

طراحی مدل چالش‌های حوزه تملک و بهره برداری از اراضی ملی از منظر حقوق بنیادین

علیرضا قدیر^۱

خیرالله پروین^{*۲}

khparvin@ut.ac.ir

مهدی شعبان نیا منصور^۳

محسن بهشتیان^۴

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۳/۰۷/۰۲

تاریخ دریافت: ۱۴۰۲/۰۸/۱۵

چکیده

زمینه و هدف: پژوهش حاضر درصدد طراحی مدل چالش‌های حوزه تملک و بهره برداری از اراضی ملی از منظر حقوق بنیادین بوده است. **روش بررسی:** از این نظر از راهبرد پژوهش کیفی و از تحلیل مضمون بهره گرفته است. لذا داده‌های پژوهش با استفاده از مصاحبه‌ی نیمه ساختاریافته با ۱۲ نفر از خبرگان حوزه حقوق خصوصی که با استفاده از روش نمونه‌گیری نظری انتخاب شده بودند؛ گردآوری گردید و با کاربست روش شبکه‌ی مضامین بواسطه فرایند کدگذاری نظری در راستای کشف مضامین پایه، سازمان یافته و فراگیر و طراحی مدل مورد کدگذاری، تحلیل و تشریح قرار گرفته است.

یافته‌ها: پژوهش نشان داد که مدل مفهومی شبکه ای چالش‌های حوزه تملک و بهره‌برداری از اراضی ملی از منظر حقوق بنیادین از ۳ مضمون فراگیر: ۱- چالش‌های قانونی و حقوقی در حوزه منابع طبیعی، ۲- وجود مدیریت ناپایدار در حوزه منابع طبیعی، ۳- بی‌توجهی به آسیب‌های زیست محیطی و اتلاف منابع طبیعی به اشباع نظری رسیده است.

نتیجه گیری: جهت «اعتبارسنجی» مضامین و مدل برساخته‌شده، از دو روش ارزیابی اعتبار به شیوه‌ی ارتباطی و نیز روش ممیزی و به منظور «پایایی‌سنجی» از دو روش قابلیت تکرارپذیری و نیز قابلیت انتقال یا تعمیم‌پذیری استفاده شده است.

واژه‌های کلیدی: تملک و بهره برداری، حقوق بنیادین، محیط زیست، مدل چالش‌ها، ایران.

^۱ گروه حقوق عمومی، واحد تهران مرکزی، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران

^۲ گروه حقوق عمومی، واحد تهران مرکزی، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران* (مسئول مکاتبات)

^۳ گروه حقوق عمومی، واحد تهران مرکزی، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران

^۴ گروه حقوق عمومی، واحد تهران مرکزی، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران

Designing a Model of Challenges in the Field of Acquisition and Exploitation of National Lands from the Perspective of Fundamental Rights

Alireza Qadeer¹

Khairullah Parvin^{2*}

khparvin@ut.ac.ir

Mehdi Shaaban Nia Mansour³

Mohsen Beheshtian⁴

Admission Date: September 23, 2024

Date Received: November 6, 2023

Abstract

Background and purpose: This research aimed to design a model of challenges in the field of acquisition and exploitation of national lands from the perspective of fundamental rights.

Research method: From this point of view, qualitative research strategy and thematic analysis have been used. Therefore, the research data was collected using semi-structured interviews with 12 experts in the field of private law who were selected using the theoretical sampling method; It was collected and it has been coded, analyzed and explained by applying the theme network method through the process of theoretical coding in order to discover the basic, organized and comprehensive themes and design the model.

Findings: The research showed that the conceptual network model of challenges in the field of acquisition and exploitation of national lands from the perspective of fundamental rights includes three comprehensive themes: legal challenges in the field of natural resources, the existence of unstable management in the field of natural resources, neglecting damage. Environmental problems and the loss of natural resources have reached theoretical saturation.

Conclusion: In order to "validate" the themes and the built model, two methods of validity evaluation are used in the communication method and the audit method, and for the purpose of "reliability assessment" are used two methods of reproducibility and transferability or generalizability.

Keywords: Acquisition and exploitation, fundamental rights, environment, challenges model, Iran.

¹ Department of Public Law, Central Tehran Branch, Islamic Azad University, Tehran, Iran

² Department of Public Law, Central Tehran Branch, Islamic Azad University, Tehran, Iran
**(Corresponding Author)*

Department of Public Law, Central Tehran Branch, Islamic Azad University, Tehran, Iran

⁴ Department of Public Law, Central Tehran Branch, Islamic Azad University, Tehran, Iran

زمینه و هدف:

آنچه در بحث اراضی ملی از اهمیت فراوانی برخوردار می‌باشد این است که ورود انسان به چرخه طبیعت از آغاز زندگی بشری، باعث ایجاد تقابلی اساسی بین محیط زیست و انسان شده است. این تقابل تا آنجا پیش رفته است که نگرانی‌های عمیقی در بین آینده نگران و دوستداران محیط‌زیست ایجاد کرده است (۱). و باعث از بین رفتن این منابع، آلودگی آنها و برخی مواقع باعث به خطر افتادن این منابع شده است چرا که افزایش جمعیت، رشد اقتصاد، فعالیت‌های صنعتی و پیشرفت‌های حاصل از فن‌آوری‌ها و توسعه اجتماعی موجب شده تا بشر جهت رفع نیازهای بی‌انتهای خود اقدام به تخریب طبیعت و تغییر نوع پوشش طبیعی نماید (۲) چرا که هرگونه فعالیتی برای ارتقای کیفیت زندگی و توسعه انسانی در محیط زیست تحقق می‌یابد، لذا وضعیت محیط زیست و منابع آن از نظر پایداری یا ناپایداری بر فرآیند توسعه تاثیرگذار خواهد بود (۳).

بنابراین فرایند تخریب و بهره‌برداری بی‌رویه از محیط زیست سبب شده است تا اولاً، جامعه جهانی ذیل عنوان «نسل سوم حقوق بشر» محیط زیست را مطرح نماید و آن را جزء حقوق طبیعی و بشری انسان تلقی کند و ثانیاً، کشورها، نهادها، ارگانها، سازمانهای بین‌المللی و دولت‌ها را وادار به تجدید نظر در قوانین مصوب خود نموده و آنها را در جهت گنجاندن مسئله محیط زیست در فرایند قانونگذاری داخلی خود تحت فشار قرار داده است. این مسئله در قوانین ایران نیز بازتاب یافته است هر چند در این زمینه قوانین ایران بیشتر تحت تاثیر اهمیت محیط زیست در اسلام و فقه اسلامی است اما با این حال تلاش نموده تا قوانین خود را در این راستا متناسب با نرم‌های بین‌المللی هماهنگ نماید. اما علیرغم این قوانین و توجه بسیار زیاد به محیط زیست متأسفانه شاهد تخریب آن در ابعاد مختلف، بخصوص در حوزه تملک و بهره‌برداری از اراضی ملی هستیم از این رو در این مقاله تلاش می‌شود تا با مصاحبه با خبرگان حوزه تملک و بهره‌برداری، به آسیب‌شناسی قوانین اراضی ملی و دلایل ناکارآمدی آنها پرداخته شود.

آنچه ضرورت و اهمیت این مقاله را نشان می‌دهد این است که این مقاله با ارائه درکی درست از وضعیت تملک و بهره‌برداری از اراضی ملی نشان می‌دهد که در این حوزه نه تنها با کمبود قوانین روبه‌رو نیستیم بلکه تعدد قوانین و مقررات به نوبه خود چالشی اساسی در این زمینه است علاوه بر آن توجه به این مطالب از اهمیت و ضرورت برخوردار است که چه عوامل و موانعی سبب ناکارآمدی قوانین و افزایش تخریب، بهره‌برداری و تملک اراضی ملی در ایران شده است مشخص نمود این چالش‌ها می‌تواند گام مهمی در برطرف نمودن ضعف‌های

حقوقی و قانون‌گذاری در این راستا تلقی شود.

روش بررسی:

پژوهش حاضر به لحاظ ماهیت در زمره‌ی تحقیقات اکتشافی؛ به لحاظ نوع تحقیق کاربردی و به لحاظ استراتژی پژوهش دارای استراتژی استقرایی و به لحاظ ماهیت داده‌ها در زمره طرح پژوهشی کیفی و از نوع تحلیل مضمون بوده است. جامعه آماری تحقیق شامل خبرگان دانشگاهی و اجرایی در رشته مطالعات حقوق خصوصی بوده است که از طریق روش نمونه‌گیری نظری انتخاب شده‌اند. لذا داده‌های پژوهش پس از انجام مصاحبه نیمه ساخت یافته (نیمه استاندارد) با ۱۲ خبره به اشباع نظری رسید و انجام مصاحبه متوقف شد.

برای تحلیل داده‌ها از تحلیل مضمون و از نوع شبکه مضامین (برای نشان دادن ارتباط و وابستگی مضامین) به‌واسطه انجام فرایند کدگذاری نظری در سه مرحله کدگذاری باز، محوری و انتخابی (گزینشی) به منظور احصاء و کشف مضامین پایه، سازمان یافته و فراگیر در راستای طراحی مدل چالش‌های حوزه تملک و بهره‌برداری از اراضی ملی از منظر حقوق بنیادین استفاده شده است.

علاوه بر آن، جهت اعتبارسنجی (قابلیت اطمینان و باور پذیری) مضامین و نیز مدل بر ساخته شده از دو روش ارزیابی اعتبار به شیوه ارتباطی که به معنای رجوع به مشارکت‌کنندگان (در اینجا مصاحبه شونده‌گان) است (۴) و نیز روش ممیزی (رجوع به خبرگان و ارزیابان) استفاده شده است. همچنین جهت پایایی‌سنجی مضامین از دو روش قابلیت تکرارپذیری و نیز قابلیت انتقال و یا تعمیم‌پذیری استفاده شده است. قابلیت تکرارپذیری بواسطه روش ضرب توافق درونی بین دو کدگذار (محقق با محقق همکار) در رابطه فرایند کدگذاری اطلاق می‌شود لذا ناهماهنگی‌های بوجود آمده از طریق بازنگری در فرایند کدگذاری داده‌ها مرتفع شده است. همچنین به منظور قابلیت انتقال یا تعمیم‌پذیری سعی شد تا حد امکان از صاحب نظران مختلف حوزه‌های دانشگاهی و نیز اجرایی مرتبط با موضوع تحقیق در پژوهش استفاده شود؛ یعنی سعی شده است که نمونه‌گیری نظری به صورت منظم و جامع صورت گیرد (۵).

یافته‌ها:

ماده ۱ قانون ملی شدن جنگل‌ها و مراتع کشور مصوب ۱۳۴۱/۱۰/۲۷ قبل از انقلاب اسلامی و ماده ۲ قانون حفظ و حمایت از منابع طبیعی و ذخایر جنگلی کشور مصوب ۱۳۷۱/۷/۵ بعد از انقلاب اسلامی مستند قانونی ملی نمودن اراضی بوده و طرق اعتراض به تشخیص جنگلدار (مامور منابع

طبیعی) نیز قبل از انقلاب در کمیسیون مصرح در ماده ۲۰ آیین نامه اجرایی قانون ملی شدن جنگل‌ها و مراتع کشور مصوب ۱۳۴۲ و ماده ۵۶ قانون حفاظت و بهره‌برداری مصوب سال ۱۳۴۶ و بعد از انقلاب در کمیسیون ماده واحده قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی موضوع اجرای ماده ۵۶ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع کشور مصوب ۶۷/۶/۲۲ مجلس شورای اسلامی با اصلاحات بعدی تا سال ۱۳۸۹ انجام می‌گردید تا قانونگذار در تبصره ۱ ماده ۹ قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی مصوب ۱۳۸۹/۴/۲۳ به اشخاص ذینفع مهلت یک سال پس از لازم‌الاجرا شدن قانون مذکور به اشخاص ذینفع مهلت داد تا نسبت به ثبت اعتراض در کمیسیون ماده واحده قانون تعیین تکلیف اقدام نمایند و پس از انقضا مهلت یک سال قابل رسیدگی در شعبه ویژه دادگستری مرکز استان خواهد بود

با توجه به اهمیت انفال در حکومت جمهوری اسلامی ایران و وظایف حاکمیتی دولت به نمایندگی وزارت جهاد کشاورزی و سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور به عنوان متولی امور انفال و منابع طبیعی که مطابق تعریف ماده «۱» تصویب‌نامه ملی شدن مصوب ۱۳۴۱/۱۰/۲۷ و ماده ۳ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع کشور مصوب ۱۳۴۶/۵/۲۵ مجلس، منابع طبیعی را شامل عرصه و اعیانی کلیه جنگل‌ها، مراتع (مشجر و غیرمشجر) بیشه‌های طبیعی، اراضی جنگلی، دانسته و حفظ، احیاء توسعه، اصلاح و بهره‌برداری از منابع طبیعی را به عهده سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور نهاده است. نظر به تقسیم اعمال حاکمیت و تصدی‌گری دولت و با توجه به هدف دولت از تولید منابع طبیعی که حفظ منافع عامه جامعه و علی‌الخصوص حفظ موجودیت خود منابع طبیعی می‌باشد، عمده اقدامات و تصمیم‌ها و قراردادهای واگذاری‌های سازمان جنگل‌ها، مراتع، و آبخیزداری کشور حاکمیتی محسوب می‌گردد و تعداد محدودی از قراردادهای سازمان مذکور به نمایندگی از دولت در زمره اعمال تصدی‌گری محسوب گردید، و قابل احصاء می‌باشد. قراردادهای آبخیزداری و آبخوانداری به صورت پروژه‌ای از سوی دولت با مناقصه واگذار می‌شود و تابع شرایط عمومی پیمان است از قبیل سیل‌بند، احداث سد خاکی، آب‌بند و... قراردادهای خدماتی و پشتیبانی سازمان از قبیل امور خدمات، امور نقلیه، تشریفات، غذاخوری، رفاهی، فضای سبز تابع شرایط عمومی پیمان و تشریفات مناقصه می‌باشد.

واگذاری‌های موضوع مواد (۳۱) و (۳۲) لایحه قانونی اصلاح لایحه قانونی واگذاری و احیاء اراضی در حکومت جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۵۹/۱/۲۶ شورای انقلاب. تابع مفاد و شرایط مقرر در قانون مذکور بوده و واگذاری از طریق هیأت

واگذاری زمین با رعایت اولویت مقرر در آن واگذار می‌شود و تابع تشریفات مزایده و شرایط عمومی پیمان نمی‌باشد.

لازم به ذکر است، ریاست سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور در بخشنامه شماره ۹۰/۱۶۰۲۸ مورخ ۱۳۹۰/۱/۱۹) مجموعه قوانین و مقررات منابع طبیعی، (۱۳۹۵) به ادارات کل استان‌ها در خصوص نحوه واگذاری‌های موضوع ماده (۳) قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع کشور و به‌موجب بند (۱) آن، صرفاً طرح‌های جنگلداری و بهره‌برداری از جنگل‌ها را تابع رعایت تشریفات مزایده دانسته و سایر طرح‌های موضوع ماده ۳ را تابع قراردادهای خصوصی و عدم رعایت تشریفات مزایده دانست و پیرو اعتراض دستگاه‌های نظارتی موضوع در هیأت عمومی دیوان عدالت اداری مطرح و به موجب دادنامه شماره ۱۳۷۶ مورخ ۹۷/۶/۶ آن بند از دستورالعمل مذکور ابطال گردید و دولت مکلف گردید در هر گونه معاملات خود تشریفات مزایده را رعایت نماید. بنابراین به تبعیت از رأی وحدت رویه مذکور هرگونه واگذاری در قالب طرح‌های مدیریت بهره‌برداری و حتی مرتع‌داری باید از طریق تشریفات مزایده انجام شود. این در حالی است که به‌موجب قوانین خاص انفال و منابع طبیعی هرگونه واگذاری در این حیطه در قالب طرح‌های مصوب از طریق مراجع مذکور در قوانین خاص آن بوده و صرفاً طرح‌های جنگلداری به‌موجب بند یک تبصره ذیل ماده (۷) قانون ملی شدن جنگل‌های کشور و ماده ۲ آیین‌نامه اجرایی قانون ملی شدن جنگل‌ها مصوب ۱۳۴۲ و بنا بر حصر مذکور در این مواد، از طریق مزایده انجام می‌شود. و رأی وحدت رویه صادره بدون بررسی مقررات خاص منابع طبیعی و صرفاً بر اساس عمومات ماده (۷۹) قانون محاسبات عمومی صادر گردیده و مشکلات

عیدی‌های را در واگذاری‌های منابع طبیعی به وجود آورده است. اغلب این مشکلات در بخش واگذاری‌های طرح‌های مرتع‌داری می‌باشد چرا که طرح‌های مرتع‌داری به‌موجب تبصره (۱) اصلاحی ماده (۴۷) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۷/۱۲/۱۴ و آیین‌نامه اجرایی آن مصوب ۱۳۹۱/۱/۲۰ قانون مذکور، در محدوده معینی از مراتع که سامان عرفی نامیده می‌شود صرفاً توسط دامداران صاحب عرف و ذی‌حق در مرتع که پروانه چرای دام داشته‌اند اجرا می‌شود و امکان واگذاری این طرح از طریق مزایده به اشخاصی غیر از دامداران صاحب عرف و ذی‌حق در مرتع وجود نداشته و معضلات و درگیری‌های اجتماعی و حتی قومی و طایفه‌ای را به دنبال خواهد داشت.

بحث و نتیجه گیری:

به منظور دست یابی به مدل مفهومی چالش‌های حوزه تملک و بهره‌برداری از اراضی ملی از منظر حقوق بنیادین، تحلیل داده‌های کیفی در سه گام به شرح ذیل پرداخته شده است: در گام اول تحلیل مضمون، به منظور دست یابی به مضامین مدل مفهومی چالش‌های حوزه تملک و بهره‌برداری از اراضی ملی از منظر حقوق بنیادین، ابتدا داده‌های حاصله مصاحبه نیمه‌ساخت یافته با خبرگان به صورت گزاره‌های خبری تدوین شده‌اند. سپس با استفاده از کدگذاری باز، مضامین پایه ای یا همان شناسه‌ها و نکات کلیدی متن شناسایی شده‌اند. لذا به‌واسطه فرایند کدگذاری نظری و در ذیل کدگذاری باز توانسته‌ایم ۹۱ مضامین پایه یا کد اولیه مدل مفهومی

چالش‌های حوزه تملک و بهره‌برداری از اراضی ملی از منظر حقوق بنیادین را شناسایی و احصاء نماییم. در ادامه فرایند کدگذاری نظری و از نوع کدگذاری محوری و سپس کدگذاری گزینشی (انتخابی) با ترکیب و تلخیص مضامین پایه‌ای، ابتدا مضامین سازمان یافته و سپس با ترکیب و تلخیص مضامین سازمان یافته، مضامین فراگیر مدل مفهومی چالش‌های حوزه تملک و بهره‌برداری از اراضی ملی از منظر حقوق بنیادین شناسایی و احصاء شدند. جدول ۱؛ فرایند کدگذاری نظری و از نوع کدگذاری محوری و گزینشی را در راستای کشف مضامین سازمان یافته و مضامین فراگیر مدل مفهومی چالش‌های حوزه تملک و بهره‌برداری از اراضی ملی از منظر حقوق بنیادین را نشان می‌دهد:

جدول ۱- مضامین سازمان یافته و فراگیر چالش‌های حوزه تملک و بهره‌برداری از اراضی ملی از منظر حقوق بنیادین

Table 1. Organized and comprehensive themes of challenges in the field of acquisition and exploitation of national lands from the perspective of fundamental rights

کدهای باز	کدگذاری محوری	کدگذاری گزینشی یا انتخابی
مضامین پایه	کشف مضامین سازمان یافته	کشف مضامین فراگیر
نسخ ضمنی مواد متعدد از قانون حفاظت و بهره برداری	مسائل و مشکلات قانونی در حوزه منابع طبیعی	چالش‌های قانونی و حقوقی در حوزه منابع طبیعی
تعدد، تداخل و ابهام قوانین و مقررات		
بوجود آمدن نابسامانی بخاطر مغفل ماندن ماده ۳۱ قانون و جایگزین مادتين ۳۱ و ۳۲ آیین نامه اجرایی لایحه واگذاری		
همپوشی و انباشت قوانین ثبت، اصلاحات ارضی، اراضی ملی، خالصجات و وقف		
عدم شفافیت در قوانین موجود و تفسیر به رای قانون		
توجه به منافع اشخاص در تصویب قوانین و عدم توجه به حفظ حقوق عامه		
عدم رعایت قید مهلت در قوانین قبل و بعد از انقلاب		
عدم نقش برای مقنن جهت تشخیص و صلاحیت اراضی ملی بودن یا نبودن		
عدم انطباق قوانین موجود با واقعیت	مسائل و مشکلات حقوقی و قضایی در حوزه منابع طبیعی	
مشکلات حقوقی ناشی از تسری رای وحدت رویه صادره از هیئت عمومی دیوان		
عدالت اداری به طرح‌های مرتعداری و بیابان زدایی		
چالش‌های حقوقی مرتبط با ماده ۴۸ دستورالعمل ممیزی مرتع		
سلب مالکیت خصوصی بدون جایگزینی و قانونمندی مناسب		
تعارض میان حقوق مالکانه و مالکیت عمومی		
تعارض میان قاعده کلی (تعارض حاکم و مجری) در بحث (تشخیص و صلاحیت تشخیص)		
وجود تعارض مستحق للغير درآمدن اراضی ملی و دولتی به واسطه احکام لازم الاجرا قضایی و مراجع اداری		
مراعات نشدن اصل بی طرفی در کمیسیون مرتبط با اراضی اشخاص		
بی توجهی به شورای حل اختلافات در تعارضات حقوقی		
اطاله رسیدگی و افزایش هزینه‌ها بخاطر حذف کمیسیون ماده واحده		
عدم تعیین مهلت برای اعتراض به تشخیص		
בלاتکلیفی پرونده‌ها در حوزه فروش اراضی به اشخاص		

کدهای باز	کدگذاری محوری	کدگذاری گزینشی یا انتخابی		
مضامین پایه	کشف مضامین سازمان یافته	کشف مضامین فراگیر		
داشتن رویکرد کنترلی و مجازات در حوزه جرائم منابع طبیعی		وجود مدیریت ناپایدار در حوزه منابع طبیعی		
نبود مکانیسم‌های پیشگیری و بازدارنده				
چالش عدم قطعیت در خصوص تملک اراضی ملی				
متزلزل بودن سند مالکیت دولت				
عدم تحقق امنیت در واگذاری اراضی بواسطه متزلزل بودن مالکیت دولت				
ضایع شدن حقوق مالکانه اشخاص به دلیل بی طرف نبودن جنگلدار				
دنبال نمودن نیت شخصی و تجاری اشخاص در تقاضای اراضی ملی				
ناکافی بودن اعتبارات دولتی	کمبود منابع مالی و انسانی لازم در حوزه منابع طبیعی			
سرمایه‌گذاری ناکافی و نامتناسب در منابع طبیعی				
متوازن نبودن حق الوکاله، وکلای طرف پرونده با کارشناسان حوزه تملک و بهره برداری اراضی ملی				
کمبود منابع مالی، انسانی و اعتبارات لازم برای کارشناسان حقوقی منابع طبیعی				
کمبود شعب ویژه رسیدگی به تشخیص				
عدم توجه قانونگذار به دایر نمودن شعبه ویژه در شهرستان‌ها و کمبود نیروی انسانی در استان‌ها				
تداخل در اجرای مقررات ملی شدن و مقررات اصلاحات ارضی	ناهماهنگی بین دستگاه‌های اجرایی در حوزه منابع طبیعی			
تداخل در اجرای مقررات ارضی موات، مستحذته و مقررات اصلاحات ارضی				
وجود مقررات موازی و تداخلات نقشی و اجرایی				
تداخل در اجرای مقررات ارضی خالصه، بایر و مرحله اول اصلاحات ارضی				
تداخل در اجرای مقررات کشت موقت و مقررات ملی شدن				
شکل گیری ابهام میان وظایف و اختیارات دستگاه ناظر و بهره بردار				
تعدد مراجع پذیرش و تصمیم‌گیری‌های مغایر با اصل قانون ملی شدن				
وجود مراجع متعدد رسیدگی در جهت تشخیص اعتراض اشخاص حقیقی و حقوقی				
موازی کاری و عدم تمرکز نهاد واگذاری و بهره برداری و سازمان جنگلها در یک دستگاه دولتی				
عدم هماهنگی دستگاه‌های اجرایی در رابطه با اجرای منظم ودقیق قوانین منابع طبیعی				
اختیارات و تصمیم گیری‌های مقامات دون پایه در حوزه اراضی ملی				
ایجاد تعارض میان سازمان جنگلها و دامداران در حوزه مرتعداری				
عدم تعیین مرجع واحد از سوی دولت برای رسیدگی به اعتراضات.				
عدم تنظیم قرارداد طرح‌های مرتعداری و جنگلداری در قالب ماده ۳				
تغییرات مکرر در نظام تشکیلات منابع طبیعی و عدم تغییرات زیر بنایی				
پایین بودن کارایی نظام اداری اجرایی				
عدم تفسیر به هنگام قانون مالکیت منابع طبیعی				
ناهماهنگی بین سازمانهای اجرایی، تحقیقاتی و آموزشی و برنامه ریزی				
مشکلات مرتبط با فعالیت‌های عمرانی در این حوزه				
نبود ذهنیت مشترک جهت اجرای درست قوانین میان اشخاص حقیقی و حقوقی	نبود مدیریت مشارکتی در حوزه منابع طبیعی			
عدم جدیت دولت و مجلس در اصلاح قوانین متداخل				
نبود اراده جدی دولت و مجلس جهت تصویب قانون جامع منابع طبیعی				

کدهای باز	کدگذاری محوری	کدگذاری گزینشی با انتخابی
مضامین پایه	کشف مضامین سازمان یافته	کشف مضامین فراگیر
غالب بودن تفکر دولتی در توسعه بافت فعلی تشکیلات اجرایی		
تمرکزگرایی بیش از اندازه در حوزه حفاظت و بهره برداری		
نداشتن طرح‌های اجرایی جهت جهانشمول		
عدم انگیزه مادی برای جلب مشارکت روستائیان در حفاظت از منابع طبیعی		
عدم انگیزه معنوی برای جلب مشارکت روستائیان در حفاظت از منابع طبیعی		
نبود آیین نامه‌ها و دستورالعمل اجرایی مدون جهت حفظ و بهره برداری صحیح از مراتع و جنگل‌ها		

جدول ۲- تعداد مضامین فراگیر، مدل مفهومی چالش‌های حوزه تملک و بهره‌برداری از اراضی ملی از منظر حقوق بنیادین
 Table 2. The number of overarching themes, the conceptual model of challenges in the field of acquisition and exploitation of national lands from the perspective of fundamental rights

ردیف	مضامین فراگیر	مضامین سازمان یافته	مضامین پایه
۱	چالش‌های قانونی و حقوقی در حوزه منابع طبیعی	مسائل و مشکلات قانونی در حوزه منابع طبیعی مسائل و مشکلات حقوقی و قضایی در حوزه منابع طبیعی	۲۷
۲	وجود مدیریت ناپایدار در حوزه منابع طبیعی	کمبود منابع مالی و انسانی لازم در حوزه منابع طبیعی ناهماهنگی بین دستگاه‌های اجرایی در حوزه منابع طبیعی نبود مدیریت مشارکتی در حوزه منابع طبیعی عدم اعمال مدیریت دانش در حوزه منابع طبیعی	۴۷
۳	بی توجهی به آسیب‌های زیست محیطی و اتلاف منابع طبیعی	نبود مکانیسم‌های نظارتی و کنترلی در حوزه منابع طبیعی بهره برداری بی رویه و غیراصولی از جنگل‌ها و مراتع	۱۷
جمع کل	۳	۸	۹۱

همانگونه که جدول ۱ و ۲ نیز نشان می‌دهد؛ مدل مفهومی شبکه‌ای چالش‌های حوزه تملک و بهره‌برداری از اراضی ملی از منظر حقوق بنیادین براساس مصاحبه نیمه ساخت یافته با ۱۲ نفر از خبرگان و صاحب نظران مرتبط با حوزه حقوقی از ۳ مضمون فراگیر، ۸ مضمون سازمان یافته و در نهایت با ۹۱ مضمون پایه ای به اشیاع نظری رسیده است. پس از احصاء و استخراج مضامین فراگیر، مضامین سازمان یافته و مضامین پایه‌ای مدل مفهومی شبکه‌ای چالش‌های حوزه تملک و بهره‌برداری از اراضی ملی از منظر حقوق بنیادین، در این قسمت به ترسیم مدل مفهومی شبکه‌ای چالش‌های حوزه تملک و بهره‌برداری از اراضی ملی از منظر حقوق بنیادین در ذیل نمودار ۱ مبادرت شده است:

اراضی ملی همواره در طول تاریخ از اهمیت شایان توجهی در مباحث حقوقی برخوردار بوده است؛ این اهمیت بدین جهت است که آدمی، چه از منظر فردی و چه از منظر جمعی و ملی، آن را لمس می‌کند و خود را با آن درگیر می‌بیند. اهمیت آن

برای جامعه نیز بدین سبب است که رشد، شکوفایی، رفاه، سعادت، قدرت، استقلال، عظمت و نیل به کمال مطلوب برای جامعه، همگی متأثر از تدوین قوانین مناسب، برخوردار از قدرت اجرایی بالا، متناسب و همانک با هنجارهای حقوقی بین‌المللی و تغییرات سریع موجود در این هنجارها از سوی مجامع بین‌المللی در راستای حمایت، حفاظت از اراضی ملی و محیط زیست سالم است. متناسب با درک و اهمیت محیط زیست در ایران قوانینی جهت جلوگیری از تخریب محیط زیست، بهره‌برداری مناسب و رعایت اصول تملک وضع شده است که از حیث تعدد و تکثر به نوعی با حجم قوانینی در این راستا روبه‌رو هستیم اما قوانین وضع شده نتوانسته‌اند پاسخ گوی حفاظت و حراست از اراضی ملی باشند موضوعی که در این مقاله تلاش شد از طریق مصاحبه با خبرگان حوزه حقوق خصوصی به دلایل ناکارآمدی این قوانین پرداخته شود.

بنابراین پژوهش حاضر با هدف طراحی و اعتبارسنجی مدل چالش‌های حوزه تملک و بهره‌برداری از اراضی ملی از منظر

پاسخگویی به اعتراضات و اصلاح مکرر اسناد به جای حفاظت از سرمایه‌های ملی، اتلاف وقت و امکانات ادارات ثبت، سوءاستفاده افراد فرصت طلب جهت ذیحق معرفی نمودن همخوانی دارد.

۲- مضمون فراگیر وجود مدیریت ناپایدار در حوزه منابع طبیعی خود از چهار مضمون سازمان یافته: الف- کمبود منابع مالی و انسانی لازم در حوزه منابع طبیعی، ب- ناهماهنگی بین دستگاه‌های اجرایی در حوزه منابع طبیعی، ج- نبود مدیریت مشارکتی در حوزه منابع طبیعی و د- عدم اعمال مدیریت دانش در حوزه منابع طبیعی تشکیل شده است. این امر بیانگر آن است که حوزه منابع طبیعی در زمینه کمبود منابع مالی و انسانی لازم با مسائل و مشکلاتی نظیر: سرمایه‌گذاری ناکافی و نامتناسب در منابع طبیعی، ناکافی بودن اعتبارات دولتی، کمبود شعب ویژه رسیدگی به تشخیص، کمبود منابع مالی، انسانی و اعتبارات لازم برای کارشناسان حقوقی منابع طبیعی مواجهه می‌باشد.

همچنین در زمینه ناهماهنگی بین دستگاه‌های اجرایی با مسائل و مشکلاتی نظیر: تداخل در اجرای مقررات ملی شدن و مقررات اصلاحات ارضی، تداخل در اجرای مقررات ارضی موات، مستحدثه و مقررات اصلاحات ارضی، وجود مقررات موازی و تداخلات نقشی و اجرایی، شکل‌گیری ابهام میان وظایف و اختیارات دستگاه ناظر و بهره‌بردار، ایجاد تعارض میان سازمان جنگلها و دامداران در حوزه مرتع‌داری، عدم تعیین مرجع واحد از سوی دولت برای رسیدگی به اعتراضات، پایین بودن کارایی نظام اداری اجرایی، عدم تفسیر به هنگام قانون مالکیت منابع طبیعی، مشکلات مرتبط با فعالیت‌های عمرانی در این حوزه و... روبه‌رو است.

علاوه بر آن در زمینه نبود مدیریت مشارکتی در حوزه منابع طبیعی با مسائل و مشکلاتی نظیر: نبود ذهنیت مشترک جهت اجرای درست قوانین میان اشخاص حقیقی و حقوقی، عدم جدیت دولت و مجلس در اصلاح قوانین متداخل، تمرکزگرایی بیش از اندازه در حوزه حفاظت و بهره‌برداری، عدم انگیزه مادی برای جلب مشارکت روستائیان در حفاظت از منابع طبیعی، عدم انگیزه معنوی برای جلب مشارکت روستائیان در حفاظت از منابع طبیعی، پائین بودن میزان ارتباط روستائیان با کارشناسان و مروجان منابع طبیعی، عدم مشارکت دادن روستائیان در حفاظت از منابع طبیعی و... مواجهه می‌باشد.

در نهایت در زمینه عدم اعمال مدیریت دانش در حوزه منابع طبیعی با مسائل و مشکلاتی نظیر: عدم بازنگری و کنترل دقیق مطالعات انجام شده و برنامه‌های اجرا شده، عدم نیازسنجی آموزشی از بهره‌برداران، عدم آموزش‌های لازم برای روستائیان جهت حفاظت منابع طبیعی، عدم برخورداری کارشناسان و

حقوق بنیادین آغاز شده است. نتایج کسب شده از مصاحبه با خبرگان این پژوهش کیفی نشان داد که مدل مفهومی شبکه‌ای چالش‌های حوزه تملک و بهره‌برداری از اراضی ملی از منظر حقوق بنیادین براساس مضامین سازمان یافته و فراگیر از سه مضمون فراگیر شامل: چالش‌های قانونی و حقوقی در حوزه منابع طبیعی، وجود مدیریت ناپایدار در حوزه منابع طبیعی و بی توجهی به آسیب‌های زیست محیطی و اتلاف منابع طبیعی تشکیل شده است. در این میان:

۱- مضمون فراگیر چالش‌های قانونی و حقوقی در حوزه منابع طبیعی خود از دو مضمون سازمان یافته: الف- مسائل و مشکلات قانونی در حوزه منابع طبیعی و ب- مسائل و مشکلات حقوقی و قضایی در حوزه منابع طبیعی تشکیل شده است. این امر بیانگر آن است که حوزه منابع طبیعی از یکسو با مسائل و مشکلات قانونی نظیر: تعدد، تداخل و ابهام قوانین و مقررات، عدم شفافیت در قوانین موجود و تفسیر به رای قانون، عدم انطباق قوانین موجود با واقعیت، توجه به منافع اشخاص در تصویب قوانین و عدم توجه به حفظ حقوق عامه، عدم نقش برای مقنن جهت تشخیص و صلاحیت اراضی ملی بودن یا نبودن و... و از سوی دیگر با مسائل و مشکلات حقوقی و قضایی نظیر: تعارض میان حقوق مالکانه و مالکیت عمومی، متزلزل بودن سند مالکیت دولت، چالش عدم قطعیت در خصوص تملک اراضی ملی، نبود مکانیسم‌های پیشگیری و بازدارنده، عدم تعیین مهلت برای اعتراض به تشخیص، مراعات نشدن اصل بی‌طرفی در کمیسیون مرتبط با اراضی اشخاص، چالش‌های حقوقی مرتبط با ماده ۴۸ دستورالعمل ممیزی مرتع، سلب مالکیت خصوصی بدون جایگزینی و قانونمندی مناسب و... مواجهه می‌باشد.

یافته‌های پژوهش حاضر با نتایج پژوهش‌های صباغی و رضایی‌زاده (۱۳۹۶) و نیز نیلچیان (۱۳۹۲) در رابطه با وجود پراکندگی و ابهامات موجود در قوانین و مقررات حوزه تملک و تعارض میان حقوق مالکانه و مالکیت عمومی قرابت و همخوانی دارد. علاوه بر آن، یافته‌های پژوهش حاضر با نتایج پژوهش‌های رادمش (۱۴۰۰) در رابطه با تداخلات اراضی ملی دولتی و مستثنیات و اختلافات بین مردم و دولت، شفاف نبودن اطلاعات مالکیتی در قوانین ایران، عدم اجرای کاداستر قرابت و همخوانی دارد. همچنین یافته‌های پژوهش حاضر با نتایج پژوهش سماوی (۱۳۹۲) عدم تعیین مهلت برای اعتراض به تشخیص، تراکم دعاوی و دشواری دسترسی اشخاص ناشی از ارجاع اعتراض به تشخیص به شعبه‌ای از دادگاه عمومی «مرکزی»، متزلزل همیشگی مالکیت دولت، بی‌اعتباری اسناد رسمی برخلاف ویژگی ذاتی آن، صرف امکانات ادارات منابع طبیعی در مسیر

سو و تلاش در جهت برطرف نمودن تعدد و تکثر قوانین کارشناسی نشده از سوی دیگر.

۲. اعمال مدیریت پایدار در حوزه منابع طبیعی بواسطه تأمین منابع مالی و انسانی حوزه منابع طبیعی، ایجاد هماهنگی بین دستگاه‌های اجرایی در حوزه منابع طبیعی و اعمال مدیریت دانشی و مشارکتی در حوزه منابع طبیعی.
۳. توجه و حفظ محیط زیست به عنوان میراث جهانی و آینده بشر بواسطه توجه و اجرای طرح تنفس جهت صیانت از منابع طبیعی از یک سو و توجه و پیاده سازی قوانین حمایتی از محیط زیست از سوی دیگر.

References

1. Andersen, J., Larsen, J. E., & Møller, I. H. (2019). «The exclusion and marginalisation of immigrants in the Danish welfare society» *International Journal of Sociology and Social Policy*, 29(5/6), 274-286. doi:10.1108/01443330910965804, pp. 274-286.
2. Katsoulakos, Nikolas & Mithos, Loukas-Moysis & Doulos, Ilias & Kotsios, Vaios. (2016). «Environment and Development». <https://www.unescap.org/our-work/environment-development>
3. Halkos, George. (2018). «Environment and Sustainable Development», Department of Economics, University of Thessaly, p5.
4. Felik, Oveh (2006), «An Introduction to Qualitative Research», Translated by Hadi Jalili, Second Edition, Tehran: Ney, p415 [in Persian].
5. Astraus, Enslam and Juliet Karbin (2018), «Fundamentals of Qualitative Research (Techniques and Stages of Producing Background Theory)». Translated by Ebrahim Afshar, Seventh Edition, Tehran: Ney, p283-284 [in Persian].
6. Arbi, Lukman Hanif (2021): «A contract theory approach to Islamic financial securities with an application to diminishing mushārah», *Journal of Risk and Financial Management*, ISSN 1911-8074, MDPI, Basel, Vol. 14, Iss. 1, pp. 1-12, <http://dx.doi.org/10.3390/jrfm14010017>, p6.
7. Massoud Lali Sarab, Mohammad Mazhari (2021) «A reflection on authoritative references and formal ritual Deprivation of land ownership in the rights of Iran and France» *The scientific quarterly of modern administrative law researches*, Third year / ninth issue, p166. [in Persian].

مروجین با اصول آموزش، تحقیق و تعامل، عدم توجه به نیازهای واقعی مردم در حوزه‌های مختلف، کمبود و عدم بکارگیری جدی نیروهای متخصص ترویج و... دست به گریبان می‌باشد.

یافته‌های پژوهش حاضر با نتایج پژوهش شوکتی آقمانی و همکاران (۱۳۹۷) در رابطه با عدم مدیریت مطلوب اراضی کشاورزی شامل خردی و پراکندگی قطعات کشاورزان قرابت و همخوانی دارد.

۳- مضمون فراگیر بی توجهی به آسیب‌های زیست محیطی و اتلاف منابع طبیعی خود از دو مضمون سازمان یافته: الف- نبود مکانیسم‌های نظارتی و کنترلی در حوزه منابع طبیعی و ب- بهره‌برداری بی‌رویه و غیراصولی از جنگل‌ها و مراتع تشکیل شده است. (۶) این امر بیانگر آن است که حوزه منابع طبیعی در زمینه از یک سو با مشکلات نبود مکانیسم‌های نظارتی و کنترلی نظیر: عدم نظارت کافی در بهره‌برداری، سواستفاده برخی از اشخاص نسبت به وقفه اجرای قانون ملی شدن جنگل‌ها، بی‌توجهی دولت نسبت به ملزم نمودن شرکت‌ها به رعایت برداشت اصولی، بی‌توجهی به اثرات زیست محیطی و ارزش‌های غیراقتصادی جنگل و مرتع، وجود آفات و بیماری‌های درختان جنگلی و گیاهان مرتعی، حوادث غیرمترقبه نظیر سیل، آتش‌سوزی، واگذاری و بهره‌برداری از عرصه‌های منابع طبیعی با روش‌های مختلف و... (۷) و از سوی دیگر با مسائل بهره‌برداری بی‌رویه و غیراصولی از جنگل‌ها و مراتع نظیر: حضور بیش از حد دام در جنگل‌ها و مراتع، استفاده بی‌رویه روستائیان از جنگل‌ها و مراتع، پائین بودن سطح سواد فنی بهره‌برداران، افزایش جمعیت بهره‌بردار، تبدیل اراضی مرتعی به اراضی کشاورزی و... روبرو می‌باشد.

یافته‌های پژوهش حاضر با نتایج پژوهش رادمنش (۱۴۰۰) در رابطه با عدم جرم‌انگاری تخلفات زمین خواری و بازدارنده نبودن قوانین، عدم نظارت جدی بر اراضی ملی و دولتی قرابت و همخوانی دارد. علاوه بر آن یافته‌های پژوهش حاضر با نتایج پژوهش شوکتی آقمانی و همکاران (۱۳۹۷) در رابطه در رابطه با تغییر کاربری اراضی، تداخل اراضی ملی و دولتی و زمین‌خواری قرابت و همخوانی دارد.

در نهایت به منظور فائق آمدن بر چالش‌های حوزه تملک و بهره‌برداری از اراضی ملی از منظر حقوق بنیادین پیشنهادات زیر ارائه می‌شود:

۱. مرتفع نمودن چالش‌های قانونی و حقوقی حوزه منابع طبیعی بواسطه اصلاح و تصویب قوانین این حوزه از یک