



بررسی قانون حفظ و گسترش فضای سبز و تاثیر آن در حفاظت محیط زیست شهر تهران

بهناز ابراهیمی^۱، بیتا آزادبخت^۲

^۱ دانشجوی دکتری دانشگاه آزاد اسلامی واحد علوم و تحقیقات، تهران - رئیس اداره ترویج نظام‌های حقوقی، مرکز حقوقی شهرداری تهران
ebrahimi.b1979@gmail.com

^۲ عضو هیات علمی گروه محیط زیست - دانشگاه آزاد اسلامی واحد رودهن - تهران
bita_azadbakht@yahoo.com

نموده و سبب نگرش مثبت فرد به کسب سود و تخریب باغ‌ها شده است. مطالعات و مشاهدات نشان دهنده حرکت از تراکم و انسجام اراضی سبز شهر به سمت پراکندگی و خرد شدن بوده، چنانچه از باغ‌های بسیار، جز لکه‌هایی پراکنده، چیزی باقی نمانده، که بیانگر عدم بازدارندگی قانون و ادامه رفتار غیرقانونی تخریب و تغییر

چکیده

طی دهه‌های گذشته، با وجود قانون حفظ و گسترش فضای سبز در شهرها، مدیریت شهری نتوانسته مانع تخریب باغ‌ها در شهر تهران شود. عدم تناسب مجازات با جرم و ضعف در اجرای قانون، منافع حاصل از تخریب باغ را بیش از هزینه‌های آن برای فرد متخلف



همین رو برای حل مسائل فوق توصیه می‌گردد علاوه بر تلاش در جهت تدوین قانونی روزآمد با کیفر گذاری مناسب و مدرن، سعی شود حکمرانی زیست‌محیطی در مدیریت شهری برقرار گردد، تا با اصلاح خلاءهای قانونی و مدیریتی، بتوان محیط‌زیست شهری را با کم‌ترین آسیب حفظ، احیاء و ارتقاء بخشید.

کاربری باغ‌ها به انحاء مختلف در تهران بوده است. مطالعه حاضر در تحلیل و واکاوی عدم موفقیت مدیریت شهری در ممانعت از تخریب باغ‌ها در شهر تهران با وجود قوانین مرتبط با حفاظت از محیط‌زیست شهری به این نتایج دست یافت که نبود مجازات‌های موثر در کنار مدیریت ناکارآمد و نبود مشوق‌های مناسب، از مهم‌ترین عوامل ایجاد شرایط موجود است. از

کلمات کلیدی: تخریب محیط‌زیست، تهران، حمایت کیفری، فضای سبز شهری، قوانین و مقررات

مقدمه

در ساختار شهرها، حفاظت از فضاهای سبز شهری به عنوان سرمایه اکولوژیکی شهرها و جلوگیری از تبدیل آن‌ها به کاربری‌های مسکونی، تجاری، صنعتی و ... امری ضروری است. از این رو وضع و توسعه قوانین و مقررات کارآمد به عنوان ابزار ساختار تصمیم‌گیری به

درسالیان اخیر به دلیل گسترش شهرها و ارزش افزوده حاصل از زمین، فضاهای جنگلی و زراعی و باغ‌های درون و پیرامون شهرها به شدت در معرض تخریب، تبدیل و تغییر کاربری قرار گرفته است. بدلیل اهمیت فضاهای سبز

منظور صیانت و حفاظت از فضای سبز در جهت تحقق اهداف پایداری شهری صورت می‌گیرد (واعظی و حاتمی کیا، ۱۳۹۵).

یکی از واقعیت‌های ناگوار نظام حقوقی مرتبط با حفظ و توسعه فضاهای سبز شهری در ایران، این است که با وجود تعدد قوانین و مقررات مرتبط با این نظام، اجرای آن‌ها در عمل با دشواری‌هایی روبرو بوده و در برخی موارد تخلفات عمده‌ای صورت می‌گیرد. نارسایی‌های پیش گفته در مورد فضاهای سبز شهری با مالکیت خصوصی تشدید می‌شود. (زنگی آبادی و میرزائی، ۱۳۹۳) آنجا که قوانین و مقررات و ساختار نظام حقوقی ناظر بر حفظ و توسعه فضاهای سبز شهری، به واسطه عنصر مالکیت، به صورت مستقیم و یا از طریق خالهای قانونی، بستر تغییر و تخریب فضاهای سبز شهری را فراهم می‌آورد و از سوی دیگر، روح حاکم بر قوانین و مقررات مرتبط با نظام حقوقی مدیریت فضاهای سبز شهری به دلیل نداشتن رویکرد تشویقی و حمایتی در جلب مشارکت شهروندان و تقویت انگیزه آن‌ها برای حفظ و توسعه فضاهای سبز خصوصی و نیمه خصوصی ناتوان است (قربانی و صبوری خواه، ۱۳۹۲).

بر این اساس، شناسایی چالش‌ها، خلأها و آسیب‌های نظام حقوقی، حفظ و توسعه فضاهای سبز خصوصی در شهر تهران که هدف غایی این نظام را در جهت نگهداری فضاهای سبز شهری با چالش مواجه کرده است و تلاش در جهت رفع آن‌ها، امری ضروری می‌باشد (واعظی و حاتمی کیا، ۱۳۹۵). حمایت از فضای سبز شهری در حقوق کیفری ایران به صورت نامتوازن و پراکنده صورت گرفته است. این عدم انسجام سبب بروز مشکلاتی در راستای دسترسی مخاطبان به قانون و همچنین ناسخ و منسوخ بودن قوانین می‌شود، بدین سان در ادامه بیان می‌شود که لازم است، مقنن علاوه بر تدوین مجموعه‌ای واحد و منسجم، با اتخاذ سیاست کیفری افتراقی در حوزه حمایت کیفری از محیط‌زیست

شهری، به رفع نقایص موجود در این عرصه نیز اهتمام ورزد.

سیر تحول قوانین

تا سال ۱۳۴۵ سیاست تفکیک و تعیین نوع استفاده از زمین در اختیار شخص مالک بود. شهرداری‌ها نیز در موقع احداث ساختمان توسط مالک، نقشه مورد نظر او را تصویب و پروانه ساختمانی را صادر می‌نمودند. در سال ۱۳۴۵ ضمن الحاق مواد ۹۹ و ۱۰۱ قانون شهرداری‌ها، به شهرداری اجازه داده شد تا نحوه استفاده از زمین را تعیین و در تفکیک اراضی داخل محدوده شهر دخالت نمایند؛ که متعاقب آن قوانینی در مورد تفکیک اراضی در محدوده شهری به تصویب رسید.

به عنوان نمونه ماده ۱۰۱ قانون شهرداری اصلاحی ۱۳۹۰، ادارات ثبت اسناد و املاک و دادگاه‌ها را موظف می‌کند، عمل تفکیک یا افزای اراضی واقع در محدوده و حریم شهرها را براساس نقشه‌ای انجام دهند، که قبلاً به تأیید شهرداری رسیده باشد و یا در صورت عدم تعیین تکلیف از سوی شهرداری، مالک می‌تواند تقاضای خود را به دادگاه تسلیم نماید و دادگاه با أخذ نظر کمیسیون ماده ۷، به موضوع رسیدگی و رأی مقتضی را صادر می‌نماید.

در این بین افزایش جمعیت و توسعه شهرها و وجود منافع در زمینه ساخت و ساز موجب گردید تا سودجویان از هر فرصتی برای تفکیک و تخریب فضای سبز و باغ‌های واقع در محدوده قانونی و حریم شهرها استفاده نمایند. مراجع قانون‌گذاری نیز با وضع مقررات خاص به رویارویی با این روند پرداختند.

قانون حفظ و گسترش فضای سبز

اولین بار قانون حفظ و گسترش فضای سبز و جلوگیری از قطع بی‌رویه درخت در تاریخ ۱۳۵۲/۵/۱۱ مشتمل بر ۱۲ ماده و ۹ تبصره به منظور گسترش فضای سبز و جلوگیری از قطع بی‌رویه درختان تصویب گردید. که مزیت این قانون پیش‌بینی تشویق برای ایجاد و توسعه فضای سبز با اعطای اعتبار با شرایط مساعد و بهره نازل، کمک و راهنمایی به اشخاص بوده

است، پس از آن لایحه قانونی حفظ و گسترش فضای سبز در شهرها در تاریخ ۱۳۵۹/۳/۱۱ مشتمل بر ۸ ماده و ۷ تبصره به تصویب رسید و مواد (۱) و (۴) آن در تاریخ ۱۳۸۸/۴/۲۰ با اصلاحاتی از سوی مجلس شورای اسلامی جهت اجرا، به دولت ابلاغ گردید. مهم‌ترین ماده آن (ماده (۱)) بیان می‌کند که: «به منظور حفظ و گسترش فضای سبز و جلوگیری از قطع بی‌رویه درختان، قطع هر نوع درخت و یا نابود کردن آن به هر طریق در معابر، میادین، بزرگراه‌ها، پارک‌ها، بوستان‌ها، باغات ... بدون اجازه شهرداری، ممنوع است.»

با توجه به افزایش جرایمی از قبیل قطع درختان در شهر و تخریب غیر قابل جبران فضای سبز شهری در تاریخ ۱۳۹۹/۱۲/۲۵ با رویکرد تعدیل جزای نقدی، قانون فوق در ماده‌های ۴ و ۶ اصلاح گردید. در حال حاضر نیز در محاکم قانون سال ۱۳۵۹ با اصلاحات آن در سال ۱۳۸۸ و ۱۳۹۹ حکم فرما و قابل اجرا است.

آیین‌نامه اجرایی قانون حفظ و گسترش فضای سبز

شورای عالی استان‌ها در تاریخ ۱۳۸۹/۲/۲ آیین‌نامه اجرایی ماده (۱) قانون اصلاح قانون حفظ و گسترش فضای سبز در شهرها مصوب ۱۳۸۸ را با هماهنگی وزارت کشور، وزارت مسکن و شهرسازی، وزارت جهاد کشاورزی، سازمان حفاظت محیط‌زیست و شهرداری تهران تهیه و تنظیم و مستند به ماده (۱) قانون مذکور تصویب نموده است (منصور، ۱۳۹۶).

تعریف قانونی باغ^۱: به محلی که دارای مساحت بالای ۵۰۰ متر مربع و یا دارای سند مالکیت به عنوان باغ، باغچه، زمین مشجر و محل‌هایی که توسط وزارت جهاد کشاورزی و شورای اسلامی شهر باغ شناخته می‌شوند، اطلاق می‌شود.

جایگاه کمیسیون تشخیص باغات و محل استقرار آن:

به منظور نظارت بر حسن اجرای قانون اصلاح حفظ و گسترش فضای سبز در شهرها

مصوب ۱۳۸۸ و بر اساس ماده ۷ آیین‌نامه اجرایی آن تشخیص باغات با کمیسیون مرکب از سه عضو (یک نفر به انتخاب شورای اسلامی شهر، یک نفر به انتخاب شهردار و مدیرعامل سازمان پارک‌ها و فضای سبز) در هر شهرداری صورت می‌پذیرد (منصور، ۱۳۹۶). صلاحیت‌های کمیسیون ماده ۷:

کمیسیون ماده ۷ صلاحیت بررسی و صدور مجوز قطع، جابجایی و سربرداری درختان در معابر و اماکن شهری دولتی و خصوصی، تشخیص باغات و اعلام نظر برای صدور پروانه ساختمانی در عرصه‌های با مساحت بیشتر از ۵۰۰ متر مربع در محدوده و حریم قانونی شهر را دارد.

موارد صدور مجوز قطع درختان توسط کمیسیون ماده ۷:

با درخواست مالکین و مسئولان اماکن عمومی، دولتی و خصوصی، در مورد درختان غیر مثمر و دارای آفت یا بیماری که احتمال سقوط آن‌ها وجود دارد و درختان در محل احداث ساختمان، معابر و میادین و یا در مسیر خطوط انتقال برق، آب، گاز و تلفن، پس از تصویب کمیسیون موضوع ماده ۷ این آیین‌نامه، شهرداری را مکلف به صدور مجوز قطع می‌نماید.

جرم انگاری تخریب درختان:

در حقوق کیفری ایران مهم‌ترین مقرره‌ای که به حمایت کیفری از درختان فضای شهری پرداخته است، ماده ۶۸۶ قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۷۵ است. این ماده مقرر می‌دارد:

«هر کس درختان موضوع ماده (۱) قانون گسترش فضای سبز را عالماً، عامداً و برخلاف مقررات قانون مذکور قطع یا موجبات از بین رفتن آن‌ها را فراهم آورد علاوه بر جبران خسارت وارده حسب مورد به حبس تعزیری از شش ماه تا سه سال و یا جزای نقدی از سه میلیون تا هجده میلیون ریال محکوم خواهد شد.» مطابق ماده ۱، قانون اصلاح لایحه قانونی حفظ و گسترش فضای سبز در شهرها مصوب ۱۳۸۸ نیز که بیان شد، قطع هر نوع درخت در محدوده و حریم شهرها بدون اجازه

^۱ بند (د) ماده یکم آیین‌نامه اجرایی ماده ۵ قانون اصلاح قانون حفظ و گسترش فضای سبز در شهرها مصوب ۱۳۸۸

شهرداری، ممنوع است.

اما ماده ۴ این قانون، مقرراتی شبیه ماده ۶۸۶ را به تصویب رسانده است که باید آن را ناسخ ماده ۶۸۶ دانست. به موجب این ماده: «هرکس درختان موضوع ماده (۱) قانون گسترش فضای سبز را عالماً، عامداً و برخلاف قانون مذکور قطع یا موجبات از بین رفتن آن‌ها را فراهم آورد، علاوه بر جبران خسارت وارده، حسب مورد به جزای نقدی از یک میلیون ریال تا ده میلیون ریال برای هر درخت و در صورتیکه قطع درخت بیش از سی اصله باشد، به حبس تعزیری از شش ماه تا یک سال محکوم خواهد شد.»

عملکرد قانون‌گذار در تصویب این ماده نسبت به ماده ۶۸۶ قانون تعزیرات را می‌توان از یک سو مطلوب و از سوی دیگر نامطلوب دانست. اقدام مفید قانون‌گذار در ماده جدید را می‌توان پیش بینی جزای نقدی برای هر درخت به صورت مجزا دانست، درحالی‌که در ماده ۶۸۶ جزای نقدی برای رفتار فرد صرف نظر از تعداد درختان قطع شده پیش بینی شده است؛ اما اقدام غیر مفید و نامطلوب قانون‌گذار را می‌توان هم در تقلیل کیفر حبس از شش ماه تا سه سال به شش ماه تا یک سال و همچنین مشروط کردن اعمال این کیفر به قطع بیش از سی اصله درخت دانست. در واقع از سوی قانون‌گذار به اشخاص اجازه می‌دهد که تا سی اصله درخت را قطع نمایند و در قبال این رفتار آسیب‌زای مهم که نتایج بسیاری بر جای می‌گذارد، فقط کیفر نقدی اعمال شود؛ همچنین بزه‌کار با تجاوز قطع درختان به بیش از سی اصله درخت فقط با کیفر اندک شش ماه تا یک سال حبس نسبت به قانون مجازات اسلامی مواجه است. (میرمحمد صادقی، ۱۳۹۲)

عوامل موثر در تخریب باغ‌ها در فضای سبز شهری:

با توجه به موارد مطرحه می‌توان اذعان کرد که ضعف نظارت، عدم استقلال کمیسیون ماده ۷، نبود حساسیت بر اجرای قانون،

بحران اخلاق و فقر فرهنگ زیست محیطی به علت ناآگاهی، از بین رفتن قبح نقض قوانین زیست محیطی در جامعه، نابسامانی و بی‌اعتباری قانون حفظ و گسترش فضای سبز شهری و عدم قاطعیت نهادهای قضایی-تنبیهی از عوامل موثر در تخریب باغ‌ها و فضای سبز شهری هستند.

نتیجه

در قوانین کیفری ایران، فضای سبز شهری یک ارزش حمایت شده، قلمداد شده و برخی از جرائم موجود در نظام کیفری ایران خاص محیط‌زیست شهری هستند، مانند از بین بردن درختان فضای شهری. اما این حمایت به صورت پراکنده بوده و اثر دازندگی ندارد. این عدم انسجام سبب بروز چالش‌هایی از جمله ناسخ و منسوخ بودن قوانین و وجود ابهام برای مجریان قوانین می‌شود. همچنین عدم تناسب کیفر با جرم تخریب، حمایت کیفری از درختان را با چالش مواجه می‌سازد.

فقدان قوانین و مقررات ایجابی و نبود مشوق‌های مالی جهت تشویق مالکان فضای سبز در راستای حفظ و توسعه این فضاها نقص نظام حقوقی می‌باشد. با وجود موظف شدن شهرداری‌ها به انجام حمایت‌های لازم از مالکان باغات شهری برای حفظ فضای سبز شهری، نوع حمایت، سازوکار و ضوابط پشتیبان این حمایت‌ها طرح ریزی نشده است.

همچنین در نظام حقوقی فضای سبز شهری، اشاره‌ای به انواع مالکیت‌های فضای سبز نشده و به تبع آن تفکیک جرایم در فضای سبز دولتی، عمومی یا خصوصی با وجود شرایط خاص هر یک از آن‌ها صورت نگرفته است. از سوی دیگر علی‌رغم وجود ضمانت‌های حقوقی و کیفری متعدد مانند جرایم مالی و حبس، یکی از مهم‌ترین نقاط مفقوده در این ضمانت‌ها در مرحله اجرا است که یا توسط مجریان به خوبی اجرا نمی‌گردد و یا با اغماض با آن برخورد می‌شود.

در نهایت آنکه، با توجه به شرایط امروز جامعه، بایستی حرکت از الگوی قدیمی اداره شهر به

الگوی حکمروایی شهری تبیین و تعریف شود، زیرا مدیریت شهر مستلزم مشارکت همه عوامل و استفاده بهینه از کلیه منابع محدود شهر در راستای دست یافتن به اهداف از پیش تعیین شده شهر می‌باشد و در این مسیر بهتر است، مردم در محور برنامه‌ریزی‌های شهری قرار گیرند و این مهم تنها با مشارکت و انعکاس نظرات و دیدگاه‌های شهروندان قابل تحقق است. همچنین پیشنهاد می‌شود:

- آسیب شناسی تخریب باغات با هدف اقدامات فوری و جلوگیری از گسترش آن انجام

شود.

- قانونی منسجم و یکپارچه با کیفیتهای مدرن و کارآمد به منظور حفظ محیط‌زیست شهری تدوین گردد.
- آگاه سازی در زمینه اصول پایداری و سایر دوره‌های تخصصی برای مدیران تصمیم‌گیر در راستای صیانت از فضای سبز شهری در دستور کار قرار گیرد.
- منشور اخلاق محیط‌زیست شهری از سوی مدیریت شهری تدوین و ابلاغ گردد.

منابع

۱. رفیع پور، س؛ داداش پور، ه. تقوایی، ع. ۱۳۹۶. مطالعه کیفی عوامل موثر بر تخریب باغ‌ها در شهر تهران، فصلنامه مطالعات شهری (۲۳).
۲. زنگی‌آبادی، ع؛ میزائی، س. ۱۳۹۳. تحلیل نابرابری نماگرهای توسعه پایدار فضای سبز شهری (مطالعه موردی: مناطق شهر تهران). دو فصلنامه جغرافیای اجتماعی شهر. دوره ۱، شماره ۱.
۳. قربانی، ح؛ صبوری‌خواه، ح. دائمی، س. احمدی، س. محمدی، م. ۱۳۹۲. بررسی حقوق محیط‌زیست شهری با تأکید بر فضای سبز، سومین کنفرانس برنامه ریزی و مدیریت محیط زیست.
۴. کوشکی، غلامحسین. ۱۳۹۶. چالش‌های نظام کیفری ایران در حوزه جرائم زیست‌محیطی. فصلنامه اطلاع رسانی حقوقی (۱۸).
۵. مشهدی، علی. ۱۳۹۲. حق بر محیط‌زیست سالم (الگوی ایرانی - فرانسوی). تهران: بنیاد حقوقی میزان. چاپ نخست.
۶. منصور، جهانگیر. ۱۳۹۶. قوانین و مقررات مربوط به شهر و شهرداری: انتشارات دوران.
۷. میرمحمدصادقی، حسین. ۱۳۹۲. جرایم علیه امنیت و آسایش عمومی. چاپ ۲۱، تهران، نشر میزان.
۸. واعظی، ا. حاتمی کیا، م. فخری زاده، م. ۱۳۹۵. حق داشتن محیط‌زیست سالم در نسل سوم حقوق بشر، سومین کنفرانس بین المللی علوم و مهندسی.