

اظهار نظر کارشناسی درباره:
**«نسخ تبصره «۴» ماده (۳۱) قانون حفاظت و بهره‌برداری از
جنگل‌ها و مراتع مصوب سال ۱۳۵۴»**

چکیده

با توجه به بررسی‌های انجام شده نسخ ضمنی تبصره «۴» ماده (۳۱) قانون اصلاح قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع کشور مصوب سال ۱۳۴۶ (مصوب ۱۳۵۴/۳/۱۴) ممکن است زمینه جنگل‌خواری و زمین‌خواری را فراهم آورد. لذا ضرورت دارد طی یک اقدام اصلاحی با هدف رفع ابهامات و تثبیت اثر قانونی تبصره «۴» ماده (۳۱) قانون موصوف به منظور کاهش آثار منفی ناشی از حذف این بند از ماده (۳۱) به جهات عدیده مورد اشاره، این تبصره در قالب استفساریه تبصره «۵» ماده (۳۳) به‌عنوان یک اصل و قاعده مهم تفسیر گردد.

مقدمه

در خصوص بررسی موضوع نسخ کلی یا جزئی بخشی از قوانین حوزه محیط زیست در قالب قانون فهرست قوانین و احکام منسوخ در حوزه محیط زیست مصوب ۱۳۹۹/۶/۱۹ بنابه اظهار نظر کارشناسی هیئت تنقیح معاونت قوانین، تبصره «۴» ماده (۳۱) قانون اصلاح قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع کشور مستند به مفاد تبصره «۵» ماده (۳۳) موضوع ماده‌واحد قانون اصلاح ماده (۳۳) اصلاحی قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع مصوب ۱۳۸۶/۴/۹ نسخ ضمنی شده و همین امر مستند بند «۵۲» فهرست قوانین و احکام منسوخ در حوزه محیط زیست مصوب ۱۳۹۹/۶/۱۹ بوده که به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است. این امر منجر به اعتراض و تقاضای احیا و ابقای تبصره مذکور شده است.

بررسی ابعاد حقوقی نسخ تبصره «۴» ماده (۳۱) قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع مصوب سال ۱۳۵۴
نسخ تبصره «۴» ماده (۳۱) قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع مصوب سال ۱۳۵۴ حسب تبصره «۵» ماده (۳۳) قانون اصلاح قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع (مصوب سال ۱۳۸۶ مجمع تشخیص مصلحت نظام) فاقد وجهت است. در خصوص رابطه تبصره «۵» ماده (۳۳) و تبصره «۴» ماده (۳۱) قانون صدرالذکر دو نکته

معاونت مطالعات
زیربنایی

سایر معاونت‌ها:
مطالعات حقوقی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:
۲۵۰۱۷۶۳۲

تاریخ انتشار:
۱۴۰۰/۵/۱۱



۱. **تبصره** - آن قسمت از اراضی جنگلی و جلگه‌ای و مراتع و بیشه‌های طبیعی که به‌منظور حفظ و حمایت نسل شکار از طرف سازمان شکاربانی و نظارت بر صید پارک وحش یا منطقه حفاظت شده اعلام گردیده و در اختیار سازمان فوق قرار دارد، قابل واگذاری نیست.
۲. **تبصره «۵»** - واگذاری اراضی موضوع تبصره «۴» ماده (۳۱) اصلاحی قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع مصوب ۱۳۵۴/۳/۱۴ در مناطق مذکور در بند «الف» ماده (۳) قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست مناطق چهارگانه تحت حفاظت مصوب ۱۳۵۲/۲/۲۸ ممنوع بوده و نسبت به استرداد زمین اقدام خواهد شد.

را می‌توان عنوان نمود که هر دو نکته می‌تواند استدلال‌های حقوقی خود را داشته باشد و بسته به اینکه در تفسیر این دو ماده و بیان رابطه آنها، کدام روش و متد تفسیری انتخاب شود می‌توان نظریات مختلف را ارائه کرد:

با توجه به اینکه دایره موضوعی این دو تبصره متفاوت است و یکی عام و یکی خاص محسوب می‌شود، لذا به صورت یقینی نمی‌توان قانون مؤخرالتصویب را ناسخ قانون مقدم دانست، چه اینکه در خصوص نسخ قوانین عام و خاص لاحق و سابق اختلاف نظر وجود دارد. به تعبیر دیگر با توجه به اینکه تبصره «۵» ماده (۳۳) ناظر به همه موارد چهارگانه حفاظت محیط زیست بوده، ولی تبصره «۴» ماده (۳۱) ناظر به مناطق حمایت نسل شکار است، لذا موضوع این دو ماده متفاوت بوده و نمی‌توان یکی را ناسخ دیگری دانست:

- از جهت حکمی نیز احکام این دو ماده متفاوت است. در تبصره «۵» ماده (۳۳) فقط استرداد زمین به‌عنوان ضمانت اجرا ذکر شده است، لکن در تبصره «۴» ماده (۳۱) ضمانت اجرایی نیامده و براساس اصول حقوقی باید ضمانت اجرای آن را در سایر مواد و قوانین حوزه محیط زیست یا عموماً و اصول حقوقی جستجو کرد. لذا از این جنبه نیز نباید یکی را ناسخ دیگری دانست.
- از جهت سیاق نگارش نیز چون سیاق نگارش این دو حکم قانونی کاملاً متفاوت است، مطابق قاعده تفسیری «الجمع مهمما ممکن اولی من الطرح» بهتر بود این دو ماده را به‌گونه‌ای تفسیر می‌کردند که قابل جمع باشد، نه اینکه یکی را ناسخ دیگری بدانیم.
- در مورد واگذاری کاملاً قانونی اراضی توسط دستگاه‌های اجرایی متصدی واگذاری و واگذاری متخلفانه و تصرف غیرقانونی هم می‌توان تفصیل قائل شد و حسب مورد تفسیر مقتضی را ارائه نمود.

اظهار نظر کارشناسی

مفاد تبصره «۵» ماده (۳۳) قانون اصلاح قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع مصوب سال ۱۳۸۶ مجمع تشخیص مصلحت نظام بدین شرح دلالت دارد: واگذاری اراضی موضوع تبصره ماده (۴) ماده (۳۱) اصلاحی قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع مصوب ۱۳۵۴/۳/۱۴ در مناطق مذکور در بند «الف» ماده (۳) قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست مناطق چهارگانه تحت حفاظت مصوب ۱۳۵۳ ممنوع بوده و نسبت به استرداد زمین اقدام خواهد شد. با توجه به اینکه نسخ یک ماده به مفهوم باطل شدن حکم آن ماده است در برخی تحلیل‌های سطوح اجرایی چنین برداشت شده که با از بین رفتن حکم تبصره «۴» ماده (۳۱) قانون جنگل‌ها دایر بر ممنوعیت واگذاری اراضی تحت مدیریت سازمان حفاظت محیط زیست و استوار بودن حکم ماده (۱۶) قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست دایر بر منع فروش اراضی توسط سازمان حفاظت محیط زیست زمین پس واگذاری اراضی مزبور توسط وزارت جهاد فاقد منع قانونی است، خاصه اینکه برخی از واگذاری‌های اخیر که مورد اعتراض دستگاه متولی محیط زیست بوده اکنون مورد تضاد آرا قرار گرفته و قابلیت تعقیب کیفری آن دچار ابهام و چالش گردیده است. لذا با وصف فوق اولاً: تبصره مذکور در مقام نظارت بر واگذاری‌های صورت گرفته تنظیم شده است. بنابراین لازم است در ابتدای ممنوعیت در احکام قانون مذکور ذکر گردد، سپس در راستای نظارت مبادرت به استرداد عرصه مشمول حکم اقدام قانونی صورت پذیرد که با نسخ ضمنی حکم اولیه قابل تفسیر و موجبات تعرض به انفال را فراهم خواهد آورد و متعاقب آن این برداشت به‌دست خواهد آمد که قانونگذار قصد داشته است تا ممنوعیت واگذاری را بلااثر و موجبات واگذاری را فراهم آورد. ثانیاً: با حذف تبصره «۴» ماده (۳۱) قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع مصوب سال ۱۳۵۴ عملاً حکم مندرج در تبصره «۵» ماده (۳۳) قانون اصلاح قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع مصوب سال ۱۳۸۶ دچار ایراد و نقصان خواهد شد. ثالثاً: حکم مندرج در تبصره «۴» ماده (۳۱) قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع

مصوب سال ۱۳۵۴ از حیث قلمرو واگذاری ناظر بر پارک وحش و منطقه حفاظت شده دلالت داشته در حالی که مفاد تبصره «۵» ماده (۳۳) قانون اصلاح قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع مصوب سال ۱۳۸۶ به مناطق چهارگانه دلالت داشته، بنابراین باید اذعان نمود که تبصره اخیرالذکر مصادیق ممنوعیت را توسعه داده و در مقام نسخ برنیامده است. رابعاً: از منظر اصول حقوقی علی‌القاعده جهت استحقاق امر قضایی ابتدا می‌بایست در مرحله ثبوت اعم از نفیاً و یا اثباتاً احکام قانون وجود داشته باشد تا در امر اثباتی بتوان با ملاحظه امر ثبوتی و تعدی از آن، در جنبه اثباتی بدان تمسک جست که در ما نحن فیه با نسخ حکم مندرج در تبصره «۴» ماده (۳۱) قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع مصوب سال ۱۳۵۴ اجرا و اعمال احکام مندرج در تبصره «۵» ماده (۳۳) قانون اصلاح قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع قابل تفسیر خواهد بود. بنابراین کماکان واگذاری اراضی مناطق چهارگانه ممنوع است و لکن به‌منظور جلوگیری از حدوث اختلاف درخصوص برخی اراضی جنگلی جلگه‌ای، مراتع و بیشه‌ها ارائه استفساریه یا طرح یا لایحه اصلاحی ضروری است.

جمع‌بندی

با توجه به اینکه مستند تبصره «۵» ماده (۳۳) الحاقی (۱۳۸۲/۴/۱) موضوع تبصره «۴» ماده (۳۱) اصلاحی قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع، مصوب ۱۳۵۴/۳/۱۴ است، لذا عده‌ای از حقوقدانان معتقدند با نسخ تبصره «۴» عملاً تبصره «۵» ماده (۳۳) نیز دچار چالش و اختلاف در تفسیر شده است، چنانکه این دیدگاه مورد پذیرش تعدادی از محاکم قضایی و دستگاه‌های نظارتی قرار گیرد، در این صورت سیل درخواست‌ها مبنی بر واگذاری اراضی ملی واقع در محدوده مناطق چهارگانه به دبیرخانه‌های کمیسیون‌های واگذاری اراضی ملی و دستگاه‌های دولتی ذی‌ربط واصل خواهد شد (این در صورتی است که با نسخ تبصره «۴» ماده (۳۱) تبصره «۵» ماده (۳۳) محتوا و مستند خود را از دست نخواهد داد، بلکه ممکن است در برخی مصادیق و دایره شمول آن اختلاف در تفسیر ایجاد شود). از طرف دیگر نظر به اینکه دستگاه‌های دولتی عموماً از هرگونه سرمایه‌گذاری، تولید و اشتغال حمایت می‌کنند به نشانه حمایت از این قبیل امور با واگذاری اراضی ملی در برخی مناطق جنگلی، جلگه‌ای، مراتع و بیشه‌زارها (در مناطق چهارگانه) برخلاف نظر قانونگذار موافقت خواهد شد. لذا فارغ از موارد غیریقینی فوق، آنچه مسلم است در حال حاضر و در چارچوب نظام حقوقی کنونی، با توجه به اینکه تبصره «۴» ماده (۳۱) قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع، توسط بند «۵۲» قانون فهرست قوانین و احکام منسوخ در حوزه محیط زیست مصوب ۱۳۹۹/۶/۱۹ نسخ صریح شده است، صرفنظر از صحت و سقم این نسخ ضمنی، اظهار نظر درباره رابطه این دو تبصره به جهت نسخ صریح شدن یکی از آنها محمل حقوقی ندارد. لذا بهتر است در صورتی که دغدغه فنی درخصوص حفاظت از محیط زیست به‌ویژه مناطق حمایت از نسل شکار، وجود دارد یا در عمل خلأ قانونی ایجاد شده و سوءاستفاده‌هایی از نسخ تبصره «۴» ماده (۳۱) در حال شکل‌گیری است، هرچه زودتر در قالب لایحه یا طرح الحاق تبصره جدید به یکی از مواد قانون مزبور یا احیای مجدد تبصره نسخ شده با قانونگذاری جدید عمل شود.