

به نام خدا

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



مشخصات طرح

دوره یازدهم - سال دوم

شماره ثبت:

۵۶۱

شماره چاپ:

—

تاریخ چاپ:

—

دفتر مطالعات
حقوقی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۴۰۱۸۰۱۷

تاریخ انتشار:

۱۴۰۰/۱۱/۲



مقدمه

در تاریخ ۱۳۹۹/۰۶/۱۹ مجلس شورای اسلامی، قانونی با عنوان «فهرست قوانین و احکام منسوخ در حوزه محیط زیست» را به تصویب رساند که موضوع آن نسخ کلی یا جزئی بخشی از قوانین حوزه محیط زیست است. یکی از احکامی که در این قانون منسوخ دانسته شده، تبصره «۴» ماده (۳۱) قانون اصلاح قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع کشور است. براساس این تبصره «آن قسمت از اراضی جنگلی جلگه‌ای و مراتع و بیشه‌های طبیعی که به‌منظور حفظ و حمایت نسل شکار از طرف سازمان محیط زیست با رعایت قوانین و مقررات مربوط به‌عنوان پارک وحش یا منطقه حفاظت شده اعلام گردیده یا خواهد شد و در اختیار سازمان مزبور قرار داشته و یا بعداً قرار خواهد گرفت قابل واگذاری به غیر نیست». سابقه تصویب این تبصره، به اصلاحیه قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع در مورخ ۱۳۴۸/۰۱/۲۰ برمی‌گردد که در قالب ماده‌واحد به ماده (۳۱) قانون مذکور الحاق گردید. در پی تصویب «قانون اصلاح فصل پنجم و پاره‌ای از مواد قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع مصوب سال ۱۳۴۶» در تاریخ ۱۳۵۴/۰۳/۱۴ تبصره مذکور با کمی تغییرات به‌عنوان تبصره «۴» ماده (۳۱) مورد تصویب قرار گرفت.

در روند بررسی و تصویب قانون فهرست قوانین و احکام منسوخ در حوزه محیط زیست، بنا به 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 دایر بر منسوخه اعلام شدن تبصره «۴» ماده (۳۱) قانون مذکور بوده و به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است. توضیح آنکه براساس تبصره «۵» ماده‌واحد قانون اصلاح ماده (۳۳) اصلاحی قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع مصوب ۱۳۸۶/۴/۹ «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 ۱۳۵۳/۳/۲۸ ممنوع بوده و نسبت به استرداد زمین اقدام خواهد شد». در این تبصره واگذاری اراضی موضوع تبصره «۴» ماده (۳۱) قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع کشور ممنوع اعلام شده است؛ لذا قائلین نسخ ضمنی تبصره «۴» ماده (۳۱) معتقدند مفاد تبصره «۵» نسخ تبصره «۴» بوده و آنچه مدنظر قانونگذار بوده در تبصره «۵» بیان شده است.

از طرف دیگر عده‌ای قائل به عدم نسخ تبصره «۴» ماده (۳۱) قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع کشور بوده و در این خصوص استدلال‌هایی مطرح شده است. علاوه بر این، ایشان نسخ تبصره مذکور را به دلیل ایجاد خلأ قانونی، زمینه‌ساز سوءاستفاده از اراضی مذکور و رواج پدیده زمین‌خواری می‌دانند. مبتنی بر همین استدلال طرح «احیای تبصره «۴» ماده (۳۱) قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع مصوب سال ۱۳۵۴» در جلسه علنی مورخ ۱۴۰۰/۰۶/۱۴ مجلس شورای اسلام اعلام وصول گردیده است. در مقدمه توجیهی این طرح، ضمن بیان اهمیت حفاظت از محیط زیست در قانون اساسی و ضوابط پذیرفته شده در حقوق بین‌الملل و همچنین تأکیدات قوانین بر صیانت از این امور، به وقوع مشکلات و چالش‌هایی از قبیل تخریب و تصرف اراضی، واگذاری و تغییر کاربری، ساخت‌وسازهای بی‌رویه و غیرمجاز و ... در مناطق چهارگانه موضوع بند «الف» ماده (۳) قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست اشاره می‌کند. در ادامه بیان می‌شود: «اما با همه این تأکیدات قانونی، در طی سال‌های گذشته بسیاری از اکوسیستم‌ها و زیستگاه‌های کشور از مناطق حفاظت شده گرفته تا پارک‌های ملی که بالاترین ارزش‌های زیستگاهی و درجه حفاظتی را دارا می‌باشند، به بهانه‌های مختلف مورد حمله واقع شده‌اند. مسلماً با پیچیدگی روزافزون مسائل زیست‌محیطی در کشور و چالش‌ها و معضلاتی که در زمینه حفظ و حراست از منابع طبیعی وجود دارد، اشکالات حقوقی مترتب در این مناطق مشهود است. بررسی‌ها نشان می‌دهد نقاط ضعف موجود در برخی موارد از جمله متناسب نبودن جرائم و مجازات‌ها، عدم ضمانت قوی در اجرای قانون و نظارت ناکافی در جلوگیری از تخریب و تجاوز به مناطق و در نهایت عدم هماهنگی بین ذی‌نفعان در این مناطق، از مشکلات اصلی این حوزه است. بنابراین از آنجاکه منشأ بسیاری از تخریب‌های منابع طبیعی و محیط زیست، خلأ یا ضعف قوانین است و در راستای حفاظت از این اکوسیستم‌های ارزشمند پیشنهاد می‌گردد ضمن تقویت تمامی قوانین موجود در این حوزه نسبت به ابقای تبصره «۴» ماده اصلاحی قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع مصوب ۱۳۵۴/۳/۱۴ که بر ممنوعیت واگذاری عرصه‌های تحت مدیریت سازمان حفاظت محیط زیست تأکید مؤکد دارد اقدام لازم به عمل آید».

در ادامه پس از بیان مفاد طرح، به بررسی ابعاد مختلف موضوع می‌پردازیم.

مفاد طرح

طرح احیای تبصره «۴» ماده (۳۱) قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع در قالب ماده‌واحد بدین صورت است: «ردیف ۵۲ از جدول پیوست قانون فهرست قوانین و احکام منسوخ در حوزه محیط زیست مصوب ۱۳۹۹/۶/۱۹ حذف می‌شود و اعتبار تبصره «۴» ماده (۳۱) قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع مصوب ۱۳۴۶/۵/۲۵ به قوت خود باقی است».

بررسی نظرات حقوقی پیرامون نسخ تبصره «۴» ماده (۳۱) قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع

همان‌طور که در مقدمه بیان شد، راجع به نسخ تبصره «۴» ماده (۳۱) قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع دو نظر وجود دارد. گروهی معتقد به نسخ ضمنی تبصره مذکور پس از تصویب تبصره «۵» ماده‌واحد قانون اصلاح ماده (۳۳) اصلاحی قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع مصوب ۱۳۸۶/۴/۹ هستند و گروهی دیگر بر اعتبار تبصره مذکور حتی پس از تصویب ماده‌واحد اصلاحی در سال ۱۳۸۶ در ادامه به بررسی استدلال‌های هر دو گروه می‌پردازیم.

الف) قائلین به نسخ تبصره «۴» ماده (۳۱)

در تاریخ ۱۳۸۶/۰۴/۰۹ قانونی با عنوان «قانون اصلاح ماده (۳۳) قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید که در تبصره «۵» ماده‌واحد این قانون، موضوع ممنوعیت واگذاری اراضی موضوع تبصره «۴» ماده (۳۱) اصلاحی قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع مصوب سال ۱۳۵۴ با گسترش محدوده آن، مجدد مورد تأکید قرار گرفت. به عبارتی در تبصره «۴» ماده (۳۱) واگذاری اراضی جنگلی جلگه‌ای و مراتع و بی‌شبه‌های طبیعی در مناطقی که توسط سازمان حفاظت محیط زیست به‌عنوان پارک وحش یا منطقه حفاظت شده اعلام گردیده یا خواهد شد، ممنوع شده است در حالی که در تبصره «۵» ماده‌واحد این قانون اصلاح ماده (۳۳)، واگذاری اراضی مذکور در تمامی مناطق چهارگانه موضوع بند «الف» ماده (۳) قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست مصوب ۱۳۵۳/۳/۲۸ یعنی مناطقی تحت عنوان پارک ملی - آثار طبیعی ملی - پناهگاه حیات وحش و منطقه حفاظت شده ممنوع اعلام گردید. در ضمن بند دیگری به‌منظور تعیین تکلیف واگذاری‌های غیرقانونی تصویب شد که در آن حکم به استرداد اراضی واگذار شده داده است.

بنابراین با توجه به اینکه قانون اصلاح ماده (۳۳) در سال ۱۳۸۶ مصوب شده و نسبت به قانون اصلاح فصل پنجم و پاره‌ای از مواد قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع که در سال ۱۳۵۴ به تصویب رسیده است، قانون مؤخر محسوب می‌شود، اگرچه صراحتاً ملغی‌الاثربودن تبصره «۴» ماده (۳۱) را تقریر نکرده است ولی تصویب قانون جدید بدان معناست که اراده مقنن به یکی از دو قانون تعلق می‌گیرد و از آنجاکه همیشه اراده اخیر لازم‌الاتباع است مشخص می‌شود که قانون گذشته از نظر قانونگذار بی‌اثر خواهد بود. براساس همین استدلال، تبصره «۴» ماده (۳۱) قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع جزء فهرست قوانین یا مواد قانونی منسوخه در حوزه محیط زیست در قالب «طرح فهرست قوانین و احکام منسوخ در حوزه محیط زیست» اعلام وصول شده در ۱۳۹۹/۰۵/۰۱ قرار گرفت که نهایتاً طرح مذکور در تاریخ ۱۳۹۹/۰۷/۰۹ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید و شورای محترم نگهبان نیز تأیید کرد.

بنابراین این گروه معتقدند با توجه به اینکه موضوع تبصره «۴» ماده (۳۱) اصلاحی قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع مصوب ۱۳۵۴/۰۳/۱۴، در تبصره «۵» ماده‌واحد این قانون اصلاح ماده (۳۳) قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع مصوب ۱۳۸۶/۰۴/۰۹، به‌طور کامل تر آورده شده است، به‌طور خودکار تبصره «۴» ماده (۳۱) موضوعیت خود را از دست می‌دهد و نسخ ضمنی شده است. لذا قرار گرفتن این تبصره در فهرست احکام قانونی منسوخ در حوزه محیط زیست منطقی بوده است.

ب) قائلین عدم نسخ تبصره «۴» ماده (۳۱)

این گروه معتقدند 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 وجاهت است. توضیح آنکه در خصوص رابطه تبصره «۵» ماده (۳۳) و تبصره «۴» ماده (۳۱) قانون صدرالذکر، دو نکته 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 به‌صورت یقینی نمی‌توان قانون مؤخرالتصویب را نسخ 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 امکن اولی من الطرح» بهتر بود این دو ماده را به‌گونه‌ای تفسیر می‌کردند که قابل جمع باشد، نه اینکه یکی را ناسخ دیگری دانست.
- 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.

بنابراین با عنایت به استدلال‌های فوق، نسخ تبصره «۴» ماده (۳۱) قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع مصوب سال ۱۳۵۴، صحیح نمی‌باشد و تبصره «۵» ماده (۳۳) قانون اصلاح قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع مصوب سال ۱۳۸۶، حکم مذکور را در تبصره «۴» ماده (۳۱) نسخ ننموده است.

اظهار نظر کارشناسی در خصوص طرح حاضر

همان‌طور که بیان شد در خصوص نسخ یا عدم نسخ تبصره «۴» ماده (۳۱) قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع مصوب سال ۱۳۵۴، توسط تبصره «۵» ماده (۳۳) قانون اصلاح قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع مصوب سال ۱۳۸۶، اختلاف نظر وجود دارد. به نظر می‌رسد با عنایت به اینکه در صدر تبصره «۵» ماده (۳۳) قانون اصلاح قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع مصوب سال ۱۳۸۶، صراحتاً تبصره «۴» ماده (۳۱) بیان شده، قانونگذار با تصویب تبصره مذکور در سال ۱۳۸۶، اراده نسخ تبصره «۴» ماده (۳۱) را نداشته است. به عبارت دیگر، بیان مستقیم تبصره «۴» ماده (۳۱) در صدر تبصره «۵» ماده (۳۳)، به معنای عدم نسخ و اعتبار تبصره مورد بحث می‌باشد. بنابراین تبصره «۵» نمی‌تواند ناسخ تبصره «۴» باشد؛ چراکه متن تبصره «۵» ماده (۳۳) خود، به تبصره «۴» ماده (۳۱) اعتبار داده است. هرچند با نسخ تبصره «۴» ماده (۳۱)، مفاد تبصره «۵» ماده (۳۳) می‌تواند جایگزین تبصره «۴» ماده (۳۱) شود و در این حوزه دچار خلأ قانونی نخواهیم شد، اما به نظر می‌رسد با نسخ تبصره مذکور در قانون فهرست قوانین و احکام منسوخ در حوزه محیط زیست، ممکن است در خصوص اجرای تبصره «۵» ماده (۳۳) خللی به‌وجود آید که زمینه سوءاستفاده از اراضی مدنظر را ایجاد نماید. توضیح اینکه ممکن است، با این استدلال که با نسخ تبصره «۴» ماده (۳۱)، اراضی موضوع این تبصره از شمول تبصره «۵» ماده (۳۳) خارج شده است و می‌توان در خصوص واگذاری آن اقدام نمود. به عبارت دیگر با نسخ تبصره «۴» ماده (۳۱)، صدر تبصره «۵» ماده (۳۳) ناقص می‌شود که این امر علاوه بر اینکه با قانونگذاری صحیح در تعارض است، زمینه برداشت‌های مختلف حقوقی را فراهم می‌کند و به تبع آن منجر به سوءاستفاده در واگذاری اراضی خواهد شد. در واقع با توجه به اینکه نسخ یک ماده به مفهوم باطل شدن حکم آن ماده است، ممکن است در برخی تحلیل‌های سطوح اجرایی چنین برداشت شود که با از بین رفتن حکم تبصره «۴» ماده (۳۱) قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست دایر بر منع فروش اراضی تحت مدیریت سازمان حفاظت محیط زیست، از این 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 آرای قرار گرفته و قابلیت تعقیب کیفری آن دچار ابهام و چالش گردیده است. بنابراین ضروری است در قالب طرح استفساریه یا اصلاحی، جلوی سوءاستفاده احتمالی را گرفت. مفاد طرح حاضر مبنی

بر احیای تبصره «۴» ماده (۳۱) به دلیل تصویب قانون با عنوان جدید و ایجاد تورم قوانین مطلوب به نظر نمی‌رسد. ضمن اینکه، احیای تبصره‌ای که توسط مجلس شورای اسلامی به منظور تنقیح قوانین ظرف یک سال اخیر نسخ شده است، خلاف قواعد و اصول تنقیحی به‌شمار می‌رود. به همین منظور پیشنهاد می‌شود طرح حاضر، در قالب استفساریه، مطرح شود؛ لذا متن پیشنهادی به صورت ذیل تقدیم می‌گردد.

متن استفساریه

با عنایت به نسخ تبصره «۴» ماده (۳۱) قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع کشور، در بند «۵۲» قانون فهرست قوانین و احکام منسوخ در حوزه محیط زیست مصوب ۱۳۹۹/۶/۱۹ و اشاره مستقیم به موضوع آن تبصره در صدر تبصره «۵» ماده (۳۳) ماده‌واحد قانون اصلاح ماده (۳۳) اصلاحی قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع مصوب ۱۳۸۶/۴/۹، آیا اراضی جنگلی جلگه‌ای و مراتع و بیشه‌های طبیعی کماکان مشمول حکم تبصره «۵» ماده (۳۳) ماده‌واحد مذکور، بوده و واگذاری آنها ممنوع و مستوجب استرداد زمین می‌شود؟

پاسخ: بله؛ کماکان واگذاری اراضی جنگلی، جلگه‌ای و مراتع و بیشه‌های طبیعی در مناطق مذکور در متن تبصره «۵» ماده (۳۳) ماده‌واحد قانون اصلاح ماده (۳۳) اصلاحی قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع مصوب ۱۳۸۶/۴/۹، ممنوع است و مستوجب استرداد اراضی می‌گردد.

جمع‌بندی

با عنایت به اینکه تبصره «۴» ماده (۳۱) قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع کشور در سال ۱۳۹۹ توسط قانون فهرست قوانین و احکام منسوخ در حوزه محیط زیست، نسخ شده، مفاد تبصره «۵» ماده (۳۳) ماده‌واحد قانون اصلاح ماده (۳۳) اصلاحی قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع مصوب ۱۳۸۶/۴/۹ دچار نقصان شده است و احتمال سوءبرداشت و به تبع آن سوءاستفاده از اراضی مذکور در تبصره فوق وجود دارد. لذا پیشنهاد می‌شود به منظور جلوگیری از واگذاری‌های غیرمجاز، طرح حاضر در قالب استفساریه به شرح ذیل ارائه گردد:

با عنایت به نسخ تبصره «۴» ماده (۳۱) قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع کشور، در بند «۵۲» قانون فهرست قوانین و احکام منسوخ در حوزه محیط زیست مصوب ۱۳۹۹/۶/۱۹ و اشاره مستقیم به موضوع آن تبصره در صدر تبصره «۵» ماده (۳۳) ماده‌واحد قانون اصلاح ماده (۳۳) اصلاحی قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع مصوب ۱۳۸۶/۴/۹، آیا اراضی جنگلی جلگه‌ای و مراتع و بیشه‌های طبیعی کماکان مشمول حکم تبصره «۵» ماده (۳۳) ماده‌واحد مذکور، بوده و واگذاری آنها ممنوع و مستوجب استرداد زمین می‌شود؟

پاسخ: بله؛ کماکان واگذاری اراضی جنگلی، جلگه‌ای و مراتع و بیشه‌های طبیعی در مناطق مذکور در متن تبصره «۵» ماده (۳۳) ماده‌واحد قانون اصلاح ماده (۳۳) اصلاحی قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع مصوب ۱۳۸۶/۴/۹، ممنوع است و مستوجب استرداد اراضی می‌گردد.