



بررسی مفاهیم مرتع حریم، حریم روستا، محدوده روستا، مراتع روستایی و عشایری

نگهدار اسکندری شیری*

چکیده

این مفاهیم از جنبه‌های مختلف نظری و اجرایی بررسی و تحلیل شدند. براساس قانون و مقررات، تعیین حدود مراتع و بهره‌برداران دارای حقوق عرفی بر عهده سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور بوده است. بر مبنای دستورالعمل‌های مصوب (شیوه‌نامه فنی اجرایی بهره‌برداری از مراتع کشور) در مراتع روستایی خارج از محدوده روستا و براساس عرف بهره‌برداری، پروانه چرا به نام شورای اسلامی روستا و در مراتع غیر روستایی (مراتع عمومی و عشایری) طبق سوابق عرفی، پروانه چرای دام توسط هیئت‌ممیزی مراتع برای دامداران دارای حقوق عرفی صادر می‌شود. بعد از محدوده روستا و مراتع روستایی، محدوده دیگری با نام مرتع حریم روستا وجود ندارد.

به دلیل اهمیت جنبه حقوقی تعاریف در اجرای قانون، تعریف صحیح عبارت‌هایی که بار حقوقی دارند، می‌توانند اثر مهمی در اجرای قوانین و مقررات مربوطه داشته باشند. هدف از بررسی مفاهیم، موضوع مرتع حریم بوده که باعث اختلاف نظرهای متعددی در شناسایی دامدار، حدود مراتع روستایی و غیره شده است

پس از انقلاب اسلامی در سال ۱۳۵۷ و با ورود برخی از مفاهیم فقهی همچون «حریم روستا» و «مرتع حریم»، عبارت‌ها و واژه‌های دیگری مانند «مرتع روستایی»، «مرتع عمومی» و «مرتع عشایری» در محافل کارشناسی و مدیریتی مرتع مطرح و مورد بحث و جدل قرار گرفتند. اختلاف نظرها از سال ۱۳۶۸، زمانی که مصوبه ستاد مرکزی هیئت‌های واگذاری و احیای اراضی، حریم روستا و مرتع حریم را دو مقوله شرعی و قانونی جداگانه تعریف کرد، در مدیریت مراتع بوجود آمد. به دلیل اهمیت جنبه حقوقی تعاریف در اجرای قانون، تعریف صحیح عبارت‌هایی که بار حقوقی دارند، می‌توانند اثر مهمی در اجرای قوانین و مقررات مربوطه داشته باشند. هدف

از بررسی مفاهیم، موضوع مرتع حریم بوده که باعث اختلاف نظرهای متعددی در شناسایی دامدار، حدود مراتع روستایی و غیره شده است، با استفاده از قوانین، آیین‌نامه‌های اجرایی و دستورالعمل‌های موجود پیرامون مدیریت مراتع، موضوع مرتع حریم مورد تجزیه و تحلیل قرار گرفت، با بررسی قوانین گذشته و حال (قبل و بعد از انقلاب) مشخص شد، مرتع حریم در عرصه وجود ندارد، در واقع پس از محدوده و حریم روستا، مراتع روستایی و مراتع عمومی و عشایری قرار دارند که محدوده آنها براساس قوانین و غیره توسط سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور برای دامداران روستایی و عشایری، ممیزی و تعیین می‌گردد و در نهایت برای آنها، پروانه چرای دام، یا طرح مرتع‌داری تهیه و واگذار می‌شود. بنابراین، براساس قوانین و مقررات موجود پیشنهاد می‌شود، در مدیریت مراتع به واژه مرتع حریم، که در عرصه و اجرا وجود ندارد، استناد نشود و از آن استفاده نگردد. در این مقاله سعی شده است،

مقدمه

در چند دهه گذشته، در مفاهیم مربوط به مرتع‌داری و بهره‌برداری از مرتع، تعریف و تفسیر عبارت‌هایی همچون «حریم روستا»، «مرتع حریم»، «مرتع روستایی»، «مرتع عمومی» و «مرتع عشایری» مطرح شده‌اند که با اختلاف نظرهایی همراه بوده‌اند. از زمان مصوبه ستاد مرکزی هیئت‌های واگذاری و احیای اراضی در سال ۱۳۶۸، که حریم روستا و مرتع حریم را دو مقوله شرعی و قانونی جداگانه تعریف کرد، اختلاف نظر پیرامون مفاهیم یادشده به وجود آمد. تفسیر تعاریفی که دارای بار حقوقی هستند، در اجرایی شدن مسائل مرتبط با آنها، تأثیرگذار هستند و در برخی موارد، مشکلاتی را نیز در پی دارند. این تعاریف معمولاً با قوانین یا ضوابط مصوب، به رسمیت شناخته می‌شوند. واژه‌های «مرتع روستایی»، «مرتع عمومی» و «مرتع عشایری» بیشتر جنبه فنی-عرفی دارند،

* بازنشسته، سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور، تهران، ایران. پست الکترونیک: negahdar1410@yahoo.com



شکل ۱- مراتع خشک آخوره نهاوند، سال ۱۳۸۹

ولی عبارتهای «مرتع حریم» و «حریم روستا» بیشتر مفهوم فقهی دارند و پس از انقلاب اسلامی به حوزه مرتع و مرتعداری وارد شدند.

سوابق صدور پروانه چرا برای تعلیف دام

قبل از قانون ملی شدن جنگل‌ها، در آیین‌نامه قانون جنگل‌ها مصوب ۱۳۳۹/۱۰/۳ و در ماده ۴۵ (فصل ششم، مرتع)، به منظور راهنمایی صاحبان مراتع خصوصی در امر بهره‌برداری و اصلاح مراتع از نظر حفظ و احیای آنها، مالکان و استفاده‌کنندگان به رعایت دستورهای فنی متخصصان و مأموران سازمان جنگلبانی در موارد تناسب تعداد دام و انواع دام با ظرفیت مرتع، تاریخ ورود و خروج دام و فصل، مدت و محل چرا ملزم می‌شوند و براساس تصویب‌نامه هیئت وزیران در تاریخ ۱۳۳۹/۹/۱۲، اخذ علف‌چری از مراتع عمومی و نرخ وصول حق علف‌چری برای هر فصل بهره‌برداری با توجه به نوع دام اعلام می‌شود (هر رأس گوسفند ۲۰ ریال، بز ۲۲ ریال، اسب و قاطر ۵۰ ریال و شتر ۶۰ ریال). البته هیئت وزیران در ۱۳۴۱/۲/۱۵، ۱۳۴۳/۳/۵ و ۱۳۴۳/۸/۲۶ به دلیل خشکسالی و غیره از وصول حق علف‌چری توسط سازمان جنگلبانی بنا به پیشنهاد وزارت کشاورزی در سال ۱۳۴۰، بهار ۱۳۴۱ و سال ۱۳۴۲

خودداری می‌کنند (بی‌نام، ۱۳۸۰). اولین تصویب‌نامه هیئت وزیران بعد از ملی شدن جنگل‌ها و مراتع، در مهر ماه سال ۱۳۴۲ به تصویب می‌رسد (شماره ۶/۱۱۹۹۰، مورخ ۱۳۴۲/۷/۱۰)، در این ضابطه قانونی موضوع پروانه چرا برای دام در منابع طبیعی (با رعایت بند الف و ب ماده ۴ قانون ملی شدن جنگل‌ها)، بدون پرداخت حق علف‌چری و الزام بهره‌برداران از مراتع به دریافت پروانه چرا از سازمان جنگلبانی ظرف مدت یک سال و موضوع دام مازاد بر ظرفیت بیان می‌شود. صدور پروانه موقت چرا برای دام در مراتع ملی شده به استناد تصویب‌نامه قانونی یادشده و به لحاظ اهمیت آن در کمیسیون مرکب از استاندار، رئیس کل کشاورزی و رئیس جنگلبانی استان، تصویب و توسط اداره جنگلبانی صادر می‌شده است (بی‌نام، ۱۳۸۰). بعد از مصوبه ملی شدن جنگل‌ها (مصوب ۱۳۴۱/۱۰/۲۷) و تصویب قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع (مصوب ۱۳۴۶/۵/۲۵) و اصلاحات بعد از آن، بهره‌برداری از مراتع کشور براساس صدور پروانه چرا دام، یا طرح مرتعداری مستند به قانون، توسط سازمان متولی منابع طبیعی (سازمان جنگلبانی و سازمان جنگل‌ها و مراتع) اعلام شد و این مهم براساس تبصره یک ماده ۳ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع کشور و ضوابط و شرایطی که توسط وزارت منابع طبیعی (سازمان جنگل‌ها و مراتع) آگهی شد، انجام گردید. با الحاق تبصره اصلاحی (۸۷/۱۲/۱۴) به ماده ۴۷ قانون



شکل ۲- مراتع بندر خمیر، سال ۱۳۸۶

سازمان متولی منابع طبیعی در سال ۱۳۴۸، اولین ضوابط و شرایط چرای دام را در مراتع ابلاغ کرد و بعد از آن تاکنون، پنج دستورالعمل در سال‌های ۱۳۶۲، ۱۳۶۹، ۱۳۸۱، ۱۳۹۵ و ۱۳۹۹ ابلاغ کرده است (زهدی، ۱۳۹۹). نکته قابل توجه آن است که در هیچ‌یک از این دستورالعمل‌ها، مرتع حریم به رسمیت شناخته نشده است.

مفهوم و مستندات مرتع حریم

موضوع مراتع حریم برای نخستین بار در قانون اساسی مصوب سال ۱۳۵۸ مطرح شد. در اصل ۴۵ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۱۳۵۸/۱/۱۰) آمده است: «انفال و ثروت‌های عمومی از قبیل زمین‌های موات یا رهاشده، معادن، دریاها، دریاچه، رودخانه‌ها و سایر آب‌های عمومی، کوه‌ها، دره‌ها، جنگل‌ها، نیزارها، بیشه‌های طبیعی، مراتعی که حریم نیست، ارث بدون وارث و اموال مجهول‌المالک و اموال عمومی که از غاصبین مسترد می‌شود، در اختیار حکومت اسلامی است تا بر طبق مصالح عامه نسبت به آنها عمل کند. تفصیل و ترتیب استفاده از هر یک را قانون معین می‌کند» (یوسفی و همکاران، ۱۳۹۵). پس‌از آن و در تبصره ۳ ماده واحده قانون تشخیص اراضی

تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (مصوبه ۱۳۸۰/۱۱/۲۷)، دوباره بر صدور پروانه چرا برای تعلیف دام در جنگل‌ها و مراتع، ابطال و انتقال پروانه چرای دام در ماده ۹ و ۱۰ آیین‌نامه اجرایی قانون یادشده (مصوب ۲۰/۱/۱۳۹۰)، ابلاغیه ۹۵/۱/۱۴۱۰۵ مورخ ۹۵/۶/۲ و شیوه‌نامه ۹۹/۱/۱۳۲۶۱ مورخ ۱۳۹۹/۵/۱۱ سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور، توسط سازمان مذکور تأکید شد. اولین آگهی ضوابط و شرایط تعلیف دام در مرتع براساس تبصره یک ماده سه قانون حفاظت و بهره‌برداری در سال ۱۳۴۸ (مصوب ۱۰۶۰۶/۶/ج/۹۸۲۱-۱۳۴۸/۶/۹) منتشر شد و این ضوابط تا قبل از انقلاب اسلامی (در سال ۱۳۵۷) مبنای صدور پروانه چرای دام بود (زهدی، ۱۳۹۹). بنابراین، قبل از قانون حفاظت و بهره‌برداری، همچنین بعد از آن (جز در موارد استثناء)، اصولاً شرایط و ضوابط چرای دام در منابع طبیعی، تشخیص دامدار، حدود مرتع مورد تعلیف، تعداد دام و غیره توسط دستگاه متولی منابع طبیعی انجام می‌شد و هیچ دستگاه دیگری در این مورد مسئولیت نداشت. با وجود مصوبات هیئت مرکزی واگذاری و احیای اراضی در ارتباط با حریم روستا و مرتع حریم، همچنین آیین‌نامه اجرایی اصلاح لایحه قانونی واگذاری و احیای اراضی مبنی بر تشخیص هیئت هفت نفره، برای تعلیف احشام در حریم روستا، این نهاد و واحدهای استانی آن، هیچگاه مجوزی را برای چرای دام (تعلیف دام) در منابع طبیعی، یا منابع ملی صادر نکرده‌اند.



موات و ابطال اسناد آن (مصوب ۱۳۶۵/۹/۳۰) آمده است: زمین‌هایی که اسناد آنها باطل می‌شوند، چنانچه حریم روستاها باشند، جهت کارهای عام‌المنفعه، یا تعلیف احشام یا احداث واحد مسکونی روستا و سایر خدمات مورد لزوم برای روستا بر حسب مورد، اختصاص داده خواهند شد. در ماده ۹ آیین‌نامه اجرایی قانون مرجع تشخیص اراضی موات و ابطال اسناد آن (مصوبه ۶۶/۰۷/۰۸ هیئت وزیران)، تشخیص داخل حریم روستا بودن اراضی موات از نظر اجرای این قانون، به‌عهده هیئت است.

پس از تصویب دستورالعمل مقررات و ضوابط نحوه تشخیص حریم روستا در تاریخ ۱۳۶۷/۰۲/۲۱ در ستاد مرکزی هیئت‌های واگذاری و احیای اراضی و اصلاحیه‌های مربوط به آن (موضوع تبصره ذیل ماده ۹ آیین‌نامه اجرایی قانون مرجع تشخیص اراضی موات و ابطال اسناد) در ابلاغیه ۳/۶۶-۰۵/۰۵/۱۳۶۷، آمده:

ماده ۱: حریم روستا عبارت از مقدار زمین موات (اعم از مرتع و غیره) اطراف روستا است که عرفاً به مصالح و منافع آن وابسته بوده و جهت کمال انتفاع و رفع نیاز طبیعی مورد استفاده اهالی قرار می‌گیرند، به نحوی که اگر استفاده از آن منع شود، عادتاً به زحمت افتاده و دچار مشکل شوند.

ماده ۲: مرجع تشخیص حریم روستا هیئت واگذاری زمین است که از طریق کمیسیونی مرکب از:

- دو نفر کارشناس هیئت واگذاری که یکی از آنها نماینده حاکم شرع و ولی امر در هیئت است.
- کارشناس اداره کل کشاورزی یا منابع طبیعی
- کارشناس استانداری
- کارشناس جهاد سازندگی استان که از این به بعد کمیسیون تشخیص حریم نامیده می‌شود، اقدام خواهد نمود.

ماده ۳: رعایت نکات زیر در تشخیص حریم روستا ضروری است.

- الف- جمعیت روستا و تعداد خانوارهای ساکن آن
- ب- نوع و تعداد احشام متعارف و معمول روستا
- ج- موقعیت مکانی و حد فاصل روستاهای مجاور
- د- نیازهای طبیعی اهالی روستا از قبیل مسکن، راه رفت و آمد، راه عبور و مرور احشام، محل ریختن زباله، قبرستان، غسلخانه، محل تجمع مردم عادی در مقاطع مختلف از قبیل فروش احشام و بازار هفتگی و محل برگزاری مراسم مذهبی و غیره، چرای معمول و متعارف احشام عمومی اهالی و عوارض طبیعی مانند آبریزها و غیره در مصوبه ۱۳۶۸/۰۵/۳۰ ستاد مرکزی هیئت‌های واگذاری و احیای اراضی پیرامون اجرای قانون مرجع تشخیص اراضی موات و دستورالعمل حریم روستا (۱۳۶۸/۰۶/۰۱-۳/۸۹۷۶) چنین آمده است:
- بند ۲: حریم روستا و مرتع حریم دو مقوله شرعی و قانونی هستند که تعریف خاص خود را داشته و با محدوده روستا و همچنین با مرتع عمومی تفاوت اساسی دارد.

بند ۳: حریم روستا برحسب تعریف مندرج در دستورالعمل، مساحت و محدوده معین و معمولی و مشخص از زمین موات اطراف روستا را تشکیل می‌دهد که بعد از آن مرتع حریم قرار داشته و بعد از مرتع حریم

نوبت به مرتع عمومی اهالی می‌رسد، بنابراین، اراضی حریم روستا به‌طور طبیعی و عادتاً تا محاط و متصل به روستا بوده و مرتع حریم محاط به حریم روستا و مراتع عمومی محاط به مراتع حریم خواهد بود، البته ممکن است در تمام جهات اربعه محیط بر یکدیگر نباشد.

بند ۴: مرتع حریم برای روستایی تعیین می‌شود که شغل آنان دامداری نباشد، بلکه دامی داشته باشند که معمولاً در منزل نگهداری می‌شود و تعداد آن از چند رأس تجاوز نمی‌کند، بنابراین، افرادی که تعداد دام آنها از میزان عرفی بیشتر است و دامدار محسوب می‌شوند نباید از مراتع حریم استفاده کنند. بلکه لازم است با اخذ مجوز لازم از اداره مربوطه از مراتع عمومی استفاده کنند (بی‌نام، ۱۳۷۱).

در بند «ب» ماده ۲ آیین‌نامه اجرایی لایحه قانونی اصلاح لایحه قانونی واگذاری و احیای اراضی در حکومت جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۱۳۵۹/۲/۳۱ شورای انقلاب) در مورد ممنوعیت واگذاری‌ها آمده است: «مراتع عمومی از حریم روستاها که به تشخیص هیئت‌های هفت نفره جهت تعلیف احشام ضروری است، جزو واگذاری‌های مطلقاً ممنوع است» (این ماده نشان می‌دهد در حریم روستا، مرتع عمومی نیز وجود دارد، یا به‌عبارتی حریم روستا بخشی از مراتع عمومی است و اشاره‌ای به مرتع حریم نشده است. ضمن اینکه هیئت‌های هفت نفره واگذاری زمین هیچ‌وقت در تشخیص دامدار برای تعلیف دام ورود نکرده‌اند و کارت چرا، یا مجوز چرای دام صادر نکرده‌اند). براساس تبصره ۳ ماده واحده قانون تشخیص اراضی موات و ابطال اسناد آن اعلام می‌دارد، زمین‌هایی که اسناد آنها باطل می‌شود، چنانچه حریم روستاها باشند؛ جهت کارهای عام‌المنفعه، یا تعلیف احشام یا احداث واحد مسکونی روستا و سایر خدمات مورد لزوم برای روستا بر حسب مورد اختصاص داده خواهند شد.

تصمیم کمیسیون حقوقی سازمان، برای حل مشکل و ایجاد وحدت رویه در مدیریت مراتع کشور

با توجه به مشکلات پیش آمده در ارتباط با حریم روستا و مرتع حریم و مسائلی از این دست، کمیسیون حقوقی در سازمان جنگل‌ها و مراتع کشور تشکیل و ضمن بحث‌های متعدد و بررسی سوابق و مستندات، دو صورت جلسه را تنظیم و به استان‌ها ابلاغ نمود تا ممیزی مراتع کشور با مشکل مواجه نشود (موضوع نامه شماره ۱۸/۶۱۵۶ مورخ ۱۳۷۸/۰۸/۲۹ و نامه شماره ۱۸/۱۸۹۷ مورخ ۱۳۷۹/۰۲/۳۱ دفتر حقوقی سازمان جنگل‌ها مرتع و رئیس سازمان جنگل‌ها و مراتع کشور). ذیلاً مستندات اعلام شده در ابلاغیه ۱۸/۱۸۹۷ مورخه ۱۳۷۹/۲/۳۱ رئیس سازمان جنگل‌ها و مراتع در حذف مرتع حریم از دستورالعمل ممیزی سال ۱۳۶۹ بیان می‌گردد:

الف) مستندات

۱) طبق اصل ۴۵ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مراتعی که حریم نیست جزو انفال شمرده شده است.

۲) مطابق ماده ۲ آیین‌نامه اجرایی قانون واگذاری و احیای اراضی در حکومت جمهوری اسلامی مصوب ۵۹/۱/۲۶ شورای انقلاب، کلیه مراتع در اختیار حکومت اسلامی است.



شکل ۳- مراتع بندر خمیر، سال ۱۳۸۶

۸) ماده یک دستورالعمل مقررات و ضوابط نحوه تشخیص حریم روستا، حریم روستا عبارت از مقدار زمین موات اطراف روستا است که عرفاً به مصالح و منافع آن وابسته بوده و جهت کمال انتفاع و رفع نیازهای طبیعی مورد استفاده اهالی قرار می‌گیرد، به نحوی که اگر از استفاده آن منع شوند عادتاً به زحمت افتاده و دچار مشکل شوند.

۹) مطابق ماده ۵ قانون نحوه واگذاری و احیای اراضی مصوب ۱۳۵۹ شورای انقلاب، اشخاصی که علاوه بر زمین‌های زراعی خود و مستثنیات به صورت مزورانه و غیرمشروع نسبت به اراضی موات سند مالکیت اخذ کردند با اعمال قانون تشخیص اراضی موات، اسناد مالکیت آنها نسبت به اراضی موات ابطال می‌شود.

۱۰) به استناد ماده ۹ آیین نامه ماده واحده قانون تشخیص اراضی موات و ابطال اسناد آن و بند ۱ مصوبه ۶۸/۵/۳۰ ستاد مرکزی هیئت هفت نفره، تشخیص داخل حریم بودن اراضی موات از نظر اجرای این قانون بر عهده هیئت هفت نفره است.

۱۱) موافق تبصره ماده ۱۰ آیین نامه اجرایی قانون مرجع تشخیص اراضی موات و ابطال اسناد آن زمین‌هایی که اسناد آنها باطل می‌شوند چنانچه حریم روستا باشد جهت کارهای عام‌المنفعه و سایر خدمات مورد لزوم برای روستا برحسب مورد، اختصاص داده خواهد شد.

ب) نتیجه‌گیری:

با توجه به مجموع مواد قانونی و مقررات یادشده نتایج زیر حاصل می‌شود:

۳) مطابق ماده ۱ قانون ملی شدن جنگل‌ها و مراتع کشور مصوب ۱۳۴۱ عرصه و اعیانی کلیه جنگل‌ها و مراتع و بیشه‌های طبیعی و اراضی جنگلی کشور جزو اموال عمومی محسوب و متعلق به دولت است، ولو اینکه قبیل از این تاریخ افراد آن را متصرف شده و سند مالکیت گرفته باشند.

۴) به موجب ماده ۲ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع کشور حفظ، احیاء، توسعه و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع کشور به عهده سازمان جنگلبانی ایران (سازمان جنگل‌ها و مراتع کشور) است. ۵) طبق ماده ۵۶ قانون حفاظت و بهره‌برداری و ماده ۲ قانون حفظ و حمایت از منابع طبیعی و ذخایر جنگلی تشخیص منابع ملی و مستثنیات به عهده سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری است.

۶) مطابق نظریه حضرت امام خمینی در تحریرالوسیله، مسئله ۱۱ در خصوص حریم روستا فرموده‌اند: قریه‌ای که در زمین موات ساخته شده است دارای حریم است که کسی حق احیای آن را ندارد و در مسئله ۱۵ تصریح شده آنچه که از حریم بعضی املاک گذشت فقط در حالی است که در زمین موات ابتکار و احداث شود.

۷) مطابق بند ۱۲ ماده ۱ آیین‌نامه اجرایی قانون اصلاح لایحه قانونی واگذاری و احیای اراضی، حریم روستا مقدار زمینی است که در اطراف و جوانب اراضی احیاشده (تأسیسات ده و غیره) مورد نیاز عادی استفاده از اراضی احیا شده باشد و مقدار آن به تناسب عنوان ذی‌الحریم متفاوت است.

۱) هرچند در اصل ۴۵ قانون اساسی مراتعی که حریم نیستند، جزو انفال شمرده شده‌اند، منظور از حریم به‌ویژه ذی‌الحریم در این اصل مشخص نشده است. لکن، استنباط اولیه این است که مراتع واقع در حریم روستا مشمول این اصل قرار می‌گیرند.

۲) نظر به اینکه مطابق ماده ۲ آیین‌نامه اجرایی قانون واگذاری و احیای اراضی، کلیه مراتع اعم از داخل یا خارج حریم در اختیار حکومت اسلامی است و مطابق ماده ۲ قانون حفاظت و بهره‌برداری، حفظ، احیاء، توسعه و بهره‌برداری از آن بر عهده سازمان جنگل‌ها و مراتع کشور است، بنابراین، اجرای ماده ۵۶ قانون حفاظت و بهره‌برداری (ماده ۲ قانون حفظ و حمایت) برای تشخیص منابع ملی و مستثنیات کاملاً قابل اعمال است و مراتع واقع در حریم نیز مشمول اجرای مقررات ملی شدن هستند.

۳) باعنایت به ماده ۲ آیین‌نامه اجرایی قانون واگذاری و احیای اراضی، مدیریت مراتع با حکومت اسلامی است و کلیه مراتع اعم از اینکه داخل حریم باشند یا خارج از آن، به‌عنوان اراضی ملی تلقی می‌شوند و مدیریت آن با استناد ماده ۲ قانون حفاظت و بهره‌برداری به‌عهده سازمان جنگل‌ها و مراتع است.

۴) بعد از مراتع داخل حریم روستا، مراتع عمومی قرار دارند، بنابراین، اصطلاح دیگری با عنوان «مرتع حریم» که خارج از حریم باشد، به‌طور مستقل وجود ندارد.

۵) ماهیت مراتع واقع در حریم روستا با مراتع عمومی از لحاظ نحوه مدیریت، حفاظت و بهره‌برداری تفاوتی ندارند، فقط برای بهره‌برداری در مراتع حریم روستا، اهالی روستا اولویت دارند.

۶) با توجه به مفاد ماده واحده قانون مرجع تشخیص اراضی موات و ماده ۹ آیین‌نامه آن وظیفه هیئت هفت نفره در تشخیص حریم روستا، جایی که روستا محاط در اراضی موات باشد، پس از اعلان موات و آگهی آن امکان‌پذیر است.

۷) تعیین حریم برای روستاهایی که محاط در اراضی احیاء شده و مراتع است، به‌وسیله وزارت جهاد سازندگی (سازمان جنگل‌ها و مراتع) انجام می‌شود و در این صورت به استناد بند (ب) ماده ۲ آیین‌نامه اجرایی قانون واگذاری و احیاء، مصوب ۱۳۵۹ شورای انقلاب و سایر مقررات قانونی و شرعی و با توجه به دستورالعمل شرایط و ضوابط و نحوه چرای دام، این گونه مراتع، تنها برای تعلیف دام در اختیار اهالی (غیردامدار) قرار می‌گیرند.

«همان‌گونه که در مسئله ۱۲ تحریرالوسیله حضرت امام (ره) درمورد حد مراتع روستایی آمده است، حد چراگاه که حریم قریه است مقداری است که اهالی آن به حسب عادتشان نیازمند آن هستند و این به زیادی اهالی و کمی آنان و زیادی دام‌ها و چارپاها و کمی آب مختلف است.»

۸) با توجه به مجموع بندهای اشاره‌شده، در سال ۱۳۷۹ موضوع در شورای حقوقی سازمان جنگل‌ها و مراتع کشور، به‌طور مفصل بحث و بررسی شد و در نهایت براساس مصوبه این شورا که طی نامه شماره ۷۹/۱۸/۱۸۹۷ مورخ ۱۳۷۹/۲/۳۱ با امضای رئیس سازمان مذکور ابلاغ شد، بند ۴ فصل اول دستورالعمل ضوابط و شرایط بهره‌برداری صحیح از مراتع به منظور چرای دام (مصوب سال ۱۳۶۹) به شرح زیر

اصلاح شد:

«بند ۴ فصل اول: عنوان «مرتع حریم»، به عنوان «مرتع روستایی» اصلاح و تعیین نیاز مراتع روستایی برای بهره‌برداری دام دامدارانی که در روستا ساکن بوده و شغل اصلی آنها دامداری نبوده و زیر چند رأس دام در منزل نگهداری می‌کنند، با توجه به وضعیت مرتع و تعداد دام با رعایت عرف محل به عهده هیئت‌های ممیزی مراتع است.»

تصمیم‌های یادشده توسط اداره‌های کل منابع طبیعی و دفاتر ستادی، مناط (ملاک) اعتبار بوده و باید براساس آن اقدام شود. همچنین، این موضوع در دستورالعمل ممیزی مراتع، که در سال ۱۳۸۱ ابلاغ شد، به‌طور کامل اصلاح و عبارت «مرتع حریم» به‌طور کامل حذف و «مرتع روستایی» جایگزین آن شد.

تصمیم‌های ستاد مرکزی هیئت‌های واگذاری و احیای اراضی

این اختلاف نظرها بین سازمان جنگل‌ها و مراتع و ستاد مرکزی هیئت‌های هفت نفره و واحدهای اجرایی آنها (سازمان امور اراضی و واحدهای استانی) وجود داشت و با اصرار و تاکید سازمان جنگل‌ها و مراتع (دفتر فنی مرتع) منجر به تشکیل جلساتی پیرامون حل مشکل شد، تا اینکه در نهایت، در سال‌های ۱۳۸۵ و ۱۳۸۶ منجر به تنظیم دو صورت‌جلسه توسط ستاد مرکزی هیئت‌های واگذاری و احیای اراضی شد (بی‌نام، ۱۳۸۶).

۱) صورت‌جلسه ۱۳۸۵/۲/۵ ستاد مرکزی هیئت‌های واگذاری و احیای اراضی:

بند ۴- ترکیب اعضای کمیسیون تعیین حریم و مرتع حریم روستا، موضوع تبصره ۳ توافق‌نامه بین سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور و سازمان امور اراضی به شرح ذیل تعیین می‌شود: «امور مربوط به شناسایی حریم روستا و مرتع حریم و مدیریت مرتع یادشده را از طریق سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور پیگیری و حسب درخواست این سازمان، این کمیسیون اقدامات بعدی را انجام دهند.»

ترکیب اعضای کمیسیون: مدیرکل منابع طبیعی استان، معاون مدیرکل منابع طبیعی استان (دبیر)، معاون حفاظت، نماینده تام‌الاختیار سازمان جهاد کشاورزی استان، عضو هیئت واگذاری زمین، نماینده تام‌الاختیار استاندار، نماینده تام‌الاختیار بنیاد مسکن.

۲) دفتر امور مراتع سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری به‌دلیل مسئولیت در ممیزی مراتع (روستایی، عمومی، عشایری)، در این مرحله وارد بحث شد و با توجه به سوابق، مستندات قانونی و مبنا دانستن دستورالعمل ابلاغی ضوابط و شرایط بهره‌برداری از مرتع، تعیین حدود مراتع و دامدار ذی‌صلاح و حذف مرتع حریم،

خواستار شفافیت بیشتر و رعایت قانون و مقررات شد که در نهایت پس از برگزاری جلسات متعدد منجر به تنظیم صورتجلسه مورخ ۱۳۸۶/۲/۶ ستاد مرکزی هیئت‌های هفت نفره واگذاری و احیای اراضی به شرح ذیل شد (بی‌نام، ۱۳۸۶):

حریم روستا و مرتع آن به شرح بین‌الهالین به شرح زیر اتخاذ تصمیم شد:

«با توجه به بند ۴ از مصوبه ۱۳۸۵/۲/۵، ستاد مرکزی، که مقرر شده امور مربوط به مرتع حریم و مدیریت مرتع از طریق سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور پیگیری شود، بنابراین، از تاریخ این مصوبه مدیریت و ساماندهی کلیه امور مراتع کشور براساس دستورالعمل ضوابط بهره‌برداری صحیح از مراتع به منظور چرای دام و اصلاحات بعدی آن با رعایت مسائل فنی و رفع مشکلات به سازمان مذکور محول می‌شود.»

نمایندگان تام‌الاختیار ولی فقیه، وزارت کشور، قوه قضاییه و دو نماینده تام‌الاختیار وزارت جهاد کشاورزی در ستاد مرکزی هیئت‌های واگذاری (سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور و سازمان امور اراضی) این مصوبه را امضا کرده‌اند (یوسفی و همکاران، ۱۳۹۵).

پس از گذشت دو دهه از اختلاف نظرها و ورود دفتر امور مراتع به موضوع و تأکید و اصرار بر رعایت دستورالعمل ضوابط و شرایط بهره‌برداری صحیح از مراتع، ستاد مرکزی هیئت‌های واگذاری و احیای اراضی و سازمان امور اراضی به بحث‌های حقوقی، عرفی و فنی تمکین کردند و صورتجلسه یادشده را به واحدهای استانی تحت امر ابلاغ کردند. معاونت حفاظت و امور اراضی سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور طی بند یک ابلاغیه شماره ۸۷/۳۶۷۸۴ مورخ ۱۳۸۷/۶/۵، به اداره‌های کل منابع طبیعی استان‌ها اعلام کرد، کلیه امور مربوط به مراتعی که پیش از این توسط مدیریت امور اراضی آن استان تحت عنوان مرتع حریم شناسایی شده‌اند، ضمن انطباق با دستورالعمل ضوابط و شرایط بهره‌برداری صحیح از مرتع به منظور چرای دام به شماره ۹۵۹۰/۴۱ مورخ ۱۳۸۱/۱۰/۱ و اصلاحات بعدی آن مدیریت شود و مسائل و مشکلات مربوطه را در چهارچوب دستورالعمل یادشده برطرف کنند (بی‌نام، ۱۳۷۹).

جمع‌بندی

علاوه بر مستندات ارائه شده مبنی بر حذف مرتع حریم، همچنین تمکین ستاد مرکزی هیئت‌های واگذاری و احیای اراضی به مبنا قرار گرفتن دستورالعمل ضوابط و شرایط بهره‌برداری صحیح از مراتع به منظور چرای دام، مستندات دیگری در این زمینه به شرح زیر آورده می‌شود:

(۱) قانون تعاریف محدوده حریم شهر و روستا و شهرک و نحوه

تعیین آنها (مصوبه ۱۴/۱۰/۸۴ مجلس).

ماده ۳: محدوده روستا عبارت است از محدوده‌ای شامل بافت موجود روستا و گسترش آتی آن در دوره طرح هادی روستایی که با رعایت مصوبات طرح‌های بالادست تهیه می‌شود و به تصویب مرجع قانونی مربوط می‌رسد. دهیاری‌ها، کنترل و نظارت بر احداث هر گونه ساخت و ساز در داخل محدوده را عهده‌دار خواهند بود.

تبصره ۳: محدوده روستاهای فاقد طرح هادی با هماهنگی شورای اسلامی توسط بنیاد مسکن انقلاب اسلامی در قالب بافت مسکونی روستا پیشنهاد می‌شود و به تصویب مراجع قانونی مربوطه در استان می‌رسد.

ماده ۷: محدوده روستا براساس طرح هادی روستایی و تغییرات بعدی آن توسط بنیاد مسکن انقلاب اسلامی استان مربوطه به صورت قابل انطباق بر عوارض طبیعی یا ساخته شده ثابت، همراه با مختصات جغرافیایی نقاط اصلی تعیین و به تصویب مرجع طرح هادی روستایی می‌رسد. این محدوده حداکثر ظرف مدت سه ماه پس از تصویب توسط بنیاد مسکن انقلاب اسلامی استان مربوطه تدقیق شده و به امضای فرماندار شهرستان مربوط برای اجرا به دهیاری و دستگاه اجرایی ذی‌ربط ابلاغ می‌شود (بند «ف» ماده ۱۹۴ قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه مرجع تصویب).

ماده ۱۰: هیچ‌یک از شهرها، محدوده و حریم دیگری به جز محدوده و حریم موضوع ماده (۱) و (۲) این قانون و هیچ‌یک از روستاها و شهرک‌ها محدوده دیگری به جز محدوده موضوع ماده ۳ و ۴ این قانون نخواهد داشت و هر ترتیب دیگر که در مورد تعاریف محدود و حریم شهر، محدوده شهرک و روستا و نحوه تعیین آن با هر عنوان دیگر در قوانین و مقررات قبلی مقرر شده باشد با تصویب این قانون ملغی خواهد بود.

ماده ۱۲: هر گونه تخلف از احکام موضوع این قانون به عنوان تجاوز به حقوق عمومی جرم محسوب می‌شود و مرتکبین علاوه بر اعاده وضع و رفع اثر از تخلفات به مجازات مربوط برابر قانون مجازات اسلامی محکوم می‌شوند.

(۲) ماده ۲۶ قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران:

جزء ۵ بند الف: دولت موظف است طرح‌های هادی روستایی و تعیین محدوده روستاها در سراسر کشور را با پیشنهاد کارشناسان فنی، زیر نظر بنیاد مسکن و تأیید بخشداری هر بخش و با اطلاع دهیاران و رؤسای شورای اسلامی روستاها و تصویب آن در کمیته‌ای متشکل از رئیس بنیاد مسکن انقلاب اسلامی استان به‌عنوان رئیس، فرماندار شهرستان، بخشدار بخش، نماینده سازمان مسکن و شهرسازی استان، رئیس بنیاد مسکن انقلاب اسلامی شهرستان، نماینده سازمان جهاد کشاورزی استان، نماینده معاون امور عمرانی استانداری و رئیس شورای اسلامی روستا به‌عنوان ناظر تهیه کند. همچنین مطابق با جزء ۶ بند الف ماده ۲۷ قانون برنامه پنج‌ساله ششم، دولت مکلف به تهیه طرح هادی و طرح‌های توسعه و بازنگری آنها برای همه روستاها و آبادی‌های بالای بیست خانوار و مناطق عشایری در طول اجرای



قانون برنامه فوق با اولویت مناطق کمتر برخوردار شده است.
۳) قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن (مصوب ۱۳۸۷/۰۲/۲۵ مجلس)

ماده ۴: بنیاد مسکن انقلاب اسلامی موظف است با انجام مطالعات امکان‌سنجی و شناسایی اراضی مستعد توسعه کالبدی روستاها، نسبت به انجام طراحی و تفکیک اراضی واقع در محدوده روستاها اقدام کند. کلیه وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی و شرکت‌های دولتی که صدرصد سرمایه و سهام آنها متعلق به دولت است، موظفند اراضی واقع در محدوده روستاها را به صورت رایگان به منظور تسهیل در امور تولید و توسعه مسکن روستایی به بنیاد مسکن انقلاب اسلامی واگذار کنند.
۴) شیوه‌نامه فنی اجرایی ضوابط و شرایط بهره‌برداری از مراتع کشور (به استناد قانون اصلاح تبصره یک ماده ۴۷ بخشی از مقررات مالی دولت مصوبه ۱۳۸۷ و ماده ۹ و ۱۰ آیین‌نامه اجرایی قانون مذکور مصوبه ۱۳۹۰/۱/۲۰) موضوع ابلاغیه‌های ۹۵/۱/۱۴۱۰۵ مورخ ۹۵/۱/۲۰ مورخ ۹۵/۶/۲، ۹۹/۱/۱۳۲۶۱ مورخ ۹۹/۵/۱۱ سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور، مرتع روستایی و مرتع عمومی را به صورت ذیل تعریف کرده است:

۸- مرتع روستایی: مرتع اطراف روستا است که عرفاً مورد بهره‌برداری دام‌های روستاییان قرار می‌گیرد و توسط هیئت‌های ممیزی مراتع تعیین و مشخص می‌شود.

۹- مرتع عمومی: کلیه مراتع به جز مراتع روستایی که از سوی هیئت ممیزی مرتع برای اشخاص حقیقی و حقوقی پروانه چرای دام صادر می‌شود.

۵) دستورالعمل مقررات و ضوابط نحوه تشخیص حریم روستا و اصلاحیه‌های آن و بخشنامه مصوب ستاد مرکزی هیئت‌های واگذاری و احیای اراضی، همگی در امتداد قانون مرجع تشخیص اراضی موات و ابطال اسناد (مصوبه ۱۳۶۵/۹/۳۰) و آیین‌نامه اجرایی آن است و اراضی منابع طبیعی که مشمول قانون ملی شدن جنگل‌ها و مراتع (مصوب ۱۳۴۱/۱۰/۲۷)، قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع (مصوب ۱۳۴۶/۵/۲۵) و اصلاحات بعدی آن) و قانون حفظ و حمایت از منابع طبیعی و ذخایر جنگلی کشور (مصوب ۱۳۷۱/۷/۵) هستند و به استناد ماده ۳۹ قانون حفاظت و بهره‌برداری و ماده ۱۳ آیین‌نامه اجرایی قانون ملی شدن جنگل‌ها و مراتع، به تملک دولت در آمده‌اند، جزو اراضی موات نیستند تا مشمول آیین‌نامه اراضی موات، یا دستورالعمل، یا بخشنامه صادره از ستاد مرکزی هیئت‌های واگذاری و احیای اراضی قرار گیرند.

نتیجه‌گیری

۱) محدوده روستا و تغییرات بعدی و بازنگری آن براساس طرح‌های هادی روستایی توسط بنیاد مسکن انقلاب اسلامی تعیین و کلیه نیازهای روستا مانند مسکن، راه رفت و آمد، محل دفن زباله، آرامستان و غیره جانمایی می‌شود.

۲) در مراتع روستایی که خارج از محدوده روستا قرار می‌گیرند، براساس عرف بهره‌برداری توسط هیئت‌های ممیزی مراتع (موضوع

شیوه‌نامه فنی اجرایی بهره‌برداری از مراتع کشور) مشخص و پروانه چرای آن به نام شورای اسلامی صادر می‌شود و مراتع عمومی نیز براساس سوابق و عرف بهره‌برداری برای چرای دام توسط هیئت ممیزی مرتع تعیین و مشخص می‌شود. مراتع متعلق به عشایر، که براساس سابقه عرفی در بیلاق و قشلاق توسط دامداران عشایر بهره‌برداری می‌شوند نیز، براساس شیوه‌نامه یادشده توسط هیئت ممیزی مرتع شناسایی می‌شود. در حقیقت بعد از محدوده روستا (مطابق با قانون تعاریف محدوده حریم شهر و روستا و شهرک که مؤخرالصدور است)، مراتع روستایی، مراتع عمومی و عشایری قرار دارند که توسط هیئت‌های ممیزی مراتع براساس ضوابط و شرایط اعلامی (تبصره یک ماده ۳ قانون حفاظت و بهره‌برداری)، یا شیوه‌نامه فنی اجرایی بهره‌برداری از مراتع کشور (موضوع ماده ۱۰ آیین‌نامه اجرایی مصوب ۱۳۹۱/۱/۲۰ قانون اصلاح تبصره یک ماده ۴۷ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۷/۱۰/۱۴) پروانه چرای تعریف دام صادر و به دنبال آن طرح مرتع‌داری تهیه، تصویب و واگذار می‌شود.
۳) بنابراین، بعد از محدوده روستا و مراتع روستایی، محدوده دیگری به نام مرتع حریم روستا وجود ندارد.

منابع

- بی‌نام، ۱۳۶۲. ضوابط و شرایط بهره‌برداری صحیح به منظور چرای دام از مراتع کشور. وزارت کشاورزی، تهران، ۵ صفحه.
- بی‌نام، ۱۳۶۹. ضوابط و شرایط بهره‌برداری صحیح از مراتع به منظور چرای دام. وزارت کشاورزی، تهران، ۱۲ صفحه.
- بی‌نام، ۱۳۷۱. مجموعه قوانین و آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های مربوط به اراضی خارج از حریم قانونی شهرها، روابط عمومی ستاد مرکزی هیئت‌های هفت نفره واگذاری و احیای اراضی. شرکت نیرو چاپ، ناشر روابط عمومی ستاد مرکزی هیئت‌های هفت نفره، ۱۱۹ صفحه.
- بی‌نام، ۱۳۷۹. صورت جلسه کمیسیون حقوقی سازمان جنگل‌ها و مراتع. سازمان جنگل‌ها و مراتع کشور، تهران، ۴ صفحه.
- بی‌نام، ۱۳۸۰. مجموعه قوانین منابع طبیعی. دفتر حقوقی و بازرسی سازمان جنگل‌ها و مراتع کشور، تهران، ۸۲۷ صفحه.
- بی‌نام، ۱۳۸۱. دستورالعمل ممیزی مراتع (ضوابط و شرایط بهره‌برداری صحیح از مراتع به منظور چرای دام). سازمان جنگل‌ها و مراتع کشور، تهران، ۲۰ صفحه.
- بی‌نام، ۱۳۸۶. صورت جلسات ستاد مرکزی هیئت‌های واگذاری و احیای اراضی. وزارت کشاورزی، تهران، ۲ صفحه.
- بی‌نام، ۱۳۹۵. شیوه‌نامه فنی و اجرایی ضوابط و شرایط بهره‌برداری از مراتع کشور. سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور، تهران، ۱۹ صفحه.
- بی‌نام، ۱۳۹۹. اصلاحیه شیوه‌نامه فنی و اجرایی ضوابط و شرایط بهره‌برداری از مراتع کشور. سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور، تهران، ۳۸ صفحه.
- زهدی، م.، ۱۳۹۹. مدیریت مرتع در ایران (ضوابط ممیزی و بهره‌برداری از مراتع). طبیعت ایران، (۵)۵: ۴۰-۳۱.
- یوسفی، ح.، سعیدی، ر.، میر، ز. و فدایی مقدم، ع.، ۱۳۹۵. مجموعه قوانین و مقررات منابع طبیعی (توضیحی و تفصیحی). شاپورخواست خرم‌آباد، لرستان، ۷۳۰ صفحه.