



اولین همایش ملی پارک‌های ملی و مناطق تحت حفاظت

چالش‌های شکل‌گیری نظام حقوقی پارک‌های ملی در ایران

قاسم عطائی عظیمی

* دانشجوی کارشناسی ارشد رشته حقوق محیط زیست، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه مازندران

Ataeiazimighasem@ymail.com

چکیده:

تاسیس پارک‌های ملی در واقع تغییر وضعیت حقوقی یک منطقه است که علاوه بر قوانین عام یک کشور باید تابع قوانین، مقررات و استانداردهای خاصی نیز باشد. مجموعه این قوانین و مقررات در واقع نظام حقوقی پارک‌های ملی را تشکیل می‌دهند. نظامی حقوقی که علاوه بر تعیین مالکیت این مناطق و مشخص کردن متولیان اداره آن، روابط مناطق با جوامع محلی و نحوه حضور شهروندان در آن، بهره‌برداری از منابع، صید و شکار و... را تنظیم می‌کند. مدعای اصلی این پژوهش کتابخانه‌ای این است که در ایران با وجود اینکه پارک‌های ملی قدمتی پنجاه ساله دارند اما نظام حقوقی مدون، شفاف و کارآمدی برای اداره آنها شکل نگرفته است. اداره آنها بر پایه چند ماده از قوانین محیط‌زیستی است که فاقد ضمانت اجرای قوی و ناهمخوان با ظرفیت‌ها، ارزش و اهمیت این مناطق است. به عبارتی مجموعه این مواد قانونی، تبصره‌ها و استانداردها فاصله طولانی تا تبدیل شدن به یک نظام حقوقی شفاف، مدون و روزآمد دارند و بدون ایجاد نظام حقوقی مدون، شفاف و یکپارچه پارک‌های ملی، ایده حفاظت از این مناطق عملی نخواهد شد.

واژگان کلیدی: پارک‌های ملی، حقوق محیط‌زیست، نظام حقوقی، مناطق حفاظت شده



اولین همایش ملی پارک‌های ملی و مناطق تحت حفاظت

مقدمه:

ایجاد یا تبدیل و معرفی یک منطقه به عنوان پارک ملی، به معنای تغییر وضعیت حقوقی آن منطقه است. لازمه این تغییر وضعیت نیز وضع یا وجود مجموعه‌ای از قوانین، مقررات و استانداردهاست. مقرراتی که هدف ایجاد پارک‌های ملی و ویژگی‌های لازم برای ارتقا یا تبدیل اراضی به پارک ملی را مشخص می‌کنند. این مقررات مرجع یا مراجع ذیصلاح برای تشخیص، ارزیابی، تصویب و اعلان این تغییر را تعیین می‌کنند. تعیین مراجع ذیصلاح برای تعیین و تصویب پارک‌های ملی، مشخص کردن وضعیت مالکیت اراضی منطقه، معرفی نهاد اداره کننده و اختیارات و وظایف آن، تعیین نهادهای نظارت کننده، سیاستگذار و تصمیم گیرنده، تبیین رابطه پارک‌های ملی با ذینفعان، نحوه مشارکت شهروندان و جوامع محلی، شیوه‌های رفع تعارض، مجازات ناقضین قوانین و ضمانت‌های اجرایی آنها، ابزارهای اجرایی مدیریت پارک‌ها و... از کارکردهای این قوانین و مقررات است. همین مجموعه مقررات و استانداردها و نهادهای مسئول در واقع سازنده نظام حقوقی پارک‌های ملی اند. موفقیت پارک‌ها در اهداف معرفی شده، بستگی به کارآمدی این نظام حقوقی دارد چرا که حفاظت و توسعه پارک‌ها بیش از آنکه محتاج راه حل‌های فنی باشد، نیازمند و وابسته به مقررات‌گذاری شفاف و روزآمد و درک پیچیدگی‌های اجتماعی، اقتصادی و حقوقی آن است. فرضیه اصلی این پژوهش این است که در ایران و برخلاف کشورهایی چون آمریکا، کانادا و... نه تنها نظام حقوقی مستقل و مدونی در مورد پارک‌ها شکل نگرفته است بلکه فقر قوانین در زمینه حفاظت و رفع تعارضات در پارک‌ها، جلب حمایت ذی‌نفعان و مشارکت جوامع محلی مشهود است و نحیف و کم توان بودن قوانین موجود اثر مستقیمی در تخریب پارک‌ها دارد. لذا بدون شکل‌گیری نظام حقوقی شفاف و کارآمد بر اساس نیازهای بومی و بهره‌گیری از استانداردهای جهانی نمی‌توان آمیدی به بهبود وضعیت پارک‌های ملی در ایران داشت.

در این پژوهش با بهره‌گیری از منابع کتابخانه‌ای و مذاقه در آیین نامه‌ها و مصوبات دولت و شورای عالی حفاظت محیط زیست، آرای دیوان عدالت اداری و سایر مقررات و استانداردهای دولتی تلاش شده است مهمترین چالش‌های حقوقی پارک‌ها احصا شود. تاکنون در ادبیات حقوقی کشور، هیچ پایان نامه یا کتابی به صورت ویژه به موضوع نظام حقوقی پارک‌ها مناطق تحت حفاظت، نپرداخته است. با این وجود محققانی چون عزمی، دبیری و نجابت چالش‌های حقوقی مناطق چهارگانه را به صورت عام یا در استان‌هایی مثل گیلان و زنجان مورد بررسی قرار داده اند. این پژوهش‌ها با تورق در قوانین موجود، ضعف‌ها و ضمانت‌های اجرایی آنها را بررسی کرده‌اند و در پایان مهمترین پیشنهادشان، اصلاح قوانین موجود و توانمندسازی سازمان حفاظت از محیط زیست بوده است (عزمی، ۱۳۹۱ و دبیری، ۱۳۸۹ و دبیری و نجابت، ۱۳۹۱).

چالش‌های شکل‌گیری نظام حقوقی پارک‌های ملی در ایران

تصویب "طرح قانونی راجع به شکار" در بهمن ماه ۱۳۳۵ و تشکیل "کانون شکار ایران" را باید اولین قانون مستقل در حوزه حفاظت از محیط‌زیست ایران دانست. هرچند همانطور که از نام و اهداف این قانون مشخص است هدف اصلی آن تنها "حفظ



اولین همایش ملی پارک‌های ملی و مناطق تحت حفاظت

نسل انواع شکار" و نظارت بر آن بود. اولین گام پایدار در راه تعیین مناطق حفاظت شده را باید در قانون شکار و صید جستجو کرد که در خرداد ماه ۱۳۴۶ به تصویب مجلس شورای ملی رسید. این قانون که در سال ۱۳۷۵ توسط مجلس شورای اسلامی اصلاح شد، هنوز یکی از قوانین اصلی این حوزه به شمار می‌رود. با تصویب این قانون و تشکیل شورای عالی و سازمان شکاربانی و نظارت بر صید، یکی از تکالیف شورای عالی شکاربانی و نظارت بر صید، تعیین "حدود پارک‌های وحش و مناطق حفاظت شده و قرق‌های اختصاصی" بود. در نهایت در سال ۱۳۵۳ و با تصویب قانون "حفاظت و بهسازی محیط‌زیست" در مجلس شورای ملی، شورای عالی حفاظت محیط‌زیست جای شورای عالی شکاربانی و نظارت بر صید را گرفت و سازمان حفاظت محیط‌زیست تأسیس شد. قانون حفاظت، به عنوان مهمترین قانون حوزه حقوق محیط زیست ایران، مناطق حفاظت شده تحت مدیریت سازمان را به چهار دسته تقسیم کرد که پارک‌های ملی به عنوان اولین رده حفاظتی در این قانون جای گرفت. تا عملاً دوره تعیین، حفاظت و مدیریت پارک‌های ملی در ایران و حدود ۹۵ سال پس از تأسیس اولین پارک ملی در جهان، آغاز شود.

غیر از چند ماده از دو قانون فوق‌الذکر در میان اسناد بالادستی، ماده ۷ سیاست‌های کلی ابلاغی رهبری در سال ۱۳۹۴ اشاره کوتاهی به پارک‌های ملی کرده است. در این ماده از لزوم "مدیریت اکوسیستم‌های حساس و ارزشمند از قبیل پارک‌های ملی و آثار طبیعی ملی" سخن گفته شده است. (سیاست‌های ابلاغی مقام رهبری، ۱۳۹۴). در میان برنامه‌های پنج ساله نیز ماده ۳۸ برنامه ششم توسعه به صورت ویژه به موضوع محیط زیست اختصاص دارد که احکام مقننی در زمینه پارک‌های ملی را الزامی کرده است. از جمله "ارتقای پوشش صد درصدی حفاظت از جنگل‌ها، مراتع ملی و دولتی و مناطق چهارگانه با مشارکت محلی" و "تهیه و تدوین و اجرای برنامه عمل حفاظت و مدیریت مناطق چهارگانه" به عنوان تکلیف قانونی مصوب شده است. همچنین سازمان محیط زیست را مکلف کرده است ضمن بازنگری در مناطق چهارگانه، تعاریف و تقسیم‌بندی‌های جدیدی را با توجه به تقسیمات نوین اتحادیه جهانی حفاظت از طبیعت تعیین و اجرایی نماید. امری که عملاً می‌تواند رهنمودها، استانداردها و طبقه‌بندی‌های غیر الزام‌آور این اتحادیه را به مقررات الزام آور در حقوق داخلی تبدیل نماید.

در میان قوانین عام، ماده ۶۷۵ قانون مجازات اسلامی در عمل نقش خاصی در حفاظت از پارک‌ها دارد. مطابق این ماده "هر کس عمداً عمارت یا بنا یا کشتی یا هواپیما یا کارخانه یا انبار و بطور کلی هر محل مسکونی یا معد برای سکنی یا جنگل یا خرمن یا هر نوع محصول زراعی یا اشجار یا مزارع یا باغ‌های متعلق به دیگری را آتش بزند به حبس از دو تا پنج سال محکوم می‌شود". همین تک ماده قانون مجازات اسلامی و مواد ۱۲ و ۱۳ قانون شکار و صید را باید مهمترین ابزار قانونی برای جلوگیری از تخریب پارک‌های ملی دانست.

قانون حفاظت، شورای عالی حفاظت محیط‌زیست را متکفل سیاستگذاری، ایجاد و تعیین حدود پارک‌های ملی می‌داند. عدم تشکیل مستمر جلسات شورای عالی از یک سو و نداشتن چارچوب و برنامه مشخص سبب شده است تا مصوبات این شورا صرفاً ذیل تغییر



اولین همایش ملی پارک‌های ملی و مناطق تحت حفاظت

حدود مناطق یا ارتقا / تنزل رتبه حفاظتی مناطق باشد. این شورا به علت غلبه جهت‌گیری‌های سیاسی و مصلحت‌سنجی‌ها، نتوانسته است خالق مقرره‌ها یا استانداردهای ویژه مناطق یا پارک‌های ملی باشد. حتی می‌توان گفت بیش و پیش از آنکه "حفاظت" در آن اولویت داشته باشد در تعارض میان بهره‌برداری و حفاظت، از بهره‌برداری حمایت می‌شود. این شورا از بدو تاسیس تا دهه شصت در پی افزایش تعداد و سطح پارک‌ها بود. در دهه شصت عملاً فعالیت‌هایی نداشته و جلسات آن نیز به ندرت تشکیل شده است. از نیمه دهه هفتاد تا نیمه دهه هشتاد، مشخصاً، در پی تعادل میان حفاظت و بهره‌برداری است اما در عمل، این بهره‌برداری است که بر حفاظت غالب می‌شود. از بررسی مجموع مصوبات شورایی نمی‌توان رویکرد مشخصی برای خط مشی پارک‌ها استخراج کرد.

بررسی مجموعه آرای صادر شده توسط هیات عمومی دیوان عدالت اداری نیز نشان می‌دهد تعداد شکایت‌های مرتبط با پارک‌ها انگشت شمار است. معدود شکایت‌های طرح شده پیرامون مصوبات مرتبط با پارک‌ها توسط سازمان بازرسی کل کشور طرح شده است. در مجموع نمی‌توان از آرای صادره توسط هیات عمومی دیوان عدالت اداری به رویه‌ای در مورد حفاظت یا مدیریت پارک‌های ملی رسید. هرچند تکیه دیوان در معدود شکایت‌های مطرح شده به صلاحیت انحصاری شورایی در تعیین، تحدید حدود و ارتقا یا تنزل پارک‌های ملی و سایر مناطق تحت حفاظت است. این امر تا حدودی دست اندازی و دخالت سایر شوراهای یا کمیسیون‌های زیرمجموعه دولت در این بخش را کاهش داده و مانع تغییر کاربری اراضی پارک‌های ملی بدون تصویب شورایی شده است.

نتیجه‌گیری

وجود پاره‌ای مقررات یا به عبارت دقیق‌تر وجود سه ماده قانون و چند بند آیین‌نامه‌ای را نه تنها نمی‌توان نظام حقوقی نامید بلکه نشان‌دهنده بی‌توجهی به مقررات‌گذاری و استانداردسازی برای مدیریت پارک‌های ملی است. عدم وجود خط‌مشی و سیاستی مشخص در قبال پارک‌ها مهمترین ضعف در نظام حقوقی پارک‌هاست. عدم تطبیق طبقه‌بندی مناطق چهارگانه با طبقه‌بندی اتحادیه جهانی حفاظت، سبب شده است تا عملاً پارک‌های ایران نتوانند از دستاوردهای جهانی بهره‌مند شوند. از سوی دیگر، هدف تشکیل پارک‌ها در ایران، بیش از اینکه برخاسته از یک نیاز و درک بین‌الذهانی باشد، همراهی با موج ایجاد پارک‌ها در جهان بوده است. این امر سبب شده است تا جامعه نه تنها شناختی از مقوله پارک‌ها نداشته باشد بلکه مطالبات اقتصادی و بهره‌برداری از منابع برای اکثریت، اهمیت بیشتری داشته باشد. هرچند نفس ایجاد مناطق گام موثری بوده و هست ولی بدون هدف‌گذاری مشخص، رفع تعارض‌ها و ایجاد نهاد متولی کارآمد نمی‌تواند انتظارات را برآورده سازد. باز تعریف مفهوم حفاظت از طریق اصلاح قوانین نقطه آغاز این تغییرات است. باید توجه داشت که پارک‌های ملی به یک ستون اصلی در سیستم مناطق حفاظت شده تبدیل شده‌اند و بازنگری در قوانین آنها و اصلاح رویکرد سیاست‌گذاران می‌تواند در تقویت جایگاه کلی مناطق تحت حفاظت و توسعه جوامع پیرامونی مهم باشد.



اولین همایش ملی
پارک‌های ملی و مناطق تحت حفاظت

منابع:

الف) قوانین

۱. آیین نامه اجرایی قانون حفاظت و نوسازی محیط زیست ۱۳۵۳ با اصلاحات بعدی
۲. آیین نامه اجرایی قانون شکار و صید ۱۳۴۶ با اصلاحات بعدی
۳. طرح قانونی راجع به شکار ۱۳۳۵
۴. قانون برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران
۵. قانون حفاظت و نوسازی محیط زیست ۱۳۵۳ با اصلاحات بعدی
۶. قانون شکار و صید ۱۳۴۶ با اصلاحات بعدی
۷. قانون مجازات اسلامی. بخش تعزیرات

The challenges of forming the legal system of national parks in Iran

Ghasem Ataei Azimi

Master's student in environmental law, Mazandaran University

Ataeiazimighasem@ymail.com

Abstract



اولین همایش ملی پارک‌های ملی و مناطق تحت حفاظت

The establishment of national parks is actually a change in the legal status of an area which, in addition to the general laws of a country, must also be subject to specific laws, regulations and standards. The set of these laws and regulations actually constitute the legal system of national parks. A legal system that, in addition to determining the ownership of these areas and determining the custodians of its administration, regulates the relations of the areas with the local communities and the way citizens are present in them, the exploitation of resources, fishing and hunting, etc. The main claim of this library research is that in Iran, despite the fact that national parks are fifty years old, a codified, transparent and efficient legal system has not been formed for their management. Their administration is based on several articles of environmental laws, which do not guarantee strong implementation and are incompatible with the capacities, value and importance of these areas. In other words, the collection of these legal articles, notes and standards have a long way to become a transparent, codified and up-to-date legal system, and without creating a codified, transparent and integrated legal system for national parks, the idea of protecting these areas will not be implemented.

Keywords: national parks, environmental rights, legal system, protected areas