

شماره چاپ: ۹۲۷

دوره نهم - سال دوم

شماره ثبت: ۴۳۰

تاریخ چاپ: ۱۳۹۲/۱۱/۲۶

اظهار نظر کارشناسی درباره:

«طرح اصلاح ماده (۴۱) قانون اصلاح فصل

پنجم و پاره‌ای از مواد قانون حفاظت و

بهره‌برداری از جنگلها و مراتع»

کد موضوعی: ۲۵۰

شماره مسلسل: ۱۳۵۷۸

فروردین‌ماه ۱۳۹۳

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	چکیده
۲	مقدمه
۳	سابقه قانونی
۷	بررسی طرح پیشنهادی
۸	اظهار نظر کارشناسی
۱۲	اشکالات حقوقی
۱۶	جمع‌بندی
۱۸	منابع و مآخذ



اظهار نظر کارشناسی درباره:

«طرح اصلاح ماده (۴۱) قانون اصلاح فصل پنجم و پاره‌ای از مواد قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگلها و مراتع»

چکیده

جنگل‌ها یکی از پیچیده‌ترین اکوسیستم‌های طبیعی هستند که تأثیرات بسیاری بر جوامع انسانی دارند به طوری که تخریب آنها می‌تواند آثار جبران‌ناپذیری بر زندگی انسان‌ها داشته باشد. به استناد مطالعات انجام شده، سالیانه حدود ۲۰,۰۰۰ هکتار از اراضی کشاورزی از چرخه تولید خارج می‌شود. بنابراین قانونگذار با توجه به اهمیت صیانت از جنگل‌ها و اراضی کشاورزی، طرح‌هایی را تهیه و تقدیم مجلس شورای اسلامی کرده است. طرح حاضر نیز با هدف جلوگیری از تفکیک و تبدیل بخشی از اراضی جنگلی و جلگه‌ای شمال کشور که اصطلاحاً قطعات ۱۰ هکتاری نامیده می‌شوند، تهیه شده است. بررسی طرح پیشنهادی نشان می‌دهد که این طرح جامعیت لازم را ندارد و تصویب اینگونه قوانین که با منافع مقطعی اشخاص در تعارض است، معمولاً در اجرا با توفیق همراه نخواهد بود و به نظر می‌رسد بهتر است قبل از ارائه طرح اصلاحی برای قانون مذکور، گزارش جامعی به همراه آسیب‌شناسی موضوع تغییر کاربری اراضی تهیه و سپس متناسب با نتایج به دست آمده، در صورت لزوم نسبت به اصلاح قانون اقدام شود.

مقدمه

در سالیان اخیر بحث تغییر بی‌رویه کاربری اراضی کشاورزی به یکی از حساس‌ترین چالش‌های برنامه‌ریزی کشاورزی و یک بحران ملی در سطح کشور تبدیل شده است. این مسئله در پیرامون کلانشهرها و نیز قطب‌های کشاورزی کشور، نمود بارزتری دارد. قانون «حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها» مصوب سال ۱۳۷۴ و قانون اصلاحی سال ۱۳۸۵ نیز به دلیل دارا بودن خلأهای قانونی، مورد سوءاستفاده افراد فرصت‌طلب قرار گرفته و موفقیت چندان‌ی در زمینه حفظ اراضی کشاورزی نداشته است. با استناد به مطالعات انجام شده سالیانه حدود ۲۰،۰۰۰ هکتار از اراضی کشاورزی کشور از چرخه تولید خارج می‌شود. بنابراین قانونگذار با توجه به اهمیت صیانت از جنگل‌ها و اراضی کشاورزی و نقش آن در استقلال کشور و تأمین امنیت غذایی، طرح‌های اصلاح قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها مصوب ۱۳۷۴ و اصلاحیه‌های بعدی آن و اصلاحیه ماده (۴۱) قانون اصلاح فصل پنجم و پاره‌ای از مواد قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع را تنظیم و برای طرح در صحن علنی، تقدیم مجلس شورای اسلامی کرده است. طرح اصلاح ماده (۴۱) قانون اصلاح فصل پنجم و پاره‌ای از مواد قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع با هدف جلوگیری از تفکیک و تبدیل بخشی از اراضی جنگلی و جلگه‌ای شمال کشور معروف به قطعات ۱۰ هکتاری و بهره‌گیری، بخشی از قطعات مذکور به فعالیت‌هایی اشتغال‌زا در تاریخ ۱۳۹۲/۱۱/۱ به مجلس شورای اسلامی تقدیم شده است. در این گزارش پس از ارائه خلاصه‌ای از سابقه قانونی موضوع، به بررسی کارشناسانه طرح پرداخته خواهد شد.



سابقه قانونی

در سنوات گذشته و قبل از انقلاب شکوهمند اسلامی، به منظور طرح‌های صنوبرکاری جنگلی و جلگه‌ای شمال کشور واقع در کرانه دریای خزر (موسوم به اراضی ده هکتاری) در راستای حفاظت از جنگل‌های بالادست و تولید چوب مورد نیاز صنایع چوبی و سلولزی و با هدف کاهش برداشت از جنگل‌های شمال، قانونگذار ضمن تجویز اجرای طرح‌های صنوبرکاری در اراضی موصوف، مقرر کرد که تفکیک و افراز اراضی یاد شده به قطعات کوچک‌تر از حدنصاب اقتصادی تعیین شده، ممنوع است و صرفاً اجازه تغییر طرح اولیه از نظر کشاورزی در جهت بهبود بهره‌برداری از اراضی، موکول به ارائه طرح مجدد و تصویب سازمان جنگل‌ها و مراتع کشور نموده و همچنین تفکیک آنها منحصراً برای طرح گردشگری با تصویب هیئت وزیران مجاز است، لذا به منظور دستیابی به اهداف مذکور، براساس مقررات قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع مصوب سال ۱۳۴۶ و اصلاحیه‌های بعدی مصوب سال‌های ۱۳۴۸ و ۱۳۴۹ قراردادهای لازم با اشخاص حقیقی و حقوقی برای اجرای طرح‌های مذکور منعقد شدند و براساس مقررات مذکور و همچنین بند «ب» ماده (۷) قانون «حفظ و گسترش فضای سبز و جلوگیری از قطع بی‌رویه درختان مصوب ۱۳۵۲» مقرر کرده که اراضی مذکور به هیچ عنوان قابل تفکیک نبوده و عدول از مفاد اجرای قرارداد نیز ولو بعد از انتقال قطعی، مجاز نیست و هرگونه تغییر در طرح، از نظر کشاورزی در جهت بهبود بهره‌برداری از اراضی، موکول به ارائه طرح مجدد و موافقت وزارت کشاورزی و منابع طبیعی است و به هر حال مقررات دیگر مانند ماده

(۳۶) قانون «حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع» به قوت خود باقی است. عدم رعایت مفاد این ماده موجب خلع ید از اراضی واگذار شده یا منتقل شده در مقابل بازپرداخت عین وجوه اولیه بعد از هزینه‌های عادلانه انجام عملیات مندرج در طرح مصوب از طرف وزارت کشاورزی و منابع طبیعی خواهد شد. نحوه ارزیابی بازپرداخت طبق آیین‌نامه هیئت‌وزیران خواهد بود. شایان ذکر است شرایط غیرقابل تفکیک و تبدیل بودن اراضی موصوف در اسناد مالکیت انتقالی هم به‌عنوان شروط ضمن عقد درج شدند.

مطابق ماده (۳۶) قانون یاد شده مصوب سال ۱۳۴۶، برای قطعات واگذاری، وزارت کشاورزی و منابع طبیعی حداقل مساحت یک واحد را تعیین و اعلام خواهد کرد و هرگونه معامله نسبت به اراضی واگذار شده که منجر به تفکیک آن اراضی به قطعات کوچک‌تر از حداقلی که وزارت مذکور تعیین کرده، ممنوع است و این مقررات باید در سند واگذاری قید و شرط شود. در صورتی که مالک فوت کند یا انتقال قهری پیش آید که سهم هریک از آنها از حداقلی که تعیین شده است کمتر باشد صاحبان آن باید در اداره ملک تا میزان حداقل توافق کنند و سهم خود را به یکی دیگر از شرکا یا شخص خارجی که حاضر به توافق باشد واگذار نمایند و اگر طی مدت سه ماه این توافق حاصل نشود، آنچه از اراضی که از حدنصاب کمتر باشد و توافق برای اداره آن از طرف صاحبان آن نشده باشد خود به‌خود به وزارت کشاورزی منتقل خواهد شد و وزارت کشاورزی و منابع طبیعی موظف است ملک را به فروش رسانیده و قیمت حاصله از فروش آن را پس از کسر ۵ درصد به صاحب یا صاحبان آن مسترد



کند در مدت سه ماه مهلت فوق، اداره ملک برعهده اداره کل منابع طبیعی محل خواهد بود. از طرف دیگر هیئت وزیران نیز در اجرای تبصره ذیل ماده (۳۹) قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع در سال ۱۳۸۵ اجازه طرح گردشگری به میزان ۲۰ درصد هریک از قطعات یاد شده را با ارائه طرح ازسوی سازمان میراث فرهنگی و گردشگری و تصویب سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور مجاز دانسته است.

بنابراین ملاحظه می‌شود اراضی مورد بحث، از سال ۱۳۴۶ قوانین و مقررات خاص خود را داشته، اما با توجه به تغییر اوضاع و احوال منطقه و شرایط ویژه آن در دوره‌های بعد مشمول مقررات دیگری شده است.

درحال حاضر با توجه به ارزش‌افزوده این قبیل اراضی و توریستی شدن منطقه و جاذبه‌های آن نیز که مزید بر علت شده، نمی‌توان آن شرایط خاص و اوضاع و احوال را نادیده انگاشت و اراضی موصوف را کلاً تابع قانون حفظ اراضی زراعی و باغ‌ها نمود.

در یک آسیب‌شناسی به‌عمل آمده، اقدامات انجام شده برای طرح موصوف یعنی حدود ۹۵۳ قطعه (هر قطعه از ۳/۶ تا ۱۰ هکتار)، پس از اجرای طرح اولیه و انتقال سند مالکیت به‌نام مجریان طرح به چهار دسته زیر قابل تقسیم است:

۱. اراضی‌ای که مجریان طرح‌ها برخلاف مفاد طرح مصوب، اقدام به ویلاسازی و ساخت‌وساز غیرمجاز کرده‌اند و در بسیاری از موارد، اقدام به طرح دعوی در دادگاه و صدور حکم خلع ید یا بعضاً قلع و قمع شده، لکن تاکنون امکان اجرای حکم فراهم نشده است (حدود ۲۵ مورد).

۲. اراضی‌ای که اجرای طرح در آنها توسط مجریان تداوم نیافته و عرصه بدون اقدام رها شده است (حدود ۲۰۰ قطعه).
۳. اراضی‌ای که اجرای طرح در آنها صورت گرفته و اما با درخواست تغییر طرح و اخذ مجوز و موافقت سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری، تغییر طرح صورت پذیرفته و درحال انجام است (حدود ۱۵ مورد تغییر طرح از صنوبر به کیوی و مرکبات یا برعکس و ۷ مورد نیز تغییر کاربری برای گردشگری).
۴. به دلیل فرار مالکین در اوایل انقلاب، به موجب احکام دادگاه انقلاب، املاک آنها مصادره شده و سپس در اجرای لایحه قانونی واگذاری و احیای اراضی در حکومت جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۵۹/۶/۲۵ شورای انقلاب اسلامی، به اشخاص حقیقی و حقوقی واگذار شده‌اند یا در برخی از قطعات به علت تصرف زارعین و قطع درختان، اقدام به شالی‌کاری و زراعت صورت گرفته که بعداً در اجرای قانون اراضی کشت موقت مصوب سال ۱۳۶۵ مجلس شورای اسلامی به متصرفین واگذار و انتقال داده شده‌اند.
- بنابراین با توجه به مجموعه شرایط و مطالب فوق، آنچه مسلم است هدف اصلی قانونگذار که حفاظت از جنگل‌های بالادست و کاهش فشار برداشت از جنگل‌های طبیعی بوده، محقق نشده است.



بررسی طرح پیشنهادی

ماده واحده طرح «اصلاح ماده (۴۱) قانون اصلاح فصل پنجم و پاره‌ای از مواد قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع» که در گزارش حاضر بررسی می‌شود، به شرح زیر است:

ماده واحده

ماده (۴۱) قانون اصلاح فصل پنجم و پاره‌ای از مواد قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع مصوب ۱۳۵۴/۳/۱۴ به شرح زیر اصلاح می‌شود:

ماده (۴۱)

در صورتی که اراضی جنگلی جلگه‌ای شمال، مشهور به قطعات ده هکتاری موضوع ماده (۴۱) قانون اصلاح فصل پنجم و پاره‌ای از مواد قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع مصوب ۱۳۵۴/۳/۱۴، برخلاف مقررات مربوط و مندرجات طرح به تشخیص هیئت نظارت ماده (۳۳) قانون حفاظت و بهره‌برداری به قطعات کوچک‌تر از حدنصاب مقرر تبدیل و تغییر کاربری، تقسیم، تفکیک یا افزان شده یا بشود قرارداد منعقد فسخ و اسناد انتقال مربوط به آنها باطل و به سازمان جنگل‌ها و مراتع و آبخیزداری به نمایندگی از طرف دولت اعاده می‌شود.

اراضی موضوع این ماده که با رعایت سایر مقررات مربوطه توسط مراجع صلاحیتدار قانونی جمهوری اسلامی ایران واگذار شده‌اند از شمول این ماده مستثنا

و تابع قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها مصوب ۱۳۷۴/۳/۳۱ و اصلاحات بعدی آن خواهند بود. ۲۰ درصد از قطعات مذکور که مجریان آنها تخلفی از مفاد طرح مصوب و مقررات مربوطه نداشته‌اند پس از اخذ موافقت اصولی از مراجع ذیربط و تصویب طرح مذکور توسط سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری به طرح‌های صنعتی، بهداشتی و درمانی، ورزشی و آموزشی اختصاص می‌یابد.

اظهار نظر کارشناسی

نکاتی درخصوص طرح یک‌فوریتی اصلاح ماده (۴۱) قانون اصلاح فصل پنجم و پاره‌ای از مواد قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع به شرح زیر است:

- مطابق اصل چهارم و پنجم قانون اساسی، انفال و ثروت‌های عمومی از جنگل‌ها، نزارها، بیشه‌های طبیعی، مراتعی که حریم نیستند و برخی موارد دیگر در اختیار حکومت اسلامی قرار می‌گیرند تا طبق مصالح عامه نسبت به آنها عمل شود. تفصیل و ترتیب استفاده از هر یک را، قانون معین می‌کند. از جمله قوانینی که در این زمینه وجود دارد قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع کشور مصوب مردادماه ۱۳۴۶ و اصلاحات بعدی آن است. ضمن آنکه این اراضی قابلیت تفکیک و تبدیل را ندارند به دلیل اقدام برخی افراد به منظور تفکیک و تبدیل این اراضی و با توجه به محدودیت برای ایجاد فعالیت‌های تولیدی و خدماتی اشتغال‌زا که واجد منافع ملی است، طرح حاضر قصد دارد از تبدیل و تفکیک غیرقانونی این اراضی جلوگیری کرده و اجازه بهره‌برداری از بخشی از این اراضی را در طرح‌های صنعتی، بهداشتی و



درمانی، ورزشی و آموزشی صادر کند.

- قطعات موسوم به ده هکتاری که ۹۵۳ قطعه می‌شوند به‌لحاظ واقع شدن در محدوده و حریم شهرها به سه دسته تقسیم می‌شوند:

(الف) قطعات ده هکتاری واقع در محدوده شهرها،

(ب) قطعات ده هکتاری واقع در حریم شهرها،

(ج) قطعات ده هکتاری واقع در خارج حریم شهرها.

درخصوص هریک از دسته‌بندی‌های فوق، مقررات خاصی حاکم است که برای قانون‌نویسی درخصوص این قطعات باید به هریک از قوانین و مقررات حاکم بر هر دسته دقت لازم مبذول شود تا مانع سرپیچی از قانون و لجام‌گسیختگی در اجرای قوانین باشد.

به‌عنوان مثال اگر قطعه‌ای ده هکتاری در محدوده شهری واقع شده باشد با توجه به اینکه در شهرها طرح تفصیلی تهیه می‌شود و اراضی واقع در محدوده شهرها دارای کاربری مشخصی‌اند که در چهارچوب مطالعات انجام شده و توسط مراجع ذیصلاح (کمیسیون ماده (۵) قانون شورای عالی شهرسازی و معماری ایران و مراجع دیگر) مورد تصویب قرار گرفته و به‌عنوان سند بالادستی ملاک حدود مجوزها و پروانه‌های زیربند مدیریت شهری می‌باشد؛ بنابراین حدود مجوز تغییر کاربری ۲۰ درصدی برای قطعات واقع در محدوده شهرها باعث تداخل و بی‌نظمی در کار مدیریت شهری خواهد شد یا اینکه اگر قطعه زمین ده هکتاری در حریم شهر قرار گرفت با توجه به مفاد ماده (۲) قانون تعاریف محدوده و حریم شهر، روستا و شهرک و نحوه تعیین آنها مصوب ۱۳۸۴ به‌نظر می‌رسد مجاز اعلام کردن تغییر

کاربری ۲۰ درصدی قطعات ده هکتاری واقع در حریم شهرها در تداخل و مغایر با مقرراتی باشد که در ماده اخیرالذکر به آنها اشاره شده است.

همچنین اگر قطعه زمینی ده هکتاری در خارج حریم شهرها واقع شده باشد با توجه به سیاست‌های دولت در زمینه تمرکز فعالیت‌های صنعتی در شهرک‌های صنعتی و پرهیز از استقرار صنعت به صورت پراکنده در خارج حریم شهرها و همچنین ضرورت حضور جمعیت در مجاورت طرح‌های آموزشی، ورزشی و درمانی برای بهره‌برداری، مشخص نیست که احداث طرح‌های آموزشی، ورزشی و درمانی توجیه اقتصادی خواهد داشت یا خیر؟

- در ابتدای طرح پیشنهادی، قطعاتی را که مالکین آنها مرتکب تخلف در زمینه تغییر کاربری و تفکیک شده‌اند، مستثنا کرده ولی مشخص نیست تکلیف ده‌ها پرونده‌ای که تاکنون در خصوص متخلفین در مراجع قضایی تشکیل و بعضاً هم منجر به صدور رأی شده یا قطعاتی که تغییر کاربری و تفکیک یافته ولی هیچگونه برخوردی با آنها نشده است چه خواهد شد؟ آیا باید مقررات سابق اجرا شود؟ اگر پاسخ مثبت است به نظر نمی‌رسد مقررات سابق قابلیت اجرایی داشته باشند.

- در انتهای طرح پیشنهادی نیز، با شرایطی اجازه تغییر کاربری ۲۰ درصدی قطعات ده هکتاری داده شده است. بنابراین باز هم مشخص نشده است که آیا منظور ۲۰ درصد کل قطعات است (یعنی ۱۹۰ قطعه منظور نظر است) یا اینکه مراد از ۲۰ درصد هر قطعه ده هکتاری (یعنی دو هکتار) خواهد بود؟ اگر منظور ۲۰ درصد از کل قطعات باشد، امتیاز تغییر کاربری و ارزش‌افزوده آن نصیب مالکین ۱۹۰ قطعه شود



که تبعیض ناروا به‌شمار می‌رود و اگر منظور ۲۰ درصد هر قطعه باشد مشخص نیست که پراکندگی تغییر کاربری این قطعات به اندازه ۲۰ درصد مساحت در تلاقی با کاربری‌هایی که قانوناً باید داشته باشند چگونه قابل توجیه خواهد بود؟ آیا عملاً مابقی اراضی (۸۰ درصد) نیز محکوم به تغییر کاربری و تفکیک نخواهند بود؟

- متأسفانه اطلاعات دقیقی از آخرین وضعیت قطعات ده هکتاری، پراکنش آنها در محدوده حریم و خارج حریم شهرها و قطعاتی که مورد تغییر کاربری و تفکیک واقع شده‌اند و تعداد آرای صادره ازسوی مراجع قضایی درخصوص برخورد قانونی با مالکین متخلف و علت عدم اجرای آرای صادره و مشکلات موجود در این زمینه در اختیار نمی‌باشد بنابراین صرف اعطای مجوز ۲۰ درصد تغییر کاربری قطعات در آنها کارشناسی شده و منطقی نیست، بلکه باعث سوءاستفاده و رواج تخلفات در مابقی قطعات خواهد شد.

- احتمالاً بخش عمده‌ای از قطعات ده هکتاری که هنوز تغییر کاربری نیافته‌اند کاربری‌های زراعی، باغی و دامپروری دارند. با توجه به اینکه درحال حاضر در ارتباط با اراضی زراعی و باغی، قانون جامعی تحت عنوان «قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغی مصوب سال ۱۳۷۴» و اصلاحیه آن در سال ۱۳۸۵ موجود است که قطعات ده هکتاری واقع در خارج محدوده شهرها (حریم و خارج حریم شهرها) را شامل می‌شود. بنابراین موضوع حدود مجوز تغییر کاربری این قطعات می‌تواند به کمیسیون‌های تبصره «۱» ذیل ماده (۱) قانون اخیرالذکر محول شود که در ترکیب آنها نمایندگان استانداری‌ها، وزارت راه و شهرسازی، سازمان حفاظت محیط زیست و وزارت جهاد کشاورزی حضور دارند و می‌توانند از ابعاد مختلف،

موضوع درخواست تغییر کاربری را مورد بررسی و اتخاذ تصمیم قرار دهند و به‌نظر می‌رسد دیگر نیازی نیست که درخصوص تغییر کاربری این قطعات، قانون و مقررات دیگری وضع شود، البته در بند «۱» ماده (۷) الحاقی به قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغی پیش‌بینی شده است که متقاضی تغییر کاربری، مجوز دستگاه اجرایی ذیربط را درخصوص تقاضای خود به کمیسیون تبصره «۱» ماده (۱) قانون حفظ کاربری ارائه دهد که طبق دستورالعمل و بخشنامه‌ای با امضای وزیر جهاد کشاورزی می‌توان اخذ مجوز از اداره کل منابع طبیعی و آبخیزداری را پیش‌شرط بررسی تغییر کاربری قطعات ده هکتاری موضوع طرح قرار داد. در اینگونه موارد متقاضی پس از اخذ مجوز تغییر کاربری باید متناسب با طرح مورد نظر، پروانه ساختمان را از مراجع ذیربط (شهرداری، بخشداری و سایر مراجع) اخذ کند.

اشکالات حقوقی

طرح مذکور واجد ایرادهای حقوقی به‌شرح زیر است:

۱. متن ماده واحده به‌منظور اصلاح ماده (۴۱) قانون اصلاح فصل پنجم و پاره‌ای از مواد قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع، تدوین و ارائه شده، اما با وجود این، در متن ماده به ماده (۴۱) ارجاع داده شده و این ارجاع بلاوجه است؛ زیرا متن جدید جایگزین ماده (۴۱) خواهد شد و با تصویب این متن، مقرر قبلی وجود خارجی ندارد که بدان ارجاع داده شود.

۲. اصطلاح «کوچک‌تر از حدنصاب» که در متن طرح آمده، مبهم است و به‌دلیل



اینکه ضمانت اجرای سنگین فسخ قراردادهای منعقد و ابطال اسناد مالکیت مطرح شده است نمی‌توان مبنای اجرای آن را مسئله‌ای مبهم قرار داد؛ لذا لازم است این حدنصاب دقیقاً تصریح یا به ماده مورد نظر ارجاع داده شود.

۳. عبارت «به تشخیص هیئت نظارت ماده (۳۳) قانون حفاظت و بهره‌برداری» ابهام دارد. زیرا مشخص نکرده است که قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع مدنظر است یا قانون حفاظت و بهره‌برداری منابع آبی جمهوری اسلامی ایران، البته از قرائن پیداست که مراد، قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع است ولی تصریح به آن با اصول قانونگذاری سازگارتر خواهد بود.

۴. در عبارت «اسناد مربوط به انتقال آن باطل و به سازمان جنگل‌ها و مراتع و آبخیزداری به نمایندگی از طرف دولت اعاده می‌شود» اسناد مربوط به انتقال، ابهام دارد. آیا مراد، اسنادی‌اند که پس از افراز و تفکیک غیرقانونی این اراضی تنظیم شده‌اند؟ یا اسنادی که پیش از این افراز یا تفکیک و به‌منظور انتقال این اراضی تنظیم شده‌اند؟ بدیهی است در صورت اول، به‌کار بردن واژه بطلان صحیح است ولی اگر حالت دوم مدنظر است نمی‌توان این اسناد را باطل به حساب آورد زیرا در زمان تنظیم، این اسناد به‌صورت صحیح تنظیم شده و موجبی برای بطلان وجود نداشته است و نیز با باطل دانستن این اسناد، هر نوع تصرفاتی که از زمان تنظیم اسناد صورت گرفته، باطل بوده است و باید منافع حاصله از زمان ابطال نیز به سازمان جنگل‌ها و مراتع آبخیزداری به نمایندگی از طرف دولت اعاده شود.

۵. در ذیل ماده واحده پیشنهادی آمده است «بسیست درصد از قطعات مذکور که مجریان آنها تخلفی از مفاد طرح مصوب و مقررات مربوط نداشته‌اند...» در این عبارت

مشخص نشده است منظور از تخلف، چه تخلفاتی است و مرجع تشخیص آن کجاست؟ با توجه به ماده (۳۳) قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع و وظایفی که این ماده برای هیئت نظارت موضوع این ماده پیش‌بینی کرده است، به نظر می‌رسد می‌توان این هیئت را مرجع تشخیص این تخلفات ذکر کرد. علاوه بر اینکه اختصاص قطعات اراضی جنگلی کشور به طرح‌های مختلف باید دارای ضوابط دقیق و شفاف در قانون با قیدها و ضمانت اجرایی مصرح در نظر گرفته شود؛ در غیر این صورت احتمال واگذاری‌های مشکل‌ساز و وقوع مجدد معضلاتی که در مقدمه به آنها اشاره شد دور از ذهن نیست. بنابراین نمی‌توان با یک مجوز کلی چنین مسئله‌ای را مقرر داشت.

۶. عمدتاً این برداشت وجود دارد که اراضی ده هکتاری در حدود ۸۰۰ تا ۹۰۰ قطعه در اطراف نوشهر واقع شده‌اند که باید اذعان کرد در حدود همین تعداد نیز در اطراف عباس‌آباد و تنکابن واگذار شده‌اند. با این بیان به این نتیجه می‌رسیم که آمار کاملی از اتفاق صورت گرفته وجود ندارد و به عبارت دیگر مشخص نیست که چند قطعه زمین و در چه مساحتی واگذار شده و پس از آن چه اتفاقی افتاده است و چه تعدادی از اراضی فوق، تفکیک شده و در چه تعدادی از آنها سند مالکیت برای زمین تفکیکی صادر شده و در چه مواردی سازمان جنگل‌ها با صدور سند، موافقت کرده است؟ نبود آمارهای یاد شده مانع آن است که تصمیم صحیحی اتخاذ شود. بنابراین حکم به ابقا یا ابطال قراردادهای واگذاری بدون داشتن تصویری روشن از وضعیت موجود و وضعیت مطلوب، نمی‌تواند کار صحیحی باشد.



۷. در پاره‌ای از موارد، اراضی یاد شده با توجه به اینکه شهر افزایش جمعیت و مساحت داشته است، درون محدوده شهر قرار گرفته و مشمول مقررات مرتبط با آنها شده و از مشمول مقررات جنگل‌ها یا منابع طبیعی خارج شده است که از این نظر نیز آمار دقیقی وجود ندارد.

۸. با توجه به اینکه در برخی موارد، طرح مصوب سال‌های دهه ۱۳۴۰ به قوت خود باقی بوده و اجرا شده، طرح کنونی درصدد اعطای ۲۰ درصد از اراضی مذکور به طرح‌های صنعتی، بهداشتی، درمانی، ورزشی و آموزشی است. این حکم با یکی از اهداف طرح، یعنی حفاظت از منابع طبیعی، در تضاد است زیرا در حکم یاد شده طرح‌های کشاورزی و باغداری وجود ندارند؛ پس اعطای ۲۰ درصد از منابع طبیعی به طرح‌های صنعتی یا ورزشی چیزی جز نابودی منابع طبیعی را در پی نخواهد داشت و ازسوی دیگر مشخص نیست که با اجرای طرح کنونی چند هکتار از اراضی منابع طبیعی نابود خواهد شد بنابراین ۲۰ درصد نیز نمی‌تواند عدد صحیحی باشد. از طرف دیگر مشخص نیست اختصاص ۲۰ درصد باید پیوسته باشد یا در سطح عرصه هم می‌تواند به صورت پراکنده باشد که این امر در مجموع کل عرصه را دربر خواهد گرفت و عملاً عرصه را به قطعات کوچک تقسیم خواهد کرد.

۹. با توجه به اینکه مشخص نشده است تا چه اندازه‌ای از تخلف در طرح مصوب، موجب ابطال سند واگذاری می‌شود (مثلاً آیا ۲۰۰ متر از ده هکتار نیز موجب ابطال است یا خیر) هر تخلفی ولو بسیار جزئی موجب ابطال سند واگذاری خواهد شد. در صورتی که باید در مورد تخلفات جزئی و سبک، جراثم مالی اعمال شده و در تخلفات بزرگ، سند واگذاری ابطال شود. ملاک تخلف کوچک و بزرگ در این طرح باید تعیین شود.

جمع‌بندی

طرح اصلاحیه پیشنهادی در واقع یک طرح به ظاهر بازدارنده و محدودکننده مالکیت اشخاص است. به تجربه ثابت شده این‌گونه قوانین از آنجا که با منافع آبی و مقطعی اشخاص در تعارض قرار می‌گیرند معمولاً در اجرا با توفیق همراه نبوده و به‌ویژه اینکه دستگاه‌های دولتی مشمول، نظارت ضعیفی اعمال می‌کنند. از سوی دیگر مراجع قضایی نیز با نداشتن وحدت رویه، در برخی موارد آرای مناسب و بازدارنده صادر نمی‌کنند. لذا به نظر می‌رسد بهتر است قبل از ارائه طرح اصلاحی برای قانون مذکور، گزارش جامعی به‌همراه آسیب‌شناسی موضوع تغییر کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها ارائه و سپس متناسب با آن پیشنهادهای مقتضی ارائه شوند، در صورت لزوم نسبت به اصلاح قانون اقدام صورت گیرد. چنانچه این امر صورت پذیرد شاید دیگر نیازی به اصلاح قانون نباشد و فقط با اصلاح آیین‌نامه‌های اجرایی ذیربط یا دستورالعمل‌ها و با رویه‌های قضایی بتوان مشکلات و مسائل موجود را مرتفع کرد.

یکی از تجارب موفق که در کشورهای پیشرفته از سالیان دور در راستای آمایش سرزمین اجرا می‌شود تهیه نقشه کاربری اراضی (Land Use) است که نمونه‌های بارز این امر را در حال حاضر می‌توان در فرانسه، استرالیا و چند کشور دیگر مشاهده کرد. موضوع آمایش سرزمین و تعیین کاربری اراضی در برنامه‌های توسعه قبلی و کنونی کشور مورد تأکید قرار گرفته، اما تاکنون به انجام نرسیده است. لذا مسئولین ذیربط ناگزیر از پیشنهاد و تصویب قوانین و مقررات مستقل و بدون جامع‌نگری می‌شوند. نمونه‌های بارز این ادعا را می‌توان در تصویب قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و

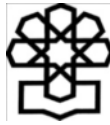


باغ‌ها مصوب سال ۱۳۷۴ و قانون اصلاحی سال ۱۳۸۵ و قانون منع فروش و واگذاری اراضی فاقد کاربری مسکونی برای امر مسکن مصوب ۱۳۸۱/۵/۶ و سایر قوانین مشاهده کرد. بنابراین تهیه نقشه‌های تعیین کاربری برای تمامی اراضی کشور (اعم از زراعی و باغی، جنگل، مراتع، موات و...) ضرورتی اساسی و زیربنایی محسوب می‌شود سایر قوانین می‌توانند براساس الزامات آن تنظیم و تدوین شوند.

با عنایت به مراتب فوق و با توجه به اینکه طرح ارائه شده با بسیاری از قوانین و مقررات (از جمله قوانین و مقررات حاکم بر محدوده شهرها) مغایرت دارد، از جامعیت لازم برخوردار نیست. همچنین در حال حاضر نیز خلأ قانونی در جهت تحقق خواسته طراحان محترم وجود ندارد و لایحه‌ای با عنوان قانون جامع منابع طبیعی و آبخیزداری نیز در مجلس شورای اسلامی در شرف طرح مجدد در کمیسیون کشاورزی، آب و منابع طبیعی برای بررسی و گزارش به مجلس شورای اسلامی است و قاعداً باید در صحن علنی و با مکانیسم اصل هشتادوپنجم قانون اساسی مورد بررسی قرار گیرد. با توجه به مطالب ذکر شده، تصویب طرح به صورت کنونی پیشنهاد نمی‌شود و برای رفع بن‌بست‌های وضعیت موجود با توجه به گستردگی و حساسیت آن، لازم است ابتدا از لحاظ آماری وضعیت موجود و مطلوب ترسیم شده و با توجه به اشکال مختلف مسئله برای هر قسمت موضوع، حکم قانونی خاصی اعمال شود.

منابع و مآخذ

۱. گزارش‌های سازمان حفاظت محیط زیست، ۱۳۹۲.
۲. سامانه قوانین مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۲.
۳. اظهارنظر دفتر مطالعات حقوقی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۴. اظهارنظر سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری.



شماره مسلسل: ۱۳۵۷۸

مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: اظهارنظر کارشناسی درباره: «طرح اصلاح ماده (۴۱) قانون اصلاح فصل پنجم و پاره‌ای از مواد قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگلها و مراتع»

نام دفاتر: مطالعات زیربنایی (گروه آب و محیط زیست)، مطالعات حقوقی

تهیه و تدوین: الهه سلیمانی

مدیر مطالعه: جمال محمدولی سامانی

ناظران علمی: محمدرضا محمدخانی، محسن صمدی

متقاضی: کمیسیون کشاورزی، آب و منابع طبیعی

همکار: محمد شکوری (دفتر مطالعات حقوقی)

اظهارنظرکنندگان خارج از مرکز: —

ویراستار تخصصی: —

ویراستاران ادبی: فرزاد جعفری، قاسم میرخانی

واژه‌های کلیدی: —



تاریخ شروع مطالعه: ۱۳۹۲/۱۱/۹

تاریخ خاتمه مطالعه: ۱۳۹۳/۱/۱۹

تاریخ انتشار: ۱۳۹۳/۱/۱۹