهمیت شدن مجازات‌های این‌گونه تخلفات می‌باشد.

۲. زمینه‌های مشارکت افراد جوامع محلی، سازمان‌های غیردولتی به‌منظور حفظ و حمایت بیشتر این مناطق تأمین نشده است به‌طوری‌که ضعف مشارکت عمومی و پایین بودن سطح آگاهی و آموزش جوامع محلی کاملاً مشهود می‌باشد.

۳. عدم آگاهی و بی‌توجهی مسئولان، متولیان و مجریان قانونی نسبت به ارزش‌های زیست‌محیطی و لحاظ ننمودن موضوعات زیست‌محیطی در تصمیم‌گیری‌ها. چنانچه قبلاً اشاره شد اگر مسئولین و متولیان نسبت به‌ضرورت و اهمیت مناطق آگاهی کامل داشته باشند، امکان بهره‌برداری از حمایت آنان بیشتر می‌باشد که دستور اجرایی شدن کنارگذر انزلی بدون در نظر گرفتن ارزیابی زیست‌محیطی و همچنین عدم وجود شبکه جمع‌آوری فاضلاب و زباله در استان و تبدیل بخش‌هایی از مناطق تحت حفاظت استان به مخازن رایگان زباله و فاضلاب، نمونه‌های بارز همین امر می‌باشد.

ج) اشکالات ساختاری سازمانی

۱. عدم هماهنگی و همکاری میان سازمان جنگل‌ها و مراتع با سازمان حفاظت محیط‌زیست موجب بروز مشکلاتی در حفاظت این مناطق شده است و به همین امر سبب گردیده در برخی مناطق تخریب و تصرف صورت پذیرد.

۲. عدم اختصاص بودجه کافی و عدم پشتیبانی و حمایت کافی در ارایه امکانـات و تجهیزات به‌منظور حفاظت کمبود و یا تجهیز نبودن پاسـگاه‌هـا بـه وسـیله نقلیـه خودرو، قایق موتوری، بیسیم، نقشه جدید و مانند آن.

۳. ناکافی بودن منابع انسانی متخصص مناسب در امر حفاظـت: کمبـود نیروهـای باتجربه و با توان علمی بالا، محیط‌بانان، کارشناسان حقوقی، همین امر سبب شده بسیاری از پرونده‌ها از روند پیگیری قانونی خود خارج شود و نهایتاً نتیجه مطلـوب حاصل نگردد و همچنین در بسیاری از موارد ادارات از مطالبه ضـرر و زیـان‌هـای خود صرف‌نظر کنند.

نتیجه‌گیری و پیشنهاد

باتوجه به اشکالات و چالش‌های پیش‌گفته، ضرورت دارد نسبت بـه تـدوین و پیشـنهاد پیش‌نویس قانونی جامع با عنوان مدیریت مناطق چهارگانه بـه‌صـورت مسـتقل همـت گماشته شود تا با توسعه حاکمیـت سـازمان متـولی در مـدیریت ایـن منـاطق، جایگـاه سازمان حفاظت محیطزیست در مناطق چهارگانه ارتقاءیافته و به‌عنوان نماینـده مطلـق دولت در مالکیت اراضی دولتی تعیین شود و ضـمن افـزایش جـرایم و مجـازات‌هـا بـا برقـراری ضـمانت اجرایـی لازم و بـیش ازآنچـه تـاکنون متـداول بـوده ایـن منـاطق موردحفاظت جامع قرار گیرد

۱. اصلاح شیوه جرم‌انگاری

با مشخص شدن روش‌های متعدد زمین‌خواری، صرفاً روش‌های تصرف عدوانی و تغییر غیرمجاز کاربری اراضی ملی مستقیماً دارای ضمانت اجرای کیفری هستند و بسیاری از روش‌های دیگر نظیر استفاده از رانت اطلاعاتی، واگذاری‌های غیرقانونی و سوءاسـتفاده از واگذاری‌های قانونی و تبانی با مسئولان و متولیان امور اراضی دولتی، دارای ضمانت اجرای کیفری نیستند و افراد زمین‌خوار به‌راحتی از این خلاء قوانین استفاده می‌کننـد و مراجع قضایی و قانونی نیز به‌دلیل فقدان عنوان مجرمانه قادر به برخورد بـا ایـن افـراد نمی‌باشند. لذا قانون‌گذار باید در راستای اصلاح نظام تقنینی در ایـن مـورد اقـدام و بـا پیش‌بینی ضمانت اجرای کیفری مناسب سعی در پیشگیری کیفری (واکنشی) از پدیـده زمین‌خواری نماید.

۲. اصلاح شیوه کیفرگذاری

علاوه بر کاستی‌های موجود در جرم‌انگاری روش‌های مختلف زمـین‌خـواری، عنـاوین مجرمانه محدودی هم که مستقیماً به این پدیده اختصـاص دارد، ازنظـر کیفرگـذاری و مجازات تعیین‌شده دچار ایراد اساسی بوده و به‌هیچ‌عنـوان پاسـخگوی نیازهـای امـروز جامعه در برخورد با این پدیده شوم نمی‌باشد. ازنظـر شـیوه کیفرگـذاری در مـاده ۶۹۰ کتاب پنجم قانون مجازات اسلامی، دو ایراد عمده وجود دارد. ایراد نخست مربـوط بـه

عدم تفکیک مجازات تجاوز به زمین‌های ملی و عمومی از مجازات تجاوز به زمین‌های خصوصی است و ایراد دوم را می‌توان درخصوص عدم تناسب میان جرم و مجازات در این ماده مطرح نمود. اصولاً تصاحب و تصرف عدوانی زمین‌های ملی و عمومی ازنظر علل و عوامل، وخامت و آثار با تصاحب غیرقانونی و تصرف عدوانی زمین‌های خصوصی متفاوت است. ازاین‌رو، سیاست کیفری ناظر بر این دو باید متفاوت باشد. درنتیجه، لازم است مجازات‌های متفاوتی برای هریک از این دو پدیده در نظر گرفته شود. مجازات تعیین‌شده در ماده ۶۹۰، هم ازنظر بازدارندگی خاص و هم بازدارندگی عام نقش عمده‌ای ندارد، بلکه موجب تجری زمین‌خواران می‌گردد؛ زیرا آن‌ها با تصرف هکتارها از اراضی ملی و دولتی، تنها به یک ماه تا یک سال حبس محکوم می‌شوند که ممکن است این میزان از مجازات نیز با ارفاق‌های مختلف قانون مجازات اسلامی ازجمله آزادی مشروط، تعلیق مجازات و عفو، به مرحله اجرا در نیاید. به‌عنوان‌مثال در دادنامه شماره ۱۷۴۴ مورخ ۱۳۸۶/۸/۳۰ دادگاه چمستان برای متهمی که مرتکب تصرف عدوانی هفت هزار و سیصد متر مربع از اراضی ملی شده بود، تنها سه میلیون ریال جزای نقدی تعیین شده بود.

علاوه بر ایرادهای مربوط به کیفرگذاری، ایراد دیگری که در جرم تصرف عدوانی اراضی ملی و دولتی وجود دارد، قابل‌گذشت بودن جرم مندرج در ماده مذکور می‌باشد. تصاحب غیرقانونی و عدوانی زمین‌های ملی و عمومی جرمی است که مستقیماً به منافع عمومی لطمه می‌زند و تنها با منافع یک اداره یا سازمان مرتبط نیست. ازاین‌رو نمی‌توان شروع به تعقیب کیفری در این مورد را وابسته به شکایت اداره منابع طبیعی، سازمان حفاظت محیطزیست و یا سایر ارگان‌ها دانست، بلکه اهمیت و وخامت این جرم به حدی است که دادستان باید بتواند درصورت مشاهده هرگونه اقدام مجرمانه در این مورد به تعقیب کیفری مرتکب یا مرتکبان بپردازد و در ا ین راستا نیازمند شکایت شاکی نباشد.

از سوی دیگر، آنچه به‌عنوان قابل‌گذشت بودن جرم مندرج در ماده ۶۹۰ کتاب پنجم، در ماده ۱۰۴ قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲ آمده به معنای این است که درصورت گذشت شاکی خصوصی دادگاه باید اقدام به صدور قرار موقوفی تعقیب نماید

و این موضوع با سیاست کیفری مبارزه با زمین‌خواری در وضعیت فعلی جامعه بـا توجـه به میزان قابل‌افزایش این پدیده سازگاری ندارد. طبق تحقیقات به‌عمل‌آمده در سه ماهه نخست سال ۱۳۸۶ از میان ۴۶ پرونده مختومه در دادسرای ویژه حفـظ بیـت‌المـال در اراضی ملی و منابع طبیعی، تنها ۴ مورد به صدور قرار مجرمیت منتهی شده و ۲۹ مورد منتهی به صدور قرار موقوفی تعقیب و یا منع تعقیب گردیده است.

۳. اصلاح نظام اجرایی

ازجمله کاستی‌های نظام اجرایی در برخورد با زمین‌خواری، اطاله رسیدگی به پرونـده‌هـا است. در این زمینه بخشنامه‌های متعددی از سوی رؤسای قوه قضائیه مبنی بر رسیدگی سریع و خارج از نوبت صادر گردیده لیکن در عمل این مهم اتفاق نیفتاده است. کاستی دیگر، عدم تخصیص شعب ویژه رسیدگی به پرونده‌های زمین‌خواری در سراسر کشـور می‌باشد. اگرچه در شهر تهران و برخی از مراکز استان‌ها این امر محقق شده، اما کافی نبوده و شعب یادشده باید در تمامی استان‌ها و شهرستان‌های مهم تشکیل شود. ضعف دیگر در این زمینه، عدم هماهنگی بین دستگاه‌های متولی امور اراضـی ملـی و دولتـی است، زیرا به‌دلیل تعداد دستگاه‌های دست‌اندرکار این اراضی، در عمل ناهماهنگی‌هـای به‌وجود آمده مانع مقابله جدی با این پدیده خواهد بود.

٤. اقدامات پیشگیرانه

در کنار پیشگیری کیفری یا واکنشی، اقداماتی نیز ازنظر پیشگیری کنشی در مقابلـه بـا پدیده فوق باید صورت پذیرد. مهم‌ترین اقدام پیشگیرانه در این زمینه اجرای کامل طرح کاداستر و سامانه جامع ثبتی است. قانون اجرای طرح مذکور تصویب و ابـلاغ گردیـده است و اداره ثبت و دولت باید اهتمام جدی در زمینه اجرای آن داشـته باشـد. از مـوارد دیگر می‌توان به اصـلاح شـیوه محافظـت از اراضـی ملـی اشـاره نمـود کـه طـی آن سازمان‌های متولی امور اراضی ملی و دولتی، با تعیین حـدود و علامـت‌گـذاری اراضـی ملی و نظارت بیشتر به منظور جلوگیری از تصرف‌هـای غیرقـانونی و سـاخت‌وسـازهای غیرمجاز می‌توانند نقش به سزایی در پیشگیری از این پدیده داشـته باشـند. از اقـدامات

دیگر در این زمینه می‌توان به ممنوعیت واگذاری قطعی اراضی ملی و دولتی به اشخاص حقیقی و حقوقی اشاره نمود که خوشبختانه قانون‌گذار در قانون «افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی مصوب ۱۳۸۹» موضوع مذکور را ممنوع اعلام نموده اما در «لایحه قانون جامع منابع طبیعی» که در دست اقدام و بررسی جهت تصویب در صحن علنی مجلس می‌باشد، مجدداً به این واگذاری‌های قطعی اشاره شده است.

فهرست منابع

الف) منابع فارسی

- باقری زرین قبایی، حسین (۱۳۹۲)، ضمانت‌های کیفری زیست‌محیطی در نظام حقوقی ایران و انگلستان، چاپ اول، تهران: انتشارات خرسندی.
- بالی، علی (۱۳۹۷)، مناطق تحت مدیریت سازمان حفاظت محیطزیست، سازمان حفاظت محیطزیست.
- برومند، فیروزه (۱۳۷۰)، تهران: انتشارات کمیسیون ملی یونسکو در ایران.
- بشیرزادگان، فرشاد، تحلیل و تفسیر کاربردی جرایم علیه اموال دولت در قانون مجازات اسلامی، گزارش پژوهشی، شماره ۱۲۴، آذر ۱۳۹۸، سازمان بازرسی کل کشور.
- بهرام سلطانی، کامبیز، مجموعه مباحث و روش‌های شهرسازی ـ محیطزیست ـ چاپ اول، تهران، مرکز مطالعات و تحقیقات و شهرسازی و معماری ایران، جلد ششم.
- بهرام سلطانی، کامبیز، مقدمه‌ای بر شناخت محیطزیست، چاپ اول، تهران: سازمان حفاظت محیط.
- بیانی، احمد (۱۳۷۸)، روش‌های تحقیق و سنجش در علوم تربیتی و روانشناسی، تهران: انتشارات رهیافت.
- تقی‌زاده انصاری، مصطفی (۱۳۷۴)، حقوق محیطزیست در ایران، چاپ اول، قم: انتشارات سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی.
- جواهریان، زهرا (۱۳۹۵)، اهداف توسعه پایدار، انتشارات حک.
- خسروشاهی، قدرت الله و دانش‌پژوه، مصطفی (۱۳۷۹)، فلسفه‌ی حقوق، قم: مؤسسه آموزشی و پژوهشی امام خمینی.
- خلیلیان، سیدخلیل (۱۳۷۸)، حقوق بین‌الملل اسلامی، تهران: دفتر نشر فرهنگ اسلامی.
- دبیری، فرهاد و سایرین، بررسی برخی چالش‌های حقوقی مناطق چهارگانه تحت مدیریت سازمان محیطزیست در استان گیلان، فصلنامه علوم و فنون منابع طبیعی، سال پنجم، شماره سوم، پاییز ۱۳۸۹.

- دینا شیلتون، الکساندر کیس، کتابچه قضایی حقوق محیطزیست، ترجمه عبدالهی، محسن(۱۳۹۶)، چاپ دوم، انتشارات معاونت حقوقی قوه قضائیه.
- زراعت، عباس (۱۳۸۲)، شرح قانون مجازات اسلامی. بخش تعزیرات، نشر ققنوس تهران.
- عبداللهی، محسن، حمایت کیفری از محیطزیست: تأملی بر بایسته‌های حقوق کیفری زیست‌محیطی، علوم محیطی سال پنجم، شماره اول، پاییز ۱۳۸۶
- فرهنگ واژه‌های مصوب فرهنگستان (۱۳۸۲)، دفتر چهارم، تهران، انتشارات فرهنگستان زبان و ادب فارسی.
- قاسمی، ناصر (۱۳۸۴)، حقوق کیفری محیطزیست (مطالعه تطبیقی در حقوق ملی و بین‌المللی)، چاپ اول، تهران: انتشارات غزال.
- قوام، میراعظم (۱۳۷۴)، حمایت کیفری از محیطزیست، چاپ اول، تهران: انتشارات سازمان حفاظت محیطزیست.
- کاتوزیان، ناصر (۱۳۷۷)، مبانی حقوق عمومی، تهران: نشر دادگستر.
- کرم، امیر و دیگران، کاربرد مدل فازی در برنامه‌ریزی کاربردی زمین جهت توسعه شهر باهدف حفاظت از اکوسیستم‌های طبیعی، مجله جغرافیا و برنامه‌ریزی محیطی، سال ۲۷، شماره ۱، ۱۳۹۵.
- کیس الکساندر، فرید لانک وین، اچ سند پیتر، حقوق محیطزیست، ترجمه حبیبی، محمدحسین (۱۳۸۴)، جلد دوم، چاپ اول، انتشارات دانشگاه تهران.
- گوندلینگ لوتار، جی دبلیو هوسیان، ان ای هلپاپ، شلتون دیتا، حقوق محیطزیست، ترجمه حبیبی، محمدحسن (۱۳۸۱)، جلد اول، چاپ اول، انتشارات دانشگاه تهران.
- مجموعه قوانین و مقررات حفاظت محیطزیست، انتشارات سازمان حفاظت محیطزیست، مهر ۱۳۸۳.
- مجنونیان، هنریک (۱۳۷۹)، مناطق حفاظت‌شده ایران، انتشارات سازمان حفاظت محیطزیست.
- محجوب، حسین و کریمی‌فر، مازیار (۱۳۹۲)، بررسی عملکرد سازمان حفاظت محیطزیست در جلوگیری از تصرف‌های صورت گرفته در مناطق چهارگانه، سازمان بازرسی کل کشور.

- میرعظیم قوام، حمایت کیفری از محیطزیست، چاپ اول، انتشارات سازمان حفاظت محیطزیست.
- میرمحمد صادقی، حسین و اسلام رجبعلی، تحلیل جرم زمین‌خواری از منظر حقوق کیفری ایران، مجله حقوقی دادگستری، سال هشتاد و یکم، شماره نود و هفتم، بهار ۱۳۹۴.
- نجات، سید امین و دبیری، فرهاد (۱۳۹۴)، بررسی چالش‌های کیفری ناشی از اجرای ماده ۶۸۸ قانون مجازات اسلامی.
- نوری، جعفر(۱۳۷۲)، فرهنگ جامع محیطزیست، تهران.
- وهاب‌زاده، عبدالحسین (۱۳۸۱)، بوم‌شناسی علم عصیانگر، انتشارات دانشگاه مشهد، چاپ اول.

ب) منابع لاتین

- Calmorin. L. Method of Research and thesis writing، Philippines: Rex Book store pub. 1993. P. 1
- Belshaw، Christopher (2001). Environmental Philosophy. Chesham: Acumen. ISBN 1-902683-21-8.
- "International Association of Environmental Philosophy". Retrieved 2008-07-30
- Convention on the Protection of Environment through Criminal Law، E. T. S 172 ،1998

ج) منابع اینترنتی

- پایگاه (سایت) خبری دولت:www.dolat.ir
- پایگاه (سایت) خبری دیوان عدالت اداری:www.divan-edalat.ir
- پایگاه (سایت) خبری سازمان بازرسی کل کشور: www.bazresi.ir
- پایگاه (سایت) خبری سازمان حفاظت محیطزیست:www.doe.ir
- پایگاه (سایت) خبری قوه قضائیه: www.dadiran.ir