

بررسی تعارضات میان حقوق و مصالح عامه با منافع خصوصی در قانون تنفس جنگل

فرهاد خادمی^{۱*} و عباد روحی^۲

۱- دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد سنندج، سنندج، ایران
 ۱- دکتری تخصصی حقوق بین الملل، استادیار دانشگاه علوم انسانی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد سنندج، سنندج، ایران
 نویسنده مسئول: فرهاد خادمی

چکیده

یکی از اساسی‌ترین چالش‌های محیط زیست، مدیریت بهره‌مندی عادلانه و متناسب از منابع طبیعی بوده و همگام با سراسر دنیا، ایران نیز متأثر از این مسائل، سعی در تدوین قوانین مناسب داشته که علاوه بر حفظ منابع طبیعی، ضامن حق توسعه پایدار در این زمینه باشد. نمود عینی این تلاش‌ها را می‌توان در تدوین مواد ۴۸ و ۴۸ مکرر از قانون برنامه ششم توسعه مبنی بر ممنوعیت بهره‌برداری از عرصه جنگل‌های شمال کشور از ابتدای سال چهارم برنامه توسعه اقتصادی ششم مصوب ۹۵/۱۲/۱۴ مجلس شورای اسلامی دید. تحقیق با هدف بررسی و واکاوی مواد یاد شده و با ارائه پیشنهادها پیشینه قوانین مرتبط از زمان قانون ملی شدن جنگل از دیماه سال ۱۳۴۱ تا زمان طرح مورد بحث و سیر تکامل قوانین در حوزه جنگل در حوزه حقوق و تاثیر حقوق بین الملل بر قوانین کشور را صرفاً در حوزه حقوق اساسی محیط زیست و چربش وجهه سیاسی و اقتصادی قانون حاضر بر جنبه زیست محیطی و قانونگذاری به باور تحریرکنندگان پژوهش و همچنین تضييع حقوق عمومی در مقابل منافع بخش خصوصی مورد بحث و تحلیل قرار داده شده است.

واژه‌های کلیدی: قانون برنامه توسعه، تنفس جنگل، قاچاق چوب، حقوق اداری محیط زیست، بهره‌برداری از جنگل

مقدمه:

اگر چه قانون ملی شدن جنگل‌ها در دیماه ۱۳۴۱، قدمتی بیشتر از تاریخچه حقوق بین الملل محیط زیست^۱ دارد، اما در مقایسه با موفقیت های آنها، به جهت نداشتن قدرت اجرایی لازم، از توفیق خوبی در حفاظت از محیط زیست ایران و خصوصا جنگل‌های هیرکانی نداشته است. با پیدایش و گسترش مشکلات زیست محیطی در همه کشورها، اندیشمندان آنها را بر آن داشت که به فکر گریز از پیامدهای متاثر از صنعتی شدن باشند. هنگامی که در سال ۱۹۸۷ گزارشی تحت عنوان «آینده مشترک ما» از جانب کمیسیون برانت لندن^۲ انتشار یافت، مفهوم توسعه پایدار در بخش‌های مربوط به محیط زیست و تکیه بر دستاوردهای اعلامیه ۱۹۷۲ استکهلم^۳ با موضوع محیط زیست و انسان، توجه همه به سوی حفاظت از محیط زیست با استفاده از ابزارهای بین المللی رو به فزونی گذاشت و مفاد آن به همراه چند دستور کار بین المللی (دستور کار ۲۱)^۴ مبنایی بر توسعه قواعد و مقررات زیست محیطی گردید.

این اعلامیه متضمن این مفهوم است که حمایت از محیط زیست انسان و بهبود آن موضوع مهمی است که بر رفاه افراد شده و توسعه اقتصادی در سراسر جهان اثر می‌گذارد. انسان از یک طرف قابلیت ذاتی تغییر شکل دادن و بالا بردن کیفیت زندگی خود و دیگران را دارد و از طرف دیگر می‌تواند غیرمسئولانه با عملکرد خود، ضرر غیرقابل جبرانی را به افراد و محیط زیست پیرامون خود وارد کند.

یکی از حوزه‌های مدنظر کشورها در بخش اقتصادی و همچنین رویکردهای حمایتی حقوقی جنگل‌ها و مراتع بوده و بخاطر کارکردهای اکوسیستم جنگل در بخش‌های اکولوژیکی و اقتصادی از مهمترین بخش‌های محیط زیست بحساب می‌آیند. علاوه بر این در سیاق حفاظت زیست محیطی، فرهنگ‌ها، مذاهب و نظام‌های حقوقی سرتاسر جهان حاوی عناصری هستند که ضمن احترام به محیط زیست درصدد حفاظت از مبانی طبیعی حیات می‌باشند، آنها همچنین دارای مفاهیمی هستند که می‌توانند توسعه حقوق محیط زیست را ارتقاء داده و غنا بخشند. بهره‌گیری از رویه‌های پایه‌ای و دانش بی‌نظیر توسعه یافته برای حفظ زیست محیط در جوامع سنتی متکی بر بهره‌وری از منابع طبیعی در تدوین قوانین ملی و جهانی با تکیه بر این باور که می‌توان از زمین بهره برداری کرد و نه اینکه آنرا تملک کرد به شفافیت این قوانین می‌افزایند. همگام با آن دستگاه‌های قضایی کشورهای متعدد با حساسیت در پاسداری از این میراث اصولی را مدنظر قرار می‌دهند که عدالت زیست محیطی و توسعه پایدار را ارتقاء دهند. با توجه به اینکه توجیه و ضمانت همه ضرورت‌های تدوین شده وظیفه نظام حقوقی و رویه قضایی هر کشور است، در این مجال سعی بر آن خواهد شد. تقابل قوانین موجود و رویه‌های حقوقی در روابط با محدود نمودن حجم فزاینده فعالیت‌های سودجویانه از منابع طبیعی و بخصوص جنگل‌ها با توجه به روند تاریخی شکل‌گیری آنها تا تدوین طرح تنس جنگل مورد کنکاش واقع شود.

هدف از این تحقیق بررسی نکات قوت و ضعف قانون تنفس جنگل در بخش قانونگذاری و متاثر شدن آن از اهداف سیاسی و منطقه‌ای در اثرگذاری بر بقاء یا نابودی سریع اراضی جنگلی کشور و به بیان رویکرد تضييع حقوق نسل حاضر و آینده در برابر منابف شرکتهای بهره‌بردار خصوصی است.

^۱-حقوق بین الملل محیط زیست را به ۴ دوره تاریخی تقسیم میکنند:

- بیانیه نهایی کنفرانس ۱۹۷۲، استکهلم با عنوان انسان و محیط زیست

- بیانیه نهایی کنفرانس ۱۹۹۲، ریو با عنوان محیط زیست و توسعه کار ۲۱

- بیانیه نهایی کنفرانس ۲۰۰۲، ژوهانسبورگ، دستور کار ۲۱

- بیانیه نهایی کنفرانس تغییرات جوی بالی

^۲ Futule 87, Brant land report our common

^۳-stockholm Declaration on Human&Environment 1972

^۴ Agenl 21

۱- حوزه تاریخی قانونگذاری جنگل در ایران

بر اساس اسناد و مدارک موجود، ایران از زمان باستان تا آغاز قرن ۱۸ دارای جنگل‌های بسیار گوناگون بوده و پهنه جنگلی ایران با مرزهای کنونی در زمان هخامنشیان به بیش از ۱۶ میلیون هکتار می‌رسید. از بین بردن جنگل‌های ایران از زمان حمله مغول آغاز گشت و به ویژه در سه قرن گذشته به بالاترین مرتبه خود رسید.^۵ در زمان قاجار بین سال‌های ۱۲۸۱ تا ۱۲۹۱ نزدیک به ۱۳۰ هزار تن زغال از بریدن درختان جنگلی ایران تولید و به خارج از کشور صادر شد.^۶ اما برای اولین بار در ۶ یهمن ۱۳۴۱ و در چهارچوب منشور انقلاب سفید جنگل‌های ایران ملی اعلام شد و با این قانون نزدیک به ۱۲۰ میلیون هکتار جنگل‌ها و مراتع کشور برای بهره‌برداری ملی در اختیار دولت قرار گرفت.^۷ در این قانون و بر اساس ماده ۲ آن حفظ و احیاء و توسعه منابع و بهره‌برداری از جنگل به عهده سازمان جنگل‌بانی ایران قرار گرفت و این نهاد متولی حفاظت و بهره‌برداری جنگل به صورت کاملاً تخصصی شناخته شد.^۸ از ابتکارات این قانون با وجود نوپا بودن، محدودیت نگهداری دام و تعلیف آن در اراضی جنگل بود (تبصره ماده ۴ قانون ملی شدن جنگل) و نسبت به بهره‌برداری از چوب نیز پروانه بهره‌برداری در نظر گرفته شد. در شهریور ۱۳۴۲ و در اجرای ماده ۱۲ قانون ملی شدن جنگل‌ها آیین‌نامه اجرایی قانون مصوب در روزنامه رسمی ۵۴۰۲-۱۳۴۲ اعلام شد^۹ که در آن دقیقاً مفاهیم مرتبط با جنگل از جمله توده جنگلی، مصارف روستایی، چوب و انواع آن تعریف و تبیین شد. از جمله شاخص‌های این آیین‌نامه تهیه و در اختیار گذاشتن چکش‌های نشانه‌گذاری برای جنگلداران بود که محدوده عملیات بهره‌برداری را برای مصارف مشخص می‌نمود (ماده ۱۸ آیین‌نامه اجرایی قانون ملی شدن جنگل). اگرچه قانون در سیاق منطوق خود همه مقتضیات زمان تصویب خود را در برداشت اما همزمان با اجرای آن کمبودها و خلاهای خود را نیز نشان داد تا دولت بار دیگر در ۱۳۴۶/۵/۲۵ اقدام به تصویب قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع نماید.^{۱۰} این بار قانونگذار با وسواس بیشتری محدوده تعاریف بهره‌برداری را تدوین نمود و در ماده ۲۲ خود لزوم تشکیل سازمانی به نام گارد مسلح جنگل را پیش‌بینی نمود و دعاوی ناشی از قانون مصوب خود را در حوزه‌های حقوقی و کیفری از جمله قاچاق چوب پیش‌بینی کرد. این قانون و مواد و تبصره‌های آن در طول تاریخ بعد از خود بکرات مورد اصلاح قرار گرفت و هرازگاهی بنا بر ضرورت موادی به آن الحاق و یا حذف می‌شد. اما ضعف نظارتی و عدم پیش‌بینی بودجه لازم برای این برنامه و احداث کارخانه‌های متعدد بهره‌بردار از چوب در راستای صنعتی شدن حتی با وجود تصویب اساس‌نامه شرکت‌های سهامی جنگل‌ها در سال ۱۳۵۲ توسط مجلس شورای ملی نیز نتوانست تداوم ضابطه‌مندی قوانین تدوینی را استمرار بخشد.

۱-۱- حوزه قانونگذاری جنگل در بعد از انقلاب اسلامی

با پیروزی انقلاب تغییر قوانین جنگل به تاثیر از ضرورت تغییر در همه حوزه‌های قانونگذاری کشور نیز صورت گرفت که انتظار می‌رفت با تنومند شدن شاخه‌های فرهنگ زیست محیطی و آموزه‌های اسلامی و با تاسی به آیه ۲۰۵ سوره بقره^{۱۱} با گذار انقلاب از بحران‌های پیش‌رو حداقل در این حوزه قوانین کم‌اشکالی تدوین گردد که این مهم صورت نپذیرفت و قوانین این حوزه یکی پس از دیگری در حد تدوین باقی ماند و در مراحل اجرایی توفیق چندانی به دست نیاوردند و چرخه ناقص تکامل آن با تصویب طرح تنفس جنگل بار دیگر بر عدم توانایی حوزه قانونگذاری و بهره‌نگرفتن از خلاهای قوانین قبلی صحنه گذاشته و متأسفانه نقش آفرینی ملاحظات سیاسی در اجرای این قوانین بر ناکارآمدی آنها تاثیر مستقیم گذاشت.

^۵-انتشارات سازمان حفاظت محیط زیست (۱۳۸۳) مجموعه قوانین و مقررات حفاظت محیط زیست

^۶-تقی زاده انصاری، مصطفی، (۱۳۸۷) حقوق محیط زیست در ایران، تهران، انتشارات سمت.

^۷-قوام، میرعظیم (۱۳۷۵). حمایت کیفری از محیط زیست تهران، انتشارات سازمان حفاظت از محیط زیست.

^۸-روزنامه رسمی شماره ۵۴۴۶-۱۳۴۲/۸/۲.

^۹-مجموعه کامل قوانین و مقررات اراضی، عبدالرضا حجتی اشرفی، انتشارات کنج دانش، چاپ ۶، سال ۱۳۸۸.

^{۱۰}-روزنامه رسمی ۶۵۷۱-۱۳۴۶/۶/۱۸ و ۶۵۸۰-۱۳۴۶/۶/۲۸.

^{۱۱}-واداتولی سعی فی الارض لیفسد فیها و سهیلک الحدت و النسل و الله عیب الفساد.

در دوره تاریخی ۴۰ ساله اخیر صرف نظر از اجرای احکام شرعی در حوزه جنگل، نخستین قانون، مربوط به تغییر مأمور اجرای قانون حفاظت از جنگل مصوب ۱۳۵۸/۷/۱۹ شورای انقلاب بود (برخورد انقلابی) و تا آبان ماه ۱۳۶۷ (پایان جنگ و شروع جدی مشکلات اقتصادی) تغییر محسوسی در حوزه قانون گذاری جنگل بوجود نیامد و از آن تاریخ به بعد و آرامش بوجود آمده و ظهور ثبات سیاسی در کشور، نگاههای بیشتری را از جهت بهره برداری و سود آوری معطوف به جنگل کرد و جدی ترین قانون با اصلاح آیین نامه اجرایی ماده ۵۶ قانون حفاظت و بهره برداری از جنگلها و مراتع (مصوب ۵۴/۴/۲۸ هیات وزیران) در ۲۲ شهریور ۱۳۶۷ صورت گرفت که این امر متأثر از نظریه شورای نگهبان بود.^{۱۲} این آیین نامه چالشی ترین قانون حوزه جنگل تا آن تاریخ بود که تغییر مالکیت را در دو حوزه اداری و قضایی در عرصه های جنگلی را به دستگاه قضایی تحمیل و اختلافات تا آنجایی پیش رفت که دیوان عالی کشور مجبور به صدور رای وحدت رویه ای شد که رسیدگی های قبلی محاکم را نیز تحت الشعاع قرار داد.^{۱۳} اگرچه تکرر این دعاوی آراء رو به فزونی گذاشت، اما ره آورد آنها گسترش بهره برداری شرکت های صاحب امتیاز از ذخایر جنگلی بود و جنگل نشینان نیز بر وسعت بهره برداری خود افزودند. در پنجم مهر ماه سال ۱۳۷۱^{۱۴} بار دیگر قانونی تحت عنوان حفظ و حمایت از منابع و ذخایر جنگلی کشور تصویب شد و وزارت جهاد سازندگی متولی اجرای این قانون گردید. این قانون بیشتر تمرکز خود را در حوزه بازدارندگی در مورد قطع درختان داشت، اما از آنجایی که تکیه قانون بر حق کشف و پاداش مأمورین کاشف بود و این پاداش در برابری با سودی که از سخاوت جنگل عاید قاچاقچیان می شد، بار دیگر نتوانست جنگل های هیرکانی را از معرض تجاوز حفظ نماید. ناکارآمدی این قانون علی الخصوص مواد ۹ و ۱۰ و ۱۱ آیین نامه اجرایی ماده ۲ قانون حفظ و حمایت از منابع طبیعی و ذخایر جنگلی کشور مصوب ۷۱/۱۲/۱۶^{۱۵} در مورد عدم تعامل قوای انتظامی با سازمان جنگلها، نحوه خلع ید متصرفان و هزینه های اجرایی آن در طول ده سال حاکمیت خود باعث شد تا بار دیگر باز بجای تفکر قانونی برای حفظ جنگل، دولت مجدداً تصویب نامه ای تحت عنوان سیاست های دولت در مورد صیانت از جنگل های شمال کشور^{۱۶} در مورخه ۸۰/۴/۲۴ ابلاغ نماید. تصویب نامه سیاسی دولت در مورد صیانت از جنگل های شمال کشور در تیرماه سال ۸۰ با مقدمه محدودیت و ممنوعیت در صدور مجوزهای بهره برداری و ضرورت بازنگری قوانین و مقررات قبلی توسط هیات وزیران مصوب گردید و ماده ۲ این مصوبه صدور کلیه مجوزهای بهره برداری که به هر ترتیب به کاهش مساحت جنگل های یاد شده منجر می شود را از سوی تمام دستگاه های متوقف و ممنوع نمود.^{۱۷} برنامه جامع صیانت از جنگل های شمال کشور در دو سال بعد و در مورخه ۸۲/۶/۵ به تصویب هیات وزیران می رسد^{۱۸} و در کمال ناباوری حوزه سیاست گذاری در سطح یک

^{۱۲} - روزنامه رسمی ۱۳۶۷/۷/۲۴-۱۲۷۰۹

^{۱۳} - رای وحدت رویه شماره ۵۴۴-۱۳۶۹/۱۱/۳۰-هسات عمومی دیوان عالی کشور- رای وحدت رویه ۶۸۱-۱۳۸۴/۷/۲۶-هیات عمومی دیوان عالی کشور- رای وحدت رویه شماره ۷۵۰-۹۸/۱۱/۱۵

^{۱۴} - روزنامه رسمی شماره ۱۳۸۷-۱۳۷۱/۷/۲۸

^{۱۵} - ماده ۹- پس از صدور رای هیات ماده واحده قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی موضوع اجرای ماده ۵۶ قانون جنگلها و مراتع چنانچه در محدوده منابع ملی شده تصرفات غیرمجاز وجود داشته باشد با اعلام واحد ذی ربط در سازمان جنگلها و مراتع کشور قوای انتظامی به استناد تبصره ۴ قانون تعیین و تکلیف اراضی اختلافی موضوع اجرای ماده ۵۶ قانون جنگلها و مراتع مکلف به خلع ید از تصرفات مذکور خواهند نمود. تبصره: در مورد خلع ید از تصرفات غیرمجاز در منابع ملی قطعیت یافته قبل از تاریخ ۱۳۶۵/۱۲/۱۶ از طریق مراجع قضایی اقدام می شود.

^{۱۶} - ماده ۱۰- در اجرای این آیین نامه وزارت دادگستری، سازمان ثبت اسناد و املاک کشور، وزارت کشاورزی و سایر مراجع ذیربط مکلف به انجام همکاریهای لازم با وزارت جهاد سازندگی می باشند.

^{۱۷} - ماده ۱۱- سازمان برنامه و بودجه مکلف است بنابر پیشنهاد وزارت جهاد سازندگی هزینه های اجرایی این ماده قانون را اعم از خرید ماشین آلات، تجهیزات و امکانات تامین نیروی انسانی ورد نیاز هر ساله تامین و در بودجه عمومی کشور منظور نماید.

^{۱۸} - روزنامه رسمی ۱۶۴۳۵-۱۳۸۰/۵/۱۳

^{۱۷} - ماده ۵ این تبصره بهره برداری از جنگل که با هدف حفظ جنگل انجام می شود را با رعایت ملاحظات علمی و حفاظت کامل از جنگل را از شمول سیایت ابلاغی مستثنی دانسته است بدون آنکه راهکارهای اجرایی و عملیاتی آنرا پیش بینی نماید.

۱۸- روزنامه رسمی ۱۷۰۶۹-۱۳۸۲/۷/۱۲

امور حاکمیتی، حوزه برنامه ریزی و تامین منابع در سطح دو امور حاکمیتی، حوزه انسجام در سطح سه امور حاکمیتی بین سازمان حفاظت محیط زیست و وزارت جهاد کشاورزی تقسیم و ۱ عدد تصدی که در حوزه اجرا و عملیاتی در سطح ۴ بوده، به بخش غیردولتی واگذار گردید بدون اینکه رابطه سطوح اکور حاکمیتی با بخش غیردولتی تبیین شود.^{۱۹} عمده برنامه صیانت دولت در کاهش و توقف عوامل مهم تخریب جنگل از جمله خروج دام، تشدید مبارزه با قاچاق چوب جایگزینی سوخت های فسیلی و بالاخره گسترش حوزه نظارت بود و از آنجایی که بیشتر چربش این مصوبه سیاسی بود تا قانونی، به جهت تغییر دولت ها و سیاستها و حذف سازمان برنامه و بودجه از بدنه دولت هیچگاه اجرایی نشد. با ناکارآمدی قوانین و برنامه ها یکی پس از دیگری در حوزه جنگل دولت کوشید با دو آیین نامه اجرایی بند (سی) ماده ۶۹ قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی و اجتماعی جمهوری اسلامی ایران در ۸۴/۳/۲۲^{۲۰} و آیین نامه اجرایی ماده ۷۰ همان قانون^{۲۱} سند مدون اصول مدیریت پایدار جنگل را صرفا بر اساس تعدیل اکولوژیک و ضروریات حفظ جنگل و ممیزی صدور پروانه، روند تخریب جنگل را کاهش دهد، اما این قانون و برنامه های وابسته با آن به دلیل حضور شرکتهای قدرتمند بهره برداری جنگل و ملاحظات سیاسی و تاثیر مستقیم مدیران شرکتهای یاد شده در سرنوشت انتخابات نمایندگان استانهای شمالی و تمدید مدت قرار داد بهره برداران جنگل و همچنین عدم اختصاص بودجه کامل بر طرح های مصوب و بهره نگرقتن از تجربیات کشورهای موفق همچون اسپانیا و ایتالیا و ایرلند^{۲۲} در این زمینه و برتری زمینه اقتصادی و سیاسی بر جنبه زیست محیطی باعث سرعت تخریب وسعت بیشتری از جنگل های شمالی شده و نبرد مخالفان و موافقان بهره برداری از جنگل صرفا بر سر استفاده یا نگهداری یک میلیون و یکصد و پنجاه هزار هکتار جنگل موجود باقی ماند.

در طول یک دوره دهساله دیگر آزمون و خطا، بالاخره در سال ۱۳۹۲ در مقابل رشد فرهنگ حفاظت از محیط زیست و توسعه پایدار منابع طبیعی و فشارهای افکار عمومی و جهانی باعث شد تا این بار تصویب شفافی به نام طرح تنفس جنگل شکل بگیرد.

منشا پیدایش طرح تنفس جنگل

ماجرای قانون تنفس جنگل به عنوان جدیدترین اندیشه دولت مردان از ۱۳۹۲ آغاز شد و موضوع توقف بهره برداری از جنگل با عدم تمدید قراردادهای بهره برداران و تنفس جنگل با پاکسازی جنگل از درختان آفت زده و خشکیده مطرح شد و پس از آن این طرح از سوی سازمان محیط زیست به عنوان طرحی برای ثبات و حفظ جنگل های کشور در دستور کار مجلس قرار گرفت. و بعد از اختلاف در سر حذف یا بقا آن کمیسیون تلفیق با اصلاحاتی مجددا آنرا در صحن علنی مجلس^{۲۳} با عنوان ماده ۴۸ مکرر مصوب نمود که ماده اصلاح شده به این شرح است^{۲۴}.

- ۱- هرگونه بهره برداری تجاری و صنعتی از چوب جنگل های کشور از ابتدای سال چهارم اجرای قانون برنامه ممنوع می باشد دولت مجاز به تمدید قراردادهای طرح های جنگل داری مذکور که مدت اجرای آن به اتمام می رسد نیست.
- ۲- دولت مکلف است نسبت به اصلاح آن دسته از طرح های جنگل دارای که مدت اجرای آن تا پایان سال سوم اجرای قانون برنامه به اتمام نمی رسد طبق ضوابط قانونی اقدام کند.

^{۱۹} - جدول ذیل ماده یک برنامه صیانت از جنگل های شمال کشور مصوب ۱۳۸۲/۶/۵ مجموعه کامل قوانین و مقررات اراضی - عبدالرضا حجتی اشرفی، انتشارات گنج دانش - چاپ ۶، سال ۱۳۸۸.

^{۲۰} - روزنامه رسمی ۱۷۵۶۷-۱۳۸۴/۴/۱.

^{۲۱} - روزنامه رسمی ۱۷۵۵۵-۱۳۸۴/۳/۱۸.

^{۲۲} - بر اساس گزارش پایگاه اکونومیست ۲۸٪ خاک کشور اسپانیا در سال ۱۹۹۰ میلادی جنگل تشکیل می داد اما در سال ۲۰۱۷ جنگل ها ۳۷٪ از این کشورها را تشکیل می دهند و از سال ۱۹۲۲ استقلال ایرلند رشد جنگل از ۱٪ به ۱۱٪ بالغ شده است.

www.economist.Com/blogs/2017

^{۲۳} - موضوع ممنوعیت برنامه برداشت از جنگل های شمال کشور ابتدا در قالب بند ف ماده ۳۸ قانون برنامه ششم توسعه پیش بینی شده بود که اصلاح ماده ۴۸ مکرر قانون حفاظت و بهره برداری از جنگل ابهام ها را دو چندان کرد.

^{۲۴} - majlis.ir

تبصره ۱- جمع آوری و بهره‌برداری با هدف بهداشت، حفاظت و پرورش جنگل از درختان پیر و خشک سرپا، افتاده، لایه، آفت زده غیرقابل احیا صرفاً با مجوز سازمان جنگل‌ها مراتع و آبخیزداری کشور مجاز می‌باشد.

تبصره ۲- برداشت درختان جنگلی در جهت اجرای طرح‌های عمرانی مصوب و مجاز، با مجوز سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری بلامانع است. همچنین بهره‌برداری از درخت کاری و جنگل کاری های دست کاشت به منظور زراعت چوب با تشخیص و مجوز سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور مجاز است.

تبصره ۳- سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری در مدت سه سال اول اجرای قانون برنامه، ضمن جلوگیری از انعقاد قرارداد جدید در موارد موضوع بند یک و نظارت بر اجرای قراردادهای منعقد شده قبلی، اجرای مفاد این ماده را پیگیری کند.

۳- به منظور تحقق بند یک دولت مکلف است با اختصاص ردیف اعتباری مستقل نسبت به پیش‌بینی اعتبارات و امکانات در بودجه‌های سنواتی جهت ارتقاء پوشش کامل و موثر حفاظت از جنگل‌های کشور، مهار عوامل ناپایداری، جلوگیری از تغییر کاربری، تجاوز و تصرف، مبارزه با قاچاق چوب، استقرار مدیریت پایدار جنگل و اجرای تعهدات اقدام نماید.

تبصره- دولت مکلف است تسهیلات لازم را جهت توسعه زراعت چوب و واردات مواد اولیه صنایع سلولزی در اختیار صاحبان صنایع و کشاورزان طرف قرارداد آنان قرار دهد. اگرچه در بدو امر چنین به نظر می‌رسد که دولت قانونگذار سرانجام به دغدغه‌های فراوان محیط زیست و جنگل پاسخ مثبت داده است و با توقف بهره‌برداری از جنگل و تامین خسارات بهره برداران ضریب حفاظت از جنگل‌ها و مراتع کشور را ارتقاء داده و دولت نیز از تمدید قراردادهای طرح جنگلداری که مدت آن به اتمام نرسیده است خودداری نماید. اما تبصره‌های الحاقی به ماده ۴۸ مکرر قانون بگونه‌ای تصویب شد که جنبه‌های مثبت قانون را تحت الشعاع خود قرار داد.

در تبصره یک بند ۲ ماده ۴۸ مکرر قانون به جمع آوری و بهره‌برداری با هدف بهداشت و حفاظت جنگل اشاره شده است، از آنجایی که در قوانین و طرح‌های قبلی حفاظت از جنگل هر گونه نشانه گذاری با مجوز کارشناسان و نشانه گذاران سازمان جنگل‌ها انجام می‌شد، اکنون نیز طرح حاضر این وظیفه به آنها واگذار شده است و بالتبع هیچ اتفاق خاصی که بتواند شفافیت این نشانه گذاری‌ها را بهبود بخشد مشاهده نمی‌شود، چرا که عوامل اجرایی علیرغم تغییر قانون، متحول نشده‌اند (ناتوانی مجری قانون در اجرای قانون جدید).

اما آنچه که نگران کننده است نحوه شناسایی درختان پیر و خشک سرپا و آفت زده است و صرف نظر از اینکه این درختان نیز در محیط اکوسیستم جنگل هستند، چگونگی برداشت، مسیر برداشت، حجم برداشت، ناحیه برداشت و شناسایی ناحیه جنگلی آن و بالتبع محل آنها در قانون مشخص نشده است. بزعم نگارندگان پژوهش حاضر اگر در هنگام شناسایی بهره برداران جنگل اقدام به کت زدن و زخمی کردن درختان عمداً مقدمه خشک شدن آنها را فراهم نمایند و همان منطقه را به عنوان محدوده برداشت اعلام نمایند چگونه و توسط چه نهاد یا سازمانی نظارت لازم به عمل خواهد آمد.

ظهور تعارضات در برخورد با تبصره ۱ ماده ۴۸ مکرر

تلاش آشکار برای بهره‌برداری از خلاهای قانون حاضر و خصوصاً تبصره ۱ ماده ۴۸ قانون حفاظت از جنگل‌ها زمانی رقم خورد که بعضی از نمایندگان شهرهای شمالی در درخواستی از وزیر جهاد کشاورزی متقاضا کردند^{۲۵} که به جهت اینکه: اولاً: بخاطر اجرای طرح تنفس جنگل از سال ۹۶ شمار زیاد از درختان جنگل در اثر حوادث طبیعی ریشه کن شده و امکان افزایش حریق در جنگل هست.

ثانیاً: پوسیدگی درختان آسیب دیده در حجم بالا موجب شیوع آفات در درختان شده و به میزان قابل ملاحظه‌ای اکسید کربن تولید می‌شود.

ثالثاً: جمع آوری این درختان می‌تواند کمبود منابع مالی طرح‌های حفاظت از جنگل را تامین و بخشی از نیازهای کارخانجات صنایع چوب را تامین نماید.

^{۲۵}-نامه شماره ۱۳۹۷/۶/۲۵-۹۷۱۵۱۰۳۹-نماینده مردم شهرهای بهشهر، نکاء گلوگاه در مجلس شورای اسلامی

رایعاً: جاده‌های جنگلی نیز به دلیل نبود اعتبار در حال نابودی هستند که با برداشت این درختان پیمانکاران متناسب با درآمد حاصله مکلف به انجام عملیات راهداری خواهند بود.

سریعاً دستور خارج کردن چوب‌ها را از جنگل بدهد و آقای وزیر نیز موافقت می‌کند^{۲۶} و دستور لازم را به معاونت خود در منصب ریاست سازمان جنگل‌ها و آبخیزداری کشور می‌دهد^{۲۷} و به عبارت روشن‌تر پاسخ مثبت وزیر جهاد کشاورزی به درخواست نمایندگان شمال، این بار بستر ورود و فعالیت قاچاقچیان چوب و سایر بهره برداران را به صورت قانونی عملی می‌کند و با توجه به عدم پیش بینی مکانیسم نظارت، قاچاق چوب از مجرای دیگر و با استفاده از انعطاف غیر قابل تصور تبصره ۱ ماده ۴۸ قانون موصوف، طرح تنفس جنگل قانونی برای سرعت بخشیدن به نابودی جنگل‌های شمال تبدیل می‌شود^{۲۸}.

انجمن جنگلبانی ایران در سال ۱۳۹۷ با برشمردن معایب تبصره‌های این قانون و بدتر از آن همراهی عالی‌ترین نهاد حامی جنگل با ورود بهره برداران به جنگل بدون تعیین اهرم‌های نظارتی این موضوع را عنوان می‌کند این نامه‌ها و مجوزها بصورت کلی بوده و مشخص نشده است که با وجود ممنوعیت هرگونه بهره برداری و تمدید قراردادها، حجم میزان برداشت و مجوز برداشت برای چه کسانی و به چه میزانی صادر خواهد شد. از طرفی حسب ادعای مسئولان متولی صنایع چوب و جنگل صرفاً ۱۰٪ از چوب مورد نیاز کارخانه‌های داخل از جنگل‌های شمال تهیه می‌شود و درختان شکسته و افتاده درصد کوچکی از حجم این ده درصد را تشکیل می‌دهند^{۲۹} و بالتبع ممنوعیت بهره برداری نمی‌تواند عدم فعالیت و قطع اشتغالزایی این کارخانجات را توجیه کند بنابراین عدم تعیین میزان برداشت امری است که دانسته و آگاهانه از کنار آن براحتی رد شده‌اند تا زمینه سوء استفاده دیگری فراهم گردد.

بررسی تعارضات حفظ حقوق عمومی در قبال منافع بخش خصوصی با بیان رویکرد حقوق بین الملل

جنگل‌ها نه تنها به عنوان زیست گاه بیش از ۹۰ درصد گونه‌های زمینی محسوب می‌شوند بلکه همچنین وظیفه مهم تولید اکسیژن برای سیاره زمین را بر عهده داشته و به عنوان انبارهای گازهای گلخانه‌ای نیز عمل می‌کنند. بنابراین جنگل‌ها برای حفظ تمام اشکال حیات ضروری هستند. با این همه جنگل‌ها دارای ظرفیت اقتصادی نیز هستند که همین ظرفیت تعهد عمده‌ای برای بقای آنها محسوب می‌شوند در سالهای اخیر درخواست برای محصولات جنگلی افزایش چشمگیری یافته است تولید محصولات کاغذی باعث بیشترین افزایش مصرف چوب یعنی پنج برابر بیشتر از میزان سال ۱۹۵۰ شده است، هرچند کشورهای در حال توسعه در حدود نیمی از درختان بریده شده سراسر جهان را برای نیازهای اساسی خود مصرف می‌کنند اما اکثر کاغذ تولیدی جهان در کشورهای صنعتی شمال به مصرف می‌رسد و جنگل‌های ایران نیز از این امر مستثنی نیستند.

جنگل زدایی به دلایل متعددی از جمله سود اقتصادی و ضرورت رخ می‌دهند جنگل‌های ایران به ویژه برای اهداف کشاورزی از قبیل کاشت غلات یا چرای احشام پاک تراشی می‌شوند بسیاری از دهقانان مزرعه‌دار برای تامین نیازهای اساسی غذایی خود درختان منطقه کوچکی را قطع و کنده های آنها را از طریق روش موسوم به کشاورزی بیردن و سوزاندن^{۳۰} می‌سوزانند. در کشاورزی مدرن این مسئله در سطح کلان و به شکل شدیدتری رخ می‌دهد که هر بار باعث چندین مایل جنگل زدایی می‌شود به علاوه جنگل‌های موسمی با مراتع تعلیف احشام جهت تولید گوشت گاو برای بازارهای جهانی جایگزین می‌شوند، دیگر شکل معمول جنگل زدایی قطع درختان برای مقاصد تجاری است که در آن درختان قطع و به عنوان الوار یا خمیر کاغذ به فروش می‌رسند. قطع درختان ممکن است هم به صورت قطع انتخابی درختان دارای ارزش اقتصادی و هم به صورت پاک تراشی کل درختان منطقه انجام شود قطع تجاری درختان نه تنها به درختان بریده شده آسیب می‌زند بلکه به واسطه استفاده از ماشین آلات سنگین مانند بولدوزر، گریدر الوارکش‌ها برای جابه‌جایی درختان قطع شده و احداث جاده به کل عرصه جنگل نیز خسارت وارد می‌کند توسعه شهری معدن کاری اکتشاف نفت و حریق نیز به جنگل‌زدای منجر می‌شود که این امر در ایران

^{۲۶}- پی نوشت نامه مورد نظر به عنوان ضمیمه قابل دستیابی است.

^{۲۷}- نامه شماره ۱۳۹۷/۷/۱۱-۹۷/۸۱۰/۵۴۵۱ قائم مقام وزیر جهاد کشاورزی

28 -www.isaforestry.ir

29 -http://www.isaforestry.ir

30 -Slash and burn agriculture

صرفاً از طریق واگذاری امتیاز بهره برداری به شرکتهای خصوصی صورت می‌گیرد. متأسفانه علیرغم اینکه در کشورهای بزرگ دنیا از جمله هندوستان صرفاً حفظ جنگل در راستای حفظ حقوق عمومی صورت می‌گیرد در ایران متأسفانه این امر روند معکوسی به خود گرفته است که نمود عینی آن در قانون حاضر می‌باشد. برخی از معروف ترین آراء حقوق محیط زیست از رهگذر تلاش برای حفاظت از جنگل‌ها در برابر قطع ناپایدار درختان صادر شده است که ذیلاً به عنوان نمونه‌ای که حکایت از برتری حق توسعه پایدار نسبت به منافع بخش خصوصی دارد آورده می‌شود.

قانون حفاظت از جنگل هندوستان مصوب ۱۹۸۰ به عنوان نمونه ای از یک قانون ملی صلاحات مقامات ایالتی یا هر مقام دیگر را برای واگذاری اراضی جنگلی یا واگذاری بخشی از آن را به اشخاص خصوصی یا واحدهای دیگری که تحت مالکیت یا کنترل دولت نیستند را بدون دریافت مجوز اولیه از حکومت مرکزی محدود می‌کند (ماده فقره سوم). این قانون برای اعلام اینکه منطقه جنگلی دیگر به این عنوان نگهداری نخواهد شد و برای استفاده از اراضی جنگلی برای اهداف غیرجنگلی مجوز حکومت مرکزی را لازم می‌داند (فقره اول و دوم ماده ۲) به موجب ماده ۲ این قانون اهداف غیرجنگلی به معنی قطع یا پاک تراشی هر زمین یا بخشی از آن برای کاشت چای، قهوه و ... یا هر هدفی غیر از جنگل کاری دوباره می‌باشد این قانون در تمامی ایالات هندوستان جز جامو و کشمیر اعمال می‌شود (ماده ۱۲).

دعوی مدنی راجع به قانون حفاظت از جنگل برای نخستین بار در قضیه کارگاه سنگ معدن آمبیکا علیه دولت گجرات و سایرین^{۳۱} در سال ۱۹۸۷ مطرح شد قضیه از این قرار بود که حکومت محلی به استناد ماده ۲ قانون یاد شده که مجوز حکومت مرکزی برای استفاده از اراضی جنگلی برای اهداف غیرجنگلی را لازم می‌دانست از تمدید اجازه معدن امتناع کرده بود خواهان بحث را به یافتن توازن درستی میان نیاز به بهره برداری از منابع کانی موجود در جنگل و حفظ تعادل اکولوژیکی و مهار تخریب محیط زیست هدایت کرده بود دیوان عالی تجدید نظر خواهی را به دلیل منطقه موجود در قانون مبنی بر شناسایی پیامدهای جدی جنگل زدایی از جمله برهم خوردن تعادل اکولوژیکی و هدف پیشگیری از جنگل زدایی بیشتر رد کرد. به نظر دیوان در این قضیه اجازه معدن نه تنها به احیای مناطق جنگل زدایی شده کمکی نخواهد کرد بلکه احتمالاً به جنگل زدایی های بیشتری نیز منتهی خواهد شد دیوان خود را ابداعاً در برابر جامعه مسئول دانست و از این رو مقرر کرد که تعهداتش در برابر جامعه باید نسبت به تعهداتش در برابر افراد اولویت داشته باشد.

تعارض منافع میان حفظ جنگلها و کشاورزی در قضیه سیاجی و واپساوا علیه شرکت با مسئولیت محدود تولیدی شکر کاکیرا مطرح شد در این پرونده با اینکه دعوی اصلی در باره جنگل حفاظت شده بوتامیرا در جریان بود خواننده دعوی به جنگل ساده شده وارد شده درختان را ریشه کن و نهال‌ها را تخریب نموده بود به نحوی که خسارت غیر قابل جبرانی به محیط زیست وارد آمده بود شاکای پرونده خواستار دستور موقت در موارد زیر شد: ۱- بازداشت خواننده از قطع درختان برای تاسیس کارخانه تولید شکر از نیشکر، ۲- بازداشت عمال خواننده از بیرون راندن اعراب تهدید و یا هر نوع اخلال یا مزاحمت در استفاده و اشتغال ساکنین منطقه از ذخایر جنگلی تا زمان تصمیم گیری در خصوص دعوی اصلی یا تا زمان صدور دستور غذایی بعدی در پاسخ دادگاه مقرر کرد که حکم به جبران خسارت به تنهایی نمی‌تواند جبران کافی برای خسارت‌های ادعایی زیست محیطی باشد و از این رو دستور موقت شش ماهه‌ای تا تعیین تکلیف در مورد دعوی اصلی یا تا زمانی که حکومت راه حل نهایی ارائه کند صادر نمود. ممکن است برخی کشورها برای قطع درختان بدون اجازه مجازاتهای کیفری وضع نمایند در این شرایط مهم است که دادگاه کیفری از کلیه پیامدهای جنگل زدایی و تخریب درختان گیاهان سایر حیات وحش آگاهی داشته باشد.

با شناسایی ضرورت حفاظت و حمایت از جنگل‌های موسمی استوای نخستین موافقتنامه بین المللی الوار استوایی در ۱۸ نوامبر ۱۹۸۳ تصویب شد این موافقتنامه در تلاش برای بهره برداری پایدار و حفظ موازنه اکولوژیکی جنگل‌ها اقدام به تاسیس سازمان بین المللی الوار استوایی کرده است. در ۲۴ ژانویه ۱۹۹۴ موافقتنامه بین المللی الوار استوایی ژنو جایگزین موافقتنامه سابق شد. این موافقتنامه نیاز به ترویج و اعمال اصول راهنما و ضوابط یکسانی را برای مدیریت حفاظت و توسعه پایدار کلیه جنگل‌های مولد الوار را به رسمیت می‌شناسد. هرچند قسمت اعظم این موافقتنامه به تبیین ساختار و کارکردهای سازمان بین المللی الوار

31 -Ambica quarry works v.State of Gujarat and others

استوایی اختصاص یافته است اما این موافقتنامه همچنین دولتهای عضو را به تصویب خط مشی‌های ملی تشویق می‌کند که هدف آن بهره برداری پایدار و حفاظت از جنگل‌های مولد الوار و حفظ موازنه اکولوژیکی در منطقه مورد نظر است. اعضای موافقتنامه همچنین با توجه کافی به منافع جوامع محلی وابسته به منافع جنگلی به پشتیبانی و توسعه احیای صنعتی جنگل-های الواری استوایی و مدیریت های جنگلی و همچنین احیای اراضی تخریب شده جنگلی تشویق شده اند (ماده ۱).

نخستین اجماع جهانی در مورد جنگل‌ها در سال ۱۹۹۲ و با تصویب بیانیه فاقد الزام حقوقی اصول راجع به اجماع جهانی درباره مدیریت حفاظت و توسعه پایدار تمامی انواع جنگل‌ها (بیانیه اصول جنگل) به دست آمد. این بیانیه در کنفرانس ریو درباره محیط زیست و توسعه تصویب شد. اصل راهنمای بیانیه یاد شده مشارکت در مدیریت حفاظت و توسعه پایدار جنگل‌ها و فراهم ساختن امکان کارکردها و مصارف گوناگون و تکمیلی آنها است. هرچند بیانیه حق حاکمیتی دولت‌ها برای بهره برداری از منابع خود بر اساس خط مشی‌های زیست محیطی شان را به رسمیت می‌شناسد اما همچنین متذکر می‌شود که دولتها مسئولیت دارند تا تضمین کنند که فعالیت های انجمنی در مناطق تحت صلاحیت یا کنترل آنها به محیط زیست سایر دولت ها یا مناطق ورای صلاحیت‌های ملی خسارت وارد نیابد بیانیه همچنین با طرفداری از مدیریت پایدار منابع و اراضی جنگلی به منظور تحقق نیازهای اجتماعی اقتصادی اکولوژیکی فرهنگی و معنوی نسل‌های کنونی و آتی ایجاد توازن میان محیط زیست و توسعه را ترویج می‌کند. این بیانیه از طریق انجام تحقیقات علمی برآورد و فهرست کردن جنگل‌ها تبادل بین المللی اطلاعات و ترویج فرصت‌هایی برای مشارکت فعال اشخاص ذینفع دولت‌ها را به حفاظت زیست محیطی جامع و یکپارچه جنگل‌ها را فرا می‌خواند بعلاوه اعضا به تسهیل تجارت آزاد بین المللی محصولات جنگلی تشویق شده‌اند، آنها این مهم را از طریق ادغام هزینه‌ها و منافع زیست محیطی در نیروها و سازوکارهای بازار و کاهش یا حذف تدابیر یک جانبه طراحی شده برای محدود یا ممنوع کردن تجارت بین المللی محصولات جنگلی جامه عمل خواهند پوشاند. به منظور اعطای اهمیت سیاسی بیشتر به مساله جنگل و فراهم ساختن توسعه مستمر خط مشی‌های لازم در اکتبر سال ۲۰۰۰ مجمع جنگل‌های سازمان ملل متحد^{۳۲} ایجاد شد. مجمع در سال ۲۰۰۵ موضوعاتی از قبیل تعیین مولفه‌های ایجاد و توسعه یک ساختار حقوقی که در بردارنده کلیه انواع جنگل‌ها و پشتیبانی از انتقال منابع مالی و فناوری مقتضی برای توانمندسازی انجام مدیریت پایدار جنگل‌ها باشد را مورد بررسی قرار دادند. اما رویکرد متعارض قانون تنفس جنگل در مقابل این تلاش جهانی دوباره تداعی کننده چربش سیاسی در نادیده گرفتن حقوق عمومی در قبال منافع بخش خصوصی است.

تاثیر طرح تنفس جنگل بر میزان قاچاق چوب

بر اساس داده‌های انجمن جنگل^{۳۳} ۹۵ درصد از حریق‌های انسانی به واسطه عامل انسانی رخ می‌دهد و توجیه صدور مجوز برای برداشت درختان خشکیده، صرفاً سرپوشی برای توجیه ضعف و سوء مدیریت متولیان امر تلقی می‌شود. حال با این داده کارشناسی سوالی که مطرح می‌گردد اینکه اگر عامل بروز حریق جنگل انسانی و عمدی است چرا برای برداشت درختان پوسیده که عنصری از اکوسیستم جنگل است درخواست مجوز میشود و اگر ناشی از درختان پوسیده است چرا عامل انسانی را برای این حوادث معرفی می‌کنند، متأسفانه موافقت کلی وزیر جهاد کشاورزی در مقابل درخواست مجوز کارشناسی شده نمایندگان بعضی از شهرهای شمال، صرفاً از دیدگاه سیاسی قابل توجیه به نظر می‌رسد والا حریق در هر صورت خود لاینکف جنگل‌های تمام دنیاست که می‌تواند در چارچوب مقابله با بحران‌های ملی مدیریت شود، مجوز درختان پوسیده در صورت ملی شدن تاثیر مستقیم بر افزایش میزان قاچاق چوب خواهد داشت.

تداوم اشتغال در کارخانه‌های چوب

نتایج و عملکرد اجرای چهاردهه از طرح‌های جنگلداری با شعارهای همچون اشتغالزایی، خروج دام از جنگل و محدودیت بهره‌برداری از چوبهای جنگل و عقیم ماندن آنها در عرصه عمل، ثابت نمود که برای مدیریت پایدار و بهره برداری صحیح از جنگل تدابیری همانند بکارگیری مشارکت جوامع محلی در اجرای طرح‌های جنگلداری، لحاظ نمودن توفیق زیست محیطی جنگل به

32 -united nations froum on forests (UNFF)

33 - <http://www.isaforestry.ir>

کارکردهای اقتصادی افزایش حفاظت فیزیکی از عرصه‌های جنگلی تحت پوشش و افزایش قرق بانان محلی باید در طرح‌های جنگلی مورد لحاظ واقع شود که اجرای این موارد ظاهراً خارج از توان سازمان جنگل‌ها و مراتع مجریان طرح‌هاست. اما آنچه که می‌تواند همه طرح‌های یاد شده را تحت الشعاع خود قرار دهد بهانه‌ای به نام حفظ اشتغال و اشتغالزایی با بهره برداری از چوب‌های درختان جنگل است. مخالفان طرح تنفس جنگلی به این باورند که با اجرای این طرح آفت و آتش سوزی در جنگل نمود بیشتری داشته و از طرفی عدم بهره برداری از جنگل اشتغالزایی شاغلین در صنایع چوب از بین خواهد رفت. اگر به این باور مخالفان معتقد باشیم دیگر اثرات اجرای این طرح نیز بالتبع بر اشتغال تاثیر خواهد گذاشت چرا که خروج دام‌ها از جنگل، جلوگیری از دفن زباله، متوقف کردن طرح‌های زیان دیده، جلوگیری از اکتشاف معادن به نوعی اشتغال زدا هستند. بنابراین با لحاظ قرار دادن همه این موارد در خواهیم یافت که محوریت اصلی در مخالفت با قانون تنفس توقف بهره برداری چوب است چرا که ارزش میزان چوب‌های برداشت شده از جنگل بیشتر از همه مزایای دیگر است.

مجاز بودن طرح‌های عمرانی

در تبصره ۲ بند ۲ ماده ۴۸ مکرر قانون حفاظت آمده است که برداشت درختان جنگلی در جهت اجرای طرح‌های عمرانی مصوب و مجاز بلامانع است. ابهامی که در این تبصره شفافیت قانون را زیر سوال می‌برد این است که منظور از پروژه‌های عمرانی چه نوع پروژه‌هایی است که ارزش آنها بیش از حفظ جنگل است. اما در سوی مقابل نباید از نظر دورداشت که مجوز این بند در تقابل مستقیم با حفظ جنگل است، چرا که اجرای هر پروژه‌ای در جنگل مصادف با قطع درختان و بر زدن اکوسیستم زیست محیطی جنگل خواهد بود. مجلس در حالی به برداشت درخت برای طرح‌های عمرانی مجاز رای می‌دهد که ایده پردازان طرح تنفس معتقدند باید با توقف بهره برداری تجاری از جنگل‌های شمال اجرای هر گونه پروژه عمرانی در این اکوسیستم محدود و یا ممنوع شود زیرا جنگل‌های شمال با توجه به تغییر کاربری‌های مکرر در عرصه آن توان بازسازی خود را از دست داده است (حیدری و کرمدوست، ۱۳۹۵). در ادامه تبصره ۲ بند ۲ ماده ۴۸ مکرر قانون یاد شده بهره برداری از درختکاری و جنگلکاری‌های دست کاشت به منظور زراعت چوب بلامانع اعلام شده است، که این امر با تشخیص و مجوز سازمان جنگل‌ها و مراتع و آبخیزداری کشور مجاز اعلام شده است و به این ترتیب رسماً قانونگذار به مجریان طرح‌هایی که به دلیل بهره برداری غلط از عرصه، طرح‌هایشان غیراقتصادی شده است، مسیر کسب و درآمد بیشتر و قانونی را نشان می‌دهد، زیرا بر اساس قوانین و آیین‌نامه‌های داخلی سازمان جنگل‌ها در زمان اجرای طرح‌ها اگر بخش‌های از جنگل توان تولید چوب نداشته باشد متولیان این سازمان مجاز هستند زمینه برداشت چوب از سایر بخش‌های جنگل را برای مجریان زیان ده فراهم کنند و بالتبع صدور مجوز زراعت چوب در جنگل‌های دست کاشت که در مجاورت عرصه‌های طبیعی جنگل هستند امکان تغییر کاربری عرصه‌های جنگل‌های طبیعی را در پی خواهد داشت.

تجربه‌های موفق کشورهای دیگر در جنگل‌زایی

به گزارش بانک جهانی^{۳۴} سالانه سه هزار و پانصد هکتار از جنگل‌های ایران نابود می‌شود و این آمار با توجه به شرایط خاص کشور ما و به دلیل کمبود آب و بارش و خشکسالی‌های دوره‌های امکان گسترش سریع جنگل را در سال‌های آتی را منتفی می‌داند. در این گزارش آمده است یارانه‌های دولتی و معافیت‌های مالیاتی متناسب با منافع دامداران جنگل و کشاورزان جنگل نشین با تنظیم نقشه آمایش سرزمین، به مناطقی که جنگل‌زایی داشته‌اند، یارانه‌ای بیش از آنچه به کشاورزان داده می‌شود هست. به عبارت دیگر در شرایطی که هزینه‌های کشاورزی در یک ناحیه جنگلی بالا باشد و یارانه اختصاص یافته نیز اندک باشد، مالک زمین و ساکن جنگل تشویق می‌شود درخت بکارد تا یارانه بیشتر دریافت کند. از طرفی عامل اصلی جنگل زدایی شهروندان عادی نیستند بلکه شرکت‌های هستند که با برداشت چوب از جنگل منافع سرشاری کسب می‌کنند. یکی از کشورهای موفق در این زمینه کشور آلمان است که ۱۶ پارک ملی جنگلی و ۷۴۲ منطقه حفاظت شده ویژه دارد. بر اساس گزارش بانک جهانی جنگل‌داری در آلمان پس از کشاورزی دومین نوع استفاده و بهره برداری مهم آلمان از زمین‌هایش هست به طوری که صنعت تهیهی چوب و الوار حدود ۱/۳ میلیون فرصت شغلی در این کشور را ایجاد کرده است. اما جالب‌تر این

³⁴ -<http://www.worldbank.org>

خواهد بود که بدانیم آلمان با ایجاد قوانین حفاظتی ایالتی حفظ جنگل‌های طبیعی را به عهده همان ایالت بر اساس قوانین دولت مرکزی نهاده است. ونوزولا، اسلونی و کالدونیای جدید از دیگر کشورهایی هستند که بهره برداری چوب را از بهره برداری از جنگل تفکیک و بر همین اساس این کشورها همواره در اولویت صندوق جهانی طبیعت قرار داشته‌اند. کشور پاکستان در همسایگی ایران بزرگترین پروژه جنگل‌زایی را در آسیا اجرا می‌کند و بر اساس گزارش اکونومیست در سالهای ۲۰۱۵ و ۲۰۱۶ بیش از ۳۰۰ میلیون درخت از ۴۲ گونه مختلف صنعتی و هیزمی در مناطق هیروشاه و سوات تحت طرح سونامی کاشته تا پروژه یک میلیارد درخت را برای ۲۰۲۰ تحقق بخشد.^{۳۵}

نتیجه گیری

بر اساس یافته‌های تحقیق و سایر تحقیق‌ها مرتبط در برنامه تنفس جنگل جامع نگری صورت نگرفته و فقط بر تعطیلی بهره برداری جنگل با تبصره‌هایی که موجبات تعرض به جنگل را افزایش و باعث کاهش سطح آن از طریق تغییر کاربری جنگل توسعه دامداری سنتی و قاچاق چوب و گسترش سطح بهره برداری با توسل به روش‌های کت زدن، خشکاندن مصنوعی خواهد شد. آنچه از ماده ۴۸ مکرر قانون حفاظت و تبصره‌های آن در قانون ششم توسعه استنباط می‌شود این است که مجلس با تصویب تبصره‌های مدنظر کمیسیون تلفیق (مجلس ایران فاقد کمیسیون محیط زیست است) و مجوزهای درخواستی برخی از نمایندگان شمال از وزارت جهاد کشاورزی فرصت بیشتری برای بهره برداران مجاز و غیرمجاز و فراهم شدن بستر مجوزهای جدید حداقل بنام برداشت درختان آفت زده و خشکیده فراهم کرده است.

در بیانی دیگر متن ماده‌های قانون مورد بحث با تبصره‌های آن در تعارض است و تمامیت قانون در تبصره‌های آن تخصیص می‌خورد و کمیسیون تلفیق مجلس شورای اسلامی با اعمال تغییرات در تبصره‌های متعارض با هدف مقنن عملاً قانون را از مدار اصلی خود خارج کرده و به صورت رسمی مجرای قانونی سهل‌تری برای بهره برداری از جنگل‌های شمال فراهم آورده است پس نیاز به بازنگری و حداقل ترمیم تبصره‌های ماده ۴۸ مکرر ضروری می‌نماید. همچنین به جهت اینکه قانون موخر به سایر قوانین مرتبط با جنگل است سایر قوانین بازدارنده در سنوات گذشته را نیز تحت الشعاع قرار داده و با روند اجرای قانون به نحو حاضر قطعاً نهادهای نظارتی و قضایی به نحو مطلوب نخواهند توانست در مقابله با سوء استفاده‌های به وجود آمده موفق عمل کنند.

نقطه مثبت این قانون را شاید در حمایت ویژه رهبر انقلاب از آن و اختصاص ۲۰۰ میلیون دلار از محل صندوق توسعه ملی برای اجرای طرح سازمان جنگل‌ها بتوان یافت، اما این بودجه به صورت استانی تقسیم خواهد شد و این بی شک به جهت عدم تمرکز برنامه ریزی نخواهد توانست به اجرای کامل قانون کاملاً مساعدت کند و چاره را باید در تغییر نگرش سنتی به عرصه‌های جنگلی دانست و از انجایی که زراعت چوب با صرفه و بسیار آسانتر از زراعت پرهزینه ای همانند برنج است^{۳۶} و یا برداشتن تعرفه گمرکی از واردات چوب با اختصاص ارز ترجیحی می‌تواند بقاء این جنگل‌های با ارزشمند را به نحو مطلوبی فراهم آورد.

پایان سخن اینکه نگه داشتن قانون مورد بحث به شکل حاضر نمی‌تواند بدون دخالت یافته‌های حقوق عمومی و بهره‌گیری از آن در حوزه قانونگذاری با تاکید بر برنامه ریزی برای تمام عامل‌های تخریب جنگل با رعایت اولویت ممنوعیت برداشت چوب، قاچاق چوب، مقاومت در تغییر کاربری جنگل‌های طبیعی به باغ، زمین‌های کشاورزی و ویلا و خروج دام از جنگل به موفقیت دست یابد و تامادامی که فقط بر تعطیلی بهره برداری از جنگل تاکید شود و چالش‌های اقتصادی آن را که ریشه در سالهای گذشته دارد جبران کرد که این امر انگیزه را برای قاچاق و تغییر کاربری جنگل بیشتر خواهد کرد و رفع این امر نیازمند اصلاح تبصره‌های قانون تنفس جنگل با ایجاد شفافیت در مراحل اجرایی آن خواهد بود.

³⁵ - www.economist.com

³⁶ - www.frw.org.ir

به عنوان نمونه با بهره برداری از گونه مشخص چوب صنعتی در هکتار می‌توان به سود آوری ۵ میلیارد ریالی رسید.

منابع مورد استفاده:

- ۱- ایزدی خواه، ن. و گرجی فرد، ح. ۱۳۹۴. نقش ضمانت اجرایی حقوقی و کیفی در حمایت از محیط زیست با تاکید بر قانون حفاظت از جنگل‌ها و مراتع فصلنامه قضاوت ۸۲: ۱۳۰-۹۷.
- ۲- آیین نامه جلوگیری از آلودگی هوا مصوب ۳ آذر ۷۴
- ۳- بیانیه اجلاس استکهلم، ۱۹۷۲. توسعه پایدار جغرافیا
- ۴- حسن زاده ناورودی، ا. ۱۳۸۸. کتاب مبانی جنگلداری.
- ۵- حیدری، م. کرم‌دوست، ب. ۱۳۸۹. بررسی و سیاست‌گذاری برنامه تنفس با بهره برداری جنگل‌های هیرکانی، فصلنامه علمی پژوهشی تحقیقات جنگل و صنوبر ایران، ۲۴: ۷۳۶-۷۲۴.
- ۶- قانون حفاظت و بهره برداری از جنگل‌ها و مراتع ایران مصوب ۴۶/۵/۲۵ با اصلاحیه‌های بعدی
- ۷- قانون شکار و صید مصوب ۱۳۴۶/۳/۱۶ با اصلاحیه بعدی
- ۸- مرادی، ح. حقوق محیط زیست بین الملل، نشر میزان، چاپ اول.
- ۹- موسوی، س.، ف. ۱۳۹۵. حقوق بین الملل محیط زیست، چاپ سوم، انتشارات میزان.

سایت‌ها:

- 1- www.frw.org.ir
- 2- www.economist.com
- 3- www.Isaforestry.ir
- 4- www.Isawpi.ir
- 5- www.wmsi.ir
- 6- www.iransrm.ir
- 7- www.rifr.ac.ir
- 8- www.worldbank.org