

بسمه تعالی



پردیس فارابی

دانشکده حقوق

دوره کارشناسی ارشد حقوق عمومی

تقریرات درس

# حقوق منابع طبیعی

(نسخه اولیه و ویرایش نشده)

استاد مربوطه

دکتر علی مشہدی

نیمسال اول سال تحصیلی ۹۶-۹۷

بِسْمِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

## فهرست مطالب

- مقدمه ..... - ۶ -
- بخش نخست - مفاهیم و مبانی و منابع و تحولات تاریخی حقوق منابع طبیعی ..... - ۸ -
- گفتار اول - مفاهیم ..... - ۸ -
- الف - منابع طبیعی ..... - ۸ -
- ۱- از نظر لغوی ..... - ۸ -
- ۲- از نظر اصطلاحی ..... - ۸ -
- ۳- از نظر قانونی ..... - ۹ -
- ب- مفهوم حقوق منابع طبیعی ..... - ۱۰ -
- ۱- در معنای خاص ..... - ۱۰ -
- ۲- در معنای عام ..... - ۱۰ -
- گفتار دوم - انواع منابع طبیعی ..... - ۱۰ -
- ۱- منابع تجدیدپذیر ..... - ۱۰ -
- ۲- منابع تجدیدناپذیر ..... - ۱۱ -
- گفتار سوم - اهمیت منابع طبیعی در جوامع انسانی ..... - ۱۱ -
- از نظر اکولوژیکی ..... - ۱۱ -
- ۲- از لحاظ اقتصادی ..... - ۱۲ -
- ۳- از نظر اسلامی ..... - ۱۲ -
- گفتار چهارم - مبانی حقوق منابع طبیعی ..... - ۱۳ -
- الف - نظریه امانت یا ودیعه ..... - ۱۴ -
- ب- نظریه وکالت یا نمایندگی ..... - ۱۴ -
- ج- نظریه حاکمیت ..... - ۱۵ -
- د- نظریه مدیریت ..... - ۱۶ -
- و- نظریه مالکیت ..... - ۱۷ -
- و- نظریات مختلط ..... - ۱۷ -
- ۱) طرف داران نظریه حقوق طبیعی ..... - ۱۹ -
- ۱- نظریه یا نگاه انسان محور ..... - ۱۹ -

- ۲- نظریه یا نگاه طبیعت محور..... - ۲۰ -
- گفتار پنجم- تاریخچه تحولات حقوق منابع طبیعی ..... - ۲۱ -
- الف- تاریخ تحولات حقوق منابع طبیعی در حقوق داخلی ..... - ۲۱ -
- ۱- تا قبل از مشروطیت..... - ۲۱ -
- ۲- از مشروطیت تا کنون..... - ۲۲ -
- ب- تاریخچه حقوق منابع طبیعی در حقوق بین الملل ..... - ۲۴ -
- گفتار ششم- منابع حقوقی ..... - ۲۵ -
- الف- قانون اساسی ..... - ۲۵ -
- ۱- اصل چهل و پنجم ..... - ۲۵ -
- ۲- اصل پنجاهم ..... - ۲۶ -
- ۳- اصل چهل و هشتم ..... - ۲۶ -
- ۴- اصل یکصد و پنجاه و سوم ..... - ۲۶ -
- ب- قوانین و مقررات عادی ..... - ۲۷ -
- ج- آیین نامه ها و بخشنامه ها ..... - ۲۷ -
- د- رویه قضایی ..... - ۲۷ -
- بخش دوم- مسائل حقوقی و مباحث اختصاصی در حقوق منابع طبیعی ..... - ۳۰ -**
- گفتار اول- حقوق جنگل و مرتع ..... - ۳۰ -
- الف- مفاهیم ..... - ۳۱ -
- ب- مالکیت جنگل و مرتع ..... - ۳۶ -
- مرحله اول- کمیسیون ماده ۲۰ ..... - ۴۱ -
- مرحله دوم- کمیسیون ماده ۵۶ ..... - ۴۱ -
- مرحله سوم- دیوان عدالت اداری ..... - ۴۲ -
- مرحله چهارم- هیأت ماده واحد ..... - ۴۳ -
- مرحله پنجم- شعب ویژه قضایی ..... - ۴۳ -
- مرحله ششم- وضعیت کنونی ..... - ۴۳ -
- ج- بهره‌برداری و حفاظت جنگل‌ها و مراتع ..... - ۴۴ -
- د- حفاظت ..... - ۵۵ -
- گفتار دوم- حقوق معدن ..... - ۵۶ -
- الف- تعریف معدن ..... - ۵۷ -
- ب- مقررات حاکم در بحث معادن ..... - ۵۷ -

- اصل ۴۵ قانون اساسی..... - ۵۷ -
- ۲- «قانون معدن» مصوب ۱۳۷۷ و آیین نامه اجرایی آن:..... - ۵۷ -
- ج- بررسی نظام حقوق بهره برداری، اکتشاف و واگذاری و حفاظت از منابع معدنی..... - ۵۸ -
- ۱- تعاریف پایه..... - ۵۸ -
- ۲- احکام مربوط به بهره برداری از منابع معدنی..... - ۵۸ -
- ۳- بهره برداری معادن..... - ۶۰ -

## مقدمه

حقوق منابع طبیعی دانش گسترده‌ای است. در این درس یک واحدی ما سعی خواهیم نمود به صورت اجمالی با حقوق منابع طبیعی آشنا شویم. مباحث در دو محور ارائه خواهد شد. محور نخست آشنایی با مفاهیم و مبانی و تاریخچه و منابع حقوقی این حوزه از دانش است. در محور دوم به صورت اختصاصی به مسائل حقوقی منابع طبیعی خواهیم پرداخت. محور دوم شامل موضوعاتی چون حقوق جنگل و مرتع، حقوق معدن، حقوق آب، حقوق هوا، حیات وحش و انرژی خواهد شد. در هر بحث اختصاصی به سه مسئله مهم پاسخ خواهیم داد. نخست مسأله مالکیت منابع طبیعی، دوم بهره برداری و استفاده از منابع طبیعی و در نهایت موضوع حفاظت از این منابع که سه بخش مهم از بحث اختصاصی است. بنابراین عمده ترین مطالب در این بخش، منابع طبیعی عبارتست از جنگل، خاک، انرژی، حیات وحش، ذغال سنگ، نفت، گاز، هوا و ....

طبیعتاً احاطه و تدریس تمامی مطالب حقوق منابع طبیعی خیلی به این گستردگی در درس یک واحدی مقدور نیست. در هر بحث سعی می شود منابع اختصاصی برای مطالعه بیشتر معرفی شود. به همین سبب است که در بعضی دانشگاه‌ها حقوق منابع طبیعی در معنی خاص و رایج خود در ایران (یعنی مرتع و جنگل) تدریس می‌شود، که به نظر بنده درست نیست. ما سعی می‌کنیم در بخش دوم و در قالب نظام حقوق داخلی و بین المللی منابع طبیعی را بررسی و معرفی نماییم.

بخش نخست

مفاهیم، مبانی، منابع حقوقی و تاریخچه تحولات

حقوق منابع طبیعی

## بخش نخست - مفاهیم و مبانی و منابع و تحولات تاریخی حقوق منابع طبیعی

### گفتار اول - مفاهیم

در بخش نخست و در بحث مفاهیم با دو مفهوم مهم و اصلی مواجه هستیم؛ یکی منابع طبیعی و دیگری حقوق منابع طبیعی.

### الف - منابع طبیعی

برای درک مفهوم منابع طبیعی آنرا از منظر لغوی و اصطلاحی و قانونی بحث می نمایم.

#### ۱- از نظر لغوی

از لحاظ لغوی منابع طبیعی از دو کلمه «منابع» و «طبیعی» منابع (جمع منبع) Recourses به جایی گفته می شود که اشیا از آن جا منشأ می گیرند و یا پیدا می شوند و چیزی که منبع تأمین امری است. مثل غذای طبیعی، که منبعش طبیعت است. یا وقتی از منبع آلودگی صوتی صحبت می شود به انواع منابع ثابت و متحرک مولد صدا و ارتعاش بیش از حد مجاز گویند. (بند ت ماده ۱ آیین نامه اجرایی ماده ۲۹ قانون هوای پاک مصوب ۱۳۹۷/۶/۲۱)

#### ۲- از نظر اصطلاحی

در اصطلاح به کلیه منابعی اطلاق می شود که در طبیعت به حالت اصلی وجود دارد و مورد بهره برداری انسان قرار می گیرد. در لغت نامه ها و آثار علمی تعاریف لغوی و اصطلاحی متعددی دیده می شود.

منابع طبیعی، آن دسته از منابعی اند که به طور طبیعی در محیط طبیعی افت می شود و مورد بهره برداری انسان قرار می گیرد و شامل منابع تجدیدپذیر و تجدیدناپذیر می باشد.



### ۳- از نظر قانونی

در سیستم‌های حقوقی مختلف، تعاریف متفاوت است. در ایران مشخصاً به این تعریف توجه نشده است. اما به طور کلی به تنها متنی که می‌توان اشاره کرد؛ متن قانون ناظر بر ماده ۱۰۴ قانون برنامه سوم توسعه است. در بند «الف» ماده مذکور تعریفی دارد بدین مضمون که؛ منابع طبیعی عبارتست از آب، خاک و منابع تجدیدشونده؛ از قبیل جنگل، مرتع، آبریان و جانوران وحشی.

همان طور که دیده می‌شود در این عبارت، بیشتر تعریف به مصداق شده و در معنای خاص به کار رفته است یعنی آنچه ما در ایران می‌شناسیم (به معنای جنگل و مرتع) اما معنای عام آن شامل موارد گسترده‌تر مانند آب، خاک، حیات وحش و ... می‌باشد.

در دیگر کشورها مانند نظام حقوق آمریکا، برخلاف حقوق ایران Natural Resources معنای موسع در نظر می‌گیرند. در قانون نفت مصوب ۱۹۹۰ و در بند ۲۰ بخش ۱۰۰۱ ایالات متحد، «منظور از منابع طبیعی شامل بیوتا، زمین، ماهی‌ها، حیات وحش، هوا، آب و سایر منابع از ایندست است که متعلق و تحت نظارت یا مدیریت ایالات متحده قرار دارد. از جمله منابع موجود در منابع انحصاری اقتصادی که در کنترل ایالات متحده است.» در سایر کشورها مثل گینه و بر اساس بند «۲» ماده «۱» قانون حفاظت از محیط زیست آن کشور: «منابع طبیعی شامل گیاهان، حیوانات، ... اکوسیستم‌ها، جانوران، آبراه‌ها، خاک و سایر عناصر بیولوژیک و محیط زیست طبیعی، ترکیبات زمین‌شناسی، معدنی و مواد تجدیدپذیر و تجدیدناپذیر و همچنین زیستگاه‌های جانوری و گیاهی تلقی می‌شود.»

وقتی حقوق ایران با دیگر کشورها مقایسه می‌گردد، ملاحظه می‌شود که در حقوق ایران معنای خاص هم در میان مردم و هم در میان متخصصین منابع طبیعی افاده شده است در حالیکه این طور نیست و باید این تلقی در حقوق ایران اصلاح شود.

در اسناد بین‌المللی تعریف مشخصی بیان نشده است. در کنوانسیون لوگانو در زمینه مسئولیت دولت‌ها در اعمال خطرناک در مورد محیط زیست آنچه در ماده «۱» آمده است

بیشتر تعریف به مصداق می‌باشد که برخی مصادیق آن اشاره به منابع طبیعی دارد. در منابع غیر قراردادی وقتی قطعنامه‌های مجمع عمومی یا سایر ارکان پیرامون انرژی نوشته شده، بیشتر از منظر عرفی معنای موسعی را در نظر گرفته است.

### **ب- مفهوم حقوق منابع طبیعی**

از این مفهوم دو برداشت می‌توان داشت:

#### **۱- در معنای خاص**

شامل مجموعه قوانین، اصول و مقرراتی می‌شود که ناظر است بر نظام مالکیت، بهره‌برداری، مدیریت و استفاده از جنگل‌ها و مراتع.

#### **۲- در معنای عام**

کلیه قواعد و مقررات حاکم بر منابع طبیعی به معنای عام که شامل مواردی مانند حقوق جنگل، حقوق صید، حقوق آب، حقوق هوا، حقوق نفت و گاز، حیات وحش و حقوق انرژی و حقوق معدن و نظایر آن می‌شود. از منظر ما در این کلاس وقتی از حقوق طبیعی صحبت می‌کنیم، معنای عام آن مدنظر است.

### **گفتار دوم- انواع منابع طبیعی**

منابع طبیعی را از لحاظ انواع، با توجه به معیارهای مختلف دسته بندی می‌کنند. معروف‌ترین دسته‌بندی که بین حقوق دانان و تکنسین‌ها رواج دارد: شامل تجدیدپذیر و تجدیدنپذیر می‌باشند.

#### **۱- منابع تجدیدپذیر**

منابعی است که در مدت زمان مناسب می‌توانند، خود را تجدید و ترمیم نمایند.

## ۲- منابع تجدیدناپذیر

منابعی است که در فرآیند تجدیدنشوند یا تجدید آنها در مدت بسیار طولانی غیرقابل تجدید باشند. مثل منابع نفت و گاز و یا سوخت‌های فسیلی.

معیار دوم که بیشتر در دانش محیط زیست کاربرد دارد، تقسیم بندی منابع طبیعی به منابع جاندار و غیر جاندار است.

۱- منابع جاندار منابعی هستند که همانند گیاهان و جانوران، سیستم زیستی دارند.

۲- منابع غیر جاندار مانند آب، خاک، هوا، زغال سنگ و ... که در واقع منابع تأمین کننده محیطی و زیستی منابع جانداران هستند.

معیار تقسیم بندی دیگر بر حسب مصادیق است. در حقوق بین الملل تحت عنوان جنگل، آب، هوا، خاک، نفت و گاز و حیوانات تقسیم شده اند. در این کلاس بیشتر از تقسیم بندی بر حسب مصادیق استفاده می شود.

## گفتار سوم- اهمیت منابع طبیعی در جوامع انسانی

انسانها نمی توانند بدون این منابع که در طبیعت وجود دارد به حیات خود ادامه دهند. بخش عمده تداوم حیات بشری به این منابع طبیعی گره خورده است. در واقع منابع طبیعی همانگونه که قانون اساسی اشاره نموده است ثروتی در اختیار انسان و دولتها است که زندگی و حیات آنها به این منابع وابسته است، چه نیازهای مادی و چه معنوی. در این خصوص، این اهمیت در چند بخش اشاره می شود.

## از نظر اکولوژیکی

این منابع بهم پیوسته هستند و باعث پایایی و پویایی جوامع زیستی می شوند. اختلال در یکی از این عناصر می تواند موجب تأثیر منفی در سایر منابع شده و تعادل آنها را بر هم زند. در محیط زیست به «اثر پروانه‌ای» اشاره شده که کوچکترین دخالت انسان می تواند، تأثیرات زیادی بر محیط زیست بگذارد.

## ۲- از لحاظ اقتصادی

این منابع مخصوصاً منابع انرژی (نفت و گاز)، آب و جنگل اهمیت اقتصادی هم دارند. مثلاً جنگل‌های آمازون که ریه‌های زمین و منبع ثروت اقتصادی می‌باشند. همچنین منابع نفت که تأمین‌کننده انرژی و منبع ویژه اقتصاد در بازار و صنعت می‌باشد.

## ۳- از نظر اسلامی

آیات فراوانی در اسلام به منابع طبیعی اشاره کرده مثل ارض، سما، شجر، انعام، شمس، ضحی، تین و زیتون. در اسلام به اهمیت منابع طبیعی اشاره شده است. از منظر فقهی با ممنوعیت آسیب و تخریب منابع طبیعی از مصادیق مورد توجه است. حقوق منابع طبیعی در معنای عام شامل مواردی است که انسان در بوجود آمدن آن دخالت ندارد.

مبحث جلسه بعد: مبانی نظری حقوق منابع طبیعی

### گفتار چهارم - مبانی حقوق منابع طبیعی

در مبانی حقوق منابع طبیعی ما به دیدگاه‌ها و نظریاتی خواهیم پرداخت که پیرامون پاسخ به این پرسش است که به چرایی قاعده‌مند کردن خود و منابع طبیعی و همچنین مبانی قواعد حقوق منابع طبیعی، و اینکه مبانی نظری حفاظت و حمایت از منابع طبیعی از نظر حقوقی کدام است؟

می‌خواهیم دیدگاه‌های مختلف را در این زمینه مورد بحث قرار دهیم و در تهیه مواد قانونی مثلاً در بررسی اصل ۴۵ و ۵۰ قانون اساسی همچنین قانون حمایت و حفاظت از جنگل‌ها و مراتع با این دیدگاه‌ها کار نماییم. بنابراین بحث از مبانی حقوق منابع طبیعی، بیان دیدگاه‌ها و نظریات و دکترین‌هایی هست که در زمینه محتوا، هدف و مبانی تنظیم قواعد حقوق منابع طبیعی وجود دارد.

در حقوق منابع طبیعی دو بحث عمده خواهیم داشت:

الف) مبانی مالکیت و بهره‌برداری از منابع طبیعی (کمتر در امور محیط زیست بحث می‌شود)

پیرامون مبانی مالکیت و بهره‌برداری از منابع طبیعی و در پاسخ به این سؤال که نحوه مواجهه دولت‌ها و انسان‌ها با منابع طبیعی که در اختیارشان هست به چه شکلی بوده و چه رابطه‌ای حقوقی، انسان و دولت با این منابع برقرار می‌کند؟ باید گفت که مشخصاً حداقل چهار یا پنج دیدگاه از سوی حقوق‌دانان و اقتصاددانان مطرح است. در مورد پرسش اول در حقوق و منابع طبیعی پاسخ‌های متعددی دیده می‌شود که بستگی به رویکرد نظریه‌پردازان، متغیر و گاه متعارض و متضاد هم هستند. سعی می‌شود در قالب این نظریات به سؤال قسمت اول پاسخ و توضیح داده شود.

## الف - نظریه امانت یا ودیعه

این نظریه می‌گوید منابع طبیعی در اختیار انسان و دولت‌ها در قالب امانتی است که از گذشتگان قرار داده شده است (در جوامع غیردینی) یا از سوی خداوند به عنوان ودیعه ای به امانت در اختیار انسان گذاشته شده است. (در جوامع دینی). براساس نظریه امانت تمامی قواعد حقوقی که در بحث فردی در فقه و یا در حقوق دیده می‌شود در اینجا هم جاری است. طرف‌داران این نظریه معتقدند این امانت چه امانت مالکی باشند و چه امانت شرعی. در امانت مالکی طی قراردادی مالکیت منتقل می‌شود. تقریباً بیشتر عقود در این خصوص قرار می‌گیرد مثل رهن، اجاره و ... اما از نظر امانت شرعی مالکیتی نیست و آن کس که مال را در اختیار می‌گیرد امین است و نه در قالب قرارداد.

البته باتسامح طرف‌داران امانت از جنبه شرعی می‌گویند نتیجه این است که رابطه انسان با این مواهب طبیعی که امانتاً در اختیار انسان است، نمی‌تواند از جنبه مالکیت و یا حاکمیت به آن نگاه کند و نیک می‌دانیم که از لحاظ فقهی و حقوقی امانت، آثاری دارد مثلاً حفظ امانت برای امین واجب است و همچنین تعدی و تفریط موجب ضمان است. اما اگر امین بدون تقصیر، باعث تلف مورد امانت شود، ضامن نیست.

برخی هم معتقدند این امانت نه حقوقی است و نه شرعی بلکه اخلاقی است و اصلاً نباید وارد وادی حقوق نمود. اگر واقع بین باشیم به دلیل اینکه هیچ نوع قراردادی وجود ندارد. بنابراین هیچ نوع مالکیتی هم وجود ندارد و از این لحاظ امانت هم تلقی نمی‌شود چرا که نمی‌توان رابطه حقوقی و قراردادی را متصور شد. برخی هم معتقدند امانت بعد اخلاقی دارد. امانت شرعی در قبال امانت قراردادی بیشتر ریشه در اخلاق و وجدان دارد.

## ب - نظریه وکالت یا نمایندگی

براساس این نظریه انسان‌ها و دولت‌ها نسبت به حقوقشان با منابع طبیعی از جنس وکالت یا نمایندگی است. (از سوی مردم و خداوند یا تلفیقی از این دو) طرف‌داران این نظریه

می‌گویند انسان‌ها و دولت‌ها نماینده هند پیش از این مواهب طبیعی بهره‌مند شوند و تمامی آثار و قواعد عقد و کالت و نمایندگی در حقوق عمومی و وکالت در حقوق خصوصی هم در این جا جاری است. اگر وکالت را وکالتی صف مردم به دین ای مردم هستند که دولت‌ها نماینده کردند و مالک واقعی منابع طبیعی مردم‌اند و به دولت اجازه داده‌اند تا بتوانند از منافع این مواهب استفاده نمایند. این می‌تواند با توجه به مورد ویژه خودش هم به کرات آن باشد و هم وکالت خاص. و اگر موکل را خداوند بدانیم مانند حکومت‌های دینی مالک خداوند است و انسان و دولت نماینده خداوند هستند و به عنوان خلیفه شایسته این منابع را مدیریت و استفاده کند و به نوعی تابع عقد و کالت است. در نظریه الهی انسان به عنوان خلیفه قلمداد می‌شود. آثار این نظریه همان آثار وکالت است. یعنی قابل عزل است و نظارت می‌شود و نمی‌تواند تعدی و تفریط داشته باشد می‌توان برای تو ناظروضع کند(می‌تواند دولت باز باشد).

آنچه ما در حقوق خصوصی در قالب وکالت می‌شناسیم با آنچه که نمایندگی در حقوق عمومی نامیده می‌شود، کاملاً متفاوت است و مفهوماً از لحاظ آثار حقوقی کاملاً متفاوت است، و لذا قرارداد و عقدی وجود ندارد.

### ج- نظریه حاکمیت

این نظریه هیچ کدام از نظریه‌های دیگر رانمی‌پذیرد و می‌گوید آنچه وجود دارد، منابع طبیعی است که در اختیار دولت‌ها یا حاکمیت‌ها است. به عنوان دولت-کشور و به عنوان اقتدار سیاسی عالیه کشوری که بر این حاکم است. جنس رابطه دولت و منابع هم از نوع حاکمیت است و دولت در واقع دارد اعمال حاکمیت می‌کند. برخی از نشانه‌های این نظریه در ماده ۸ قانون مدیریت خدمات کشوری بند «ط» می‌توان دید. در آنجا حفاظت از محیط زیست و منابع طبیعی را از مصادیق اعمال حاکمیتی دولت که از مصادیق آن است نام برده: «آن دسته از اعمالی که در آن دولت اعمال حاکمیت می‌نماید، موجب اقتدار کشور

می‌شود و منافع آن به همه مردم می‌رسد. بدون اینکه محدودیتی در بهره برداری دیگران ایجاد کند».

بنابراین، در نظریه حاکمیت جنس رابطه حقوقی از جنس حقوق عمومی است و طبعاً در این چارچوب تمامی آثار حقوقی باید تحلیل شود، یعنی تمامی آثار حقوقی که از نظریه حاکمیت بر می‌آید، در اینجا جاری و ساری است.

در اینجا نه با امانت سروکاری داریم و نه با وکالت بلکه اعمال حاکمیت و اقتدار سیاسی مشروع به نام دولت-ملت در واقع این نظریه را تشکیل می‌دهد.

#### **د- نظریه مدیریت**

این نظریه اعمال مدیریت حاکم بر منابع طبیعی خیلی ساده بیان می‌کند و نسبت بین انسان و دولت را فرو می‌کاهد به امری اجباری و اداری. هرچند نظریه مدیریت و نظریه حاکمیت اشتراکاتی دارند. چون در واقع مدیریت سیاسی حکومت و یا دولت شقی از اعمال حاکمیت است. به قول هاینریک مایرول دانشمند حوزه مدیریت دولتی که معتقد است امور اداری و مدیریت سیاسی - اجرایی جزء امر حاکمیت سیاسی است. در این ارتباط نظریه مدیریت می‌گوید: «رابطه دولت و منابع طبیعی و انسان - منابع طبیعی از نوع اداره است. یعنی حکومت مدیریت این منابع را در اختیار دارد و به عنوان یکی از امور اجرایی به دولت به معنای خاص خودش سپرده شده است». در نظریه حاکمیت بیشتر معنی دولت-کشور است در حالی که در نظریه مدیریت بیشتر قوه مجریه مدنظر است و مدیریت این منابع در اختیار دولت قرار داده شده است.

در اصل ۴۵ قانون اساسی وقتی مصادیق منابع طبیعی احساس می‌شود، گفته شده «این منابع در اختیار حکومت اسلامی است» یکی از معانی در اختیار بودن یعنی اینکه دولت به عنوان مدیر، اعمال مدیریت کند. اداره امور منابع طبیعی به دولت سپرده شده و تمامی قواعدیکه در حوزه حقوق اداری در خصوص قوه مجریه و نسبت آن با مدیریت امور اداری



می‌شناسیم، در اینجا جاری و ساری است. عنوان مثال ما استیجاری به نام اصل صلاحیت که در این جا جاریست. نظریه مدیریت بیشتر تکنیکال است یا به عبارتی جزئی و حکومت یا همان دولت فقط مدیریت و اداره کننده است.

### و- نظریه مالکیت

این نظریه می‌گوید رابطه حقوقی انسان و دولت با منابع طبیعی از جنس نهاد مالکیت است یعنی دولت مالک منابع طبیعی است. در نظریه‌های فقهی مالکیت حقیقی این منابع از آن خداوند است و انسان و دولت، مالکیتی اعتباری دارد اما نهاد، نهاد مالکیت است و نه وکالت یا امانت و نه حاکمیت. طبعاً نمی‌توان منابع طبیعی را بدون مالک در نظر بگیریم و حفاظت و حراست از این منابع طبیعی لازمه‌اش شناسایی نهاد مالکیت است. در برخی از سیستم‌های توتالیتیر و سوسیالیستی و یا مارکسیستی این حکومت است که مالکیت تام و کمال بر منابع طبیعی دارد. حتی در برخی از نظریه‌های ارائه شده بحث نسبت حقوقی دولت بر منابع طبیعی در قالب همین قاعده تحمیل شده‌است مثلاً برخی معتقدند که منابع طبیعی میراث گذشتگان است (نهاد ارث) در نقطه مقابل آن می‌گوید ما منابع طبیعی را از گذشتگان به ارث نبرده‌ایم بلکه امانت گرفته‌ایم. نظریه مالکیت و انتقادات بسیاری مواجه است. بدین ترتیب که منتقدین می‌گویند نمی‌توان دولت را مالک منابع طبیعی بدانیم. اما اگر واقعیت حقوقی جاری در دستگاه‌های دیوانی و اداری که در زمینه منابع طبیعی فعالند را بنگریم، می‌بینیم این نظریه مالکیت که به آن انتقاد هم شده در عمل مورد استفاده می‌باشد.

### و- نظریات مختلط

آقای دکتر کاتوزیان در بحث اموال و مالکیت، صحبت از مالکیت محدود اداری دولت کرده‌اند (در خصوص منابع طبیعی) منتها گفته‌اند «از نوع مالکیت محدود دولتی» است. در جایی دیگر گفته‌اند یک‌جور مالکیت است اما مالکیت اداری می‌باشد. یعنی نظریه مدیریت را با نظریه مالکیت تلفیق کرده‌اند که در واقع ما این را به عنوان نظریه ششم تحت عنوان

نظریات مختلط می‌شناسیم. نظریات مختلط معتقدند که لزوماً یک یا دو نظریه از این پنج نظریه نیست بلکه می‌تواند تلفیقی از مالکیت و مدیریت باشد یا مثلاً تلفیقی از نظریه مدیریت و وکالت باشد. در برخی از دیدگاه‌های فقهی در بحث مالکیت عامه و برخی فقها معتقدند مباحات عامه مثل آب، هوا، گیاهان و جانوران چون مالک خصوصی ندارند. این‌ها متعلق به همه مسلمانان است عبارتی مالکیت عامه را در چارچوب نهاد مالکیت پذیرفته‌اند. یا در بحث اصل ۴۵ قانون اساسی وقتی گفته در اختیار حکومت اسلامی است یعنی دولت مالکیت عامه بر اینها دارد به جای مالکیت عمومی که برخی فقها گفته‌اند.

در دادرسی‌های مدنی و جزایی در دادگاهها هم همین است. یعنی مالکیت عمومی راقائلند. یعنی در دادگاهها دولت را مدیر، امین یا وکیل لقی نکرده‌اند. بلکه برای ادعاها یا دعوایی چون خلع ید و مزاحمت یا ممانعت از حق، باید سند مالکیت برای دولت ارائه داد. یعنی در عمل در محاکم نظریه مالکیت حاکم است. یکی از انتقادات بزرگ حقوق‌دانان طرف‌دار محیط زیست یا حفاظت‌کنندگان محیط زیست بر همین نظریه مالکیت است، یعنی چون انسان‌ها و دولت خود را در این منابع مالک می‌دانند و نهاد مالکی ترا جاری کرده‌اند و طبعاً آثار حقوقی مالکیت هم در آن جاری است و سلطه مالکانه که در فقه و حقوق اعتبار دارد، در اینجا هم جاری و ساری می‌باشد.

این قسمت اول بحث مبانی بود یعنی مبانی نظری مالکیت و بهره‌برداری از منابع طبیعی. اصول قانون اساسی و مالکیت دولت اشاراتی دارد و مستقیماً چیزی بیان نداشته است. در اصل ۴۵ که در جلسات بعدی ه آن خواهیم پرداخت، فقط بیان داشته «در اختیار حکومت اسلامی است» و معنی این اختیار چیست باید این شش نظریه را مطرح و تفسیر کرد.

بحث دوم ما در خصوص مبانی با حقوق محیط زیست اشتراکاتی دارد، پیرامون نظریاتی است که در زمینه حفاظت از منابع طبیعی مطرح می‌باشد. یعنی ما در این بحث می‌خواهیم ببینیم، چرا باید از منابع طبیعی حفاظت نماییم؟ در قسمت اول یعنی آن شش نظریه به این

سؤال پرداختیم که چه رابطه حقوقی میان دولت و منابع طبیعی برقرار است؟ و در قسمت دوم به چرایی حفاظت از منابع طبیعی می‌پردازیم. البته قسمتی را قبل از مبحث اول نگفتم زیرا در فلسفه حقوق به آن پرداخته شده است یعنی قاعدتاً باید سه مبحث مطرح می‌شد مبحث اول مبنای تبعیت از قواعد حقوقی منابع طبیعی که خود به دو نظریه تقسیم می‌شود:

### ۱) طرف‌داران نظریه حقوق طبیعی

۲) طرف‌داران نظریه پوزیتیویست‌ها که البته بنده معتقدم حقوق منابع طبیعی بیشتر صبغه حضور پزوتیویستی دارد یعنی بیشترها به حقوق وضعی است و مجادلاتی که در حقوق و فلسفه حقوق مشترک است.

در این مبحث به این موضوع خواهیم پرداخت که از لحاظ حفاظت از منابع طبیعی چه دیدگاه‌ها و نگرش‌های وجود دارد و چرا باید از منابع طبیعی حفاظت نمود؟ نظریات گرایش‌های فلسفی:

### ۱- نظریه یا نگاه انسان‌محور

معتقد است هدف از حفاظت از منابع طبیعی و اینکه حقوق منابع طبیعی شکل گرفته تا از آن حفاظت کن‌داین است که منافع انسان و دولت تأمین شود؛ به نظریه گفته می‌شود نظریه انسان‌محور یا رویکرد انسان‌محور.

نظریات انسان‌محور معتقد است که هدف از حفاظت از منابع طبیعی در واقع برای حفاظت از انسان و منافع انسان و دولت‌ها هستند که ارزش دارن و مهم‌اند و چون ممکن است منافع انسانی و حیات انسانی با بهره‌برداری بی‌رویه و تخریب منابع طبیعی از بین برود باید به این جهت از منابع طبیعی حفاظت کنیم. مثلاً جنگل‌های شمال و یا نفت جنوب از این جهت شایسته حفاظت است که چون منافع انسانی حفاظت می‌شود لذا سلامت و ثروت آنها نیز

حفاظت می‌شود. در رویکرد انسان محور، تربیت در اختیار انسان است و برای انسان‌ها ارزش ابزاری دارد (این وجه فلسفی آن است).

## ۲- نظریه یا نگاه طبیعت محور

طرف داران این نگاه معتقداندا از آن جهت از منابع طبیعی حفاظت می‌کنیم که خود منابع طبیعی فی‌نفسه شایسته حفاظت است. در این نظریه حفاظت صرف از منابع طبیعی مدنظر است نه حفظ منافع انسانی و یا ضررها و یا منافع آن. در تئوری‌های طبیعت محور، طبیعت فی‌نفسه دارای ارزش است و در وجه فلسفی اصطلاحاً ارزش ذاتی دارد. در حالی که طرف داران نظریه اول یعنی نظریه انسان محور می‌گفتند، طبیعت ارزش ابزاری دارد. در عالم حقوق هم این ۲ گرایش فلسفی وجود دارد. در سطح غیرفلسفی یعنی سطح سیاسی، حقوقی و اجتماعی دو گرایش فکری وجود دارد:

گرایش اول (اکولوژیست‌های تیره) که بیشتر طرف دار ارزش ذاتی یعنی.

گرایش دوم (اکولوژیست‌های روشن) که بیشتر طرف دار رویکرد انسان محورند و بیشتر مایلند مسائل را مدیریت کنند و خیلی به دنبال آرمان شهر زیست‌محیطی نیستند و طرف داران طبیعت محور را آرمانی می‌دانند. (نوعی آرمان شهرگرایی)

نظریه پردازان بسیاری هم در این زمینه وجود دارند مثل کسانی مانند پرمعناست، آرنه نائیس چون یا نویسنده کتاب اخلاق زمین (لثپولد) بیشتر طرف دار رویکرد طبیعی هستند. در عالم حقوقی هم این نزاع‌ها دیده می‌شود، اگر بخواهیم بین این دو نظر را جمع کنیم می‌گوییم منابع طبیعی نمی‌تواند صرفاً انسان محور و یا صرفاً طبیعت محور باشد هر چند بیشتر نظریه تربیت محور غالب است. می‌دانیم که حفاظت از منابع طبیعی در نهایت منافع انسان را هم تأمین می‌کند یعنی در درون نظریه طبیعت محور به دلیل اینکه انسان هم جزئی از طبیعت است منافع انسانی هم دیده می‌شود. در نظریه انسان محور، انسان مطلق دیده می‌شود، بدون توجه به آثار و عواقب بهره‌برداری بی‌رویه از منابع طبیعی. در مباحث حقوق محیط زیست

خواهیم گفت که توسعه پایدار در واقع سعی کرده بین این دو نظریه آشتی ایجاد کند یعنی در واقع تا حدودی رویکرد انسان محور را تعدیل می کند رویکرد انسان محور که به توسعه شتاب آلود و بدون مانع و محدودیت اعتقاد دارد. در اینجا مروری بر این دیدگاه‌ها داشتیم به طور خلاصه محورشن نظریه در مبنای مالکیت و بهره‌برداری از منابع طبیعی گفته شد و دو نظریه در بحث رویکرد انسان محور و طبیعت محور در مبحث حفاظت.

### **گفتار پنجم - تاریخچه تحولات حقوق منابع طبیعی**

تاریخچه حقوق منابع طبیعی را در حقوق بین‌الملل و حقوق داخلی بحث خواهیم کرد. در ابتدا اشاره‌ای به حقوق منابع طبیعی داخلی خواهیم کرد و اگر فرصت شد به حقوق بین‌الملل در این جلسه خواهیم پرداخت. در حقوق بین‌الملل از انقلاب صنعتی شروع می‌کنیم و در حقوق داخلی که به دو دوره تقسیم می‌شود.

### **الف - تاریخ تحولات حقوق منابع طبیعی در حقوق داخلی**

#### **۱- تا قبل از مشروطیت**

بیشتر قواعد عرفی و شرعی حاکم بود و بهره‌برداری از منابع طبیعی بی‌رویه نبود. البته بسیاری از منابع طبیعی کشف نشده بودند. یعنی مثلاً نفت و یا زغال سنگ کشف نشده بود. در مورد سایر موارد، منابع طبیعی بهره‌برداری انسان‌ها تا مشروطیت کاملاً محدود بود. مثلاً بهره‌برداری از منابع آبی، حیوانات، جنگل‌ها و حیات وحش که البته در چارچوب قواعد فقهی در مبحث انفا لیا حیا زت مباحث بحث شده بود و عملاً جامعه در این خصوص مشکل خاصی نداشت و عملاً حقوق منابع طبیعی به آن معنی چالش‌برانگیزی که امروزه از آن صحبت می‌شود، عملاً وجود نداشت. ما می‌توانستیم از «فقه منابع طبیعی» و یا عرف‌ها در ایران صحبت کنیم. عرف‌ها بسیار محدود بودند؛ مثلاً در برخی مناطق جنگلی شمال کشور عرف‌هایی وجود داشت در خصوص بهره‌برداری از منابع طبیعی و تبدیل و مالکیت آنها. به عنوان مثال در قدیم عرفی بود به نام حق تبر تراشی، یعنی کسی که یک زمین جنگلی

را جنگل تراشی و آن را تبدیل به زمین زراعی می کرد، به مالک آن تبدیل می شد. در جنوب کشور در استان فارس همین معادله را می توان نام برد. بنابراین عرف های محلی و یا قواعد فقهی که در این زمینه حکومت می کردند، بودند و فقهای ما هم در قسمت مفصل شقوق مختلف آن را بحث کردند و ما از لحاظ حقوقی، فقهی و عرفی تا دوره مشروطه مشکل خاصی نمی بینیم. البته می توانیم بگوییم در آن دوران (قبل از مشروطه) حقوق منابع طبیعی وجود نداشت و آنچه بود عرف منابع طبیعی بود چرا که مسئله و مشکل هم در رابطه بین انسان و منابع طبیعی وجود نداشت.

## ۲- از مشروطیت تا کنون

پس از مشروطیت ما شاهد شکل گیری مفاهیم جدید اجتماعی، حقوقی و سیاسی هستیم. به عبارتی جامعه جدید ایرانی در حال متحول شدن می باشد. جوامع شهری جدید، کارخانجات، صنایع جدید وارد می شوند. منابع طبیعی جدید کشف می شوند و ایرانی ها به مدد تکنیک و صنعتی که هر روز در حال گسترده تر شدن است که اکثراً از خارج وارد می شود، توسعه اجتماعی را شاهد کند. مثلاً در جنوب و در مسجد سلیمان اول چاه نفت توسط انگلیسی ها احداث می شود و در شمال صنعت بهره برداری از جنگل و تولید زغال توسعه پیدا می کند. و یا منابع آبی هر روزه کمک تکنولوژی های جدید بهره برداری بیشتر را شاهدند و در نتیجه آن افزایش جمعیت و شهرنشینی را می بینیم. تغییر کاربری برخی از فضاهای سبز در کشور مثل باغات و غیره را به دنبال دارد. یا صنعت ماهیگیری در شمال و جنوب توسعه چشمگیری می یابد و روز به روز بر تعداد کشتی ها و و روش های صید صنعتی افزوده شده که همین امر موجب کاهش جمعیت ماهیان دریایی را به دنبال داشته است. همه اینها نشان دهنده بروز یک مسئله مهم است مانیه روز به روز توسعه بهره برداری منابع طبیعی بیشتر می شود مثل جنگل، نفت، زغال سنگ، شکار و صید، کشاورزی و آب.

در تاریخ ایران منابع طبیعی جایگاه ویژه‌ای دارد. می‌تواند یعنی دارنده چراگاه‌های بزرگ در قانون حمورابی، در قوانین هخامنشی و بعد از اسلام نقش ویژه‌ای دارد. خالصجات بعد از مشروطیت به وجود آمد. بعد از اسلام در قالب مفاهیم فقهی مطرح می‌شود. انفال، مباحات و مشترکات عمومی که مربوط به منابع است بیشتر بحث می‌کنیم.

در نظام حقوقی پس از مشروطیت تا انقلاب اسلامی، ۳ دوره تحولات حقوقی منابع طبیعی شکل گرفته است:

۱. دوره اول: ادامه دوره عرفی قبل از مشروطیت است که دوره خالصجات شکل می‌گیرد. با تأسیس اداره خالصجات و فواید عامه، بواقع خودش را نشان می‌دهد و شامل ۲ دسته از رقبات نادری و ناصری اصطلاحاً می‌باشد. خالصجات دیوانی و تیولداری

۲. دوره مالکیت خصوصی؛ به جای اینکه سلطان منابع را در اختیار بگیرد یعنی رقبات نادری و ناصری، اجازه بهره برداری از اموال عمومی به برخی از افراد داده می‌شد تا از طریق حیازت مباحات یا بخشش‌هایی که پادشاهان داشته‌اند، می‌توانستند مالک خصوصی داشته باشند. در کنار مالکیت خصوصی، مالکیت اختصاصی برای خوانین و پادشاهان هم هست.

نکته مهم؛ از بعد دهه چهل شاهد پدیده ملی شدن منابع هستیم که نقطه عطف است. در این فرآیند مالکیت‌های خصوصی و اختصاصی پایان داده شد و دوره ملی شدن نفت، آب، جنگل و ... منابع از مفهوم حقوق خصوصی به حقوق عمومی تبدیل شدند. از عرف و فقه هم به انفال مالکیت عمومی روی آورده می‌شود. بعد از ملی شدن منابع ساختارهای زیادی شکل گرفت برای حفاظت از منابع مانند بنگاه جنگل، سازمان جنگل‌ها و مراتع، وزارت نیرو، وزارت کشاورزی.

اولین چیزی که در ابتدا یعنی سال‌ها ۱۳۰۰ هجری شمسی مطرح شد این بود که دولت باید مداخله کند و مدیریت نماید. مجالس سعی کردند مقررات و قوانین وضع کنند. مثلاً در قانون مدنی ابتدا مباحث مربوط به حيازات مباحات را می‌بینیم. قانون مربوط به آب، جنگل‌ها، شکار و صید به تصویب می‌رسد. در قوانین برنامه ای این مقررات را شاهدیم. حتی یک سری وزارتخانه‌ها از جمله در سال ۱۲۹۹ وزارت فلاح و فواید عامه تأسیس می‌شود که یکی از کارهای ش رسیدگی به امور جنگل‌هاست. در سال ۱۳۲۰ وزارت کشاورزی، ۱۳۲۷ بنگاه جنگل، ۱۳۴۶ قانون حفاظت و بهره برداری از محیط زیست و منابع طبیعی به تصویب می‌رسد. قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست، قانون شکار و صید، ملی شدن جنگل‌ها، قانون توزیع عادلانه آب، بعد از انقلاب اسلامی، قانون نفت در سال ۱۳۶۶ در وزارت نفت ایجاد می‌شود، مسئله ملی شدن صنایع نفت، ملی شدن آب، ملی شدن جنگل‌ها و مراتع طبیعی. اینها نشان دهنده این است که دولت‌ها به مسئله منابع طبیعی اهمیت زیادی قائل شدند.

در مورد چاه و قنوات بهره‌برداری از رودخانه‌ها ما شاهد تصویب قوانین و مقرراتی هستیم. تاریخچه حقوق منابع طبیعی در حقوق داخلی مفصل است. نهادها و حقوق متعددی به تصویب می‌رسد که سعی شد فهرست وار برخی از آنها گفته شود. یک بحث از تاریخچه باقی می‌ماند و آن همه تاریخچه حقوق منابع طبیعی بین الملل است که ان شاء الله جلسه آینده خواهیم گفت.

### **ب- تاریخچه حقوق منابع طبیعی در حقوق بین الملل**

بعد از انقلاب صنعتی و همچنین از جنگ دوم جهانی به بعد، دولت‌های استعماری سعی در بهره‌برداری از منابع کشورهای تحت سلطه داشتند. صنعتی شدن در کنار اومانیزم زمینه‌ساز این شد که دولت‌ها بیشتر از منابع بهره بگیرند. معاهدات دوجانبه ماهیگیری، منابع ژنتیکی، حفاظت ماهیان و ... ملاحظات زیادی شکل گرفت. معاهده استعماری ۱۹۳۳ در مورد



حفاظت از منابع طبیعی در آفریقا، کنوانسیون ۱۹۴۰ واشنگتن و ... جایگاه منابع را در حقوق بین‌الملل است نشان می‌دهند. قطعنامه‌های سازمان ملل در مورد رسمیت دولت‌ها بر منابع خود، قطعنامه ۱۹۵۲ مجمع عمومی حق حاکمیت دولت‌ها بر منابع طبیعی در این دوره دو مسئله مهم باعث شد سازمان ملل رویکرد حاکمیت دولت‌ها بر منابع طبیعی خود را بپذیرد:

۱. ملی شدن‌ها

۲. استقلال طلبی کشورها و رهایی از استعمار

در سال ۱۹۵۴ مجمع عمومی حاکمیت دائم دولت‌ها بر منابع طبیعی را قبول می‌کند. در سال ۱۹۵۸ کمیسیون حاکمیت دائمی دولت‌ها بر حقوق منابع طبیعی که مسئله عدالت در بهره‌برداری از منابع را بیان کرده است.

### گفتار ششم - منابع حقوقی

منابع حقوقی متعددی بر مطالعه حقوق منابع طبیعی حاکم است که شامل قوانین اساسی و عادی و مقررات و آیین‌نامه‌ها و بخشنامه‌ها و دکترین و اصول کلی حقوقی و ایضاً منابع بین‌المللی می‌شود که فهرست وار به برخی از آنها اشاره می‌نمایم.

### الف - قانون اساسی

حداقل ۴ اصل از اصول قانون اساسی مستقیماً با بحث منابع طبیعی مرتبط است.

#### ۱- اصل چهل و پنجم

این اصل بیان مصادیق انفال و ثروت‌های عمومی، (که حدود دوازده مصداق آن در زمره منابع طبیعی است) در واقع منابع طبیعی را در زمره انفال و ثروت‌های عمومی معرفی کرده است. به موجب این اصل انفال و ثروت‌های عمومی از قبیل زمین‌های موات یا رها شده، معادن، دریاها، دریاچه‌ها، رودخانه‌ها و سایر آب‌های عمومی، کوه‌ها، دره‌ها، جنگل‌ها، نیزارها، بیشه‌های طبیعی، مراتعی که حریم نیست، ارث بدون وارث، واموال مجهول المالك و اموال عمومی که از غاصبین مسترد می‌شود، در اختیار حکومت اسلامی است تا بر طبق

مصالح عامه نسبت به آنها عمل نماید. ترتیب و تفصیل استفاده از هر یک را قانون معین می کند.

## ۲- اصل پنجاهم

اصل ۵۰ را بیشتر از منظر محیط زیست می شناسیم. ولی محتوای این اصل بویژه در بحث استفاده پایدار از منابع طبیعی و فعالیت‌هایی که منجر به تخریب محیط زیست می شوند حایز اهمیت است. به موجب این اصل، در جمهوری اسلامی، حفاظت محیط زیست که نسل امروز و نسل‌های بعد باید در آن حیات رو به رشدی داشته باشند، وظیفه عمومی تلقی می گردد. از این رو فعالیت‌های اقتصادی و غیر آن که با آلودگی محیط زیست یا تخریب غیر قابل جبران آن ملازمه پیدا کند ممنوع است.

## ۳- اصل چهل و هشتم

ارتباط اصل چهل و هشتم با بحث منابع طبیعی، در ممنوعیت تبعیض در بهره برداری و استفاده از این منابع در سطح کشور است که با بحث عدالت و منع تبعیض پیوند می خورد. مطابق این اصل در بهره برداری از منابع طبیعی و استفاده از درآمدهای ملی در سطح استان‌ها و توزیع فعالیت‌های اقتصادی میان استان‌ها و مناطق مختلف کشور، باید تبعیض در کار نباشد. به طوری که هر منطقه فراخور نیازها و استعداد رشد خود، سرمایه و امکانات لازم در دسترس داشته باشد. عدم تبعیض در برخورداری و بهره برداری از منابع طبیعی با موضوع مهم انصاف درون نسلی (Intra generational equity) در حقوق محیط زیست نیز پیوند می خورد.

## ۴- اصل یکصد و پنجاه و سوم

ممنوعیت سلطه بیگانگان بر منابع طبیعی کشور، موضوعی است که در این اصل مورد توجه قرار گرفته است. مطابق این اصل هرگونه قرارداد که موجب سلطه بیگانه بر منابع طبیعی و اقتصادی، فرهنگ، ارتش و دیگر شئون کشور گردد ممنوع است.

## ب- قوانین و مقررات عادی

قوانین و مقررات متعددی در زمینه منابع طبیعی و حوزه های مختلف آن به تصویب رسیده است. مهمترین آنها که در این درس و در مباحث اختصاصی با آنها سر و کار خواهیم داشت فهرست وار اشاره می شود:

۱. قانون حفاظت و بهره برداری از جنگل ها و مراتع مصوب ۱۳۴۶

۲. قانون حفظ و حمایت از منابع طبیعی و ذخایر جنگلی کشور مصوب ۱۳۷۱

۳. قانون نفت مصوب ۱۳۹۰

۴. قانون حفاظت و بهره برداری از منابع آبی ۱۳۷۴

۵. قانون شکار و صید مصوب ۱۳۴۶ با اصلاحات بعدی

۶. قانون معادن مصوب ۱۳۷۷ با اصلاحات بعدی

۷. قانون هوای پاک مصوب ۱۳۸۶

۸. قانون حفاظت از منابع آبی مصوب ۱۳۷۴ با اصلاحات بعدی

۹. قانون حفظ، احیا و مدیریت تالابهای کشور مصوب ۱۳۹۶

۱۰. قانون اصلاح الگوی مصرف انرژی مصوب ۱۳۸۹

۱۱. قانون حفاظت و بهره برداری از منابع ژنتیکی مصوب ۱۳۹۶

## ج- آیین نامه ها و بخشنامه ها

آیین نامه ها و مقررات دولتی در زمینه حقوق منابع طبیعی، فراوان اند. از قانون ملی شدن جنگلها مصوب ۱۳۴۱ که مسامحتاً قانون گفته شده (ولی مصوب هیأت وزیران بود) گرفته آیین نامه های اجرایی مربوط به اراضی جنگلی و مرتعی و واگذاری اراضی و معدنی بخش وسیعی از مقررات را شامل می شوند که حسب مورد در بحثهای اختصاصی به آنها اشاره خواهیم نمود.

## د- رویه قضایی

بخشی از منابع و مباحث حقوقی این حوزه را باید در آراء قضایی صادره از دادگاهها جستجو نمود. مخصوصاً در رویه قضایی دیوان عدالت اداری و دیوان عالی کشور در

خصوص صلاحیت محاکم برای رسیدگی به اختلافات در زمینه منابع طبیعی که به مرور و ضمن مباحث آتی به آنها خواهیم پرداخت.

بخش دوم  
مسائل حقوقی و مباحث اختصاصی در حقوق منابع  
طبیعی

## بخش دوم- مسائل حقوقی و مباحث اختصاصی در حقوق منابع طبیعی

در این بخش به بررسی حوزه‌ها و مسائل حقوقی منابع طبیعی شامل حقوق جنگل و مرتع، حقوق معدن، آب، هوا، خاک، انرژی، حیات وحش و نظایر آن خواهیم پرداخت. البته چون درس یک واحد بیشتر نیست همه این فروع را مباحث را فرصت نخواهیم کرد.

### گفتار اول- حقوق جنگل و مرتع

جنگل و مرتع به عنوان یکی از مصادیق مهم منابع طبیعی و آنچه که در حقوق ایران به عنوان مثال اعلاای حقوق منابع طبیعی جاافتاده است و حتی بسیاری از غیرمتخصصین وقتی نام منابع طبیعی را می‌شنوند برایشان حقوق جنگل و مرتع متبادر می‌شود. طبق روشی که ابتدا توضیح دادم، نخست مسئله مالکیت منابع طبیعی سپس موضوع بهره‌برداری و بعد مسئله حفاظت را بررسی خواهیم کرد.

پس در هر مبحث به سه پرسش پاسخ خواهیم داد؛

۱- مالکیت منبع چگونه است؟

۲- بهره‌برداری از منابع به چه شکلی است؟

۳- حفاظت از منابع چگونه انجام می‌شود؟

در موضوع جنگل و مرتع این ۳ پرسش هم مطرح است که به لحاظ مالکیت جنگل و مرتع چه قواعدی برایشان حاکم است؟ از لحاظ بهره‌برداری چگونه هست؟ مسئله نظارت دولت

و بهره‌برداران خصوصی و نیمه خصوصی و شرکت‌های دولتی چگونه است؟ مسئله حفاظت از منابع جنگل و مرتع چگونه هست؟ ابتدا با یک سری مفاهیم آشنا می‌شویم.

### الف - مفاهیم

مفهوم جنگل و مرتع: قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع مصوبه سال ۱۳۴۶، به عنوان مهم‌ترین متن قانونی، پیرامون موضوع جنگل‌داری این گونه جنگ را تعریف کرده است: «جنگل یا مرتع بیشه‌ای است که به وسیله اشخاص ایجاد شده باشد». یک ضابطه عمومی: پس برای تشخیص درختان جنگلی از غیر جنگلی یک ضابطه معین شده و آن هم این است که به وسیله اشخاص کاشته نشده باشند و به اصطلاح خود رو باشند در غیر این صورت «باغ» نامیده می‌شوند. البته در قانون حفاظت و بهره‌برداری در مورد جنگل‌های دست‌کاشت اشاره خواهیم کرد.

تعریف اراضی جنگلی و جنگل در قوانین پراکنده: مثلاً ماده ۱ قانون نحوه واگذاری و احیای اراضی در حکومت جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۵۸ شورای انقلاب تعریف جنگل همین ضابطه را به نحو دیگری بیان کرده است: جنگل یابیشه به مجتمعی اطلاق می‌شود متشکل از عرصه و موجودات زنده که منشأ نباتی داشته مثل درخت، درختچه، بوته، علف، نهال، خزه که صرف نظر از درجه تکامل آنها دست بشر در ایجاد و پرورش آنها دخیل نیست» این موضوع فاکتور قانونی برای تشخیص جنگلی که دست بشر در ایجاد آن دخالت ندارد می‌باشد

تعریف اراضی جنگلی: در آیین نامه اجرایی قانون ملی شدن جنگل‌ها و مراتع که قبل از این با آن سروکار خواهیم داشت اراضی جنگلی تعریف شده است «منظور از اراضی جنگلی آن دسته از زمین‌هایی است که آثار و شواهد وجود جنگل از قبیل نهال، پاجوش، یا کنده درختان جنگلی در آنها وجود داشته باشد» در این آیین‌نامه مصداق نامیده شدن این اراضی به اراضی جنگلی مشروط کرده که در تاریخ ملی شدن جنگل‌ها (۱۳۴۱). عطف در

حقوق جنگل است تعداد کنده به در هر هکتار از ۲۰ و یا تعداد نهال یا بوته جنگلی در هر هکتار جداگانه یا مجموعاً از ۱۰۰ عدد تجاوز نکند.

در آیین نامه اجرایی قانون ملی شدن جنگل‌ها و مراتع آمده است که « زمین‌هایی که در آنها درختان خود روی جنگلی به طور پراکنده وجود دارد و حجم درختان موجود در شمال کشور از حوزه آستارا تا حوزه گلیداغ در هر هکتار کمتر از ۵۰ متر مکعب باشد و در سایر مناطق ایران مانند زاگرس مرکزی کمتر از ۲۰ متر مکعب باشد و مشروط بر آنکه در تاریخ ملی شدن جنگل‌ها تحت کشت و آیشن باشد. اگر در چنین اراضی درختان جنگلی شمشاد وجود داشته باشد و حجم آنها بیش از ۳۰ متر مکعب در هکتار باشد، این قبیل اراضی را هم در حکم اراضی جنگلی محسوب می‌داریم.»

در ماده ۱ قانون نحوه واگذاری و احیای اراضی در حکومت جمهوری اسلامی ایران به موضوع واگذاری اراضی می‌پردازد و بخشی از آن هم اراضی جنگلی و مرتعی است و موضوع بهره‌برداری از آنها است، اراضی جنگلی را چنین تعریف می‌کند: «جنگل می‌تواند به یکی از اشکال ذیل باشد... از نظر قانونی معمولاً باید آخرین اراده قانون‌گذار را در تاریکی جنگل در نظر بگیر، بنابراین آنچه بیشتر مد نظر ما هست، لایحه شورای انقلاب در مورد اراضی جنگلی است «لایحه قانونی واگذاری اراضی در حکومت جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۵۹»

تعریف مرتع: قانون اصلاح لایحه قانونی واگذاری اراضی در حکومت جمهوری اسلامی ایران می‌گوید «مرتعه آن دسته از اراضی اعم از کوه، دامنه کوه یا زمین مسطحی گفته می‌شود که در فصل چرا دارای پوششی از نباتات علوفه‌ای خودرو و با توجه به سابقه چرا، ترفند عرفاً مرتع شناخته می‌شود»

اراضی آیش: هرچند پوشش علوفه‌ای یا نباتات را داشته باشند آنها را مرتع نمی‌دانیم



انواع مرتع: به مرتع مشجر و غیر مشجر تقسیم می‌شوند دقت کنید بعداً در تحلیل احکام، قانون حفاظت و بهره‌برداری منابع طبیعی با این موارد خیلی سر و کار داریم که احکام این دو خیلی متفاوت بودند.

۱. مرتع مشجر: به مرتعی گفته می‌شود که بر اساس فاکتورهایی که در این آیین‌نامه آمده (قانون نحوه واگذاری و احیای اراضی در حکومت جمهوری اسلامی ایران) اگر مرتع دارای درختان جنگلی خود رو باشد، به آن اصطلاحاً مرتع مشجر گفته می‌شود.

۲. مرتع غیر مشجر: مرتعی است که فاقد درختان خودرو باشد. قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع در بند ۷، ۸ و ۹ ماده ابین مرتع‌مشجر و غیر مشجر تفکیک قائل شده است. از نظر این قانون، مرتع مشجر مرتعی است که دارای درختان جنگل خودرو است ولی مرتع غیر مشجر چنین درختانی را ندارد.

فرق مرتع مشجر با اراضی جنگلی: قانون حفاظت و بهره‌برداری شرطی گذاشته تا بتوانیم مرتع را از جنگل تفکیک کنیم. این قانون می‌گوید فرد مست مشجر با اراضی جنگلی است که حجم درختان موجود در هر هکتار اگر در شمال کشور باشد یعنی از حوزه آستارا تا گلی داغی و اگر بیش از ۵۰ متر مکعب نباشد و غیر از شمال کشور نباید بیش از ۲۰ متر مکعب باشد؛ در غیر این صورت دیگر مرتع مشجر نامیده نمی‌شود بلکه اراضی جنگلی گفته می‌شود.

مرتع غیر مشجر اراضی است که از نباتات علوفه‌ای خودرو تشکیل شده اعم از کوه یا دامنه کوه یا زمین مسطح که مشمول این تعریف می‌باشد. قانون حفاظت و بهره‌برداری از اراضی ماسه‌ای ساحل دریا را تا حدود ۳۰۰ متر از حریم دریا را هر چند شرایط تعریف مرتع داشته باشند را مشمول تعریف جنگل، اراضی جنگلی و مرتع اعم از مشجر و غیر مشجر قرار نداده

است. در ماده ۱ ذیل بند ۹ اشاره شده است این اراضی بیشتر تحت تعریف اراضی مستحدث و ساحلی و از لحاظ مقررات قانونی هم تابع اراضی مستحدث و ساحلی هستند. چند اصطلاح مهم دیگر:

گنده: آن قسمت از تنه درخت است که پس از قطع شدن یا سوزاندن در زمین باقی می ماند در اراضی موضوع بحث خواهد بود.

نهال: به آن دسته از درختان جوان جنگلی گفته می شود که دارای ساقه مشخص است و قطر آن کمتر از ۵ سانتی متر است. در بخش ضوابط قانونی بهره برداری احکامی دارد که به آن اشاره خواهیم کرد. منتها در تعریف نهال قانون حفاظت و بهره برده جنگل ها، بین درخت شمشاد و سایر درختان تفکیک قائل شده است در مورد نهال درخت شمشاد قطر کمتر از ۳ سانتی متر باید باشد اما در مورد سایر نهال درختان، کمتر ۵ سانتی متر.

توده جنگلی: براساس بند به ماده ۱ قانون حفاظت و بهره برداری مراتع و جنگل ها، توده جنگلی به آن دسته از قطعات مجزای از جنگل یا آن دسته از مراتع مشجر یگفته می شود که وسعت آن کمتر از ۱۰ هکتار باشد و اگر بیش از ۱۰ هکتار بود " توده جنگلی نامیده نمی شود به شرطی که حجم درختان جنگلی موجود در آن بیش از ۳۰۰ متر مکعب در هکتار باشد.

#### مبحث طرح های جنگل داری

تعریف: آن دسته از طرح هایی است که مقدار و محل، موقع برداشت، میزان و مکان و مدت اجرا و نحوه بهره برداری و عملیات احیا و عمرانی در داخل جنگل یا جنگل های دیگر به تصویب سازمان جنگلبانی رسیده باشد. قانون گذار در احکام قانون منابع طبیعی و در مورد مصارف روستایی بحث حفاظت و بهره برداری، استثنائاتی را در مورد مصارف بیان کرده است.

مصارف روستایی: منظور آن دسته از مصالح چوبی یا سوخت است که مورد نیاز افراد یا ساکنان دهکده هایی که مجاور یا داخل جنگل می باشند از جمله شامل آن دسته از مصارف

چوبی که برای ساختن ساختمان‌های مسکونی، مساجد، درمانگاه‌ها، مدارس، انبارها، اصطبل، سدهای چوبی، پل و محصور کردن مزارع و باغات و محوطه‌های آنها استفاده می‌شود.

گردینه: به قسمتی از تنه درخت گفته می‌شود که استوانه‌ای شکل است و معمولاً از آن انواع چوب یا روکش تهیه می‌شود و با چکش و یا رنگ علامت گذاری می‌شود و اصطلاحاً تنه‌یدرخت بریده شده است.

استیر: به میزان هیزمیگفته می‌شود که یک متر مکعب فضا را اشغال می‌کند هر استر معادل ۰/۶ متر مکعب چوب محسوب می‌شود. درختان جنگلی ایران که موضوع این قانون است و ما احکام آن را مورد بررسی قرار می‌دهیم، از نظر قانون حفاظت و بهره برداری به ۳ دسته تقسیم می‌شوند:

مطابق بند ۱۷ ماده ۱ قانون حفاظت و بهره برداری جنگل‌ها و مراتع؛

۱. دسته اول شامل درختان زریبی، شمشاد، سرخدار، گردو، بازار آزار و ارس.
۲. دسته دوم شامل راش، بلوط، زبان گنجشک، افرا، مَلَج، شیروار، توسکا، نمدار.
۳. دسته سوم شامل اوجا، سفید بلک، تلهو، ممزر و سایر گونه‌هایی که در دو دسته اول و دوم نیستند.

شاخه قطور: برخلاف نهال قطر آن بیش از ۵ سانتی متر باشد و موضوع احکام این قانون قرار بگیرد.

مفاهیم پیرامون چرا در مراتع:

طرح مرتع‌داری: به آن دسته از طرح‌هایی گفته می‌شود که به تصویب وزارت طبیعی سابق می‌رسید و در حال حاضر سازمان جنگل‌ها و مراتع آن را با موضوع بهره‌برداری از مرتع تصویب می‌کند.

واحد دامی: هر رأس گوسفند را در اصطلاح یک واحد دامی می‌نامند. منتها قانون گذار در بند ۲۹ ماده ۲۱، بز را از شمول این تعریف جدا کرده است. دلیل آن هم تخریب زیاد است که نسبت به گوسفند در چرا به جوانه‌ها و سرشاخه‌های نهال‌ها و درختچه‌ها وارد می‌سازد. با این معیار هر یک بز یا گاو و ... را معادل ۴ گوسفند یا ۴ واحد دامی محاسبه می‌شود.

### ب- مالکیت جنگل و مرتع

از لحاظ مالکیت بر اساس اصل ۴۵ قانون اساسی، جنگل و مرتع به عنوان اموال عمومی و انفال قلمداد می‌شوند. بر اساس حکم ذیل اصل ۴۵ قانون اساسی، این اموال عمومی یا انفال در اختیار حکومت اسلامی قرار داده شده تا بر اساس مصالح عامه مدیریت و بهره‌برداری شوند. از لحاظ تاریخی، قوانین مالکیت جنگل‌ها و مراتع ۳ دوره را طی کردند. البته اختلافاتی هم بین فقها وجود دارد که آیا جنگل‌ها را از لحاظ قانونی و یا فقهی در قالب مشترکات عمومی قرار دهیم و یا انفال و مباحات.

آنچه در اصل ۴۵ قانون اساسی بدان اشاره شده است، جنگل‌ها و مراتع از مصادیق انفال و ثروت‌های عمومی قلمداد می‌شوند. وقتی از انفال صحبت می‌شود، (در قانون جنگل‌ها و مراتع با قانون ملی شدن جنگل‌ها مصوب ۱۳۴۱ چنین اصطلاحی به کار نرفته بود و معادل اموال عمومی قلمداد شده بود). در این اصل به طبیعت از نظریات فقهای شیعی، انفال عمومی در قالب ثروت عمومی و یا انفال بیان گردیده است.

منظور از انفال چیست؟ این کلمه جمع نفل یا نفل به معنی بخشش است و منظور اولیه از آن شامل آن دسته از غنایمی می‌شد که در میدان نبرد به دست مسلمانان می‌افتاد و تحت این عنوان یاد می‌شد. همچنین به معنی عطایای الهی هم هست که باید در راه خدا مصرف شود. بیشترین منظور در قانون اساسی از همین تعریف استنباط می‌شود. در منابع دینی مانند قرآن کریم، این سوره به نام انفال وجود دارد و در اولین آیه این سوره مبارکه از این کلمه استفاده شده است. پیرامون انفال و مباحث زیادی در فقه بحث شده است:

۱. منظور از انفال و غنائم جنگی است و شامل سایر موارد نمی‌شود.
۲. فقط شامل بدر ... است و روی الف و لام انفال تکیه می‌کنند.
۳. منظور از انفال همان فئ است که در واقع اموال خدا و رسول خدا و جانشین او محسوب می‌شود.

این‌ها نمونه‌های اختلافات دست خود فارغ از این اختلافات در قانون اساسی قانون‌گذار اراضی جنگلی را یکی از مصادیق انفال بیان کرده است هر چند قانون سابق، جنگل را جزو اموال عمومی ذکر کرده بود. در جمع‌بندی در حال حاضر براساس اصل ۴۵ قانون اساسی، جنگل و مرتع در زمره انفال محسوب و به عنوان ثروت‌های عمومی به شمار می‌آیند. از لحاظ تاریخ حقوقی و قانونی ما ۳ دوره متفاوت در بحث جنگل و اراضی جنگلی در بحث مالکیت شاهد هستیم:

- دوره اول؛ دوره خالصجات است که قبلاً اشاره کردیم. جنگل‌ها و مراتع خالصه که آموزش بر عهده اداره خالصجات بود و اینها شامل خالصجات عشایری که در اختیار خان‌ها بود، خالصجات روستایی که در اختیار کدخدا قرار می‌گرفت و در مجموع تمام اختیارها در اختیار سازمان یا پادشاه بود و اداره خالصجات هم در همین راستا تشکیل شده بود. ما به رقبات نادری و ناصری هم اشاره کردیم.
- دوره دوم؛ نظارت دولت بر مالکیت جنگل: در دوره مالکیت خصوصی شناسایی می‌شود ولی دولت، نظارت بر نحوه بهره‌برداری از جنگل‌ها که آن هم نظارت فنی است. اداره خالصجات در سال ۱۲۹۷ تأسیس و زیر نظر وزارت دارایی تشکیل، و در همین راستا عمل می‌کرد.
- دوره سوم؛ اوایل دهه ۴۰ ملی شدن جنگل‌ها و مراتع از لحاظ حقوق عمومی نقطه عطف است. ما در دوره که در واقع دوره ملی شدن جنگل‌ها است، قانون ملی

شدن جنگل‌ها در سال ۱۳۴۱ که البته آیین‌نامه بود و به قانون ملی شدن جنگل‌ها معروف شد به تصویب رسید.

نکته مهم که دانشجویان گرامی باید توجه کنید این است که از این تاریخ به بعد جنگل جنبه خصوصی پیدا نمی‌کند و در واقع متعلق به دولت می‌باشد. براساس ماده ۱ قانون ملی شدن جنگل‌ها و مراتع «عرصه و اعیانی کلیه جنگل‌ها و مراتع و بیشه‌های طبیعی و اراضی جنگلی کشور، جزو اموال عمومی محسوب می‌شوند. بنابراین از لحاظ حقوق عمومی رژیم اموال عمومی حاکم می‌شود. این اموال براساس ماده ۱ متعلق به دولت است، حتی اگر هم از این تاریخ افراد آن را متصرف شده باشد و سند مالکیت هم گرفته باشند، مالک دولت از بین نمی‌رود.

دقت فرمایید: فرض واصل بر این است «هم در این قانون و هم در قوانین حفاظت و بهره‌برداری و نحوه واگذاری اراضی در حکومت جمهوری اسلامی ایران، اراضی جنگلی و مرتعی که آنها را تعریف کردیم جزو اموال عمومی محسوب می‌شود». قبل از این در بحث قانون ثبت اسناد و املاک مصوب ۱۳۱۰، مقرر شده بود که در قانون ثبت عمومی و تحدید حدود، جنگل‌ها و مراتع عمومی به عنوان اراضی عمومی و دولتی قابل ثبت نیست.

بنابراین و بدین ترتیب قاعده ملی شدن جنگل‌ها وضع می‌شود اما دقت کنید طبعاً برخی از اشخاص ممکن است، ادعاهایی را مطرح نمایند یا ممکن است در اجرای ملی شدن جنگل‌ها توسط وزارت منابع طبیعی وقت به اموال و یا بخشی از املاک خصوصی باشند و یا حداقل چنین ادعایی شده باشد. قانون‌گذار علیرغم توجه به شمول ملی شدن جنگل‌ها و مراتع، ذکر کرده است تعارضات، اختلافات و ادعایی از طرف صورت پذیرد؛ به همین دلیل این ادعاها را جزء مستثنیات از قاعده عمومی ملی شدن جنگل‌ها و مراتع شناسایی کرده است.

منظور از مستثنیات چیست؟ بخشی از عرصه و اعیانی مجاور و محاط جنگل‌ها و مراتع که بنابر ملاحظاتی مشمول حکم ملی شدن جنگل‌ها و مراتع قرار نمی‌گیرد.

سازمان اصلاحات ارضی مصوب ۱۳۴۰: این ملاحظات ممکن است وجود مالکیت خصوصی و به دلیل وجود اسناد باسابقه‌ای باشد که اشخاص دارا هستند و ادعاهای مشروعی است که اشخاص نسبت به مالکیت بخشی از اراضی دارند. در این حالت قانون‌گذار در ماده ۴ در بحث مواد غیر مشجر به سند ملکی اشاره کرده است. براساس بند الف ماده ۱۴ «نسبت به مراتع غیر مشجر که به نام مرتع دارای سند مالکیت هستند و با ملاحظه قانون اصلاحات ارضی سال ۴۰، اگر مراتع مزبور زائد به حد نصاب دولت انتقال پیدا کرده باشند یا در آینده انتقال پیدا کند، این مراتع در اختیار سازمان اصلاحات ارضی قرار می‌گیرد.»

مستثنیات نیز دو دسته‌اند: مستثنیات مطلق و مستثنیات نسبی. منظور از مستثنیات مطلق آن دسته از اراضی می‌باشند که مطلقاً از شمول قواعد ملی شدن جنگل‌ها خارج هستند و اساساً در موضوع بحث ما قرار نمی‌گیرند و به قول فقهی، تخصصاً از موضوع خارجند. همچنین مستثنیات نسبی تخصصاً خارج از موضوع هستند.

در مورد مستثنیات مطلق نکته قابل توجه اینکه براساس تبصره ۳ ماده ۲ قانون ملی شدن جنگل‌ها، عرصه و محوطه، تأسیسات و خانه‌های روستایی، زمین‌های زراعی و آن دسته از باغاتیکه در محدوده مالکیت اسناد جنگل‌ها و مراتع تا تاریخ تصویب این قانون ۱۳۴۱ احداث شده‌اند، مشمول ماده ۱ ملی شدن جنگل‌ها قرار نمی‌گیرند. به عبارت دیگر در موارد اختلافی اگر اشخاص می‌توانستند ثابت کنند که عرصه تحت تصرفشان جزو تأسیسات و خانه‌های روستایی است یا زراعی و باغی و در محدوده اسناد مالکیت جنگل‌ها و مراتع است، آنگاه آنها را تحت عنوان مستثنیات مطلق مورد شناسایی قرار خواهیم داد.

در همین راستا ادارات ثبت اسناد و املاک مجاز بودند (فعلاً و قتش گذشته است) با تشخیص و گواهی سازمان جنگل‌ها و مراتع برای اشخاصی که این‌گونه اراضی را در اختیار داشتند، سند مالکیت عرصه و اعیانی را صادر نمایند. علاوه بر اینها آن دسته از مراتع غیر مشجری که به نام مرتع قبلاً دارای سند مالکیت بودند، همچنین با توجه به قانون اصلاحات

ارضی به دولت انتقال پیدا کرده و یا در آینده به دولت انتقال پیدا کند، از لحاظ مالکیت در اختیار متقاضیان سازمان اصلاحات ارضی سابق باقی بماند اما می‌توانستند این اراضی را در اختیار کشاورزان و شرکت‌های تعاونی محلی و اتحادیه شرکت‌های تعاونی که امروزه به شرکت‌های تعاونی روستایی معروف هستند قرار گیرد. این مراتع غیر مشجر از احکام قانون ملی شدن ماده ۱ مستثنی هستند همچنین از مفاد ماده ۳۶ قانون حفاظت و بهره برداری جنگل‌های کشور هم مراتع غیر مشجر را از جنگل‌ها و مراتع مستثنی کرده است. نکته قابل توجه در مورد مستثنیات نسبی:

۱- آن دسته از مستثنیاتی که به موجب حکم کمیسیون موضوع ماده ۵۶ قانون حفاظت و بهره‌برداری از مراتع و جنگل‌ها از شمول احکام و حقوق ملی شدن جنگل‌ها و مراتع خارج هستند.

۲- براساس بند ۲ ماده ۴ قانون ملی شدن جنگل‌ها و مراتع، آن دسته از منابع غیر مشجری که در واقع با توجه به قانون اصلاحات ارضی در اختیار اشخاص قرار گرفته و بعداً به موجب اسناد مالکیت و همچنین آراء قطعی محاکم قضایی یا هیأت‌های رسیدگی به املاک در محدوده املاک مزروعی قرار می‌گیرند، مشمول مقررات قانون ملی شدن جنگل‌ها نیستند.

۳- برخی از مصادیق مراتع غیر مشجرو آن دسته از مراتعی که برای تعلیف دام در اجرای ماده ۶۴ قانون حفاظت و بهره‌برداری قرار می‌گیرد هم جزو مستثنیات مالکیت در نظر گرفته شود منتها در موارد اختلافی رسیدگی به اختلافات یکه در مورد قلمرو مستثنیات نسبی وجود دارد.

ممکن بود اشخاص به نحوه و فرآیند ملی شدن جنگل‌ها و مراتع اعتراض و ادعاهایی را داشته باشند. سؤال اساسی این است که نحوه رسیدگی به اعتراضات اشخاص چگونه است؟ دانشجویان گرامی دقت بفرمایید که از سال ۱۳۴۰ تا کنون فرآیند و مکانیسم قانونی



اعتراض مراحل متعددی را سپری نموده است که بنده به اجمال در شش مرحله خدمتتان معرفی خواهم نمود

### مرحله اول - کمیسیون ماده ۲۰

بعد از تصویب و اعمال قانون ملی شدن جنگلها مصوب ۱۳۴۱، ماده ۲۰ آیین نامه سال ۴۲ این قانون تشخیص ملی شدن را بر عهده جنگل دار گذاشته بود و اشخاص معترض می توانستند در صورتی که ادعایی دارند به کمیسیون موضوع ماده ۲۰ این آیین نامه که متشکل از رئیس کشاورزی استان، سرچنگدار و بازرس جنگلداری بود اعتراض خود را اعلام نمایند. کمیسیون بررسی و نظرش قطعی بود.

### مرحله دوم - کمیسیون ماده ۵۶

با تصویب قانون حفاظت و بهره برداری از جنگلها و مراتع در ماده ۵۶ قانون کمیسینی برای رسیدگی به اعتراضات پیش بینی شد و سعی نمود ایرادات کمیسیون ماده ۲۰ را مرتفع نماید. بر اساس کمیسینی که در ماده ۵۶ از قانون حفاظت و بهره برداری از اراضی مصوب ۱۳۴۹ پیش بینی شده بود، مسئله تشخیص اراضی و تشخیص مستثنیات براساس همین ماده ۵۶ در همان سال هاپیش بینی شده بود. تشخیص اینکه چه مواردی از مستثنیات و چه مواردی اراضی ملی محسوب می شود، بر اساس حکم ماده ۵۶ همین قانون حفاظت و بهره برداریا وزارت منابع طبیعی وقت بود، به ادعاهایی که در زمینه قلمرو مستثنیات وجود داشت رسیدگی می کرد.

براساس ماده ۵۶ « تشخیص منابع ملی شده و همچنین مستثنیات موضوع ماده ۲ قانون ملی شدن جنگلها و به طور مشخص تبصره ۲ یعنی آن دسته از توده های جنگلی محاط در زمین های زراعی و آن دسته از زمین هایی که اشخاص سند مالکیت دارند، همچنین در تبصره ۳ موضوع عرصه و اعیانی خانه ها و باغات، برعهده کمیسیون ماده ۵۶ قرار داده شده بود.

براساس ماده ۵۶ «ظرف یکماه پس از اخطار کتبی یا آگهی وزارت منابع طبیعی وقت به وسیله یکی از روزنامه‌های کثیرالتنشر مرکز و یکی از روزنامه‌های محلی و یا سایر وسایل معمول به اشخاص ذی‌نفع می‌توانستند به نظر وزارت منابع طبیعی در خصوص اعلام ملی شدن اراضی چگونگی اعتراض بکنند،البته با ذکر دلیل و مستندات به کمیسیون ماده ۵۶. این کمیسیون مرکب است از: فرماندار، رئیس دادگاه شهرستان، سرپرست منابع طبیعی محل یا نماینده آنها تشکیل جلسه می‌داد. کمیسیون حداکثر سه ماه به اعتراضات واصله رسیدگی و تصمیم نهایی‌اش را اعلام و این نظر قطعی بود که یکی کمیسیون تشخیص می‌داد این اراضی ملی هستند و شامل مستثنیات مطلق و نسبی می‌شود، آنگاه سند صادر و به نام دولت به ثبت رسیده و ملی محسوب شده و یا جزو مستثنیات حکم صادر می‌گردید. کمیسیون ماده ۵۶ مکلف بود، به درخواست وزارت منابع طبیعی، دستور رفع تصرف را صادر کند و مأموران انتظامی هم اگر تصرف یبود، دستور کمیسیون را اجرا بکنند.

این فرایند و نحوه اجرای تشخیص کمیسیون ماده ۵۶ طبق تصره‌های چهارگانه این قانون ذکر شده است. نظر کمیسیون هم قطعی بود. این فرآیند تا سال ۱۳۶۰ ادامه داشت و عملاً مشکل جدی ای وجود نداشت. چون کمیسیون ماده ۵۶ به تقاضاها رسیدگی و اصطلاحاً فصل خصومت می نمود.

### **مرحله سوم- دیوان عدالت اداری**

با تصویب قانون دیوان عدالت اداری، این مرجع صلاحیت بررسی و رسیدگی به شکایات علیه تصمیمات کمیسیون ماده ۵۶ را پیدا نمود. قبل از این آراء کمیسیون قطعی بود ولی از سال ۶۰ سیل دعاوی به سوی دیوان روانه شد. از سویی دیگر شورای نگهبان اعلام نمود که چون مهلت اعتراض مذکور در ماده ۵۶ شرعی نیست، آراء و تصمیمات سابق کمیسیون را غیر شرعی اعلام نمود. این فرایند تا سال ۱۳۶۷ ادامه داشت.

### مرحله چهارم - هیأت ماده واحد

با تصویب قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی موضوع اجرای ماده ۵۶ جنگل ها و مراتع مصوب ۱۳۶۷ برای رسیدگی به اعتراضات هیأتی پیش بینی شد که به هیأت ماده واحد معرف شد. قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی موضوع اجرای ماده ۵۶ قانون حفاظت و بهره برداری از جنگل ها مصوب ۱۳۶۷، کمیسیون ماده واحد ای را پیش بینی می کند که در آنجا این کمیسیون وظیفه رسیدگی به تعیین تکلیف اراضی اختلافی کشاورزان و سازمان جنگل ها و مراتع را صالح به رسیدگی می شود و از آنجایی که قانون حفاظت و بهره برداری از جنگل ها تصمیم کمیسیون ماده ۵۶ را غیرقابل اعتراض می دانست و بحث هایی در مورد نحوه اعتراض به تصمیمات این کمیسیون مطرح می شود

از سال ۱۳۶۷ تا سال ۱۳۸۹ دیگر دیوان عدالت اداری صلاحیت رسیدگی نداشت و این امر به صلاحیت هیأتی هفت نفره متشکل از مدیر کشاورزی استان، جنگلدار، جهاد سازندگی، عضو هیأت و گذاری اراضی، یک نفر قاضی و دو نفر از اعضای شورای اسلامی یا عشایر محل واگذار شد.

### مرحله پنجم - شعب ویژه قضایی

با تصویب قانون افزایش بهره وری کشاورزی و منابع طبیعی مصوب ۱۳۸۹، صلاحیت هیأت ماده واحد سلب و مقرر گردید ظرف مدت یکسال شعب ویژه قضایی در هر استان مستقیماً به اعتراضات رسیدگی نمایند.

### مرحله ششم - وضعیت کنونی

با تصویب قانون رفع موانع تولید رقابت پذیر و ارتقاء نظام مالی کشور، مهلت یکسال قانون سال ۱۳۸۹ تا پنج سال تمدید شد. به موجب رأی وحدت رویه ۷۵۰ دیوان عالی کشور نیز پس از اتمام مهلت دیگر شعب قضایی ویژه حق رسیدگی نخواهند داشت و حسب مورد و به صورت استثنایی هیأت ماده واحد می تواند رسیدگی کند.

در حال حاضر عملاً کمیسیون ماده ۵۶ وجود ندارد. در جمع‌بندی این بخش اگر بخواهیم به اختصار اشاره کنیم؛ از لحاظ مالکیت در حال حاضر براساس اصل ۴۵ قانون اساسی، جنگل‌ها در زمره انفال می‌گیرد. در سال ۱۳۴۰ جنگل‌های ملی اعلام و کلیه عرصه و اعیانی آن دسته از مواردی که در زمره تعریف جنگل، اراضی جنگلی و مراتع قرار می‌گیرند متعلق به دولت می‌باشد و بر اساس حکم ذیل اصل ۴۵ قانون اساسی در اختیار حکومت اسلامی قرار دارد. اگر اشخاص ادعایی در خصوص مستثنیات مطلق یا نسبی داشتند به کمیسیون ماده ۵۶ یا کمیسیون ماده واحده مصوب ۱۳۶۷ مراجعه نمایند با تصویب قانون حفاظت، حفظ و حمایت از منابع طبیعی و ذخایر جنگلی مطابق ماده ۱ و ۲، تشخیص بر عهده وزارت جهاد کشاورزی قرار دارد. در حال حاضر این مسئله تقریباً خاتمه یافته است و به این موضوعات رسیدگی نمی‌شود، حتی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری هم به این موضوع رسیدگی نمی‌کند. چون فرصت زمانی آنها گذشته و در حدی که در سال گذشته هیئت هم در خود سازمان جنگل‌ها و مراتع تشکیل که به این اختلاف رسیدگی می‌کرد که البته فرصت زمانی آن هم سپری شده و در حال حاضر امکان رسیدگی وجود ندارد. البته محاکم عمومی به سایر شکایات مربوط به اختلاف افراد و دولت من باب صلاحیت عام در زمینه مالکیت رسیدگی می‌نمایند. اینجا منظور اعتراض به تشخیص است.

### ج- بهره‌برداری و حفاظت جنگل‌ها و مراتع

اگر مالکیت جنگل‌ها و مراتع در اختیارات حکومت اسلامی و در زمره انفال و ثروت‌های عمومی می‌باشند نسبت به منافع جنگل‌ها و مراتع آیا فقط دولت صلاحیت انحصاری دارد و مجاز به بهره‌برداری و انتفاع از منافع آن را دارد؟ یا اینکه اشخاص حقوق خصوصی هم می‌توانند از آن‌ها بهره‌برداری نمایند؟ آیا دولت می‌تواند این اراضی را بفروشد و یا واگذار کند و یا اجاره دهد؟

در پاسخ باید گفت سه نگاه کلی وجود دارد:

۱. دولت منابع طبیعی را در اختیار گرفته است؛ طبق قوانین مربوط به ملی شدن آب، نفت، جنگل‌ها و مراتع، در صلاحیت انحصاری دولت قرار دارد و اشخاص نمی‌توانند اسناد مالکیت و بهره‌برداری از اینها اقدام بنمایند و طبعاً در این خصوص ضمانت اجراهای جزایی هم قانون‌گذار پیش‌بینی کرده است.

۲. این اراضی در اختیار حکومت اسلامی است و فقط می‌تواند آن‌ها را مدیریت کند؛ ملی اعلام شدن هم به معنی مالکیت انحصاری دولت نیست بلکه دولت می‌تواند واگذار کند بفروشد یا اجاره بدهد. اصلاً از توان دولت خارج است که به شکل انحصاری نسبت به بهره‌برداری از منابع جنگلی و مرتعی و یا سایر منابع طبیعی اقدام کند.

۳. نگاه میانه؛ مالکیت از آندولت باقی می‌ماند ولی منافع حاصل از این منابع در قالب طرح‌های اجاره‌ای مدیریت می‌شود.

از سه نگاه فوق، کدام نگاه بر نظام حقوقی و اجرایی ایران حاکم است؟

از زمانی که جنگل‌ها و مراتع ملی اعلام شد، ما شاهد تحول رویکردها هستیم. در ماده ۲ آیین‌نامه اجرایی قانون ملی شدن جنگل‌ها و همچنین ماده ۳ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع، آنچه که از این دو متن قانونی برمی‌آید این است که مسئله واگذاری اراضی و انتقال مالکیت عرصه‌های منابع طبیعی ممنوع است و اصلاً راجع به واگذاری بحثی مطرح نشده است و خیلی نسبت به واگذاری قطعی یا انتقال و فروش و اشخاص خصوصی سخت گرفته و اختیاری داده نشده است.

ماده ۲ آیین‌نامه اجرایی قانون ملی شدن جنگل‌ها می‌گوید: «سازمان جنگلبانی مجاز است اجرای طرح‌های جنگل‌داری را از طریق مزایده به عشق و اشخاص واجد شرایط واگذار نماید» دقت شود اجرای طرح واگذار شود نه مالکیت.

ماده ۳ قانون حفاظت و بهره برداری هم قید می کند: «بهره برداری از منابع مذکور در ماده ۲ توسط اشخاص حقیقی یا حقوقی در هر مورد طبق طرحی به عمل خواهد آمد که به تصویب سازمان منابع طبیعی رسیده باشد و آن سازمان با رعایت مفاد طرح های مصوب، قرار داد لازم را تنظیم و پروانه بهره برداری صادر خواهد کرد؛ دقت بفرمایید فقط پروانه بهره برداری و انتقال مالکیت یا واگذاری قطعی. سازمان منابع طبیعی بر اساس این قانون مجاز بود خودش رأساً به بهره برداری اقدام کند یعنی از طریق تشکیل شرکت های استحصال زغال یا چوب و فراورده های جنگلی اقدام کند و یا اجازه دهد اشخاص حقیقی یا حقوقی اقدام نمایند. این راجع به دیدگاه طرح در این قانون. قانون جنگل ها و مراتع حتی اجازه نمی دهد آن دسته از شرکت هایی که برای بهره برداری از اراضی جنگلی تأسیس می شوند، میزان سهامشان از سهام دولت بیشتر شود یعنی باید قالب شرکت دولتی از بین نرود و سهم دولت از ۵۱٪ کمتر نشود و این نشان می دهد این شرکت ها هنوز هم دولتی اند.

مواد ۳۱ و ۳۴ قانون حفاظت و بهره برداری و همچنین مواد ۳۰ و ۳۲ آیین نامه اجرایی لایحه قانونی اصلاح لایحه قانونی واگذاری و احیای اراضی در جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۵۹ کلمه را تحت عنوان «اجاره» آورده است. این نشان می دهد در قالب اجاره هم می شود این اراضی را واگذار کرد. اما متأسفانه برخی قوانین پراکنده مخصوصاً در اواخر دهه ۶۰ و ۷۰ را به تصویب رسید که اجازه فروش منابع طبیعی و واگذاری قطعی آنها را داد. یکی از منشأ مشکل زمین خواری به حل مسئله بر می گردد یعنی هم قانون ملی شدن جنگل ها، هم قانون حفاظت و بهره برداری از جنگل ها و مراتع و هم لایحه نحوه واگذاری اراضی در حکومت جمهوری اسلامی ایران که مقررات و قوانین بسیار خوبی بودند اما بعداً یک سری مقررات ایجاد می شود که اجازه فروش منابع طبیعی را به دولت می دهد. در واقع ما با این مقررات که بیان خواهیم کرد شاهد گذار از مالکیت دولت به سمت مالکیت خصوصی هستیم و خیلی از پرونده های زمین خواری و داستانش از اینجا شروع می شود که

اساساً اجازه فروش اراضی ملی به دولت داده شد هر چند مقاله سختگیرانه‌ای دارد و ما این اجازه داده شده است. در اینجا برخی مقررات فوق‌الذکر اشاره می‌شود:

بسیار مهم: براساس تبصره ۱ ماده واحده قانون الحاق ۲ تبصره به ماده ۳۲ آیین‌نامه اجرایی لایحه قانونی نحوه واگذاری اراضی در حکومت جمهوری اسلامی ایران، اولین زمینه‌های واگذاری قطعی و فروش اراضی ملی ایجاد شد. در تبصره ۵۴ قانون بودجه سال ۱۳۷۳ کل کشور، به وزارت جهاد سازندگی وقت اجازه داده شد تا اراضی مشمول مواد ۳۰ و ۳۲ را واگذار نماید. واگذاری در این مواد یعنی اینکه پس از بهره‌برداری طرح‌ها، فروش این اراضی به بهره‌برداران صورت پذیرد؛ البته این خیلی عجیب بود. شاید یکی از دلایلی کسب درآمد برای دولت باشد، اما این خلاف موضوع عدم انتقال قطعی مالکیت در قانون حفاظت و بهره‌وری از جنگل‌ها و مراتع وجود دارد.

همچنین مطابق ماده ۳۴ اصلاحی قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها، وزارت جهاد سازندگی موظف است تا پایان سال ۱۳۸۲ اراضی جنگلی جلگه‌ای شمال و مراتع ملی غیرمشجر کشور را که تا پایان سال ۱۳۶۵ بدون اخذ مجوز قانونی تبدیل به باغ یا زراعت آبی شده و یا برای طرح‌های تولید دام و آبزیان و سایر طرح‌های غیرکشاورزی مورد استفاده قرار گرفته‌اند براساس تشخیص کمیسیون مرکب از نمایندگان جهاد سازندگی، کشاورزی و سازمان جنگل‌ها و مراتع کشور و فرمانداری به مسئولیت جهادسازندگی و در قبال دریافت اجاره بها یا قیمت تعیین شده واگذار و یا بفروش برساند. بدیهی است از زمین‌های منابع ملی تصرف شده بعد از تاریخ فوق‌الذکر بدون قید و شرط خلع ید خواهد شد.

اما م موضوع مواد ۳۱ و ۳۲ چیست؟ (بحث واگذاری اراضی برای طرح‌ها)

مواد ۳۱ و ۳۲ به بحث واگذاری اختصاص دارد که در قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع پیش‌بینی شده است. در ماده ۳۱ در ۱۴ مورد به صورت تفصیلی به وزارت جهاد کشاورزی اجازه داده که اراضی جنگلی و مرتعی غیرمشجر ملی را بر اساس طرح‌هایی که اشخاص ارائه کرده و به تصویب می‌رسد، واگذار نماید. چرا؟

به خاطر آنکه در ماده ۳۱ آمده «برای تبدیل اراضی و مزرعه، باغ، مرتع، جنگل‌های مصنوعی، علوفه‌کاری، مؤسسات دامپروری، صنایع مربوط به مؤسسات دامپروری و جنگلی، صنایع مربوط به تولید و پرورش آبزیان، استقرار کارخانه در این اراضی، بهره‌برداری از معادن، ایجاد شهرک و احداث مسکن، تأسیس مدرسه و مجتمع‌های آموزشی، مجتمع‌های بهداشتی، تأسیسات ورزشی و جهان‌گردی و سایر مصارفی که با مباشرت دولت انجام پذیرد». ذیل ماده به گفته است: «به اشخاص حقیقی و حقوقی اجازه دهد» نه اینکه بفروشد. پس قانون‌گذار در مواد ۳۱ و ۳۲ نیز سقفی برای اجازه تعیین کرده است، به عبارتی دستورالعملی برای کمیسیون‌های واگذاری است. مثلاً در تبصره ۶ ماده ۳۱، حداکثر ۳۰ سال سقف مدت اجازه را مشخص کرده است.

در تبصره ۵۴ قانون بودجه سال ۷۴ کل کشور به دولت اجازه می‌دهد این طرح‌های مذکور در ماده ۳۰ را به قیمت منطقه‌ای اراضی مذکور به بهره‌بردار به فروش برسد. همچنین موضوع آن دسته از واگذاری‌هایی که در چارچوب ماده ۳۲ در قانون حفاظت و بهره‌برداری به واحدهای صنعتی و شهرک‌های مسکونی واگذار می‌شود، اجازه داده شد که به قیمت کارشناسی مراکز استان‌ها، این اراضی در قالب فروش واگذار شده و درآمد حاصل از فروش این اراضی به حساب درآمد عمومی واریز شود. بدین ترتیب ما شاهد گذار از رویکرد اجازه و عدم واگذاری قطعی به سمت واگذاری قطعی و فروش این اراضی هستی مکه جای بررسی نقد از نگاه حقوق عمومی دارد.

در ماده ۳۲ قید شده است: «آن دسته از شرکت‌ها و مؤسساتی هستند که در بندهای الف، ب، ج، د ماده ۳۱ شرکت‌های صنعتی و مسکونی اگر ۶۰٪ عملیات را انجام داده باشند و یا ۸۰٪ عملیات احداث را تا مدت انتظار اجازه داشته باشند با شرایط گفته شده می‌توان از آنها با اخذ هزینه‌ها، خلع‌ید و یا تمدید اجازه نمود. این هم از اجازه واگذاری در قالب فروش در بخشی از مقررات پراکنده.



اصلاحیه ماده ۳۴ قانون حفاظت و بهره برداری که به تصویب مجمع تشخیص مصلحت نظام رسید و همچنین علاوه بر این اصلاحیه تصویب ماده ۸۴ قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین. این ۲ ماده همان مصوبه بودجه سال ۷۴ ماده ۵۴ را تکرار کردند. براساس اصلاحیه ماده ۳۴ قانون حفاظت و بهره برداری وزارت « جهاد کشاورزی وقت موظف ظرف مدت ۳ سال، آن دسته از اراضی جنگلی جلگه‌ای شمال و مراتع ملی غیر مشجر که تا پایان سال ۱۳۶۵ بدون اخذ مجوز قانونی تبدیل به باغ یا زراعت آبی شده بودند و یا برای طرح‌های تولید دام و آبزیان و سایر طرح‌های کشاورزی. مورد استفاده قرار گرفته بودند بر اساس رأی و تشخیص کمیسیون مرکب از نمایندگان جهاد کشاورزی، سازمان جنگل‌ها و مراتع و فرمانداری محل در قبال دریافت اجاره بها یا قیمت تعیین شده واگذار یا به فروش برسانند. پس آن دسته از اراضی که این گامی دیگر در جهت فروش منابع طبیعی بود و می‌توان از منظر حقوق عمومی و حقوق خاک بر منابع طبیعی نقد کرد. البته در سال‌های بعد ساعاتی دیگر بر آن وارد شد.

سؤال: آن دسته از طرح‌های کشاورزی که بعد از سال ۶۵ اراضی ملی و اراضی جنگلی و مراتع غیر مشجر ایجاد شد، چه تکلیفی پیدا می‌کنند؟

در جواب باید گفت در ذیل ماده ۳۴ حکم آنها مشخص شده است. اجمالاً آن دسته از اراضی که در سال ۶۵ شروع شوند، خلع‌ید می‌شوند اما اگر قبول است سال ۶۵ باشند می‌توانند در قالب اجاره یا فروش تعیین تکلیف و واگذار شوند. منظور این کلمه فروش است که نگاهی کاملاً متفاوت با قانون قبلی ملی شدن و قانون حفاظت و بهره برداری دارد. قانون چنین پیش بینی کرده بود که مدعیانی که ادعا دارن قبل سال ۶۵ اقدام به بهره برداری کردن و مشمول ماده ۳۴ می‌شوند باید در خواست کتبی خود را به سازمان جنگل‌ها و مراتع اعلام نمایند و الا براساس فرآیندی که در تبصره ۳ ماده ۳۴ همین ماده آمده این اراضی خلع‌ید شده و براساس حکم ذیل تبصره ۳ همین ماده این اراضی در اختیار هیئت واگذاری

زمین قرار می‌گیرد و اولویت ایثارگران و افراد واجد شرایط واگذاری مجدد صورت پذیرد.

در تبصره ۵ و موارد دیگر، بحث ممیزی واگذاری مطرح می‌شود. در این تبصره و مواد اجازه دارند آن دسته از اراضی که بعد از سال ۶۵ هم امکان واگذاری دارند ابتدا به صورت موقت و مشروط و به صورت قطعی در قالب فروش واگذار کند. مثلاً برای نمونه تبصره ۵ ماده ۳۴ قانون حفاظت و بهره‌برداری گفته است: «به منظور مشارکت مردم در امر بیابان‌زدایی و کویرزدایی به جهاد سازندگی اجازه داده می‌شود تا با تهیه طرح‌های اجرایی، اراضی بیابانی و کویری که مستعد طرح‌های مصوب درخت‌کاری، بوته‌کاری، مرتع‌داری، آبخیزداری و مواردی از قبیل هستند را با اولویت واگذار نمایند.» البته این واگذاری بیابان‌ها به مردم با قانون ملی شدن جنگل‌ها مشکل ندارد که ایندر جهت کویر زدایی است، اما مسئله واگذاری قطعی و فروش بود که در این رویکرد اجازه داده شد. در ادامه قانون اجازه می‌دهد وقتی زمینی را از دولته صورت اجاره یا واگذاری مشروط دریافت کردید، بعد از ۵ سال بتوانید به صورت قطعی به مالکیت خود در آورید. نقطه کلیدی عزیمت زمین‌خواری و تشکیل پرونده‌های بزرگ موضوع زمین‌خواری به همین امر بر می‌گردد. با توجه به تجربه چندساله که به عنوان نماینده حقوقی امور اراضی در در جهاد کشاورزی داشتم چرا دولت باید منابع ملی شده را به بخش خصوصی واگذاری قطعی در قالب مالکیت و... نماید.

البته اختلاف دیدگاه بین طرف‌داران عمومی‌سازی و ملی‌شدن و خصوصی‌سازی در حقوق عمومی با طرف‌داران خصوص توزیع منابع ملی وجود دارد ولی نحوه و چگونگی واگذاری طرح‌ها و عدم اجرا و در عین حال واگذاری قطعی این اراضی، پدیده زمین‌خواری را بوجود آورده است. دیده شده است براساس رأی کمیسیون‌ها، مواد ۳۱ و ۳۲ و اصلاحیه ماده ۳۴ زمین گرفته شده و ۵ سال مدت واگذاری موقت مشروط گذشته و طرح به صورت قطعی واگذار و سند مالکیت خورده اما بعد مالک آنها را تفکیک نموده و برای سوداگری و یا طرح‌های مسکونی استفاده کرده است. مسئله کاداستر هم فرع بر این

نکته است. به فرض وجود کاداستر دقیق، اجازه فروش و واگذاری قطعی داده شده و دعاوی، حد و حدود در این زمینه جایی ندارد و فرع بر مسئله است.

در بحث نحوه واگذاری ذیل تبصره ۵ ماده ۳۴ این گونه گفته شده است که پس از گذشت حداقل ۱۰ سال از واگذاری موقت، مشروط بر انجام طرح، به تشخیص سازمان جنگل‌ها و مراتع را با رعایت شرایط و نحوه واگذاری موقت و قطعی میزان اراضی قابل واگذاری به حسب آیین‌نامه‌ای خواهد بود که به تصویب هیئت وزیران رسیده و الان هم آخرین آیین‌نامه مصوب و ابلاغ شده مربوط به سال ۱۳۹۴ است.

تبصره ۵ ماده ۷ آیین‌نامه اجرایی قانون اصلاح ماده ۳۴ قانون حفاظت و بهره‌برداری جنگل‌ها و مراتع که در سال ۱۳۸۲ به تصویب رسید، مقداری مسئله واگذاری را تعدیل می‌کند و اختیار واگذاری را به سازمان جنگل‌ها و مراتع می‌دهد. قانون بودجه سال ۱۳۷۴ حتی قیدمربوط به فعالیت‌های کشاورزی را هم حذف می‌کند و اجازه واگذاری قطعی را براساس طرح‌های ماده ۳۱ می‌دهد. روش‌های واگذاری منافع در قالب اجاره در قالب طرح‌های بهره‌برداری در قانون اجازه داده شده و این بدین معنی نیست که بخش خصوصی نتواند مشارکت کند. قانون به اشخاص اجازه داد بر اساس طرح‌هایی که ارائه می‌دهند و موارد مواد ۳۱ و ۳۲ قانون حفاظت و بهره‌برداری در قالب اجاره و واگذاری صورت هزینه و تنها اجرا شوند.

در ماده ۳۱ قانون حفاظت و بهره‌برداری، وزارت جهاد کشاورزی به صورت اجاره برای تأیید اجرای آن موارد زمین واگذار کند.

ماده ۳۴ قانون سابق اجازه می‌داد، آن دسته از اراضی ملی که تا سال ۱۳۴۸ بر اساس تشخیص کمیسیون ماده ۵۶ قبل از سال ۱۳۴۸ تبدیل به باغ و مزرعه و محل کسب و کار و یا سکونت در تصوف اشخاص بوده به متصرفین و صاحبان اعیانی فقط به صورت اجاره واگذار کند و با ملاحظات موجود در آیین‌نامه‌های اجاره‌بها در اقساط ۱۰ ساله دریافت کند. حتی قانون سابق در خصوص وزارتخانه‌ها برای واگذاری زمین به آنها سخت گرفته و

سقف تعیین کرده بود، حداکثر ۲۰ هکتار. البته با تصویب هیئت وزیران و به صورت مجانی بیشتر از آن می‌بایست اجاره پرداخت شود. تنها استثنا در مورد اراضی مورد نیاز تربیت بدنی بود که تا ۴ هکتار رایگان و مازاد بر آن با قرارداد اجاره واگذار می‌شد.

بعد از تصویب لایحه واگذاری و احیای اراضی در حکومت جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۵۹ همین قاعده تا حدودی رعایت شد و اجازه داده شد در چارچوب مواد ۳۱ و ۳۲ این آیین‌نامه، در قالب طرح‌های مصوب صورت اجاره واگذاری صورت گیرد.

ماده ۳۱ آیین‌نامه اجرایی قانون نحوه واگذاری اجازه داده برای تأسیس و توسعه مؤسسات دامداری و دامپروری و طرح‌های کشاورزی، وزارت کشاورزی وقت این طرح‌ها را بررسی کند و آنها را از طریق واگذاری زمین‌های دولتی در قالب اجاره واگذار نماید. اجاره سالیانه این اراضی هم بر اساس قیمت منطقه‌ای تعیین و اگر قیمت منطقه‌ای هم نداشت، اجاره بها توسط ۳ کارشناس ارزیابی تعیین می‌شد. حداقل مال‌الاجاره بر اساس ماده ۳۱ آیین‌نامه اجرایی قانون نحوه واگذاری، ۱۰٪ قیمت منطقه‌ای و حداقل بهای اجاره موضوع ماده ۳۲ آیین‌نامه اجرای قانون نحوه واگذاری ۲۰٪ قیمت منطقه‌ای بود. بنابراین دولت مجاز نبود کمتر از این درصدها اجاره تعیین نماید.

نکته دیگر آنکه بر فرض دولت این اراضی را در قالب فروش یا اجاره یا سایر عقود واگذار کرده باشد؛ حال سؤال این است اولاً آیا دولت در واگذاری این دسته از اراضی محدودیت‌هایی دارد یا خیر؟ آیا همه اراضی قابل واگذاری هستند؟ ثانیاً وقتی اراضی جنگلی و مراتع غیر مشجر ملی واگذار شد، نظارت بر اجرای طرح‌های مصوب چگونه بوده است؟ ثالثاً امر حفاظت از این اراضی چگونه بوده است؟

در پاسخ باید گفت قانون‌گذار در هر ۳ مورد بحث کرده است. مواردی که امکان واگذاری دارند هم در قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع پیش‌بینی شده و هم در لایحه نحوه واگذاری اراضی در حکومت جمهوری اسلامی ایران.

در پاسخ به سؤال اول بایست اشاره کرد در مورد برخی از موارد اجازه واگذاری محدود شده اما در مورد برخی دیگر خیر. لایحه ماده ۲ آیین نامه اجرایی لایحه قانون اصلاح لایحه قانونی واگذاری و احیای اراضی در حکومت جمهوری اسلامی مصوب ۱۳۵۹ که از این پس لایحه می نامیم، بر اساس این ماده، قاعده حقوقی بیان شد و گفته که کلیه اراضی در اختیار دولت جمهوری اسلامی ایران است و اراضی منابع طبیعی جنگلی و مراتع غیر مشجر بر اساس ضوابط پیش بینی شده قابل واگذاری است. بنا بر این اصل این است که همه اراضی را می شود واگذار کرد. از جمله اراضی که امکان واگذاری دارد: اراضی موات، اراضی آور شده توسط افراد و شرکت ها که دادگاه ها را مسترد کرده یا خلع ید صورت پذیرفته، اراضی بایری که قبلاً دایر بوده است بر اساس مقررات سابق ملک اشخاص بوده ولی در اصل بایر محسوب می شده است.

ماده ۲ تصریح کرده که اراضی بند «الف» یعنی اراضی موات و مراتع و اراضی بند «ب» یعنی آن دسته از اراضی خلع ید شده در اختیار حکومت جمهوری اسلامی ایران هستند و دولت می تواند آنها را به اشخاص واگذار کند. منتها آیین نامه اجرایی لایحه قانونی، بخشی از اراضی و واگذاری آنها را مطلقاً ممنوع اعلام کرده است. این اراضی شامل:

۱. جنگل ها و بیشه های طبیعی.
۲. مراتع عمومی که حریم روستا محسوب می شود. مانند مراتع طبیعی چرا احشام. هیئت ۷ نفره تشخیص موضوع را بر عهده دارد.
۳. نهالستان ها و عمومی.
۴. پارک های جنگلی و جنگل های دست کاشت عمومی.
۵. حریم قانونی تأسیسات دولتی.
۶. راه ها و حریم آنها

پس آن دسته از اراضی ملی و دولتی که بلامعارض هستند و در محدوده طرح‌های مصوب مرتع داری و جنگل‌داری و جنگل‌کاری، آبخیزداری و سایر طرح‌های مرتبط با جهاد سازندگی قرار دارد. بلامعارض بودن آنها و تشخیص آن در صلاحیت اداره کل منابع طبیعی است. البته در قدیم دیده می‌شود که برخلاف این محدودیت‌ها، جنگل‌ها و مراتع واگذار شده‌اند و سبب یکی از مهم‌ترین شکایاتی که سازمان بازرسی کل کشور در دیوان عدالت اداری شکایت و موفق به ابطال آنها شده، همین مورد است.

پاسخ ثانیاً: در مسئله نظارت؛ دولت طرح‌های جنگل‌داری و بهره‌برداری از منابع و طرح‌هایی که در کمیسیون ماده ۳۱ و ۳۲ واگذار کرده است و نباید رها شده بداند بلکه یکی از وظایف مهم جهاد کشاورزی و منابع طبیعی، نظارت بر طرح‌های بهره‌برداری است. براساس قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع قانون اصلاحی، مسئله نظارت پیش‌بینی شده برای نظارت بر طرح‌های کشاورزی و دامپروری که در ماده ۳۱ پیش‌بینی شده، هیأتی ۳ نفره مرکب از مدیر کل جهاد کشاورزی، سرجنگل‌دار و یک نفر کارشناس که بر این طرح‌ها ناظر باشند.

لایحه هم براساس مواد ۳۱ و ۳۲ اجازه داده در صورتی که اشخاص به طرز مطلوبی اجرا نکنند، قرارداد اجاره را فسخ نمایند. روش نظارتی در ماده ۳۳ قانون حفاظت و بهره‌برداری پیش‌بینی شده است. در ماده ۳۵ مشخصاً مسئله نظارت بر این طرح‌ها پیش‌بینی شده است. بر مستأجرین نظارت می‌کنند و اگر یک مستأجر تخلف کند، عندالزوم این واگذاری لغو شده یا اصلاً خلع‌ید می‌شود. پس خود قانون حفاظت و لایحه این اجازه را داده که بر این طرح‌ها نظارت صورت پذیرد. عنوان مثال مستأجر حق ندارد آن دسته از اراضی که در قالب اجاره‌به او واگذار شده به دیگری واگذار نماید. درحالی که می‌دانیم در قراردادهای موجر و مستأجر بر اساس قانون مدنی آن دسته از اراضی که منابع طبیعی به اشخاص در حال به مستأجر واگذار می‌کند، قابل واگذاری به غیر هستند.

می‌دانیم بر اساس قانون مدنی و قانون روابط موجر و مستأجر قراردادی تنظیم شود مستأجر مالک منفعت می‌شود و او می‌تواند این منافع را که مالک آن است را به دیگری واگذار کند مگر این که در قرارداد اجاره واگذاری این حق ممنوع شده باشد (شرط ضمن عقد) یعنی به طور عام اجاره در اجاره مجاز است. اما در قالب طرح‌های ملی این گونه نیست.

یعنی قانون حفاظت و بهره‌برداری قوانین مربوط به اجاره در قوانین فوق‌الذکر را تخصیص زده است. پس در مورد اجارات اراضی واگذاری منابع طبیعی حق اجاره مجدد ندارد. اگر تخلفی در این خصوص از طرف مستأجر دیده شود هیئت می‌تواند نسبت به ابطال و یا عدم تمدید قرارداد اقدام و حتی خلع‌ید نماید، این بحث اجاره در ایجاد فقط با اجازه و تعیین جهاد کشاورزی امکان دارد. در موارد دیگر هم مقرراتی را در موضوع نظارت پیش‌بینی شده است. علاقه‌مندان می‌توانند با آیین‌نامه اجرای ماده ۳۳ سال ۹۴ و وظایف هیئت نظارت ماده ۳۳ مراجعه نمایند. در ماده ۳۳ قانون حفاظت بیان داشته که اگر معلوم شود مستأجر سوءاستفاده کرده، حسب مورد نظر هیئت نظارت ماده ۳۳ قرارداد فسخ یا تمدید یا مهلت داده می‌شود و یا اینکه خلع‌ید می‌گردد در صورت لزوم می‌توان از طریق مراجع قضایی اقدام نمود.

نکته: وزارت جهاد کشاورزی می‌تواند برای تعلیف دام و یا برای اجرای طرح‌های مختلف کشاورزی و یا برای اجرای طرح‌های عمومی و عمرانی دولت مجوز و پروانه صادر نماید اما تنها موردی که از لحاظ حقوقی قابل نقد است مسئله انتقال قطعی است.

#### د- حفاظت

سومین بحث مسئله حفاظت از جنگل‌ها و مراتع است. قانون حفاظت و بهره‌برداری از مراتع، مقرراتی را برای حفاظت و بهره‌برداری از اراضی جنگل پیش‌بینی کرده است. ماده

۲ قانون صراحت دارد که حفظ و احیا و اصلاح جنگل‌ها و مراتع و بیشه‌های طبیعی بر عهده سازمان جنگل‌ها و مراتع است و این حفاظت مستقیماً بر عهده نهاد گذاشته شده است. سازمان جنگل‌ها و مراتع برای اجرای مقررات مربوط به حفاظت و بهره‌برداری جنگل‌ها، ضوابطی را مشخص کرده که در حال حاضر یگان حفاظت از منابع طبیعی، عمل نظارت را عهده‌دار است. اداره کل حقوقی منابع طبیعی در بحث پرونده‌های نظارت بر طرح‌ها، پیگیری‌های مربوط را بر عهده دارد. خود قانوناز ماده ۴۲ تا ماده ۵۲، ضمانت اجرای کیفری برای برخی از نقض‌ها پیش‌بینی کرده است. همچنین امکان بازرسی و نظارت از طرف دادستان با عنوان مدعی‌العموم و سازمان بازرسی کل کشور وجود دارد. مجموعاً مقررات حفاظتی، قانون و مقررات خوبی است. برخی عناوین که در فصل ششم قانون حفاظت و بهره‌برداری مطرح کرده، بیان می‌شود:

ماده ۴۲ «... بریدن، ریشه‌کن کردن، سوزاندن نهال، تهیه چوب و هیزم بدون اخذ پروانه ممنوع است...» و برای آن جرم‌انگاری نموده چرانیدن دام در گروه‌های اختصاصی، چرای غیرمجاز و بدون اخذ پروانه، آتش زدن اراضی جنگلی، روشن کردن آتش در تنه درختان، آتش‌سوزی عمدی، حمل چوب و هیزم بدون رعایت ضوابط، سوءاستفاده از چکش‌های ویژه برای علامت‌گذاری. پس از بریدن و بهره‌برداری و حمله به محل استحصال باید با این چکش‌ها علامت‌گذاری شود. قاچاق چوب، تأسیس کوره ذغال بدون مجوز، جعل چک کشید، گم کردن چکش. غرض‌ورزی و سوءاستفاده مأموران حفاظت و بهره‌برداری هم مواردی است که در قانون جرم‌انگاری شده و وظیفه حفاظت و نظارت از موارد معین شده است.

### **گفتار دوم - حقوق معدن**

حقوق معدن یکی از مباحث مهم و کلیدی درس «حقوق منابع طبیعی» است. اهمیت معدن و حقوق آن از این جهت است که بخش عمده حقوق منابع طبیعی در این بخش‌ها قرار



می‌گیرد یعنی حقوق نفت و گاز، حقوق منابع انرژی زیرزمینی، آب و ... بحث معدن را نیز مانند جنگل‌ها و مراتع در قالب سه بحث مالکیت، بهره‌برداری و حفاظت انجام خواهیم داد

### الف- تعریف معدن

براساس تعریف قانون مصوب ۱۳۷۷ و اصلاحات بعدی آن «معدن شامل ذخیره معدنی است». کانی‌ها که مثلاً شامل آهن، اورانیوم، آلومینیوم، الماس، گچ، آهک، نمک و طلا و ... می‌شوند اصولاً معادن به ۲ دسته تقسیم می‌شوند، معادن سطحی و معادن زیر زمینی.

معادن از لحاظ اقتصادی اهمیت زیادی دارند و از اشتغالاتی که دولت‌ها و بخش خصوصی انجام می‌دهند همین استخراج معادن است. در ایران امر معدنی سابقه طولانی دارد؛ حتی برخی فعالیت‌های معدنی و استخراج کانی‌های فلزی سابقه طولانی دارند. از جمله کانی مس که می‌توان در کرمان سابقه ۶۰۰۰ سال هم برایش ذکر کرد. در ایران منابع معدنی مانند مس، سرب، روی، آهن، فسفات، منگنز و غیره اهمیت زیادی دارند. سایر منابع معدنی مانند ماسه، رس، سوخت‌های فسیلی هم پایه فعالیت معدنی دارند. بنابراین حقوق معدنی را می‌توان پایه حقوق سایر منابع طبیعی قلمداد کرد. با آشنایی با این نظام حقوقی آگاهی بیشتری به حقوق منابع طبیعی می‌توان به دست آورد.

### ب- مقررات حاکم در بحث معادن

#### اصل ۴۵ قانون اساسی

اولین مقرر مهم در بحث معدن اصل ۴۵ قانون اساسی است که معادن را جزو ثروت‌های عمومی و انفال معرفی کرده و در اختیار حکومت اسلامی می‌داند.

#### ۲- «قانون معدن» مصوب ۱۳۷۷ و آیین‌نامه اجرایی آن:

این قانون در سال ۱۳۹۰ و ۱۳۹۲ اصلاح شده است. آیین‌نامه اجرایی آن در سال ۱۳۹۱ آخرین اصلاحیه آن به تصویب رسید است. آیین‌نامه‌ها و بخشنامه‌های هم تصویب هیئت

وزیران رسیده و در چارچوب وزارت صمت (صنعت، معدن و تجارت) مجری است یک بخش مهم از وزارت صمت «معاونت امور معادن و صنایع معدنی این وزارتخانه است. این معاونت شامل دفاتر مختلف است:

- دفتر امور اکتشاف معادن
- دفتر بهره‌برداری معدن
- دفتر نظارت امور معدنی
- دفتر امور صنایع معدنی

این دفاتر وظایف حاکمیتی مربوط به معادن را برعهده دارند.

### ج- بررسی نظام حقوق بهره‌برداری، اکتشاف و واگذاری و حفاظت از منابع معدنی

#### ۱- تعاریف پایه

- عملیات معدنی آن فعالیتی است که انجام می‌شود برای اکتشاف، استخراج و کانی‌آرایی مواد معدنی.
- کانسار یا ذخیره معدنی به آن مواد معدنی گفته می‌شود که بهره‌برداری از آن سودآور و مقرون به صرفه است. در حقوق معدنی از آن دسته از معادن صحبت می‌شود که بهره‌برداری از آن مقرون به صرفه‌است.

#### ۲- احکام مربوط به بهره‌برداری از منابع معدنی

۱- مالکیت براساس اصل ۴۵ قانون اساسی، منابع معدنی به عنوان ثروت‌های ملی در اختیار حکومت اسلامی است. اشخاص خصوصی ابتدائاً نسبت به بهره‌برداری و مالکیت از این منابع حقی ندارند. تمام قوانینی که در مباحث حقوق مدنی و فقه (حیازت مباحات) و امثالهم در اینجا توسط حقوق و معادن تخصیص می‌خورد در قانون معادن همین مسئله مورد اشاره قرار گرفته است. براساس ماده ۲ قانون معدنی مصوب ۱۳۷۷ و با اصلاحات سال

۱۳۹۲ «مسئولیت اعمال حاکمیت دولت بر معادن کشور و حفظ ذخایر معدنی، صدور مجوز فعالیت مدنی، نظارت بر معادن، توسعه فعالیت‌های معدنی، صادرات مواد معدنی مشخصاً بر عهده وزارت صمت است.»

**سؤال:** آیا اعمال حاکمیت دولت به معنی اعمال حاکمیت انحصاری دولت است یا اینکه اشخاص حقیقی و حقوقی هم می‌توانند وظایف فوق را در کنار دولت به امر معدنی، بهره‌برداری و استحصال و ... بپردازند؟

پاسخ: ذیل ماده ۲ قانون معادن بیان شده که اعمال حاکمیت مذکور در ماده ۲ مانع اعمال حاکمیت اشخاص حقیقی و حقوقی نیست منتها در چارچوب قوانین و مقررات. قاعده عمومی: این است که این اشخاص می‌توانند مالک شوند. قانون معادن نسبت به قانون جنگل‌ها و مراتع در این زمینه‌ها شفافیت بیشتری دارد اما می‌تواند مجوز و پروانه بهره‌برداری را اخذ نمایند.

نحوه اعمال حاکمیت دولت بر معادن چگونه است؟

پاسخ: بستگی به نوع ماده معدنی دارد که در قانون مدنی با آیین نامه اجرایی نظارت و اعمال حاکمیت دولت متفاوت است. قانون معادن مواد معدنی را در ۴ دسته متفاوت قرار داده است:

طبقه ۱: شامل؛ سنگ آهک، گچ، شن و ماسه، خاک رس، صدف دریایی، پوکه معدنی، نمک مستحصله از آب یا سنگ نمک سنگ لاشه و سایر آن.

طبقه ۲: شامل؛ آهن، طلا، کروم، قلع، سرب، روی، مس، تیتانیوم، کبالت، کادمیوم، و سایر فلزات است. البته برخی از مواد معدنی همچون قیر طبیعی، سنگی آسفالت طبیعی در صلاحیت انحصاری وزارت نفت است.

طبقه ۳: شامل؛ تمامی هیدروکربن‌ها به جز زغال‌سنگ مانند نفت خام، گاز طبیعی، سنگ‌های نفتی و ماسه‌های آغشته به نفت.

طبقه ۴: شامل؛ کلیه مواد پرتوزا و رادیواکتیو مانند اولیه و ثانویه مانند اورانیوم.

خارج از این موارد اگر تردید شود که ماده‌ای در کدام طبقه جای می‌گیرد، این در صلاحیت وزارت صمت هست زیرا این وزارتخانه موارد را در صورت تردید به شورای عالی معادن (یکی از وظایف شورای عالی معدن طبقه بندی مواد و منابع است) ارسال می‌گردد.

اگر موارد اختلافی در طبقات نسبت به موادپیش بیاید، نحوه بهره‌برداری چگونه است؟ نحوه بهره‌برداری حتماً باید با هماهنگی وزارت صمت یا سازمان انرژی اتمی می‌باشد. در مورد اختلاف مواد طبقه ۱ تا ۳ وزارت صمت تصمیم می‌گیرد اما در مورد اختلاف مواد ۱ تا ۳ با ۴، حتماً سازمان انرژی اتمی این مهم را به انجام رساند. به عبارت دیگر نحوه بهره‌برداری هم برعهده این سازمان است. در خصوص نفت و گاز وزارت صمت با وزارت نفت هماهنگی‌های لازم را انجام می‌دهد.

نحوه سایتگذاری، اجرا و اعمال حاکمیت در این دسته از معادن خصوصاً طبقه ۱ تا ۳: در چارچوب سیاست‌های اصل ۴۴ قانون اساسی و توسط وزارت صمت، نفت، نیرو و سازمان انرژی اتمی ایران انجام می‌شود. البته از لحاظ مرجع ملی که اعمال حاکمیت بر معادن می‌کند به طور کلی وزارت صمت است. منتها وزارت نفت در خصوص منابع معدنی طبقه ۳ شامل نفت و گاز و سازمان انرژی‌اتمی در خصوص منابع معدنی طبقه ۴ و وزارت نیرو در خصوص منابع معدنی مرتبط با آبمانند مورد صدف‌های دریایی در طبقه اول ذی صلاح هستند.

### ۳- بهره‌برداری معادن

اکتشاف: اکتشاف جهت بهره‌برداری از ذخایر معدنی توسط اشخاص حقیقی و حقوقی ذی صلاح انجام می‌شود. وزارت صمت در چارچوب قوانین و مقررات مجوز اکتشاف و بهره‌برداری را صادر می‌کند. مرجع قانونی صدور پروانه اکتشاف «وزارت صمت» است. ضوابط مربوط به چگونگی اخذ پروانه، اکتشاف، مدت پروانه و حقوق صاحبان پروانه‌های

اکتشاف معدن هم طبق آیین‌نامه اجرای قانون معادن مشخص شده است. متقاضیان پروانه مکلفند در جاهایی که معارضی وجود ندارد، مبلغی را به دولت به عنوان حق اکتشاف پرداخت نمایند.

در هنگام تعارض صلاحیت چه باید کرد؟

گاهی در مورد بهره‌برداری از منابع معدنی تعارض صلاحیت پیش می‌آید مثلاً اگر یادتان باشد در قانون حفاظت و به سازمان محیط زیست ماده ۳ یا در قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع یا در قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها، ممکن است معارضینی وجود داشته باشند. حال اگر این فعالیت‌های اکتشافی در مناطق چهارگانه یا در منطقه جنگل‌ها و مراتع و حریم آنها بخواهد صورت پذیرد، در زمینه وزارت صمت مکلف است در هنگام صدور پروانه نظر مراجع مربوطه را اخذ و استعلام نماید البته پاسخ آن هم در مهلت مقرر تکلیفی است و در صورت عدم پاسخ به موقع طبعاً به موافقت‌تلقی می‌شود.

ماده ۲۴ و ۲۵ قانون معدنی ضوابط مربوط به اکتشاف و فعالیت‌های معدنی در جنگل‌ها و قلمرو سازمان محیط اشاراتی دارد و در خصوص استعلام از مراجع تکالیفی را بیان کرده است. درآمدهای حاصل از صدور پروانه اکتشاف باید به خزانه داری کل کشور واریز شود. البته بخشی هم در بودجه سالانه وزارت صمت برای توسعه معدن و امور اکتشافی منظور می‌شود. در پروانه‌های اکتشافی که به اشخاص داده می‌شود و یا انواع مواد معدنی از لحاظ کمیت، کیفیت، وجود اکتشاف، مساحت زمین اکتشافی، هزینه عملیات اکتشافی و مواردی از این دست، پیش‌بینی شده است. بهره‌بردار مکلف است براساس همین پروانه صادر شده، اقدام به اکتشاف کند.

اگر بهره‌بردار نتواند با آن اکتشاف مورد نظر، نتیجه دلخواه را بگیرد آیا حقی برای او می‌توان تصور کرد؟

خیر. اگر عملیات اکتشافی هرچند هزینه‌هایی را در بر داشته و به نتیجه دلخواه و مورد نظر نرسد، حقی برای مکتشف ایجاد نمی‌کند.

**گواهی کشف:** پس از مرحله اکتشاف در صورت مثبت بودن عملیات گواهی کشف به کاشف داده می‌شود. حداکثر پس از یکسال دارنده گواهی می‌تواند پروانه بهره برداری از معدن را اخذ نماید. در صورتی که این درخواست در این مدت به وزارت سمت داده نشود، حق اولوی در این خصوص نخواهد داشت. ضمناً هزینه‌های مندرج در گواهی کشف، توسط بهره‌بردار ذخیره مکشوفه طبق آیین‌نامه اجرایی به دارنده پروانه اکتشاف پرداخت می‌شود.

برای بهره‌برداری از ذخایر معدنی به جز مواردی که در صلاحیت وزارت نفت است {این هیدروکربن‌ها} یا در صلاحیت وزارت نیرو و سازمان انرژی اتمی است، حتماً بهره‌بردار باید پروانه بهره‌برداری را اخذ نماید. این سند، سندی است لازم‌الاجرا و تمامی آثار حقوقی که در مورد اسناد دولتی داریم، در مورد این اسناد هم صادق است. مطابق ذیل ماده ۹ بیان شده «پروانه بهره برداری سند رسمی، لازم‌الاجرا، قابل معامله، قابل تمدید و توثیق می‌باشد که متضمن حق انتفاع دارنده پروانه و ذخیره معدنی مندرج در پروانه است. مدت هر دوره بهره‌برداری حداکثر تا ۲۵ سال می‌باشد». بنابراین دارنده پروانه بهره برداری مالک نیست بلکه فقط پروانه بهره‌برداری و امتیاز بهره‌برداری در مدت مندرج در پروانه با آنها واگذار شده است.

صدور پروانه برای کسانی که اولویت دارند وزارت صنعت و معدن می‌تواند در هنگام صدور پروانه اکتشاف و بهره‌برداری با رعایت مفاد این قانون و رویه در صدور پروانه بهره‌برداری و اکتشاف بدهد.

۱. خانواده‌های شهدای، جانبازان، ایثارگران

شرکت‌های تعاونی

شرکت‌های سهامی

افراد واجد شرایط بومی و محلی.

گاهی وزارت صمت رمواردیکه متقاضی بهره‌برداری ویا اکتشافن باشد، ورأساً اقدام به اکتشاف وبهره‌برداری می‌نماید.

تصمیم‌گیریدرموارداختلافی، صدور پروانه، تکالیف واختیارات وزارت صمت، «شورایعالی معادن» است.

ایشورامطابقماده ۱۲ قانونمعادنتشکیلیمیشود. اینشورابا ۱۱

عضوازاعضایدولتیامعدن کارانتشکیلیمیشود.

ازجملهصلاحیت‌هایایشورادرزمینه‌موارداختلافیدارندگانفعالیت‌هایمعدنی، تشخیصواصلاح

کمیتوکیفیتموادمعدنی، تشخیصمواردیکهدر ۴ طبقهفوق‌الذکرمنی‌گنجدمی‌باشد.

تصمیماتایشوراطبقاقانونمعادنلازم‌الاجرامی‌باشد. جالباستبدانیمکه ۱

نفرنمایندهمجلسشورایاسلامیه عنوانناظردرایشوراشرکتی‌کند. درپیمصوباتخلافقانون

اساسی (اصل ۱۳۸) نباشدبه‌تأییدوزیرسمتی‌رسدوسپسقبالی‌تاجراپیدامی‌کند

### **انواعضمانت‌نامه‌هایاجرا**

دارنده‌پروانه‌بهره‌برداریمکلفاستطبقضوابطپیش‌بینیشدهقانوناقدامکند.

البتهدرقانونضمانتاجرایپیش‌بینیشدهکهرخیمدنی، برخیکیفری، وبرخیهماداریهستند.

مثلاًدربحثباطله‌هایمعدنی، ماده ۱۵ قید کرده است:

«موادباطله‌حاصلازعملیاتاستخراجوبهره‌برداریمعدندر صورتی‌که

بهره‌بردارانازآنهااستفاده‌نکنندوبعد ازانقضاء

مهلتبه‌دولتتعلقمی‌گیردوزارتسمتبنابرمصلحتوتصمیمخودشازآنهااستفاده‌می‌نماید.

البتهبخشخصوصیودولتیهمبامجوزوزارتسمتمجازندازاینموادباطله، طبقطرهمصوببهره‌بردارینما

یند. (ماده ۱۸)

### **حفاظتازمعادن**

صلاحیت‌ها:

حفاظتازمنابعمعدنیدرصلاحیتدولتاست. دست‌اندازبیهمنابعمعدننیدونمجوزقانونیجرماعلامشده

،همسئولیت مدنیو همجزاییدارد. در مورد کارمندان دولت (کارمندان وزارت سمت) مسئولیت انتظامی دارند.

در قانون معادن کسانیکه بدو ناخذ پروانه کشفیابهره بردار یا اقدام به حفارینماید، به قصد کشف مواد معدنی، جریمه تکبشدهو بر اساس ماده ۱۹ متصرفان اموال عمومی دولتی محسوب می شوند.

مأموران انتظامی همبر اساس تقاضای کتبی وزارت سمت از اقدامات آنانجلو گیری می نمایند.

ضروریاناشیاز این عملدر مراجع قضایی یا شکایت وزارت سمت قابل رسیدگی است. تبصره ماده ۱۹

«از موارد جریمه شده و دانسته است» لذا بر اساس آییندادرسی کیفری مصوب ۱۳۹۲

مقامات انتظامی به عنوان ضابطه قضایی می توانند مستقیماً اقدام نمایند.

ممانعتو مزاحمتو جلو گیری از انجام عملیات معدنی همجرمانگاری شده است.

مجرم معلاوهر جبران خسارت محکوم به حبس از ۱ ماه تا ۶

ماهو جریمه نقدی معادل دو برابر خسارت وارده می شود.

### **ضوابط تخلف بهره برداران**

ضوابطی در مورد تخلف بهره برداران وجود دارد و پیش بینیشده است.

ضمانت های اجرایی بر این نظر تبره بهره بردار یقرار داده شده است.

### **ممنوعیت بهره برداری**

در برخی از حوزه ها ممنوعیت بهره برداری وجود دارد یا اگر هم بهره برداری می خواهد باید استعلام صورتی

ذیرد. به محدودیت های قانونی در امر حفاظت از منابع طبیعی، حیاتوحش، عقابها، هوا، آلودگی های شه

ری، مسئله های پیشسرمینو حریم ها، و راهسدها و... برای اکتشاف وجود دارد.

لذا وزارت سمت می تواند در هر جای پروانه کشفیابهره بردار یصادر کند.

### **موارد استعلام**

مواردیکه باید در خصوص آنها استعلام صورتی پذیرد در ماده ۲۴ ذکر شده است:

• شناخت حریم قانونی راه آهن.

• داخل شهرها



● حریمصدها

● حریمشبهه های توزیع آب و حوضچه ها

● داخل جنگل ها و مراتع

● اماکن مقدس

● پادگان ها

● پارک های ملی منا به چهار گانه حفاظت محیط زیست

● آندستهاز حوزه های یکهدار ایمواد پر توزا هستند که از حد مجاز پر توزا بیبیشتر دارند.

وزار تسمتاستعلاماتلاز مراباید بگیرد گاهیمقرر اتحفاظتیسایربخش ها مانند سازمان محیطزیست، سازمان جنگل ها و مراتع، شهرداری ها و مواردیاز ایندستبازار تسمتاختلافیدامی کنند. گاهیهمبهرسانه های ملیکشیده می شود مانند اشاراتوزیر ستمقبلیسازمان محیطزیستکمالاتفعالیتهایاکتشاف معدنیم ی شد.

**سؤال مهم:** ایناختلافچگونهایید حلشود؟ آیاوزار تسمتبدونتوجهمثلاًسازمان محیطزیستوزار تنفتوسازمانصداو یاسازمان جنگل ها و مراتع، اقدامبهدرپرروانها کتشافوبهره برداریمعادنبکنند؟

**بسیار مهم:** خیر اگر اختلافپیشآمدودستگاهاجرایاعتراضداشت، موضوعمطابقبصره ۵ ماده ۲۴ و بر اساسحکمیتهتخلاختلافموضوعماده ۲۴ مکرر قانونمعدنییااصلاحاتبعد یحلوفصلمی شود.

اینهیتمکلفاستظرفمدت ۱۵ روز، تعیینتکلیفنماید، در صورتی کههر ایصادر گردد، رأیقطعیاست.

البتهاشخاصحقیقیو حقوقیغیر دولتیوسازمانبازرسیمی تواناز آنوبیهدیوانعدالتاداریشکایتنمایند.

اعضایهیتهتخلاختلافعبارتنداز:

● استاندار یا معاونویکهر یاستهیترابر عهدهدارند؛

● رئیسسازمانسماستان؛

● یکنفر کارشناسخبرهدرامورمدنی؛

● رئیسسازمانجهادکشاورزیاستان؛

• یکنمایند همدستگاهو معترض؛

• یکنفر بهره بردار با تجربه و متخصص در امور معدنی با انتخابخانی معدن؛

• یکنفر حقوق دان آشنا به معدن با انتخاب و معرفی نئیسداد گستر یکلاستان.

رسمیتجلسهها ۵ نفر استوبانظرا کثرت مطلق (نصفه علاوه یک) تصمیمقالب اجرا است.

آیین نامه اجرایی قانون معدنیته تفصیله در فصول مختلف به بحثا کتشاف و مقرر اتمربو طبها کتشاف پیر داختهاس  
ت.

ماسعی کر دی مبه نظام حقوقی مبربو طبها مالکیت، بهره برداری و حفاظتاز منابع معدنی را بها اختصار توضیح  
هیم.

**سؤال: ترتیبواگذاریمعادنبهاشخاص حقیقیو حقوقی چگونه است؟**

قانونهیچا ولو یتیقائلمشدهو تشخیصآبناستاست.

هر چند قانونا ولخانواده شهدا و ایثارگران بر دو لیه معنی تجدید میثاقصلا حیتتشخیص بهره بردار بر عهد  
هوزار تسمتاست.

**سؤال: امتحان نیازمطالب کلاسخواهد بود در بحث کلیات به تفصیل بحث شد.**

**در بحث جنگل ها و مراتع و معادن قانون حفاظت و بهره برداری از جنگل ها و مراتع و قانون معادن**

**و سایر موارد یکهدر کلاسگفتی، مطالعه نماید.**

