

آثار حقوقی ناشی از تعیین مناطق چهارگانه محیط‌زیست بر مالکیت و حقوق مالکانه اراضی خصوصی و دولتی

مسعود منصور^۱، ایرج حسینی صدرآبادی^{۲*} و داریوش کریمی^۳

۱- دانشجوی دکتری حقوق محیط‌زیست، دانشکده منابع طبیعی و محیط‌زیست، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد علوم و تحقیقات، تهران، ایران

۲*- نویسنده مسئول، استادیار، دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری، تهران، ایران پست الکترونیک: iraj.sadrabadi@gmail.com

۳- استادیار، دانشکده منابع طبیعی و محیط‌زیست، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد علوم و تحقیقات، تهران، ایران

تاریخ دریافت: ۱۴۰۰/۰۳/۲۶

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۰/۱۱/۲۷

چکیده

با تصویب قانون شکار و صید، نهادی دولتی به نام سازمان شکاربانی و نظارت بر صید در سال ۱۳۴۶ ایجاد شد. قوانین مربوط به تشکیل این سازمان به‌عنوان یک دستگاه مستقل دولتی و زیر نظر شورای عالی شکاربانی و نظارت بر صید، امکان اختصاص بخش‌هایی از کشور به پارک‌های ملی (پناهگاه حیات وحش) و مناطق حفاظت‌شده را با تعریف‌های معین فراهم کرد. سنگ بنای مناطق حفاظت‌شده در ایران در سال ۱۳۴۶ با تصویب قانون شکار و صید نهاده شد. بلافاصله پیشنهاد تأسیس ۲ پارک ملی و ۱۵ منطقه حفاظت‌شده به عنوان نخستین گروه حفاظت‌شده ایران به تصویب شورای عالی رسید. به لحاظ تنوع محیط‌زیستی ایران و وجود مناطق آب و هوایی مختلف، دولت با همکاری سازمان محیط‌زیست طبق تعاریف و معیارهای جهانی، این طبقه‌بندی چهارگانه را طی لایحه‌ای در سال ۵۳ تهیه و به مجلس ارائه کرد که با عناوین پارک‌های ملی، آثار طبیعی ملی، منطقه حفاظت‌شده و پناهگاه حیات وحش تصویب شد. در هر یک از این طبقات و مناطق چهارگانه انواع اراضی به لحاظ نوع و کاربری می‌تواند وجود داشته باشد، به طوری که تعیین و استقرار نظام حقوقی ویژه مناطق چهارگانه، به نوعی بر بهره‌برداری، تصرف و کاربری در عرصه‌های محاط شده تأثیرگذار بوده و نظام حقوقی حاکم بر حقوق مالکانه اراضی واقع در آن محدوده را متأثر کرده و دعاوی حقوقی متعددی را در پی داشته و دارد. بررسی و تحلیل قوانین و مقررات، تطبیق قوانین سابق و لاحق، تعارضات و اختلافات احتمالی بین قوانین مذکور و ارائه راهکارهای حقوقی موضوعی است که می‌تواند راهگشای برخی از تعارضات و اختلافات حقوقی قرار بگیرد.

واژه‌های کلیدی: مناطق چهارگانه، پارک ملی، آثار طبیعی ملی، پناهگاه حیات وحش، منطقه حفاظت‌شده.

مقدمه

مناطق مزبور با توجه به تبعیت از قواعد و مقررات خاص خود مانند قوانین مرتبط با محیط‌زیست، جنگل‌ها و مراتع، معادن و ... عرصه‌ای گسترده را دربر می‌گیرد که به‌صورت محرز، قوانین و مقررات متنوع و مختلفی را شامل می‌شود. درک جایگاه مناطق چهارگانه محیط‌زیستی در اکوسیستم هر اقلیم مبین صلاحیت‌های قانونی برای سازمان‌های محیط‌زیستی است، زیرا تداخل مرزهای تعیین‌شده حفاظت

رژیم خاص مناطق چهارگانه القاءکننده این واقعیت است که تعیین و ضابطه تعیین مرزهای این مناطق می‌تواند آثار مهم حقوقی از منظر حقوق مالکانه اشخاص اعم از خصوصی و عمومی داشته باشد. اینکه تعیین مناطق چهارگانه در این زمان می‌تواند تعارضات و ناهماهنگی‌هایی را ایجاد کند، واقعیتی است که قابل کتمان نیست؛ بنابراین

قضایی و برخی دیگر از دستگاه‌های اجرایی از جمله سازمان حفاظت محیط‌زیست، سازمان امور اراضی، اوقاف و امور خیریه، ثبت اسناد و املاک و ... است، از این رو پرداختن به این موضوع و رفع ابهام و تعارضات احتمالی در این مناطق از جنبه مالکیت و حقوق مالکانه مترتب بر آن ضروریست.

بر اساس آمار، در حال حاضر سطح مناطق چهارگانه محیط‌زیست شامل پارک‌های ملی، پناهگاه حیات وحش، آثار طبیعی ملی و مناطق حفاظت‌شده به بیش از ۱۷ میلیون هکتار می‌رسد که نزدیک به ۳ میلیون هکتار آن تصرف یا واگذار شده است (Annual Statistics Office of Habitats and Regional Affairs of the Environmental Protection Agency, 2020). از سوی دیگر سازمان حفاظت محیط‌زیست برای پوشش کامل تنوع زیستی کشور درصدد توسعه سطح این مناطق است، به گونه‌ای که تمام تنوع جانوری، گیاهی و اکوسیستم‌های کشور را دربرگیرد. این افزایش سطح بالطبع باعث بروز مشکلات بیشتری در مالکیت و نوع بهره‌برداری از عرصه‌های واقع شده در این مناطق می‌گردد. در حال حاضر، تحلیل جامع و کاملی از دلایل و میزان تعارضات اجرایی و قضایی در این مناطق وجود ندارد یا اگر وجود دارد هنوز نحوه مالکیت این تعارضات شفاف نشده است و این موضوع در برخی موارد موجب سردرگمی افراد و در برخی دیگر اطلاع رسیدگی به پرونده‌های قضایی و ثبتی شده است. امید است این بررسی که مشابه آن تاکنون در کشور انجام نشده است، راهگشایی برای رفع ابهام و اشکالات و عندالزوم اصلاح قوانین و مقررات موضوعه و نظام بهره‌برداری کشور باشد. این پژوهش در پی یافتن پاسخی مناسب به پرسش‌های زیر است.

آیا مناطق چهارگانه محیط‌زیست بر اساس عدم وجود مستثنیات و تعارضات تعیین می‌شوند؟
آثار تعیین مناطق چهارگانه بر مالکیت و حقوق مالکانه افراد و دولت (حقیقی و حقوقی) چیست؟

محیط‌زیست در املاک خصوصی اشخاص این حساسیت را ایجاد می‌کند که یا باید توجه به مالکیت خصوصی داشت و یا در راستای احیای محیط‌زیست، ضوابط و مقررات زیست محیطی محکمی وضع کرد. به تبع آثار حقوقی در بازخورد با این مناطق و تعرض به مرزهای تعیین‌شده به وسیله اشخاص حقیقی و حقوقی، می‌توان ضمانت اجرایی را بیان کرد که بعضاً به دلیل سبک بودن نوع مجازات نه تنها کارآمدی لازم را در امر پیشگیری ندارند بلکه در مواقعی افراد منتقد، این مقررات را که پر از خلأهای تقنینی و حقوقی است دور زده و به بهره‌برداری‌های غیرمجاز از این مناطق می‌پردازند.

در این پژوهش تلاش بر این است که در پرتو قوانینی که در این زمینه به تصویب رسیده و نیز مطالعه عملکرد سازمان‌های مسئول، چالش‌ها و خلأهای تقنینی و حقوقی مورد دقت نظر قرار داده شوند. یافته این بررسی نشان می‌دهد اگرچه ضوابطی تقنینی در این زمینه وجود دارد و نیز سازمان محیط‌زیست به عنوان متولی نگهداری از این مناطق دارای اختیاراتی است اما در مواجهه با نفوذ برخی دستگاه‌های دولتی و شبه‌دولتی و نیز نیروهای نظامی، مجبور به عقب‌نشینی شده و مناطق چهارگانه تعیین شده را در مقابل تعرضات این نهادهای سیاسی بی‌دفاع بگذارد. تنها وقتی این سازمان قدرت اعمال و اجرای مقررات زیست محیطی را در این مناطق دارد که طرف مقابل این سازمان، اشخاص عادی جامعه و کشاورزان و دامداران سنتی باشد، زیرا آنان اغلب در مقابل قانون، انقیاد مطلق دارند.

تعیین مناطق چهارگانه محیط‌زیست، نظام بهره‌برداری منابع و اراضی به‌ویژه منابع طبیعی واقع در آن را متأثر کرده است، حتی در برخی موارد نیز با حقوق مالکانه اشخاص در تعارض قرار می‌گیرد. از سوی دیگر ماهیت عمده مناطق چهارگانه مذکور جنگل، مرتع و بیشه‌زار است که مالکیت آن به نمایندگی از دولت جمهوری اسلامی ایران در اختیار سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور می‌باشد. این تنوع مالکیت دولتی و قوانین و مقررات جاری بر آنها همواره مورد اختلاف نظر و ابهام دستگاه‌های

مدنی: «اراضی موات، یعنی زمین‌هایی که معطل افتاده و آبادی و کشت و زرع در آنها نباشد». البته به موجب ماده ۳ قانون زمین شهری مصوب ۶/۲۲ / ۱۳۶۶: «اراضی موات شهری زمین‌هایی است که سابقه عمران و احیاء نداشته باشد». همچنین به موجب ماده ۴ قانون زمین شهری مصوب ۶/۲۲ / ۱۳۶۶: «اراضی بایر شهری زمین‌هایی است که سابقه عمران و احیاء داشته و به تدریج به حالت موات برگشته، اعم از آنکه صاحب مشخصی داشته و یا نداشته باشد». بنابراین زمین برای اینکه مباح و موات باشد، باید دارای دو شرط باشد.

شرط اول: مالک خاص نداشته باشد؛ پس اگر زمینی که ملک اشخاص است، به سبب اهمال مالکان آباد نباشد، در اصطلاح زمین موات و مباح نامیده نمی‌شود. چنین زمینی را بایر می‌نامند و احیاء آن از موجبات تملک نیست (Katouzian, 2012).

شرط دوم: آبادی و کشت و زرع در آن نباشد؛ آبادی زمین به تناسب انتفاعی که از آن برده می‌شود، متفاوت است ولی در عرف، زمینی را که در آن درختکاری و زراعت و ساختمان باشد آباد می‌گویند. زمین آباد معمولاً دارای مالک خاص است، مگر اینکه در اثر اعراض مالک یا جهات دیگر مجهول‌المالک باشد. اراضی موات دارای اقسام زیر هستند.

۱- زمین‌هایی که از اصل موات بوده و می‌دانیم که در هیچ تاریخی ملک کسی نبوده است و یا ندانیم که سابقه ملکیت داشته است. اراضی که در تاریخ‌های گذشته سکنه داشته ولی از بین رفته و به کلی منقرض شده‌اند، مانند زمین‌های شوش و بابل و مانند آن.

۲- از روی آثار می‌دانیم مالکی دارد ولی معلوم نیست که چه کسی است و ملک هم به صورت خرابه باشد که این قسمت از اراضی مشمول دو عنوان می‌شود: اراضی موات و مجهول‌المالک.

۳- در صورتی است که مالک معین دارد ولی از آن اعراض (اعراض در لغت به معنی روی گرداندن و رها کردن است و در اصطلاح فقهی و حقوقی رها کردن و روی گرداندن از چیزی است که در سلطه و تصرف شخصی بوده است)

۱- طبقه‌بندی زمین و اراضی براساس تعاریف حقوقی
 ۱-۱- زمین بایر، یعنی زمین‌هایی که معطل مانده‌اند؛ یعنی هیچ کشت و کاری، عمران و آبادی روی آن انجام نمی‌شود. اراضی بایر زمین‌هایی است که سابقه عمران و احیاء داشته و به تدریج به حالت موات برگشته است. ویژگی این زمین‌ها عبارت است از: بالفعل مالک داشته باشد، مشغول کشت، زرع و آبادی بوده و مالک برای مدت نامحدود و نامعلومی از آن چشم پوشیده باشد، جزء اراضی بستر رودخانه، انهار عمومی و حریم آنها نباشد (Bina, 2007, 117). قانون زمین شهری در ماده ۴ زمین‌های بایر را این‌گونه تعریف می‌کند: «اراضی بایر شهری، زمین‌هایی است که سابقه عمران و احیاء داشته و به تدریج به حالت موات برگشته، اعم از آنکه صاحب مشخصی داشته و یا نداشته باشد».

۱-۲- تبیین محدوده زمین دایر، زمین بایر و زمین موات در قوانین مربوط به اراضی غیر شهری.

زمین بایر: زمین‌هایی که سابقه احیاء دارد ولی به علت اعراض یا عدم بهره‌برداری بدون عذر موجه به مدت ۵ سال متوالی متروک مانده یا بماند. همچنین به موجب ماده ۴ قانون زمین شهری مصوب ۶/۲۲ / ۱۳۶۶: اراضی بایر شهری زمین‌هایی است که سابقه عمران و احیاء داشته و به تدریج به حالت موات برگشته، اعم از آنکه صاحب مشخصی داشته و یا نداشته باشد. بنابراین در تعریف اراضی دایر/آیش باید بیان کرد: اراضی دایر زمین‌هایی است که به هر تقدیر مورد بهره‌برداری است. ویژگی‌های این نوع از زمین‌ها عبارت است از: بالفعل مالک داشته باشد، ممکن است مزروعی باشد و ممکن است مسکونی، ممکن است برای مدت کوتاهی توسط مالک از لحاظ کشت، زرع، عمران و آبادی چشم‌پوشی شده باشد.

۱-۳- زمین موات

اراضی موات در لغت به معنی زمین‌های مرده و بی‌جان و خشک و بایر و زمین‌های ویرانی که مالک نداشته باشد (Amid, 2005). در اصطلاح حقوقی طبق ماده ۲۷ قانون

کرده است. این قسم بر دو نوع است.

الف- موردی که ملک موات بوده و احیاء شده و پس از احیاء مالک اعراض کرده است.

ب- موردی که مشمول هیچ‌یک از اقسام مذکور نبوده و تابع ملک مالک باشد ولی مالک آن قسمت را مهجور گذاشته باشد. مانند آنکه زمینی که جزء قریه بوده و از قنات یا نهري مخصوص آبیاری می‌شده و چون آب قنات و یا نهري از بین رفته است، به تبع آن زمین‌هایی که از آن آبیاری می‌شده از بین رفته و خراب شده ولی مالک از آن اعراض نکرده است. در مورد اعراض از املاک، وقتی که مالک آن را رها کرده و سال‌ها به آن سر نزده باشد و کسی را هم برای اداره آن معین نکرده و تصمیم به بازگشت هم نداشته باشد و حقی برای خود نسبت به آنها نشناسد، در واقع از مالکیت آن صرف نظر کرده است؛ چنین اموالی همان احکام مربوط به مباحات را دارد (Madani, 2012).

۱-۴- در نهایت زمین دولتی که در تعریف آن آمده است: اصولاً زمین دولتی زمینی است که به نام دولت بوده و دولت حق هرگونه تصرف و بهره‌برداری را همانند مالکان خصوصی دارد. ویژگی‌های این نوع از زمین‌ها، عبارت است از: آزادی تصرف که وجه ممیزه میان زمین دولتی و زمین عمومی است، زیرا در زمین‌های عمومی، مالکیت دولت فقط در حد اداره زمین و اجازه بهره‌برداری از منافع بوده و اجازه انتقال قطعی عین و منفعت را ندارد مگر اینکه طبق قوانین لازم‌الاجرای مصوب مجلس شورای اسلامی این اختیار به دولت داده شود (Haeri, 1997). همچنین قانون زمین شهری مقرر می‌دارد: «اراضی موات شهری زمین‌هایی است که سابقه عمران و احیاء نداشته باشد. زمین‌های مواتی که با وجود مقررات قانون لغو مالکیت اراضی موات شهری بدون مجوز قانونی از تاریخ ۱۳۵۸/۴/۵ به بعد احیاء شده و همچنان در اختیار دولت است».

تصمیم فروش اراضی به شرکت‌ها برای راه‌اندازی کارخانه‌ها و شرکت‌های مختلف، به دلیل رشد و شکوفایی کشور در امر اقتصاد از سوی دولت گرفته شده است و برخی از

ادارات و سازمان‌های دولتی از جمله وزارت صنایع، وزارت جهاد کشاورزی و ... را موظف کرده به دارندگان مدرک تحصیلی کارشناسی مرتبط (به عنوان نمونه کارشناسان کشاورزی) پس از اخذ موافقت‌نامه اصولی و پس از طی برخی از ضوابط خاص، زمین واگذار نماید تا اشخاص با راه‌اندازی و اجرای طرح‌های تولیدی به چرخه اقتصاد، تولید، اشتغال‌زایی و در صورت امکان صادرات کمک نمایند (Moghimi, 2010). ولی برخی از افراد این پوشش به اراضی ملی تجاوز کرده و با تصرف غیرقانونی به فروش آن می‌پردازند و برخی از افراد سودجو با در دست داشتن اطلاعات در مورد اراضی ملی به انحای مختلف آنها را مورد سوءاستفاده و تصرف قرار می‌دهند و در نهایت با اسناد و هویت جعلی مبادرت به خرید و فروش می‌کنند.

۱-۵- جایگاه مناطق چهارگانه محیط‌زیست با توجه به رویکرد تقنینی به این صورت قابل تبیین است.

پارک‌های ملی و مناطق حفاظت‌شده، یک مؤلفه اساسی راهبردی بلندمدت حفاظت از منابع طبیعی در کشورها محسوب می‌گردد و ایران نیز از این قاعده مستثنا نیست. این مناطق را می‌توان در ایران به پارک ملی، چشم‌اندازهای طبیعی دارای اهمیت ملی و جهانی (۳۲ پارک ملی)، اثر طبیعی ملی، پدیده‌ها یا مجموعه‌های گیاهی جانوری کم‌نظیر (۴۰ اثر طبیعی ملی)؛ پناهگاه حیات وحش زیستگاه‌های نمونه جانوران وحشی (۵۵ پناهگاه) و منطقه حفاظت‌شده اراضی ویژه زیست‌محیطی (۱۸۲ منطقه حفاظت‌شده) تقسیم کرد (Annual Statistics Office of Habitats and Regional Affairs of the Environmental Protection Agency, 2020). با این حال در ایران مطابق آیین‌نامه اجرایی قانون حفاظت و بهسازی محیط‌زیست مناطق چهارگانه سازمان حفاظت محیط‌زیست به شرح ذیل تبیین می‌شود.

الف) پارک‌های ملی

پارک ملی به محدوده‌ای از منابع طبیعی، از جمله جنگل، مرتع، بیشه‌های طبیعی، دشت، رودخانه، دریاچه و

در این راستا ماده ۳ قانون موصوف مقرر می‌دارد: «آثار طبیعی ملی عبارت از پدیده‌های نمونه و نادر گیاهی یا حیوانی (زیست‌محیطی) یا اشکال یا مناظر کم‌نظیر و کیفیات ویژه طبیعی زمین یا درختان کهن‌سال یادگار تاریخی که به‌منظور داشتن محدوده متناسبی تحت حفاظت قرار می‌گیرد».

ج) پناهگاه‌های حیات وحش

ماده ۴ این قانون: «پناهگاه حیات وحش به محدوده‌ای از منابع طبیعی کشور اعم از جنگل و مرتع و دشت و آب و کوهستان اطلاق می‌شود که دارای زیستگاه‌های طبیعی نمونه و شرایط اقلیمی خاص برای جانوران وحشی بوده و به‌منظور حفظ و یا احیاء این زیستگاه‌ها تحت حفاظت قرار می‌گیرد».

د) مناطق حفاظت‌شده

بموجب ماده ۵ قانون: «منطقه حفاظت‌شده محدوده‌ای از منابع طبیعی کشور اعم از جنگل و مرتع و دشت و آب و کوهستان اطلاق می‌شود که از لحاظ ضرورت حفظ و تکثیر نسل جانوران وحشی یا حفظ رستنی‌ها و وضع طبیعی آن دارای اهمیت خاصی بوده و تحت حفاظت قرار می‌گیرد». مناطق حفاظت‌شده هم از نظر تعداد و هم از نظر گستردگی سطح حدود ۱۰/۵ درصد از مساحت کشور را به خود اختصاص می‌دهند و این در حالی است که بر اساس معاهدات بین‌المللی مانند کنوانسیون تنوع زیستی و سیاست‌های ملی مانند حفاظت از جنگل‌ها، سعی بر آن است که سطح این مناطق تا ۱۶ درصد افزایش یابد (Convention on Biological Diversity, 2013).

نگرشی بر منابع حقوقی و قوانین و مقررات مناطق

چهارگانه محیط‌زیست و رژیم حقوقی حاکم بر آنها

در سال ۱۳۴۱ قانونی تحت عنوان قانون ملی شدن جنگل‌ها و مراتع تصویب شد. مطابق ماده ۱ «از تاریخ تصویب این قانون، عرصه و اعیانی کلیه جنگل‌ها و مراتع و بیشه‌های طبیعی و اراضی جنگلی کشور، جزء اموال عمومی محسوب و متعلق به دولت است مگر اینکه قبل از این تاریخ افراد آن

کوهستان اطلاق می‌گردد که نمایانگر نمونه‌های برجسته‌ای از مظاهر طبیعی باشد. دولت‌ها برای حفظ همیشگی وضعیت زیست‌بوم و همچنین ایجاد محیط مناسب برای تکثیر و پرورش جانوران وحشی و رشد گیاهان درخطر انقراض و برای جلوگیری از دخالت‌های مخرب انسانی، این مناطق را تحت حفاظت قرار می‌دهند؛ بنابراین پارکی است که برای اهداف حفاظت از محیط مربوط به محدوده آن طراحی می‌گردد و اغلب ذخایری از زمین‌های طبیعی، نیمه‌طبیعی یا توسعه‌یافته است که یک دولت مستقل مالک آن می‌باشد. اگرچه ملت‌ها به‌طور مستقل پارک‌های ملی خود را به‌صورت متفاوت مشخص می‌کنند، اما یک ایده مشترک وجود دارد اینکه: حفاظت از طبیعت وحشی برای نسل‌ها و به‌عنوان نماد غرور ملی.

در بین مناطق تحت حفاظت، پارک‌های ملی به‌عنوان مکانی در جهت حفظ سرمایه‌های ژنتیکی و اکولوژیکی، مأمونی برای پژوهش‌های علمی، کانونی برای آموزش و تربیت افراد، آزمایشگاهی طبیعی برای بررسی‌های اکولوژیکی، الگویی برای مقایسه تطبیقی با مناطقی که مورد تخریب واقع شده‌اند، مکانی برای آگاهی مردم از محیط‌زیست و سرانجام پناهگاهی هرچند کوتاه برای فرار از زندگی شهری است (Dehdardargahi & Makhdom, 2001). در این مورد ماده ۲ قانون حفاظت و بهسازی محیط‌زیست مقرر می‌کند: «پارک ملی به محدوده‌ای از منابع طبیعی کشور اعم از جنگل و مرتع و بیشه‌های طبیعی و اراضی جنگلی و دشت و آب و کوهستان اطلاق می‌شود که نمایانگر نمونه‌های برجسته‌ای از مظاهر طبیعی ایران باشد و به‌منظور حفظ همیشگی وضع زندگی و طبیعی آن و همچنین ایجاد محیط مناسب برای تکثیر و پرورش جانوران وحشی و رشد رستنی‌ها در شرایط کاملاً طبیعی تحت حفاظت قرار می‌گیرد». در ایران، برخی از مناطقی که به‌عنوان پارک ملی محسوب می‌شوند شامل این موارد است: «بخنگان، بمو، گلستان، دریاچه ارومیه، تندوزه، کویر و سیاه‌کوه».

ب) آثار طبیعی ملی

ارتقای نظام مالی کشور در تاریخ ۱ اردیبهشت ۱۳۹۴ و الحاق یک تبصره به ماده ۹ قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی در تاریخ ۲۳ تیر ۱۳۸۹ توسط مجلس شورای اسلامی، عملاً یک مرجع اداری دیگر در رسیدگی به اعتراضات اشخاص به تشخیص اراضی ملی از مستثنیات بوجود آمد. آثار و تبعات تصمیمات ناشی از این مرجع، به‌طور مستقیم در کاهش اراضی ملی شده نقش به‌سزایی دارد. هدف از نگارش این متن، بررسی زمین‌خواری در لوای ماده ۴۵ قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور و ارائه راهکارهای مناسب برای پیشگیری از این سوء استفاده قانونی است.

با توجه به تصویب قوانین متعدد در مورد نحوه تثبیت مالکیت دولت بر اراضی ملی و دولتی، مراجع متعددی در روند رسیدگی به اعتراضات اشخاص در نهادهای دولتی و قضایی شکل گرفته است. بعضاً برخی از آنها از درجه اعتبار ساقط ولی تعدادی از آنها کماکان فعال بوده و در حال رسیدگی به اعتراضات هستند. شاید اولین نهادی که در این زمینه مسبق به سابقه است کمیسیون ماده ۲۰ آیین‌نامه اجرایی قانون ملی شدن جنگل‌های کشور مصوب ۶ شهریور ۱۳۴۲ باشد. در ماده ۲۰، ضمن تعیین جنگلدار به‌عنوان فرد تشخیص‌دهنده اراضی ملی، مرجعی هم برای رسیدگی به اعتراضات اشخاص پیش‌بینی شد. کمیسیون ماده ۵۶ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع مصوب ۱۳۶۴/۵/۲۵، نهاد شبه قضایی دیگری بود که برای رفع اشتباهات و کاستی‌های کمیسیون ماده ۲۰ و در راستای بررسی اعتراضات اشخاص شکل گرفت.

پس از پیروزی انقلاب اسلامی و بر اساس بند ۲ ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۶۰، رسیدگی به اعتراضات اشخاص نسبت به آرای کمیسیون ماده ۵۶، از لحاظ نقض قوانین و مقررات و یا مخالفت با آنها در صلاحیت دیوان عدالت اداری قرار گرفت. عدم توانایی دیوان عدالت اداری در رسیدگی به شکایات معترضان و از سویی اظهارنظر شورای نگهبان درباره مشروعیت آرای کمیسیون ماده ۵۶، از عوامل مهم ایجاد هیئت ماده واحده و

را متصرف شده و سند مالکیت گرفته باشند». از آن پس اراضی ملی در نظام حقوقی کشور ما منصرف به آن قسم اراضی شده‌اند که حاوی پوشش جنگل و مرتع خودرو باشند؛ بنابراین تعریف جامع و مانعی که می‌توان از اراضی ملی ارائه داد عبارت از اراضی است که به‌دلیل پوشش جنگلی و مرتعی منطبق با شاخص‌ها و مقادیر رسمی از شمول مالکیت خصوصی اشخاص خارج شده و تحت مالکیت عمومی دولت درمی‌آیند.

مطابق اصول کلی، اراضی احیاشده می‌توانند با سند مالکیت به افراد نسبت داده شوند؛ اما برای تشخیص این اراضی باید به معیارها و ملاک‌های نوعی توجه کرد، این معیارها ما را در بازشناسایی اراضی ملی کمک می‌کنند. در این راستا شاید بتوان زمین‌هایی را که در آنها فعالیت‌های کشاورزی یا باغبانی انجام شده باشد ملاکی در راستای غیرملی محسوب کردن این اراضی دانست. البته باید توجه کرد اعمالی که به‌عنوان پیش‌نیاز فعالیت‌های زراعی و کشاورزی شناخته می‌شوند در این‌جا مصداق خواهند داشت. از این مورد با عنوان تحجیر یاد می‌شود. زمین‌هایی که در محدوده اراضی یک روستا واقع شده و یا بخشی از مزارع باشند نیز می‌تواند نشانه‌ای بر عدم وجود گستره ملی شدن بر آن باشند. همچنین برخی از زمین‌هایی که در محدوده منبع آبی از جمله قنات، رودخانه، چشمه یا چاه واقع شده باشند نیز از این دایره مستثنا هستند. بنابراین می‌توان موارد ذکرشده را ضوابطی دانست که به‌موجب ماهیت آنها مناطقی که اشغال کرده‌اند را نتوان در زمره اراضی ملی و مراتع جنگل‌ها دانست.

مستثنیات قانون، فرایند رسیدگی به اعتراضات و رفع تداخل از اجرای قوانین موازی

گاهی در راستای حمایت از مناطق محیط‌زیست نهادهایی شکل می‌گیرند که نه تنها دامنه مستثنیات اشخاص را کاهش نمی‌دهند، بلکه مساحت آنها را به‌طور متناوب افزایش می‌دهند. در بیان این واقعیت باید خاطر نشان کرد که با تصویب ماده ۵۴ قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و

ناشی از اجرای قوانین و مقررات موازی در اراضی ملی، دولتی و مستثنیات اشخاص اقدام کرده و پس از رفع موارد اختلافی نسبت به اصلاح اسناد مالکیت و صدور اسناد اراضی کشاورزی اقدام نماید. آیین‌نامه اجرایی این تبصره و چگونگی دریافت هزینه و قیمت اراضی رفع تداخل شده و مصرف آن برای حفاظت، پایش و سنددار کردن اراضی کشاورزی، با پیشنهاد وزارت جهاد کشاورزی با همکاری وزارت امور اقتصادی و دارایی و سازمان ثبت اسناد و املاک کشور، سه ماه پس از ابلاغ قانون به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

مطابق شیوه‌نامه اصلاحی رفع تداخلات ناشی از اجرای قوانین و مقررات موازی که در تاریخ ۱۳۷۹/۴/۳۰ به تصویب کارگروه مرکزی رسید و برگرفته از ماده ۸ آیین‌نامه اجرایی ماده ۵۴ قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور می‌باشد، برای تشخیص اراضی ملی از اراضی دایر و بایر، از عکس‌های هوایی دهه ۴۰ و برای تشخیص احیاء اراضی بایر، از عکس‌های هوایی دهه ۶۰ استفاده می‌شود. به همین ترتیب، کمیسیون ماده واحده و شعب ویژه دادگستری نیز برای رسیدگی به دعاوی منابع طبیعی، مستند به بند ۱ ماده ۴۵ قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور می‌توانند عکس‌های هوایی تا سال ۱۳۶۴ را مورد استناد قرار دهند. متأسفانه نتیجه استفاده از این عکس‌ها، واگذاری زمین‌های ملی (که در حال حاضر دارای کاربری مرتعی می‌باشند) به مردم شده که مقدار زیادی از آن‌ها در ارتفاعات و در اراضی شیبدار هستند، زیرا ممکن است حتی در دهه ۴۰ شمسی توسط چهارپایان شخم زده شده باشند که در این صورت در روی عکس‌های هوایی به عنوان اراضی مزروعی شناخته می‌شوند. از سویی به دلیل موانع قانونی دست‌وپاگیر و ضعف مسئولان، اراضی مرتعی تخریب شده پایین‌دست نیز عموماً خلع‌ید نشده و به مرتع باز نمی‌گردند. همچنین مسئولان اجرایی کمیسیون رفع تداخلات نیز به دلیل دشواری استفاده از عکس‌های هوایی، معمولاً اراضی تخریب شده پایین‌دست را به عنوان دایر اصلاحات ارضی دهه ۴۰، ۵۰ و ۶۰ ارائه

تصویب قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی موضوع اجرای ماده ۵۶ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع مصوب ۱۳۶۷/۶/۲۲ بوده است. با وجود گذشت بیش از نیم قرن، یکی از اهداف سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور یعنی قطعیت یافتن تشخیص‌های سابق، کماکان در هاله‌ای از ابهام بوده است. این فرصت در تبصره ماده ۹ قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی مصوب ۱۳۸۹/۴/۲۳ ایجاد شد که طی آن مأموریت هیئت ماده واحده در تعیین تکلیف اراضی اختلافی عملاً برای اشخاص پایان یافت. ولی در ادامه، روند رسیدگی به اعتراضات اشخاص در محاکم قضایی مدنظر سازمان نبود، زیرا عملاً بار مالی سنگینی را به‌ویژه در مباحث اعتراض به نظرات کارشناسی تحمیل می‌کرد.

اجرای نادرست برخی از قوانین، مانند قانون ملی شدن جنگل‌های کشور (مصوب ۲۷ / ۱۰ / ۱۳۴۱ هیأت وزیران)، مراحل سه‌گانه اصلاحات ارضی، خالصجات و غیره باعث شد تا اولین بار دستورالعمل رفع تداخلات به شماره ۴۹۹۵۷/۰۲۰ مورخ ۱۳۸۹/۱۱/۱۱ از سوی وزیر جهاد کشاورزی به سازمان‌های مربوطه از جمله سازمان امور اراضی کشور و سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور ابلاغ شود. ایرادهای فراوان این دستورالعمل به پاس ورود برخی از دستگاه‌های نظارتی لغو شد. بعد از پیگیری‌های زیاد وزارت جهاد کشاورزی، دستورالعمل ۶۹۹۹/۰۲۰ مورخ ۱۳۹۳/۳/۱۳ جایگزین دستورالعمل قبلی شد. اجرای دستورالعمل جدید نیز با مخالفت‌های فراوانی همراه بود. این‌بار، قانون‌گذار برای رفع مدخل قانونی دستورالعمل‌های یادشده، همه موارد را در قالب ماده ۵۴ قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور مصوب ۱۳۴۹/۲/۱ محمل قانونی بخشید و اجرای آن را به تصویب هیئت وزیران رساند که به شرح زیر است.

«ماده ۵۴ یک تبصره به این شرح به ماده (۹) قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی اضافه می‌گردد: وزارت جهاد کشاورزی مکلف است با همکاری سازمان ثبت اسناد و املاک کشور نسبت به رفع تداخلات

که این موضوعات درباره ملی شدن جنگل‌ها، بیشه‌های طبیعی و مراتع، نحوه ملی شدن این اراضی، حفاظت و احیاء جنگل و مرتع، مجازات‌ها و جرائم مربوطه، واگذاری اراضی ملی برای توسعه و موارد مرتبط به چگونگی واگذاری این اراضی هستند. قانون ملی شدن جنگل‌ها که در سال ۱۳۴۱ به تصویب رسیده است، تغییر بزرگی را در نظام مدیریتی و حقوقی اراضی منابع طبیعی تجدیدشونده کشور بوجود آورد و مالکیت جنگل‌ها و مراتع را بغیر از اراضی مستثنیات به دولت واگذار کرد. قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع مصوب سال ۱۳۴۶ مجلس شورای ملی، مهمترین قانون در زمینه جنگل‌ها و مراتع است که چهارچوب حقوقی و مدیریتی منابع طبیعی را در کشور مشخص کرده است. قوانین مرتبط با واگذاری اراضی جنگل‌ها و مراتع برای برنامه‌های عمرانی و توسعه، بیشترین تعداد مصوبات را بعد از ملی شدن جنگل‌ها و مراتع در سال ۱۳۴۱ دارند. در قوانین موجود، کمبودهایی وجود دارد، از جمله به دانش بومی و اثرهای آن و احیاء توسعه و حفاظت از جنگل‌ها و مراتع توجهی نشده است. قوانین منابع طبیعی و اراضی در موضوعاتی با هم دارای همپوشانی و تداخل هستند و برای نمونه ابهاماتی در زمینه موات یا ملی بودن اراضی را بوجود می‌آورند. جنگل و مرتع و موارد مرتبط با آنها از لحاظ قانونی در مصوبات مجلس شورای ملی و هیات وزیران تعریف شده‌اند (Roudgari & Amomzadeh, 2018).

منابع طبیعی از جمله خاک‌ها، جنگل‌ها و مراتع جزء ثروت‌های مهم هر کشوری هستند. در ایران جنگل‌ها و مراتع، اموال عمومی بوده و متعلق به یکایک ایرانیان است، از این رو باید در راستای منافع عامه و برخورداری همگان مورد مدیریت و حفاظت قرار بگیرند. جنگل‌ها و مراتع جزئی از منابع طبیعی تجدیدشونده و انفال هستند و نه تنها به نسل حاضر تعلق داشته بلکه امانتی است که باید به آیندگان سپرده شود. قوانین جنگل و مرتع، فعالیت‌هایی را در عرصه های جنگلی و مراتع با توجه به مدیریت و بهره‌برداری از آنها کنترل می‌کنند. سازمان‌های دولتی به‌طور معمول مسئول برنامه‌ریزی و اجرای قوانین جنگل‌داری و مرتع‌داری هستند

می‌دهند. مطلوب است با تصویب یک قانون در مجلس و افزایش اختیارات هیئت تعیین تکلیف اراضی اختلافی به گونه‌ای عمل کرد تا با استفاده از کارشناس مفسر و خبره عکس‌های هوایی، تشخیص نوعیت عرصه را بر عهده هیئت تعیین تکلیف اراضی اختلافی نهاد. متعاقب آن برای جلوگیری از هرگونه موازی‌کاری، نسبت به انحلال شعبات ویژه منابع طبیعی و ایضاً کمیسیون رفع تداخلات اقدام کرد. در راستای اجرای این قانون شاید لازم باشد اراضی تخریب شده در مناطق پایین‌دست را با لحاظ شرایطی خاص از جمله نوع پوشش و یا همجواری و دیگر شرایط کارشناسی، در عوض مناطق بالادست در اختیار اشخاص قرار داد.

با توجه به مقررات استثناء‌ساز در مورد تعیین مناطق حفاظت‌شده و ناکارآمدی ناظران از یکسو و وجود قوانین جانبدارانه و عدم در نظر گرفتن ذات طبیعت و منابع آن از سوی دیگر، باید در مورد تصمیمات متخذه این حوزه تأسف خورد؛ زیرا عملاً این نوع نظارت و موازی‌کاری نهادها و دستگاه‌های صالح به رسیدگی، معطل زمین‌خواری را دوچندان می‌کند.

به‌هرحال در بازه مکانی و زمانی در حوزه محیط‌زیست و نیز مطابق اصول عام دادرسی، می‌توان از جمله شروط اصلی اقامه دعوا را داشتن نفع دانست که این شرط برای شروع در دست خواهان می‌باشد. در این جا شاید نفع به این ترتیب مفهوم‌شناسی گردد که اگر طرح دعوی شود و رأیی در این حوزه صادر شود به نفع خواهان که معترض بر گسترش حوزه منابع طبیعی بر زمین‌های وی است، خواهد بود. به‌هرحال میزان نفع در این مورد ارزیابی نشده و حتی می‌تواند نفع معنوی را نیز دربرگیرد. به موجب تبصره ۱ ماده ۹ قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی مصوب ۱۳۸۹/۴/۲۳ در بیان ذی‌نفع مقرر می‌کند: «اشخاص ذی‌نفع می‌توانند نسبت به اجرای مقررات اعتراض نمایند» خواهان را با عنوان «ذی‌نفع» توصیف می‌کند و به‌طور دقیق نشان نمی‌دهد که این شخص کیست و چه شرایطی دارد. موضوعات مرتبط با جنگل و مرتع در قوانین تعیین شده

(مصوب ۱۳۰۳ هیئت وزیران) در رابطه با مالکیت دولت بر جنگل‌هایی که فاقد سند مالکیت معتبر به نام اشخاص باشد و نظارت دولت بر کلیه جنگل‌ها شامل جنگل‌های دولتی و ارزیابی و مدیریت بر جنگل‌های دولتی و نظارت فنی بر بهره‌برداری از جنگل‌های اربابی و خصوصی، تصویب‌نامه تفکیک جنگل‌های صنعتی از غیرصنعتی (۱۳۱۱/۲/۳۱) در رابطه با تفکیک جنگل‌های صنعتی سواحل دریای خزر از جنگل‌های غیرصنعتی چه دولتی و چه شخصی و ممنوعیت تبدیل جنگل‌های صنعتی به اراضی زراعتی، آیین‌نامه قانون راجع به جنگل‌ها (۱۳۲۲/۱۰/۸) در رابطه با مدیریت بهره‌برداری حفاظت و مراقبت، تغییر کاربری جنگل‌ها و پیش‌بینی تخلفات و مجازات‌ها، آیین‌نامه قانون جنگل‌ها و مراتع کشور (۱۳۳۹/۱۰/۳) و قانون اصلاحات اراضی (۱۳۳۹).

جنگل و مرتع و موارد مرتبط به آن، از لحاظ قانونی در مصوبات مجلس شورای ملی و هیئت وزیران تعریف شده‌است. مرتع برای اولین بار در قانون اصلاحات ارضی (۱۳۳۹/۲/۲۶) بدین شرح تعریف شده است: «زمینی است اعم از کوه و دامنه یا زمین مسطح که به‌طور طبیعی حداقل هر هکتار آن بتواند یک‌صد کیلو وزن دام زنده را در یک فصل چرا تغلیف نماید و یا با توجه به عرف محل، مرتع بودن آن را هیئت اصلاحات ارضی استان تأیید نماید» و این پدیده و کاربری، در قوانین قبل‌تر تعریفی نداشته است. همچنین جنگل‌ها نیز در آیین‌نامه اجرای قانون ملی شدن جنگل‌های کشور در تاریخ (۱۳۴۲/۶/۶) برای اولین بار تعریف و مشخص شده است. در مرحله بعد، در قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع مصوب سال ۱۳۴۶، جنگل و مراتع به‌صورت قانونی تعریف شده و این دو مورد با تعریف ارائه شده از سایر کاربری‌ها متمایز شده‌اند و از این تاریخ به بعد تعریف جدیدی از جنگل و مرتع در قوانین مجلس وجود ندارد.

بر اساس اصل ۴۵ قانون اساسی که ثروت‌های عمومی و منابع طبیعی را متعلق به کل جامعه می‌داند، انفال و ثروت‌های عمومی از قبیل: زمین‌های موات یا رهاشده، معادن، دریاها،

و در تعیین موجودی منابع طبیعی، برنامه‌ریزی، حفاظت و بهره‌برداری از آنها دخالت می‌کنند. تهیه و اجرای قوانین مناسب باعث حفاظت از جنگل‌ها و مراتع می‌شود (Kimowitz, 2003). نتایج تحقیق در سطح بین‌المللی توسط بانک جهانی، بیان می‌دارد که قوانین و مقررات بخش منابع طبیعی به‌طورکلی در جهت توسعه پایدار حرکت می‌کنند و قوانین از اختصاص به بهره‌برداری، به سمت حفاظت محیط‌زیستی، حفظ منابع و ارزش‌های زیبایی‌شناختی گرایش داشته‌اند (Case et al., 2013).

قانون ملی شدن جنگل‌ها مصوب سال ۱۳۴۱، تغییر بزرگی را در نظام مدیریتی و حقوقی اراضی منابع طبیعی کشور بوجود آورد که تا حال حاضر نیز این نظام وجود دارد. به لحاظ سابقه قانون‌گذاری، قبل از قانون ملی شدن جنگل‌ها (۱۳۴۱/۱۰/۲۷) قوانین مهمی به‌شرح زیر با تصویب مجلس شورای ملی وجود داشته است: قانون تشکیل ایالات و ولایات و دستورالعمل حکام (مصوب ۱۴ ذیقعد ۱۳۲۵ ه.ق.) در رابطه با حفاظت و مدیریت بر جنگل‌های دولتی و خالصجات دولتی، قانون ثبت اسناد و املاک (۱۳۱۰/۱۲/۲۶) و آیین‌نامه قانون ثبت املاک (۱۳۱۷/۸/۱۷) در رابطه با صدور سند مالکیت برای املاک دولت و جنگل‌های دولتی و خصوصی و جرم‌انگاری مجازات تخریب جنگل‌ها و قطع درختان، قانون تأسیس بنگاه خالصجات کشور (۱۳۲۷) در رابطه با دارایی و مالکیت خالصجات ازجمله مراتع و جنگل‌ها و همچنین تأکید بر مدیریت و بهره‌برداری از جنگل‌های خالصه طبق قانون راجع به جنگل‌ها و تحت نظارت بنگاه جنگل‌ها، قانون مربوط به اصلاح بعضی از مواد قانون ثبت اسناد و املاک (۱۳۳۷/۱۱/۳) در رابطه با تحدید حدود املاک از اراضی جنگل و مراتع و لایحه قانونی جنگل‌ها و مراتع کشور (مصوب ۱۳۳۸/۴/۲۲) در رابطه با حفاظت، مراقبت، احیا و بهره‌برداری، چگونگی مدیریت، جنگل‌کاری و توسعه جنگل. هیئت وزیران نیز تصویب‌نامه‌های مهمی قبل از ملی شدن جنگل‌ها و مراتع داشته است که ازجمله آنها به این موارد می‌توان اشاره کرد: تصویب‌نامه راجع به جنگل‌ها

تصویب رسیده است؛ اما در عمل، مقابله با شیوع پدیده‌ای موسوم به زمین‌خواری با مشکلات حقوقی، اجتماعی و اقتصادی مواجه است. یکی از مشکلات عمده در این زمینه، فقدان تعریف روشنی از این پدیده مجرمانه است. این عدم وجود تعریف روشن و نبود ضابطه در تعیین حدود و ثغور ماهیت پدیده زمین‌خواری، خود موجبی است که قوانینی نیز بدین منظور مورد تصویب قرار گرفته است، همچنین باعث شده قوانین مرتبط به این جرم نتواند کارایی واقعی خود را داشته باشد. بنابراین عده‌ای توانسته‌اند با عواملی از جمله نفوذ و قدرت آنها را دور زده و از سد قانون عبور کنند.

متأسفانه زمین‌خواری یک عنوان مجرمانه نیست، هرچند با در نظر داشتن ماده ۶۹۰ قانون تعزیرات و مجازات بازدارنده، وصف مجرمانه آن می‌تواند مشمول عناوین مجرمانه قانونی متعددی از جمله تصرف در اراضی مزروعی اعم از کشت یا آیش جنگل‌ها، مراتع ملی شده، کوهستان‌ها، باغ‌ها، چشمه‌سارها، پارک‌های ملی، تأسیسات کشاورزی و دامداری، اراضی موات، اراضی بایر و سایر اراضی و املاک متعلق به دولت شود. ماده یادشده، مجازات بسیار ناچیز یک ماه تا یکسال حبس را برای مجرم در نظر گرفته است که این مجازات، جنبه بازدارندگی ندارد. البته در مواردی می‌توان زمین‌خوار را به اتهام کلاهبرداری مورد تعقیب قرار داد. برای نمونه، افرادی که خود را به‌ظاهر مالک نشان می‌دهند و اراضی دولتی را تملک و پس از تصرف در آن بناهایی احداث می‌کنند، در صورت اثبات اتهام، به مجازات کلاهبرداری محکوم خواهند شد (Moghimi & Bayari, 2010). به‌رحال از جمله قوانینی که در این راستا به‌طور خاص تصویب شده‌اند می‌توان به موارد ذیل اشاره کرد.

در ماده ۱ تصویب‌نامه قانونی هیئت‌وزیران راجع به قانون ملی شدن جنگل‌ها مصوب ۱۳۴۱/۱۰/۲۷ آمده است: «از تاریخ تصویب این تصویب‌نامه قانونی، عرصه و اعیانی کلیه جنگل‌ها و مراتع و بیشه‌های طبیعی و اراضی جنگلی کشور جزء اموال عمومی محسوب و متعلق به دولت است ولو اینکه قبل از این تاریخ افراد آن را متصرف شده و سند مالکیت گرفته باشند». همان‌طور که از نص این ماده

دریاچه‌ها، رودخانه‌ها و سایر آب‌های عمومی، کوه‌ها، دره‌ها، جنگل‌ها، نزارها، بیشه‌های طبیعی، مراتعی که حریم نیست، ارث بدون وارث و اموال مجهول‌المالک و اموال عمومی که از غاصبان مسترد می‌شود در اختیار حکومت اسلامی است تا طبق مصالح عامه نسبت به آنها عمل کند. همان‌طور که مالکیت این ثروت‌ها و منابع طبیعی متعلق به کل جامعه و شهروندان است، بهره‌برداری از این اموال نیز طبق اصل ۴۸ باید در جهت منافع شهروندان باشد. در غیر این صورت، اصل ۴۹ مالکیت اموال عمومی و منابع طبیعی را غیرمشروع دانسته و دولت را موظف به رد این اموال به بیت‌المال کرده است. به‌این ترتیب اصل این است که «اموال عمومی و منابع طبیعی در راستای بهره‌برداری عمومی هزینه شده و مالکیت آن همواره عمومی و غیرقابل انتقال باشد». بر همین اساس ضابطه اصلی در قوانین استفاده عمومی از منابع طبیعی و اموال عمومی بوده، گرچه در مورد برخی تعیین مصداق استفاده عمومی و یا مصالح مورد نظر قانون و عملکرد هیئت دولت، وزارتخانه‌های جهاد کشاورزی، مسکن و شهرسازی، کمیسیون‌های مواد (۳۱) و (۳۲) قانون احیاء و واگذاری اراضی و هیئت‌های واگذاری زمین ابهاماتی وجود دارد و همین ابهامات موجبات سوءاستفاده گسترده و تصرف اموال عمومی را فراهم کرده است.

نظام حقوق عمومی مالکیت زمین در کشورهای مختلف یکی از حوزه‌های پیچیده نظام حقوقی آنهاست. این نظام معمولاً به‌عنوان رقیب الگوهای مالکیت خصوصی و با قواعد محدودکننده این قبیل مالکیت‌ها شناخته می‌شود. در بیشتر کشورها از جمله در ایران (اصل ۴۵ قانون اساسی) اساساً مالکیت اراضی متعلق به دولت (حکومت اسلامی) است ولی این به معنای عدم شناسایی مالکیت خصوصی اراضی نیست. تمایزهای چندی نیز میان دستگاه‌های حقوقی اسلامی، سوسیالیستی، کامن‌لا و نظام حقوقی رومی-ژرمنی در مورد مبانی نظری مالکیت عمومی اراضی وجود دارد.

در نظام حقوقی ایران، قوانین و مقررات مختلفی در زمینه مالکیت بر زمین، حمایت از حقوق مالکانه و جلوگیری از تغییر غیرقانونی کاربری و تصرف غیرقانونی زمین به

تبدیل نوع بهره‌برداری از زمین از کشاورزی به غیر کشاورزی موضوع ماده ۱۲ این قانون جلوگیری به عمل آورد». مطابق بند اخیر ماده ۱۳ همین قانون «گارد منابع طبیعی» و سایر مأموران انتظامی مکلف بودند علاوه بر جلوگیری نسبت به قلع و امحای مستحذاتی که به این ترتیب به وجود می‌آیند و به تشخیص وزیر کشاورزی و منابع طبیعی محل به اجرای طرح جامع کشاورزی هستند اقدام کنند. مأموران انتظامی نیز مکلف بودند طبق درخواست کتبی مأموران کشاورزی اقدام نمایند؛ با وجود این، این قانون در موارد ضروری نیز اجازه تغییر کاربری را می‌داد.

در راستای تبیین موضوع و نیز چالش‌هایی که ممکن است میان نیازهای دولت و مناطق چهارگانه محیط‌زیست انجام شود، ماده ۱ لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت (مصوب ۱۳۵۸/۱۱/۱۷) مقرر می‌کند:

«هرگاه برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی وزارتخانه‌ها یا مؤسسات و شرکت‌های دولتی یا وابسته به دولت، همچنین شهرداری‌ها و بانک‌ها و دانشگاه‌های دولتی و سازمان‌هایی که شمول قانون نسبت به آنها مستلزم ذکر نام باشد و از این پس «دستگاه اجرایی» نامیده می‌شوند، به اراضی، ابنیه، مستحذات، تأسیسات و سایر حقوق مربوط به اراضی مذکور متعلق به اشخاص حقیقی یا حقوقی نیاز داشته باشند و اعتبار آن قبلاً به وسیله «دستگاه اجرایی» یا از طرف سازمان برنامه و بودجه تأمین شده باشد، «دستگاه اجرایی» می‌تواند ملک مورد نیاز را مستقیماً یا به وسیله هر سازمان خاصی که مقتضی بداند، طبق مقررات مندرج در این قانون خریداری و تملک نماید».

این ماده قانونی می‌تواند در شرایط عادی و در زمین‌هایی که به نوعی قابل واگذاری است بدون چالش انجام شود؛ اما مسئله زمانی ایجاد می‌گردد که واگذاری باید در حوزه مناطق چهارگانه انجام شود یا تقاضای واگذاری از این مناطق مدنظر باشد. در این راستا و به منظور تمرکز رسیدگی دادرها در سطح استان، صلاحیت شعب ویژه بازپرسی هر دادرها کلیه جرائم ارتكابی در محدوده حوزه قضایی دادگستری کل همان

برمی‌آید، در مقابل تشخیص اداره منابع طبیعی، سند مالکیت اشخاص نیز کمکی به آنها نمی‌کند و اگر این سند در دادگاه ارائه شود، با اینکه «مالکیت قطعی و نهایی» آنها محرز می‌شود اما دادگاه را به پذیرش دعوا مکلف نمی‌کند؛ بنابراین باید منظور دیگری در میان باشد و مفهوم مالکیت قطعی و نهایی به آن معطوف شود نه اینکه دادگاه سند مالکیت را نپذیرد و همچنان به دنبال احراز مالکیت باشد! البته این قانون در راستای این هدف مورد تصویب قرار گرفته است که از زمین‌های طبیعی از جمله جنگل‌ها، مراتع، بیسه‌های طبیعی و اراضی جنگل‌ها در مقابل افراد سودجو حمایت نماید.

از دیگر قوانین که مفهوم آن جلوه‌ای از پیشگیری از پدیده زمین‌خواری را در خود پنهان دارد، قانون حفاظت از باغ‌ها و اراضی کشاورزی است.

پیشینه حفاظت از باغ‌ها و اراضی کشاورزی به قانون اصلاحات ارضی مصوب ۱۳۴۰ برمی‌گردد که در تبصره ۲ ماده ۱۹ آن جلوگیری از تفکیک و تجزیه اراضی نسقی موضوع قانون اصلاحات ارضی مورد تأکید قرار گرفته است. بعداً نخستین قانونی که با نگاه ویژه به موضوع حفاظت از اراضی باغی و زراعی پرداخت، قانون گسترش قطب‌های کشاورزی مصوب ۱۳۵۴/۶/۱۴ بود. این قانون برای نخستین بار تغییر کاربری اراضی کشاورزی را ممنوع اعلام کرد. مطابق ماده ۲ این قانون «تفکیک و تقسیم اراضی کشاورزی که قبل از تهیه طرح‌های جامع بهره‌وری از سرزمین شامل کلیه اراضی اعم از دایر و بایر خارج از محدوده قانونی شهری باشد به قطعات کوچک‌تر از ۲۰ هکتار و همچنین تبدیل نوع استفاده از اراضی کشاورزی محدوده قطب‌ها جز آنچه در طرح جامع مربوطه ذکر شده به غیر کشاورزی ممنوع است» (Goldozian, 2011).

از مزیت‌های دیگر این قانون توجه به اقدامات پیشگیرانه بوده است. ضمانت اجرای دیگری که در این قانون پیش‌بینی شده بود جلوگیری از اقداماتی بود که منجر به تغییر کاربری و نوع بهره‌برداری می‌شود. مطابق ماده ۱۳ این قانون «وزارت کشاورزی و منابع طبیعی مجاز است به وسیله گارد منابع طبیعی یا سایر مأموران نیروی انتظامی از اقدامات

داشتیم، چیزی جز بازشناسایی آثار حقوقی ناشی از تعیین مناطق چهارگانه محیط‌زیست بر مالکیت و حقوق مالکانه اراضی خصوصی و دولتی نبوده است. از این رو در راستای احیای هدف مذکور، قوانین عام و خاص در این حوزه مورد تحلیل قرار گرفته است. همچنین در ابتدای این پژوهش، سئوالاتی را مطرح کردیم که با توجه به مطالبی که در قسمت‌های مختلف آمده است، باید پاسخ‌های صریحی را که برای آن سئوال‌ها یافته‌ایم تبیین کنیم.

اولین پرسش این بود که: «آیا مناطق چهارگانه محیط‌زیست بر اساس عدم وجود مستثنیات و تعارضات تعیین می‌شوند؟» واقعیت این است که اگر در زمان‌های گذشته از عدم استثناء در تعیین مناطق طرح بحث می‌شد، موضوعی معقول و متعارف بود. هر چند در زمانه قبل چنین پیک جمعیتی وجود نداشت که چه به صورت اصولی و چه غیراصولی به حریم این مناطق تعرض شود. به‌رحال مناطق چهارگانه بر خلاف ماهیتش که باید به صورت بکر در نظر گرفته شود و تعرضی نسبت به آن انجام نشود، استثنائاتی را دربرگرفته که این استثنائات، چالشی است برای ماهیت این مناطق. در این راستا اراضی تحت مالکیت جوامع محلی که روستاها و بومی‌های هر منطقه را دربر می‌گیرد، مهم-ترین عامل تهدیدکننده مناطق چهارگانه است. زیرا بیشتر مناطق دشتی موجود در مناطق مذکور در قالب اراضی مستثنیات زیر کشت محصولات کشاورزی بوده و تعارضات بین کشاورزان با سازمان حفاظت محیط‌زیست در مقام حامی حیات وحش، چالش‌های بسیاری را باعث شده است. همانطور که در ماده ۴ قانون حفاظت و بهسازی محیط‌زیست، اعمال هرگونه ممنوعیت و محدودیت نباید با حق مالکیت یا حق انتفاع اشخاصی که در این مناطق به طور قانونی حقوق دارند، مغایر باشد. با لحاظ این ماده، وسعت هرچه بیشتر مستثنیات موجبات تزلزل مدیریت حمایتی و حفاظتی محیط‌زیست را در پی خواهد داشت؛ اعمال مدیریت در مناطق تحت حفاظت نسبت عکس با تعداد و وسعت مستثنیات دارد و هر چه منطقه تحت حفاظتی عاری از مستثنیات باشد مسلماً اجرای طرح‌های حفاظتی

استان مثلاً استان تهران است. پرونده‌ها بیشتر عناوین جزایی، تصرف عدوانی اراضی ملی یا تجاوز به اراضی ملی، تخریب منابع طبیعی یا محیط‌زیست، عناوین مجرمانه مقید در قانون ثبت اسناد و املاک مانند تقاضای ثبت ملک دولت به نام اشخاص، جعل اسناد و انتقال بدون مجوز قانونی اراضی ملی توسط اشخاص را شامل می‌شود. در پاسخ به این سؤال که آیا برای رسیدگی در مرحله محاکمه نیز اقدامی انجام شده و شعب خاصی از دادگاه‌ها برای رسیدگی اختصاص یافته است؟ اظهار شده که در جهت رسیدگی به این پرونده‌ها که خروجی این دادسراست و پیرو درخواست دادستان عمومی و انقلاب تهران و موافقت رئیس قوه قضاییه مقرر شد شعب ویژه‌ای از دادگاه‌های عمومی کیفری تهران برای رسیدگی به پرونده‌هایی که از این دادسرا منتهی به صدور کیفرخواست می‌شود اختصاص پیدا کند. البته تاکنون یک شعبه دادگاه در محل دادسرا مستقر شده، همچنین دو شعبه از شعب دادگاه تجدیدنظر استان تهران برای رسیدگی به کلیه پرونده‌های حقوقی و کیفری در مرحله تجدیدنظر تعیین شده که نوعاً پرونده‌های مرتبط با موضوع اراضی ملی و منابع طبیعی در آن شعب مطرح می‌شود. وقتی قرار است که طرح عمرانی در محدوده اراضی ملی اجرا شود، مانند احداث جاده یا آزادراه یا تأسیسات گردشگری و سیاحتی، اراضی اطراف طرح دفعتاً ارزش بالایی پیدا می‌کنند و به تبع آن توجه مجرمان به آن جلب شده و به طرق مختلف سعی در تصاحب غیرقانونی اراضی دارند و ما با حجم وسیعی از تصرفات اراضی در یک محدوده خاص مواجه می‌شویم (Goldoziyan, 2011). با این حال باید افزود تا قبل از سال ۹۳، حدود ۵۳ هزار هکتار از مناطق چهارگانه محیط‌زیست توسط اشخاص حقیقی و حقوقی و برخی نهادها تصرف یا واگذار شده که حدود ۳۴ هزار هکتار از این اراضی از سوی نهادها و حدود ۱۸ هزار و ۸۰۰ هکتار توسط اشخاص به تصرف درآمده یا واگذار شده است.

نتیجه‌گیری

آنچه که ما در این نوشتار قصد ارائه و بیان آن را

موفق‌تر خواهد بود.

در پرسش دوم بازخورد مناطق چهارگانه و حقوق مالکانه افراد و دولت با این مضمون که: «آثار تعیین مناطق چهارگانه بر مالکیت و حقوق مالکانه افراد و دولت (حقیقی و حقوقی) چیست؟» را مورد بررسی قرار می‌دهد. در واقع در مورد مناطق چهارگانه آنچه چالش‌برانگیز و قابل مجادله می‌شود، تعارض مناطق چهارگانه و محدوده‌های آن و حقوق مالکانه مردم است. زیرا در صورت تعارض با اموال دولتی نه تنها تعارضی به وجود نمی‌آید بلکه معمولاً از محدوده‌های مناطق چهارگانه به انحاء مختلف و توسط نهادهای دینی و انقلابی به نفع ساختار حاکمیت تصرف می‌شود. برای نمونه نهاد وقف که با چیرگی دین‌محوری در نظام حاکمیتی جمهوری اسلامی تسلطی همه‌جانبه بر اموال عمومی دارد تا آن‌جا پیش می‌رود که هجمه بر قله دماوند و پلاک‌های ملی آن انداخته و سعی در مصادره کردن آن داشته است و یا نهادهای انقلابی مانند بنیاد مستضعفان، ستاد اجرایی فرمان امام و نیروهای نظامی به‌ویژه سپاه در دست‌اندازی مناطق چهارگانه حفاظت‌شده فعال هستند. مانورهای نظامی که به‌وسیله این نیروها انجام می‌شود، گواه این دست‌اندازی است که چهره پوشش گیاهی و جانوری را دستخوش تغییر و اضمحلال قرار می‌دهد. تعرضی این‌گونه و هجمه آوردن بر بیکره بکر پوشش گیاهی و جانوری مصداق نخواهد داشت مگر تعرض به حریم مناطق چهارگانه که البته همراه با استثنائات مختلف می‌باشد؛ بنابراین نمی‌توان اذعان کرد که حقوق مالکانه اشخاص خصوصی و دولتی با حریم مناطق چهارگانه نمود جدی دارد بلکه باید بیان کرد که حقوق مالکانه اشخاص در بازخورد با مناطق چهارگانه (مانند چرای دام، وجود منازل در حریم‌های مختلف این مناطق؛ موضوع جدید تخریب آلونک زن بیوه بندرعباسی در حریم رودخانه) تحت هژمونی آن قرار گرفته و در نهایت آنچه به محاق می‌رود چهره خصوصی مالکیت افراد شخصی است اما در مورد اموال دولتی چنین قدرتی در سازمان‌های حافظ منابع طبیعی و مناطق چهارگانه وجود ندارد. البته در مورد افراد و حقوق مالکانه آنها این نکته هم قابل بیان است

که افراد متنفذ در لایه‌های حاکمیت نیز دارای قدرتی هستند که مناطق چهارگانه تحت نفوذ این چیرگی مورد استثناء قرار می‌گیرد. مانند ویلاسازی‌های غیرمجاز در لواسان، زمین-خواری، جنگل‌خواری و حتی رودخواری که در شمال و مکان‌های دیگر ایران تحت سیطره این افراد بانفوذ قرار دارد. بنابراین به نظر می‌رسد در نظام جمهوری اسلامی ایران تعیین مناطق چهارگانه می‌تواند با حقوق مالکانه شخصی اشخاص تعارض پیدا کند که بیشتر در مورد مردم عادی، قوانین به شدت و حدت رعایت می‌گردد، اما در مورد دولت و نهادهای پر قدرت انقلابی نه تنها قانونی وجود ندارد بلکه قانونی نانوشته به نفع این نهادها هر روز دامنه حدود این مناطق را محدودتر می‌سازد.

پیشنهادها

- ۱- با توجه به اینکه سازمان حفاظت محیط‌زیست ایران تنها نهاد متولی حفاظت از مناطق چهارگانه محیط‌زیستی است و از سویی این سازمان، نهادی دولتی و ضعیف در مقابل نهادهای پر قدرت فرادولتی است، به نظر می‌رسد اعمال ضوابط دارای ضمانت اجرا در این زمینه می‌تواند حداقل حفاظتی نسبی از این مناطق را در مقابل نفوذهای مختلف از سوی افراد و یا سازمان‌های پر قدرت باشد.
- ۲- مقررات و به‌تبع آن رویکرد و رویه در مورد محیط‌زیست با این وضع موجود، توانایی پیشگیری از بزه دیدگی سبز در مناطق چهارگانه محیط‌زیست را ندارد، زیرا ابتدائاً دولت‌ها قدرتی فراتر از حاکمیت خود را قبول ندارند. همچنین جبران خسارت نمی‌تواند در بازخورد با محیط‌زیست کارآیی ویژه‌ای داشته باشد. از این‌رو تحول مفهوم جبران خسارت از پرداخت‌های مختلف (جریمه-های تنبیهی و ...) باید در حال تحول و گذر به سمت این خرد جمعی باشد که در این عرصه، بنا را بر اصل احتیاط و عدم دست‌اندازی به مناطق چهارگانه بگذارند نه اینکه بعد از خرابی، به فکر آبادانی باشند که هیچ‌گاه قابل جبران نیست.

۳- با توجه به تصویب قوانین الحاقی که به نوعی بر تعاریف مناطق چهارگانه مؤثر هستند، رفع ابهام از تعاریف مناطق مذکور ضروری به نظر می‌رسد. در همین راستا، پیشنهادهای ذیل می‌تواند مبنای بحث و بررسی دوباره و در نتیجه اصلاح قانون در مراجع قانون‌گذاری قرار گیرد.

۳-۱- تبصره (۴) ماده (۳۱) قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع مصوب سال ۱۳۴۶ هجری شمسی و اصلاحات بعدی اینگونه اصلاح شود که «آن قسمت از جنگل‌ها، مراتع، بیشه‌زارها و اراضی جنگلی که بر اساس مقررات ذیربط به عنوان یکی از مناطق پارک ملی، پناهگاه حیات وحش، آثار طبیعی ملی و منطقه حفاظت‌شده تعیین و به تصویب شورای عالی محیط‌زیست رسیده و در اختیار سازمان حفاظت محیط‌زیست قرار گرفته است یا خواهد گرفت، قابل واگذاری به غیر نمی‌باشد، اما اعطای مجوز حق بهره‌برداری و مدیریت اجرایی منطقه به اشخاص حقیقی و حقوقی دارای صلاحیت، مستند بر ماده (۳) قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع، بر اساس طرح مصوب و مورد تأیید سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور و محاسبه و اخذ بهره مالکانه دولت برای مدت معین، بلامانع است».

۳-۲- مواد (۴، ۲ و ۵) آئین‌نامه اجرایی قانون حفاظت و بهسازی محیط‌زیست مصوب سال (۱۳۵۴ هجری شمسی) و اصلاحی مصوب سال ۱۳۷۴ هجری شمسی به شرح ذیل اصلاح و دو تبصره به آنها الحاق شود.

۳-۳- (ماده ۲): «پارک ملی»: به محدوده‌ای از آبها و منابع طبیعی تجدید شونده کشور اطلاق می‌شود که نمایانگر نمونه برجسته‌ای از مظاهر طبیعی ایران باشد و به منظور حفظ دائمی وضع زندگی و طبیعی آن و همچنین ایجاد محیط مناسب برای تکثیر و پرورش جانوران وحشی و رشد رستنی‌ها در شرایط کاملاً طبیعی تحت حفاظت قرار می‌گیرد.

۳-۴- (ماده ۴): «پناهگاه حیات وحش»: به محدوده‌ای از آب‌ها و منابع تجدیدشونده کشور اطلاق می‌شود که دارای زیستگاه طبیعی نمونه و شرایط اقلیمی خاصی برای

جانوران وحشی بوده و به منظور حفظ یا احیای این زیستگاه تحت حفاظت قرار می‌گیرد.

۳-۵- (ماده ۵): «منطقه حفاظت‌شده»: محدوده‌ای از آب‌ها و منابع طبیعی تجدیدشونده کشور که از لحاظ ضرورت، حفظ و تکثیر نسل جانوران وحشی یا حفظ و احیاء رستنی‌ها و وضع طبیعی آن، دارای اهمیت خاصی است و تحت حفاظت قرار می‌گیرد.

۳-۶- تبصره یک الحاقی: سازمان حفاظت محیط‌زیست می‌تواند آن بخش از عرصه‌های کشور را که دارای تعریف آب و منابع طبیعی تجدیدشونده نیست، اما دارای ویژگی‌های مندرج در مواد (۲، ۴ و ۵) است، حسب مورد به عنوان جزئی از پارک ملی، پناهگاه حیات وحش و منطقه حفاظت‌شده تعیین و برابر مقررات ذیربط، آن بخش از عرصه‌های مذکور را که تحت مالکیت خصوصی هستند به نام دولت و با حق بهره‌برداری سازمان تملک نماید.

۳-۷- تبصره دو الحاقی: سازمان حفاظت محیط‌زیست می‌تواند آن بخش از عرصه‌های محاط در مناطق چهارگانه را که مشمول تعاریف این مناطق نیست، اما برای مدیریت بهینه برای این مناطق نیاز به آن عرصه‌ها وجود دارد، مطابق مقررات ذیربط از اشخاص حقیقی و حقوقی تملک نماید.

منابع مورد استفاده

- Bina, 2007. A study on the jurisprudential rules of barren lands. Farhang Jihad, No. 48, 11p.
- Case, A., Charles, W. and Lang, P.S., 2013. Environmental Law. Translated by M.H. Habibi, University of Tehran, Vol. 1, 261p.
- Dehdardargahi, M. and Makhdoum Farkhondeh, M., 2002. Zoning of Golestan National Park. Environmental Science, 28 (29): 6.
- Gorjifard, H., 2013. Green criminology and environmental crimes. Master Thesis, Shahid Beheshti University, 26p.
- Golduzian, I., 2011. The edge of the Islamic penal code. Mizan Publishing, Tehran, 768p.
- Haeri Shahbagh, S.A. 1997. Description of Civil Law. Ganj-e-Danesh Library Publications, Tehran, First Edition, Volume 1, 656p.
- Junidi, M.J., 1973. Mining Industries and Environmental Pollution. Industrial Industries

- Magazine, 2, 3(11): 19.
- Nouri, J., 1993. The Culture of the Environmental Society. Moalef, Vol. 1, 583p.
 - Roudgarmi, P., Amoumzadeh, M. and Raji, M.T., 2018. A Study of national laws and regulations related to forests and rangelands. Scientific Journal of Land Management Extension, 6: 11.
 - Zeinali, M. and Zeinali, T., 2017. Practical methods of goodwill valuation and pricing. Cheragh Danesh Publications, Tehran, 230p.
 - Development and Renovation Organization of Iran, Tehran, 149p.
 - Katozian, N., 2011. General Rules of Contracts. Mizan Publications, Tehran, vol. 2, 587p.
 - Katozian, N., 2012. Introductory Course in Civil Law: Property. Mizan Publishing, Tehran, vol. 21, 37p.
 - Madani, S. J., 2012. Civil Law (Introduction and Generalities- Waqf Property and Financial Law). Paydar Publishing, Tehran, Vol. 1, 384p.
 - Mashhadi, A., 2010. Terminology of Environmental Law. Khorsandi Publications, Tehran, Vol. 1, 272p.
 - Moghimi, M. R. and Bayari, A., 2010. Land-eating beds and methods of dealing with it. Karagah

Legal effects of determining the environmental protected areas on the right to property and public and private land ownership

M. Mansoor¹, I. Hosseini Sadrabadi^{2*} and D. Karimi¹

1- Faculty of Natural Resources and Environment, Islamic Azad University, Science and Research Branch, Tehran, Iran

2* - Corresponding author, University of Judicial Science and Administrative Services, Tehran, Iran

E-mail: iraj.sadrabadi@gmail.com

Received: 16.06.2021

Accepted: 16.02.2022

Abstract

With the approval of the Hunting and Fishing Law, a governmental institution called Hunting and Fishing Supervision Organization was established in 1967. Laws regarding the establishment of this organization as an independent governmental body under the supervision of Supreme Council for Hunting and Fisheries Supervision provided the possibility of allocating parts of the country to national parks (wildlife sanctuaries) and protected areas with specific definitions. Thus, the first cornerstone of the protected areas was laid in Iran in 1967. The proposal to establish two national parks and 15 protected areas was immediately approved by Supreme Council as the first protected group in Iran. In view of Iran's environmental diversity and the existence of different climatic zones, the government in cooperation with the Environment Organization, in accordance with international definitions and standards, prepared this quadruple classification in a bill in 1974 and presented it to the parliament. National Heritage, National Conservation Area and Wildlife Sanctuary were approved. In each of these four classes and regions, different types of lands can exist in terms of type and use, so that the determination and establishment of a special legal system for the four regions, in a way, on the exploitation, occupation and use in areas. Enclosed is effective and the legal system governing the property rights of the lands located in that area has affected and led to numerous legal claims. Reviewing and analyzing laws and regulations, implementation of previous and current laws, conflicts and possible disputes between the mentioned laws and providing legal solutions are issues paving the way for some legal conflicts and disputes.

Key words: Four areas, national park, natural monuments, wildlife refuge, protected area.