

اظهار نظر کارشناسی درباره:

«طرح الحاق یک بند به ماده (۲۹) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور»

مقدمه

ماده (۲۹) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، مصوب ۱۳۹۵/۱۱/۱۰، به منظور مدیریت بهره‌برداری از جنگل‌ها، مراتع و زیستگاه‌های طبیعی کشور، تکالیفی را در قالب چهار بند برای وزارت جهاد کشاورزی و سازمان حفاظت محیط زیست مقرر کرده است. در این بندها به موضوعاتی همچون حفظ توان اکولوژیکی این منابع، استفاده از ظرفیت بخش خصوصی با ارتقای مشارکت جوامع محلی، حفظ حقوق بهره‌برداران و پیشگیری از تعارض منافع در بهره‌برداری از مراتع بین روستاییان و عشایر پرداخته شده است.

طرح پیشنهادی الحاق یک بند به ماده (۲۹) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، به موضوع تصرف‌های غیرقانونی یا غیرقابل توجیه میلیون‌ها هکتار از مراتع کشور، که منجر به بلااستفاده ماندن یا عدم استفاده بهینه از این منابع می‌شود، اشاره شده و نیاز عشایر و دامداران به این مراتع به منظور افزایش تولید، به‌عنوان توجیهی برای تجدید ممیزی مراتع^۱ و واگذاری آن به تولیدکنندگان واقعی بیان شده است.^۲

مشخصات طرح

دوره دهم - سال چهارم

شماره ثبت:

۶۳۲

شماره چاپ:

۱۵۲۵

تاریخ چاپ:

۱۳۹۸/۶/۶

سوابق قانونی

براساس ماده (۳۱) قانون اصلاح فصل پنجم و پاره‌ای از مواد قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع، مصوب ۱۳۵۴/۰۳/۱۴، مراتع غیرمشجر در قالب قراردادهای اجاره حداکثر ۳۰ ساله و براساس طرح‌های مصوب، قابل واگذاری به اشخاص حقوقی واجد شرایط ذکر شده در این ماده هستند. در تبصره «۱» این ماده، اجاره مراتع غیرمشجر درجه یک برای مصارف غیرکشاورزی ممنوع اعلام شده است. به استناد ماده (۳۷) این قانون نیز کلیه مراتع غیرمشجر که بنا بر احتیاجات و نیازمندی‌های مربوط به وظایف اصلی دستگاه‌ها، مؤسسات و نهادهای موضوع این ماده قانونی، یا اجرای طرح‌های توسعه‌ای و تأسیس ایستگاه‌های کشاورزی

معاونت پژوهش‌های

زیربنایی و امور

تولیدی

دفتر مطالعات

زیربنایی

سایر دفاتر:

مطالعات حقوقی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۵۰۱۶۶۳۸

تاریخ انتشار:

۱۳۹۸/۷/۱۰

۱. ممیزی مرتع عبارت از مجموعه اقدامات مربوط به تعیین محدوده عرفی، تعیین ظرفیت چرا و شناسایی مرتع‌دار ذی‌صلاح برای اعطای پروانه چراس است که توسط کارشناسان ادارات کل منابع طبیعی و آبخیزداری استان‌ها در قالب هیئت‌های ممیزی انجام می‌شود.

۲. طرح پیشنهادی:

ماده واحده - یک بند و سه جزء به ماده (۲۹) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، مصوب ۱۳۹۵/۱۱/۱۰ با اصلاحات و الحاقات بعدی، به شرح زیر الحاق شود:

بند «ث» - وزارت جهاد کشاورزی (سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور) موظف است با همکاری قوه قضائیه ظرف مدت دو سال پس از لازم‌الاجرا شدن قانون نسبت به تجدید ممیزی مراتعی که در اختیار دستگاه‌های دولتی و حاکمیتی و شرکت‌ها، مؤسسات، نهادها و بانک‌ها و اشخاص حقیقی و حقوقی قرار دارد اقدام نماید.

۱. تجدید ممیزی شامل پروانه‌های چرا و طرح‌های مرتعداری می‌باشد.

۲. در صورت احراز عدم استمرار دامداری با پیگیری و رسیدگی قضایی به‌صورت خارج از نوبت و با حکم قضایی پروانه چرا و طرح‌های مرتعداری ابطال می‌گردد.

۳. آیین‌نامه اجرایی این بند ظرف مدت سه ماه پس از لازم‌الاجرا شدن به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

واگذار شده است، در صورتی که در مدت دو سال از تاریخ واگذاری برای اجرای طرح مربوط مورد استفاده قرار نگیرد، خودبه‌خود بازگردانده می‌شود. اراضی مزبور به‌استثنای اراضی که به بانک توسعه کشاورزی و سایر مؤسسات عام‌المنفعه و خیریه عمومی رسمی واگذار می‌شود، قابل تفکیک و اجاره و انتقال به غیر نیست.

براساس آیین‌نامه اجرایی قانون اصلاح تبصره «۱» ماده (۴۷) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، مصوب هیئت وزیران در تاریخ ۱۳۹۱/۰۱/۲۰، ضوابط بهره‌برداری و صدور پروانه چرا منوط به نتیجه ممیزی مراتع بوده و در صورت بروز تخلفاتی از قبیل عدم اجرای مفاد مندرج در پروانه چرا، عدم پرداخت عوارض قانونی سالیانه، جعل در پروانه چرا به تشخیص مراجع صالح، اجازه استفاده از پروانه چرا به غیر، تغییر کاربری تمام یا بخشی از محدوده پروانه چرا، ترک مرتع‌داری به مدت دو سال متوالی بدون اخذ مجوز کتبی از سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور و... پروانه چرا ابطال می‌شود.

ارزیابی طرح پیشنهادی

طرح پیشنهادی از ابعاد مختلفی قابل بررسی و نقد است، که چند مورد از اهم آنها به شرح زیر است:

۱. در توجیه طرح، ذکر شده است که «میلیون‌ها هکتار از مراتع کشور به‌دلیل تصرف‌های غیرقانونی یا غیرقابل‌توجیه بلااستفاده مانده یا استفاده بهینه نمی‌شود». این درحالی است که کل اراضی مرتعی کشور، بجز در موارد نادر دارای پروانه چرا به نام بهره‌برداران عشایری و یا در حریم روستا و به نام شورای روستا به‌صورت عمومی است. حتی در بسیاری از موارد، اجاره یا انتقال غیرقانونی برخی از عرصه‌های مرتعی و بهره‌برداری بدون ضابطه از آنها باعث فشار و آسیب به مراتع شده است؛ به‌طوری که براساس اطلاعات سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور، بیش از ۲/۲ برابر ظرفیت مجاز از مراتع کشور بهره‌برداری می‌شود. لذا رقم میلیون‌ها هکتار، به‌عنوان مراتعی که بلااستفاده مانده یا استفاده بهینه نمی‌شود، غیرواقعی و اغراق‌آمیز است.
۲. در ابتدای این طرح پیشنهادی اشاره به مراتعی دارد که در اختیار دستگاه‌های دولتی و حاکمیتی و شرکت‌ها، مؤسسات، نهادها، بانک‌ها و اشخاص حقوقی است. اگر چنین مواردی در کشور مصداق‌هایی داشته باشد، اطلاعات کامل آن در سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور موجود است. با وجود این، طرح پیشنهادی برای این بخش هیچ راهکار مشخصی ندارد. همان‌طور که در بخش سوابق قانونی طرح عنوان شد، نحوه برخورد با اراضی در اختیار دستگاه‌های دولتی، مؤسسات عمومی و بانک‌ها در صورت بلااستفاده بودن، هر کدام موضوع خاص و قوانین خاصی دارد که از مراتع در اختیار اشخاص حقیقی و دامداران صاحب عرف متفاوت است. لذا این بخش از طرح پیشنهادی نیز عملیاتی نخواهد شد.
۳. در صورت تصویب این طرح، اشخاص حقیقی یا حقوقی دارای عرف مرتعی و یا پروانه چرا بلافاصله تعدادی دام خریداری کرده و با حضور در مراتع در فصل چرا و در طول مدت ممیزی (دوساله و یا بیشتر)، پروانه‌های خود را مجدداً تمدید می‌کنند. لذا خروجی نهایی این کار منجر به لغو هیچ پروانه‌ای از اشخاص حقیقی و حقوقی نمی‌شود.
۴. این طرح در مناطق روستایی و عشایری که امروزه به مرور زمان عرف‌های مرتعی خود را تثبیت کرده‌اند، به بهانه تعیین حدود جدید اختلافات قومی و محلی را زنده کرده و مسائل اجتماعی و سیاسی متعددی را به‌وجود می‌آورد؛ درحالی که اثربخشی قابل‌توجهی ندارد. با توجه به اینکه در آینده نزدیک دو انتخابات مهم (مجلس شورای اسلامی و ریاست‌جمهوری) در پیش است، تبعات امنیتی این قانون در این شرایط تأثیر وسیعی خواهد داشت که ممکن است جبران‌پذیر نباشد.
۵. با توجه به مفاد طرح که پیشنهاد ممیزی مراتع طی دو سال را داده است و سطح ۸۵ میلیون هکتاری مراتع کشور،

اجرای این طرح ظرف دو سال و همچنین تدوین آیین‌نامه مربوط ظرف سه ماه به دلیل مشکلات اجتماعی متعدد و نیز حجم وسیع کار امکان‌پذیر نیست.

ملاحظات حقوقی

- نظر به اینکه مطابق ماده (۱۲۲) قانون برنامه ششم توسعه، قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور به‌عنوان بخشی از قانون برنامه محسوب می‌شود، بنابراین مطابق ماده (۱۸۱) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، اصلاح قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور همانند قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه کشور، نیازمند رأی دوسوم نمایندگان مجلس است.
- با توجه به اینکه «تجدید ممیزی» مستلزم بار مالی و منجر به افزایش هزینه‌های عمومی است و در طرح پیشنهادی نیز روش تأمین مالی پیش‌بینی نشده است، فلذا مغایر اصل هفتادوپنجم قانون اساسی به‌نظر می‌رسد.
- مشمولین طرح پیشنهادی «تمامی اشخاص حقیقی و حقوقی» را در برمی‌گیرد و «دستگاه‌های دولتی و حاکمیتی و شرکت‌ها، مؤسسات، نهادها و بانک‌ها» از مصادیق اشخاص حقوقی به‌شمار می‌آیند. از این حیث تصریح مجدد آنها زاید محسوب می‌شود.
- حسب اینکه «تجدید ممیزی» به‌عنوان «تصمیم اداری» محسوب می‌شود، فلذا پیشنهاد می‌شود که در متن این ماده «تجدید ممیزی» صرفاً از اختیارات هیئت ممیزی محسوب گردیده و از مداخله قوه قضائیه به تصمیم ادقضائیه به تصمیم اداری ممانعت به عمل آید. همچنین در ادامه صلاحیت رسیدگی دیوان عدالت اداری در شکایت مردم از تصمیمات و اقدامات سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور در این زمینه تصریح گردد.
- عدم شفافیت در خصوص کیفیت و نحوه «همکاری قوه قضائیه» در تجدید ممیزی، مغایر با بند «۱۳» سیاست‌های کلی نظام اداری^۱ به‌نظر می‌رسد.
- نظر به اینکه «تجدید ممیزی» در برخی موارد منجر به سلب حقوق اشخاص گردیده و به‌موجب اصل بیست‌ودوم^۲ قانون اساسی، مصادیق سلب حقوق باید براساس قانون مشخص شود، فلذا ضروری است تا در طرح پیش رو مواردی که باعث سلب حقوق اشخاص می‌شود، تعیین گردد. در غیر این صورت احاله این امر به آیین‌نامه با اصول بیست‌ودوم و هشتادوپنجم^۳ قانون اساسی در تعارض است.
- با عنایت به مقدمه توجیهی، دغدغه اصلی طراحان محترم، واگذاری مراتع بلااستفاده به دامداران، جهت رونق تولید در این زمینه است. اولاً در متن بند پیشنهادی هیچگونه اشاره‌ای به این موضوع نشده است و ثانیاً در فرض اینکه تحقق این موضوع از متن حاضر برداشت شود، کیفیت رفع تصرف و ضوابط و معیارهای واگذاری اراضی و مراتع موضوع این قانون پس از تجدید ممیزی مبهم است و مورد تصریح قرار نگرفته است. با عنایت به اینکه تعیین ضوابط مربوط به «تجدید ممیزی» و نیز کیفیت و نحوه تصرف مراتع و واگذاری آن به دامداران، از مصادیق قاعده‌گذاری بوده و در صلاحیت مجلس شورای اسلامی است، فلذا

۱. بند «۱۳» سیاست‌های کلی نظام اداری: عدالت‌محوری، شفافیت و روزآمدی در تنظیم و تنقیح قوانین و مقررات اداری.

۲. اصل بیست‌ودوم قانون اساسی: حیثیت، جان، مال، حقوق، مسکن و شغل اشخاص از تعرض مصون است مگر در مواردی که قانون تجویز کند.

۳. اصل هشتادوپنجم قانون اساسی: سمت نمایندگی قائم به شخص است و قابل واگذاری به دیگری نیست. مجلس نمی‌تواند اختیار قانونگذاری را به شخص یا هیئتی واگذار کند ولی در موارد ضروری می‌تواند اختیار وضع بعضی از قوانین را با رعایت اصل هفتادودوم به کمیسیون‌های داخلی خود تفویض کند، در این صورت این قوانین در مدتی که مجلس تعیین می‌نماید به‌صورت آزمایشی اجرا می‌شود و تصویب نهایی آنها با مجلس خواهد بود. همچنین مجلس شورای اسلامی می‌تواند تصویب دائمی اساسنامه سازمان‌ها، شرکت‌ها، مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت را با رعایت اصل هفتادودوم به کمیسیون‌های ذی‌ربط واگذار کند و یا اجازه تصویب آنها را به دولت بدهد. در این صورت مصوبات دولت نباید با اصول و احکام مذهب رسمی کشور و یا قانون اساسی مغایرت داشته باشد. تشخیص این امر به‌ترتیب مذکور در اصل نودوششم با شورای نگهبان است. علاوه بر این، مصوبات دولت نباید مخالف قوانین و مقررات عمومی کشور باشد و به‌منظور بررسی و اعلام عدم مغایرت آنها با قوانین مزبور باید ضمن ابلاغ برای اجرا به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی برسد.

اطلاق واگذاری تعیین تکلیف در خصوص این موارد در قالب آیین‌نامه مصوب هیئت وزیران با اصل هشتادوپنجم قانون اساسی مغایرت دارد.

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

با توجه به اینکه کلیه عرصه‌های مرتعی کشور در حال حاضر ممیزی شده و دارای حقوق عرفی هستند و از طرف دیگر در قانون حفاظت از جنگل‌ها و مراتع با اصلاحات و الحاقات بعدی آن، نحوه بهره‌برداری و حفاظت از مراتع و برخورد با متخلفین به‌طور شفاف بیان شده است؛ بنابراین در شرایط فعلی ممیزی مراتع موضوعیت ندارد و فقط لازم است ضوابط اجرایی قانون حفاظت از جنگل‌ها و مراتع در خصوص عدم بهره‌برداری صحیح و یا عدم اجرای طرح‌های موجود رعایت شود.

برخی ملاحظات حقوقی به‌ویژه مغایرت با اصول قانون اساسی (اصول بیست‌ودوم، هفتادوپنجم و هشتادوپنجم) و سیاست‌های کلی (بند «۱۳» سیاست‌های کلی نظام اداری) نیز تصویب طرح پیشنهادی را با مانع مواجه خواهد کرد.

لذا با توجه به موارد مطرح شده، تصویب طرح پیشنهادی فوق توصیه نمی‌شود.

