

چالش‌های مدیریتی و حقوقی مناطق تحت حفاظت استان زنجان

سید امین نجات^{۱*}، فرهاد دبیری^۲

۱- کارشناس ارشد حقوق محیط زیست، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد علوم تحقیقات تهران

۲- استادیار و مدیر گروه حقوق محیط زیست، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد علوم تحقیقات تهران fara.dabiri@yahoo.com

تاریخ دریافت: ۸۹/۱۱/۲ تاریخ پذیرش: ۹۰/۱۰/۳

چکیده

در مناطق تحت حفاظت، قانون‌ها و مقرراتی جاری است که از آن می‌توان به رژیم حقوقی خاص این مناطق نام برد، البته اعمال این قانون‌ها و رژیم حقوقی خاص مانع از اجرای قانون‌های عام تر نخواهد شد، بلکه این مسئله مؤید این نکته است که افزون بر قانون‌های عام در مناطق مذکور قانون‌های خاص که صرفاً در این مناطق مورد اعمال است رژیم حقوقی را تشکیل می‌دهند. این قانون‌ها مرتبط به امور صلاحیتی سازمان حفاظت محیط زیست، شکار و صید، تخریب و تجاوز به اراضی ملی، تعلیف غیر مجاز دام، استقرار، اکتشاف و بهره برداری از صنعت و معدن است. با وجود مزایایی که وضعیت حیات وحش این منطقه را متمایز می‌کند، عوامل متعددی باعث بروز برخی از چالش‌های حقوقی و اجرایی در این مناطق شده و در پاره‌ای موارد خسارت‌های غیر قابل جبرانی را در پی دارد، به طوری که سیر پرونده‌های حقوقی مسیری پر تلاطم با دامنه وسیع بوده که روند در معرض خطر بودن و نابودی حیات وحش را در آینده به تصویر می‌کشد. کمبود امکانات و تجهیزات حفاظتی، تخریب زیستگاه توسط کشاورزان، نبود مدیریت قوی زیست محیطی، کمبود نیروی انسانی کارآمد و با انگیزه و همچنین عدم مشارکت مردمی، عدم بازدارندگی و نقص برخی از قانون‌ها و مقررات از جمله مواردی هستند که بر معضلات محیط زیست منطقه افزوده و زیان‌های مالی و معنوی بسیاری را بر دولت و حتی مردم منطقه تحمیل کرده است، بنابراین می‌توان از معضلات و چالش‌های موجود به منظور اعمال مدیریت بهینه در قالب برخی از راهکارها کاست.

کلید واژه

منطقه حفاظت شده، پناهگاه حیات وحش، جرایم زیست محیطی، چالش‌های مدیریتی و حقوقی

سر آغاز

صنعتی در ایران که مبتنی بر پایه‌های توسعه پایدار نیز نبوده و نیست، چالش‌های زیست محیطی همچون تخریب زیستگاه‌های طبیعی، آلودگی‌های محیط زیست، شکار و صید بی رویه و ... بروز کرده و این عوامل باعث فرسایش خاک، فقر غذایی خاک، نابودی جنگل‌های بکر با قدمت چندین میلیون سال، انقراض جانوران و گیاهان، کاهش آب‌های زیرزمینی و سطحی، غیرقابل استفاده بودن آب‌های سطحی به سبب آلودگی و ... شده که عملاً رفاه جسمی، روانی و اجتماعی جامعه کنونی را با مخاطره و تهدید مواجه کرده است.

در این تحقیق سعی شده است با بررسی وضعیت محیط زیست مناطق تحت حفاظت استان زنجان که شامل دو منطقه حفاظت شده و یک منطقه پناهگاه حیات وحش می‌شود و همچنین بررسی وضعیت حقوقی مناطق مذکور و چالش‌های اجرایی و حقوقی، نقاط

در جمهوری اسلامی، حفاظت محیط زیست که نسل امروز و نسل‌های بعد باید در آن حیات اجتماعی رو به رشدی داشته باشند، وظیفه عمومی تلقی می‌شود، از این رو فعالیت‌های اقتصادی و غیر آن که با آلودگی محیط زیست، یا تخریب غیرقابل جبران آن ملازمه پیدا کند ممنوع است (اصل پنجاه قانون اساسی). برای حفظ و صیانت از محیط زیست کشور با تجویز قانون برخی از نقاط کشور که دارای جنبه‌های شاخص زیست محیطی بوده به عنوان مناطق تحت حفاظت تعیین شده تا نسبت به دست اندازی نوع بشر در این مناطق تا حدی جلوگیری به عمل آید.

این مناطق تابع قواعد و مقررات خاص خود هستند که در قالب قوانینی همچون قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست، قانون شکار و صید و ... مشخص شده اند. با افزایش رشد جمعیت و توسعه

وضعیت زیست محیطی و حقوقی مناطق حفاظت شده و پناهگاه حیات وحش با مطالعه موردی استان تهران و ارائه راهکارهای حفاظتی مناسب" در سال ۱۳۸۶ عنوان می‌شود که بسط و گسترش جمعیت شهری و شهرنشینی بدون برنامه‌ریزی و سازماندهی، تعرض و تجاوز به مناطق تحت مدیریت از سوی متجاوزان به عرصه‌های ملی را سبب شده و این موضوع تخریب غیر قابل جبران محیط زیست را در پی داشته و اساساً اعمال مدیریت زیست محیطی را در تنگنا قرار می‌دهد و در صورت عدم توجه سازمان‌های متولی محیط زیست و سازمان‌های ذی‌ربط در تخریب محیط زیست، عملاً این مناطق تبدیل به مناطقی بدون هرگونه ارزش اکولوژیکی شده و عزم جدی مسئولین را طلب می‌کند. (همایونی، ۱۳۸۷)

این بررسی‌ها و نتایج حاصل از آن تنوع چالش‌ها و معضلات مبحث مدیریت مناطق تحت مدیریت سازمان حفاظت محیط زیست و بی‌تردید چاره‌اندیشی چندگانه را از سوی مدیران سازمان‌های متولی را متجلی می‌سازد.

ضرورت حفاظت برخی مناطق در استان

درک جایگاه محیط زیست با مفهومی فراگیر و ضرورت توجه هر چه بیشتر به حفاظت آن، به تشکیل سازمان حفاظت محیط زیست ایران در سال ۱۳۵۰ بر اساس ماده ۴ قانون تجدید تشکیلات و تعیین وظایف سازمان‌های وزارت کشاورزی و منابع طبیعی و انحلال وزارت منابع طبیعی مصوب ۱۳۵۰/۱۱/۱۲ شد. با تصویب قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست در سال ۱۳۵۳، اختیارات و صلاحیت‌های قانونی جدیدی، که تا حدی با ضرورت‌های رشد و توسعه اقتصادی و صنعتی آن زمان متناسب بود، به سازمان حفاظت محیط زیست ایران داده شد.

تعیین مناطق چهارگانه شامل پارک ملی، آثار طبیعی ملی، پناهگاه حیات وحش و منطقه حفاظت شده به استناد بند «الف» از ماده ۳ قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست جزو اختیارات و صلاحیت شورای عالی حفاظت محیط زیست است. به استناد ماده ۴ از آئین نامه اجرایی قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست "پناهگاه حیات وحش 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 دارای زیستگاه طبیعی نمونه و شرایط اقلیمی خاص برای جانوران وحشی بوده و به منظور حفظ و یا احیای این زیستگاهها تحت حفاظت قرار می‌گیرد." (دبیری، ۱۳۸۳).

قوت و ضعف مدیریت در این مناطق شناسایی و راهکارهای حقوقی آن نیز ارائه شود.

مواد و روشها

تحقیق حاضر از لحاظ هدف، کاربردی است، زیرا نتایج آن برای تصمیم‌گیران، برنامه‌ریزان و مدیران ارشد و میانی درگیر با مسائل محیط زیست قابل استفاده است. در این تحقیق با استفاده از منابع موجود کتابخانه‌ در زمینه شناسایی وضعیت زیست محیطی مناطق تحت مدیریت استان زنجان و همچنین بررسی وضعیت حقوقی همان مناطق با استفاده از روش میدانی و بازدید از مناطق موصوف و بررسی پرونده‌های موجود در استان مذکور از سالهای ۱۳۸۵ لغایت ۱۳۸۹ سعی شده با بررسی مسائل و مشکلات موجود که موجبات چالش‌های اجرایی و حقوقی منطقه را فراهم آورده است به تحلیل آرای صادره از محاکم قضایی بپردازد تا از این طریق بتوان با نتیجه‌گیری مناسب به پیشنهادهای کاربردی به‌منظور اعمال مدیریت بهینه مناطق مذکور رسید.

پیشینه تحقیق

محققانی چند وضعیت زیست محیطی مناطق تحت حفاظت در کشور ایران و در استان‌های مختلف را مورد بررسی قرار داده‌اند، از آن جمله می‌توان به تحقیقی تحت عنوان "مطالعه جاذبه‌های اکوتوریسم در مناطق حفاظت شده استان زنجان" در سال ۱۳۸۷ اشاره کرد. در این تحقیق با توجه به این که لازمه ورود به بحث جاذبه‌های اکوتوریسم، شناخت و بررسی مناطق تحت حفاظت مذکور است، قسمت عمده‌ای از تحقیق به بررسی این موضوع پرداخته و نتیجه تحقیق دلالت بر آن داشته که با توجه به اینکه مناطق تحت حفاظت بستر اولیه و مناسب توسعه گردشگری است حفاظت و حمایت از این مناطق می‌باید با مدیریت مناسب محیط زیست توأم با مشارکت مردمی و اهالی بومی صورت پذیرد (کلانتری، ۱۳۸۷).

در تحقیق دیگری با عنوان "بررسی وضعیت حقوقی زیست محیطی مناطق تحت حفاظت استان گیلان" در سال ۱۳۸۷ با توجه به چالش‌های بخصوصی که به نوعی در استان‌های شمالی منحصر به فرد و خاص همان مناطق است اشاره به شکننده بودن مدیریتی می‌کند که با کوتاهی و غفلت همراه است، و تعاملات و تقابلات سازمان‌های متعدد دولت را موضوع اصلی مناقشات زیست محیطی در آن مناطق نام می‌برد. در تحقیق دیگری تحت عنوان "بررسی

جانوران مهم منطقه عبارتند از: آهو، پلنگ، بز و پازن، گراز، خرس قهوه‌ای، سمور سنگی، سنجاب زمینی، رودک، کبک دری، هوبره، عقاب، شاهین، دال، غاز خاکستری، خوتکا، لک لک سفید، باکلان، افعی البرزی، افعی شاخدار ایرانی، افعی زنجانی و ماهیانی نظیر کپور، سیم و اسبله (کیانی، ۱۳۸۵).

این منطقه دارای حیوان شاخص اکولوژیک به نام آهوی ایرانی است و بر اساس آخرین سرشماری در سال ۱۳۸۸ تعداد آن حدود ۱۸۰۰ راس تخمین زده می‌شود، که کاهش ۴۰ درصدی با لحاظ سرشماری سال ۱۳۵۸ در جمعیت این حیوان حمایت شده نمایان است.

منطقه حفاظت شده و پناهگاه حیات وحش انگوران

منطقه حفاظت شده انگوران به استناد مصوبه شماره ۲۱ مورخ ۱۳۴۹/۱۲/۲۲ شورای عالی حفاظت محیط زیست به عنوان منطقه حفاظت شده به تصویب رسید بنابراین در تاریخ ۱۳۵۴/۵/۲۱ مستند به مصوبه شماره ۶۵ شورایی مذکور به دو منطقه حفاظت شده و پناهگاه حیات وحش انگوران تقسیم شد.

منطقه حفاظت شده انگوران با مساحتی برابر با ۹۱۲۸۰ هکتار در شمال غربی پناهگاه حیات وحش انگوران با وسعت ۲۹۸۱۲ هکتار قرار دارد.

این مناطق کوهستانی و تپه ماهوری، دامنه ارتفاعی ۱۲۴۰ تا ۳۲۲۰ متر، بارندگی و دمای متوسطه سالیانه ۴۵۰ میلی‌متر و ۶ درجه سانتیگراد بوده، که این شرایط منطقه را به اقلیم های مدیترانه ای و نیمه مرطوب معتدل تبدیل کرده است.

زیست بوم این دمنطقه به طور عمده از گونه‌های مرتعی از قبیل درمنه، چوبک، گون، کلاه میر حسین، لاله، شقایق، کما، مرزه، گل حسرت و لاله واژگون به همراه درختان و درختچه‌هایی نظیر بنه، بادام، خینجونک، شیر خشت، زرشک، گردو و سنجد تشکیل شده است. این منطقه زیستگاه بسیار مناسبی برای قوچ و میش ارنی و بز و پازن است.

دیگر گونه‌های جانوری منطقه عبارتند از: خرس قهوه‌ای، روباه معمولی، سیاه گوش، سمور سنگی، کبک دری، کبک چیل، باقرقره، سار، دال، شاه بوف، غاز خاکستری، تنجه، آنقوت، حواصیل، خوتکا، اگرت بزرگ، افعی زنجانی و لاک پشت افغانی. در رودخانه‌های پرآب قزل‌اوزن، انگوران چای، حلب، کاکا و دربند که

با استناد به ماده ۵ از آئین نامه اجرایی قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست "منطقه حفاظت شده به 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 و یا احیاء رستنی‌ها و وضع طبیعی آن دارای اهمیت خاصی بوده و تحت حفاظت قرار می‌گیرد" (دبیری، ۱۳۸۳).

در سطح استان زنجان سه منطقه دارای استعدادهای بالقوه و بالفعل از نظر حفظ و احیاء رستنی‌ها و حفظ، تکثیر و پرورش جانوران وحشی بوده و دارای پدیده‌ها و ویژگی‌های خاصی از نظر آثار طبیعی‌اند، این مناطق که از نظر قانونی جزو مناطق چهارگانه تحت حفاظت سازمان محیط زیست قرار گرفته‌اند عبارتند از:

– منطقه حفاظت شده سرخ آباد با وسعت ۱۱۹۲۲۵ هکتار؛

– منطقه حفاظت شده انگوران با وسعت ۹۲۱۸۰ هکتار؛

– منطقه پناهگاه حیات وحش انگوران در شرق منطقه حفاظت

شده بالغ بر ۲۹۸۱۲ هکتار (کیانی، ۱۳۸۵).

سه منطقه حفاظت شده استان زنجان با مساحت ۲۱۲۴۰۵ هکتار از کل مناطق حفاظت شده کشور (۶۴۷۶۰۴۹ هکتار) ۳/۲۷ درصد و پناهگاه حیات وحش انگوران با مساحت ۲۹۸۱۲ هکتار سهمی در حدود ۰/۸۳ درصد از کل مساحت پناهگاه حیات وحش کشور (۳۵۷۸۳۳۸ هکتار) را شامل می‌شود (کلانتری، ۱۳۸۷).

منطقه حفاظت شده سرخ آباد

این منطقه به استناد مصوبه شماره ۱۴۹ مورخ ۷۵/۱۱/۲۷ شورای عالی حفاظت محیط زیست به عنوان منطقه حفاظت شده با مساحت ۱۱۹۲۲۵ هکتار واقع در استان زنجان، با اقتباس و برگرفته از نام یکی از روستاهای همان منطقه با نام سرخ آباد تحت حفاظت قرار گرفت.

نیمه شرقی منطقه کوهستانی و نیمه غربی آن تپه ماهوری و دشتی است، دشت سهرین این منطقه یک زیستگاه با ارزش آهو محسوب می‌شود. دامنه ارتفاعی ۵۰۰ تا ۲۹۰۰ متر، بارندگی و دمای متوسطه سالانه ۵۰۰ میلی‌متر و ۱۱ درجه سانتیگراد، منطقه را دارای اقلیم‌های نیمه خشک و مدیترانه‌ای معتدل کرده‌اند.

ارس، گردو، بلوط ایرانی، سیاه تلو، زالزالک، انار وحشی، داغداغان، زرشک زیتون، گون، آویشن، درمنه، کلاه میرحسین، چوبک، لاله، مرزه و ثعلب از جمله گونه‌های گیاهی منطقه هستند.

جدول شماره (۲): آمار پرونده‌های مشکله در زمینه تخریب و تجاوز به اراضی ملی و منابع طبیعی در مناطق تحت حفاظت استان (۱۳۸۵ الی ۶ ماهه اول ۱۳۸۹)

سال منطقه	۱۳۸۵	۱۳۸۶	۱۳۸۷	۱۳۸۸	نیمه اول ۱۳۸۹
حفاظت شده سرخ آباد	۳	۰	۰	۰	۰
حفاظت شده انگوران	۷	۷	۲	۱	۰
پناهگاه حیات وحش انگوران	۲	۱	۱	۲	۰

۳- تعلیف غیر مجاز دام

تعلیف غیر مجاز در مناطق تحت حفاظت یکی از پرتنش‌ترین معضلات و مشکلاتی است که سازمان حفاظت محیط زیست با آن دست به گریبان است، چرا که اهالی و صاحبان احشام به نوعی خود را مالک مراتعی که در اراضی روستای محل سکونت آنان واقع شده، دانسته و چرای هر میزان دام را جزو حقوق اولیه خویش می‌دانند.

جدول شماره (۳): آمار پرونده‌های مشکله در زمینه تعلیف غیر مجاز در مناطق تحت حفاظت استان (۱۳۸۵ الی ۶ ماهه اول ۱۳۸۹)

سال منطقه	۱۳۸۵	۱۳۸۶	۱۳۸۷	۱۳۸۸	نیمه اول ۱۳۸۹
حفاظت شده سرخ آباد	۰	۰	۰	۰	۲
حفاظت شده انگوران	۲	۳	۱	۱	۰
پناهگاه حیات وحش انگوران	۲	۰	۱	۰	۰

۴- حمله و هجوم حیات وحش به افراد محلی، مزارع کشاورزی و احشام

این موضوع خود معلول عوامل سابق الذکر است، بدین صورت که با از بین رفتن حیات وحش و زیستگاههای آنان، هجوم حیات

در این مناطق جاری هستند، ماهیان بسیار متنوعی از جمله سفید رودخانه‌ای، سس، زرده پر و اسبله وجود دارند (کیانی، ۱۳۸۵).

چالش‌های موجود در مناطق تحت حفاظت استان

چالش‌ها و مشکلات موجود منطقه در حیطه‌های زیر بروز می‌کند.

۱- شکار غیر مجاز

عواملی که در این زمینه دخیل اند عبارتند از: گونه‌های جانوری با ارزش، سلاح غیر مجاز و قاچاق، وسعت مناطق تحت حفاظت، کوهستانی بودن برخی از نواحی، نوع ادوات و تجهیزات استفاده شده در پیشگیری و جلوگیری از شکار و صید، وجود روستاهای فراوان در مناطق مذکور، کمبود نیروی انسانی در امر حفاظت و حمایت، ضعف نیروهای موجود و ...

جدول شماره (۱): آمار پرونده‌های مشکله در زمینه شکار و صید غیر مجاز در مناطق تحت حفاظت استان (۱۳۸۵ الی ۶ ماهه اول ۱۳۸۹)

سال منطقه	۱۳۸۵	۱۳۸۶	۱۳۸۷	۱۳۸۸	نیمه اول ۱۳۸۹
حفاظت شده سرخ آباد	۲۴	۱۷	۱۹	۱۶	۹
حفاظت شده انگوران	۶	۶	۶	۴	۱
پناهگاه حیات وحش انگوران	۳	۴	۷	۳	۱
حوزه شهرستان زنجان	۵۶	۵۵	۳۹	۳۷	۲۲
حوزه شهرستان ماه‌نشان	۳۶	۲۳	۲۵	۱۱	۱۰

۲- تجاوز و تخریب در منابع طبیعی و اراضی ملی

تجاوز و تخریب در این مناطق به طور عمده از طرق فعالیت غیر مجاز کشاورزی، جاده کشی، احداث خطوط انتقال نفت و گاز و معادن صورت می‌پذیرد.

ب) آگاهی رسانی به‌طور عام

مزایا و اهمیت حیات وحش و محیط زیست و تاثیر آن بر روی کره خاکی و حیات انسان برای افراد محلی که به‌طور مستقیم با حیات وحش در ارتباط هستند موضوعی است که اطلاع‌رسانی آن از سوی اداره کل حفاظت محیط زیست استان و ادارات تابعه کم‌اهمیت بوده و به‌نظر به‌جز برخی از همایش‌های مربوط آن‌هم در سطح افرادی با سطح تحصیلات بالا، و یا سخنرانی بسیار محدود در مقاطع مختلف تحصیلی مدارس که بسیار با اهمیت است - گام‌های مؤثری برداشته نشده است.

با توجه به موارد یاد شده فوق کاستی‌هایی در مبحث اطلاع‌رسانی و آموزش که یکی از ارکان اصلی حفاظت و حمایت محیط زیست است، موجود است که با میزان بودجه و توان کارشناسان روابط عمومی و آموزش رابطه مستقیم خواهد داشت.

نیروی انسانی و تجهیزات

نیروی انسانی کارآمد و با انگیزه یکی از مهمترین وسایل و ابزار مدیریت بهینه مناطق تحت حفاظت به‌شمار می‌آید. با توجه به وسعت حدود ۲۴۰۰۰۰ هکتاری مناطق تحت حفاظت استان شامل ۳ منطقه ذکر شده، استفاده از تعداد مناسب و مطلوب مأمور اجرایی در مقام ضابط قضایی، با پشتوانه مدیریتی قوی از ضروریات امر پیشگیری از جرایم زیست محیطی است که این موضوع در مناطق تحت حفاظت استان نادیده گرفته شده و به دلایل متعدد، از جمله کمبود بودجه استخدامی، فقط با تعداد ۲۱ نفر در کل وسعت منطقه به ازای حفاظت از هر ۱۱۵۰۰ هکتار یک مأمور اجرایی به‌کار گرفته شده که غیر منطقی و غیر معقول است.

با این وصف عملاً مناطق کوهستانی و محل‌های با مسافت طولانی‌تر نسبت به پاسگاهها، از دید نظارتی خارج و شاید کنترلی بر مناطق اشاره شده اعمال نمی‌شود.

اگر چه تجهیزات مورد استفاده مأموران اجرایی در مقایسه با سالهای پیش از نظر تعداد و نوع فناوری استفاده شده از رشد چشمگیری برخوردار است، نحوه به‌کارگیری، و یا استفاده از آنها با توجه به شرایط توپوگرافی منطقه مناسب نبوده و کارایی پایین تجهیزات را فراهم می‌آورد.

مشارکت مردمی

مناطق تحت حفاظت استان متشکل از مراکز جمعیتی بسیاری همانند روستاها، بخش‌ها و حتی شهرهایی مانند شهر دندی، ماهنشان و شهر ارمغانخانه است، بدیهی است مردم ساکن در این

وحش به احشام، مزارع و انسان در فصول مختلف، بویژه فصل سرد اجتناب‌ناپذیر است. برای وضوح بیشتر، چالش‌ها را در دو بخش مدیریتی (اجرایی) و حقوقی مورد بررسی قرار خواهیم داد.

چالش‌های مدیریتی (اجرایی)**مشکلات ناشی از وجود مستثنیات مناطق تحت حفاظت**

اراضی تحت مالکیت جوامع محلی مهمترین عامل تهدیدکننده مناطق چهار گانه است، چرا که اکثر مناطق دشتی موجود در مناطق مذکور در قالب اراضی مستثنیات زیر کشت محصولات کشاورزی بوده و تعارضات بین کشاورزان با سازمان حفاظت محیط زیست در مقام حامی حیات وحش چالش‌های بسیاری را باعث شده است.

به استناد ماده ۴ قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست، اعمال هر گونه ممنوعیت و محدودیت نباید با حق مالکیت، یا حق انتفاع اشخاصی که در این مناطق به‌طور قانونی حقوق دارند، مغایر باشد و با لحاظ این ماده، وسعت هر چه بیشتر مستثنیات موجبات تزلزل مدیریت حمایتی و حفاظتی محیط زیست 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 موفق‌تر خواهد بود. این اراضی مستثنیات چالش‌های شکار و صید مانند استفاده از خانه‌های کارگری، یا انباری به‌عنوان کمینگاه شکارچیان، چالش‌ها و دعاوی علیه سازمان حفاظت محیط زیست مبتنی بر خسارت وارده از ناحیه حیات وحش به مزارع احشام و انسان، چالش‌های تخریب اراضی ملی و... را سبب می‌شود که چاره‌اندیشی در این ارتباط بدون هزینه مالی غیر قابل انکار است.

اطلاع رسانی**الف) علائم هشدار دهنده و محدودکننده**

پس از تعیین محدوده‌های تحت حفاظت یکی از روشهای مرسوم نصب تابلوهای نشان دهنده محدوده مورد نظر، بخصوص در راههای ارتباطی از نوع آسفالت، شوسه و مسیرهای تردد شناخته شده روستایی است. بدین ترتیب آگاهی و اطلاع به عموم افراد در حین ورود به مناطق صورت می‌پذیرد، ولی بر اثر مرور زمان نوشته‌های تابلوها کاملاً از بین رفته و برخی نیز شکسته، و یا کنده می‌شود که افزون بر اصلاح نیاز به افزایش تعداد آنها و نصب پاره‌ای از تابلوها در محدوده‌های روستاهای موجود در مناطق است تا آگاهی رسانی قوی‌تر و مفیدتر صورت پذیرد.

گونه بررسی کارشناسی بوده، و یا اینکه با صدور پروانه‌های بی‌رویه شکار خرگوش و گراز جمعیت این گونه‌ها را که جزء حیوانات مورد علاقه گرگ هستند فراهم می‌شود و گرفتاریهایی همچون دریده شدن ۲ کودک ۲ساله را ظرف ۳ماه در شهرستان خدابنده توسط گرگ به وجود می‌آورد.

چالش‌های حقوقی

همانطوری که بیان شد بروز چالش‌های موجود موجب تشکیل پرونده‌هایی در محاکم قضایی استان شده که پس از بررسی‌های به عمل آمده از تاریخ ۸۵/۱/۱ الی ۶ ماهه اول ۱۳۸۹ پرونده‌های قضایی به عوامل متعدد چالش‌های حقوقی پرداخته خواهد شد

کاستی مجازات‌های زیست محیطی

یکی از اصول حقوقی، اصل متناسب بودن جرم با مجازات است، به نحوی که اهمیت وقوع جرم را می‌توان با نوع و میزان مجازاتی که مقنن مقرر کرده است مورد سنجش قرار داد. مسایل محیط زیست با حیات نوع بشر ارتباط مستقیم دارد و نقص هر یک از اجزای آن باعث خسران زندگی انسان شده، بنابراین طبیعی است که مجازات‌های تعیین شده، از میزان مناسبی برای بازدارندگی برخوردار باشد.

۱) در ماده ۱۰ قانون شکار و صید، قانونگذار چنین بیان می‌کند: «هرکس مرتکب اعمال زیر شود به جزای نقدی از یکصد هزار (۱۰۰۰۰۰) تا یک میلیون (۱۰۰۰۰۰۰) ریال، یا حبس از یک ماه تا شش ماه محکوم می‌شود:

- الف - شکار و صید جانوران وحشی عادی بدون پروانه.
- ب - شکار و صید بیش از میزان مندرج در پروانه، و یا خلاف مقررات و خارج از محل‌های مندرج در پروانه.
- ج - حمل، عرضه، فروش و صدور جانوران وحشی زنده یا کشته و اجزای آنها بدون کسب پروانه، و یا مجوز از سازمان.
- د - از بین بردن رستنی‌ها از جمله قطع درختان، خارزنی، بوته‌کشی و تعلیف غیرمجاز در مناطق حفاظت شده و پناهگاه‌های حیات وحش و تجاوز و تخریب در این مناطق .

همانطوری که ملاحظه می‌شود، در خصوص بندهای "الف، ب، ج" شاید بتوان میزان حبس مقرر در این ماده را معقول دانست، ولی مجازات جزای نقدی با جرایم مصرح در بندهای ذکر شده متناسب نبوده و اساساً غیر قابل توجیه است، به‌طور مثال مجازات جزای نقدی از حداقل یکصد هزار ریال تا یک میلیون ریال برای مرتکب شکار غیر مجاز حیوان کل و بز (یا دیگر حیوانات عادی) بوده که به

مناطق تعاملات فراوانی با محیط زیست اطراف خویش داشته و در عمل مستثنیات و املاک آنها در مناطق مذکور واقع شده است و همانطوری که گفته شد در بحث آگاهی‌های عمومی، اهمیت محیط زیست و بر شمردن محاسن اجزای اکوسیستم و ارتباط مستقیم و غیر مستقیم بر منافع اقتصادی جوامع محلی می‌توان این جوامع را تشویق به حفظ و حمایت مناطق مذکور کرد. بنابراین تک تک افراد با علم به مفید بودن مناطق تحت حفاظت، این مناطق را تحت پایش قرار داده و مطمئناً با توجه به تعداد اهالی، جای جای این مناطق زیر ذره‌بین جوامع محلی است؛ با این همه به‌نظر می‌رسد این موضوع تحقق نیافته است.

وجود مناطق پر جمعیت در مناطق تحت حفاظت

وجود شهرهایی همچون ماهنشان و دندی در داخل منطقه حفاظت شده انگوران و شهر ارمغانخانه در داخل منطقه حفاظت شده سرخ آباد بر معضلات منطقه می‌افزاید، چرا که با تعریف شهر بر یک محل، امکانات رفاهی، اجتماعی و اقتصادی خاص آن مطرح می‌شود. این امکانات نظیر جاده کشتی، ساخت واحدهای مسکونی، صنعتی و خدماتی، گسترش حریم شهری به سمت این مناطق و خیلی از مسائل دیگر، تعارضات شهر نشینی با فلسفه وجودی مناطق تحت حفاظت را به حد نهایت می‌کشاند که قاعدتاً می‌باید پیشتر از اعلام این محدوده‌ها نسبت به این موضوع دقت می‌شد، و یا امروز نسبت به اصلاح مناطق اقدام کرد.

پروانه شکار

به استناد ماده ۸ قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست و مواد ۱۹ و ۲۰ از آیین نامه اجرایی همان قانون هر ساله سازمان حفاظت محیط زیست اقدام به صدور پروانه شکار پرندگان، خرگوش، گراز و... می‌کند، به‌نظر می‌رسد هیچ‌گونه بررسی کارشناسی در این خصوص صورت نگرفته، به‌طوری که این موضوع باید مبتنی بر جمعیت هر گونه باشد. برای نمونه از شروع صدور پروانه شکار پرنده در سال ۱۳۸۹ تا پایان آذر ماه، حدود ۱۱۰۰ فقره پروانه برای شکارچیان مجاز در مناطق آزاد صادر شده است. با حسابی ساده اگر در هر سفر و در طول دو روز مجاز هفته، شکارچیان مبادرت به شکار مجاز حداکثر ۴ قطعه کبک کنند در طول هر هفته هر شکارچی ۸ کبک به‌طور مجاز شکار خواهد کرد. با توجه به تعداد پروانه شکار این عدد تا پایان آذر ماه به حدود ۱۰۰۰۰۰ قطعه کبک شکار شده از طرق مجاز خواهد رسید، که قطعاً تا پایان فصل شکار این آمار بسیار بالاتر خواهد رفت. این اعداد و ارقام مبین عدم هر

شکار و صید اعلام می‌دارد: «چنانچه ماموران سازمان و میرشکاران یا صاحبان مزارع و باغها در حدود مجوزهای صادر شده نتوانند از دفع خسارت یا صدماتی که از ناحیه جانوران وحشی به افراد، مزارع و باغها وارد می‌شود جلوگیری به عمل آورند جبران خسارت وارد شده از محل درآمدهای حاصل از اجرای این قانون تأمین خواهد شد همچنین سازمان می‌تواند برای پیشگیری از این خسارت نسبت به محصور کردن زیستگاههای حفاظت شده جانوران وحشی از محل درآمدهای مذکور اقدام کند.»

در بررسی آراء مرتبط با خسارت‌های حیات وحش به مزارع و دام مشاهده می‌شود برخی از محاکم قضایی حکم به پرداخت ضرر و زیان به خسارت دیده به استناد ماده مذکور داده اند و برخی دیگر با توجه به این‌که سازمان حفاظت محیط زیست در این خصوص مباشر و مسبب نیست، حکم برائت سازمان مذکور را صادر کرده اند. در ماده ۳۳۲ قانون مدنی بیان شده «هرگاه یک نفر سبب تلف مالی را ایجاد کند و دیگری مباشر تلف شدن آن مال بشود، مباشر مسوول است نه مسبب، مگر این‌که سبب اقوی باشد، به نحوی که عرفاً اتلاف مستند به او باشد» (کنگرانی، ۱۳۸۶)

در ادامه ماده ۳۳۴ قانون مدنی چنین عنوان می‌دارد «مالک یا متصرف حیوان، مسئول خساراتی نیست که از ناحیه آن حیوان وارد می‌شود مگر اینکه در حفظ حیوان تقصیر کرده باشد لکن در هر حال اگر حیوان به واسطه عمل کسی منشاء ضرر شود، فاعل آن عمل مسئول خسارت وارده خواهد بود» (کنگرانی، ۱۳۸۶).

با مطالعه این ۲ ماده در می‌یابیم که سازمان حفاظت محیط زیست نسبت به حیات وحش مالک است و متصرف نیست تا مسئول خسارت به وجود آمده باشد، در حالی‌که ماده ۹ قانون شکار صید حکم به پرداخت خسارت از ناحیه سازمان مذکور کرده است، این در حالی است که سازمان مربوط فقط به اعتبار تکلیف قانونی است که از حیات وحش حمایت و حفاظت می‌کند.

به نظر می‌رسد مقنن برای رفع این نقیصه اقدام به تبیین ماده ۳۰ در قانون شکار و صید می‌کند مبنی بر اینکه وجوه حاصل از اجرای قانون مذکور به حساب خاصی نزد خزانه داری کل واریز شود تا همه ساله معادل ۷۰٪ آن صرف حفاظت از حیات وحش، کنترل مناطق تحت نظارت و تأمین هزینه مربوط به اجرای ماده ۹ قانون شکار و صید شود. با وجود ماده ۳۰ قانون مذکور قانونگذار مد نظر داشته تا پرداخت خسارت به متضرر را از طرف دولت با واسطه سازمان حفاظت محیط زیست لحاظ دارد، اما مشکل دیگری که

نظر ناکافی است. (دبیری، ۱۳۸۳). در ارتباط با بند «د» از همان ماده دایر بر تخریب و تعلیف غیر مجاز در مناطق حفاظت شده و پناهگاه حیات وحش، مجازات‌های مقرر حبس و جزای نقدی ماده مذکور نامتناسب بوده چرا که مقنن شکار یک قطعه کبوتر را برابر با تخریب چندین هکتار اراضی دانسته و در خصوص این دو موضوع مجازات‌های مساوی را مقرر داشته، حال آنکه میزان تأثیر تخریب و تجاوز به اراضی ملی که موجبات فرسایش خاک، از بین رفتن رستنی‌ها و... را فراهم می‌آورد، قابل مقایسه با شکار یک قطعه کبوتر نیست و با توجه به این‌که بیشتر تخریب و تجاوز به اراضی و مراتع ملی غیر قابل بازگشت به حالت اولیه است؛ جایگاه بند «د» ماده ۱۰ قانون شکار و صید ناموزون است.

هر چند در ماده ۶۹۰ قانون مجازات اسلامی، مجازات مقرر شدیدتر بوده (کمالات، ۱۳۸۸) ولی با ملاحظه آرای صادره از محاکم قضایی مشاهده شده که مرتکبین به این اعمال یعنی تجاوز و تخریب در مناطق تحت حفاظت استان مستند به بند «د» از ماده ۱۰ قانون شکار و صید مجازات شده‌اند.

۲) در مواد ۱۰ تا ۱۳ قانون شکار و صید، قانونگذار جرایم معنونه مرتبط با امر شکار را در ۳ ماده و با لحاظ شدت جرم تقسیم بندی کرده و به ترتیب از ماده ۱۰ تا ۱۳ قانون مذکور مجازات‌ها نیز شدیدتر شده است. حال با این توصیف که جرایم ماده ۱۲ شدیدتر از ماده ۱۱ خواهد بود، مقنن حداقل مجازات حبس و جزای نقدی را در این ۲ ماده برابر لحاظ کرده است.

به طوری‌که حداقل مجازات شکار یک قطعه کبک در فصول و ساعات ممنوعه (مستند به بند الف از ماده ۱۱) برابر با حداقل مجازات شکار یک رأس آهو (حیوان حمایت شده) در منطقه حفاظت شده سرخ آباد (مستند به بندهای الف و ب از ماده ۱۲) یعنی ۳ ماه حبس یا یک میلیون و پانصد هزار ریال جزای نقدی است، مضافاً بر این‌که حداقل مجازات حبس در ماده ۱۳ قانون شکار و صید که شدت جرایم بالاتر است، ۳ ماه یعنی برابر با حداقل مجازات در مواد ۱۱ و ۱۲ همان قانون است.

برای نمونه آتش سوزی در مناطق تحت حفاظت استان مستند به بند «ه» از ماده ۱۳ و یا شکار و صید جانوران وحشی با استفاده از سموم و مواد منفجره به استناد بند «ج» از همان ماده، برابر با حداقل مجازات صید یک قطعه ماهی در ساعات و فصول ممنوعه مقرر در ماده ۱۱ قانون شکار و صید است. در مورد جبران خسارات وارده از ناحیه حیات وحش به افراد، احشام و مزارع، ماده ۹ قانون

در بند "۲۸" حرف "الف" موافقتنامه موصوف، صدور پروانه اکتشاف و اجازه بهره برداری از معادن واقع در پناهگاه حیات وحش انگوران ممنوع شد به طوری که تکلیف پناهگاه حیات وحش انگوران از نظر فعالیت‌های معدنی مشخص و هیچ‌گونه استعمال در این زمینه از طریق سازمان صنایع و معادن صادر نمی‌شود و در صورت صدور استعمال، سازمان حفاظت محیط زیست بدون هیچ‌گونه بررسی کارشناسی، مخالفت خود را اعلام می‌دارد.

در ارتباط با فعالیت معدنی در منطقه حفاظت شده سرخ آباد به استناد بند ۷ از ماده یک مصوبه هیأت وزیران به شماره ۵۱۳۹/ت/۲۹۳۷۹ هـ مورخ ۸۴/۲/۳ مناطق حفاظت شده و زیستگاههای حیات وحش را جزء مراکز حساس شناخته و در ماده ۳ همان مصوبه صدور پروانه اکتشاف و بهره برداری از مواد معدنی واقع در پناهگاههای حیات وحش و مناطق حفاظت شده جدید (مناطق تحت حفاظت اعلامی پس از سال ۱۳۵۴) منوط به توافق سازمان حفاظت محیط زیست و سازمان صنایع و معادن، رعایت مفاد قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست و انجام ارزیابی محیط زیست است؛ همچنین با لحاظ ماده ۴ مصوبه مذکور وزارت صنایع و معادن مکلف به استعمال کلیه پروانه‌های اکتشاف، تمدید و پروانه بهره برداری معادن داخل مناطق چهار گانه است، (سلیمانی، ۱۳۸۵) که بنا به موضوعات قید شده سازمان حفاظت محیط زیست با توجه به حساسیت اکولوژیک منطقه از هر گونه موافقت فعالیت معدنی در منطقه حفاظت شده سرخ آباد خودداری کرده و عملاً این گونه فعالیت‌ها را در این منطقه ممنوع اعلام می‌دارد.

اما مشکل استعمال و صدور مجوزهای اکتشاف و بهره برداری در منطقه حفاظت شده انگوران همچنان باقی است. نخست این که به استناد بند ۲ حرف «ب» از موافقتنامه ۱۳۵۴ وزارت صنایع و معادن در خصوص معادن طبقه ۲ از سازمان حفاظت محیط زیست ضوابط را خواستار بوده و لکن در ارتباط با معادن طبقه یک، موافقتنامه مذکور سکوت کرده است. معادن طبقه ۳ و ۴ در منطقه حفاظت شده انگوران موجود نبوده و به استناد ماده ۴ قانون معادن، وزارت صنایع و معادن فقط نسبت به معادن طبقه ۱ و ۲ صلاحیت استعمال را دارد. دوم این که در مواد ۲ و ۳ ضوابط زیست محیطی فعالیت‌های معدنی مورخ ۸۴/۲/۳ هیأت وزیران، مجدداً در خصوص معادن منطقه حفاظت شده انگوران سکوت اختیار شده و در این ماده فقط به مناطق مشمول بند «الف» موافقتنامه ۱۳۵۴ و مناطق اعلامی پس از این موافقتنامه اشاره شده است.

حادث شده این است که از سال تصویب ماده ۳۰ قانون شکار و صید (سال ۱۳۷۵) تا پایان سال ۱۳۸۸ مبالغ جزای نقدی حاصل از اجرای قانون مذکور به حساب خاص محیط زیست واریز نشده است.

انتهای ماده ۹ از قانون شکار و صید که مقرر می‌دارد سازمان می‌تواند برای پیشگیری از این خسارت نسبت به محصور کردن زیستگاههای حفاظت شده جانوران وحشی از محل درآمدهای مذکور اقدام کند خالی از اشکال نیست، زیرا این موضوع امروزه با اصول حفاظتی که عدم کنترل حیات وحش از مصادیق آن بوده سختی ندارد.

استقرار صنایع

به استناد مصوبه شماره ۶۴۶۷۷/ت/۱۸۵۹۱ هـ مورخ ۷۸/۱۲/۲۶ هیأت وزیران و اصلاحیه بعدی در ارتباط با ضوابط استقرار صنایع، استقرار واحدهای مشمول کدهای «الف، ب، ج» در مناطق حفاظت شده و پناهگاه حیات وحش بلامانع بوده و کدهای بالاتر نمی‌توانند در این مناطق مستقر شوند (ساعد و دیگران، ۱۳۸۷). صنایع کدهای «الف، ب، ج» عموماً واحدهایی همچون گاوآردی‌ها، مرغداری‌ها، بره پروری، پرورش ماهی، خانه‌های کارگری و... را شامل می‌شوند که با توجه به بافت روستایی و استعداد مناطق مذکور در این زمینه، تمایل به استقرار صنایع کشاورزی را تشدید کرده است.

استقرار صنایع به گونه‌ایی است که هر چه از مراکز جمعیتی و حرایم قانونی فاصله داشته باشند، صنایعی با کدهای بالاتر می‌توانند مستقر شوند، برای نمونه یک واحد مرغداری گوشتی ۳۰۰۰۰ قطعه‌ای که در کد «ج» قرار داشته، خارج از طرح هادی روستا و محدوده سکونت‌گاهی با فاصله حداقل ۵۰۰ متری از این مناطق قابلیت استقرار را خواهد داشت که این موضوع به همراه ماده ۴ از قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست که شرح آن قبلاً رفت، باعث معضلاتی همچون از بین رفتن فضای حرکتی حیات وحش، جزیره شدن زیستگاه آنان و... می‌شود، بنابراین به نظر می‌رسد مصوبه مذکور که مجوز استقرار کدهای «الف، ب، ج» را در مناطق تحت حفاظت استان داده است با توجه به حساسیت منطقه می‌باید به نوعی اصلاح شود.

اکتشاف و بهره برداری معادن

در مورخ ۱۳۵۴/۷/۲۱ توافقی بین سازمان حفاظت محیط زیست و وزارت صنایع و معادن صورت پذیرفت که از آن به عنوان موافقتنامه ۵۴ نام برده می‌شود.

نکته مهمی در بند ۱ پیوست مربوط نهفته است، در بند ۱ اعلام می‌شود

«رعایت حداقل فواصل فعالیت استخراج و بهره‌برداری از مواد معدنی نسبت به مراکز حساس به جز جاده‌ها بدون استفاده از ناریه ۵۰۰ متر و با استفاده از ناریه مطابق طرح آتشبازی است (در هر صورت این فاصله نباید از ۸۰۰ متر کمتر باشد)» (سلیمانی، ۱۳۸۵)، در این بند از مراکز حساس نام برده شده که این مراکز به استناد بند ۷ از ماده ۱ مصوبه هیات وزیران مورخ ۸۴/۲/۳ شامل «مراکزی از قبیل سکونتگاه‌های انسانی، درمانی، آموزشی، نظامی، منابع آب شرب سفره‌های زیر زمینی، رودخانه‌ها و سد‌ها) بزرگراه و جاده ترانزیتی و جاده اصلی، پارک ملی، تالاب، اثر طبیعی ملی، زیستگاه حیات وحش، مناطق و رودخانه‌های حفاظت شده» است (سلیمانی، ۱۳۸۵).

با این توضیح منطقه حفاظت شده انگوران جزء مناطق حساس بوده و به استناد بند ۱ پیوست ۱ مصوبه مربوطه بهره‌برداری از هر نوع معدنی می‌باید حداقل ۵۰۰ متر از مرز این منطقه فاصله داشته باشد (سلیمانی، ۱۳۸۵).

علی‌هذا بنا به مراتب معروضه فوق و با توجه به تأخر و تقدم قانون‌ها و مقررات و به استناد بند ب ماده ۹ قانون، برخی از موانع تولید و سرمایه‌گذاری صنعتی مصوب ۸۷/۸/۲۵ مبنی بر اصلاحیه ماده ۲۴ قانون معادن، سازمان صنایع و معادن در خصوص اکتشاف معادن داخل منطقه حفاظت شده انگوران از سازمان حفاظت محیط زیست استعلام کرده و سازمان مربوط ظرف مهلت ۲ ماه نظریه مخالف یا موافق خود را به مرجع استعلام کننده اعلام می‌دارد.

در ارتباط با استعلام پروانه بهره‌برداری مستند به بند ۱ پیوست شماره ۱ مصوبه هیات وزیران مورخ ۸۴/۲/۳ ضوابط زیست محیطی فعالیت‌های معدنی، هیچ معدنی در داخل منطقه حفاظت شده توانایی بهره‌برداری نداشته و می‌باید فاصله حداقلی ۵۰۰ متری را رعایت کند.

برای نمونه اگر شخصی موفق به اخذ پروانه اکتشاف معدن در منطقه حفاظت شده انگوران شود و پس از صرف هزینه و تعیین نوع و درجه خلوص مواد معدنی، متقاضی بهره‌برداری باشد، عملاً باید با جمع‌آوری ادوات و آلات خویش از منطقه مذکور خارج شود، و با توجه به این امر که در معادن اکتشاف و بهره‌برداری لازم و ملزوم یکدیگرند این موضوع غیر کارشناسی به نظر می‌رسد.

سوم این‌که در ماده ۴ همان مصوبه عنوان می‌گردد «وزارت صنایع و معادن مکلف است در موارد ذیل از سازمان حفاظت محیط زیست استعلام کند و سازمان مذکور حداکثر ظرف یک ماه از تاریخ وصول استعلام نظر خود را اعلام کند، عدم اعلام نظر به منزله موافقت است؛

الف) صدور کلیه پروانه‌های اکتشاف؛

ب) تمدید پروانه بهره‌برداری معادن داخل مناطق چهارگانه؛

ج) صدور پروانه بهره‌برداری برای معادنی که نیاز به اکتشاف ندارند» (سلیمانی، ۱۳۸۵).

به استناد بند «الف» ماده ۴ مصوبه مذکور، استعلام از سازمان حفاظت محیط زیست در خصوص پروانه‌های اکتشاف معادن در داخل منطقه حفاظت شده انگوران تصریح شده لذا استعلام پروانه بهره‌برداری معادنی که نیاز به اکتشاف دارند در هاله‌ای از ابهام است.

چهارم این‌که در بند "ب" ماده ۹ قانون رفع برخی از موانع تولید و سرمایه‌گذاری صنعتی (اصلاحیه ماده ۲۴ قانون معادن)، مصوب ۱۳۸۷، مشکل بهره‌برداری از معادن داخل منطقه حفاظت شده انگوران همچنان باقی است، بدین صورت که در این ماده اعلام می‌شود.

«برای تسریع در اکتشاف و بهره‌برداری از معادن، دستگاه‌های

اجرایی مربوط مکلف هستند حداکثر ظرف مدت دو ماه نسبت به استعلام وزارت صنایع و معادن برای صدور پروانه اکتشاف در موارد ذیل اعلام نظر کنند. در مناطق موضوع بند (الف) ماده (۳) قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست عدم اعلام نظر در مهلت مقرر به منزله موافقت دستگاه‌های مزبور تلقی می‌شود».

در ماده مذکور نسبت به صدور پروانه اکتشاف اعلام نظر شده اما در خصوص صدور پروانه بهره‌برداری قانونگذار سکوت می‌کند. پنجم این‌که یگانه ماده قانونی که صدور پروانه بهره‌برداری معادن را لحاظ کرده است، ماده ۷ قانون رفع برخی از موانع تولید و سرمایه‌گذاری (۱۳۸۷) بوده که سازمان حفاظت محیط زیست را موظف به اعلام نظریه پروانه بهره‌برداری معادن ظرف مهلت یک ماه می‌کند. ششم در ادامه و در ماده ۸ ضوابط زیست محیطی فعالیت‌های معدنی مورخ ۸۴/۲/۳ از پیوست شماره ۱ سخن به میان آمده، به طوری که رعایت مفاد آن پیوست در بهره‌برداری از معادن الزامی است.

کرده و در جلسه رسیدگی نیز شرکت می‌کند، دادگاه حقوقی مربوطه پس از استماع دفاعیات طرفین در تاریخ ۸۸/۴/۱۰ مبادرت به صدور دادنامه به شرح ذیل می‌کند.

«درخصوص دعوی آقای "س.م" با وکالت آقای ... به طرفیت اداره کل حفاظت محیط زیست استان زنجان بخواسته مطالبه مبلغ ۲۴۰ میلیون ریال خسارت و هزینه‌های دادرسی و حق الوکاله، خلاصه اینکه آهوان وحشی موجود در منطقه به مزرعه وی که در آن هندوانه زرد آناناسی کشت شده بوده و در حال ثمردهی بودند حمله ور شده و حسب تاملین دلیل به عمل آمده به میزان خواسته به وی خسارت وارد کرده‌اند و از آنجا که اداره خوانده موظف به حفاظت و دفع حیوانات تحت حفاظت خود می‌باشد در اثر بی احتیاطی و شاید عدم توانایی سبب ورود چنین خسارت هنگفتی شده است اداره خوانده دفاع کرده است خواهان می‌باید تدابیر لازم را جهت جلوگیری از ورود ضرر به خود فراهم می‌کند چرا که هرکس موظف است از اموال خود حراست کند مضافاً اینکه آهوان یاد شده در تصرف اداره کل نیستند بلکه به اعتبار تکلیف قانونی در حمایت اداره هستند و هیچکس عامل این عمل نیست تا مسئول باشد و تعدادی از آراء دادگاهها و دیوان عدالت اداری را جهت تأیید استدلال خود ضمیمه لایحه کرده و تقاضای رد دعوی خواهان را کرده‌اند، هرچند اداره خوانده صاحب حیوانات وحشی و مالک آنها تلقی نمی‌شود اما نظر به اینکه رابطه عرفی بین فعل زیانبار و ضرر وارده در موضوع وجود دارد و ترک فعل که همان عدم مواظب خوانده و کنترل حیوانات وحشی است یک تخلف وجودی بوده و امری اخلاقی نیست تا مسئولیتی بر آن بار نباشد و ضمان آور نباشد مضافاً این که به موجب قاعده مسلم لاضرر، دلیلی بر ورود ضرر ناروا و ناخواسته به دیگری وجود ندارد و هرگونه ضرر نامشروع می‌باید جبران شود به علاوه آرای صادره از محاکم دیگر هم که مورد استناد خوانده واقع شده لازم الاتباع نبوده و جنبه تقنینی ندارد بنابراین دادگاه مستنداً به قاعده لاضرر و ماده یک قانون مسئولیت مدنی و مواد ۱۹۸ و ۵۱۹ قانون آیین دادرسی مدنی حکم به محکومیت خوانده به پرداخت ۲۴۰ میلیون ریال بابت اصل خواسته و ۴۷۵۵۰۰۰ ریال بابت هزینه دادرسی و ۶۹۶۰۰۰۰ ریال بابت حق الوکاله وکیل درحق خواهان صادر و اعلام می‌کنند رأی صادره حضوری بوده و ظرف ۲۰ روز از تاریخ ابلاغ قابل تجدید نظر در دادگاههای تجدید نظر استان خواهد بود.»

با توجه به توضیحات فوق، سازمان حفاظت محیط زیست با چالشی دیگر در ارتباط، معادن خارج از مناطق تحت حفاظت روبه‌رو شده است و آن هم عدم استعمال در مرحله اکتشاف از سوی مراجع استعمال کننده است.

بدین شرح که با انشای ماده ۷ قانون رفع برخی از موانع تولید و سرمایه گذاری صنعتی مورخ ۸۷/۸/۲۵ که تبصره ۴ ماده ۱۳ قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا را اضافه کرده است فقط به استعمال پروانه بهره برداری اشاره کرده و با توجه به موخر بودن قانون مذکور، به نوعی بند «الف» از ماده ۴ مصوبه هیات وزیران مورخ ۸۴/۲/۳ را صرفاً به مناطق چهارگانه تخصیص داده که متأسفانه سازمان صنایع و معادن استان از این خلا قانونی استفاده کرده و از هرگونه استعمال اکتشاف معادن در مناطق آزاد خودداری می‌کنند. در ادامه به بررسی و تحلیل یکی از دعاوی مربوطه می‌پردازیم

بررسی پرونده هجوم آهوان به مزرعه زیر کشت هندوانه زرد آناناسی در منطقه حفاظت شده سرخ آباد

در سال ۱۳۸۷ آقای «س.م» مالک قطعه زمین کشاورزی در داخل "منطقه حفاظت شده سرخ آباد" با جمع آوری دلایل اثباتی از جمله نظریه کارشناس رسمی دادگستری و فاکتور فروش قیمت، طی دادخواستی به دادگستری زنجان مدعی شده که آهوان منطقه حفاظت شده به مزرعه ۴ هکتاری زیر کشت هندوانه زرد آناناسی وی هجوم برده و باعث از بین رفتن و خسارت دیدن یک هکتار از هندوانه‌های مذکور شده و طبق همان نظریه کارشناسی میزان ۲۴۰ میلیون ریال به خواهان ضرر وارد و طی دادخواست موصوف آقای «س.م» خواهان الزام خوانده (اداره کل حفاظت محیط زیست زنجان) به پرداخت مبلغ خواسته به انضمام هزینه دادرسی و حق الوکاله، به استناد ماده ۹ از قانون شکار و صید و مواد ۳۳۱ و ۳۳۴ قانون مدنی می‌شود.

اداره کل حفاظت محیط زیست زنجان نیز طی لایحه‌ای دفاعیات خود را مبنی بر این که در خسارت وارده، خواهان به دلیل عدم مراقبت لازم ضرر و زیان خویش را فراهم کرده و به استناد قواعد فقهی «من له النعم فعلیه الغرم» و «الناس مسلطون علی اموالهم» (محمدی، ۱۳۸۹) و با لحاظ این که در خسارت وارده آن اداره کل نه مباشر و نه مسبب است و اصولاً حفاظت از آهوان منطقه به اعتبار تکلیف قانونی بوده و آرای محاکم تجدیدنظر استان، دیوان عالی کشور و دیوان عدالت اداری که منجر به صدور حکم برائت خوانده در دعاوی مشابه شده و دیگر دلایل را ضم لایحه

اداره کل نبوده و حمایت از وحوش مذکور هم به اعتبار تکلیف قانونی است و عملاً تحت تصرف و کنترل این اداره کل نیستند.

با این وصف، این اداره کل مبری از مسئولیت بوده و نمی‌تواند به معنای نادیده گرفتن قاعده فقهی مذکور باشد.

۴) رابعاً بنا به قاعده معتبر فقهی "من له الغنم فعلیه الغرم" (محمدی، ۱۳۸۹)، هزینه‌ها و خسارت‌های اموال و حقوق بر عهده استفاده کننده از آنهاست، به طوری که مالک مزرعه دارای منفعت بوده و خسارت احتمالی نیز متوجه اوست.

این در حالی است که حیات وحش نه فقط سودی برای سازمان حفاظت محیط زیست نداشته بلکه حفاظت از آنها به عنوان میراث مشترک جهانی و تحویل به نسل‌های آینده با لحاظ نص صریح اصل ۵۰ قانون اساسی که از آن به عنوان مترقی‌ترین اصل از اصول قانون اساسی نام برده می‌شود مستلزم هزینه‌های هنگفت مالی و جانی است که این موضوعات حساس و دقیق از نگاه دادگاه بدوی مغفول مانده است.

۵) خامساً در دادنامه مذکور اشاره به رابطه عرفی بین فعل زینبار و ضرر وارده شده که اصولاً بنا به مراتب معروضه، این اداره کل نه مباشر و نه مسبب در فعل زینبار است. به طوری که در دعوی مشابه در خصوص مطالبه خسارت، مقام منبع دادستان محترم وقت کل کشور اعتراض این اداره کل را وارد تشخیص داده و نقض رأی مرجع تجدید نظر استان را از دیوانعالی کشور درخواست کرده است و پس از ارجاع پرونده به شعبه هشتم دیوانعالی کشور، قضات محترم آن شعبه با مد نظر قرار دادن جمیع جهات قضیه و ملحوظ کردن نظریه دادستان کل کشور، پس از رسیدگی دقیق مبادرت به نقض دادنامه معترض عنه کرده است که استدلال قضات محترم دیوانعالی کشور برای مزید استحضار به حضور تقدیم می‌شود:

" در دعوی مطروحه اولاً اداره محیط زیست استان زنجان، مباشر اتلاف مال تجدید نظر خواه نیست،

ثانیاً اتلاف مالی را هم فراهم نکرده است،

ثالثاً آهوان که حسب ادعای خواهان بدوی یونجه زار او را با چرا از بین برده‌اند در تصرف اداره محیط زیست استان زنجان نبوده و حمایت از وحوش مورد بحث هم به اعتبار تکلیف قانونی است. "

دادگاه محترم بدوی بدون امان نظر در نظریه صریح و قاطع قضات عالی‌رتبه دیوانعالی کشور مبادرت به صدور دادنامه معترض عنه کرده است که جای بسی تأمل است.

دادنامه موصوف به دلایل مشروح ذیل مورد اعتراض اداره کل، در دادگاه محترم تجدید نظر و تقاضای رسیدگی مجدد و نقض دادنامه معترض عنه واقع می‌شود.

۱) اولاً طبق قاعده فقهی الناس مسلطون علی اموالهم (محمدی، ۱۳۸۹) تجدیدنظر خوانده به علت سهل انگاری و با عدم اتخاذ تدابیر حفاظتی موجبات ورود ضرر به خود را فراهم کردند و از آنجایی که با لحاظ نص صریح قواعد فقهی اقتضای استیفاء از مالی حفظ ملزومات آن است، از این رو خود خواهان با سهل انگاری در محیطی که از نظر اقلیمی و اکولوژیکی جزء مناطق حفاظت شده است و ضروری می‌کند که ایشان برای استفاده بهینه از مال مورد تصرف و تسلط، شرایط حفاظتی را رعایت کنند و اساساً هر کس موظف است از اموال خود حراست کند.

۲) استدلال دادگاه محترم بدوی مستند به " قاعده لاضرر" (محمدی، ۱۳۸۹) اساساً مبتنی بر اشتباه بوده، چرا که استناد به قاعده مذکور در مواقعی است که شخصی مال دیگری را تلف کند، یا اتلاف آن را فراهم سازد که در این صورت مباشر، مسئول و ضامن پرداخت خسارت وارده است مگر اینکه سبب اقوی از مباشر، باشد به نحوی که عرفاً اتلاف مستند به عمل او باشد که ماده ۳۳۲ ق. م (کنگرانی، ۱۳۸۶) نیز به این موضوع صراحت دارد و در دادنامه موصوف دلیلی بر اقوی بودن سبب از مباشر ارائه نشده و از سوی دیگر این سازمان به عنوان مباشر اتلاف محصول را فراهم نکرده است.

این موضوع به طریق اولی در مراجع عالی‌رتبه قضائی کشور از جمله دیوان عالی کشور وفق نظریه دادستان محترم وقت کل کشور، قضات دیوان عدالت اداری و شعبه اول دادگاه تجدید نظر استان تبیین گشته است.

۳) ثالثاً استدلال دادگاه محترم بدوی مبنی بر " ...ترک فعل که همان عدم مواظبت خوانده و کنترل حیوان وحشی است... " قابل تأمل است، چرا که ماهیت ذاتی حیوانات وحشی در عدم کنترل و آزادی این نوع حیوانات مستتر است و در صورت کنترل این قبیل حیوانات، آنها از حالت وحش خارج و مبدل به حیوانات اهلی همچون گاو و گوسفند شده که در این صورت ارزش اکولوژیکی ندارند، بنابراین تکلیف اداره کل حفاظت محیط زیست از باب قاعده لاضرر مصادره به مطلوب بوده چرا که آهوانی که بر حسب ادعای تجدید نظر خوانده مزرعه او را با چرا از بین برده‌اند در تصرف این

- ثالثاً آهوان در تصرف اداره کل محیط زیست نیست و حمایت از وحوش نیز به اعتبار تکلیف قانونی به عهده محیط زیست است،
 - رابعاً تأمین دلیل استنادی دادگاه محترم بدوی صرفاً دلیل نبوده و مثبت ادعای خواهان بدوی نمی باشد،
- با عنایت به مراتب فوق، دادنامه بدوی مخدوش و ایراد تجدید نظرخواه وارد تشخیص داده شده و مستنداً به بند "هـ" و تبصره ماده ۳۴۸ و ۱۹۸ و ۳۵۸ از قانون آیین دادرسی مدنی ضمن نقص دادنامه بدوی حکم به رد دعوی خواهان بدوی صادر و اعلام می‌دارد رأی صادره قطعی است.»

نتیجه گیری

مناطق موصوف به وسعت ۲۴۰۰۰۰ هکتار با تعداد حدود ۲۱ نفر مأمور اجرایی و با تعداد معدود خودرو و موتور سیکلت و ادوات پیشگیری دیگر و ۷ پاسگاه محیط بانی که ۵ دستگاه از آنها فعال و ۲ دستگاه دیگر در عمل غیر قابل استفاده بوده تحت کنترل و پایش است. در زمینه شکار با مقایسه پرونده‌های متشکله روشن می‌شود که از تعداد کل ۲۰۹ فقره پرونده در حوزه شهرستان زنجان از سال ۱۳۸۵ تا پایان ۶ ماهه اول ۱۳۸۹، تعداد ۸۵ فقره مربوط به منطقه حفاظت شده سرخ آباد واقع در حوزه همان شهرستان بوده که این موضوع نشان از میزان ۴۰ درصدی جرایم در داخل منطقه مذکور دارد، که این درصد در حوزه شهرستان ماهنشان و مناطق حفاظت شده و پناهگاه حیات وحش انگوران نیز صادق است.

در موضوع تخریب و تجاوز به اراضی ملی، پرونده‌های متشکله از سال ۱۳۸۶ به بعد در منطقه حفاظت شده سرخ آباد عدد صفر و در مناطق حفاظت شده و پناهگاه حیات وحش انگوران روند نزولی مشاهده می‌شود (اداره کل حفاظت محیط زیست زنجان، ۱۳۸۹).

در زمینه تعلیف غیر مجاز این مقایسه نشانگر این موضوع است که در مناطق حفاظت شده و پناهگاه حیات وحش انگوران همانند بحث تخریب و تجاوز به اراضی ملی، تعداد جرایم ارتكابی به نسبت از منطقه حفاظت شده سرخ آباد بیشتر است.

روند حمله حیات وحش به مزارع، احشام و انسان در مناطق مذکور روندی همیشگی و ثابت بوده، بنابراین با توجه به دست اندازی بیشتر بشر در مناطق آزاد، این چالش بویژه در زمینه حمله حیات وحش به انسان رو به افزایش است (اداره کل حفاظت محیط زیست زنجان، ۱۳۸۹).

۶) دادگاه محترم بدوی اعلام می‌دارد که "آرای صادره از محاکم دیگر لازم‌الاتباع نبوده و جنبه تقنینی ندارد ... بنابراین محاکم مورد نظر محاکمی عالی‌رتبه و بالاتر نسبت به دادگاه محترم بدوی بوده و طبعاً قضاتی با سوابق و درجات بالاتر نسبت به انشای رأی مبادرت کرده‌اند و چنانچه جنبه تقنینی نداشته باشد لاجرم دارای جنبه ارشادی برای سایر محاکم قضایی خواهد داشت. متأسفانه این موضوع از سوی دادگاه محترم بدوی مد نظر واقع نشده است.

۷) در پایان چنانچه استدلال‌ات دادگاه محترم بدوی را بپذیریم، از این بعد کشاورزان منطقه از هر گونه حفاظت نسبت به مزارع خویش دست برداشته و با کوچکترین رفت و آمد وحوش، تعداد زیادی از دادخواست‌های حقوقی علیه تجدید نظر خواه در مراجع محترم قضائی مطرح خواهد شد و ادعای خسارت خواهند کرد و لاجرم سازمان حفاظت محیط زیست باید با گماردن مأموران بیشتر در محل‌های مورد نظر مراقبت از مزارع را نیز بر عهده گرفته که عملاً و منطقاً این امر امکان‌پذیر نبوده و هر کس موظف است حفاظت از مال خویش را شخصاً به عهده گیرد.

۸) کارشناس منتخب دادگاه، صرفاً در رشته کشاورزی متخصص بوده و در علوم مربوط به حیات وحش از تخصص و صلاحیت لازم و کافی مورد نظر قانونگذار برخوردار نبوده و باوجود عدم تخصص علت تامه ورود ضرر به مزرعه را توسط آهوان عنوان کرده که تشخیص آثار سم و سرگین (فضولات) حیوانات اهلی با وحشی به کارشناس اهل فن نیاز دارد نه کارشناس کشاورزی.

دادگاه تجدید نظر استان پس از رسیدگی مجدد پرونده ضمن نقض دادنامه بدوی در تاریخ ۸۹/۳/۳۰ مبادرت به انشای رأی قطعی به شرح ذیل می‌کند.

« در خصوص تجدید نظر خواهی اداره کل حفاظت محیط زیست استان زنجان به طرفیت آقای "س.م" از دادنامه صادره از شعبه ... دادگاه عمومی حقوقی زنجان در پرونده کلاسه ۸۷۰۷۲۶ مبنی بر محکومیت اداره مذکور به پرداخت ۲۴۰۰۰۰۰۰ ریال بابت اصل خواسته و ۴۷۵۵۰۰۰ بابت هزینه دادرسی و ۶۹۶۰۰۰۰ ریال بابت حق الوکاله و کیل با امان نظر در محتویات پرونده ملاحظه می‌شود دادنامه بدوی دارای ایراد و اشکال قانونی است زیرا:

- اولاً اداره محیط زیست مباشر اتلاف مال نیست،
- ثانیاً باعث اتلاف مال نیز نیست،

لزوم آگاهی رسانی مبنی بر وابستگی ادامه حیات اهالی با حفظ و حراست از اکوسیستم‌ها که می‌تواند شامل صدور پروانه‌های شکار ویژه در مناطق مذکور برای جوامع محلی، استفاده از بروشورهای حاوی محاسن و مزایای حفظ حیات وحش، برنامه‌های مشارکتی در مدارس روستاهای داخل این مناطق و... ضروری است. (۳) استفاده از نیروهای سازمانی با انگیزه و مستعد در حفاظت و حمایت از مناطق مذکور و همچنین افزایش حداقل دو برابری نیروهای گارد با پشتوانه مدیریتی آگاه و آشنا با دانش روز محیط زیست.

(۴) با توجه به این‌که تجاوز و تخریب مراتع و اراضی ملی و تعلیف غیر مجاز در مناطق حفاظت شده و پناهگاه حیات وحش دارای تبعات زیست محیطی است، بنابراین شایسته است هر کدام از این جرایم در ماده‌ای جداگانه و با حداکثر مجازات‌های مقرر در قانون شکار و صید، و یا در قانون مجازات اسلامی لحاظ شود.

(۵) مجازات‌های قلیل در قانون شکار و صید بازدارندگی مناسب نسبت به جرایم مصرح در قانون مذکور را با چالش روبه‌رو ساخته که افزایش مجازات‌های جزای نقدی در موارد ۱۰ تا ۱۳ قانون مذکور و همچنین لحاظ حداکثر مجازات جزای نقدی در ماده قبل به عنوان حداقل مجازات جزای نقدی در ماده بعدی می‌تواند راهکاری مناسب تلقی شود.

(۶) در مبحث معدن که یکی از پیچیده‌ترین موضوعات مناطق تحت حفاظت استان، بخصوص منطقه حفاظت شده انگوران بوده تناقص در مقررات معادن اختلافات سازمان صنایع و معادن و اداره کل حفاظت محیط زیست استان را روز به روز بیشتر کرده و اصلاح و تغییر در قانون‌های موضوعه مربوط ضروری است.

در مقایسه با تحقیق‌های مشابه در دیگر مناطق ایران، مورد اشاره در بخش پیشینه تحقیق می‌توان نتیجه گرفت که چالش‌ها و نقصان‌های حقوقی و اصولاً ناکارآمدی برخی از قانون‌ها و مقررات موجود در مناطق مذکور، در نتایج دیگر محققان مشاهده نشده و یا اصولاً نوع نگرش محققان به موضوع، متفاوت و مختلف است.

پیشنهادها

مدیریت مناطق مذکور با چالش‌ها و معضلات متعددی همراه بوده و عملاً نمی‌توان به این موضوع مدیریتی به‌صورت آرمانگرایانه نگریست، چرا که در هر حالی حفاظت و حمایت مناطق تحت حفاظت با منافع و مالکیت افراد محلی در تعارض است.

اما بهبود وضعیت موجود می‌تواند گامی مؤثر در مدیریت بهینه برداشته و در راستای ارتقای مسایل حفاظتی و حمایتی پیشنهاداتی به عنوان راهکار اجرایی و حقوقی به شرح ذیل بیان می‌شود که به نظر می‌رسد تحقق برخی از این پیشنهادها در مرحله اجرا مفید واقع شود.

(۱) یکی از راهکارهای اصلی به‌منظور کاهش چالش‌ها در مناطق مذکور تملک اراضی مستثنیات منطقه است. اجرای این راهکار با تجویز قانون سهل‌تر و آسانتر بوده به‌صورتی که سازمان حفاظت محیط زیست می‌تواند طبق لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت مصوب ۱۳۵۸/۱۱/۱۷ شورای انقلاب اسلامی جمهوری اسلامی ایران عرصه و املاک واقع در محدوده مناطق مذکور را خریداری و تصرف کند، البته این موضوع مستلزم بار مالی بوده که می‌باید در سطح کلان به جد پیگیری شود.

(۲) تشویق جوامع محلی برای حفظ آرامش و امنیت با هدف منفعت اقتصادی و معنوی برای جوامع از طریق مشارکت عمومی از راهکارهای مفید است.

منابع مورد استفاده

- اداره کل حفاظت محیط زیست استان زنجان، ۱۳۸۹. گزارش‌های عملکرد منتشر شده پاییز، صص ۲۲ تا ۲۴
- دبیری، ف. ۱۳۸۳. مجموعه قوانین و مقررات حفاظت محیط زیست ایران، انتشارات سازمان حفاظت محیط زیست ایران.
- ساعتی، ن و دیگران، ۱۳۸۷. مجموعه قوانین و مقررات حفاظت محیط زیست و تعالی همه جانبه کشور، انتشارات خرسندی
- سلیمانی، م. ۱۳۸۵. مجموعه قوانین و مقررات معادن، انتشارات معاونت پژوهش، تدوین و تنقیح قانون‌ها و مقررات ریاست جمهوری

کلاتری، م. ۱۳۸۷. جاذبه‌های بوم گردی در مناطق حفاظت شده استان زنجان، انتشارات آذر کلک، صص ۱۸، ۲۲ تا ۲۵.

کمالان، م. ۱۳۸۸. قانون مجازات اسلامی، انتشارات کمالان.

کنگرانی، م. ۱۳۸۶. قانون مدنی، انتشارات جمال الحق.

کیانی، ا. ۱۳۸۵. منطقه حفاظت شده و پناهگاه حیات وحش انگوران، انتشارات سازمان حفاظت محیط زیست، صص ۴۰ تا ۵۳.

محمدی، ا. ۱۳۸۹. قواعد فقه، انتشارات میزان، صص ۱۵۸-۱۶۰، ۲۵، ۲۱۳.

همایونی، م. ۱۳۸۷. پایان نامه کارشناسی ارشد "بررسی وضعیت حقوقی - زیست محیطی مناطق تحت حفاظت استان گیلان"، صص ۱۲ تا ۱۳.