سازمان حفاظت محیط زیست

اداره کل حفاظت محیط زیست استان سمنان

چالش‌های مالکیت و تغییر کاربری اراضی در مناطق حفاظت‌شده محیط زیست

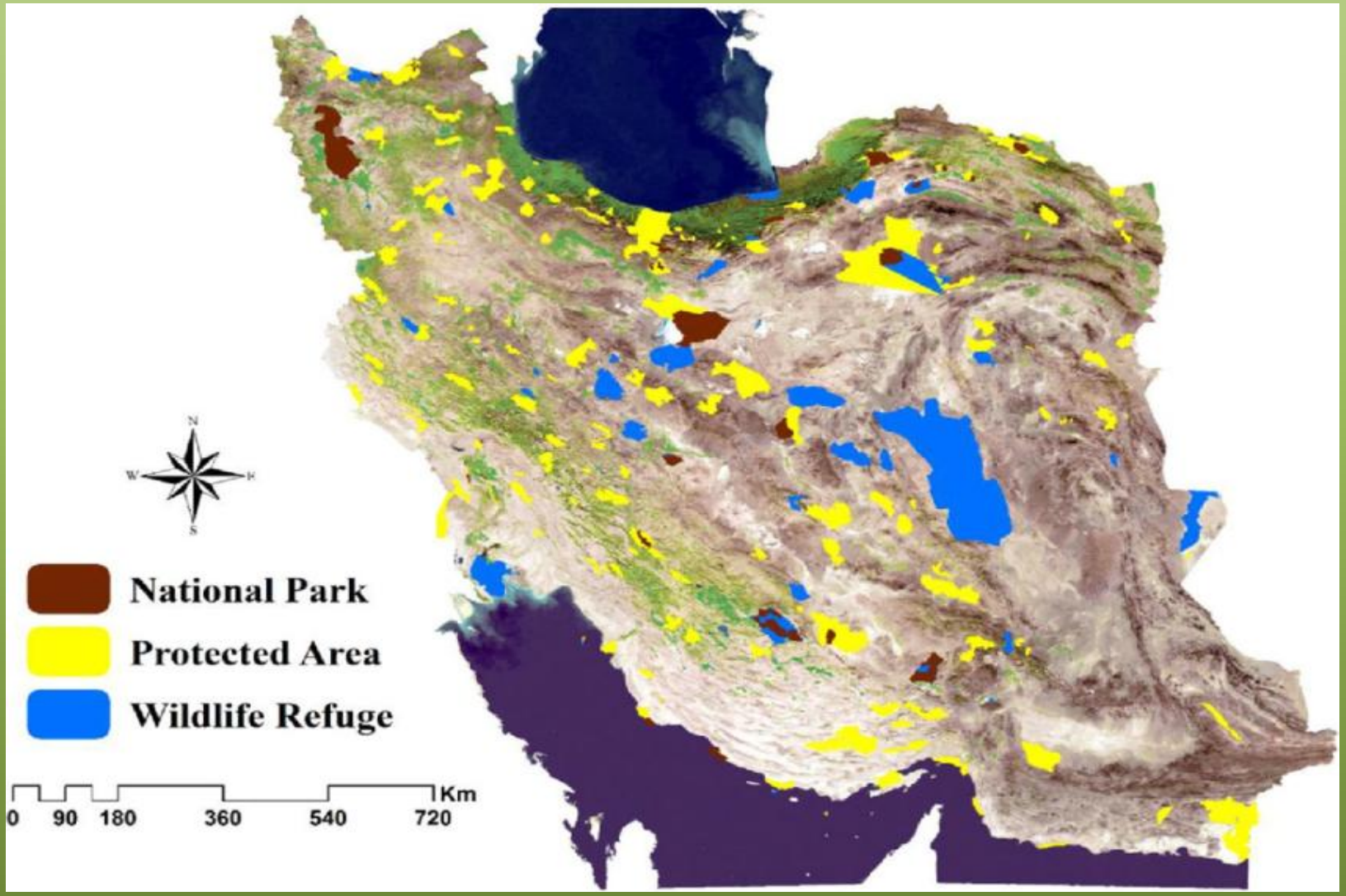
سعید یوسف‌پور

اردیبهشت ۱۴۰۴

مقدمه

- **تعریف مناطق حفاظت‌شده و اهمیت آن‌ها**

مناطق حفاظت‌شده به عنوان ذخیره‌گاه‌های طبیعی حیاتی برای حفظ تنوع زیستی، اکوسیستم‌ها، تعدیل آب‌وهوا و تأمین منابع طبیعی برای نسل‌های حاضر و آینده شناخته می‌شوند.


N
W
E
S
National Park
Protected Area
Wildlife Refuge
0
90
180
360
540
720
Km

مهم‌ترین قوانین و مقررات مرتبط:

۱. قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست (مصوب ۱۳۵۳)

مرجع اصلی سازمان محیط زیست برای اعمال اختیارات قانونی

- **ماده ۱:** تعریف مناطق چهارگانه حفاظتی (پارک ملی، اثر طبیعی ملی، پناهگاه حیات وحش و منطقه حفاظت شده).
- **ماده ۳:** هرگونه بهره برداری و دخل و تصرف در این مناطق مستلزم مجوز از سازمان حفاظت محیط زیست است.
- **ماده ۶:** ممنوعیت هرگونه فعالیت تخریبی مانند شخم زدن، قطع درختان، ساخت وساز و بهره برداری معدنی بدون مجوز.
- **ماده ۱۵:** به سازمان محیط زیست اجازه می‌دهد **مناطق چهارگانه (پارک ملی، اثر طبیعی، پناهگاه حیات‌وحش، منطقه حفاظت‌شده)** را تعیین و مدیریت کند.
- **ماده ۱۶:** هرگونه بهره‌برداری اقتصادی یا تغییر کاربری در این مناطق باید با **مجوز سازمان حفاظت محیط زیست** باشد.
- **اهمیت:** پایه قانونی برای محدود کردن بهره‌برداری انسانی از مناطق حفاظت شده.

۲. قانون ملی شدن جنگل‌ها و مراتع (۱۳۴۱)

مبنای ثبت اراضی منابع طبیعی به نام دولت

- **همه جنگل‌ها، مراتع، بیشه‌زارها، اراضی موات و اراضی تحت چرا** که بدون سند مالکیت رسمی باشند، **جزو اموال عمومی** و در اختیار دولت قرار می‌گیرند.
- **اهمیت:** بخشی از اراضی داخل مناطق حفاظت‌شده با استناد به این قانون ملی اعلام شده‌اند، اما تعارضاتی با **مالکیت عرفی یا سنتی** به وجود آمده است.

۳. قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع (۱۳۴۶)

قانون مادر منابع طبیعی برای بهره‌برداری از مراتع و واگذاری طرح‌های مرتعداری

- سازمان منابع طبیعی می‌تواند **مراتع را در قالب طرح مرتعداری به دامداران واگذار** کند.
- اما این واگذاری‌ها گاهی با اهداف حفاظتی محیط زیست در تعارض است.
- **ماده ۳۱ و ۳۲:** بهره‌برداری فقط با رعایت اصول فنی و حفظ منابع باید باشد.

۴. آیین‌نامه اجرایی تعیین و مدیریت مناطق چهارگانه محیط زیست

(مصوب هیئت وزیران)

- مشخص می‌کند که مناطق چهارگانه چگونه باید **شناسایی، ثبت، علامت‌گذاری، حفاظت و کنترل** شوند.
- **تغییر کاربری، ساخت‌وساز، چرا، بهره‌برداری از منابع، ورود ماشین‌آلات** در این مناطق باید با **مجوز سازمان محیط زیست** باشد.

۵. قانون توزیع عادلانه آب (۱۳۶۱)

اثرگذار در کاربری اراضی کشاورزی و منابع آبی در مناطق حفاظت‌شده

- دسترسی به منابع آبی برای کشاورزی یا دامداری در مناطق حفاظت‌شده **نیاز به مجوز دارد.**
- گاهی اجازه برداشت غیرمجاز آب باعث تخریب منابع طبیعی منطقه می‌شود.

۶. قانون ثبت اسناد و املاک کشور

- بسیاری از اراضی داخل مناطق حفاظت‌شده سند رسمی ندارند یا دچار **ابهام ثبتی** هستند.
- این قانون مسئول رسیدگی به **دعاوی مالکیت** است و بخش مهمی از حل‌وفصل چالش‌ها به تفسیر این قانون وابسته است.

۷. قانون جلوگیری از خرد شدن اراضی کشاورزی (۱۳۸۲)

- این قانون مانع از تقسیم بیش از حد زمین‌های کشاورزی می‌شود.
- در مناطق حفاظت‌شده، **تقسیم و فروش اراضی** به‌ویژه برای ساخت‌وساز غیرمجاز ویلا با این قانون در تضاد است، اما در عمل تخلفات رخ می‌دهد.

۸. قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغی (۱۳۷۴، اصلاحیه ۱۳۸۵)

- **هرگونه تغییر کاربری زمین زراعی یا باغی** بدون مجوز وزارت جهاد کشاورزی ممنوع است.
- در مناطق حفاظت‌شده، این قانون در تعامل یا گاهی در تعارض با مقررات محیط زیست است (مثلاً وقتی جهاد کشاورزی مجوز می‌دهد ولی محیط زیست مخالف است).

۹. قانون مدیریت پسماند (مصوب ۱۳۸۳)

-هرگونه دفع پسماند در مناطق حفاظت شده ممنوع است.

۱۰. قانون مجازات اسلامی (مواد مرتبط با تخریب محیط زیست)

ماده ۶۸۸: آلودگی و تخریب محیط زیست جرم محسوب شده و مجازات دارد.

ماده ۶۷۵: تصرف غیرقانونی اراضی دولتی (از جمله مناطق حفاظت شده) جرم بوده و مستوجب مجازات است.

وضعیت فعلی مالکیت در مناطق حفاظت‌شده

- مالکیت دولتی، عمومی، خصوصی و اشتراکی
- الگوهای رایج مالکیت در ایران

معرفی اجمالی چالش مالکیت و تغییر کاربری

مدیریت این مناطق همواره با چالش‌های پیچیده‌ای در زمینه **مالکیت و کاربری اراضی** روبه‌روست.

این چالش‌ها ناشی از تعارض منافع میان ذینفعان مختلف، از جمله دولت‌ها، جوامع محلی، گروه‌های بومی، بخش خصوصی و سازمان‌های محیط‌زیستی است

ریشه‌های چالش ها

- نبود سند رسمی یا تداخل در اسناد یا ابهام در مالکیت اراضی
- تعارض بین مالکیت خصوصی و اهداف حفاظتی
- ضعف اجرای قوانین و نظارت
- پیچیدگی حقوقی و بین‌دستگاهی
- فشارهای جمعیتی و توسعه روستایی/شهری
- فشارهای توسعه‌ای و اقتصادی
- عدم مشارکت جوامع محلی
- حیات‌وحش و تعارض با انسان

عوامل تغییر کاربری اراضی

- تغییرات اقلیمی
- نظام مالکیت اراضی، قوانین و مدیریت منابع طبیعی
- سیاست های دولت
- نظام خرید و فروش زمین های کشاورزی و لابی گری محلی

پیامدهای تغییر کاربری

- تخریب زیستگاه‌های طبیعی
- کاهش تنوع زیستی
- افزایش آلودگی و فرسایش خاک
- تأثیرات اقلیمی و زیست‌محیطی گسترده

چالش‌های حقوقی و مدیریتی

- تعارض یا ناکارآمدی قوانین
- ضعف اجرای طرح‌های مدیریت
- کمبود منابع انسانی و مالی
- برخورد منفعل با تخلفات

چند نمونه‌ی واقعی و شناخته‌شده:

۱. منطقه حفاظت‌شده «ارسباران» (استان آذربایجان شرقی)

- **چالش:** وجود روستاها، زمین‌های کشاورزی و مراتع دارای مالکیت عرفی و خصوصی در قلب منطقه حفاظت‌شده.
- **نتیجه:** گسترش باغات، قطع درختان برای توسعه زمین‌ها و تغییر کاربری جنگل‌ها، در حالی که منطقه جزو ذخیره‌گاه‌های زیست‌کره است.
- **درگیری:** بین ساکنان محلی و سازمان محیط زیست درباره محدودیت‌های بهره‌برداری.

۲. منطقه حفاظت‌شده «دنا» (استان کهگیلویه و بویراحمد)

- **چالش:** ساخت جاده، ویلاسازی و کشاورزی در مناطق کوهستانی حساس.
- **تعارض:** وجود مجوزهای صادرشده از نهادهای دیگر (مثل جهاد کشاورزی) با اصول حفاظتی محیط زیست.
- **پیامد:** تخریب زیستگاه گونه‌های نادر مثل پلنگ ایرانی و خرس قهوه‌ای.

۳. پارک ملی «گلستان» (در مرز استان‌های گلستان و خراسان شمالی)

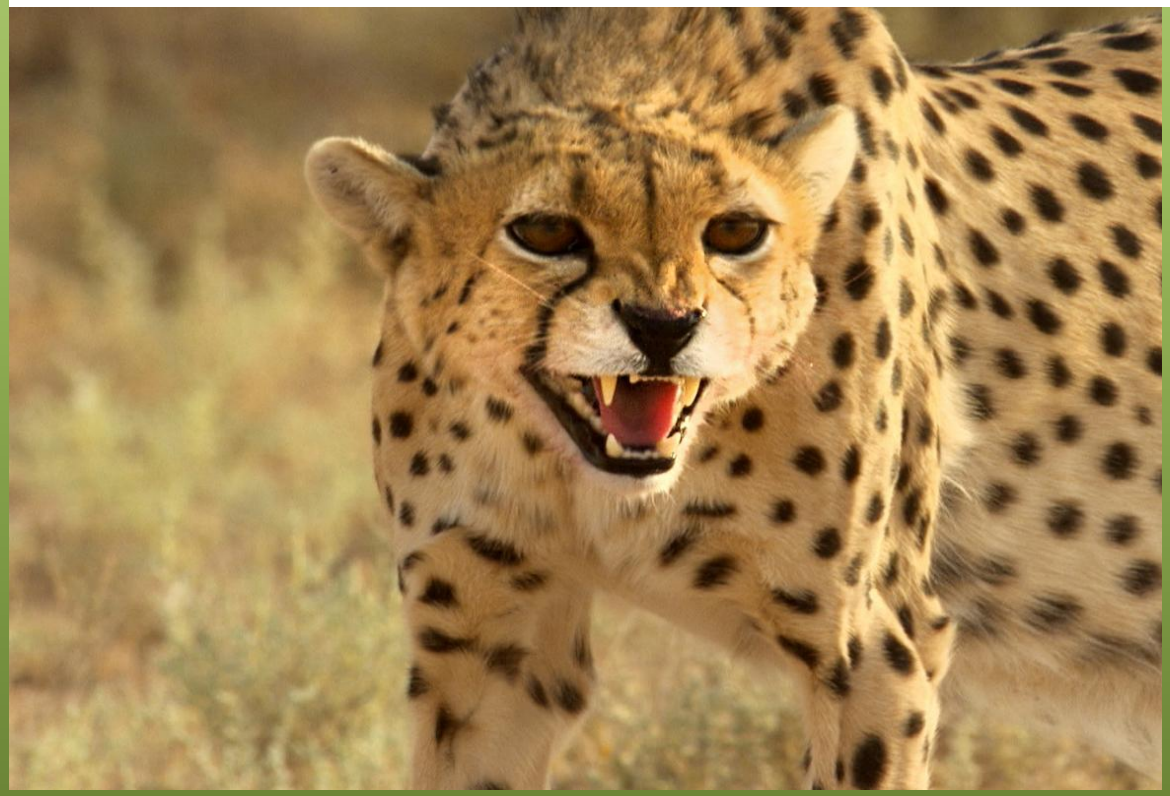
- **چالش:** عبور جاده تهران–مشهد از درون پارک ملی، زمین‌های زراعی و سکونت‌گاه‌های قدیمی در مرز پارک.
- **پیامد:** تصادف حیوانات وحشی، شکار غیرمجاز و نفوذ جمعیت انسانی.
- **اختلاف:** بین وزارت راه (برای توسعه جاده) و سازمان حفاظت محیط زیست.

۴. تالاب «میقان» اراک

- **چالش:** بهره‌برداری‌های صنعتی (مانند استخراج نمک)، توسعه صنایع و اراضی کشاورزی در اطراف تالاب.
- **تعارض:** بین منافع اقتصادی محلی و ضرورت حفظ اکوسیستم تالاب.
- **مشکل:** نبود سند رسمی یا مشخص نبودن مالکیت بخش‌هایی از تالاب.

۵. منطقه حفاظت‌شده «خارتوران» (استان سمنان)

- **چالش:** چرا و ورود دام‌های عشایر و محلی به مناطق حساس که محل زندگی گونه‌های در خطر مانند یوزپلنگ آسیایی است.
- **مشکل مالکیت:** بسیاری از مراتع داخل منطقه حفاظت‌شده دارای عرف چرا یا واگذاری رسمی هستند.
- **پیامد:** کاهش پوشش گیاهی، تعارض بین دامداران و محیط‌بانان.



چالش‌های اصلی در خارتوران

الف. مالکیت و واگذاری مراتع

- بسیاری از مراتع داخل منطقه حفاظت‌شده **به‌صورت رسمی واگذار شده‌اند** (توسط منابع طبیعی) به عشایر و بهره‌برداران برای چرای دام.
- طبق **قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع** (مصوب ۱۳۴۶)، مراتع ملی هستند اما می‌توانند برای چرای کنترل‌شده واگذار شوند.
- اما با **ارتقاء منطقه به پناهگاه حیات‌وحش**، این واگذاری‌ها در تعارض با اهداف حفاظتی قرار گرفته‌اند.

ب. تعارض عرف و قانون

- بسیاری از عشایر منطقه، طبق عرف، **حق چرا و تردد سنتی** در منطقه دارند.
- در عمل، اجرای قانون محیط زیست باعث شده **محدودیت‌هایی** بر آن‌ها اعمال شود (مثلاً ممانعت از ورود در برخی فصل‌ها).
- این امر موجب **نارضایتی و درگیری با محیط‌بانان** شده و حس بی‌عدالتی ایجاد کرده.

چالش‌های اصلی در خارتوران

ج. نبود سند مشخص مالکیت

- بخش‌هایی از اراضی فاقد سند قطعی هستند یا **سند رسمی مالکیت به نام منابع طبیعی ثبت نشده.**
- این خلأ مالکیتی باعث شده برخی افراد ادعای مالکیت یا احیای زمین کنند.

د. ورود دام مازاد و تخریب زیستگاه

- با افزایش جمعیت دام نسبت به ظرفیت مرتع، **فرسایش خاک، از بین رفتن پوشش گیاهی و کاهش طعمه برای گوشت‌خواران** اتفاق افتاده.
- یوز آسیایی نیاز به دشت‌های باز و آرام دارد، اما **حضور مداوم انسان و دام باعث فرار یا نابودی زیستگاه طبیعی** آن شده.

راهکارهای پیشنهادی

- تقویت نظارت و پایش قضایی بر اجرای قوانین
- تقویت قوانین و نظارت برای جلوگیری از تصرف و تخریب غیرقانونی
- حل و فصل مالکیت های تاریخی از طریق جبران خسارت یا تملک قانونی
- سنددار کردن اراضی ملی با همکاری سازمان ثبت اسناد، اراضی داخل مناطق حفاظت‌شده باید به‌صورت دقیق حدنگاری و سند رسمی دولتی دریافت کنند تا جلوی ادعاهای فردی گرفته شود.
- اصلاح الگوی واگذاری چرا، با بازنگری در طرح‌های مرتعداری واگذار شده با هدف کاهش فشار دام و تعیین ظرفیت واقعی و همینطور اعمال محدودیت‌های فصلی و منطقه‌ای بر اساس شاخص‌های اکولوژیک.

- مشارکت جوامع محلی در مدیریت مناطق حفاظت شده و بهره‌برداری پایدار از منابع
- تدوین توافق‌نامه مشارکتی با دامداران (مدل مدیریت مشارکتی منابع طبیعی).
- اعطای مزایای جایگزین (مثل دامداری صنعتی در خارج از منطقه، بیمه دام، درآمد از گردشگری طبیعی)
- حمایت از اکوتوریسم و گردشگری جامعه‌محور در حاشیه منطقه، با حضور خود مردم محلی به‌عنوان راهنما یا بهره‌بردار.
- آموزش و آگاهی‌بخشی به مردم و مسئولان درباره اهمیت این مناطق در زمینه اهمیت گونه‌های نادر (مثل یوز) و ایجاد حس تعلق به حفاظت.
- همکاری بین‌المللی برای جذب حمایت‌های مالی و فنی

نتیجه‌گیری

- لزوم نگاه بین‌رشته‌ای به مدیریت اراضی
- همکاری دولت، جوامع محلی و بخش خصوصی
- اهمیت فوریت در رسیدگی به چالش‌ها

سپاس از حسن توجه شما