

چالش‌ها و مشکلات قوانین و مقررات کشور در حفظ جنگل‌ها و مراتع

پژمان رودگرمی^{۱*} و محمد تقی عموزاده مهدیرجی^۲

^۱ بخش تحقیقات آبخیزداری و بهره‌وری از آب و خاک، مرکز تحقیقات و آموزش کشاورزی و منابع طبیعی استان تهران، سازمان تحقیقات، آموزش و ترویج کشاورزی، تهران

^۲ دانش‌آموخته کارشناسی ارشد رشته حقوق، دانشگاه تهران، تهران

(تاریخ دریافت: ۹۷/۴/۱۷، تاریخ پذیرش: ۱۳۹۷/۱۰/۱۰)

چکیده

صاحب‌نظران حوزه‌های مختلف کاستی‌ها و مشکلات قوانین و مقررات کشور را عاملی برای تصرف جنگل‌ها و مراتع و تغییر کاربری آنها می‌دانند. بر این اساس، ضروری است که در چارچوب علمی، کاستی‌ها و مشکلات قوانین و مقررات جنگل و مرتع بررسی شود. این پرسش‌ها مطرح شد که کدام یک از قوانین و مقررات مرتبط به جنگل‌ها و مراتع در این زمینه دچار کاستی و مشکل است و کدام قوانین و مقررات بخش‌های دیگر با حفظ اراضی منابع طبیعی مغایرت دارد؟ برای پاسخ به این پرسش‌ها، تحقیقی با استفاده از روش دلفی مبتنی بر نظرسنجی از خبرگان و کارشناسان انجام گرفت. براساس نتایج تحقیق، ۱۹ قانون و مقررات در زمینه تصرف اراضی جنگل و مرتع دچار مشکل و کاستی‌اند و قانون تشکیلات، وظایف و انتخاب شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران (۱۳۷۵)، مشکل‌دارترین قانون در زمینه حفظ جنگل و مرتع شناخته شد. دلایل ذکر شده برای مشکل‌دار بودن قوانین و مقررات عبارت‌اند از: ایجاد اختلال در جایگاه ملی بودن جنگل‌ها و مراتع، بازدارنده نبودن مجازات‌های بعضی از قوانین به دلیل سبک بودن یا متناسب نبودن مجازات‌ها، اجازه واگذاری بی‌ضابطه جنگل‌ها و مراتع، اجازه ساخت‌وسازهای غیرقانونی در جنگل‌ها و مراتع، اجازه واگذاری رایگان اراضی معوض از محل اراضی ملی و ایجاد شرایطی که واگذاری این اراضی را آسان می‌کند و سند مالکیت دولتی اراضی به نام اشخاص منتقل می‌شود. بر این اساس، تعدادی از قوانین کشور در زمینه حفظ جنگل‌ها و مراتع، دچار کاستی و مشکل‌اند و باید اصلاح یا نسخ شوند.

واژه‌های کلیدی: تصرف اراضی، جنگل، روش دلفی، مرتع، قوانین.

مقدمه

فعالیت‌ها را در جنگل‌ها و مراتع با توجه به مدیریت و بهره‌برداری از آنها کنترل می‌کنند. سازمان‌های دولتی وابسته، به‌طور معمول مسئول برنامه‌ریزی و اجرای قوانین جنگلداری و مرتعداری هستند و در تعیین موجودی منابع طبیعی، برنامه‌ریزی، حفاظت، توسعه و بهره‌برداری از آنها دخالت می‌کنند. تدوین و اجرای قوانین مناسب سبب حفظ و پایداری جنگل‌ها و مراتع

یکی از ویژگی‌های جوامع سیاسی مدرن، اداره آن‌ها براساس قوانین و مقرراتی است که عامدانه طراحی، وضع و تصویب می‌شود (Vakilian & Markaz Malmiry, 2016). این قوانین و مقررات، نه دستورهای موردی و موقتی بلکه فرمان‌های عام و دائمی است. قوانین جنگل و مرتع،

می‌شود (Kaimowitz, 2003).

در ایران، جنگل‌ها و مراتع که از انفال هستند، به‌موجب اصل ۴۵ قانون اساسی در مالکیت دولت و حکومت قرار دارند (Bakhtar, 2014). قوانین کشور در زمینه منابع طبیعی، در زمان‌ها و شرایط مختلف تدوین شده‌اند. بعضی قوانین در شرایط متعارف قانونگذاری و توسط مجلس به وجود آمده‌اند و بعضی حاصل تحولات سیاسی-اجتماعی و شرایط خاص مثل دوره انقلاب هستند؛ برای مثال شورای انقلاب اسلامی در ایران، در سال‌های ۱۳۵۷ تا ۱۳۵۹ قانونگذاری می‌کرد. مبانی قانونگذاری در ایران و برای بخش منابع طبیعی شامل اصول اسلامی، قوانین پایه، اصول فنی، ضوابط مدیریتی، سیاستگذاری، عرف و سنت، فرهنگ جامعه و قواعد بین‌المللی ذکر شده است (Shamekhi, 2011).

نظام مالکیتی حاکم بر جنگل‌ها و مراتع کشور با تصویب «قانون ملی شدن جنگل‌های کشور (۱۳۴۱/۱۰/۲۷)» به‌وجود آمد. براساس این قانون، جنگل‌ها و مراتع در مالکیت بخش خصوصی و اربابی نیست و در تملک بخش عمومی و دولت است. «قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع» مصوب سال ۱۳۴۶ مهم‌ترین قانون در زمینه جنگل‌ها و مراتع است که چارچوب حقوقی و مدیریتی منابع طبیعی را در کشور مشخص کرده است. به‌لحاظ سابقه قانونگذاری، قبل از قانون ملی شدن جنگل‌ها، قوانین مهمی با تصویب مجلس شورای ملی به شرح زیر وجود داشت (Forests and Rangelands Organization, 2001):

«قانون تشکیل ایالات و ولایات و دستورالعمل حکام (مصوب ۱۴ ذی‌عقده ۱۳۲۵ قمری)» درباره حفاظت و مدیریت جنگل‌های دولتی و خالصجات دولتی، «قانون ثبت اسناد و املاک (۱۳۱۰/۱۲/۲۶)» و «آیین‌نامه قانون ثبت املاک (۱۳۱۷/۸/۱۷)» در زمینه صدور سند مالکیت برای املاک دولت و جنگل‌های دولتی، «قانون راجع به جنگل‌ها (۱۳۲۱/۱۰/۱۷)» در زمینه حفظ، بهره‌برداری و مدیریت جنگل‌های دولتی و

خصوصی و جرم‌انگاری و مجازات تخریب جنگل‌ها و قطع درختان، «قانون تأسیس بنگاه خالصجات کشور (۱۳۲۷)» در زمینه دارایی و مالکیت خالصجات از جمله مراتع و جنگل‌ها و همچنین تأکید بر مدیریت و بهره‌برداری از جنگل‌های خالصه^۱ براساس «قانون راجع به جنگل‌ها» و تحت نظارت بنگاه جنگل‌ها، «قانون فروش خالصجات (۱۳۳۴/۸/۳)» در زمینه استثنا کردن فروش جنگل و مرتع از سایر مصادیق خالصجات، «قانون مربوط به اصلاح بعضی از مواد قانون ثبت اسناد و املاک (۱۳۳۷/۱۱/۳)» در زمینه تحدید حدود املاک از اراضی جنگل و مرتع و «لایحه قانونی جنگل‌ها و مراتع کشور (مصوب ۱۳۳۸/۴/۲۲)» در زمینه حفاظت، مراقبت، احیا و بهره‌برداری، چگونگی مدیریت، جنگلکاری و توسعه جنگل.

آمارهای منابع رسمی نیز نشان‌دهنده تخریب و از بین رفتن اراضی منابع طبیعی است. یکی از آمارهای موثق درباره مساحت مراتع کشور در سال‌های گذشته، رقم گروه کارشناسی مأمور از نخست‌وزیری و دفتر فنی مرتع بود که مساحت مراتع ایران را در سال ۱۳۶۰ برابر با ۹۰ میلیون هکتار برآورد کرد (Shokat Fadaei & Sanadgol, 1999). در حالی که سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری مساحت مراتع را در این اواخر در حدود ۸۴/۸ میلیون هکتار برآورد کرد (FRWO, 2017). همچنین مساحت جنگل‌های کشور از حدود ۱۸ میلیون هکتار به ۱۴/۲ میلیون هکتار و مساحت جنگل‌های شمال کشور نیز از حدود ۳/۴ میلیون هکتار به ۱/۸۴ میلیون هکتار کاهش یافته است (Assareh & Seyed Akhalaghi, 2009).

قوانین جنگل‌ها و مراتع، مانند قوانین مرتبط به هر بخش دیگری از کشور در پاسخ به نیازهای آن بخش تنظیم شده است. بنابراین با تغییر این نیازها یا هویدا شدن نقص در قوانین، تغییر و به‌روز شدن قوانین ضرورت می‌یابد. (Babae Mehr, 2010)

۱. اراضی خالصه در ایران به زمین‌ها، مراتع و املاک دولتی و حکومتی گفته می‌شود.

جنگل و مرتع دچار کاستی و مشکل استفاده شد و نظر کارشناسان و خبرگان در زمینه این گونه قوانین دریافت شد. هدف استفاده از این روش، دسترسی به مطمئن‌ترین توافق گروهی برای موضوع تحت بررسی است که با استفاده از پرسشنامه و نظرخواهی از خبرگان به دفعات مکرر با توجه به بازخورد حاصل از آنها صورت می‌پذیرد (Asghariyan et al., 2012).

ارسال پرسشنامه‌ها ممکن است سه تا پنج بار تکرار شود. این موضوع به درجه توافق گروهی و اجماع در بین خبرگان و کارشناسان پاسخ‌دهنده وابسته است یا باید تبادل اطلاعات به قدر کافی صورت پذیرفته باشد.

منظور از اجماع، رسیدن به اتفاق نظر در مورد یک نظریه و گاه تلاش برای مشخص ساختن تفاوت‌هاست (Ahmadi, 2009). از معیارهای نشان‌دهنده اجماع، درصد رأی کسب‌شده توسط گزینه‌ها در هر پرسش است. در نتایج تحقیقات انجام‌گرفته، محدوده‌های متفاوتی برای تعیین اجماع از ۵۱ تا ۱۰۰ درصد گزارش شده است (Ahmadi, 2009). در این تحقیق، درصد رسیدن به اجماع، بیش از ۵۱ درصد در نظر گرفته شد؛ بدین ترتیب که اگر ۵۱ درصد یا بیشتر از اعضای گروه دلفی (پاسخ‌دهندگان) به موردی رأی دهند، آن گزینه به‌عنوان رأی مورد قبول گروه خبرگان لحاظ شد که در این تحقیق بدین معناست که قانون و مقررات مدنظر، دچار کاستی و مشکل در زمینه تصرف اراضی جنگل و مرتع است.

مراحل کاری پژوهش

پژوهش با بررسی سوابق و ادبیات تحقیق آغاز شد و سپس گردآوری قوانین و مقررات مرتبط با جنگل و مرتع و بررسی و شناخت آنها انجام گرفت. همه قوانین و مقررات مصوب مجلس‌های شورای ملی و اسلامی، مجمع تشخیص مصلحت نظام، شورای انقلاب، دیوان عدالت اداری و دیوان عالی کشور (آرای وحدت رویه)، شورای عالی اداری، شورای عالی شهرسازی و معماری ایران و هیأت وزیران در مورد

براساس بررسی‌ها بیان کرده است که در قوانین منابع طبیعی ایران، آنچه حمایت قوانین را به‌همراه دارد، حمایت از محیط زیست جنگل است، نه تنوع زیستی و نه منافع جنگل‌نشینان و نه منافع عمومی؛ او این موارد را نقص قوانین می‌داند. همچنین کارشناسان حوزه‌های مختلف، کاستی‌ها و مشکلات قانونی را از عوامل تصرف جنگل‌ها و مراتع می‌دانند (Roudgarmi, 2013) و سودجویان با استفاده از این عامل به تصرف اراضی می‌پردازند و این نظر به‌وجود می‌آید که قوانین و مقررات مرتبط با منابع طبیعی در ارتباط با تصرف این اراضی، دچار کاستی و مشکل است. منظور از قوانین دچار کاستی و مشکل در این پژوهش، قوانینی است که در زمینه حفظ اراضی منابع طبیعی نقص دارند و می‌توانند زمینه سوء استفاده اشخاص را برای تغییر کاربری یا تصرف جنگل‌ها و مراتع فراهم کنند.

براساس موارد ذکرشده ضرورت داشت که در چارچوبی علمی، کاستی‌ها و مشکلات قوانین و مقررات مرتبط با جنگل‌ها و مراتع بررسی شود؛ از این‌رو پروژه‌ای تحقیقاتی در این زمینه اجرا شد که مراحل اجرا و یافته‌های آن در مقاله حاضر بیان شده است. هدف این مقاله، شناسایی کاستی‌ها و مشکلات قوانین و مقررات کشور در زمینه تصرف جنگل‌ها و مراتع و معرفی راهکارها و پیشنهادهای مناسب برای رفع این مشکلات در قوانین و مقررات است.

مواد و روش‌ها

روش پژوهش

روش پژوهش اصلی، تحقیق توصیفی با استفاده از روش دلفی است. روش دلفی برای ارزیابی نظرهای ابداع‌شده، با هدف رسیدن به اجماع نظر درباره موضوع تحقیق به‌کار می‌رود و بر پایه پرسش از افراد متخصص در زمینه تحقیق استوار است (Jebel Ameli et al., 2004). از روش دلفی برای شناخت قوانین مرتبط با تصرف غیرقانونی اراضی

حقوق منابع طبیعی آگاهی لازم را داشتند، برای پاسخگویی در مراحل بعد مدنظر قرار گرفتند. از کارشناسان حقوق و منابع طبیعی سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور (یک کارشناس حقوق)، سازمان امور اراضی کشور (چهار نفر شامل سه کارشناس حقوق و یک کارشناس منابع طبیعی)، اداره کل منابع طبیعی و آبخیزداری استان تهران (هشت نفر شامل هفت کارشناس حقوق و یک کارشناس منابع طبیعی) و کارشناسان رسمی دادگستری در امور منابع طبیعی (دو کارشناس منابع طبیعی) (در مجموع ۱۵ نفر) به‌عنوان اعضای گروه دلفی استفاده شد.

گام سوم (مرحله اول دلفی): پرسشنامه دور اول به‌صورت پرسش‌های بسته و باز با تکیه بر یافته‌های سابقه تحقیق و پرسش‌های پروژه تحقیقاتی تهیه شد. مضمون پرسش‌ها و درخواست‌های مطرح‌شده عبارت بود از وجود یا نبود مشکل در قوانین و مقررات در زمینه تصرف و تغییر کاربری جنگل‌ها و مراتع، ذکر نام قانون و مقرراتی که در تصرف و تغییر کاربری جنگل‌ها و مراتع دستاویز می‌شود و در این زمینه کاستی و مشکل دارد، این که کدام یک از قوانین و مقررات یا مواد آنها در تصرف جنگل‌ها و مراتع زمینه بیشترین سوء استفاده را فراهم می‌کند و در نهایت پیشنهادهایی که در اصلاح قوانین و مقررات موجود و تهیه قوانین جدید برای جلوگیری از تصرف و تغییر کاربری اراضی منابع طبیعی مؤثر است.

همچنین در این مرحله از کارشناسان خواسته شد که براساس مقیاس لیکرت، میزان کاستی و مشکل قوانین بیان شود. در مقیاس لیکرت اعداد ۱ تا ۵ به ترتیب نشان‌دهنده کیفیت‌های بسیار کم، کم، متوسط، زیاد و بسیار زیاد است. بعد از دریافت پاسخ‌های دور اول، اطلاعات جمع‌آوری، خلاصه و طبقه‌بندی شد و در نهایت به‌صورت پرسشنامه دوم طراحی شد.

گام چهارم (مرحله دوم دلفی): در این مرحله، پرسشنامه دوم به‌صورت پرسش‌های ساختارمند و بسته در بین اعضای گروه دلفی (کارشناسان) توزیع و همانند

جنگل‌ها و مراتع جمع‌آوری و موضوع‌بندی شدند. مصوبات نهادهای مذکور در سراسر کشور در حکم قانون و لازم‌الاجراست. قوانین و مقررات بخش‌های دیگر که به‌نحوی به موضوع اراضی منابع طبیعی مربوط بودند نیز گردآوری و بررسی شد. قوانین از سامانه قوانین و مقررات کشور و کتاب‌های مجموعه قوانین و مقررات اراضی گردآوری شد (Islamic Parliament Research Center, 2017;) (Mirzaee, 2011; Etemadi, 2005). در نتیجه متن مجلدی از قوانین و مقررات مرتبط با جنگل‌ها و مراتع تهیه و به هر کدام از کارشناسان پاسخ‌دهنده ارائه شد، مجلد شامل متن‌های ۹۷ قانون مصوب مجلس شورای ملی و اسلامی، ۴۵ آیین‌نامه مصوب هیأت وزیران، هشت قانون مصوب مجمع تشخیص مصلحت نظام، ۱۵ قانون مصوب شورای انقلاب، ۱۶ مورد از آرای وحدت رویه دیوان عدالت اداری، هشت مورد از آرای وحدت رویه دیوان عالی کشور، سه مصوبه شورای عالی اداری و یک مصوبه قوه قضاییه بود.^۱ سپس روش دلفی به شرح مراحل زیر اجرا شد:

گام اول (تشکیل گروه طراح و تحلیلگر): این گروه شامل مجری و همکاران پروژه تحقیقاتی بود و مسئولیت تهیه، توزیع و ارزیابی پرسشنامه‌ها را بر عهده داشت.

گام دوم (انتخاب پاسخ‌دهندگان): انتخاب پاسخ‌دهندگان مهم‌ترین گام در روش دلفی است. ۱۰ تا ۱۵ کارشناس برای رسیدن به نتیجه خوب کافی است (Skulmoski et al., 2007) و بر همین اساس، در این تحقیق ۱۵ کارشناس به‌عنوان گروه دلفی (پاسخ‌دهندگان) انتخاب شدند. پاسخ‌دهندگان از بین کارشناسان باتجربه در سازمان‌های اجرایی و علمی انتخاب شدند و تنها افرادی که براساس تکمیل پرسشنامه دور اول (شناخت قوانین) در زمینه قوانین و

۱. به دلیل محدودیت صفحات مقاله، فقط عناوین و موضوع قوانین مرتبط با جنگل‌ها و مراتع مصوب مجلس‌های شورای ملی و اسلامی و پس از ملی شدن جنگل‌ها و مراتع (۱۳۴۱) در جدول ۱ ارائه می‌شود.

خواسته شد با توجه به درصدهای حاصل از مرحله قبل، پرسشنامه را تکمیل کنند (شکل ۱)، در این مرحله پاسخ‌دهندگان می‌توانند نظر قبلی خود را تأیید کنند یا تغییر دهند. هر متخصص فرصت بازنگری نظرهای خود و ارزشیابی نظر کارشناسان دیگر را دارد که جزئی مهم در حرکت به سمت اجماع است. در نهایت پس از تکرار دوره‌ها و تحلیل داده‌های پرسشنامه مرحله سوم، نظرهای نهایی به دست آمد. هر قانون و مقرراتی که بیش از ۵۱ درصد کارشناسان به کاستی و مشکل دار بودن آن رأی داده بودند، به‌عنوان قانون دچار کاستی و مشکل در این تحقیق پذیرفته شده است.

پاسخ‌های پرسشنامه مرحله اول پوشش داده شد. در واقع پرسش‌های این پرسشنامه، قوانین و مقرراتی است که کارشناسان آنها را قوانین و مقررات دچار کاستی و مشکل در پرسشنامه اول برشمرده‌اند. از آنها خواسته شد که با جواب بله یا خیر بیان کنند که به نظر آنها قانون پرسیده شده دچار کاستی یا مشکل است یا نه و نظر آنان برای رسیدن به اجماع اخذ شد.

گام پنجم (مرحله سوم دلفی): در این مرحله، درصد کل پاسخ‌های بله یا خیر کارشناسان در مرحله دوم دلفی برای هر قانون یا مقررات تعیین شد و با توزیع پرسشنامه مرحله سوم در بین کارشناسان از آنها

پرسشنامه مرحله سوم دلفی

کارشناس شماره

آیا قوانین و مقررات زیر در تصرف غیر قانونی اراضی جنگل و مرتع (از قبیل زمین خواری) دستاویز می‌شوند و در این رابطه کاستی و مشکل دارند؟

(۱) ماده واحده قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی موضوع اجرای ماده (۵۶) قانون جنگلها و مرتع مصوب ۱۳۶۷ (دلیل: اعتراض به کمیسیون های ماده واحده بدون ارائه سند و صرفا با استشهاد محلی و عدم محدودیت زمانی برای ارائه اعتراضات)

درصد جواب های تمامی کارشناسان به این سوال		
پاسخ شما: خیر	خیر	بلی
آیا جواب خود را تغییر می دهید؟ بلی..... خیر.....	۱۳/۴	۸۶/۶

(۲) ماده ۴۵ قانون رفع موانع تولید رقابت پذیر و ارتقای نظام مالی کشور (دلیل: تسهیل صدور سند مالکیت شخصی برای اراضی ملی)

درصد جواب های تمامی کارشناسان به این سوال		
پاسخ شما: بلی	خیر	بلی
آیا جواب خود را تغییر می دهید؟ بلی..... خیر.....	۷۳/۴	۲۶/۶

شکل ۱- بخشی از پرسشنامه مرحله سوم دلفی برای شناخت بهتر

واگذاری اراضی جنگل و مرتع و موارد مرتبط به چگونگی واگذاری این اراضی است. در جدول ۱، قوانین مصوب مجلس‌های شورای ملی و اسلامی مرتبط با جنگل‌ها و مراتع بعد از ملی شدن آنها ارائه شده است، موضوع مرتبط با این دو کاربری نیز در قوانین استخراج و ارائه شد. شایان ذکر است که قوانین ارائه شده در جدول ۱ شامل بیشتر قوانین کنونی استفاده شده در اداره جنگل‌ها و مراتع کشور است.

نتایج

در ابتدای تحقیق، همه قوانین و مقررات کشور که به نحوی مرتبط با مبحث جنگل و مرتع هستند گردآوری و محتوا و موضوع آنها مشخص شد. موضوعات اصلی، قوانین و مقررات مرتبط با جنگل‌ها و مراتع درباره ملی شدن جنگل‌ها و مراتع، نحوه ملی شدن آنها، حفاظت و احیای جنگل و مرتع، جرائم و مجازات‌های مربوط، نحوه مدیریت جنگل‌ها و مراتع،

جدول ۱- قوانین مصوب مجلس‌های شورای ملی و اسلامی در زمینه جنگل‌ها و مراتع از تاریخ ملی شدن آنها (۱۳۴۱)

ردیف	عنوان قانون و تاریخ تصویب	موضوع مرتبط با جنگل و مرتع	ردیف	عنوان قانون و تاریخ تصویب	موضوع مرتبط با جنگل و مرتع
۱	تصویب‌نامه قانون ملی شدن جنگل‌های کشور- ۱۳۴۱/۱۰/۲۷ (این قانون به‌موجب تبصره ۴۸ قانون بودجه سال ۱۳۴۴ کل کشور مصوب هیأت وزیران به تأیید مجلس شورای ملی رسیده است)	تملك دولت بر اراضی و ملی شدن جنگل‌ها، مراتع، بیشه‌های طبیعی و اراضی جنگلی و تعیین مستثنیات اشخاص و شرایط پرداخت غرامت به مالکین دارای اسناد مالکیت با کاربری جنگل و مرتع	۲	قوانین مراحل سه‌گانه اصلاحات ارضی: قانون اصلاحی قانون اصلاحات ارضی ۱۳۴۰/۱۰/۱۹ - قانون مواد الحاقی به قانون اصلاحات ارضی ۱۳۴۱/۱۰/۲۷ - آیین‌نامه اصلاحات ارضی ۱۳۴۲/۵/۳ - قانون مواد الحاقی به آیین‌نامه اصلاحات ارضی مصوب سوم مرداد ۱۳۴۳ کمیسیون خاص مشترک مجلسین ۱۳۴۶/۲/۱۲ - قانون راجع به الحاق ۸ ماده به آیین‌نامه اصلاحات ارضی ۱۳۴۶/۳/۲۲ و قانون تقسیم و فروش املاک مورد اجاره به زارعین مستأجر-۱۳۴۷/۱۰/۲۳	واگذاری اراضی مالکان قراء و دهات مشمول مراحل سه‌گانه اصلاحات ارضی تحت عنوان نسق زراعی به زارعان متصرف و مشمول قوانین اصلاحات ارضی، تشخیص اراضی موات و بایر دولتی و نیز اراضی بایر مالکان مشمول قوانین اصلاحات ارضی که با اجرای قانون ملی شدن جنگل‌ها، ملی شده‌اند و متعاقباً فروش این اراضی به زارعان متصرف و همچنین نحوه استفاده از مراتع واقع در محدوده دهات مشمول قوانین فوق‌الاشاره
۳	قانون شکار و صید- ۱۳۴۶/۳/۱۶	حفاظت و نگهداری از جنگل‌ها و مراتع	۴	قانون انحلال نگاه خالصات- ۱۳۴۶/۴/۲۰	ایجاد مالکیت دولت در مورد جنگل‌ها و مراتع و واگذاری مراتع به زارع صاحب نسقی اصلاحات ارضی متصرف مراتع مذکور
۵	قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع- ۱۳۴۶/۵/۲۵	حفظ، احیا، اصلاح، توسعه و بهره‌برداری و جرائم و مجازات‌ها	۶	قانون مربوط به اراضی ساحلی - ۱۳۴۶/۵/۲۵	استثنا شدن اراضی جنگل‌ها و مراتع از شمول این قانون
۷	قانون آب و نحوه ملی شدن آن-۱۳۴۷/۴/۲۷	اجازه واگذاری مراتع غیرمشجر و اراضی موات و بایر مورد احتیاج وزارت آب و برق به‌منظور اجرای طرح‌های عمرانی	۸	قانون اصلاح قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع-۱۳۴۸/۱/۲۰	موضوع طرح‌های مرتعداری، بهره‌برداری از جنگل، اجازه به واگذاری و تغییر کاربری جنگل‌ها و مراتع و غیره
۹	قانون اصلاح بعضی از مواد قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع کشور- ۱۳۴۹/۴/۷	اجازه واگذاری اراضی ملی برای تغییر کاربری	۱۰	قانون تأسیس سازمان تربیت بدنی ایران-۱۳۵۰/۳/۲۳	اجازه واگذاری مراتع برای تغییر کاربری
۱۱	قانون حفظ و گسترش فضای سبز و جلوگیری از قطع بی‌رویه درخت - ۱۳۵۲/۵/۱۱	حفاظت از جنگل‌ها و مراتع	۱۲	قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست-۱۳۵۳/۳/۸	تعیین مناطق چهارگانه حفاظتی سازمان محیط زیست در جنگل‌ها و مراتع و حفاظت از جنگل‌ها و مراتع
۱۳	قانون تأسیس سازمان نوسازی و توسعه و تجهیز مدارس کشور -۱۳۵۴/۲/۲۸	واگذاری اراضی ملی برای تغییر کاربری	۱۴	قانون گسترش کشاورزی در قطب‌های کشاورزی- ۱۳۵۴/۳/۵	اجازه به واگذاری اراضی دولتی و مراتع برای توسعه
۱۵	قانون اصلاح فصل پنجم و پارهای از مواد قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع مصوب سال ۱۳۴۶ -۱۳۵۴/۳/۱۴	اجازه واگذاری اراضی جنگلی و مرتع به سایر کاربری‌ها	۱۶	قانون اصلاح تبصره ماده ۵۵ اصلاحی قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع - ۱۳۵۴/۴/۲۹	حفاظت جنگل و مرتع
۱۷	قانون اراضی مستحدث و ساحلی-۱۳۵۴/۴/۲۹	تملك و صدور اسناد مالکیت اراضی ساحلی به نام دولت و واگذاری آن به اشخاص ذی‌صلاح و تعیین حریم سواحل به میزان ۶۰ متر و ممنوعیت واگذاری اراضی حریم	۱۸	قانون دیوان عدالت اداری-۱۳۶۰/۱۱/۴	رسیدگی به شکایات از آرای قطعی کمیسیون موضوع ماده ۵۶ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع
۱۹	قانون توزیع عادلانه آب-۱۳۶۱/۱۲/۱۶	تعیین بستر و حریم کمی و کیفی رودخانه‌ها، انهار و برکه‌ها (شامل جنگل‌ها و مراتع) و حفاظت از آن‌ها	۲۰	قانون ابطال اسناد آب، اراضی و رقبات موقوفه- ۱۳۶۳/۱/۲۸ و قانون الحاق دو تبصره به قانون مذکور- ۱۳۸۰/۱۲/۱۹	شمول وقفیت نسبت به اراضی جنگل و مرتع (ملی) که در حریم موقوفات واقع هستند و نیز اراضی موقوفه که قبل از تاریخ ۱۳۶۵/۱۲/۱۶ احیا شده باشند.

ادامه جدول ۱

ردیف	عنوان قانون و تاریخ تصویب	موضوع مرتبط با جنگل و مرتع	ردیف	عنوان قانون و تاریخ تصویب	موضوع مرتبط با جنگل و مرتع
۲۱	قانون واگذاری زمین‌های بایر و دایر که بعد از انقلاب به صورت کشت موقت در اختیار کشاورزان قرار گرفته- ۱۳۶۵/۸/۸	واگذاری اسناد اراضی ملی تصرف شده در سالهای ۵۸ و ۵۹ به کشاورزان متصرف	۲۲	قانون مرجع تشخیص اراضی موات و ابطال اسناد آن- ۱۳۶۵/۹/۳۰	تشخیص اراضی مرتعی به‌عنوان اراضی موات و تملک آن به نام دولت و سپس واگذاری به اشخاص
۲۳	قانون زمین شهری- ۱۳۶۶/۲/۲۲	تغییر نمایندگی مالکیت اراضی ملی و دولتی در محدوده حریم شهرها به وزارت راه و شهرسازی و واگذاری اراضی ملی	۲۴	اساسنامه بنیاد مسکن انقلاب اسلامی- ۱۳۶۶/۹/۳	واگذاری اراضی دولتی برای تغییر کاربری
۲۵	قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی موضوع اجرای ماده ۵۶ قانون حفاظت و بهره‌برداری جنگل‌ها و مراتع - ۱۳۶۷/۶/۲۲	امکان اعتراض مجدد به ملی شدن اراضی منابع طبیعی و صدور سند مالکیت اراضی ملی برای افراد حقیقی و حقوقی	۲۶	قوانین پنج‌ساله توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (از سال ۱۳۶۸)	بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع، حفاظت، تعادل دام و مرتع، خروج دام از جنگل، تأمین علوفه دام و سوخت جنگل‌نشینان، واگذاری مرتع و اراضی ملی، ممنوعیت بهره‌برداری چوبی از جنگل‌ها و ارزش‌گذاری منابع طبیعی در حساب‌های ملی
۲۷	قانون توسعه صنعت ایرانگردی و جهانگردی- ۱۳۷۰/۷/۷	واگذاری اراضی ملی و انتقال اسناد مالکیت آنها به اشخاص	۲۸	قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران- ۱۳۷۲/۶/۷	تغییر نمایندگی دولت در مدیریت اراضی ملی و دولتی به مناطق مذکور و واگذاری اراضی مذکور
۲۹	قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین- ۱۳۷۲/۱۲/۲۸	اجازه واگذاری اراضی ملی و انتقال قطعی اسناد مالکیت آنها به اشخاص	۳۰	قانون تشکیلات، وظایف و انتخاب شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران- ۱۳۷۵/۳/۱	حفظ مراتع و جنگل‌ها با هماهنگی مسئولان ذی‌ربط، اجازه صدور ساخت‌وساز در اراضی ملی
۳۱	قانون مجازات اسلامی - ۱۳۷۵/۳/۲	تعیین مجازات‌ها برای تخریب‌کنندگان جنگل و مرتع	۳۲	قانون اصلاح ماده (۳) اصلاحی قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع- ۱۳۷۶/۱/۱۷	حفاظت از جنگل‌ها و مراتع
۳۳	قانون اصلاح قانون ایمنی راه‌ها و راه آهن- ۱۳۷۹/۲/۱۱	واگذاری و تغییر کاربری اراضی جنگل و مرتع اطراف راه‌ها	۳۴	قانون استفساریه نسبت به قانون جبران خسارات و پیشگیری عوارض ناشی از خشکسالی- ۱۳۷۹/۲/۲۰	مشمول قانون «جبران خسارات و پیشگیری عوارض ناشی از خشکسالی» بودن جنگل و مرتع
۳۵	قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت - ۱۳۸۰/۱۱/۲۷	اجازه واگذاری اراضی ملی	۳۶	قانون الحاق یک تبصره به ماده (۲) قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع- ۱۳۸۴/۲/۲۱	حفظ و احیاء جنگل و مرتع
۳۷	قانون رفع برخی از موانع تولید و سرمایه‌گذاری صنعتی- ۱۳۸۹/۱۳۸۷	واگذاری اراضی ملی برای صنعت و توسعه معادن	۳۸	قانون اصلاح تبصره (۱) ماده (۴۷) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت- ۱۳۸۷/۱۲/۱۴	تعیین سازمان جنگل‌ها و مراتع برای صدور و ابطال پروانه چرای دام
۳۹	قانون اصلاح ماده (۳۳) اصلاح قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع- ۱۳۸۸/۶/۱	امور نظارت بر واگذاری اراضی جنگل و مرتع	۴۰	قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی- ۱۳۸۹/۴/۲۳	تهیه کاداستر، مالکیت اراضی ملی به نام دولت، واگذاری حق بهره‌برداری اراضی مذکور به اشخاص و ممنوعیت انتقال قطعی مالکیت اراضی ملی، دولتی و موات
۴۱	قانون اصلاح قانون معادن - ۱۳۹۰/۸/۲۲	تغییر نمایندگی دولت به وزارت صنعت در اراضی ملی واقع در محدوده‌های پروانه اکتشاف و پروانه‌های بهره‌برداری معادن و واگذاری اراضی فوق‌الذکر با صدور پروانه اکتشاف و بهره‌برداری	۴۲	قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور- ۱۳۹۴/۲/۱	انتقال قطعی اسناد مالکیت اراضی ملی برای طرح‌های توسعه‌ای

نتایج استفاده از پرسشنامه‌ها و روش دلفی و شناخت قوانین و مقررات مشکل‌دار

کارشناسان گروه دلفی در پاسخ به پرسش «آیا قوانین و مقررات مرتبط با جنگل و مرتع در حال

حاضر در ارتباط با تصرف غیرقانونی این اراضی دچار کاستی و مشکل است؟» پاسخ‌هایی به شرح جدول ۲ ارائه دادند.

جدول ۲- پاسخ‌های کارشناسان به این موضوع که آیا قوانین و مقررات مرتبط با جنگل‌ها و مراتع در حال حاضر در ارتباط با تصرف این اراضی دچار کاستی و مشکل است و به چه میزان است.

میانگین	درصد	فراوانی	پاسخ
	۹۳/۳	۱۴	بلی
	۶/۷	۱	خیر
میزان کاستی و مشکل قوانین و مقررات (براساس مقیاس لیکرت):			
۳/۳۶	۷/۱۴	۱	۱: بسیار کم
	-	۰	۲: کم
	۵۰	۷	۳: متوسط
	۳۵/۷۲	۵	۴: زیاد
	۷/۱۴	۱	۵: بسیار زیاد

۳، عناوین قوانین و مقررات دچار کاستی و مشکل را در زمینه تغییر کاربری و تصرف جنگل‌ها و مراتع ارائه می‌کند، همچنین درصد رأی کارشناسان به هر قانون مبنی بر مشکل‌دار بودن آن در ستون دوم جدول ارائه شده است.

برای حل مشکلات قوانین و مقررات، پیشنهادها و راهکارهای اصلاحی برای بندها و موادی از این قوانین در جدول ۳ ارائه شده است. این پیشنهادها و راهکارها براساس نظرهای کسب‌شده از کارشناسان حقوقی در طی مراحل مختلف تحقیق تهیه شده است که شامل موارد اصلاحی و یا نسخ قانون مربوطه به دلیل ایجاد مشکلات متعدد است. دلایل و اصلاحات ارائه‌شده براساس استخراج و جمع‌بندی موارد و محتوای اظهارشده توسط کارشناسان (جامعه تحقیق) است که توسط سایر کارشناسان به‌عنوان دلیل و اصلاحیه رأی آورده است.

براساس پاسخ‌های به‌دست‌آمده، ۹۳/۳ درصد کارشناسان رأی به مشکل‌دار بودن قوانین و مقررات مرتبط با جنگل‌ها و مراتع در زمینه تصرف این اراضی داده‌اند. همچنین براساس رتبه‌بندی مقیاس لیکرت (۱ تا ۵) میانگین میزان مشکل و کاستی این قوانین توسط کارشناسان تعیین شد که مقدار ۳/۳۶ به‌دست آمد. در نتیجه به نظر کارشناسان، قوانین و مقررات کشور در حد متوسط تا زیاد در تصرف و تغییر کاربری جنگل‌ها و مراتع دارای کاستی و مشکل‌اند.

در مرحله اول روش دلفی، براساس نظر کارشناسان حقوقی و منابع طبیعی و تنظیم نظر آنها، قوانین و مقررات دچار کاستی و مشکل در زمینه تصرف اراضی جنگل و مرتع، ۲۹ مورد است. پس از اجرای مرحله‌های دوم و سوم روش دلفی و رسیدن به اجماع نظر براساس روش تحقیق ارائه‌شده، قوانین دچار کاستی و مشکل به شرح جدول ۳ است. جدول

جدول ۳- عناوین قوانین و مقررات دچار کاستی و مشکل در زمینه تصرف جنگل‌ها و مراتع با ذکر دلیل و پیشنهادها و نظرهای اصلاحی

ردیف	عنوان قانون و مقررات و محل تصویب	میزان رأی (درصد)	دلیل	پیشنهادهای اصلاحی
۱	قانون تشکیلات، وظایف و انتخاب شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران - مجلس شورای اسلامی - ۱۳۷۵/۳/۱	۹۳/۳	تعیین محدوده روستاها به صورت نامتعارف و در نتیجه گسترش بیش از حد محدوده روستاها، اجازه صدور مجوز ساخت و ساز بدون استعلام از ادارات منابع طبیعی	در قانون لزوم استعلام در خصوص احراز مالکیت عرصه مورد نظر برای واگذاری و ساخت و ساز قید گردد و حق واگذاری اراضی و انتقال آنها بدون هماهنگی مرجع قانونی و متولی عرصه از جمله سازمان جنگل‌ها و مراتع کشور در زمینه اراضی ملی وجود نداشته باشد و در تعیین محدوده روستاها حفظ منابع طبیعی مورد تأکید باشد.
۲	ماده ۶۹۰ قانون مجازات اسلامی - مجلس شورای اسلامی - ۱۳۷۵/۱۲/۱۲	۹۳/۳	از یک طرف نوع و میزان مجازات‌های موجود در این قانون با شدت و رشد تجاوزات و خسارات و آثار زیانبار آنها متناسب نیست و در نتیجه بازدارندگی لازم وجود ندارد. از طرف دیگر موجب شده که جایگاه تبصره ۱ ماده ۵۵ (اصلاحی) قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع در زمینه رفع تجاوزات به اراضی ملی و ضبط اعیانی‌های در عرصه در معرض تجاوز متزلزل شود.	این ماده قانونی در خصوص نوع و میزان مجازات و تناسب با شدت تجاوزات و خسارات وارده اصلاح و تشدید شود و همچنین در خصوص وظایف و تکالیف مأموران اداره منابع طبیعی در اصلاح ماده ۶۹۰ قید شود که مفاد تبصره ۱ ماده ۵۵ اصلاحی (اجازه دادن به مأموران منابع طبیعی و یگان حفاظت برای رفع تصرف و از بین بردن آثار و اعیانی احداثی) کماکان به قوت خود باقی است و حکم ماده ۶۹۰ نافی این تبصره نیست.
۳	قانون اصلاح ماده ۳۴ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع مصوب ۱۳۵۴/۳/۱۴ و الحاق چند تبصره به آن - مجمع تشخیص مصلحت نظام - ۱۳۷۳/۷/۷ و قانون تمدید آن ۱۳۷۹/۸/۱۸	۹۲/۳	این قانون به متجاوزان اراضی ملی اجازه داده این اراضی را پس از چندین سال تصرف عدوانی خریداری کنند و بدین صورت به جای رفع تصرف و مجازات متجاوزان و متصرفان به نوعی به آنها جایزه می‌دهد و در نتیجه سبب تشویق بیشتر به تصرف منابع ملی می‌شود. مبنای قانون ملی شدن جنگل‌ها و مراتع را که مالکیت عمومی است را نقض کرده و این اراضی را به آسانی به مالکیت خصوصی در آورده است.	نسخ قانون
۴	ماده واحد قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی موضوع اجرای ماده (۵۶) قانون جنگل‌ها و مرتع - مجلس شورای اسلامی - ۱۳۶۷/۶/۲۲	۸۶/۷	اجازه اعتراض اشخاص و مراجعه به کمیسیون ماده واحد مذکور بدون ارائه سند مالکیت و صرفاً با استشهاد محلی را داده (رأی شماره ۲۹۶/۸۷۱ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری) و به علت باز بودن زمان اعتراض به تشخیص قطعی اراضی ملی و دولتی که حتی بعد از صدور سند مالکیت به نام دولت بدون قید مهلت نیز امکان‌پذیر است.	قانون نسخ شود یا به صورتی اصلاح شود که اعتراض فقط با داشتن سند مالکیت رسمی باشد نه با اسناد عادی. همچنین با توجه به اهم بودن مالکیت عمومی و رعایت نظم و مصالح جامعه در قانون مهلت زمانی برای اعتراضات تعیین شود.

ادامه جدول ۳

ردیف	عنوان قانون و مقررات و محل تصویب	میزان رأی (درصد)	دلیل	پیشنهادهای اصلاحی
۵	ماده ۴۷ قانون ثبت اسناد و املاک - مجلس شورای ملی - ۱۳۱۰/۱۲/۲۶	۸۶/۷	بدون استعلام از ادارات منابع طبیعی تصرفات جاری اشخاص را تأیید کرده و نسبت به صدور هزاران سند مالکیت بدون توجه به اجرای مقررات اقدام شده است.	با توجه به قانون تعیین تکلیف وضعیت ثبتی اراضی و ساختمان‌های فاقد سند رسمی (۱۳۹۰) این ماده قانونی نسخ شود.
۶	آیین‌نامه اجرایی نحوه تشکیل و اداره مناطق نمونه گردشگری - هیأت وزیران - ۱۳۸۳/۲/۱۱	۸۶/۷	واگذاری بی‌ضابطه اراضی جنگل و مرتع و فراهم کردن زمینه تخریب آنها	لغو ماده مربوطه که اجازه واگذاری جنگل و مرتع را به اشخاص می‌دهد.
۷	قانون اصلاح قانون معادن - مجلس شورای اسلامی - ۱۳۹۰/۸/۲۲	۸۰	نادیده گرفته شدن نظریات کارشناسی سازمان جنگل‌ها و مراتع و ادارات منابع طبیعی در بحث ایجاد معدن	اصلاح مواد ۲۴، ۲۵، و ۲۶ قانون به صورتی که کاهش محدوده پروانه‌های اکتشاف و بهره‌برداری روی دهد و اقدامی توسط وزارت صنعت معدن و تجارت برخلاف موافقت منابع طبیعی انجام نگیرد.
۸	واگذاری فعالیت‌های قابل واگذاری دولت در وزارتخانه‌های بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، فرهنگ و ارشاد اسلامی، سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور به شهرداری‌ها - شورای عالی اداری - ۱۳۸۲/۳/۶	۷۸/۶	اجازه ایجاد ساخت‌وسازهای غیر قانونی در اراضی جنگل و مرتع و تغییر کاربری غیر مجاز آنها	اصلاح مصوبه به ممنوعیت تغییر کاربری اراضی ملی و نیز جلوگیری از ساخت‌وسازهای غیرمجاز و جلوگیری از واگذاری قطعی اراضی و حفظ مالکیت دولت
۹	ماده (۱۰) قانون زمین شهری مصوب ۱۳۶۶/۶/۲۲ - مجلس شورای اسلامی و ماده (۲۰) آئین‌نامه اجرایی آن - هیأت وزیران	۷۳/۳	از مالکیت عمومی خارج کردن اراضی ملی با تجویز فروش و مزایده این اراضی، ایجاد موجبات تصرف اراضی ملی توسط اشخاص با توجه به متزلزل نمودن مبانی مالکیت عمومی و ایجاد تداخل کاری دستگاه‌های اجرایی ذیربط	ماده مذکور باید به صورتی اصلاح شود که تغییر کاربری اراضی ملی محدود و انتقال قطعی مالکیت عمومی اراضی ملی به اشخاص ممنوع شود و تأمین اراضی مورد نیاز توسعه شهرها توسط کمیسیون مشترک وزارت راه و شهرسازی و سازمان جنگل‌ها و مراتع صورت پذیرد و همچنین تعیین و گسترش محدوده‌ها و حریم شهرها با رعایت حفظ منابع طبیعی و محیط زیستی و با کمترین تغییر کاربری منابع مذکور باشد و محدوده‌های تعیین شده شهری قبلی کاهش یابد و اصلاح شود.
۱۰	ماده ۸۴ قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین - مجلس شورای اسلامی - ۱۳۷۳/۱۲/۲۸	۷۳/۳	انتقال قطعی اسناد مالکیت اراضی ملی و دولتی به اشخاص (خروج مالکیت عمومی اراضی ملی به مالکیت خصوصی)	با توجه به ماده ۸ و تبصره ۲ ماده ۹ قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی که انتقال قطعی اراضی ملی را ممنوع کرده، ماده ۸۴ نسخ شود.

ادامه جدول ۳

ردیف	عنوان قانون و مقررات و محل تصویب	میزان رأی (درصد)	دلیل	پیشنهادهای اصلاحی
۱۱	قانون توسعه صنعت ایرانگردی و جهانگردی - مجلس شورای اسلامی - ۱۳۷۰/۷/۷ (ماده واگذاری اراضی)	۶۶/۷	تجویز انتقال اسناد مالکیت ملی و دولتی به اشخاص	لغو تجویز انتقال قطعی اسناد مالکیت دولتی و ملی در قانون
۱۲	قانون اصلاح ماده (۳۳) اصلاحی قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع - مجمع تشخیص مصلحت نظام - ۱۳۸۶/۴/۹ و ۱۳۹۰/۱۲/۱۳	۶۶/۷	حق نظارت دولت بر اراضی مرتعی موضوع ماده ۶۴ و تبصره ۲ ماده ۵۵ (اصلاحی) قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع که توسط مالکین این گونه مراتع بر خلاف قانون تفکیک و یا تبدیل و تغییر کاربری داده‌اند براساس این ماده قانونی بلا تکلیف مانده است.	افزودن یک تبصره به ماده ۳۳ مذکور مبنی بر صلاحیت رسیدگی داشتن هیأت موضوع ماده ۳۳ نسبت به اراضی ملی شده توسط ماده ۶۴ و تبصره ۲ ماده ۵۵ (اصلاحی) قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع مصوب
۱۳	مواد ۱۰۵ و ۱۰۶ قانون مجازات اسلامی - مجلس شورای اسلامی - ۱۳۹۲/۲/۱	۶۶/۷	خارج کردن دعاوی تصرف و تخریب اراضی دولتی و ملی از روند بررسی قضایی به دلیل شمول مرور زمان شدن	اصلاحاتی مبنی بر استثنا کردن دعاوی تصرف و تخریب اراضی ملی و دولتی از شمول مرور زمان
۱۴	لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت - شورای انقلاب - ۱۳۵۸/۱۱/۱۷	۶۴/۳	بهموجب مواد ۶ و ۹ اجازه واگذاری اراضی معوض را از محل اراضی ملی به رایگان می‌دهد.	با اصلاح لایحه مذکور واگذاری رایگان اراضی ملی به کلی لغو شود یا برای واگذاری معوض اراضی شرایط و ضوابطی با توجه به ارزش‌های جنگل‌ها و مراتع تعیین شود.
۱۵	ماده ۲۳ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع کشور - مجلس شورای ملی - ۱۳۴۶/۵/۲۵	۶۰	ایجاد محدودیت با تفویض اختیار یک‌درجه‌ای از رئیس سازمان جنگل‌ها و مراتع به مدیران کل استان‌ها	اصلاح قانون به‌صورتی که رئیس ادارات حقوقی استان‌ها و همچنین رئیس ادارات منابع طبیعی در شهرستان‌ها نیز قادر به پیگیری امور حقوقی باشند و تفویض اختیار به آنها مورد تجویز قرار گیرد.
۱۶	ماده‌های ۳۲ و ۳۳ آیین‌نامه اجرایی لایحه قانونی اصلاح لایحه قانونی واگذاری و احیای اراضی در حکومت جمهوری اسلامی ایران - شورای انقلاب - ۱۳۵۹/۲/۳۱	۵۷/۱	این مواد قانونی موجب نسخ ماده ۳۷ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع در زمینه واگذاری اراضی ملی با حفظ مالکیت عمومی شده است. یعنی موجب تغییر کاربری در جنگل‌ها و مراتع و مالکیت عمومی شده است.	این مواد قانونی به‌صورتی اصلاح شود که اختیارات موضوع ماده ۳۷ قانون حفاظت و بهره‌برداری جنگل‌ها و مراتع مصوب سال ۱۳۴۶ در خصوص واگذاری اراضی ملی برای طرح‌های تولیدی ماده ۳۷ مذکور با حفظ مالکیت عمومی و دولت صورت پذیرد.

ادامه جدول ۳

ردیف	عنوان قانون و مقررات و محل تصویب	میزان رأی (درصد)	دلیل	پیشنهادهای اصلاحی
۱۷	ماده ۱۷ قانون اصلاح قانون ایمنی راه‌ها و راه‌آهن - مجلس شورای اسلامی - ۱۳۷۹/۲/۱۱	۵۷/۱	موجب تغییر کاربری اراضی ارزشمند جنگل و مرتع در محدوده و حریم راه‌ها و راه‌آهن شده است	اصلاح ماده مذکور مبنی بر اینکه اولاً مساحت حریم راه‌ها را کاهش دهند؛ ثانیاً در جنگل‌ها یا درباره گونه‌های نادر و در خطر انقراض، حتی‌الامکان تغییر مسیر داده شود یا حفظ جنگل و مراتع از طریق ساخت و احداث تونل و پل و نظایر آنها الزامی شود و همچنین قبل از هر اقدام، از ادارات منابع طبیعی استعلام شده و مجوز لازم اخذ شود.
۱۸	تعیین تکلیف باقی‌مانده قراء، مزارع و املاک مشمول قانون اصلاحات ارضی - مجمع تشخیص مصلحت نظام - ۱۳۷۰/۳/۲	۵۷/۱	واگذاری اراضی ملی شده (اراضی نسق زراعی زارعان) به اشخاص و تحت عنوان اراضی بایر و موات	سازمان امور اراضی و مدیریت‌های تابعه باید اراضی نسقی را که در سال‌های مندرج در قوانین سه‌گانه اصلاحات ارضی مشمول قوانین مذکور شده، لزوماً براساس استانداردهای کاداستر نقشه‌برداری کند و محدوده اراضی ملی شده، بایر و موات که مورد تصرف غیرمجاز زارعان صاحب نسق قرار گرفته مشخص و از واگذاری آنها به زارعان خودداری شود و این اراضی به منابع طبیعی عودت شود.
۱۹	نظریه شماره ۹۷۶۹۸ اداره حقوقی قوه قضاییه - قوه قضاییه - ۱۳۷۸/۱۲/۲۳	۵۴/۱	مهلت دادن به تخریب‌کنندگان جنگل و مرتع	به‌صورتی اصلاح شود که به مأموران منابع طبیعی و یگان حفاظت برای رفع تصرف و از بین بردن آثار و اعیانی احداثی در منابع ملی شده اجازه داده شود.

بحث

در قوانین موجود کشور، درباره جنگل‌ها و مراتع، به‌طور اختصاصی قانونگذاری شده است و موضوع‌های مختلفی از جمله مباحث حفظ، احیا، اصلاح و احداث جنگل‌ها و مراتع، بهره‌برداری و توسعه آنها و همچنین نحوه واگذاری و تبدیل اراضی جنگل‌ها و مراتع برای تأمین نیازهای اساسی جامعه در بخش‌های مختلف کشاورزی، صنعتی، تجاری، خدماتی و سایر نیازهای عمومی جامعه مورد توجه قانونگذار بوده است. همان‌طور که در جدول ۱ ملاحظه می‌شود، قوانین مرتبط با واگذاری جنگل‌ها و مراتع بیشترین تعداد مصوبات را بعد از ملی شدن آنها در سال ۱۳۴۱ دارند و مشخص می‌شود که بیشترین توجه قانونگذاری به واگذار کردن اراضی ملی برای توسعه‌های عمرانی و خدماتی و تغییر کاربری جنگل‌ها و مراتع معطوف بوده است.

نظام حقوقی حاکم بر جنگل‌ها و مراتع از زمان ملی شدن آنها در سال ۱۳۴۱ دچار تغییر بزرگی شده و مالکیت خصوصی و اربابی بر جنگل و مرتع ملغی شده و مالکیت دولتی و عمومی بر آنها اعمال شده است. به نظر کارشناسان این تحقیق، در قوانین جنگل‌ها و مراتع به‌طور ویژه و اخص، موضوع فرهنگ‌سازی عمومی حفظ، مراقبت و توسعه این منابع، مورد حکم قانونگذار قرار نگرفته است. در ضمن در قوانین به دانش بومی و تأثیر آن در احیا، توسعه و حفاظت از جنگل‌ها و مراتع توجهی نشده است. Babae Mehr (2010) به بی‌توجهی به تنوع زیستی، منافع جنگل‌نشینان و منافع عمومی در قوانین جنگل‌ها و مراتع کشور اشاره می‌کند.

براساس نظر کارشناسان، قوانین جنگل‌ها و مراتع و ملی شدن این دو منبع توسط قوانین سایر بخش‌های مربوط به اراضی مخدوش شده، به‌طوری که برخی از مبانی قوانین اصلی جنگل‌ها و مراتع چون قانون «حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع (۱۳۴۶)» بسیار تضعیف شده است. از جمله قانون

«مرجع تشخیص اراضی موات و ابطال اسناد آن (۱۳۶۵)» و «ماده ۱۲ قانون زمین شهری (۱۳۶۶)» که اراضی ملی شده را موات تشخیص و اعلام می‌کنند. جرایم و مجازات‌های تخریب عرصه‌های جنگل و مرتع، به‌روز نشده‌اند و جنبه‌های بازدارندگی خود را از دست داده‌اند از جمله «ماده ۶۹۰ قانون مجازات اسلامی» که مجازات مقرر در «ماده ۵۵ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع (۱۳۴۶)» را کاهش داده است و از طرفی مجازات تعیین‌شده در این ماده قانونی از حیث شدت با مساحت اراضی ملی مورد تصرف تناسب لازم را ندارد.^۱

همچنین جرم‌انگاری برای جرایم جدید صورت نگرفته است. برای نمونه در قوانین مربوط به حفاظت جنگل‌ها و مراتع برای تخریب، آلودگی، فروش و جابه‌جایی خاک در عرصه‌های جنگل و مرتع مجازاتی تعیین نشده است. با توجه به تعداد زیاد قوانین مصوب در زمینه واگذاری اراضی ملی و دولتی بعد از ملی شدن جنگل‌ها و مراتع کشور (جدول ۱)، ملاحظه می‌شود که در احکام مالکیتی مصوب، قانونگذار به منافع اشخاص و بخش‌های دیگر، بیش از حقوق عمومی و حفظ جنگل‌ها و مراتع به‌عنوان منابع پایه توجه داشته است. در تحقیق دیگری Izadikhah & GorjiFard (2015) به بررسی کارایی قوانین حوزه منابع طبیعی در زمینه حفظ حقوق محیط زیست پرداخته‌اند و اشاره دارند که قانون «حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع (۱۳۴۶)» به‌عنوان مهم‌ترین قانون جنگل‌ها و مراتع برای تضمین منابع طبیعی، به برخی ضمانت‌اجراهای حقوقی و بیش از آن کیفی متوسل شده است که به‌نظر می‌رسد در پاره‌ای موارد از جمله به‌دلیل کم

۱. به‌موجب تصویب‌نامه ۱۳۹۶/۱۴ هیأت وزیران میزان جرایم مندرج در مواد (۴۲)، (۴۳)، (۴۴)، (۴۶) و (۵۰) قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع اغلب مربوط به تخریب انواع پوشش گیاهی افزایش یافته است.

به‌رایگان و ایجاد شرایطی برای تسهیل واگذاری اراضی جنگل و مرتع و انتقال سند مالکیت دولت به نام اشخاص می‌توان اشاره کرد.

Christy et al. (2007) در تحقیقی به بررسی وضعیت و اصول قانونگذاری درباره جنگل‌ها پرداخته و شاخص‌هایی را برای ارزیابی شایستگی قوانین جنگل بیان کرده‌اند. از پیشنهاد‌های آنها، نفی سختگیری زیاد در تصویب قوانین جنگل‌هاست و این که در تصویب قوانین جنگل، جدا از تهیه مواد آن، اجرای عملی قوانین در زمان تصویب آن باید مورد توجه باشد و همه بخش‌ها اعم از دولت، بخش خصوصی، بخش‌های عمومی و دولتی محلی در تصویب قوانین باید مدنظر باشند. آنان همچنین بیان کرده‌اند که در تصویب قوانین منابع طبیعی، قوانین و نیازهای بخش‌های دیگر نیز باید در نظر گرفته شوند.

پیشنهاد‌های این تحقیق براساس مشکلاتی است که قوانین و مقررات جاری کشور و همچنین آرای صادره از مراجع قضایی برای حفظ اراضی منابع طبیعی در عمل به‌وجود آورده‌اند، نسخ (ابطال) قانون «اصلاح ماده ۳۴ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع مصوب ۱۳۵۴/۳/۱۴ و الحاق چند تبصره به آن مصوب مجمع تشخیص مصلحت نظام (۱۳۷۳/۷/۷) و قانون تمدید آن (۱۳۷۹/۸/۱۸)» و «ماده ۴۷ قانون ثبت اسناد و املاک مصوب مجلس شورای ملی (۱۳۱۰/۱۲/۲۶)» پیشنهاد شده است. همچنین ممنوعیت تغییر و انتقال مالکیت عمومی در اراضی ملی به مالکیت شخصی، افزایش اختیارات یگان حفاظت منابع طبیعی، استعلام و نظرسنجی از ادارات منابع طبیعی در تغییر کاربری اراضی ملی و افزایش اختیارات ادارات منابع طبیعی در سطح استان‌ها و شهرستان‌ها در امور حقوقی از جمله پیشنهاد‌های این تحقیق است که مشروح آنها در جدول ۳ ارائه شده است.

قوانین و مقررات منابع طبیعی بخش مهمی از سیاستگذاری و تعیین خط مشی برای این منابع

بودن میزان حداقل جرایم یا تعیین نشدن مجازات مشخص برای تخریب‌کنندگان منابع طبیعی، نمی‌تواند پاسخگوی نیازهای زیست‌محیطی موجود باشد. همچنین Khairkhah et al. (2016) و Mohammadi Kangarani et al. (2015) قوانین توسعه چهارم و پنجم کشور را بررسی کرده و نتیجه گرفته‌اند که متن مرتبط با بخش منابع طبیعی در این قوانین از نظر تفسیر وظایف، ارتباطات سازمانی و ترکیب سازمان‌ها دچار مشکل و ابهام است که موجب کاهش بهره‌وری در این بخش می‌شود.

مشکل‌دارترین قوانین در زمینه تصرف و تغییر کاربری اراضی جنگل و مرتع که توسط کارشناسان مطرح شده عبارت‌اند از «قانون تشکیلات، وظایف و انتخاب شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵/۳/۱» به دلیل صدور مجوز ساخت‌وساز بدون استعلام از ادارات منابع طبیعی، «ماده ۶۹۰ قانون مجازات اسلامی (۱۳۷۵/۱۲/۱۲)» به دلیل کم بودن جرایم تخریب و نداشتن توان بازدارندگی لازم و «قانون اصلاح ماده ۳۴ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع مصوب ۱۳۵۴/۳/۱۴ و الحاق چند تبصره به آن مصوب مجمع تشخیص مصلحت نظام (۱۳۷۳/۷/۷) و قانون تمدید آن (۱۳۷۹/۸/۱۸)» به دلیل اجازه فروش اراضی ملی شده به متصرفان و مهیا بودن طرح تمدید مجدد آن در نهاد‌های قانونگذاری.

براساس مطالب مندرج در جدول ۳ و بندهای مربوطه، از جمله دلایل مشکل‌دار بودن قوانین و مقررات توسط کارشناسان در این تحقیق می‌توان به نادیده گرفته شدن ادارات منابع طبیعی در بعضی از واگذاری‌ها و استعلام نگرفتن از آنها، اختلال در جایگاه ملی بودن اراضی جنگل و مرتع، بازدارنده نبودن مجازات‌های بعضی از قوانین به دلیل کم بودن مجازات‌ها، واگذاری بی‌ضابطه اراضی جنگل و مرتع، ساخت‌وسازهای غیرقانونی در اراضی جنگل و مرتع، اجازه واگذاری اراضی معوض از محل اراضی ملی

حفظ این منابع مشخص شدند. از این‌رو نتایج این تحقیق می‌تواند زمینه مناسبی برای اصلاح قوانین و مقررات در زمینه حفظ جنگل‌ها و مراتع کشور توسط مسئولان باشد.

(Stuedler et al., 2004) و در واقع در حکم اسناد بالادستی در مدیریت منابع طبیعی هستند. در این تحقیق، همه قوانین و مقررات مربوط به جنگل‌ها و مراتع کشور بررسی شده و قوانین مشکل‌دار در زمینه

References

- Ahmadi, N. (2009). Introducing and criticizing the Delphi method, *Ketabmah (Social Sciences)*, 22, 95-108.
- Asghariyan, M., Rostami Shahraji, T., Nasirahmadi, K., & Oladi Ghadelikiai, J. (2012). Identification of criteria and indicators of nature management in forest stands of northern Iran using Delphi method, *Iranian natural ecosystems*, 2 (4), 93 -104.
- Assareh, M. H. & Seyed Akhalaghi, J. (2009). Strategic Plan for the Development of Natural Resources Research in Iran, Tehran: Research Institute for Forests and Rangelands of Iran.
- BabaeMehar, A. (2010). Forest environment in the light of the principles of public law, *Human and Environmental Quarterly*, 8 (1), 57-62.
- Bakhtar, S. A. (2014). Complete set of rules and regulations on the implementation of Article 56 of the Forest and Rangeland Law, Tehran: Jangal-Javdaneh Publication.
- Christy, L. C., Di Leva, C.E., Lindsay, J. M. & Takoukam, P. T. (2007). Forest Law and Sustainable Development: Addressing Contemporary Challenges through Legal Reform. Washington, DC: World Bank.
- Etemadi, J. (2005). The evolution of the laws of Natural Resources and environment (water, air, soil, agriculture, rural life, wildlife, conservation and improvement) and protection of forests and rangelands of the country, Tehran: Behnamy Publication.
- Forests and Rangelands Organization (Legal and Inspection Office), (2001). Natural Resources Law Collection, Tehran: Forests and Range Organization.
- FRWO (Forests, Range and Watershed Management Organization Website) (2017). Available at <http://www.frw.org.ir>
- Islamic Parliament Research Center (2017). The system of laws and regulations of the country, Tehran: Islamic Parliament Research Center.
- IzadiKhah, N. & GorjiFard, H. R. (2015). The Role of Guarantees of Legal and Criminal Executions in Support of the Environment, Emphasizing the Law on the Conservation of Forests and Rangelands, *Journal of Scientific and Experimental Justice*, 15 (82), 97-126.
- Jebel Ameli, M.S., Ghavamifar, K., & Abayi, A. (2004). Place of value engineering in project management, Tehran: Organization of management and planning of the country.
- Kaimowitz, D. (2003). Forest law enforcement and rural livelihoods. *International Forestry Review*, 5 (3), 199–210.
- Khairkhah, D., Mohammadi Kangarani, H., & Bazrafshan O. (2016). Inter-organizational network relations of the 5th Development Document Plan with emphasize on natural resources, *Iranian Journal of Forest*, 8(2), 373-387.
- Mirzaee, A. R. (2011). Land laws and regulations in the current legal order (forests, water, agriculture and Natural Resources), Tehran: Behnamy publishing.

Mohammadi Kangarani, H., Shamekhi, T., & Ghonchepour, D. (2015). Network model of natural resources policies in Iran (4th Development Plan), *Iranian Journal of Forest*, 7(2), 179-193.

Roudgarmi, P. (2013). Determining effective socio-economic factors in rangeland degradation: A case study of Tehran province, Iran, *Range Management and Agroforestry*, 34(1), 12-18.

Shamekhi, T. (2011). Rules and management of Natural Resources (forests and rangelands), Tehran: Tehran University Press.

Shokat Fadaei, M. & Sanadgol, A. (1999). Introduction to Livestock and Range Management, Tehran: Ministry of Jihad-Construction.

Skulmoski G.J., Hartman, F. & Krahn, J. (2007). The Delphi method for graduate research, *Journal of Information Technology Education*, 6, 123– 132.

Stuedler, D., Rajabifard, A. & Williamson, I. P. (2004). Evaluation of land administration systems, *Land Use Policy*, 21(4), 371-380

Vakilian, H. & Markaz Malmiry, A. (2016). Introduction to Legislation Philosophy: Attempting to Improve Law Quality, *Quarterly Journal of General Law Research*, 51, 29-54.



Research Article

Challenges and Problems of Iran's Laws and Regulations for the Preservation of Forests and Rangelands

P. Roudgarmi^{1*}, and M.T. Amozadeh Mahdiraji²

¹Watershed Management and Efficiency of Water and Soil Research Department, Tehran Research and Education Center of Agriculture and Natural Resources, AREEO, Tehran, I. R. Iran

²Master of Law, Tehran University, Tehran, I. R. Iran

(Received: 8 July 2018, Accepted: 31 December 2018)

Abstract

The experts in various fields consider the legal shortcomings as a factor in illegal obtaining of forests and rangelands (National Lands) in Iran. Therefore, it was necessary to analyze the shortcomings and problems of the law acts and regulations related to the forests and rangelands in a scientific framework. These questions were raised which of the forest and rangeland-related acts and regulations are in shortcoming and problem? And which acts and regulations of other sectors conflict with the protection of National Lands? In order to answer these questions, a research study was conducted using the Delphi method, which is based on a survey of experts. According to the results of the research, 19 acts and regulations on the illegal acquisition of forests and rangelands areas have problems and shortcomings. "The Organization, Duties and Selection of Islamic Councils of the State and the Choice of Mayors act (1996)" was voted as the most problematic law act in the field of forest and rangeland conservation. Some reasons for the problems of acts and regulations were mentioned as the ignorance of Natural Resources Management organizations in some of the allocations and their failure to inquire, the disruption of nationality of forests and rangelands, the non-deterrence of penalties for certain acts because of the low amount of penalties, the permission to carry out illegal construction in the forests and rangelands, the establishing conditions that facilitate the free allocation of forests and rangelands, and facilitate the National Lands documents issuance in the name of persons. Finally, a number of law acts and regulations in the country regarding the maintenance of forests and rangelands are in shortcomings and problems that need to be amended or revoked.

Keywords: Land illegal obtaining, Forest, Rangeland, Law acts, Delphi method.

