

راهکار حقوقی رفع تعارض منافع در اجرای قوانین و مقررات حفاظت محیط زیست

حسین شاه بیک*

محمد جواد حیدری**

محمد نوذری فردوسیہ***

چکیده

در کشورمان بحران زیست محیطی واقعیت انکار ناپذیری است که نه تنها بهداشت جسمی، روحی و روانی آحاد ملت بلکه امنیت سیاسی و اجتماعی و اقتصادی کشور را نیز تحت شعاع خود قرار داده است. بخشی از بحران، به سوءمدیریت و قانون گریزی برخی از دستگاه‌های دولتی بدلیل تعارض منافع بین منافع وزارتی و منافع و مصالح ملی و بخشی دیگر به ناکارآمدی برخی از قوانین ساختاری و شکلی قانون حفاظت محیط زیست که زمینه تعارض منافع را فراهم نموده بر می‌گردد. بنابراین برای عبور از بحران و چالش‌های زیست محیطی موجود در کشور که تهدیدی فاجعه بار است و برای نیل به توسعه پایدار زیست محیطی، رفع تعارض منافع طرف‌های ذینفع، از طریق اصلاح برخی از قوانین شکلی قانون حفاظت محیط زیست، از قبیل ماده ۲، مناسبترین، کم هزینه ترین و زود بازده ترین راهکار تاثیر گذار، در ترمیم محیط زیست کشور محسوب می‌شود. در این پژوهش با استناد به مبانی حقوقی و نظرات کارشناسان و حقوقدانان حوزه محیط زیست و با ارائه ادله متقن و راهکارهای قانونی، بستر و زمینه اصلاح و بازنگری ماده ۲ قانون حفاظت محیط زیست، با هدف تبدیل شورای عالی محیط زیست از شورای اداری درون قوه‌ای و بین وزارتی به شورای حاکمیتی فرا قوه‌ای (بین قوا سه گانه) برای شکستن انحصار قوه مجریه و کم رنگ کردن تسلط دولت بر سازمان حفاظت محیط زیست که زمینه ساز تعارض منافع و بخشی از بحران موجود است، فراهم می‌شود.

کلیدواژه‌ها: تعارض منافع، حقوقی، راهکار، قوانین، محیط زیست.

*. دانشجوی دکترای رشته فقه و مبانی حقوق دانشکده الهیات دانشگاه قم، قم، ایران (نویسنده مسئول)

Shahine1342@yahoo.com

** . استادیار رشته فقه و مبانی حقوق دانشکده الهیات دانشگاه قم، قم، ایران.

dr.mjheydari@gmail.com

***. استادیار رشته فقه و مبانی حقوق دانشکده الهیات دانشگاه قم، قم، ایران.

abasaleh.s@gmail.com

مقدمه

با اینکه که ضرورت سلامت محیط‌زیست برای بهداشت جسمی، روحی و روانی انسان‌ها بلکه همه موجودات زنده، امری ضروری است و نیازی به اقامه دلیل ندارد، اما این موضوع حیاتی و بنیادی در کشورمان با وجود بسترهای مناسب فقهی و حقوقی نه تنها در حد انتظار مورد توجه و دقت نظر قرار نگرفته، بلکه در مواردی مورد غفلت قانونگذار نیز واقع شده است و این غفلت خسارت و زیان‌های جبران ناپذیری را بر ملت و مملکت وارد کرده است.

بنابراین برای اصلاح روند کنونی مدیریت و شئون زیست محیطی حاکم بر کشور، با هدف رفع بحران موجود در محیط‌زیست، که بخش قابل توجهی از آن ناشی از تعارض منافع طرف‌های ذینفع و از طریق نقض قوانین و مقررات محیط‌زیست صورت می‌گیرد، نیازمند بازنگری در مولفه‌های تاثیر گذار در حفاظت از محیط‌زیست با هدف ترمیم و رفع موانع رشد شاخص‌های زیست محیطی در کشور است. از جمله این مولفه‌ها، بر طرف کردن تعارض منافع در اجرای قوانین محیط‌زیست است که در تعارض آشکار با مصالح و منافع بلند مدت کشور است و در طول سالهای گذشته خسارات جبران ناپذیری بر کشور تحمیل نموده است. این در حالی است که رخداد تعارض منافع در حوزه محیط‌زیست در سایه تخلفات فاحش و نقض قوانین و مقررات محیط‌زیست شکل گرفته است. بررسی‌های صورت گرفته نشان می‌دهد علل مختلفی در شکل‌گیری تعارض منافع در حوزه محیط‌زیست دخالت دارد از جمله، عوامل ساختاری که زمینه تعارض میان منافع دستگاه‌های دولتی و وظایف سازمان حفاظت محیط‌زیست را فراهم می‌آورد، اتحاد ناظر و نظارت شونده است. در تعارض منافع ساختاری، مصالح و منافع عمومی با منافع فرد یا دستگاه دولتی، به علت شرایط ساختاری حاکم بر آن، تعارض می‌کند. لذا این پدیده در قالب تعارض وظایف همراه با نفع، از طریق بهره‌مندی غیرمستقیم از نتیجه تصمیمات ماخوذه رخ می‌دهد. نظیر اجرای برنامه‌های توسعه‌ای کلان ساخت مسکن مصوب وزارت راه و شهرسازی، علیرغم عدم همخوانی آن با پروتکل‌های زیست محیطی.

از آنجا که اثبات وجود تعارض منافع در یک تشکیلات، مهمترین عنصر مبارزه با آن است، زیرا با فقدان ادله وجود تعارض منافع، نمی‌توان با آن مقابله نموده و طرف‌های ذینفع را به چالش کشاند، طبعاً اثبات تعارض منافع در اجرای قوانین حفاظت محیط‌زیست در دستگاه‌های ذینفع قدرتمند، مستلزم وجود دستگاه ناظر قوی و حاکمیتی است.

پس از پیروزی انقلاب اسلامی، برنامه‌های توسعه اقتصادی کشور، دولت‌های ادوار مختلف را بسمت و سوئی کشاند که با هدف توسعه و پیشرفت اقتصادی کشور در کوتاه مدت و یا میان مدت، بسیاری از خطوط قرمز پروتکل‌های زیست محیطی را نادیده گرفته و رشد اقتصادی کشور را و لو با چالش کشیدن بایسته‌های زیست محیطی، در سرلوحه اهداف خود قرار دادند، غافل از آنکه در دراز مدت با تخریب موهوب طبیعی کشور و بروز بحران‌های زیست محیطی ناشی از تخریب محیط‌زیست، نه تنها توسعه و پیشرفت اقتصادی پایدار حاصل نخواهد شد بلکه خسارات مهلکی بر کشور وارد می‌شود.

بر اساس پژوهش‌های انجام شده، از علل اصلی بروز بحران زیست محیطی در کشور، تعارض منافع ناشی از ضعف و نقص و عدم بازدارندگی برخی از قوانین قانون حفاظت محیط‌زیست در برخورد با تخلفات زیست محیطی است. کارشناسان حوزه محیط‌زیست، برای حل این مشکل، راهکارهای مختلفی را ارائه کرده‌اند که غالباً با اشکالات جدی مواجه هستند. این پژوهش در صدد ارائه راهکاری است که بستر لازم برای رفع تعارض منافع در اجرای قوانین محیط‌زیست را به عنوان پیشنیاز رفع بحران زیست محیطی، فراهم نماید. این در حالی است که تعارض منافع در سا لهای اخیر یکی از مباحث برجسته در نهادهای عمومی و دولتی بوده است که از آن به عنوان حوزه خاکستری و فرصتی برای ارتکاب فساد یاد میشود. ولذا فساد یکی از مشکلات نظام اداری کشور است که باید از طریق اصاح هنجارها و ساختارها به مقابله با آن پرداخت.^۱

برخی از صاحب‌نظران و کارشناسان محیط‌زیست معتقدند، عدم اجرای صحیح قوانین حفاظت از محیط‌زیست از مهمترین علل بحران زیست محیطی در ایران است و تجدید نظر در ماده ۱ قانون حفاظت محیط‌زیست و خروج این سازمان از تحت اشراف قوه مجریه را بهترین راه حل می‌دانند.^۲ نظریه دیگر راه چاره را در تبدیل سازمان به وزارتخانه جستجو می‌کند و معتقد است با افزایش قدرت تشکیلاتی حفاظت محیط‌زیست در درون دولت می‌توان تا حد زیادی از وضعیت بحرانی موجود فاصله گرفت.^۳ برخی نظریه‌پردازان حوزه

۱. افشاری، فاطمه و درخشان، داور، مدیریت تعارض منافع بورس اوراق بهادار در آیین هنجارهای تقنینی، فصلنامه علمی

پژوهش‌های نوین حقوق اداری، سال دوم/ص ۱۶۶، شماره پنجم/زمستان ۱۳۹۹.

۲. مرادحاصل و همکاران، ارزیابی نقش دولت در چالش‌های زیست محیطی ایران، مجله علوم و تکنولوژی محیط‌زیست، دوره دهم، شماره ۴، سال ۱۳۸۷.

۳. عبداللهی، محسن و فریادی، مسعود، چالش‌های حقوقی سازمان حفاظت محیط‌زیست ایران، تهران، فصلنامه علوم محیطی، سال هفتم، شماره چهارم، سال ۱۳۸۹، ص ۱۴۳.

محیط زیست، تغییر و تجدید نظر در قوانین ماهوی قوانین حفاظت محیط زیست را برای رفع موانع و چالش‌های زیست محیطی پیشنهاد می‌کنند و عدم بروز بودن قوانین فعلی را اصلی‌ترین علت بحران زیست محیطی موجود می‌دانند.^۱

پژوهش حاضر، از نوع توصیفی-تحلیلی است که با مطالعه اسناد و پژوهش‌های علمی و شواهد و مدارک مستند و دیدگاه صاحب نظران، برخی از آسیب‌ها و چالش‌های فراروی محیط زیست کشور شناسایی کرده و با تکیه بر مستندات حقوقی، بازنگری در مفاد برخی از قوانین شکلی قانون حفاظت محیط زیست، از جمله ماده ۲ را، مناسبترین و عملی‌ترین راهکار برای آسیب زدائی و بر طرف نمودن برخی از چالش‌های موجود در حوزه محیط زیست، تلقی می‌کند.

گفتار اول. تبیین جایگاه کنونی ماده ۲ قانون حفاظت محیط زیست

بررسی ماده ۲ قانون حفاظت محیط زیست^۱ ایجاب می‌کند نخست ساختار و جایگاه کنونی این ماده از نظر حقوقی و قانونی بررسی شود و سپس مورد نقد و بررسی قرار گیرد.

مبحث نخست: ساختار حقوقی شورای عالی محیط زیست:

پس از پیروزی انقلاب اسلامی ایران و تشکیل نظام جمهوری اسلامی، در بخش‌هایی از حقوق و قوانین کشور، تغییرات بنیادین و زیر بنائی صورت پذیرفت. اما در بخش‌های دیگر، تغییرات صرفاً بصورت انطباق قوانین موجود با نظام جدید سیاسی کشور شکل گرفت. که می‌توان برخی از قوانین شکلی قانون حفاظت محیط زیست را در زمره این بخش نام برد. برای بررسی جایگاه ساختاری شورای عالی محیط زیست، نخست باید به اسناد و قوانین بالا دستی و سپس به قوانین عادی مراجعه کرد.

۱. کریمی، داریوش، مدیرکل حقوقی سازمان حفاظت محیط زیست، خیر گزارا پیرنا. ۹ اسفند ۱۳۹۵. کد خبر ۸۲۴۴۵۸۳۴
۲. ماده ۲: ریاست شورای عالی حفاظت محیط زیست با رئیس جمهور است و اعضای آن عبارتند از: وزیر جهاد کشاورزی، کشور، صنایع، مسکن و شهرسازی، بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، رئیس سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور، رئیس سازمان حفاظت محیط زیست و چهار نفر از اشخاص یا مقامات ذیصلاح که بنا به پیشنهاد رئیس سازمان حفاظت محیط زیست و تصویب رئیس جمهور برای مدت سه سال منصوب می‌شوند

الف. ساختار حقوقی شورای عالی محیط زیست در قوانین موضوعه ایران

نخستین گام مهم برای ایجاد ساختاری حقوقی در حفاظت از محیط زیست، به دهه ۳۰ برمی‌گردد که در ۴ اسفند ماه سال ۱۳۳۵ در قالب مجموعه قوانین «قانون شکار» که مشتمل بر ۷ ماده و ۱۰ تبصره و ۲ بند بود، با هدف حفظ نسل شکار و نظارت بر اجرای مقررات مربوطه، به تصویب رسید. در ماده ۲ این قانون، نخستین ساختار حقوقی نهاد حفاظت محیط زیست با عنوان «کانون شکار» شکل گرفت که دارای وظایف بسیار محدود در حوزه شکار بود.

در تحولی قابل توجه در ۱۶ خرداد سال ۱۳۴۶ در پی تصویب «قانون شکار و صید» که مشتمل بر ۳۱ ماده بود، طبق ماده ۱ قانون مذکور، علاوه بر آنکه جایگاه حقوقی نهاد محیط زیستی از «کانون» به سازمان شکاربانی و نظارت بر صید ارتقاء یافت، برای نخستین بار نهادی با عنوان شورای عالی شکاربانی و نظارت بر صید ایجاد شد.^۱ طبق ماده ۲ این قانون، اعضای این شوری بر اساس ساختار جدید تعیین گردیدند.

در تاریخ ۱۲ بهمن ماه سال ۱۳۵۰، «قانون تجدید تشکیلات و تعیین وظایف سازمانهای وزارت کشاورزی و منابع طبیعی و انحلال وزارت منابع طبیعی» مشتمل بر ۱۸ ماده و ۱۷ تبصره و ۳۰ بند به تصویب مجلس شورای ملی رسید. در ساختار جدید، بر اساس ماده ۴ این قانون نام «سازمان شکاربانی و نظارت بر صید» به «سازمان حفاظت محیط زیست» و نام «شورای عالی شکاربانی و نظارت بر صید» به «شورای عالی حفاظت محیط زیست» تغییر یافت^۲ و موضوع پیشگیری از اقدامات زیان‌بار برای تعادل و تناسب محیط زیست نیز به اختیارات قبلی آن افزوده شد.

در ۱۸ خرداد سال ۱۳۵۳ با تصویب «قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست» در ۲۱ ماده، ضمن دگرگونی ساختار تشکیلاتی سازمان، اختیارات وسیعی در زمینه مقابله با تخریب محیط زیست به شورای عالی محیط زیست افزوده شد و تا حدودی از ابعاد و کیفیت سازگار با ضرورت‌های برنامه‌های رشد و توسعه برخوردار گردید همچنین آئین نامه قانون مزبور نیز در سال ۱۳۵۴ به تصویب هیئت وزیران رسید. بطوریکه در ماده ۱ این قانون، جایگاه حقوقی سازمان محیط زیست^۳ و در ماده ۲ ترکیب اعضا شورای عالی حفاظت محیط زیست تعیین شده بود.

۱. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، قانون شکار و صید، مصوب ۱۳۴۶، دوره ۲۳، جلد ۱.

۲. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، قانون تجدید تشکیلات و تعیین وظایف سازمان‌های وزارت کشاورزی و منابع طبیعی و انحلال وزارت منابع طبیعی، سال ۱۳۵۰.

۳. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، قانون تجدید تشکیلات و تعیین وظایف سازمان‌های وزارت کشاورزی و منابع طبیعی و انحلال وزارت منابع طبیعی، سال ۱۳۵۳.

با پیروزی انقلاب اسلامی و تشکیل نظام جمهوری اسلامی و هم‌زمان با شروع برنامه‌های توسعه کشور، جایگاه محیط‌زیست در نظام برنامه‌ریزی کشور ارتقاء یافت و در تحولی چشمگیر برای نخستین بار موضوع حفاظت محیط‌زیست در قانون اساسی ایران جای گرفت. بلافاصله اهمیت حفاظت محیط‌زیست، در جلسه بررسی این موضوع در مجلس خبرگان تدوین قانون اساسی با موافقت اعضا حاضر در جلسه و باتفاق آراء و بدون رای ممتنع، در قالب اصل ۵۰ قانون اساسی به تصویب رسید.

در این راستا نخستین اصلاحیه قانون حفاظت محیط‌زیست پس از پیروزی انقلاب اسلامی، مجلس شورای اسلامی در تاریخ ۱۳۷۱/۸/۲۴، قانون حفاظت و بهسازی محیط‌زیست مصوب سال ۱۳۵۳ را با اصلاحاتی به تصویب رساند که تا کنون مفاد مواد آن از جمله ماده ۲ بقوت خود باقی است.

در تاریخ ۱۳۸۶/۴/۱۸ شورای عالی اداری کشور، در یکصد و سی و سومین جلسه خود، در مصوبه شماره ۱۹۰۱/۵۶۰۶۱، ۲۸ شورای عالی موجود در کشور، از جمله شوراهای عالی محیط‌زیست را منحل و در قالب دو شوراهای عالی و دو کمیسیون ادغام نمود.^۱ این در حالی بود که پس از پیروزی انقلاب اسلامی تعداد شوراهای عالی با تصریح قید عالی به ۱۰۵ مورد می‌رسید.^۲ ما در قبال انحلال شوراهای عالی محیط‌زیست، مجلس شورای اسلامی در برابر انحلال این شوراهای عالی، با غیرقانونی خواندن این اقدام، خواستار بازگشت شورای عالی محیط‌زیست و برخی از سایر شوراهای عالی شد و در نهایت ماده واحده با یک تبصره در تاریخ ۱۳۸۷/۱/۲۰، به تصویب رسید.^۳ اما با وجود این قانون، عملاً شوراهای عالی محیط‌زیست به صحنه تصمیم‌گیری باز نگشت و کماکان کمیسیون زیربنایی وظایف این شوراهای عالی محیط‌زیست را انجام می‌داد و شوراهای عالی محیط‌زیست هیچ جلسه‌ای را در خصوص عمل به وظایف خود تشکیل نداد تا پس از هفت سال وقفه در دولت دهم، اولین جلسه شورای عالی حفاظت محیط‌زیست در تاریخ ۱۳۹۲/۸/۱۳ تشکیل شد.

۱. مشهدی، علی و همکاران، حقوق شوراهای اداری، بررسی حقوقی جایگاه و وضعیت نهادهای شورائی در ساختار قوه مجریه ایران، ناشر معاونت تدوین و تمقیح و انتشار قوانین و مقررات ریاست جمهوری، سال ۱۳۸۹، ص ۵۳
۲. همان ص ۷۳
۳. قانون تعیین وضعیت شوراهای عالی مصوب ۱۳۸۷/۱/۲۰ مجلس شورای اسلامی

ب. ساختار حقوقی شورای عالی محیط زیست

بحث از ساختار حقوقی شورای عالی محیط زیست، در واقع بحث از ماهیت حقوقی آن است. در ماده ۱ قانون حفاظت محیط زیست،^۱ شورای عالی محیط زیست به عنوان بالاترین نهاد حقوقی در امور زیست محیطی معرفی شده است و سازمان حفاظت محیط زیست نیز که بازوی اجرائی این شورا است به عنوان متولی و مسئول اصلی حفاظت محیط زیست، تحت اشراف این شوری انجام وظیفه می‌کند. با بررسی مواد ۱ و ۲ این قانون کاملاً روشن است ساختار حقوقی این شورا، ساختاری درون قوه قوه‌ای و بین وزارتی است و از مصادیق شورای اداری محسوب می‌شود. و در نتیجه شخصیت حقوقی این شوری که از مصادیق نهادهای تصمیم گیر جمعی است به شخصیت دولت پیوند خورده و سازمان وابسته به آن نیز، کاملاً در اختیار قوه مجریه است.

از طرفی با وجود اینکه شوراهای عالی از نقش آفرینان مهم در عرصه حکمرانی و نظام تصمیم گیری کشور محسوب شده و تصمیمات و سیاست‌های آنها بر اساس فرآیند گروهی صورت می‌گیرد و برخی از آنها ماهیت تقنینی، نظارتی و هماهنگی دارند، اما متأسفانه در ایران در موضوع نظام‌های شورایی به صورت عام و شوراهای عالی به صورت خاص، بلحاظ فقدان زیرساخت حقوقی کامل و جامع، تبعات حقوقی زیادی را در پی داشته است. کما اینکه در حقوق ایران هیچ تمایز خاص و دقیقی میان مفهوم شورای عالی و شورای عادی وجود ندارد و آنچه که به ذهن متبادر می‌شود آن است که شورای عالی در راس مجموعه‌ای از شوراها قرار دارد.^۲ همچنین از جمله مشکلات ساختار حقوقی این شوراها، مشخص نبودن نقش و جایگاه شوراهای عالی در نظام تصمیم گیری و همچنین جایگاه مصوبات آن در میان اسناد قانونی و مقررات کشور است.^۳

۱. قانون حفاظت محیط زیست، ماده ۱ «... سازمان حفاظت محیط زیست که در این قانون سازمان نامیده می‌شود وابسته به ریاست جمهوری و دارای شخصیت حقوقی و استقلال مالی است وزیر نظر شورای عالی حفاظت محیط زیست انجام وظیفه می‌کند».

۲. مشهدی، علی و همکاران، حقوق شوراهای اداری، بررسی حقوقی جایگاه و وضعیت نهادهای شورایی در ساختار قوه مجریه ایران، ناشر معاونت تدوین و تمقیح و انتشار قوانین و مقررات ریاست جمهوری، سال ۱۳۸۹، ص ۷۳.

۳. همتی، مجتبی، شورای عالی اداری در نظام حقوقی ایران در پرتو دولت قانون مدار صوری، مجله حقوقی داور، سال اول، شماره اول، سال ۱۳۸۴، ص ۷ به بعد.

بند اول. جایگاه قانونی شورای عالی محیط زیست و عملکرد آن

برخی از قوانین حفاظت محیط زیست دارای ماهیت ماهوی و برخی دیگر دارای ماهیت شکلی هستند. ماهیت قانونی شورای عالی محیط زیست که در ماده ۲۱ این قانون، مطرح شده است از نوع قوانین شکلی است. از مشخصات قوانین شکلی آن است که وسیله اجرای قوانین ماهوی بوده و این قوانین هم از حیث اهداف و هم از حیث ویژگی‌ها و همچنین از حیث کارکردها از قواعد ماهوی متفاوت‌اند. در واقع این قوانین ابزار اعمال حاکمیت قانونند. در همین راستا در اصل هفتم قانون اساسی بنحو کلی و بطور مشخص در مواد ۳، ۵، ۱۹، ۲۰ و ۲۱ قانون حفاظت محیط زیست، جایگاه و ماهیت قانونی و وظایف و اختیارات قانونی این شورا ذکر شده است. سوالی که مطرح است اینکه بحسب قوانین موجود، آیا شورای عالی محیط زیست، دارای جایگاه قانون گذاری است و مصوبات این شورا از چه اعتباری برخوردارند؟

الف. ماهیت قانونی شورای عالی محیط زیست در قوانین جمهوری اسلامی ایران

می دانیم یکی از پایه‌های اصلی مباحث حقوق اساسی در جمهوری اسلامی ایران در اصل ۵۷ قانون اساسی کشورمان، با عنوان تفکیک قوای سه گانه است و در اصل ۵۸ نیز با عنوان تفکیک وظیفه و صلاحیت قوه مقننه در قانونگذاری ذکر شده است. از آثار مهم این تفکیک، انحصار وظیفه قانونگذاری، در مجلس شورای اسلامی است.

این در حالی است که، اصل عدم تفویض قانون گذاری یکی از اصول سنتی حقوق اساسی است که کم و بیش در حقوق اساسی کشورهای مختلف مورد توجه واقع شده است.^۱ برخی مبنای این اصل را «قاعدۀ عدم جواز توکیل وکیل»، برخی دیگر «اصل تفکیک قوا» و برخی دیگر «اصل دموکراسی نماینده سالار» دانسته‌اند. مبنای این اصل هر چه باشد، طبق مفاد آن قانونگذاری در انحصار قوه مقننه است و مجلس نمی‌تواند اختیار وضع قانون یا آثار و اوصاف قانون را به یک نهاد دیگر واگذار کند. اما با وجود این، در جمهوری اسلامی ایران به مقتضای برخی مصالح و اهداف متفاوتی که بچشم می‌خورد، نهادهای متعدد قانون گذاری را می‌توان مشاهده کرد که دارای حق قانون گذاری در حدود متفاوت قانونی هستند، از قبیل مجمع تشخیص مصلحت نظام، و برخی از شوراهای عالی مانند شورای عالی امنیت ملی و شورای عالی انقلاب فرهنگی و

۱. کد خدائی، عباسعلی و آقایانی، مسلم، تبیین مفهوم اصل عدم تفویض قانون گذاری در پرتو اصل برتری قانون اساسی، فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، دوره ۱۴، شماره ۳۸، سال ۱۳۹۱، ص ۷۷.

شورای عالی محیط‌زیست. اما مع الوصف به نظر می‌رسد وظیفه ذاتی و اصلی و اولیه قانون‌گذاری در اکثر موارد، بر عهده مجلس شورای اسلامی است اما برخی نهادهای دیگر هم برای رفع برخی نیازها از اختیار قانونی قاعده‌گذاری و مصوبات شبه قانونی برخوردار شده‌اند. تفاوت عمده این نهادها با قوه مقننه در کار ویژه اصلی قوه مقننه در قانون‌گذاری است، به این معنا که کار ویژه اولیه و اصلی سایر نهادها مسأله قانون‌گذاری نیست، بلکه وظایف دیگری را برعهده دارند و در کنار آن بحسب مورد و نیاز، ممکن است با مصوبات خود به وضع شبه قانون اقدام نمایند. در این راستا این حق محدود قانون‌گذاری، در قانون حفاظت محیط‌زیست، در قالب تصویب آئین‌نامه‌های اجرائی، به شورای عالی محیط‌زیست اعطا شده است.^۱ بنابراین اعطای صلاحیت تخییری به دولت، در چارچوب قوانین مجلس، این اصل را خدشه دار نمی‌کند زیرا مصوباتی که در اجرای قوانین مزبور به تصویب می‌رسند، فاقد ویژگی‌هایی است که یک قانون از آن برخوردار است و لذا به خاطر جایگاهی که قانون در هرم قواعد حقوقی کشور دارد، دارای برخی ویژگیها و آثار است که مصوبات و آئین‌نامه‌های دولتی فاقد تمامی این ویژگی‌ها هستند.

ب. چارچوب قانونی اختیارات و عملکرد شورای عالی محیط‌زیست

بررسی چارچوب، اختیارات و عملکرد شورای عالی محیط‌زیست، مبتنی بر شناخت اهداف و علل تشکیل این شورا است. بطوریکه با نگاه به وظایف و اختیارات شورای عالی محیط‌زیست می‌توان دریافت که این شورا علاوه بر جنبه نظارتی در امور محیط‌زیست واجد شرایط سیاستگذاری نیز می‌باشد. زیرا اتخاذ هر تصمیم در این شورا طیف عظیمی از مسائل سیاسی و اقتصادی و اجتماعی را تحت تاثیر خود قرار می‌دهد و لذا اجرای تصمیمی که به امر عمومی مرتبط است، علاوه بر جنبه نظارتی ارتباط تنگاتنگی با جنبه سیاستگذاری نهاد مسئول را نیز دارد. بنابراین هدف از تاسیس شورای عالی محیط‌زیست که مصداقی از شوراهای اداری محسوب می‌شود، اعطا توامان و ترکیبی مسئولیت نظارتی و سیاستگذاری در امور زیست محیطی است. کما اینکه نمونه مسئولیت ترکیبی و تکمیلی را می‌توان در برخی از شوراهای عالی دیگر مشاهده نمود بطوریکه علاوه بر وظایف نظارتی و کنترلی، وظایف هماهنگی و سیاستگذاری نیز دارند برای مثال شورای ملی ایمنی زیستی علاوه بر وظیفه سیاستگذاری کلان در عرصه ایمنی زیستی، دارای نقش نظارتی و کنترلی بود.^۲ البته در نظام‌های اداری سایر کشورها نیز

۱. قانون حفاظت محیط‌زیست، ماده ۲۱ «آیین‌نامه اجرایی این قانون به استثنای آیین‌نامه‌های مذکور در

ماده ۱۰ پس از تأیید شورای عالی حفاظت محیط‌زیست به تصویب هیئت وزیران می‌رسد».

۲. کد خدائی، عباسعلی و آقایی، مسلم، تبیین مفهوم اصل عدم تفویض قانون‌گذاری در پرتو اصل

برتری قانون اساسی، فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، دوره ۱۴، شماره ۳۸، سال ۱۳۹۱، ص ۷۷.

۳. مشهدی، علی و همکاران، حقوق شوراهای اداری، بررسی حقوقی جایگاه و وضعیت نهادهای شورائی در ساختار

قوه مجریه ایران، ناشر معاونت تدوین و تمقیح و انتشار قوانین و مقررات ریاست جمهوری، سال ۱۳۸۹، ص ۱۱۴.

تشکیل نهادهای بین‌وزارتی در حقیقت در راستای ایجاد هماهنگی بین آن دسته از نهادهایی است که در یک امر مشترک اقدام می‌کنند انجام وظیفه دارند. بنابراین تشکیل شوراهای نظارتی و سیاست‌گذار به منظور اتخاذ یک رویه واحد و مشخص صورت می‌گیرد و هماهنگی سیاست‌ها از اهداف اصلی تشکیل این قبیل شوراهاست.^۱

۱. شاخص‌های عملکرد

شاخص عملکرد شورایی محیط‌زیست را باید بر اساس وظیفه و صلاحیت ذاتی آن، در کمیت و محتوای مصوبات و گستره و دامنه نظارتی این نهاد جستجو کرد. تاریخ پر فراز و نشیب این شورا از مرحله شکل‌گیری در ۱۲ بهمن ۱۳۵۰ و انحلال آن در هیجدهم تیر ماه ۱۳۸۶ و احیای مجدد آن پس از هفت سال وقفه در دولت دهم، با برگزاری اولین جلسه شورای عالی حفاظت از محیط‌زیست در تاریخ ۱۳/۸/۱۳۹۲ در دولت یازدهم تا کنون، قابل‌تأمل است.

بررسی کمیت و کیفیت مصوبات شورایی محیط‌زیست و قدرت و گستره نظارتی این شورا بعنوان دو شاخص عمده عملکرد شورایی محیط‌زیست محسوب می‌شوند. با توجه به اینکه کارائی مصوبات و اختیارات این شورا در چارچوب ضوابط و وظایف و اختیارات شوراهای اداری درون قوه‌ای است. بر این اساس مصوبات این شورا نمی‌تواند فراتر از اختیارات شوراهای اداری درون قوه مجریه باشد و به تبع آن، قدرت و گستره نظارتی این شورا نیز در همین چارچوب قابل‌ارزیابی است. بنابراین در شرایط کنونی، جایگاه و ساختار حقوقی این شورا، در رتبه پائین‌تر از شوراهائی همچون شورایی انقلاب فرهنگی که جنبه حاکمیتی و بین‌قوای دارند، می‌باشد زیرا مصوبات این گونه شوراها هم‌شان مصوبات مجلس است.^۲ در حالیکه مصوبات شوراهای اداری درون قوه‌ای از قبیل شورایی محیط‌زیست در رتبه پائین‌تر بوده و در مقام تعارض مصوبات، هیچگاه قدرت برابری با مصوبات شوراهای حاکمیتی و بین‌قوه‌ای ندارد.

۲. ارزیابی عملکرد:

ارزیابی عملکرد شورایی محیط‌زیست به عنوان عالی‌ترین مرجع سیاست‌گذاری و نظارت بر امور محیط‌زیست، بر اساس شاخص‌های عملکرد صورت می‌گیرد تا مشخص گردد در مواجهه با تعارض منافع اطراف ذینفع در امور محیط‌زیست تا چه اندازه قابل‌قبول می‌باشد. کافی است برای ارزیابی و قضاوت در عملکرد شورایی محیط‌زیست در سال‌های اخیر، به

۱. همان، ص ۱۰۶.

۲. همان، ص ۱۳۹.

کمیت و کیفیت و کارائی مصوبات این شورا توجه نمود. بطوریکه حتی در دوره احیاء مجدد این شورا در دولت یازدهم، کمترین تاثیر گذاری مصوبات این شورا در مقابله با بحران‌های زیست محیطی را می‌توان مشاهده نمود. دلیل این مدعا وضعیت اسفبار محیط‌زیست در کشور در عرصه‌های گوناگون زیست محیطی است که به حسب آمار منابع دولتی که غالباً بخشی از آمار واقعی ارائه می‌گردد، بسیار نگران کننده است. این در حالی است که صدها قانون در قالب مجموعه قوانین و همچنین ده‌ها مجموعه آئین‌نامه‌های اجرائی در خصوص موضوعات و مسائل زیست محیطی از طرف مقامات ذی صلاح وضع گردیده است. اما با این حال کمترین تاثیر گذاری را در کنترل بحران زیست محیطی در کشور بجا گذشته است. زیرا در ساختار کنونی، عواملی همچون: ضعف نهادهای نظارتی مانند سازمان حفاظت محیط‌زیست، قدرت زیاد سازمانهای متصدی توسعه نظیر وزارت نفت و صنایع، فساد اداری، ساختار اقتصاد رانتی، انحصارات دولتی، نقش مسلط دولت در اقتصاد، عدم شفافیت، ضعف انگیزه‌ها، ضعف قوانین و مقررات و ... زمینه ساز وضع موجودند.^۱ ریشه یابی این عوامل در واقع به ساختار حقوقی شورایی محیط‌زیست و به تبع آن سازمان حفاظت محیط‌زیست بعنوان بازوی اجرائی این شورا بر می‌گردد که مبتنی بر رویکرد دولت محوری است. از آنجا که امر حفاظت از محیط‌زیست دارای جنبه‌های عمومی است، نقش نهادها و سازمانهای اجرایی نیز در این زمینه قابل توجه است و نحوه اجرای سیاست‌های عمومی در این زمینه که معمولاً به عنوان تکلیف شهروندان و دولت از آنها یاد می‌گردد، ارتباط مستقیمی با تلقی دولت‌ها و شهروندان از این تکلیف عمومی دارد.^۲ بنابراین به دلیل دولتی بودن حفاظت محیط‌زیست، کارآمدی یا ناکارآمدی دستگاه دیوانی دولت و توانایی آن در مدیریت مشکلات و بحران‌ها مستقیماً بر وضعیت محیط‌زیست تأثیر می‌گذارد و لذا مشارکت همه نهادهای مرتبط با امر حفاظت محیط‌زیست، مستلزم تمرکز زدایی محیط‌زیستی است.^۳

گفتار دوم. نقد و بررسی ماده ۲ قانون حفاظت محیط‌زیست با موازین حقوقی

تردید نیست محیط‌زیست در منابع حقوقی و اسناد بالادستی جمهوری اسلامی ایران در زمره حقوق اساسی و یکی از مصادیق حقوق عامه است و لذا در چند اصل قانون اساسی

۱. سنگانچین فرزامپور، اصغر، بررسی عملکرد سازمان حفاظت محیط‌زیست بعد از انقلاب اسلامی و

برنامه ریزی جهت برنامه‌های آتی، دانشکده محیط‌زیست دانشگاه تهران، سال ۱۳۷۷.

۲. مشهدی، علی، حق بر محیط‌زیست سالم الگوی ایرانی فرانسوی، نشر میزان، سال ۱۳۹۵، ص ۶۱.

۳. فریادی، مسعود، «آسیب شناسی همکاری میان سازمانی در حفاظت محیط‌زیست در حقوق اداری

ایران»، فصلنامه حقوق اداری (علمی - پژوهشی)، دوره ششم، شماره ۱۶، سال ۱۳۹۷، ص ۱۱۷.

بطور مستقیم و غیر مستقیم به آن اشاره شده است. از جمله در اصل پنجاهم قانون اساسی اشاره مستقیم و صریح به محیط‌زیست شده است.

بند اول. چالش‌های حقوقی فراروی اجرای قوانین و مقررات حفاظت محیط‌زیست

متأسفانه در مقام تدوین قانونگذاری برخی از قوانین شکلی مربوط به محیط‌زیست امعان نظر و توجه صائبی صورت نگرفته است و مشکلات زیادی را خصوصاً در اجرای قوانین در پی داشته است. از جمله مشکلات، رخداد تعارض منافع و به تبع آن عدم اجرای قوانین و مقررات حفاظت محیط‌زیست است. لذا ضروری است خلاءهای قانونی شناسائی و از طریق بازنگری در رفع این مشکل اقدام مقتضی صورت گیرد. با وجود ابلاغ سیاست‌های کلی حوزه زیست محیطی از جانب مقام معظم رهبری که بسیار جامع و کامل است اما به‌لحاظ فقدان سیستم قانونی قدرتمند آن طور که شایسته است، بروز و ظهور در مقام اجرا پیدا نکرده است.

علت کاستی‌های موجود را می‌توان در سه قسمت دسته بندی کرد: خلاءهای قانونی مربوط به جایگاه و وظایف سازمان، خلاءهای قانونی در خصوص روابط میان سازمانی این سازمان و دیگر دستگاه‌های مرتبط با محیط‌زیست و سرانجام مشکلات برون سازمانی و فقدان برنامه‌های جامع توسعه پایدار کشور و عدم نظارت فراگیر قوه قضائیه و مجلس بر امور محیط‌زیست، زمینه ساز عدم مدیریت جامع، یکپارچه و کارآمد محیط‌زیست در کشور شده است.^۱

الف. نظرات و دیدگاه‌های حقوقی

۱. برخی از حقوقدانان و کارشناسان محیط‌زیست معتقدند از مهمترین علل اصلی بحران و چالش‌های فراروی زیست محیطی در کشور، عدم اجرای صحیح قوانین و مقررات حفاظت محیط‌زیست است و تجربه نشان داده است که دولت‌ها یکی از ناقضان اصلی قوانین و مقررات محیط‌زیستند^۲ که با هدف استیفاء منافع کوتاه مدت دولتی به تعارض منافع دامن

۱. عبداللهی، محسن و فریادی، مسعود، «چالش‌های حقوقی سازمان حفاظت محیط‌زیست ایران»، تهران، فصلنامه

علوم محیطی، سال هفتم، شماره چهارم، سال ۱۳۸۹، ص ۱۴۳.

۲. غلامپور، علی، «تأثیرات جهانی شدن اقتصاد بر نقش دولت در اقتصاد سیاسی محیط‌زیست در کشورهای در

حال توسعه، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی، فصلنامه سیاست، دوره ۳۷، سال ۱۳۸۶، ص ۳۷.

می‌زنند و با کارشکنی در اجرای صحیح قوانین و مقررات محیط‌زیست، عامل موثر در ایجاد بحران زیست محیطی محسوب می‌شوند. این در حالی است که شورایی عالی محیط‌زیست و سازمان حفاظت محیط‌زیست که مهمترین متولی حفاظت محیط‌زیست است، نیز تحت سیطره دولت است. بنابراین برای رفع بحران و چالش‌های فرا روی حفاظت از محیط‌زیست، باید در ماده ۱ قانون حفاظت محیط‌زیست بازنگری شده و سازمان محیط‌زیست از تحت اشراف قوه مجریه که خود بزرگترین ناقض قوانین حفاظت محیط‌زیست است خارج گردد.

نقد نظریه:

این دیدگاه، مدیریت و کنترل بحران زیست محیطی کشور را، بازنگری در ماده ۱ پیشنهاد می‌کند، تا سازمان حفاظت محیط‌زیست که متولی نظارت بر اجرای قوانین و مقررات محیط‌زیست است از تحت اشراف دولت و مشخصاً نهاد ریاست جمهوری خارج گردد.^۱

نکاتی در مورد این نظریه قابل ملاحظه است:

۱- علت یابی بروز بحران زیست محیطی در کشور در این نظریه کاملاً منطقی و مطابق با واقع است اما راه حل ارائه شده تبعات منفی دیگری را در پی خواهد داشت از جمله: ۱-۱- خش عمده‌ای از اجرای سیاست‌های کلیدی محیط‌زیست بر عهده دولت‌ها است و تکلیف قوه مجریه، حفظ محیط‌زیست و جلوگیری از تخریب آن است، این بدان معناست که افراد (و گروه‌ها) به تنهایی نمی‌توانند امور مربوط به محیط‌زیست سالم را سازماندهی و یا تهدیدات را پیش‌بینی کنند.^۲ علاوه بر آنکه به دلیل ماهیت نظام حقوقی ناشی از شناسایی حق بر محیط‌زیست، اجرای بسیاری از سیاست‌ها و قوانین و مقررات مربوط به تضمین این حق در ید انحصاری دولت (قوه مجریه) است.^۳

۱-۲- اغلب مولفه‌های زیست محیطی و بسترهای آن تحت اشراف دستگاه‌های دولتی است و مهمترین آثار مسئولیت دولت در حفاظت از محیط‌زیست را باید در نظام حقوقی ساختار سازمانی و نهادی حفاظت از محیط‌زیست جستجو کرد و کمتر وزارتخانه یا سازمان دولتی را می‌توان یافت که تعهدات و تکالیفی در این زمینه نداشته باشد خصوصاً وزارت خانه‌های صنعت و معدن و تجارت، راه و شهرسازی، نفت و نیرو، که بودجه و امکانات و ابزارهای مادی و معنوی و نیروی انسانی گسترده و تاثیر گذار بر محیط‌زیست را در اختیار

۱. مرادحاصل و همکاران، مجله علوم و تکنولوژی محیط‌زیست، مقاله «ارزیابی نقش دولت در چالش‌های

زیست محیطی ایران»، دوره دهم، سال ۱۳۸۷، شماره ۴.

۲. مشهدی، علی، حق بر محیط‌زیست سالم الگوی ایرانی فرانسوی، نشر میزان، سال ۱۳۹۵، ص ۸۵.

۳. همان، ص ۲۳۷.

دارند که خروج این سازمان از مجموعه دولت، عملاً موجب از دست دادن سرمایه‌های عظیم و پشتوانه‌های بستر ساز در ساز و کار بهسازی محیط‌زیست خواهد شد و هیچ نهاد جایگزین دیگری اعم از سایر قوا (قوه قضائیه و مقننه) و یا نهاد مستقل دیگر دارای چنین پتانسیلی نخواهد بود.

۱-۳- همکاری نیم بند دستگاه‌های دولتی در حفاظت از محیط‌زیست و مساعدت در اجرای برخی قوانین و مقررات مرهون ساختار کنونی است که با خروج سازمان حفاظت محیط‌زیست از مجموعه قوه مجریه، خطر دور زدن قوانین و مقررات زیست محیطی مضاعف می‌شود.

۱-۴- در ساختار کنونی، دولت پاسخگوی وضعیت بحران‌های زیست محیطی است و اهرم‌هایی نیز برای وادار کردن دولت به پاسخگویی از قبیل کمیسیون اصل ۹۰، بازرسی کل کشور و تریبون نمایندگان مجلس وجود دارد اما با خروج سازمان از زیر مجموعه‌های قوه مجریه، عملاً مسئولیت پاسخگویی دولت بعنوان متولی نظارت و اجرای قوانین زیست محیطی سلب می‌شود.

۱-۵- در این دیدگاه صرفاً به تغییر بنیادین در ساختار سازمانی سازمان حفاظت محیط‌زیست پرداخته شده است و هیچ راه کار متقن حقوقی و علمی برای مشخصات و ویژه گی‌های نهاد جایگزین ارائه نشده است.

۱-۶- این دیدگاه جنبه آرمانی داشته و بلحاظ مخالفت شدید دولت و ملاحظات مذکور در بند ۱، عملاً تحقق آن فوق‌العاده دور از دسترس است و مطمئناً طرح آن در پیچ و خم فرایند قانونگذاری، مدت‌ها معطل خواهد ماند.

۱-۷- تردیدی نیست جایگاه اصلی سازمان حفاظت محیط‌زیست نظارتی است ولی واقعیت آن است که امور اجرائی مربوط به محیط‌زیست نقش عمده و گسترده در اجرا و رعایت قوانین و مقررات محیط‌زیست را ایفا می‌کند که تماماً در حیطه دولت است از قبیل دستورالعمل‌های شیوه استقرار واحدهای تولیدی، صنعتی و معدنی، بررسی وضعیت اضطراری آلودگی هوا، مدیریت پسماند مواد شیمیایی، چگونگی پایش طرح‌های زیست محیطی، حمل و نقل جاده ای مواد خطرناک، معاینات فنی کارخانجات و خودروها و..... که با مراجعه به آئین نامه‌ها و دستورالعمل‌های این سازمان بخوبی می‌توان به اهمیت آن واقف شد.^۱ بنابراین تغییر بنیادی در ساختار این سازمان لطمه غیر قابل جبران به مسئولیت پذیری بخش امور اجرائی و عملیاتی محیط‌زیست وارد خواهد کرد.

۱. سازمان حفاظت محیط‌زیست، آئین نامه‌ها و دستورالعمل‌های قوانین و مقررات محیط‌زیست.

۲. دیدگاه دیگر بحران موجود را ناشی از ضعف سازمانی و محدودیت اختیارات و عملکرد و منابع سازمان حفاظت محیط‌زیست دانسته و راه چاره را در تبدیل سازمان به وزارتخانه جستجو می‌کند. بر اساس این دیدگاه، با افزایش قدرت تشکیلاتی حفاظت محیط‌زیست در درون دولت می‌توان بحران و مشکلات موجود را برطرف کرد.^۱

نقد نظریه:

اگر چه ایده تبدیل سازمان حفاظت محیط‌زیست به وزارتخانه، صرفاً یک ایده در حد کارشناسی نبوده است بلکه بصورت جدی و در قالب طرحی قانونی از طرف ۵۷ نماینده مجلس شورای اسلامی برای بررسی به کمیسیون اجتماعی مجلس شورای اسلامی تقدیم شد. اما به لحاظ اشکالات عدیده مسکوت ماند. در اینجا به برخی از اشکالات این نظریه و طرح اشاره می‌کنیم:

۱- در حال حاضر سازمان حفاظت محیط‌زیست زیر مجموعه نهاد ریاست جمهوری است و رئیس آن نیز، معاون رئیس جمهوری محسوب می‌شود. از این رو، معاون رئیس جمهوری دارای سمتی فراگیرتر از وزیر است. در شرایط حاضر سازمان حفاظت محیط‌زیست به دلیل رتبه برتر می‌تواند به همه وزارتخانه‌ها دستوراتی ابلاغ و آنها را بدلیل عدم هماهنگی با سازمان در اجرای قوانین و مقررات محیط‌زیست بازخواست کند اما با تبدیل به وزارتخانه، با سایر وزارتخانه‌ها همسطح خواهد بود و از قدرت نیم بند نظارتی کنونی نیز کاسته خواهد شد

۲- تشکیل وزارتخانه محیط‌زیست و منابع طبیعی قدرت نظارتی سازمان محیط‌زیست را مختل می‌سازد زیرا سازمان حفاظت محیط‌زیست یک نهاد نظارتی و وزارت خانه یک نهاد اجرایی است. واقعیت آن است تجربه نشان داده است، ایجاد تغییرات ساختاری بنیادین و افزایش تعداد وزارت خانه‌ها علیرغم هزینه‌های سنگین، ثمرات ملموسی را در پی نداشته است

۳- سازمان حفاظت محیط‌زیست بر اساس قانون ایجاد شده و تغییر آن به وزارتخانه علاوه بر آنکه مغایر با ماده ۳۵ قانون برنامه پنجم توسعه بود، مغایر با ماده قانون برنامه ششم توسعه نیز هست. بنابراین، سازمان با ساختار فعلی مذکور در ماده ۱ قانون حفاظت محیط‌زیست و با لحاظ تغییر در مواد شکلی و ساختاری این قانون به مراتب تاثیرگذارتر خواهد بود.

۱. عبداللهی، محسن و فریادی، مسعود، «چالشهای حقوقی سازمان حفاظت محیط‌زیست ایران»، تهران، فصلنامه علوم

محیطی، سال هفتم، شماره چهارم، سال ۱۳۸۹، ص ۱۴۳.

۴- نکته قابل توجه اینکه بحث تبدیل سازمان محیط زیست به وزارتخانه در برنامه سوم و پنجم توسعه نیز مطرح شده بود. این در حالی است که در موارد مشابه تجربه موفق را شاهد نیستیم بطوریکه در چند سال اخیر همواره در کشور شاهد تغییر در ساختار دستگاه‌های مختلف دولتی بودیم بدون آنکه تاثیر ملموسی در رفع مشکلات و چالش‌های موجود داشته باشد. ولذا تا زمانیکه جایگاه واقعی سازمان محیط زیست که جایگاهی حاکمیتی است ترسیم نگردد قطعاً فربه کرده آن در قالب وزارتخانه نتیجه بخش نخواهد بود.

۳. برخی از صاحب نظران و کارشناسان محیط زیست، معتقدند برخی از قوانین ماهوی قانون حفاظت محیط زیست بلحاظ کهنه بودن، دارای کارایی لازم نبوده و زمینه را برای ظهور تعارض منافع فراهم نموده است و لذا تجدید نظر در قوانین ماهوی قوانین حفاظت محیط زیست برای رفع موانع و چالش‌های زیست محیطی ضروری است.^۱

نقد نظریه :

واقعیت آن است که تغییر و تحول قوانین و مقررات ماهوی مورد عمل سازمان حفاظت محیط زیست نشانگر روند رشد و توسعه کشور و ارتقاء نیازهای محیط زیستی است و تحولات روز افزون و رو به رشد توسعه صنعتی و توسعه اقتصادی در کشور نیاز به بازنگری و تغییر و تحول برخی از قوانین محیط زیست امری بدیهی و اجتناب ناپذیر است و لذا ناکارآمدی برخی از ضوابط و قوانین قدیمی ایجاب می‌نماید تا با تنقیح قوانین نسبت به بازنگری یا اصلاح آنها و تدوین قوانین و مقررات جدید اقدامات موثری صورت گیرد. اما واقعیت دیگری نیز در میان است و آن اینکه آیا دلیل اصلی وضعیت بحرانی و نابسامان امور زیست محیطی در کشور، فقدان و یا کمبود قوانین و مقررات ماهوی زیست محیطی است و یا عدم اجرای قوانین موجود؟ در پاسخ به این پرسش باید اذعان نمود اگر چه قوانین و مقررات موجود محیط زیست دارای نواقص و کاستی‌هایی است اما قطعاً بحران فزاینده کنونی زیست محیطی ناشی از آن نیست زیرا با تنوع و گستردگی قوانین موجود خلاء قابل توجهی از نظر فقدان قوانین به چشم نمی‌خورد و لذا اگر قوانین و مقررات موجود به خوبی اجرا می‌شد کشور در وضعیت اسفبار کنونی قرار نمی‌گرفت و لذا مهم‌ترین مشکل حفاظت از محیط زیست عدم اجرای صحیح قانون است.

۱. کریمی، داریوش، مدیرکل حقوقی سازمان حفاظت محیط زیست، خبرگزاری ایرنا، ۹ اسفند ۱۳۹۵. کد خبر ۸۲۴۴۵۸۳۴

۴. برخی از صاحب نظران، ضعف دانش زیست محیطی در کشور و بروز نبودن قوانین موجود و فقدان آموزش‌های نوین را از علل اصلی چالش‌های زیست محیطی قلمداد می‌کنند و معتقدند تدوین قوانین نوین آموزشی و ارتقا دانش زیست محیطی منطبق با استانداردهای بین‌المللی و همراه با ارائه آموزش‌های کاربردی، بهترین راه حل معضل زیست محیطی در کشور است. کما اینکه با ایجاد و تداوم یک نهضت آموزشی با هدف تغییر رفتار و اصلاح بینش عمومی نسبت به محیط‌زیست، به عنوان مقدمه عمل برای دستیابی به توسعه پایدار می‌توان به این امر مهم دست یافت. زیرا در شرایط کنونی کشور، با وجود تلاش‌های صورت گرفته، دستاوردها محدود و ناچیزی حاصل شده است. بنابراین ما باید درک کنیم مشکل اساسی محیط‌زیست ایران، انقراض یوزپلنگ نیست، بلکه انقراض متخصص محیط‌زیست و بخصوص اکولوژیست است.^۱

نقد نظریه:

نقش آموزش در ارتقاء کیفی مولفه‌های زیست محیطی امری مسلم و غیر قابل انکار است زیرا آموزش مربوط به امور محیط‌زیست یک فرآیند هدفمند است که هدف آن آگاه نمودن مردم نسبت به مسئولیت‌های خود در قبال مسائل محیط‌زیست است چون این آموزش‌ها انگیزه، مشارکت، تعهد و مهارت‌های فردی و جمعی در حل مشکلات محیط‌زیست را افزایش می‌دهد. اما نکاتی را باید مد نظر قرار داد.

علت اساسی نقض قوانین و مقررات محیط‌زیست که کشور از آن رنج می‌برد به ضعف آموزش عمومی و ضعف آگاهی‌ها و عدم فرهنگ سازی مردم نسبت به رعایت شئون زیست محیطی بر نمی‌گردد چرا که ناقضان اصلی حریم محیط‌زیست کسانی هستند که کاملاً آگاه به دانش محیط‌زیست بوده و اساساً خود را متولی حفاظت از محیط‌زیست معرفی می‌کنند. کافی است برای اثبات این مدعا به آمار نقض قوانین و مقررات از جانب دستگاه‌های دولتی توجه نمود. اگر مسئله تخریب در محیط‌زیست کشور را بررسی کنیم، بخش قابل توجهی از این تخریب توسط دستگاه‌های اجرایی و نهادهای دولتی صورت می‌گیرد. یعنی تصمیماتی که اتخاذ می‌شود، کمتر با مصالح محیط‌زیست کشور سازگار است.

۱. شبیری، سید محمد وهمکاران، مجله پژوهش‌های محیط زیست، مقاله «تدوین مدل مفهومی توسعه آموزش محیط

زیست با ارزیابی عوامل راهبردی» سال ۷، شماره ۱۴

ب. آسیب شناسی ساختار حقوقی شورای عالی محیط‌زیست و سازمان وابسته

علیرغم آنکه جایگاه اداری سازمان حفاظت محیط‌زیست به عنوان معاونت رییس جمهوری، جایگاهی مطلوب در سلسله مراتب نظام اداری کشورمان محسوب می‌شود اما در عین حال این جایگاه، متناسب با اهمیت امور محیط‌زیست نیست. زیرا ساختار کنونی تشکیلات سازمانی محیط‌زیست که شورای عالی محیط‌زیست در راس آن قرار دارد از نوع شورای اداری درون قوه‌ای است و عملاً وزارتخانه‌ها قسمت اعظم امور عمومی محیط‌زیست را در دست گرفته‌اند و اغلب تصمیم‌های مهم زیست محیطی متناسب با منافع آنان اتخاذ می‌گردد. بدین منظور وزارتخانه‌ها غالباً اختیارات گسترده‌ای در حوزه صلاحیت خود دارند و در واقع نظام اداری مرتبط با محیط‌زیست، یک نظام وزارتخانه محور بوده و از کارایی لازم برخوردار نیست تا جائیکه سازمان حفاظت محیط‌زیست از سوی برخی دستگاه‌های دولتی که طرفدار توسعه اقتصادی کشور هستند به عنوان یک نهاد مزاحم توسعه نگاه می‌شود و لذا به جهت ضعف جایگاه حقوقی نتوانسته است با وجود اهمیت یافتن مسایل محیط‌زیستی در ایران و جهان، به وظایف قانونی خود عمل کند. بلکه صرفاً حق ارسال پیشنهادهای قانونی به هیأت دولت را دارد که اگر با منافع وزارت خانه‌های ذینفع در تضاد باشد به بایگانی سپرده می‌شود.

بنابراین با توجه به اینکه در اکثر موارد دولت‌ها و هیئت وزیران، اولویت هدف گذاری در تصمیمات اقتصادی و اجتماعی خود را در راستای برآورده نمودن توقعات کوتاه مدت مردم یعنی رفاه اجتماعی و اقتصادی ترسیم می‌کنند و توجه کافی به بررسی لوایح پیشنهادی سازمان که به نوعی در برابر توسعه اقتصادی کوتاه مدت دولت قرار می‌گیرد، نمی‌شود لذا در صورتی که لوایح پیشنهادی سازمان محیط‌زیست با دیدگاهها و سیاست‌های وزارتخانه‌های قدرتمند مانند نیرو، نفت، صمت، کشاورزی تعارض داشته باشد با توجه به رویه تصمیمگیری هیأت وزیران، در عمل این احتمال وجود دارد دیدگاه‌های سازمان در سایه اقتدار این وزارتخانه‌ها کمرنگ باقی مانده و قدرت ابتکار سازمان هم محدود به اراده هیأت وزیران می‌شود. به عنوان نمونه دولت با موافقت ایجاد طرح‌های بزرگ عمرانی از قبیل احداث بزرگراه و شهرک سازی در داخل مناطق حفاظت شده و... بیشترین تخریب و آلودگی توسط دستگاه‌های دولتی را رقم می‌زند و از حیث کمی نقض‌های این قوه نسبت به دو قوه مقننه و قضائیه خیلی بیشتر است.^۱ به همین دلیل با توجه به نقش تخریبی برخی از دستگاه‌های دولتی در محیط‌زیست برخی از کارشناسان حوزه محیط‌زیست در مورد حدود

۱. مهرپور، حسین، وظیفه دشوار نظارت بر اجرای قانون اساسی، چاپ اول، تهران، انتشارات نشر ثالث، سال ۱۳۸۴.

تصدی دولت در امر محیط‌زیست و نسبت تکالیف دولت و حفظ محیط‌زیست در آموزه‌های حقوق عمومی دیدگاهی بد بینانه اتخاذ کرده‌اند و با رویکردی تند از ضرورت عدم حضور دولت یا حضور حداقلی آن در امر حفاظت دفاع می‌نمایند (رویکرد بدون دولت) در این رویکرد دولتها نه تنها حافظان خوبی نیستند، بلکه حضور و نقشی به دولتها در این زمینه به معنای تخریب و نابودی محیط‌زیست خواهد بود. در این رویکرد از دولتها خواسته میشود که در امر حفاظت از محیط‌زیست مداخله‌ای ننمایند و آن را به سایر بازیگران واگذار نماید. بر اساس این رویکرد، مهمترین دلایل ناتوانی و ضعف دولت در حفظ محیط‌زیست را می‌توان در دلایلی از جمله: ضعف نهادهای نظارتی مانند سازمان حفاظت محیط‌زیست، قدرت زیاد سازمانهای متصدی توسعه نظیر وزارت نفت و صنایع، فساد اداری، ساختار اقتصاد رانتی، انحصارات دولتی، نقش مسلط دولت در اقتصاد، تحدید رقابت عدم کارایی نیروی انسانی حافظ محیط‌زیست، عدم شفافیت، ضعف انگیزه‌ها، ضعف قوانین و مقررات دانست.^۱

نکته قابل توجه اینکه با وجود عضویت رییس سازمان محیط‌زیست در این شوراها اما این حضور چندان موثر نیست چرا که ریاست اغلب این شوراها با وزیر است و رییس سازمان به عنوان عضو غیر موثر که نهایتاً رأی مساوی با دیگر اعضا خواهد داشت، شرکت می‌کند. در حالیکه که این سازمان باید نقشی فعال و گسترده در حمایت از مواضع حقوقی سازمان و نیز تهیه مبانی حقوقی لازم برای حفاظت از محیط‌زیست ایفا کند که لازمه آن برخورداری از جایگاه سازمانی شایسته است.^۲

بند دوم. بررسی نقص جایگاه قانونی شورای عالی و سازمان حفاظت محیط‌زیست

از چالش‌های مهم فراروی دستگاه مسئول حفاظت محیط‌زیست، صلاحیت‌های قانونی و موازی سایر نهادهای دولتی در این خصوص است.

الف. نقص قانونی مسئولیت سازمان، با دیگر دستگاه‌های مرتبط با محیط‌زیست

با تعدد و تنوع مراجع تصمیم‌گیری حوزه محیط‌زیست و در سایه عدم اقتدار سازمان و انفعال شورای عالی سیاستگذاری، برخی از صلاحیت‌ها در انحصار دیگر نهادها است و برخی

۱. مشهدی، علی، حق بر محیط زیست سالم الگوی ایرانی فرانسوی، نشر میزان، سال ۱۳۹۵، ص ۵۹.

۲. عبداللهی، محسن و فریادی، مسعود، «چالش‌های حقوقی سازمان حفاظت محیط زیست ایران»، تهران، فصلنامه علوم محیطی، سال هفتم، شماره چهارم، سال ۱۳۸۹، ص ۱۴۳.

دیگر نیز به صورت مشترک در اختیار سازمان حفاظت محیط زیست و دیگر نهادها قرار گرفته و نمی‌توان سازمان حفاظت محیط زیست را تنها نهاد قانونی رسیدگی به مسایل محیط زیستی دانست. بر اساس آمار موجود، حدود ۳۸ نهاد و دستگاه که هر کدام با سیاست‌های خود محورانه و گاهی فعالیت‌های کاملاً موازی، خود را متولی و متصدی امور زیست محیطی قلمداد می‌کنند.

ب. عدم تناسب مفاد ماده ۲ با اسناد بالا دستی:

بر اساس مطالعات و پژوهش‌های انجام شده سهم قابل توجهی از بحران کنونی در محیط زیست کشورمان، نتیجه عدم تناسب برخی از قوانین شکلی قانون حفاظت محیط زیست از جمله ماده ۲ این قانون با قوانین و اسناد بالا دستی از قبیل اصل پنجاهم قانون اساسی، قانون برنامه ششم توسعه کشور مصوب ۹۵/۱۲/۲۱ و همچنین سند سیاست‌های کلی محیط زیست ابلاغی از جانب مقام معظم رهبری در تاریخ ۱۳۹۴/۸/۲۶، است

۱- طبق بند ۹ ماده ۳۸ قانون برنامه ششم توسعه در بخش ۹ این قانون که اختصاص به محیط زیست و منابع طبیعی دارد، دولت جمهوری اسلامی موظف است اقدامات موثری را جهت حفاظت از محیط زیست به عمل آورد. از جمله « نظارت بر ارزیابی راهبردی محیط زیست (SEA) در سیاست‌ها و برنامه‌های توسعه‌ای و ارزیابی اثرات زیست محیطی (EIA) طرح‌های بزرگ کلیه دستگاه‌های اجرائی و بخش‌های خصوصی و تعاونی، نهادهای عمومی غیردولتی در پهنه سرزمینی از جمله مناطق آزاد تجاری و صنعتی براساس شاخص‌ها، ضوابط و معیارهای پایداری محیط زیست». با مستنداتی که در مورد آثار و تبعات انحصار دولت در سیاستگذاری امور محیط زیست، در قالب شورای عالی سیاستگذاری محیط زیست، در مباحث گذشته ذکر شد، تحقق این بند از ماده ۳۸ قانون برنامه ششم توسعه بشدت دور از انتظار است زیرا برخی از دستگاه‌های دولتی با پشت‌گرمی ترکیب این شورا و در راستای سیاست منافع اقتصادی دولت، قوانین آمره زیست محیطی را دور می‌زنند.

۲- طبق سند ابلاغی سیاست‌های کلی محیط زیست از جانب مقام معظم رهبری به روسای قوای سه گانه خصوصاً بندهای ۱، ۲، ۳، ۴ این سند، نکات زیر قابل توجه است:

۱-۲- مخاطب بودن سران قوای سه گانه در این سند دلیل بر جایگاه حاکمیتی قوانین و مقررات محیط زیست آنهم در قالب حاکمیت فراگیر و بعنوان رسالت نظام و حکومت در تحقق واجرائی شدن سند مذکور است.

- ۲-۲- طبق این سند، مسئولیت سران قوا در قبال این سند بنحو مشارکتی فعال است که تحقق مشارکت فعال با حضور پررنگ در شورایی عالی سیاستگذاری ممکن خواهد بود.
- ۲-۳- بر اساس بند ۱ این سند، مدیریت جامع، هماهنگ و نظام مند منابع حیاتی از پایه‌های اصلی محیط‌زیست قلمداد شده است که واکاوی در هر یک از این عناوین (جامع، هماهنگ، نظام مند) نشانگر لزوم نقش مدیریت قوای سه گانه در تحقق مفاد بند ۱ است.
- ۲-۴- در این بند، بستر مدیریت جامع، هماهنگ و نظام مند، افزایش توانمندی‌های حقوقی و ساختاری بیان شده است که به روشنی ناظر بر لزوم بازنگری در توانمندی حقوقی و ساختاری کنونی سازمان می‌باشد که بر اساس مباحث گذشته بهترین و مناسب‌ترین راهکار در بستر سازی، بازنگری ساختاری در ماده ۲ این قانون است.
- ۲-۵- در بند ۲ این سند، ایجاد نظام یکپارچه ملی محیط‌زیست مورد تاکید قرار گرفته است، که قطعاً تحقق آن با انحصار قوه مجریه در تصمیم‌گیری‌های مهم در قالب شورایی عالی سیاستگذاری در حوزه محیط‌زیست، همخوانی ندارد و نیازمند مشارکت مستقیم همه ارکان نظام در تصمیمات مربوط به امور زیست محیطی در این شوری است.
- ۲-۶- در بند ۳، با وجود بحران کنونی در حوزه محیط‌زیست، اصلاح شرایط زیستی به منظور برخوردار ساختن جامعه از محیط‌زیست سالم و رعایت عدالت و حقوق بین نسلی مورد توجه قرار گرفته است، با توجه به عملکرد برخی دستگاه‌های دولتی در نقض فاحش قوانین و مقررات محیط‌زیست، اصلاح شرایط، با انحصار شکنی اختیارات دولت در تصمیم‌گیری‌های درون‌گروهی، امکان‌پذیر خواهد بود.
- ۲-۷- در بند ۴، پیشگیری و ممانعت از انتشار انواع آلودگی‌های غیرمجاز و جرم‌انگاری تخریب محیط‌زیست و مجازات مؤثر و بازدارنده آلوده‌کنندگان و تخریب‌کنندگان محیط‌زیست و الزام آنان به جبران خسارت، از بندهای الزام‌آور این سند است ولی برخی دستگاه‌های دولتی در سایه مفاد ماده ۲ عملاً معاف از رعایت این الزامات و مجازات‌ها هستند.

نتیجه :

بحران زیست محیطی در کشور متأثر از عوامل مختلفی است. بررسی‌ها نشان می‌دهد تعارض منافع در حوزه محیط زیست به عنوان مهمترین عامل تاثیرگذار در ایجاد بحران و چالش‌های کنونی زیست محیطی کشور است و زمینه ساز نقض قوانین و مقررات محیط زیست می‌باشد. مطابق نتایج این پژوهش، اهمال در مقابله با تخلفات برخی از دستگاه‌های دولتی، در سایه انحصار و سیطره قوه مجریه بر مهمترین نهاد نظارتی زیست محیطی کشور و با تکیه بر مفاد ماده ۲ قانون حفاظت محیط زیست، و همچنین تبعیض و فقدان ضمانت کافی قانونی در مقابله با متخلفان و ناقضان قوانین حفاظت محیط زیست در سایه ضعف قوانین شکلی آئین دادرسی جرائم زیست محیطی، با وجود بستر مناسب فقهی و حقوقی، خسارت و زیان‌های جبران ناپذیری را بر ملت و مملکت وارد کرده است. از عوامل اصلی و تاثیر گذار در ایجاد بحران و چالش‌های کنونی زیست محیطی کشور می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- ۱- در وضعیت کنونی، کارائی مطلوب قوانین ماهوی قانون حفاظت محیط زیست با وجود مستندات قوی قانونی و اسناد بالادستی از قبیل اصل پنجاهم قانون اساسی، بند الف ماده ۳۸ قانون برنامه ششم توسعه اقتصادی کشور و بندهای ۱۰، ۴، ۱، سند ابلاغی سیاست‌های کلی محیط زیست از جانب مقام رهبری بشدت زیر سوال است. با بازنگری در ماده ۲، بستر لازم برای مدیریت و کنترل بحران و چالش‌های فراروی زیست محیطی کشور، فراهم می‌گردد
- ۲- با تبدیل شورای عالی حفاظت محیط زیست از شورای اداری درون قوه ای (قوه مجریه) به شورای فرا قوه ای (عضویت ثابت قوای قضائیه و مقننه در این شورا) و نهاد حاکمیتی، پدیده زیانبار تعارض منافع در حوزه محیط زیست مرتفع، و موانع و چالش‌های فراروی اجرای قوانین حفاظت محیط زیست کشور برطرف می‌گردد .
- ۳- زمینه اجرای قوانین محیط زیست بر پایه منافع و مصالح بلند مدت کشور و به دور از تبعیض و ویژه گرایی فراهم می‌گردد .
- ۴- قدرت بازدارندگی و پیشگیری از تخلفات بزرگ برخی از دستگاه‌ها و شرکت‌های دولتی با رفع تعارض منافع طرف‌های ذینفع، افزایش می‌یابد .
- ۵- دستگاه‌ها و شرکت‌های دولتی ملزم به ترسیم سیاست‌های اقتصادی خود در چهارچوب رعایت قوانین حفاظت از منابع طبیعی و محیط زیست خواهند شد.
- ۶- پیگرد قضائی تخریب کنندگان بزرگ محیط زیست با تثبیت جایگاه حاکمیتی سازمان محیط زیست با هدف تأمین منافع و مصالح عمومی کشور، با تکیه بر قاعده لاضرر و بر اساس نظریه حقوقی مسئولیت محض در قبال تخلفات زیست محیطی، امکان پذیر خواهد شد.

فهرست منابع

منابع فارسی

الف. کتاب‌ها

- ۱- اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران جلد سوم، سال ۱۳۶۴.
- ۲- سند ابلاغ سیاست‌های کلی محیط‌زیست رهبر انقلاب اسلامی مورخ ۱۳۹۴/۸/۲۶.
- ۳- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، نشر مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- ۴- قانون حفاظت و بهسازی محیط‌زیست، نشر مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- ۵- قانون اداری جمهوری اسلامی ایران، نشر مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- ۶- قانون برنامه پنجساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، روزنامه رسمی کشور، شماره ۲۰۹۹۵ سال ۱۳۹۵.
- ۷- قانون مدیریت خدمات کشوری، ماده ۸ بندط، نشر مرکز پژوهش مجلس شورای اسلامی.
- ۸- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، مصوبات مجلس شورای ملی، دوره ۱۹، چاپ ۱، جلد ۲.
- ۹- مشهدی، علی، حق بر محیط‌زیست سالم الگوی ایرانی فرانسوی، نشر میزان، سال ۱۳۹۵ ص ۸۵.
- ۱۰- مهرپور، حسین، وظیفه دشوار نظارت بر اجرای قانون اساسی، چاپ اول، تهران، انتشارات نشر ثالث، سال ۱۳۸۴.

ب. مقاله‌ها

- ۱- سنگانچین فرزامپور، اصغر، بررسی عملکرد سازمان حفاظت محیط‌زیست بعد از انقلاب اسلامی و برنامه ریزی جهت برنامه‌های آتی، دانشکده محیط‌زیست دانشگاه تهران، سال ۱۳۷۷.
- ۲- عبداللهی، محسن و فریادی، مسعود، چالش‌های حقوقی سازمان حفاظت محیط‌زیست ایران، تهران، فصلنامه علوم محیطی، سال هفتم، شماره چهارم، سال ۱۳۸۹، ص ۱۴۳.
- ۳- غلامپور، علی، تأثیرات جهانی شدن اقتصاد بر نقش دولت در اقتصاد سیاسی محیط‌زیست در کشورهای در حال توسعه: مورد ایران، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی، فصلنامه سیاست، دوره ۳۷، ص ۳۷، سال ۱۳۸۶.

- ۴- فریادی، مسعود، آسیب شناسی همکاری میان سازمانی در حفاظت محیط‌زیست در حقوق اداری ایران، فصلنامه حقوق اداری (علمی - پژوهشی)، دوره ششم، شماره ۱۶، سال ۱۳۹۷.
- ۵- قائم، پونه و شبیری، سید محمد و همکاران، تدوین مدل مفهومی توسعه آموزش محیط‌زیست با ارزیابی عوامل راهبردی، مجله پژوهش‌های محیط‌زیست سال ۷، شماره ۱۴۴۷، سال ۱۳۹۵.
- ۶- کد خدائی، عباسعلی و آقایی، مسلم، تبیین مفهوم اصل عدم تفویض قانون گذاری در پرتو اصل برتری قانون اساسی، فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، دوره ۱۴، شماره ۳۸، سال ۱۳۹۱، ص ۷۷.
- ۷- کد خدائی، عباسعلی و آقایی، مسلم، تبیین مفهوم اصل عدم تفویض قانون گذاری در پرتو اصل برتری قانون اساسی، فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، دوره ۱۴، شماره ۳۸، سال ۱۳۹۱، ص ۷۷.
- ۸- محمد جانی، اسماعیل، تحلیل وضعیت بحران آب در کشور و الزامات مدیریت آن، فصلنامه روند «سال ۲۱، شماره ۶۵، سال ۱۳۹۳، ص ۱۲۶.
- ۹- مرادحاصل و همکاران، ارزیابی نقش دولت در چالش‌های زیست محیطی ایران، مجله علوم و تکنولوژی محیط‌زیست، دوره دهم، شماره ۴، سال ۱۳۸۷.
- ۱۰- مشهدی، علی و همکاران، حقوق شوراهای اداری، بررسی حقوقی جایگاه و وضعیت نهادهای شورائی در ساختار قوه مجریه ایران، ناشر معاونت تدوین و تمقیح و انتشار قوانین و مقررات ریاست جمهوری، ص ۵۳، سال ۱۳۸۹.
- ۱۱- مشهدی، علی، دولت و محیط‌زیست: از رویکردهای بدون دولت تا رویکردهای مشارکت، فصلنامه دولت پژوهی، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دوره ۲، شماره ۸، سال ۱۳۸۹.
- ۱۲- همتی، مجتبی، شورای عالی اداری در نظام حقوقی ایران در پرتو دولت قانون مدار صوری، مجله حقوقی داور، سال اول، شماره اول، سال ۱۳۸۴.

سایت‌ها

۱- پایگاه خبرگزاری ایرنا

<https://www.irna.ir/news/83582078>

۲- پایگاه خبرگزاری ایسنا

www.isna.ir/news/98100100187



۳- سایت سازمان حفاظت محیط‌زیست

<https://www.doe.ir/portal/home>

A legal Solution to Resolve the Conflicts of Interest in Implementation of Environmental Laws and Regulations

Meisam Nasehi *

Ali Faghih Habibi **

Keyvan Sedaghati ***

Abstract:

Our country is dealing with an undeniable environmental crisis which has overshadowed both the physical and mental health of people and the political, social, and economical security. Part of this crisis is caused by the mismanagement and unlawfulness of some of the government agencies due to conflicts of interest between ministerial interests and national interests, and the other part is the inefficiencies in some of the structural and formal laws concerning the Environmental Protection Act which in itself provides the ground for different conflicts of interest. Therefore, in order to overcome this crisis and environmental challenge in the country, which is a catastrophic threat, to achieve sustainable environmental development, and to a beneficial solution for all the involved parties, the modification of some formal articles in the Environmental Protection Law is imperative. Article 2, is the most effective and low-cost solution with the quickest feedback. In this study, through the application of jurisprudential and legal principles, the opinions of jurists in the field of environment, and solid evidences, the necessary basis for revising Article 2 is provided by valid legal solutions. These solutions are presented with the aim of transforming the Supreme Environmental Council from a governmental administration to an inter-ministerial council between the three forces, in order to diminish the governmental monopoly over the Environmental Protection Agency which in itself has the basis for conflicts of interest and a part of environmental crisis.

Keywords: solution, legal, Conflict of interest, the rules, the environments.

*.PhD student in Jurisprudence and Fundamentals of Law Faculty of Theology, Qom University, Qom, Iran(Corresponding Author) Shahine1342@yahoo.com

** .Assistant Professor of Jurisprudence and Fundamentals of Law, Faculty of Theology, Qom University, Qom, Iran dr.mjheydari@gmail.com

***.: Assistant Professor of Jurisprudence and Fundamentals of Law, Faculty of Theology, Qom University, Qom, abasaleh.s@gmail.com