



اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح احداث سرپناه»

شرح طرح

در این طرح در قالب یک ماده واحده صدور مجوز برای احداث سرپناه انسانی و جایگاه دام برای خانوارهای عشایری توسط سازمان جنگل‌ها و آبخیزداری کشور در اراضی ملی و مراتع عشایری و توسط سازمان محیط زیست کشور در مناطق پناهگاه حیات وحش و حفاظت شده محیط زیست در جهت تعدیل آثار بلایای طبیعی پیشنهاد شده است.

مقدمه

جامعه عشایری کشور یکی از سه جامعه شهری، روستایی و عشایری را تشکیل می‌دهد که بر اساس آمار حدود ۲ درصد جمعیت کشور را دربرمی‌گیرد. جامعه عشایری دارای ویژگی‌های معیشتی، اجتماعی و اقتصادی خاص به خود است و طی سال‌ها تحت تأثیر عوامل مختلف طبیعی، سیاسی، اجتماعی و اقتصادی دچار تغییراتی شده است. با توجه به نقش جامعه عشایری در تولید فراورده‌های دامی، صنایع دستی و تأمین امنیت مناطق مرزی و دورافتاده کشور و همچنین لزوم برقراری عدالت اجتماعی، ارتقای کیفیت زندگی و حفظ هویت و فرهنگ عشایر، توسعه جامعه عشایری باید به طور پایدار در برنامه‌های توسعه کشور در نظر گرفته شود. یکی از راهبردهای توسعه جامعه عشایری، ساماندهی و اسکان عشایر است که عمدتاً با هدف محرومیت‌زدایی و خدمات‌رسانی بهتر به این جامعه انجام می‌گیرد و مفاد طرح پیشنهادی با این راهبرد در ارتباط است.

سابقه قانونی

مفاد این طرح پیش‌تر در تبصره ماده (۲) مصوبه کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات مجلس شورای اسلامی در خصوص «طرح حمایت از آسیب‌دیدگان از سیل و سوانح طبیعی و پیشگیری از مخاطرات طبیعی» که در تاریخ ۱۳۹۸/۲/۲۲ به صحن علنی مجلس تقدیم شده، آمده است و لذا ارائه این طرح و بررسی دوباره مفاد تکراری آن در کمیسیون‌ها و صحن مجلس جای سؤال دارد.

در تبصره ماده (۴) قانون تشکیل وزارت جهاد سازندگی، سازمان امور عشایر یا همان سازمان دام‌داران متحرک سابق از وزارت کشاورزی منتزع و به وزارت جهاد سازندگی منتقل شد و در بند «ج» ماده (۵) قانون اساسنامه سازمان دام‌داران متحرک مصوب ۱۳۵۳/۱۲/۸ بر موضوع فراهم آوردن موجبات اسکان دام‌داران متحرک با همکاری وزارت کشور تأکید شده است. آیین‌نامه قانون ساماندهی عشایر به پیشنهاد مشترک وزارتخانه‌های کشور،

مشخصات طرح

دوره دهم - سال سوم

شماره ثبت:

۵۶۶

شماره چاپ:

۱۳۹۲

تاریخ چاپ:

۱۳۹۸/۳/۵

معاونت پژوهش‌های
زیربنایی و امور تولیدی

دفتر: مطالعات

زیربنایی

سایر دفاتر:

مطالعات حقوقی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۵۰۱۶۵۰۵

تاریخ انتشار:

۱۳۹۸/۴/۵

جهاد کشاورزی و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی در تاریخ ۱۳۸۳/۱۱/۱۴ به تصویب رسیده است. در این آیین‌نامه طبق بند «ش» ماده (۱) ساماندهی عشایر در دو بخش حمایت از اسکان و ساماندهی کوچ صورت می‌گیرد. در بندهای «ص»، «ض» و «ط» ماده (۱) به ترتیب خدمات و اقدامات برای اسکان، ساماندهی کوچ، تعریف مراتع قطب مخالف اسکان و حقوق بهره‌برداری از آن بیان شده است. در ماده (۲) این آیین‌نامه ساماندهی عشایر بر اساس راهبردهای اسکان عشایر داوطلب و ساماندهی عشایر کوچنده مطرح شده، در ماده (۳) امکان‌سنجی و برنامه‌ریزی برای اسکان عشایر داوطلب در کانون‌های توسعه به صورت متمرکز (ملی) به عهده وزارت جهاد کشاورزی (سازمان امور عشایر ایران) گذاشته شده و در ماده (۴) حمایت از عشایر داوطلب اسکان در دو زمینه اسکان در کانون‌های خودجوش دارای قابلیت توسعه و کانون‌های هدایتی بیان شده است.

ساماندهی عشایر در قوانین پنج ساله گذشته کشور نیز همواره مورد توجه بوده است. در برنامه پنج‌ساله اول توسعه مسائل قضایی و بیمه‌های اجتماعی عشایر، در برنامه دوم اسکان، تأمین سوخت، احداث مسکن و اجرای طرح‌های کشاورزی و دامداری عشایر، در برنامه سوم مدیریت هماهنگ دام و مرتع، اسکان و اشتغال، تأمین خدمات زیربنایی و رفاه عمومی و اجتماعی و حمایت از کوچ عشایر و در برنامه چهارم ارتقای شاخص‌های توسعه عشایری، پوشش کامل سوخت‌رسانی، مدیریت مراتع و واگذاری اراضی، افزایش پوشش بیمه اجتماعی و همگانی مطرح شده است.

اظهار نظر در خصوص طرح

نظر نهایی: مخالف با طرح پیشنهادی به دلایل زیر:

۱. پیش از اظهار نظر در خصوص مفاد طرح، برخی ایرادهای شکلی و قانونی مشاهده می‌شود از جمله عنوان ناقص و نارسای طرح، ابهام در استفاده از برخی واژگان و عبارات مانند «سرپناه انسانی» و «سامانه‌های عرفی» که تعریف قانونی ندارند، تکلیف صدور مجوز احداث سرپناه به سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور که خود ذیل سازمان‌های ذی‌ربط وزارت جهاد کشاورزی است و دارای اساسنامه مصوب نیست.

۲. در خصوص مفاد طرح شایان ذکر است که بر اساس قوانین موجود و سایر مصوبات در جهت حمایت از آسیب‌دیدگان حوادث طبیعی از جمله سیل، لزومی برای قانونگذاری جدید مختص اسکان عشایر سیل‌زده که جمعیت محدودی را نیز شامل می‌شود احساس نمی‌شود. بازسازی و جبران خسارت بر اساس رویه جاری فرایند ارزیابی، تخصیص منابع و عملیات اجرایی صورت می‌گیرد و قوانین و مصوبات موجود برای این امر کفایت می‌کند.

۳. در این طرح ذکر شده که در اراضی ملی و مراتع عشایری و همچنین در مناطق پناهگاه حیات‌وحش و حفاظت شده محیط زیست در خصوص مجوز احداث سرپناه اقدام شود که این مغایر با قوانین مربوط به مناطق چهارگانه حفاظت شده محیط زیست است. بر اساس ماده (۱۶) قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست، سازمان حفاظت محیط زیست قائم مقام مؤسسات دولتی در بهره‌برداری از اراضی چهارگانه (پارک‌های ملی، آثار طبیعی ملی، پناهگاه‌های حیات وحش، مناطق حفاظت شده) است و حق واگذاری عین اراضی مذکور را ندارد. بر اساس تبصره «۴» ماده (۳۱) و نیز تبصره «۵» ماده (۳۳) قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع، واگذاری اراضی چهارگانه موضوع بند «الف» ماده (۳) قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست ممنوع است و نسبت به استرداد زمین اقدام خواهد شد. با توجه به اینکه مناطق حفاظت شده به عنوان یک بخش اصلی در استراتژی‌های توسعه پایدار شناخته می‌شوند و با استناد به مواد قانونی فوق‌الاشاره در خصوص ممنوعیت واگذاری و تردد در این مناطق، این طرح از بعد زیست‌محیطی مورد تأیید نیست.

۴. در بند «ط» ماده (۱) آیین‌نامه ساماندهی عشایر، قانونگذار به منظور حفظ منابع طبیعی به دنبال حذف امکان ایجاد مناطق اسکان متعدد و احتمال زمین‌خواری بوده و موضوع مراتع قطب مخالف اسکان را با این تعریف «مراتعی که در نقطه مقابل محل اسکان عشایر قرار داشته و حقوق بهره‌برداری از آن متعلق به عشایر داوطلب اسکان است» مطرح کرده است. لذا این طرح می‌تواند علاوه بر آسیب به منابع طبیعی موجبات ایجاد زمینه قانونی برای دست‌اندازی به عرصه‌های طبیعی و زمین‌خواری و همچنین ساخت‌وساز در جای نامناسب با کیفیت نامناسب را فراهم کند.

۵. پیشنهاد می‌شود به منظور جبران آسیب‌های وارده به عشایر ناشی از سوانح طبیعی و حمایت از آنان، برنامه‌ای با رویکرد تسهیل اسکان، معیشت و تردد در ایل‌راه‌ها در راستای برنامه ساماندهی عشایر توسط سازمان امور عشایر ایران تهیه شود.

۶. پیشنهاد می‌شود سازمان مدیریت بحران کشور با همکاری سازمان امور عشایر ایران نسبت به تاب‌آوری و مقاوم‌سازی جمعیت عشایری در پیشگیری، حین بحران و در بازسازی و جبران خسارت‌ها با یکدیگر تشریک مساعی کرده و نسبت به مطالعات و برنامه‌ریزی، تهیه دستورالعمل‌ها و چارچوب اجرایی و آموزش و اطلاع‌رسانی مناسب در این حوزه اقدام کنند.