

## جایگاه و حقوق عشایر در قوانین و مقررات ایران

### الف) اسناد و قوانین داخلی

در چارچوب ساختار حقوقی قوانین و مقررات داخلی ایران از اسناد بنیادین و بالا دستی تا قوانین و مقررات عمومی، علیرغم بی‌توجهی‌ها و نادیده گرفتن حقوق مشروع جوامع بومی و عشایری، در برخی موارد حقوق و مزیت‌هایی برای عشایر و سایر جوامع بومی و محلی در نظر گرفته شده است. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به عنوان عالی‌ترین قانون کشور در اصل ۴۵ خود چنین اشعار می‌دارد: «انفال و ثروت‌های عمومی از قبیل زمین‌های موات یا رها شده، معادن، دریاها، رودخانه‌ها و سایر آب‌های عمومی، کوه‌ها، دره‌ها، جنگل‌ها، نزارها، بیشه‌های طبیعی، مراتعی که حریم نیست، ارث بدون وارث، اموال مجهول‌المالک و اموال عمومی که از غاصبین مسترد می‌شود در اختیار حکومت اسلامی است تا بر طبق مصالح عامه نسبت به آنها عمل نماید، تفصیل و ترتیب استفاده از هر یک را قانون معین می‌کند.»

در برنامه‌های توسعه اقتصادی اجتماعی و فرهنگی کشور که طی سال‌های پس از انقلاب تصویب گردید، در خصوص حفاظت از جنگل‌ها و مراتع قوانینی به تصویب رسید که کمابیش به تشکیل تعاونی‌های تولید زراعی و دامی، باغداری، جنگلداری و مرتعداری به منظور بهره‌برداری بهینه از منابع طبیعی و جلوگیری از تخریب جنگل و مرتع اشاره کرده‌اند.<sup>۱</sup>

در برنامه سوم توسعه نیز بر بهره‌برداری از منابع طبیعی بر اساس توان بالقوه منابع تأکید گردیده و دولت موظف شده ضمن حفظ روند رشد تولیدات و بهره‌برداری پایدار از منابع، با اجرای طرح‌هایی از قبیل، «تعادل دام و مرتع» و «تأمین علوفه دام و سوخت جنگل‌نشینان، عشایر و روستائیان، حفظ و حراست از منابع پایه و ذخایر ژنتیکی، هماهنگی در مدیریت یکپارچه منابع و نهادینه کردن مشارکت مردم در برنامه ریزی، تصمیم‌گیری و اجراء» ترتیبی اتخاذ نماید که تعادل محیط زیست نیز حفظ شود. (ماده ۱۰۴ برنامه سوم)<sup>۲</sup>

همچنین بر اساس بند (الف) ماده (۱۰۸) قانون موصوف و به منظور استفاده از نیروهای متخصص و کارآفرینان بخش آب و کشاورزی با اولویت ساکنین روستاها دولت مجاز گردید تا اراضی بزرگ مقیاس اقتصادی را در عرصه‌های منابع طبیعی که

<sup>۱</sup> بند ۴، تبصره ۷۷ قانون برنامه دوم توسعه، قابل دسترسی در:

<http://rc.majlis.ir/fa/law/show/92488>.

<sup>۲</sup> قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی - اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، قابل دسترسی در:

<http://rc.majlis.ir/fa/law/show/93301>.

قابل احیاء و بهره‌برداری کشاورزی می‌باشند، با شرایط مناسب در اختیار آنان قرار دهد و حمایت‌های لازم را از قبیل ایجاد زیر بناها و پرداخت تسهیلات به عمل آورد.

همچنین بر اساس بند (ب) ماده مذکور و به منظور آزادسازی عرصه‌های منابع طبیعی و اعمال مدیریت بهره‌برداری بهینه از آن دولت مکلف گردید به عشایر و دامداران پروانه بهره‌برداری و یا بهره‌برداران عرفی و تشکل‌های اقتصادی آنها، از اراضی مرتعی قابل احیای تحت تصرف خود و یا اراضی همان مناطق زیست آنها در بیلاق و قشلاق برای کشاورزی و از عرصه‌های مرتعی برای اجرای طرحی‌های مرتعداری و تولید علوفه واگذار نماید (با قید اولویت). به گونه‌ای که معیشت آنها در حد بالای خط فقر تأمین گردد و بقیه اراضی جهت سرمایه‌گذاری و واگذاری بر اساس ضوابط مربوطه منظور گردد.

ماده ۷۰ قانون برنامه چهارم نیز دولت را مکلف نمود تا از سال اول برنامه چهارم، به منظور پایداری منابع طبیعی و تنظیم مدیریت چرای مراتع و حفظ ذخایر ژنتیکی دام‌ها (دام عشایر) ترتیبی اتخاذ نماید که اجرای طرح‌های مرتعداری و مدیریت از طریق عشایر ذیحق انجام گیرد.<sup>۳</sup>

در سال‌های اخیر به استناد برنامه‌های توسعه اجتماعی و اقتصادی و فرهنگی و سایر قوانین کشور آیین‌نامه‌هایی در جهت بیمه اجتماعی روستائیان و عشایر، ساماندهی عشایر، حفاظت منابع طبیعی و ذخایر ژنتیکی دامی کشور به تصویب هیأت وزیران رسیده است.

در زمینه حفاظت از ایل‌راه‌های عشایری، در ماده ۲ آئین‌نامه اجرائی لایحه قانونی اصلاح لایحه قانونی واگذاری و احیاء اراضی در حکومت جمهوری اسلامی ایران مصوب ۵۹/۱/۳۱ به صراحت قید شده است که: «کلیه اراضی که در اختیار دولت جمهوری اسلامی ایران می‌باشد و نیز اراضی منابع طبیعی با رعایت کلیه ضوابط مربوطه قابل واگذاری به واجدین شرایط می‌باشد مگر در موارد زیر که واگذاری آن‌ها مطلقاً ممنوع است: الف - جنگل‌ها و بیشه‌های طبیعی ب - مراتع عمومی از حریم روستاها که به تشخیص هیئت هفت نفره جهت تعلیف احشام ضروری است. ج - نهالستان‌های عمومی د - پارک‌های جنگلی و جنگل‌های دست‌کاشت عمومی ه - حریم قانونی تاسیسات دولتی و - راه‌های مسیر کوچ ایل‌نشین‌ها و حریم مربوط به آن‌ها.»

<sup>۳</sup>. قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی - اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، قابل دسترسی در:

به طور ویژه می‌توان به آیین‌نامه ساماندهی عشایر مصوب ۱۳۸۴/۳/۲۹ هیئت دولت و مصوبات شورای عالی عشایر<sup>۴</sup> در سال های ۸۹-۱۳۸۸ اشاره کرد که در مواد و بندهای مختلف آن، دولت مکلف به اجرای سیاست‌ها و برنامه‌های حمایتی متعددی به منظور بهبود معیشت و زیست‌عشایری شده است. از جمله این موارد می‌توان به اختصاص اعتبارات و تسهیلات مناسب، حمایت از ایجاد و فعالیت‌های تشکلی‌های سنتی و مردمی عشایری، اشتغال‌پایدار برای عشایر، تدوین تقویم کوچ و حفظ امنیت در مسیرهای کوچ (اتراق‌گاه‌ها، میان‌بندها و ایل‌راه‌ها)، اجرای طرح‌های تجهیز منابع آب و خاک و حمایت از اجرای طرح‌های توسعه‌ای، اجرای طرح‌های جامع گردشگری و غیره اشاره کرد.

---

<sup>۴</sup> از جمله مصوبه شماره 1389/5/12-24/40759/104046 شورای عالی عشایر در زمینه «طرح دسترسی صد در صدی جامعه عشایری به آب آشامیدنی سالم و بهداشتی» و مصوبه‌های مرتبط با «آیین‌نامه اصلاح نظام خدمات رسانی به جامعه عشایری کشور».

## ب) حقوق بین الملل

مهم ترین سند حقوقی بین المللی در این مورد، کنوانسیون تنوع زیستی سازمان ملل متحد است. این سند لازم الاجرا در سال 1992 میلادی در اجلاس زمین در ریودوژانیرو به تصویب رسیده و در حال حاضر 193 دولت عضو آن بوده و نسبت به آن متعهد هستند.

کنوانسیون در مقدمه خود به صراحت به دفاع از «رابطه تنگاتنگ، نزدیک و سنتی» جوامع بومی و محلی با منابع تنوع زیستی می پردازد. علاوه بر این، حق استفاده منصفانه از مزایای دانش سنتی در راستای حفاظت و استفاده پایدار از تنوع زیستی نیز به رسمیت شناخته شده است. همچنین به طور خاص در دو ماده، حقوق ویژه و مهم مردمان بومی و جوامع محلی در این زمینه را بیان می کند:

بند د ماده هشتم؛ راجع به دانش سنتی، و -

بند پ ماده دهم؛ راجع به بهره برداری عرفی پایدار از تنوع زیستی -

ماده ۸ (د) بیان می دارد: «هر طرف متعهد باید به نحو مناسب... احترام، حفظ و حمایت از دانش، نوآوری ها و شیوه زندگی جوامع بومی و محلی که متضمن شیوه زندگی سنتی در راستای حفاظت و استفاده پایدار از تنوع زیستی است را در در قوانین داخلی خود قرار داده و از طریق همکاری و مشارکت عادلانه این جوامع کاربرد وسیع آن را ترویج دهد.»

بند (د) ماده هشتم، در اصل شامل سه تعهد است که باید از طریق دولت های عضو، به صورت مناسب به اجرا درآید. نخست، اعضاء موظفند دانش بومی، نوآوری ها و شیوه جوامع بومی و محلی را به رسمیت بشناسند و در مقایسه با دانش علمی، نوآوری های تکنولوژیک و شیوه استفاده از منابع مدرن، به کار بندند. دوم، آنها موظف به ترویج استفاده گسترده تر از دانش بومی، نوآوری ها و شیوه های مردمان بومی و سنتی به منظور حفظ تنوع و دانش فرهنگی آنها هستند. این عمل باید با اجازه و مشارکت مردمان بومی و جوامع محلی مربوطه صورت گیرد، به عنوان مثال از طریق مذاکره و همکاری. سوم، اعضاء موظفند هر گونه مزایای بهره برداری تجاری و غیر تجاری از دانش سنتی، نوآوری ها و شیوه های سنتی را به شیوه ای عادلانه و منصفانه به اشتراک گذارند.

ماده 10 (د) بیان می دارد: «هر طرف متعهد باید تا آنجا که ممکن است و به صورت مناسب... استفاده سنتی و پایدار از منابع زیستی را مطابق با شیوه های فرهنگی سنتی که با حفاظت و استفاده پایدار سازگار است، حمایت نماید.»

اعضا موظفند استفاده مرسوم جوامع و شیوه های فرهنگی سنتی آنها را تا جایی که ممکن است تشویق و حمایت نمایند. بدین منظور اعضا باید شرایط لازم مانند امنیت تصدی بر سرزمین های سنتی، کنترل و استفاده از منابع سنتی، احترام به میراث

فرهنگی، زبان و فرهنگ جوامع را فراهم آورند. این امر باید در عمل با احترام به قوانین عرفی و ارزش‌های فرهنگی و معنوی همراه باشد.

همچنین، دو ماده دیگر این کنوانسیون هم در زمینه حقوق جوامع از اهمیت برخوردار هستند:

- بند دوم ماده هفدهم راجع به تبادل اطلاعات (که شامل دانش سنتی مردمان بومی و جوامع محلی هم می‌شود).<sup>۵</sup>، و

- بند چهارم ماده هجدهم راجع به همکاری‌های علمی و فن‌آوری برای توسعه و بهره‌برداری (که شامل روش‌های بهره‌برداری بومی و سنتی هم می‌شود).<sup>۶</sup>

بند دهم ماده هشت و بند سوم ماده ده کنوانسیون تنوع زیستی، که مهم‌ترین مقررات در حقوق بین‌الملل محیط زیست در زمینه مردمان بومی و جوامع محلی هستند به طور خاص در مورد مردمان بومی که بر اساس دانش سنتی خود در حفاظت و بهره‌برداری پایدار از تنوع زیستی مشارکت دارند، اعمال می‌شود.

این مواد، از نظر حقوقی دولت‌هایی که به این کنوانسیون پیوسته‌اند را ملزم به احترام، حمایت و تشویق دانش سنتی از یک طرف و حمایت و تشویق به بهره‌برداری عرفی از منابع زیستی بر اساس دانش سنتی کرده‌اند. به علاوه بر اساس این مواد، دولت‌ها مکلف به انجام حمایت‌های حقوقی و قانونی در سطوح ملی یا منطقه‌ای از دانش سنتی مردمان بومی و جوامع محلی شده‌اند.

### معاهده بین‌المللی منابع ژنتیکی غذا و کشاورزی (۲۰۰۱)

این سند بین‌المللی الزام آور حقوقی دربردارنده سه ماده کلیدی در خصوص دانش سنتی و بهره‌برداری پایدار عرفی با تمرکز خاص بر حقوق کشاورزان است. حقوق کشاورزان شامل حقوق عرفی کشاورزان در راستای ذخیره، بهره‌برداری، تعویض و فروش بذر باقیمانده در مزرعه می‌شود. همچنین شامل به رسمیت شناخته شدن حقوق، مشارکت و دسترسی آنها به منابع ژنتیکی گیاهان می‌شود.

---

<sup>۵</sup>. تبادل اطلاعات باید مبادله نتایج پژوهش‌های فنی، علمی، اجتماعی و اقتصادی و نیز اطلاعات مربوطه به برنامه‌های آموزشی و بررسی و ارزیابی، دانش‌های تخصصی، دانش‌های بومی و سنتی و همچنین در ترکیب با تکنولوژی‌های یاد شده در بند (۱) ماده ۱۶ را شامل شود. تبادل اطلاعات همچنین باید در صورت امکان شامل بازگرداندن اطلاعات به مبدأ نخست خود باشد.

<sup>۶</sup>. کشورهای عضو باید برابر قوانین و سیاست‌های ملی، شیوه‌های همکاری برای توسعه و استفاده از تکنولوژی‌ها، از جمله تکنولوژی‌های بومی و سنتی را برابر اهداف این کنوانسیون ترغیب کرده و توسعه دهند. همچنین بدین منظور، کشورهای عضو باید همکاری در زمینه آموزش نیروی انسانی و تبادل متخصصان را تشویق نمایند.

ماده 5 بیان می کند دولت عضو باید حمایت از کشاورزان و جوامع محلی را در مدیریت و حفاظت از منابع ژنتیکی گیاهی غذا و کشاورزی از جمله گیاهان وحشی برای تولید مواد غذایی، ترویج دهند.

ماده 6 از تمام اعضاء می خواهد که بهره برداری پایدار از منابع ژنتیکی گیاهی غذا و کشاورزی را از طریق اقداماتی مانند اتخاذ سیاست های عادلانه کشاورزی، تلاش برای اصلاح نباتات و بهره برداری از محصولات و گونه های محلی، ترویج دهند.

از همه مهم تر، ماده 9 با بر شمردن سهم عظیم جوامع بومی و محلی و کشاورزان در حفاظت و توسعه منابع ژنتیکی گیاهی و مواد غذایی و کشاورزی تولیدی در سراسر جهان، آن را به رسمیت شناخته و بیان می دارد که مسئولیت تحقق حقوق کشاورزان بر عهده دولت های ملی است که می توانند از طریق اقداماتی مانند حمایت از دانش سنتی مربوط به منابع ژنتیکی، از به اشتراک گذاری عادلانه منافع حاصل از بهره برداری از منابع ژنتیکی گیاهی اطمینان حاصل کرده و حق مشارکت کشاورزان در تصمیم گیری در سطح ملی در امور مربوط به حفاظت و بهره برداری پایدار از منابع ژنتیکی گیاهی را تضمین نمایند.

#### **هدف های بیست گانه کنوانسیون تنوع زیستی (هدف های آیچی) (2010)**

در دهمین کنفرانس دولت های عضو کنوانسیون تنوع زیستی در سال 2010 میلادی در آیچی، ناگویای ژاپن، پنج هدف کلی استراتژیک در زمینه حفاظت و بهره برداری پایدار از تنوع زیستی در نظر گرفته شد و این اهداف را «اهداف تنوع زیستی آیچی» نام گرفت. بازه زمانی دستیابی به این اهداف تا پایان سال 2020 میلادی تعیین شد. در میان این اهداف می توان به روشنی مواردی را یافت که با اهداف و رویکردهای مرتبط با هر بار یوم انطباق دارد.

**هدف شماره 12 – پیشگیری از انقراض گونه ها:** تا سال 2020، از انقراض گونه های شناخته شده در معرض خطر جلوگیری شده و وضعیت حفاظتی آنها، به خصوص آنهایی که زوال بیشتری داشته اند، بهبود یافته و پایدار شده است.

**هدف شماره 13 – حفظ تنوع ژنتیکی:** تا سال 2020، تنوع ژنتیکی گونه های زراعی و حیوانات اهلی، همچنین خویشاوندان وحشی آنان منجمله گونه هایی که دارای ارزش اقتصادی-اجتماعی و یا فرهنگی هستند، نگهداری شده و راهبردهایی برای به حداقل رساندن فرسایش ژنتیکی و حفظ تنوع ژنتیکی آنها تدوین و اجرا شده است.

ها و آداب و رسوم جوامع بومی و محلی، **هدف شماره 18 – احترام به دانش سنتی:** تا سال 2020، دانش بومی، نوآوری مربوط به حفاظت و استفاده پایدار از تنوع زیستی و بهره برداری عرفی از منابع زیستی، مورد احترام قرار گرفته، مشمول المللی مربوطه گردد و در اجرای کنوانسیون، با مشارکت کامل و موثر جوامع بومی و محلی در قوانین ملی و تعهدات بین تمامی سطوح، به طور کامل آمیخته و منعکس گردد.