

بررسی برخی چالش‌های حقوقی مناطق چهارگانه تحت مدیریت سازمان محیط زیست در استان گیلان

فرهاد دبیری¹، برهان ریاضی²، نعمت ا. خراسانی³، مهوش همایونی⁴

چکیده

استان گیلان با دارا بودن یکی از ارزشمندترین اکوسیستم‌های کشور، تعدادی از مناطق چهارگانه تحت حفاظت را در خود جای داده‌است که با توجه به ارزش‌های بیشمار و اهمیت مناطق چهارگانه این استان در ساختار اکوسیستم‌ها، وجود ساختار مدیریتی و حقوقی متناسب با وضعیت زیست محیطی این مناطق از ضروریات می‌باشد. با بررسی مناطق چهارگانه تحت مدیریت سازمان حفاظت محیط زیست به‌لحاظ وضعیت زیست محیطی و حقوقی عمده‌ترین مشکلات و چالش‌های پیش‌روی این مناطق مشکلاتی از قبیل تخریب و تصرف اراضی، شکار و صید غیر مجاز، واگذاری و تغییر کاربری و چرای بی‌ضابطه و بی‌رویه دام، قطع درختان، آتش‌سوزی و ساخت و سازهای بی‌رویه و غیرمجاز تشخیص داده می‌شود. در بررسی قوانین و مقررات حاکم بر مناطق چهارگانه، احکام حقوقی و قواعدی که الزامات و ضمانت‌اجراهای لازم برای حفاظت این مناطق را فراهم کرده باشد به چشم می‌خورد ولی مسلماً با پیچیدگی روز افزون مسایل زیست محیطی در کشور و چالش‌ها و معضلاتی که در زمینه حفاظت منابع طبیعی تجدید پذیر گیلان به‌ویژه مناطق چهارگانه وجود دارد، اشکالات حقوقی مترتب در این مناطق مشهود است. نتایج بررسی نشان داد که به‌علت نقاط ضعف موجود در برخی موارد از جمله متناسب نبودن جرایم و مجازات‌ها عدم ضمانت اجرای کافی در جلوگیری از تجاوز به مناطق و یا واگذاری آنها توسط بخش دولتی و در نهایت عدم هماهنگی بین ذینفعان در این مناطق، می‌بایست به بازنگری قوانین پرداخت.

واژه‌های کلیدی: چالش‌های حقوقی، وضعیت زیست محیطی، مناطق چهارگانه، تخریب منابع، گیلان

1- استادیار دانشگاه آزاد اسلامی واحد علوم و تحقیقات تهران fara.dabiri@yahoo.com

2- استادیار دانشگاه آزاد اسلامی واحد علوم و تحقیقات تهران b.riazi@omz.ir

3- استادیار دانشگاه آزاد اسلامی واحد علوم و تحقیقات تهران mahmadian@ut.ac.ir

4- کارشناسی ارشد حقوق محیط زیست/ دانشگاه آزاد اسلامی واحد علوم و تحقیقات تهران، نویسنده مسوول

مقدمه

گیلان یکی از زیباترین و متنوع‌ترین اکوسیستم‌های طبیعی ایران را دارد که متأسفانه در سال‌های گذشته دچار دگرگونی شده‌است. از آنجایی که طبیعت گیلان بخشی تخریب و بخشی نیز در آستانه تخریب جدی قرار دارد، لذا ادامه این روند ضربه جبران ناپذیری از لحاظ زیست‌محیطی به این استان وارد خواهد نمود. مناطق تحت حفاظت به‌عنوان اکوسیستم‌های ویژه و انتخابی دارای ارزش‌های متنوعی می‌باشد که می‌بایست برای نسل‌های آینده نیز مورد حفاظت و حمایت قرار گیرد. بدین منظور برای مدیریت پایدار این مناطق و حفاظت آنها در قبال چالش‌هایی که پیش‌روی آنها قرار دارد به‌قواعدی کار آمد و مقرراتی متناسب نیاز است برای حصول به این مقصود و حل چالش‌های فوق، قانون‌گذار ناگزیر به اتخاذ شیوه‌های مناسب با الزامات و ضمانت اجرای موثر متناسب با شرایط منطقه می‌باشد. در این قواعد حقوقی حاکم بر مناطق، حدود و صلاحیت دستگاه‌های متولی، محدودیت‌ها و ممنوعیت‌ها، برخورداری از منابع داخل این مناطق و فعالیت‌های مجاز و همچنین سایر مقررات احتمالی مورد نیاز برای مدیریت مناطق مورد بحث قرار می‌گیرد، در این مقاله سعی شده است با بررسی وضعیت هر یک از مناطق چهارگانه استان گیلان و مقررات حاکم بر آنها و چالش‌هایی که این مناطق با آن مواجه هستند مناسب‌ترین شیوه‌ها و ابزارهای حقوقی را از لابه‌لای متون و مفاهیم حقوقی استخراج و در صورتی که بررسی‌های به‌عمل آمده حاکی از نقاط ضعف و خلاءهای قانونی باشند آنها نیز مشخص و در حد امکان پیشنهادهای مناسب ارائه گردند.

معرفی مناطق چهارگانه محیط زیست در استان گیلان

در بررسی مناطق، گیلان به‌لحاظ اکوسیستم متنوع، هر 4 تقسیم‌بندی مناطق چهارگانه (پارک ملی، اثر طبیعی ملی، پناهگاه حیات وحش، منطقه حفاظت شده) را دارا می‌باشد که به‌ترتیب درجه‌بندی به آن پرداخته می‌شود.

- **پارک ملی بوجاق:** پارک ملی خشکی - دریایی بوجاق با وسعت 3266/79 هکتار در جنوب بندر کیشهر واقع شده‌است که این پارک در سال 1377 با وسعت 800 هکتار به مدت 5 سال با نام منطقه شکار ممنوع بوجاق کیشهر و سپس در سال 1382 باافزایش سطح به‌میزان فعلی به‌عنوان نخستین پارک ملی خشکی - دریایی کشور تحت مدیریت قرار گرفت. وضعیت ظاهری این منطقه شکل‌های مرتعی، تالابی و ساحلی می‌باشد.

- **اثر طبیعی ملی سروکهنسال هرزویل:** این سرو تنومند هزار و پانصد ساله یکی از کهن‌ترین یادمان‌های طبیعی و تاریخی استان گیلان واقع در روستای هرزویل در 5 کیلومتری شهر منجیل از توابع شهرستان رودبار می‌باشد. طول این درخت 30 متر و محیط آن 4/40 متر است. این درخت به‌مساحت 0/6 هکتار در سال 1366 به‌عنوان اثر طبیعی ملی در سازمان حفاظت محیط‌زیست به ثبت رسید.

- اثر طبیعی ملی سوسن چلچراغ: نام علمی سوسن چلچراغ لیلیوم لدبوری می باشد. سوسن چلچراغ گونه ای کمیاب از گیاهان تیره سوسنیان است که در سال 54 تحت مدیریت سازمان حفاظت محیط زیست قرار گرفت. این گونه گیاهی نادر در هفت نقطه پراکنده و جدا از هم جمعاً در محدوده ای به مساحت 3 هکتار شناسایی و نقشه برداری گردیده است.
- پناهگاه حیات وحش امیرکلایه: این پناهگاه در شمال شهرستان لاهیجان قرار گرفته است. این تالاب با مساحتی حدود 1084/99 هکتار این ناحیه تالابی در سال 1349 حفاظت شده اعلام شده، در سال 1354 به پناهگاه حیات وحش تبدیل شد و همان سال در فهرست تالاب های بین المللی نیز به ثبت رسید.
- پناهگاه حیات وحش سلکه: پناهگاه مذکور با وسعت 366/3225 هکتار در قسمت جنوب شرقی تالاب انزلی قرار دارد. این منطقه در سال 1349 حفاظت شده اعلام و در سال 1354 به پناهگاه حیات وحش ارتقاء یافت. به دلیل مهاجرت پرندگان در فصول زمستان یکی از مناطق مهم اکولوژیک جهت زمستان گذرانی پرندگان محسوب می شود.
- پناهگاه حیات وحش سرخانکل: این منطقه در محدوده تالاب بین المللی انزلی قرار دارد که مساحت آن حدود 1214/24 هکتار می باشد. سرخانکل در سال 1354 با عنوان تالاب بین المللی در سال 1381 باهدف حمایت از پرندگان مهاجر آبی و احیای نسل ماهیان کمیاب نظیر سوف به عنوان پناهگاه حیات وحش تعیین شد.
- پناهگاه حیات وحش لوندویل: این پهنه با مساحتی بالغ بر 1074/35 هکتار در 2 کیلومتری شهر آستارا قرار گرفته است. این منطقه در سال 1352 حفاظت شده اعلام و در سال 1354 به پناهگاه حیات وحش تبدیل شد. یک سوم اراضی منطقه را سیمای تالابی و بقیه را درختچه های جنگلی به اشغال درآورده است.
- پناهگاه حیات وحش چوکام: تالاب چوکام با مساحت 346 هکتار در شرق تالاب انزلی به دلیل اهمیت زیستگاهی از دیدگاه پرندگان مهاجر آبی از سال 1381 به مدت 5 سال شکار ممنوع، سپس در سال 1384 با افزایش مساحت به 443/69 هکتار تبدیل به پناهگاه حیات وحش چوکام گردید.
- منطقه حفاظت شده سیاه کشیم: این منطقه در جنوب غربی تالاب انزلی و شمال شهرستان صومعه سرا قرار گرفته و از سال 1354 با وسعت 5215/17 هکتار تحت مدیریت قرار گرفته است. سیمای ظاهری منطقه تالابی است.
- منطقه حفاظت شده سرولات و جواهردشت: این منطقه در شرق گیلان واقع شده است و دارای مساحتی در حدود 21254/07 هکتار می باشد که در سال 1378 حفاظت شده اعلام شده است و بخش اعظم آن پوشیده از جنگل است (منطقه 10% جنگلی).
- منطقه حفاظت شده گشت رودخان و سیامزگی: این منطقه با وسعت 39514/14 هکتار در شهرستان فومن، شفت و بخش کوچکی از آن نیز در محدوده شهرستان رودبار واقع شده است که در سال

1378 حفاظت شده اعلام شده است و حدود یک پنجم از وسعت منطقه دارای پوشش جنگلی و بکر و دست نخورده است (منطقه 10% جنگلی).

- منطقه حفاظت شده سیاهرود رودبار: این منطقه جنگلی در 35 کیلومتری شمال شرقی شهرستان رودبار واقع شده، کل مساحت آبخیز منطقه مذکور 28289/65 هکتار بوده که در سال 1378 حفاظت شده اعلام شد که حدود 5 الی 6 هزار هکتار آن جنگل‌های نیمه‌مترکم و بقیه اراضی مرتعی و اراضی کشاورزی و درختان جنگلی پراکنده است. در مجموع حدود یک سوم از سطح کل آن به‌معنای واقعی جنگلی است (منطقه 10% جنگلی).

- منطقه حفاظت شده لیسار: این منطقه با وسعت 31141/88 هکتار که از سال 1384 مورد حفاظت قرار گرفته است. این منطقه در شمال شهرستان تالش قرار گرفته و سیمایی متشکل از ساحل، اراضی جلگه‌ای و کوهستانی دارد [زلفی‌نژاد و همکاران، 1386 و درویش صفت، 1385].

بررسی قوانین و مقررات حاکم بر مناطق چهار گانه تحت مدیریت سازمان حفاظت محیط زیست

از آنجاکه موضوع این تحقیق حمایت حقوقی از این مناطق می‌باشد، لذا قوانین و مقررات ناظر و حاکم بر این مناطق مورد اشاره قرار می‌گیرد.

-قانون شکار و صید مصوب ۱۳۴۶

قانون شکار و صید در مورخ 1346/3/16 و با اصلاحات بعدی مشتمل بر 32 ماده و 3 تبصره به‌عنوان اولین قانون مستقل حفظ و حمایت از حیات وحش کشور به تصویب رسید که هم اکنون نیز مورد عمل می‌باشد. بند ب ماده 3 قانون ماده مذکور، تعیین حدود پارک ملی و مناطق حفاظت شده را از وظایف شورای عالی حفاظت محیط زیست تعیین نموده است. در مواد 10 الی 13 این قانون که بازوی اجرایی جلوگیری از تخلفات شکار و صید و تخریب و تصرفات در مناطق چهارگانه می‌باشد، در رابطه با کلیه مواد ذکر شده به تفکیک اولویت‌بندی مناطق و نوع تخلفات، میزان مجازات نقدی و حبس تعیین شده است.

-قانون حفاظت و به‌سازی محیط زیست مصوب ۱۳۵۳

در تاریخ 1353/3/28 قانون مذکور با اصلاحیه مورخ 1371/8/24 مشتمل بر 21 ماده و 6 تبصره به تصویب رسید. به استناد بند الف ماده 3 این قانون مناطق چهارگانه توسط شورای عالی تعیین و حدود آن با رعایت مواد 25، 26، 27 قانون شکار و صید تعیین می‌گردند. بر اساس ماده 16 قانون مذکور کلیه عرصه و اعیان املاک متعلق به دولت واقع در محدوده مناطق چهارگانه را در اختیار آن سازمان قرار داده و در بهره‌برداری از این منابع، سازمان را قائم مقام سازمان‌های مربوطه می‌داند.

-از قانون مجازات اسلامی -تعزیرات مصوب ۱۳۷۵

بر اساس ماده 690 هر کسی محیط زیست و منابع طبیعی مانند: مراتع ملی شده، جنگل، باغ، کوهستان، منابع آب، پارک ملی و... را تخریب کند یا بدون اجازه سازمان حفاظت محیط زیست یا مراجع ذیصلاح

دیگر مبادرت به عملیاتی نماید که موجب تخریب محیط زیست و منابع طبیعی گردد یا اقدام به هر گونه تجاوز و تصرف عدوانی یا... نماید به مجازات یک ماه تا یک سال حبس محکوم می شود. همچنین نکته مهم در ماده مذکور این است که دادگاه موظف است حسب مورد، رفع تصرف عدوانی یا رفع مزاحمت یا ممانعت از حق یا اعاده وضع به حال سابق نماید. نهایتاً رسیدگی به جرایم فوق‌الذکر خارج از نوبت به عمل می‌آید و مقام قضایی با تنظیم صورت‌مجلس دستور متوقف ماندن عملیات متجاوز را تا صدور حکم قطعی خواهد داد.

-قانون معادن مصوب ۱۳۷۷

ماده 24 بیان می‌دارد: جهت تسریع در امر اکتشاف و بهره برداری از معادن، دستگاه‌های اجرایی مربوطه مکلفند حداکثر ظرف چهار ماه نسبت به استعلام وزارت معادن و فلزات در مورد حریم‌های قانونی آنها و مناطق موضوع بند (الف) ماده 3 قانون حفاظت و به‌سازی محیط‌زیست و رعایت قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع هنگام صدور پروانه اکتشاف و بهره‌برداری اعلام نظر نمایند. عدم اعلام نظریه به‌منزله موافقت دستگاه‌های مزبور برای اجرای عملیات فوق‌تلقی می‌شود.

- آیین نامه اجرایی قانون حفاظت و به‌سازی محیط زیست مصوب ۱۳۵۴

این آیین نامه مورخ 1354/12/4 بر اساس ماده 21 قانون مذکور در 9 فصل به تصویب رسید. فصل اول اختصاص به تعاریف مناطق چهارگانه دارد. ماده 6 بیان می‌دارد: هر گونه پیشنهاد برای تعیین مناطق مذکور در بند الف ماده 3 قانون حفاظت و به‌سازی محیط زیست به پیشنهاد سازمان و با رعایت شرایط صورت می‌گیرد. بر اساس ماده 7 تیراندازی و شکار در پارک‌های ملی ممنوع است. در ماده 8 این آیین‌نامه آمده است: تعلیف احشام و قطع اشجار و بوته‌کشی و تجاوز و تخریب محیط زیست و به‌طورکلی هر عملی که موجب از بین رفتن رستنی‌ها، تغییر اکوسیستم باشد در پارک‌های ملی و آثار طبیعی ملی ممنوع است. همچنین بر اساس ماده 9 تجدید و تمدید پروانه‌های اکتشاف و بهره‌برداری صادره برای معادن واقع در پارک‌های ملی و آثار طبیعی ملی ممنوع می‌باشد. در ضمن در ماده 10 آمده است ورود به مناطق مذکور و عبور از آنها به استثنای جاده‌های عمومی تابع دستورالعمل سازمان خواهد بود. نهایتاً ماده 11 قطع اشجار و بوته‌کشی و خازنی و ذغال‌گیری و تجاوز و تخریب محیط زیست و به‌طورکلی هر عملی که موجب از بین رفتن رستنی‌ها و تغییر اکوسیستم شود در پناهگاه‌های حیات وحش و مناطق حفاظت شده که اراضی آن متعلق به دولت باشد را بدون اجازه ممنوع اعلام کرده است.

- آیین‌نامه مربوط به استفاده از اراضی احداث بنا و تأسیسات در خارج از محدوده قانونی

حریم شهرها مصوب ۱۳۵۹

تبصره 3 ماده 4 بیان می‌دارد: احداث شهرها و شهرک‌های جدید در مناطق چهارگانه سازمان حفاظت محیط زیست ممنوع است.

-مصوبه حفاظت از ده درصد مجموع جنگل‌های کشور مصوب ۱۳۷۷

شورای عالی حفاظت محیط زیست در مورخ 77/10/23 با توجه به اهمیت و حساسیت عرصه‌های جنگلی کشور و به منظور تسریع در حفاظت و جلوگیری از تخریب مناطق جنگلی به استناد بند الف ماده 3 قانون حفاظت و به‌سازی محیط زیست تصویب نمود که معادل ده درصد از مجموع جنگل‌های کشور، منطقه حفاظت شده اعلام شود. در اجرای این تصمیم سازمان حفاظت محیط زیست و سازمان جنگل‌ها و مراتع مکلف شد تا پایان شهریور ماه 1378 محدوده‌های ارزشمند و یا در معرض تخریب معادل حداقل ده- درصد جنگل‌های کشور را تعیین و ضمن مشخص نمودن، حدود آن را در نقشه‌هایی با مقیاس مناسب و اخذ تایید شورای عالی طبق ماده 4 قانون شکار و صید رسماً آگهی نماید.

- مصوبه هیأت وزیران در خصوص تعیین سازمان حفاظت محیط زیست به‌عنوان نماینده دولت در مناطق چهارگانه

هیأت وزیران در مورخ 84/3/8 معاونت حقوقی و امور مجلس ریاست جمهوری و به استناد اصل 138 قانون اساسی و ماده 6 قانون حفاظت و به‌سازی محیط زیست، این مصوبه را به شرح ذیل تصویب نمود: به منظور حفاظت کامل از مناطق چهارگانه مذکور در بند الف ماده 3 قانون حفاظت و به‌سازی محیط زیست مستند به ماده 3 قانون یاد شده و تأمین دلایل و مستندات کافی برای ارایه به مراجع قضایی هنگام تجاوز و تخریب منابع ملی و دولتی واقع در مناطق مزبور، سازمان حفاظت محیط زیست به‌عنوان نماینده دولت در مناطق مزبور از لحاظ مالکیت بر منابع و اراضی ملی و دولتی تعیین می‌شود.

- دستورالعمل ورود به مناطق مذکور در بند الف ماده ۳ قانون حفاظت و به‌سازی محیط

زیست و عبور از آنها

طبق ماده 1 ورود و عبور و توقف در پارک‌های ملی و آثار طبیعی ملی مستلزم تحصیل پروانه یا اجازه از سازمان حفاظت محیط زیست می‌باشد. شرایط ورود- عبور و توقف در پارک‌های ملی و آثار طبیعی ملی و فصول و ساعات مجاز آن و همچنین نحوه تحصیل پروانه یا اجازه مربوط به بهای آن بر حسب مورد برای هر یک از پارک‌های ملی و آثار طبیعی ملی با توجه به مقتضیات مکانی و طبیعی آن تعیین و به متقاضیان ارایه و حسب مورد به اطلاع عموم خواهد رسید (ماده 2). حمل هر نوع سلاح در پارک‌های ملی و آثار طبیعی ملی برای عموم (به استثنای مأمورین ذی‌ربط سازمان) بدون اجازه کتبی سازمان حفاظت محیط زیست ممنوع می‌باشد. سلاح متخلف توسط مأمورین سازمان ضبط و در صورتی که طبق قوانین جاری جرمی صورت نگرفته باشد، به صاحب آن پس از خروج از پارک مسترد خواهد شد (ماده 3). مأمورین سازمان از ورود اشخاص فاقد اجازه یا پروانه در پارک‌های ملی و آثار طبیعی ملی جلوگیری و در صورت ورود، از پارک اخراج خواهند شد (ماده 4). ورود، عبور و توقف در پناهگاه‌های حیات وحش و مناطق حفاظت شده به منظور بازدید، عکس‌برداری و سیاحت آزاد می‌باشد، مشروط بر این‌که به رستنی‌های منابع ملی آسیبی نرسیده و موجبات آرامش حیات وحش بر هم نخورد (ماده 5). حمل هر نوع سلاح در مناطق

حفاظت شده و پناهگاه‌های حیات وحش (به استثنای جاده‌ها و معابر عمومی) برای اشخاص غیر ساکن این مناطق بدون کسب اجازه از سازمان ممنوع می‌باشد (ماده 6).

- ضوابط تعلیف احشام در مناطق حفاظت شده و پناهگاه‌های حیات وحش مصوب ۱۳۶۴

بر اساس ماده 1 اجازه تعلیف احشام در مناطق حفاظت شده و پناهگاه‌های حیات وحش فقط به دامدارانی داده خواهد شد که طرح‌های مرتعداری مصوب را تحصیل نموده یا بنمایند. ماده 3 بیان می‌دارد در هر یک از مناطق حفاظت شده و پناهگاه‌های حیات وحش به منظور حفظ و احیای وضعیت طبیعی این مناطق یک پنجم از مساحت آن توسط سازمان حفاظت محیط زیست به عنوان محدوده امن تعیین و اعلام می‌گردد. در این محدوده‌ها ورود و چرای دام اهلی ممنوع است، ضمناً ورود اشخاص و ایجاد هر گونه تأسیسات بدون اخذ مجوز قبلی از سازمان حفاظت محیط زیست ممنوع خواهد بود. طبق ماده 4 دامدارانی که بدون تحصیل طرح مرتعداری مصوب مبادرت به تعلیف احشام در مناطق مذکور نمایند از ورود احشام آنان توسط سازمان حفاظت محیط زیست و سازمان جنگل‌ها جلوگیری به عمل خواهد آمد [دفتر حقوقی امور مجلس، 1383].

بررسی چالش‌های فراروی مناطق چهارگانه گیلان

عمده‌ترین مشکلاتی که اداره کل حفاظت محیط زیست گیلان در مناطق چهارگانه با آن روبروست: -تصرف و تخریب اراضی که شامل تغییر کاربری زمین به انواع کاربری‌ها از قبیل کشاورزی، گاو‌داری، مرغداری و انواع ساخت و سازها و ...؛ شکار و صید بی‌رویه و غیر مجاز پرندگان مهاجر و ماهیان، حمایت شده و نیز پستانداران منطقه به روش‌هایی چون کومه‌های شکار، توره‌وایی و زیرآبی، پره صیادی و ... که جدای از ضوابط شکار و صید تفریحی زائیده فقر فرهنگی و اقتصادی ساکنین این مناطق می‌باشد؛ بهره‌برداری‌های بی‌رویه و قطع درختان و رستنی‌ها جهت سوخت و دیگر مصارف توسط جنگل‌نشینان؛ تخلیه و تجمع مقادیر زباله در این مناطق که به عنوان مخازن رایگان زباله در استان محسوب می‌شوند؛ برداشت بی‌رویه و غیر اصولی شن و ماسه از بستر رودخانه‌ها و مناطق که تنوع زیستی در این مناطق را مختل و حیات آبریان را به خطر انداخته است؛ چرای بی‌ضابطه دام (تاج‌بری، سر شاخه‌زنی به منظور تامین خوراک دام، ...؛ برداشت غیراصولی مناطق جنگلی، استفاده نادرست فعالیت‌های انسانی در حاشیه دریا، تالاب و ... که برداشت بی‌رویه آب در فصول کشاورزی، انتقال فاضلاب، سموم و انواع کودهای شیمیایی به این عرصه که نهایتاً انهدام تنوع زیستی (گیاهی - جانوری) و آلودگی آب‌های سطح زیرزمینی را در پی دارد. همچنین عواملی چون ورود گونه‌های غیر بومی گیاهی و جانوری همانند جلبک آزولا و راکون‌ها و ...؛ پیشروی آب دریا؛ سیل و طوفان و رانش زمین و ... نیز اثر گذار می‌باشند [دفتر معاونت طبیعی سازمان حفاظت محیط زیست، 1387].

اکثر مشکلاتی که بالا به آن اشاره گردید را از منظر حقوقی و به لحاظ اتخاذ راه‌حل‌های پیش‌بینی شده در

قوانین و مقررات را به شرح زیر می‌توان طبقه‌بندی کرد:

الف - تصرف و تخریب اراضی و منابع: از عمده‌ترین مشکلاتی که این مناطق با آن روبرو می‌باشد تخریب و تصرف مناطق چهارگانه این استان است (در جدول 1 به آمار چهار منطقه اشاره شده است). مهم‌ترین قوانین مورد استناد در این بخش ماده 690 قانون مجازات اسلامی، مواد 10 الی 13 قانون شکار و صید می‌باشد اگر چه مقنن با وضع ماده 690 قانون مجازات اسلامی سعی کرده‌است از منابع طبیعی و محیط زیست حمایت کند (محکومیت به مجازات یک ماه تا یک سال حبس) ولیکن اکثر آرای صادره براساس حداقل مجازات صورت می‌گیرد و تعیین مدت یک ماه حبس برای این جرم زیست محیطی نمی‌تواند پاسخ کیفری مناسبی باشد و باید در میزان حداقل و حداکثر مقرر در قانون مذکور تجدید نظر کرد. همچنین به روز نبودن مجازات‌های نقدی در نظر گرفته شده در قانون شکار و صید، از نقاط ضعف این قانون در حفاظت این مناطق می‌باشد. همچنین عدم تمایل دادگاه‌ها در استفاده از مجازات حبس و تعیین جزای نقدی اندک (با توجه به انگیزه‌های قوی اقتصادی مردم منطقه و ارزش افزوده اراضی) سبب افزایش روند تخریب و تصرف در این مناطق شده‌است [عبادی، 1387].

جدول 1- میزان تصرفات و تجاوزات در 4 منطقه تحت مدیریت حفاظت محیط زیست گیلان

ردیف	نام منطقه	شهرستان	مساحت منطقه (هکتار)	تعداد متصرفین (به نفر یا تعداد روستا)	متصرفین حقیقی یا حقوقی	مساحت اراضی تصرف شده (هکتار)	ملاحظات
1	امیرکلايه	لاهیجان	1084/99	121 نفر	120 نفر حقیقی (226 هکتار تصرف) یک نفر حقوقی (12 هکتار تصرف)	238/3	6 مورد مطروحه در دادگاه و 1 مورد خلع ید شد و 3 مورد جریانی در تجدید نظر
2	سیاه کشیم	صومعه سرا - بندر انزلی	5215/17	109 نفر	826 هکتار حقیقی - 10 هکتار حقوقی	836	35 مورد مطروحه در دادگاه و 10 مورد خلع ید شد
3	لوندویل	آستارا	1074/35	8 نفر (انفر حقیقی - 3 روستا - 4 شرکت)	4 نفر حقوقی (64 هکتار) - 4 نفر حقیقی (هکتار 131/5)	195/5	22 مورد مطروحه در دادگاه و 9 مورد خلع ید شد
4	لیسار و جوکندان	تالش	31141/88	341	341 نفر حقیقی (128 هکتار) مطروحه - 42 هکتار جریانی - 40 هکتار خلع ید شده	210	(220 مورد مطروحه در دادگاه - 82 مورد جریانی - 39 مورد خلع ید شده)

منبع: واحد حقوقی اداره کل محیط زیست گیلان تا آذر 1386

ب- مالکیت و واگذاری اراضی: قانون ملی شدن جنگل‌ها و مراتع، قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع و آیین‌نامه اجرایی آن، قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی موضوع اجرای ماده 56 قانون جنگل‌ها و مراتع و آیین‌نامه اجرایی آن، قانون حفاظت و به‌سازی محیط زیست و مصوبه هیأت وزیران در سال 1384 درخصوص تعیین سازمان به‌عنوان نماینده دولت می‌باشد. به استناد ماده 16 قانون حفاظت و به‌سازی محیط‌زیست، سازمان حفاظت محیط زیست قائم مقام دستگاه‌های دولتی در مناطق چهارگانه تعیین گردیده‌است. از طرفی مالکیت اراضی و نماینده دولت با سازمان جنگل‌ها و مراتع و آبخیزداری است و این موضوع موجب گردیده که به‌هنگام ارایه دلایل مالکیت در اراضی مناطق چهارگانه عملاً سازمان با معضلات حقوقی مواجه گردد و حتی در بسیاری از موارد موجب تضییع حقوق این مناطق گردد. از طرفی مصوبه هیأت وزیران در سال 1384 در خصوص تعیین سازمان حفاظت محیط زیست به‌عنوان نماینده دولت به‌هنگام تجاوزات به مناطق مذکور باعث ایجاد حق مالکیت به‌نماینده برای سازمان گردیده است و به دلیل عدم انتقال اسناد این مناطق از سرچنگلداری‌ها به سازمان محیط زیست با وجود ابلاغ این مصوبه به سازمان ثبت اسناد و املاک در سال 1384 به‌هنگام برخورد با تصرفات در مراجع قضایی دوگانگی در مالکیت اراضی ایجاد گردیده‌است. همچنین عدم رسیدگی قطعی به اعتراضات مطرح در کمیسیون ماده واحده اراضی اختلافی ماده 56 قانون حفاظت و بهره‌برداری از طریق سازمان جنگل‌ها و مراتع موجب عدم تعیین محدوده مالکیت اشخاص در مناطق و بروز تخلفات تصرفات عدوانی شده و مناسبات این مناطق را برهم‌زده است. در خصوص واگذاری‌ها نیز مستندات قانونی به‌قرار زیر است ماده 16 قانون حفاظت و به‌سازی محیط زیست تبصره 4 ماده 31 قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع، ماده 5 آیین‌نامه اجرایی قانون منع فروش و واگذاری اراضی فاقد کاربری مسکونی برای امر مسکن، شرکت‌های تعاونی مسکن و سایر اشخاص حقیقی و حقوقی، ماده 12 آیین‌نامه اجرایی لایحه قانونی اصلاح لایحه قانونی واگذاری و احیای اراضی در حکومت جمهوری اسلامی ایران و اخیراً تبصره ماده واحده قانونی اصلاح ماده 33 اصلاحی قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع علی‌رغم این که کلیه مواد مذکور هرگونه واگذاری در مناطق چهارگانه را ممنوع اعلام نموده‌است. لیکن واگذاری‌های بی‌شماری از طریق سازمان محیط زیست برای اجرای طرح‌های عمرانی، توسعه، شهرسازی و کشاورزی، دامپروری انجام گردید که همگی فاقد و جاهت قانونی هستند و این موضوع یا به‌دلیل فشارهای سیاسی و یا به‌دلیل عدم آگاهی مسوولین درون‌سازمانی و برون‌سازمانی بوده‌است. تبصره 5 ماده واحده قانونی اخیر در خصوص استرداد زمین‌های واگذار شده در اراضی مناطق چهارگانه برخلاف تبصره 4 ماده 31 دستور داده‌است اگر چه بسیار دیر به تصویب رسیده‌است ولی می‌تواند از واگذاری‌های بیشتر در این مناطق جلوگیری نماید [عبادی، 1387].

ج: شکار و صید بی‌رویه و غیر مجاز: قانون شکار و صید و آیین‌نامه اجرایی آن و آیین‌نامه اجرایی قانون حفاظت و به‌سازی محیط زیست و موادی از قانون مجازات اسلامی مهمترین محل قانونی برای استناد

در جهت کشف و تعقیب جرایم شکار و صید می‌باشد، اما به دلیل نبودن این مجازات‌ها و همچنین عدم آگاهی و دانش زیست‌محیطی قضات و صدور آراء و احکام بر اساس حداقل مجازات‌های تعیین شده به منظور کمک و تخفیف به مجرمین، این مواد عملاً آن‌چنان‌که شایسته است نتوانسته در کاهش جرایم شکار و صید در مناطق نقش تعیین‌کننده و جلوگیری‌کننده ایفا نماید. همچنین ضرر و زیان تعیین شده برای جبران خسارت وارده به حیات وحش نه تنها برآورنده هزینه‌های مصرفی حفاظتی حیات وحش نبوده بلکه جبران‌کننده ارزش‌های زیست‌محیطی نیز نمی‌باشد [عبادی، 1387].

د - چرای غیر مجاز دام: قوانین مورد استناد در بخش تعلیف غیر مجاز در این مناطق، قانون شکار و صید و ضوابط تعلیف احشام بر اساس آیین‌نامه اجرایی قانون حفاظت و به‌سازی محیط زیست و دستورالعمل ضوابط تعلیف احشام در مناطق حفاظت شده و پناهگاه‌های حیات وحش مورخ 1364/6/26 تعیین می‌گردد، ورود دام‌های غیر مجاز و مازاد بر ظرفیت مرتع از یک سو، عدم صدور پروانه بهره‌برداری مطابق با ظرفیت مراتع و عدم اصلاح پروانه‌های صادره قبلی، عدم تعیین مراتع حریم روستاها، عدم تعیین دامداران ذی‌نفع حق، افزایش دام در هر سال برخلاف مقررات، عدم همکاری و هماهنگی‌های لازم سازمان‌های متولی در جلوگیری از تعلیف غیر مجاز در مناطق، کافی نبودن ابزارها و تجهیزات لازم در جلوگیری از ورود دام غیر مجاز به مناطق و همچنین عدم برخورد مسوولین دستگاه قضایی با جرایم تعلیف غیر مجاز، به عنوان بزه و جرم، ناکافی بودن جرایم و مجازات‌های معینه، اطاله دادرسی در تادیبه خسارت وارده به مناطق در پرونده‌های متشکله، تعلیف غیر مجاز، از مشکلات این بخش هستند که مانع کارایی قوانین مذکور شده‌اند [عبادی، 1387].

و - قطع درختان و از بین بردن رستنی‌ها: قوانین مورد استناد در این بخش قانون شکار و صید، ماده 686 قانون مجازات اسلامی می‌باشد علی‌رغم این‌که مواد مذکور قطع درخت را در این مناطق ممنوع اعلام نموده‌است و این مواد مهمترین محل قانونی برای استناد در جهت کشف و تعقیب جرایم قطع درختان می‌باشد اما میزان جزای نقدی مقرر در قانون‌های مذکور نتوانسته در کاهش این جرم نقش تعیین‌کننده و جلوگیری‌کننده ایفا نماید و روند قطع درخت در این مناطق در هنگام تجاوز، تصرف، جاده‌سازی و تغییر کاربری‌ها و ... به وفور دیده می‌شود. همچنین قطع درخت به صورت قاچاق و یا چرای دام به صورت سنتی از ایام گذشته باقی مانده‌است و کلاً مصارف روستاییان به لحاظ سوخت و خانه‌سازی و همچنین برای استفاده‌های دام خود از طریق سرشاخه‌زنی، کت‌زنی، ... به درختان روندی است که ادامه دارد [عبادی، 1387].

ارزیابی نمونه‌ای از پرونده حقوقی - زیست محیطی:

در این بخش پاره‌ای از پرونده‌های مربوط به تخلفات وقوع یافته (تخریب و تصرف) و تصمیمات مراجع قضایی در این مناطق مورد اشاره قرار می‌گیرد:

- پرونده‌های تخریب اراضی پناهگاه حیات وحش لوندویل:

این پرونده در خصوص اتهام آقای م. ع دایر بر تخریب 4000 متر مربع از اراضی پناهگاه حیات وحش لوندویل در بهمن ماه سال 87 می‌باشد. لازم به ذکر است که نامبرده دو سال قبل نیز اقدام مشابه را انجام داده بود که با برخورد محیط زیست و دستگاه قضایی زمین یاد شده رفع تصرف گردیده است. لذا دادگاه مستنداً به ماده 10 قانون شکار و صید، نامبرده را به پرداخت 200000 ریال جزای نقدی در حق صندوق دولت محکوم می‌نماید [اداره کل حفاظت محیط زیست گیلان، دفتر حقوقی، 1387]. رای صادره دادگاه مستنداً به ماده 10 قانون شکار و صید (که متهم را به پرداخت بیست هزار تومان جزای نقدی محکوم نموده است) نشان دهنده این امر می‌باشد که در مورد تصرف اراضی یاد شده که مستند قانونی آن ماده 690 قانون مجازات اسلامی می‌باشد توجهی نشده است و عمل ارتكابی متهم تنها تخریب پناهگاه حیات وحش که مجازات آن کمتر است مد نظر قرار گرفته است. مسلماً محکومیت متهم براساس حداقل مجازات ممکنه در قانون ذکر شده را نمی‌توان یک اقدام قضایی موثر در جهت توسعه حقوق محیط‌زیست دانست، چرا که اولاً اقدام متهم بعد از 2 سال برای تصرف و تخریب این مناطق خودش نشان دهنده این امر است که باید مجازات شدیدتری اعمال می‌گردید تا از تکرار این امر جلوگیری شود. ثانیاً حکم به پرداخت جزای نقدی بسیار اندک در برابر این مساحت تخریب شده حاکی از بی‌توجهی و کم ارزش تلقی شدن مساله محیط زیست توسط دادگاه بوده است. اگرچه حتی در صورت اعمال حداکثر جزای نقدی هم به علت به روز نبودن مجازات قانون مذکور کیفر متناسب صورت نخواهد گرفت. آنچه که مسلم است تخریب اراضی در پناهگاه حیات وحش لوندویل یکی از عمده‌ترین مشکلاتی است که اداره محیط زیست منطقه با آن روبروست. ولیکن با بررسی رای مذکور و آرای سه پرونده دیگر (مربوط به یک شعبه دادگاه عمومی جزایی آستارا) که با در نظر گرفتن جزای نقدی ده یا بیست هزار تومانی صادر شده است نشانگر این امر است که تفاوتی بین تخریب 4000 مترمربع یا یک هکتار از این اراضی و تبدیل آن به شالیزار یا تخریب به وسیله برداشت شن و ماسه وجود ندارد و تناسب بین جرم و مجازات رعایت نشده است. همچنین صدور این احکام ضعیف را نمی‌توان به هیچ عنوان پاسخ حمایتی و کنترل کننده دانست و حتی می‌توان گفت که با تعیین این مبلغ ناچیز هیچ گونه پاسخی به این جرم زیست محیطی (تخریب پناهگاه) داده نشده است و عدم تمایل دادگاه در استفاده از مجازات حبس نیز حکایت از بی‌توجهی دادگاه درباره اهمیت این پناهگاه و لزوم حمایت موثر از آن دانست.

نتیجه‌گیری

با بررسی‌های انجام شده نتایج مطالعات و تحلیل‌های به عمل آمده را می‌توان به صورت زیر مورد تاکید قرار داد که شامل چالش‌های حقوقی، ساختاری، اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی می‌باشد:

1- اشکالات حقوقی (عمدتاً مربوط به مجازات‌ها و ضمانت اجرا می‌باشد):

الف: ناکافی بودن مجازات‌ها و عدم تناسب میان جرایم زیست محیطی و پاسخ تعیین شده به طوری که نوع، میزان و چگونگی بسیاری از پاسخ‌ها با جرایم زیست محیطی مربوط تناسب ندارد و نمی‌تواند پاسخ کافی و موثر در برابر این جرایم باشد. علی‌الخصوص با توجه به آرای صادره که (اغلب بر اساس حداقل مجازات‌ها تعیین شده) تعیین می‌شوند به روز نبودن این مجازات‌ها محرز می‌گردد. به طوری که در آرا صادره در پرونده‌های تخریب اراضی پناهگاه وحش لوندویل بررسی شد محکومیت متهمان در برابر تخریب یک هکتار و یا چهار هزار مترمربع از این اراضی هر یک به جزای نقدی 20 هزار تومانی بر اساس حداقل مجازات تعیین شده به قانون استنادی نشان دهنده عدم تناسب میان جرم و مجازات می‌باشد که با تعیین این مبلغ ناچیز به هیچ عنوان پاسخ حمایتی و پیش‌گیرانه صورت نگرفته است.

ب- عدم برخورد قضات با دیدگاه کیفری و قاطع به جرایم زیست محیطی، هر چند برخی از قضات که آشنا به اهمیت محیط زیست و حیات وحش هستند در موقع رسیدگی به پرونده‌ها، آرا قاطع و محکمی صادر می‌کنند ولی این مساله عمومیت نداشته و هنوز در بسیاری از مراجع قضایی آرای کیفری قاطع نبوده است.

ج- تعیین مجازات در قوانین و مقررات با آنچه که در عمل مورد استفاده قرار گرفته متفاوت است. مرجع قضایی با استفاده از تاسیسات حقوقی مانند عفو، تعلیق، تخفیف کیفر تغییراتی در این پاسخ‌ها به وجود آورده‌اند و همچنین نوساناتی که در خود پاسخ‌ها پیش‌بینی شده است زمینه‌ای را به وجود آورده که از سوی مراجع قضایی درباره یک جرم پاسخ‌های متفاوتی از حیث میزان و چگونگی آن در نظر گرفته شود تا آنجا که پاسخ‌های مقرر در حکم‌ها نتوانسته هدفی را که قانون‌گذار در تعیین آن پاسخ داشته است، تامین کند.

د- عدم استفاده از مجازات، حبس و یا تبدیل آن به جزای نقدی نشان‌گر عدم تمایل دادگاه‌ها به اعمال این پاسخ می‌باشد. در حالی که حمایت گسترده و موثر از محیط زیست به ویژه در شرایط خاص ایجاب می‌کند که گاهی اوقات در برابر جرم زیست محیطی واقع شده، پاسخ مناسب و حتی شدیدی مانند حبس مورد استفاده قرار گیرد.

ه- رسیدگی خارج از نوبت در خصوص جرایم علیه محیط زیست، زیرا طولانی بودن روند پرونده‌های زیست محیطی، صدمات جبران ناپذیری را به این بخش وارد می‌کند.

2- اشکالات اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی:

الف- ارزش افزوده اراضی به خصوص مناطقی که نزدیک شهرها می‌باشند از انگیزه‌های قوی اقتصادی محسوب می‌شوند که همین امر افزایش تخریب و تصرف اراضی در این مناطق و بی‌اهمیت شدن مجازات‌های این گونه تخلفات را موجب گردیده است.

ب- زمینه‌های مشارکت افراد جوامع محلی، سازمان‌های غیر دولتی به منظور حفظ و حمایت بیشتر این مناطق تامین نشده است به طوری که ضعف مشارکت عمومی و پایین بودن سطح آگاهی و آموزش جوامع محلی کاملاً مشهود می‌باشد.

ج- عدم آگاهی و بی‌توجهی مسوولین، متولیان و مجریان قانونی از ارزش‌های زیست محیطی و لحاظ نمودن موضوعات زیست محیطی در تصمیم‌گیری‌ها، چنانچه قبلاً اشاره شد اگر مسوولین و متولیان نسبت به ضرورت و اهمیت مناطق آگاهی کامل داشته باشند، امکان بهره‌برداری از حمایت آنان بیشتر می‌باشد که دستور اجرایی شدن کنارگذر انزلی بدون در نظر گرفتن ارزیابی زیست محیطی و همچنین عدم وجود شبکه جمع‌آوری فاضلاب و زباله در استان و تبدیل بخش‌هایی از مناطق تحت حفاظت استان به مخازن رایگان زباله و فاضلاب نمونه‌های بارز همین امر می‌باشد.

3- اشکالات ساختاری (سازمانی):

الف- عدم هماهنگی و همکاری میان سازمان جنگل‌ها و مراتع با سازمان حفاظت محیط زیست سبب بروز یکسری از مشکلات در حفاظت این مناطق شده است به طوری که سه منطقه حفاظت شده تحت عنوان مناطق ده درصدی جنگلی از طرف سازمان جنگل‌ها و مراتع به سازمان محیط زیست تحویل داده نشده است و همین امر سبب گردیده هیچ گونه اقدام حفاظتی در این مناطق صورت نگیرد.

ب- عدم اختصاص بودجه کافی و عدم پشتیبانی و حمایت کافی در ارایه امکانات و تجهیزات به منظور حفاظت کمبود و یا تجهیز نبودن پاسگاه‌ها، وسیله نقلیه خودرو، قایق موتوری، بیسیم، نقشه جدید و..

ج- ناکافی بودن منابع انسانی متخصص مناسب در امر حفاظت: کمبود نیروهای با تجربه و با توان علمی بالا، محیط بان، کارشناسان حقوقی، همین امر سبب شده بسیاری از پرونده‌ها از روند پیگیری قانونی خود خارج شود و نهایتاً نتیجه مطلوب حاصل نگردد و همچنین در بسیاری از موارد ادارات از مطالبه ضرر و زیان‌های خود صرف‌نظر کنند.

د- اگرچه مطالعات و تحقیقات در مورد وضعیت کنونی مناطق و میزان مشکلات و چالش‌های موجود در آنها یکی از ابتدایی‌ترین سازوکارهای حفاظت محسوب می‌شود، با این حال متأسفانه با کمبود اطلاعات و تحقیقات جدید در این مناطق روبرو هستیم.

پیشنهادها

باتوجه به اشکالات و چالش‌هایی که اشاره شد ضرورت دارد نسبت به تدوین و پیشنهاد پیش‌نویس قانونی جامع تحت عنوان مدیریت مناطق چهارگانه به صورت مستقل همت گماشته شود تا با توسعه حاکمیت سازمان متولی در مدیریت این مناطق، جایگاه سازمان حفاظت محیط زیست در مناطق چهارگانه ارتقاء یافته و به عنوان نماینده مطلق دولت در مالکیت اراضی دولتی تعیین شود و ضمن افزایش جرایم و مجازات‌ها با برقراری ضمانت اجرایی لازم و بیش از آنچه تاکنون متداول بوده این مناطق مورد حفاظت جامع قرار گیرد.

منابع

- 1- اداره کل حفاظت محیط زیست گیلان، 1387، دفتر حقوقی
- 2- درویش صفت، ع، 1385، اطلس مناطق حفاظت شده ایران، انتشارات سازمان حفاظت محیط زیست
- 3- دفتر حقوقی امور مجلس، 1383، مجموعه قوانین و مقررات حفاظت محیط زیست ایران، جلد اول، انتشارات سازمان حفاظت محیط زیست
- 4- زلفی نژاد، ک و همکاران، 1386، شناسنامه جامع از مناطق تحت مدیریت اداره کل محیط زیست گیلان
- 5- سازمان حفاظت محیط زیست، 1387، معاونت طبیعی
- 6- عبادی، ر، 1387، بررسی وضعیت زیست محیطی و حقوقی مناطق حفاظت شده استان تهران و ارائه راهکارهای حقوقی و مدیریتی متناسب، پایان نامه کارشناسی ارشد واحد علوم و تحقیقات