DOI: 10.22034/mral.2025.2044067.1663

تاریخ ارسال: ۱۴۰۳/۰۸/۰۶ | تاریخ پذیرش: ۱۴۰۴/۰۲/۱۹

صلاحیت مقررات‌گذاری محیط زیستی سازمان حفاظت محیط زیست

مسعود فریادی[۱]

مرتضی نجابت‌خواه[۲]

چکیده

سازمان حفاظت محیط زیست در ایران متصدی اصلی حفاظت محیط زیست است و به عنوان معاونت رئیس جمهور و یک نهاد حاکمیتی جایگاه سازمانی بالایی در سلسله مراتب اداری کشور دارد. حفاظت موثر از محیط زیست مستلزم بهره‌مندی از ابزارها و صلاحیت کافی مقررات‌گذاری محیط زیستی است. در این راستا این مقاله با روش توصیفی و تحلیلی حقوقی به طرح و بررسی این مسأله پرداخته است که آیا سازمان حفاظت محیط زیست از صلاحیت‌های کافی و متناسب برای مقررات‌گذاری محیط زیستی برخوردار بوده و می‌توان آن را یک نهاد تنظیم‌گر در حوزه محیط زیست دانست یا نه. در پایان چنین نتیجه‌گیری شده است که سازمان حفاظت محیط زیست با وجود بهره‌مندی از یک جایگاه سازمانی مناسب در حقوق اداری کشور، از صلاحیت مقررات‌گذاری مقتضی در زمینه حفاظت محیط زیست برخوردار نیست و این چالش می‌تواند منجر به ضعف در ایفای وظایف این سازمان و اجرای نامناسب قوانین و مقررات محیط زیستی موجود شود. حال آنکه این سازمان می‌توانست به عنوان یک نهاد حاکمیتی، در بسیاری از عرصه‌های محیط زیستی و در چارچوب قانون مصوباتی برای تسهیل اجرای قوانین و مقررات محیط زیستی برای دستگاه‌های اجرایی و بخش خصوصی، رفع ابهامات و خلاء‌های مقررات محیط زیستی موجود و افزایش هماهنگی در حفاظت محیط زیست در نهادهای دولتی تصویب و اجرا کند.

کلیدواژگان: سازمان حفاظت محیط زیست، مقررات‌گذاری محیط زیستی، صلاحیت مقررات‌گذاری، حقوق اداری محیط زیست، معاونت رئیس جمهور.

---

۱. دانشیار گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه مازندران، بابلسر، ایران، (نویسنده مسئول)، ایمیل: m.faryadi@umz.ac.ir

۲. دانشیار گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه مازندران، بابلسر، ایران، ایمیل: m.nejabatkhah@gmail.com

مقدمه

مقررات‌گذاری یکی از مهمترین ابزار حفاظت محیط زیست است. وضع مقررات لازم‌الاجرا به عنوان ابزار دستور و کنترل تأثیرگذاری بیشتری داشته و بخش عمده‌ای از مجموعه حقوق محیط زیست هر کشور را تشکیل می‌دهد.[1] با آنکه انتقادهایی در مورد مقررات‌گذاری مبتنی بر دستور و کنترل در حفاظت محیط زیست مانند محدودیت در استفاده از راهکارهای جدید،[2] و هزینه‌بر و سختگیرانه بودن برای فعالیت‌های اقتصادی مطرح است، اما در مقابل، استفاده از این ابزار مهم همچنان برای نهادینه‌سازی حفاظت محیط زیست، کمک به توسعه فناوری‌های سبز و کاهنده آلودگی[3] و هماهنگ ساختن دستگاه‌های اجرایی و بخش خصوصی در زمینه پیروی از قوانین محیط زیستی ضرورت دارد. مقررات‌گذاری محیط زیستی اقتضای آن را دارد که سازمان‌های متصدی حفاظت محیط زیست از صلاحیت لازم برای مقررات‌گذاری برخوردار باشند. همانگونه که برنامه محیط زیست سازمان ملل و اتحادیه جهانی حفاظت از طبیعت[4] نیز تأکید می‌کنند، نهادهای متصدی حفاظت محیط زیست باید از صلاحیت‌های روشن و مقتضی برای اجرای موثر وظایف خود بهره‌مند باشند.[5]

در ایران طبق «قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست» (۱۳۵۳/۳/۲۸ با اصلاح بعدی) (قانون ح.ب.م.ز.) سازمان حفاظت محیط زیست به عنوان نهادی وابسته به ریاست جمهوری مرجعیت اصلی حفاظت محیط زیست کشور را بر عهده گرفته است. این سازمان در طی نیم قرن گذشته مسئولیت اجرای بسیاری از قوانین و مقررات محیط زیستی را بر عهده داشته و علاوه بر مواردی که چه به موجب قانون و چه حسب تشخیص اجرایی خود، پیشنهاد وضع برخی مقررات را منفرداً و یا

1. Gunningham, Neil, "Environment Law, Regulation and Governance: Shifting Architectures", Journal of Environmental Law, 21:2, 2009: 142.

2. Neale, Alan, "Organising environmental self-regulation: Liberal governmentality and the pursuit of ecological modernisation in Europe", Environmental Politics, 6(4), 1997: 7.

۳. عادلی، امیدعلی، یزدان گودرزی فراهانی، علی اکبر ابراهیمی نژاد رفسنجانی، **تأثیرپذیری غیرخطی رقابت‌پذیری و نوآوری بنگاه از سختگیری در مقررات زیست محیطی: آزمون فرضیه پورتر**، علوم و تکنولوژی محیط زیست، دوره ۲۵، شماره ۲، ۱۴۰۲، ص. ۵۸.

4. IUCN (2016). World Declaration on the Environmental Rule of Law, The IUCN World Congress on Environmental Law, having met in Rio de Janeiro (Brazil) from 26 to 29 April 2016.

5. UNEP (2019). Environmental Rule of Law: First Global Report, United Nations Environment Programme, Nairobi.

مشترک با سایر دستگاه‌ها، به هیأت وزیران یا شورای عالی حفاظت محیط زیست تقدیم نموده است، در مواردی خود این سازمان نیز مصوباتی را برای حفظ محیط زیست تصویب کرده است؛ مانند «ضوابط تعلیف احشام در مناطق حفاظت شده و پناهگاه‌های حیات وحش» (۱۳۶۴/۶/۲۶) که در اجرای ماده ۱۱ «آیین‌نامه اجرایی قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست» از سوی سازمان مقرر گردیده؛ «ضوابط و مقررات مربوط به باغ‌های وحش» (۱۳۷۸/۳/۳۰) که به استناد ماده ۳۵ آیین‌نامه مذکور وضع شده و همچنین «مقررات صدور فسیل‌ها از کشور» (۱۳۶۶/۳/۱۶) موضوع بند (ب) ماده ۳۸ آیین‌نامه فوق‌الذکر. در مواردی سازمان دستورالعمل‌های خود را به تبع تصمیمات شورای عالی حفاظت محیط زیست صادر کرده است؛ مانند «دستورالعمل صدور پروانه انتفاعی جهت عرضه، خرید و فروش و نگهداری جانوران وحشی تاکسیدرمی شده در اماکن عمومی و تجاری» که با توجه به تصمیمات مورخ ۱۳۶۶/۳/۲۰ شورای عالی حفاظت محیط زیست صادر شده و البته در صدر این دستورالعمل، سازمان بر این نکته تأکید داشته که «شایسته است» که «نسبت به صدور پروانه انتفاعی مربوط تحت شرایط و موارد ذیل اقدام نمایند.» در مواردی هم دستورالعمل صادره از سوی سازمان در راستای «ضرورت هماهنگی و تعیین روش منسجم» صادر شده است مانند «دستورالعمل در مورد نحوه صدور مجوز پروانه‌های ورود و خروج حیوانات و جانوران وحشی» (۱۳۷۱/۸/۲۵). در هرحال در مواردی که قانونگذار یا هیأت وزیران یا شورای عالی حفاظت محیط زیست وظایفی را به سازمان حفاظت محیط زیست سپرده باشند که ایفای مناسب این وظایف مستلزم تصویب برخی ضوابط و مقررات تکمیلی و تشریحی باشد، به نظر می‌رسد که سازمان منطقاً باید با تصویب ضوابط و مقررات لازم و مناسب، خلأهای فنی و اجرایی را مرتفع نموده و وظیفه قانونی خود به موجب مواد ۱ و ۶ (قانون ح.ب.م.ز.)، یعنی حفظ محیط زیست کشور را به نحو مطلوب‌تری ایفا نماید.

با این حال بحث صلاحیت مقررات‌گذاری سازمان حفاظت محیط زیست در ادبیات حقوق اداری و محیط زیست ایران مشخصا مورد مطالعه قرار نگرفته است[1] و البته این خلأ علمی در مورد بررسی صلاحیت مقررات‌گذاری دیگر معاونت‌های ریاست جمهوری نیز وجود دارد. به دلیل ابهام‌های

---

۱. عبدالهی، محسن و مسعود فریادی، **تأملی بر چالش‌های حقوقی سازمان حفاظت محیط زیست ایران**، فصلنامه علوم محیطی، ۱۳۸۹، سال ۷، شماره ۴.
همچنین: عبادی بشیر، مقصود، حقوق محیط زیست، انتشارات آیدین، ۱۴۰۲، ص. ۱۷۵.

موجود در جایگاه سازمان حفاظت محیط زیست در نظام حقوقی کشور به عنوان یکی از نهادهای وابسته به ریاست جمهوری و نه یک وزارتخانه، ماهیت و دامنه صلاحیت مقررات‌گذاری و شأن مصوبات این سازمان در سلسله مراتب هنجاری و ضمانت اجرای آنها به لحاظ حقوقی دچار ابهام جدی است؛[1] با این توضیح که مشخص نیست آیا نهاد وابسته به ریاست جمهوری و ریاست آن که معمولاً در چارچوب اصل (۱۲۴) قانون اساسی، در جایگاه معاونت رئیس‌جمهور قرار می‌گیرد، از جایگاه مقررات‌گذاری برخوردار است و آیا می‌توان سازمان حفاظت محیط زیست را به عنوان اصلی‌ترین نهاد مقررات‌گذار در زمینه حفاظت محیط زیست شناسایی کرد؟ اهمیت این مسأله از این جهت است که به نظر می‌رسد در عمل این سازمان اولاً از ابزارهای مقررات‌گذاری کافی برای رفع کاستی‌های قوانین و مقررات محیط زیستی برخوردار نیست و صرفاً در موارد محدودی مبادرت به صدور برخی ضوابط و دستورالعمل‌ها نموده است. دوم اینکه این سازمان به دلیل فرابخشی بودن حوزه فعالیت خود، در امر مقررات‌گذاری محیط زیستی با چالش تعارض با صلاحیت مقررات‌گذاری دیگر دستگاه‌ها روبه‌رو می‌شود. سوم اینکه بخشی از مشکلات محیط زیستی کشور به مسأله کیفیت مقررات‌گذاری و صلاحیت سازمان حفاظت محیط زیست در تصویب و تنقیح مقررات موثر و مناسب محیط زیستی و همچنین اقدام دیگر وزارتخانه‌ها در مقررات‌گذاری مستقل و بدون هماهنگی با سازمان حفاظت محیط زیست بر می‌گردد. باید توجه داشت که هرچند در بندهای (۴۳) و (۴۴) از سیاست‌های کلی نظام در دوره چشم‌انداز بر «پایدارسازی فرایند توسعه با تکیه بر حفاظت از محیط زیست و بهره‌برداری بهینه از منابع» و «تحقق توسعه پایدار مبتنی بر دانایی در عرصه‌های اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی و زیست محیطی کشور، به نحوی که ضمن ارتقای کیفیت زندگی، حقوق نسل‌های کنونی و آینده کشور نیز محفوظ بماند» تأکید شده، لکن به دلیل نهادینه نشدن اصل توسعه پایدار در کشور، و تعارض میان حفاظت محیط زیست و فعالیت‌های اقتصادی، صنعتی و عمرانی، چه بسا ممکن است مصوبات محیط زیستی سازمان حفاظت محیط زیست در تعارض با مقررات و تصمیمات دستگاه‌های اقتصادی قرار گیرد و برخی دستگاه‌های اجرایی مصوبات این سازمان را به بهانه ابهام در رابطه با جایگاه حقوقی آنها اجرا نکنند.

---

۱. مشهدی، علی و فاطمه زابولی زواره، **امکان سنجی تشکیل وزارت محیط زیست در نظام حقوقی ایران**، فصلنامه علوم و تکنولوژی محیط زیست، ۱۴۰۰، شماره. ۱۰، صص. ۲۰۲- ۲۰۳.

بدین ترتیب این مسأله به طور جدی مطرح است که صلاحیت مقررات‌گذاری سازمان حفاظت محیط زیست در مسائل محیط زیستی چیست و چه چالش‌های حقوقی پیش‌رو دارد؟ آیا چالش‌های موجود در صلاحیت مقررات‌گذاری این سازمان از جایگاه سازمانی آن ناشی می‌شود؟ در پاسخ به این پرسش‌ها، این مقاله در دو گفتار به طرح و بررسی ماهیت و مبنای صلاحیت مقررات‌گذاری سازمان حفاظت محیط زیست و چالش‌های آن می‌پردازد.

گفتار نخست. مبنای صلاحیت مقررات‌گذاری سازمان حفاظت محیط زیست

مبنای صلاحیت مقررات‌گذاری سازمان حفاظت محیط زیست را می‌توان در دو رویکرد مورد مطالعه قرار داد. نخست اینکه هنگامی که طبق بند (ط) ماده ۸ «قانون مدیریت خدمات کشوری» (۱۳۸۶/۷/۸)، حفظ محیط زیست امری حاکمیتی قلمداد می‌شود و قانونگذار اجازه مدیریت یک امر حاکمیتی را به یک سازمان عمومی می‌دهد، بطور ضمنی صلاحیت تنظیم و مقررات‌گذاری در حوزه مربوطه را هم به آن سازمان اعطا می‌کند و به عبارتی از آنجا که اذن در شیء اذن در لوازم آن هم می‌کند، پس صلاحیت مقررات‌گذاری بخشی جدایی‌ناپذیر از وظایف یک نهاد حاکمیتی در مدیریت امور عمومی است. بر این اساس نیازی نیست که قانونگذار حتماً به صراحت صلاحیت مقررات‌گذاری را به یک نهاد اعطا کند و همین‌که این نهاد را مسئول مدیریت و تنظیم یک امر عمومی نماید، همین تجویز برای شناسایی صلاحیت مقررات‌گذاری این نهاد کافی است؛ چرا که عملاً هیچ نهادی نمی‌تواند بدون بهره‌مندی از حداقل صلاحیت لازم برای وضع مقررات الزام‌آور وظایف خود را به خوبی مدیریت کند. رویکرد دوم این است که طبق اصل عدم صلاحیت چنین تفسیر شود که برای اینکه سازمان حفاظت محیط زیست بتواند مقررات‌گذاری کند، باید قانونگذار یا مقام و مرجع مأذون از طرف وی صلاحیت مقررات‌گذاری را به این سازمان اعطا کند. بر اساس این تفسیر و با توجه به اصل ۱۳۸ قانون اساسی، چنین به نظر می‌رسد که مقررات لازم برای تنظیم امر عمومی حفاظت محیط زیست باید از مجرای هیأت وزیران به تصویب برسد.

اما در اینجا دو اصل دیگر قانون اساسی را هم باید مدنظر قرار داد. نخست اصل ۱۲۴ قانون اساسی که بر این نکته تأکید دارد که رئیس‌جمهور می‌تواند برای انجام وظایف قانونی خود معاونانی داشته باشد و بنابراین رئیس سازمان حفاظت محیط زیست در جایگاه معاون رئیس‌جمهور، انجام وظایف

قانونی رئیس‌جمهور را برعهده دارد و دوم، اصل ۱۳۴ قانون اساسی که به اتخاذ تدابیر لازم از سوی رئیس‌جمهور برای هماهنگ ساختن تصمیمات وزیران و هیأت وزیران اشاره دارد. بنابراین ضوابط مقرر از سوی سازمان حفاظت محیط زیست را می‌توان در جایگاه یکی از تدابیر لازم برای هماهنگ ساختن تصمیمات وزیران و هیأت وزیران در قلمرو حفاظت از محیط زیست دانست که اصل ۵۰ قانون اساسی، آن را وظیفه‌ای عمومی تلقی نموده و یا رئیس سازمان حفاظت محیط زیست را در جایگاه معاون رئیس‌جمهور که در انجام وظایف قانونی به وی یاری می‌رساند، دانست که از سوی رئیس‌جمهور و با اجازه وی، با اتخاذ تدابیر لازم، به هماهنگ ساختن تصمیمات وزیران و هیأت وزیران می‌پردازد. با توجه به آنچه که گفته شد، برای شناخت مبنای صلاحیت مقررات‌گذاری سازمان حفاظت محیط زیست باید جایگاه اداری این سازمان و صلاحیت قانونی این سازمان در مقررات‌گذاری را بررسی کرد.

بند نخست. جایگاه سازمانی سازمان حفاظت محیط زیست

جایگاه سازمانی سازمان حفاظت محیط زیست در تعیین صلاحیت مقررات‌گذاری آن اثرگذار است، چرا که نهادی می‌تواند به وضع آیین‌نامه بپردازد که به موجب قانون، از جایگاه سازمانی مقتضی برای این صلاحیت برخوردار باشد. بر این اساس آیا جایگاه معاونت ریاست جمهوری و جایگاه حاکمیتی سازمان حفاظت محیط زیست برای داشتن صلاحیت وضع آیین‌نامه از سوی این سازمان کافی است؟

۱- جایگاه معاونت ریاست جمهوری

هرچند بنا به (قانون ح.ب.م.ز.)، سازمان حفاظت محیط زیست از نهادهای وابسته به ریاست جمهوری قلمداد شده اما بنا به رویه موجود، روسای جمهور در چارچوب اصل ۱۲۴ قانون اساسی، رئیس این سازمان را به عنوان یکی از معاونان خود منصوب می‌کنند. همچنین هرچند وظایف و اختیارات سازمان جنبه فرابخشی دارند و محدود به یک وزارتخانه خاص نمی‌شوند و از این‌رو قانونگذار در ماده ۱ (قانون ح.ب.م.ز.) آن را در ذیل نخست وزیری سابق و در حال حاضر رئیس جمهور قرار داده است. اما به نظر می‌رسد در عمل این سازمان جایگاهی در حد وزارتخانه در قوه مجریه دارد، چه اینکه طبق تصویب‌نامه شماره ۶۲۵۹۵/ت۴۹۴هـ مورخ ۱۳۷۰/۱۱/۲۰ هیأت وزیران، معاونان این سازمان همتراز معاون وزیر قلمداد می‌شوند. بنابراین منطقا خود رئیس این سازمان نیز باید همتراز وزیران تلقی شود.

با این وصف، جایگاه معاونت رئیس‌جمهور برای رئیس سازمان حفاظت محیط زیست مبتنی بر قانون مصوب مجلس نبوده و با توجه به اختیار رئیس‌جمهور در تعیین معاونان خود به موجب اصل ۱۲۴ قانون اساسی، شناسایی چنین جایگاهی برای رئیس این سازمان تابع اراده و صلاحدید رئیس‌جمهور است. در این خصوص شایان ذکر است که هرچند مجلس شورای اسلامی در جریان تصویب «لایحه اصلاح قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست» (۱۳۷۱/۶/۳۱)، در ماده ۵ تصویب کرده بود که «رئیس سازمان حفاظت محیط زیست توسط رئیس‌جمهور انتخاب و عنوان معاونت رئیس‌جمهور را داشته و سمت دبیر شورای عالی حفاظت محیط زیست را نیز بر عهده دارد»، اما این ماده با این ایراد شورای نگهبان (موضوع نظر شماره ۳۶۸۴ مورخ ۱۳۷۱/۷/۱۲) مواجه شد که بند مزبور «از این جهت که رئیس سازمان را الزاماً معاون رئیس‌جمهور دانسته است، خلاف اصل ۱۲۴ قانون اساسی شناخته شد». لذا مجلس به نظر مزبور تمکین نموده و از شناسایی چنین عنوانی برای رئیس سازمان حفاظت محیط زیست صرف‌نظر کرد. این در حالی است که طبق ماده ۵ (قانون ح.ب.م.ز.) مصوب ۱۳۵۳ یعنی پیش از اصلاح این قانون در سال ۱۳۷۱، رئیس سازمان حفاظت محیط زیست از لحاظ مقام و حقوق و مزایا در ردیف معاونان نخست وزیر بود که طبیعتا با حذف مقام نخست وزیری در بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸، رئیس این سازمان منطقا باید معاون رئیس جمهور باشد. بنابراین هرچند که در متن (قانون ح.ب.م.ز.) به عنوان قانون موسس سازمان حفاظت محیط زیست، بر اینکه رئیس این سازمان سمت معاونت رئیس جمهور را بر عهده دارد تصریح نشده است، اما در عمل رئیس این سازمان در جایگاه یکی از معاونان رئیس جمهور قرار دارد. برخی دیگر از معاونت‌های رئیس جمهور هم با این وضعیت روبه‌رو هستند، به عنوان مثال طبق ماده ۴ «قانون برنامه و بودجه» (۱۳۵۱/۱۲/۱۵) «سازمان برنامه و بودجه موسسه دولتی است که زیر نظر نخست وزیر اداره می‌شود و رئیس آن سمت وزیر مشاور را دارا خواهد بود». اما رئیس این سازمان نیز با حذف مقام نخست وزیری، عملا سمت معاونت رئیس جمهور را بر عهده دارد، بدون آنکه در قانون اشاره شده باشد.

با این حال، هرچند سازمان حفاظت محیط زیست در عمل با حکم رئیس‌جمهور، مسئولیت حفاظت محیط زیست را بر عهده دارد و ایفای این نقش و انجام موثر وظایف برای این سازمان، منطقاً مستلزم داشتن حداقلی از صلاحیت مقررات‌گذاری برای مدیریت یکپارچه و هماهنگ محیط

زیست کشور است، اما با توجه به اینکه طبق اصل ۱۳۸ قانون اساسی، علاوه بر هیأت وزیران، هر یک از وزیران در حدود وظایف خود و مصوبات هیأت وزیران صلاحیت وضع آیین‌نامه و صدور بخشنامه را دارند، لذا چنین تصریحی در مورد رئیس سازمان حفاظت محیط زیست وجود ندارد و از این‌رو طبق قاعده عدم صلاحیت، نمی‌توان چنین صلاحیتی را برای رئیس سازمان مزبور به عنوان معاون رئیس‌جمهور شناسایی کرد. در همین راستا هیات عمومی دیوان عدالت اداری نیز در دادنامه شماره ۱۴۰۲۳۱۳۹۰۰۰۲۱۲۰۷۵۰ مورخ ۱۴۰۲/۸/۱۶ در خصوص شکایت از بندهای (پ) و (ث) و (ج) ماده ۱۴ مقررات و ضوابط استقرار واحدهای تولیدی و صنعتی ابلاغی به موجب بخشنامه شماره ۱۴۰۱/۰۱۱۴/۰۰۱-۳۲۷۴۲ ـ ۱۴۰۱/۸/۴ رییس سازمان حفاظت محیط زیست چنین استدلال کرد که اولاً براساس اصل ۱۳۸ قانون اساسی، اختیار وضع آیین‌نامه بطور مستقل و برای تامین اجرای قوانین صرفاً شامل هیات وزیران و هر یک از وزیران است که می‌توانند بدون وجود تکلیف قانونی مستقلا آیین‌نامه تصویب کنند ولی دیگر مقامات اجرایی اختیاری در خصوص وضع مقررات اجرایی به منظور تامین اجرای قوانین ندارند. دوم اینکه با توجه به قسمت دوم ماده ۱۱ «قانون هوای پاک» (۱۳۹۶) مدیرکل حفاظت محیط زیست استان صرفاً یکی از اعضای کمیسیون موضوع ماده ۱۱ قانون مذکور است که صلاحیت رسیدگی به اختلافات مابین سرمایه‌گذار و اداره کل حفاظت محیط زیست استان را درخصوص استقرار واحدهای تولیدی و صنعتی دارد، لذا سازمان حفاظت محیط زیست نمی‌تواند با وضع مصوبه‌ای صلاحیت تعیین مقررات و ضوابط استقرار واحدهای تولیدی و صنعتی را منحصراً در اختیار خود قرار دهد. بر همین اساس هیأت عمومی بندهای (پ)، (ث) و (ج) ماده ۱۴ این مقرره را با استناد به بند ۱ ماده ۱۲ و مواد ۱۳ و ۸۸ «قانون دیوان عدالت اداری» (۱۳۹۲) از تاریخ تصویب ابطال کرد. البته صلاحیت سازمان حفاظت محیط زیست در تصویب این مصوبه برگرفته از ماده ۱۱ «قانون هوای پاک» بود با این حال از آنجا که این سازمان آیین رسیدگی در کمیسیون موضوع این ماده را شخصا و بدون همکاری با دیگر اعضای این کمیسیون تصویب کرده بود، در نتیجه هیأت عمومی دیوان این بندهای مصوبه را خارج از صلاحیت این سازمان تلقی کرد.

در ماده ۱۰ (قانون ح.ب.م.ز.) به عنوان قانون موسس این سازمان نیز ملاحظه می‌شود که صلاحیت وضع آیین‌نامه در حوزه‌های مختلف محیط زیستی به کمیسیون‌های داخلی مجلس واگذار شده بود و در ماده ۲۱ نیز مقرر شد که «آیین‌نامه اجرایی این قانون به استثناء آیین‌نامه‌های مذکور در ماده

۱۰ پس از تأیید شورای عالی حفاظت محیط زیست به تصویب هیأت وزیران خواهد رسید». پس با توجه به استدلال‌های مطروحه و نظر هیأت عمومی دیوان در رأی فوق‌الاشاره سازمان حفاظت محیط زیست را در چارچوب قانون اساسی و قوانین عادی نمی‌توان در جایگاه معاون رئیس جمهور به عنوان یک نهاد مقررات‌گذار محیط زیستی در سطح اختیارات حتی یک وزارتخانه برای وضع آیین‌نامه تلقی کرد؛ چه رسد به اینکه در جایگاه معاون رئیس‌جمهور بتواند به مقررات‌گذاری بپردازد.

در قوانین ناظر بر تعیین دیگر روسای برخی از سازمان‌هایی که عملاً در جایگاه معاون رئیس جمهور قرار می‌گیرند، اولاً، صراحتا چنین جایگاهی برای آنها اشاره نشده و به عنوان مثال در ماده ۳۷ «قانون تقویت و توسعه نظام استاندارد» (۱۳۹۶/۷/۱۱) و ماده ۱۱ «اساسنامه سازمان ملی سنجش و ارزشیابی نظام آموزش کشور» (۱۴۰۲/۱۲/۸) مصوب شورای عالی انقلاب فرهنگی بر این نکته تأکید شده که از نظر اداری و استخدامی، جایگاه ریاست این سازمان‌ها همتراز با مقامات موضوع بند (ج) ماده ۷۱ «قانون مدیریت خدمات کشوری» یعنی وزیر و معاون رئیس جمهور خواهد بود. دوم اینکه در خصوص صلاحیت وضع آیین‌نامه در رابطه با دیگر اشخاصی که به عنوان رئیس سازمان در جایگاه معاونت ریاست جمهوری قرار می‌گیرند نیز در اسناد موسس سازمان‌های تحت امر آنها چنین صلاحیتی مقرر نشده است. به عنوان مثال در «قانون تقویت و توسعه نظام استاندارد» صلاحیت مقررات‌گذاری فقط برای شورای عالی استاندارد اختصاص یافته است و نه برای سازمان ملی استاندارد و ریاست آن. در «قانون سازمان انرژی اتمی ایران» (۱۳۵۳/۴/۱۶) نیز برای سازمان انرژی اتمی ایران صرفاً نقش تهیه‌کننده مقررات و پیشنهاد آن به مراجع صلاحیتدار قانونی برای تصویب پیش‌بینی شده است (ماده ۳). بنابراین اساساً در چارچوب قوانین موجود، معاونت‌های ریاست جمهوری با وجود جایگاه مهمی که در اداره قوه مجریه داشته و به نوعی نقش تنظیم‌گری در حوزه تخصصی خود و وظیفه هماهنگی و پشتیبانی تخصصی از همه وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولت را ایفا می‌کنند، برخلاف وزارتخانه‌ها از صلاحیت وضع آیین‌نامه برخوردار نیستند.

دلیل شناسایی نکردن چنین صلاحیتی برای معاونان رئیس جمهور را می‌توان در تردیدهایی دانست که اساساً در مورد صلاحیت شخص رئیس جمهور در وضع آیین‌نامه به طور مستقل وجود دارد. اصولاً نمی‌توان در فرضی که شخص رئیس جمهور خود از صلاحیت وضع آیین‌نامه به طور مستقل برخوردار نیست برای معاونان وی نیز به اعتبار اصل ۱۲۴ قانون اساسی چنین صلاحیتی را

قائل شد؛ همچنانکه در رابطه با نماینده یا نمایندگان ویژه رئیس جمهور نیز شورای نگهبان طبق نظریه تفسیری شماره ۷۹/۲۱/۱۳۷ مورخ ۱۳۷۹/۵/۳۰ چنین صلاحیتی را قائل نگردید و اظهار داشت که «محدوده اصل ۱۲۷ شامل تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌ها و اساسنامه‌ها نمی‌شود و منحصراً شامل تصمیمات خواهد بود».

بنابراین به نظر می‌رسد که صرف داشتن جایگاه معاونت ریاست جمهوری نمی‌تواند صلاحیت وضع آیین‌نامه را به آن سازمان اعطا کند. با این حال این پرسش پیش می‌آید که در مقایسه با دیگر معاونت‌های ریاست جمهوری، چگونه دو معاونت ریاست جمهوری، یعنی سازمان برنامه و بودجه و سازمان امور اداری و استخدامی در حیطه وظایف خود با آزادی عمل بیشتری به وضع مقررات لازم‌الاجرا برای دستگاه‌های اجرایی می‌پردازند و به همراه مراکز و شوراهای وابسته خود نقش تنظیم‌گری در امور اداری را ایفا می‌کنند؟ تا جایی که برخی قائل به این شده‌اند که سازمان برنامه و بودجه در میان معاونت‌های رئیس جمهور شاید نقش پر رنگ‌تری در امور اداری و مالی کشور دارد و حتی با وجود برخی چالش‌های عملی، نقش راهبردی و نظارتی مهمی در نظام اداری ایران ایفا می‌کند؛[1] درحالی که این سازمان نیز معاونت ریاست جمهوری بوده و صلاحیت آن در مقررات‌گذاری افزون‌تر از صلاحیت مقررات‌گذاری سازمان حفاظت محیط زیست به نظر نمی‌رسد. هرچند طبق «قانون برنامه و بودجه» سازمان برنامه و بودجه نیز اساساً یک سازمان ناظر و هماهنگ‌کننده تلقی شده است و می‌تواند خط‌مشی‌ها و برنامه‌هایی را به شورای اقتصاد پیشنهاد دهد، اما یکی از نقش‌های پر رنگ این سازمان در مقررات‌گذاری را در تصویب دستورالعمل‌ها و بخشنامه‌های فنی و اجرایی کشور به استناد فصل‌های چهارم و پنجم «نظام فنی و اجرایی کشور» (۱۳۸۵/۱/۲۰) می‌توان ملاحظه نمود که دستگاه‌های اجرایی مکلف به پیروی از آنها هستند.

این دو سازمان در عمل چگونه توانسته‌اند با وجود عدم اختصاص صریح صلاحیت مقررات‌گذاری توسط قانونگذار در قوانین موسس خود، تا این اندازه مقررات‌گذاری کرده و جایگاه خود را به عنوان

---

۱. نریمانی، میثم، محسن محمدی ایوانکی، سد محمد صاحبکار خراسانی «**سازمان برنامه و بودجه به مثابه نهاد متولی توسعه (آژانس راهبر)، طراحی و پیشنهاد الزامات کارکردی در نظام سیاستی برنامه‌ریزی توسعه در ایران**»، فصلنامه بهبود مدیریت، ۱۴۰۲، دوره ۱۷، شماره ۲، صص. ۱۷۵-۱۷۶.

عبادی، محمدحسین و محمدجواد رضایی، «**آسیب شناسی جایگاه نظارت و ارزیابی در برنامه‌ریزی توسعه ایران**»، فصلنامه سیاست‌های راهبردی و کلان، ۱۳۹۷، سال ۶، شماره ۲۱، صص. ۱۸-۱۹.

نهادهایی مقررات‌گذار در حوزه امور اداری، استخدامی و مالی تثبیت کنند؟ چگونه است که این دو سازمان در زمینه وضع مصوبات اداری، مالی و استخدامی برای دستگاه‌های اجرایی مختلف عملا چالشی جدی ندارند، اما صلاحیت سازمان حفاظت محیط زیست به عنوان معاون رئیس‌جمهور در وضع مصوبات محیط زیستی، محدود شده است؟ به عبارتی دیگر، چرا سازمان حفاظت محیط زیست که به لحاظ حقوقی هم‌شأن با این دو معاونت است، نتوانسته است در حیطه مقررات‌گذاری فعالانه عمل کند و رویه‌ای از مقررات‌گذاری‌های محیط زیستی ایجاد کند؟ شاید این تفاوت بیشتر به مسأله اقتدار سیاسی-اداری این سازمان و تقلیل اولویت ملاحظات محیط زیستی نسبت به ملاحظات اقتصادی و اجتماعی برمی‌گردد. چرا که مصوبات سازمان حفاظت محیط زیست در خصوص حفظ محیط زیست بیشتر از مصوبات دیگر معاونت‌های ریاست جمهوری برای دستگاه‌های اجرایی اقتصادی و بهره‌بردار چالش ایجاد می‌کند و به همین دلیل تعارض میان این دو دسته نهادها بیشتر به وجود می‌آید و شاید به همین دلیل، خود سازمان حفاظت محیط زیست نیز در تصویب مقررات محیط زیستی محتاطانه عمل کرده و بیشتر منتظر اعطای صریح صلاحیت مقررات‌گذاری موردی توسط مجلس یا هیأت وزیران مانده است. بنابراین دلایل تفاوت صلاحیت و میزان ایفای نقش این معاونت‌های رئیس جمهور در مقررات‌گذاری در عمل، لزوما دلایل حقوقی نیست و ملاحظات سیاسی، اقتصادی و اجتماعی هم موثر است. به عبارت بهتر محیط سازمانی، اداری و سیاسی نیز بر تحلیل‌ها و تفاسیر از صلاحیت مقررات‌گذاری این معاونت‌ها تأثیر می‌گذارند.

البته این تفاوت را هم نمی‌توان نادیده گرفت که مسئولیت امور اداری و استخدامی و برنامه و بودجه کشور طبق اصل ۱۲۶ قانون اساسی مستقیماً برعهده رئیس‌جمهور قرار گرفته و بر اساس قاعده اذن در شیء اذن در لوازم آن نیز می‌کند، اعطای چنین مسئولیتی را نمی‌توان بدون اعطای اختیار مقررات‌گذاری در این امور تصور نمود. از این‌رو هنگامی که رئیس‌جمهور اداره این امور را به فردی دیگر به عنوان معاون خود و رئیس سازمان برنامه و بودجه کشور یا رئیس سازمان اداری و استخدامی کشور واگذار می‌کند، چنین اقتضایی را در پی دارد که لوازم این امر نیز به آنها واگذار شود، هرچند که از مسئولیت قانونی رئیس‌جمهور در رابطه با این امور نمی‌کاهد. این در حالی است که در رابطه با معاون رئیس‌جمهور و رئیس سازمان حفاظت محیط زیست این ابهام وجود دارد که رئیس جمهور طبق اصل ۱۲۴ قانون اساسی چه «وظایف قانونی» در حوزه حفاظت محیط زیست

دارد که برای انجام آن شخصی به عنوان معاون رئیس جمهور تعیین می‌شود و آیا ایفای این وظایف اقتضای بهره‌مندی از صلاحیت مقررات‌گذاری را خواهند داشت؟ آیا رئیس جمهور طبق این اصل وظایف خود در زمینه حفاظت محیط زیست را به رئیس سازمان حفاظت محیط زیست تفویض کرده است؟[1] آیا در صورت لزوم برای وضع مقررات در حوزه حفاظت محیط زیست، رئیس‌جمهور نمی‌تواند این مقررات را به عنوان رئیس شورای عالی حفاظت محیط زیست، از طریق این شورا به تصویب برساند؟ همچنانکه این نظر مطرح است که رئیس جمهور به عنوان عضوی از هیأت دولت این اختیار را دارد که دیدگاه‌های خویش را در تصویب آیین‌نامه‌ها ابراز کند.[2] به هر حال به نظر می‌رسد مبنای جایگاه معاونت رئیس جمهوری نمی‌تواند برای تعیین صلاحیت مقررات‌گذاری سازمان حفاظت محیط زیست کافی باشد و هرچند که این کاستی قابل نقد است، ولی بر اساس اصل عدم صلاحیت و ضرورت تصریح صلاحیت مقررات‌گذاری برای یک نهاد، سازمان حفاظت محیط زیست صلاحیت مقررات‌گذاری ندارد مگر آنکه قانون اجازه دهد.

۲- نقش حاکمیتی سازمان

به لحاظ حاکمیتی امروزه حفاظت محیط زیست بخشی از وظایف اصلی هر حکومتی که خواهان نظم، ثبات و توسعه است تلقی می‌شود و در واقع حفظ محیط زیست بخشی از وظایف اولیه حکومت در تأمین امنیت، نظم و عدالت و پیشبرد توسعه است.[3] در این راستا حفاظت محیط زیست یکی از مصادیق بارز پلیس اداری هم تلقی می‌شود که دولت به منظور حفظ نظم محیط زیستی و

---

۱. جهت بررسی بیشتر ر.ک. طحان نظیف، هادی و علی آریان نژاد، **امکان‌سنجی تعیین معاونت رئیس جمهور در حوزه صلاحیت قانونی وزارتخانه‌ها**، پژوهش حقوق عمومی، ۱۴۰۲، سال ۲۵، شماره ۸۰، صص. ۲۸۴-۲۸۵.
برزگر خسروی، محمد و سید حجت الله علم‌الهدی، **انجام امور اجرایی از طریق معاونان رئیس جمهور به جای وزارتخانه‌ها: نگاهی به ابعاد حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران پیرامون جایگاه و حوزه صلاحیت قوه مجریه**، مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۰، شماره گزارش: ۱۱۰۳۱، صص. ۶،۹.

۲. بالوی، مهدی و سعید، سیده زهرا، **بررسی عدم صلاحیت وضع مقررات توسط رئیس‌جمهور در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران**، دانش حقوق عمومی، ۱۳۹۵، سال پنجم، شماره ۱۶، ص.۵۷.

3. Aggeri, Franck, «Les régimes de gouvernementalité dans le domaine de l'environnement», Armand Hatchuel, Eric Pezet, Ken Starkey et Olivier Lenay (auteurs): **Gouvernement, organisation et gestion: l'héritage de Michel Foucault**, Presses Universitaires de Laval, 2005, P. 15.

اجتماعی به اجرا در می‌آورد.[۱] در ایران نیز حکومت ناچار است به مانند دیگر حکومت‌ها به دلیل در هم تنیدگی نظم، عدالت و توسعه با محیط زیست، صیانت از محیط زیست را در اولویت‌های راهبردی خود قرار دهد. بر این اساس سازمان حفاظت محیط زیست به عنوان یک نهاد حاکمیتی عمل می‌کند همچنانکه طبق بند (ط) ماده ۸ «قانون مدیریت خدمات کشوری» نیز حفظ محیط زیست و منابع طبیعی یک امر حاکمیتی قلمداد شده است. مقررات‌گذاری محیط زیستی نیز یکی از ابزار اعمال حاکمیت به شمار می‌آید[۲] و نهادی که در صدد ایفای امر حاکمیتی است، باید بتواند در راستای تحقق منفعت جمعی مصوباتی الزام‌آور تصویب کند و از این جهت مصوبات محیط زیستی سازمان، مقرراتی در راستای تحقق یک هدف حاکمیتی و مبتنی بر منفعت جمعی تلقی می‌شوند.

اگر جایگاه سازمانی سازمان حفاظت محیط زیست به عنون نهاد حاکمیتی را حداقل هم‌شأن و همتراز با وزارتخانه در نظر بگیریم، چه بسا می‌توان گفت که با توجه به اصل ۱۳۸ قانون اساسی این سازمان نیز باید از صلاحیت مقررات‌گذاری برخوردار باشد، لکن در مقابل استدلال می‌شود که اختیار مقررات‌گذاری در این اصل صرفاً محدود به وزیران است و نه نهادهای دیگر. اما باید توجه داشت که اولاً هیچ نهاد حاکمیتی در سطح معاونت ریاست جمهوری نمی‌تواند بدون داشتن حداقلی از صلاحیت مقررات‌گذاری به انجام موثر وظایف خود بپردازد. دوم اینکه سازمان حفاظت محیط زیست طبق برخی قوانین و مقررات معدود صلاحیت وضع برخی مصوبات را به دست آورده است و این نشان می‌دهد که این سازمان لااقل از صلاحیت اولیه برای مقررات‌گذاری محیط زیستی ولو محدود برخوردار است بدون آنکه در قانون اساسی اشاره شده باشد. البته صلاحیت محدود مقررات‌گذاری سازمان دامنه مقررات‌گذاری محیط زیستی این سازمان را مضیق ساخته است. سوم اینکه برخی از اعمال وزارتخانه‌هایی که طبق اصل ۱۳۸ برخوردار از صلاحیت مقررات‌گذاری مستقل هستند، تصدی‌گری است نه اعمال حاکمیت، در حالی که سازمان حفاظت محیط زیست که عمل حاکمیتی انجام می‌دهد و جایگاه سازمانی پایین‌تر از وزارتخانه ندارد، صراحتاً از این صلاحیت برخوردار نیست.

---

۱. عباسی، بیژن، حقوق محیط زیست، نشر دادگستر، ۱۴۰۱، ص. ۲۶.

۲. شیرازیان، شیرین، سبحان طیبی، هدیه سادات میرترابی، **تبیین و بررسی مقررات‌گذاری زیست محیطی در پرتو حقوق عمومی و اجتماعی**، علوم و تکنولوژی محیط زیست، دوره ۲۲، شماره ۱، ۱۳۹۹، ص. ۲۹۱.

با آنکه قانون اساسی تصریحی در خصوص صلاحیت مقررات‌گذاری معاونت‌های ریاست جمهوری ندارد، اما منطقاً سازمان حفاظت محیط زیست به عنوان یک نهاد حاکمیتی و معاون ریاست جمهوری برای ایفای وظایف خود در اعمال پلیس اداری محیط زیستی باید صلاحیت مقررات‌گذاری مستقل را داشته باشد. بنابراین این سازمان به دلیل جایگاه حاکمیتی و اداری بالایی که دارد، برای ایفای بهتر وظایف خود در تنظیم امور محیط زیستی باید بتواند در چارچوب قانون مصوباتی در حوزه تخصصی خود تصویب کند. در واقع چنانچه حتی چنانچه قانون اساسی صراحتاً به این صلاحیت تصریح نکرده باشد، صرف بهره‌مندی از صلاحیت اعمال حاکمیت برای حفاظت محیط زیست اجازه حداقلی از مقررات‌گذاری محیط زیستی را به این سازمان می‌دهد. همچنان که دیگر معاونت‌های رئیس جمهور نیز می‌توانند تا اندازه‌ای برای تنظیم امور تحت تصدی خود مصوباتی برای انجام وظایف خود تصویب کنند؛ چرا که اقتضای ذاتی امر مدیریت امور عمومی و عمل حاکمیتی، داشتن صلاحیت وضع مصوبات الزام‌آور است.

بند دوم. صلاحیت قانونی سازمان

استناد به جایگاه سازمانی سازمان حفاظت محیط زیست و نقش حاکمیتی آن هر چند که به لحاظ نظری می‌تواند تا حدی زمینه را برای توجیه صلاحیت مقررات‌گذاری محیط زیستی این سازمان هموار کند، اما در عمل به سختی با اصل حاکمیت قانون و اصل صلاحیت همساز است. طبق این اصول لازم است که برای پیشگیری از هر نوع سوء استفاده‌ای، صلاحیت مقررات‌گذاری این سازمان را در قوانین و مقررات تعریف کرد. در عمل سازمان حفاظت محیط زیست در سالیان اخیر تعدادی مصوبه در راستای اجرای وظایف خود تصویب کرده است از جمله «ضوابط خود اظهاری در پایش آلودگی محیط زیست و شیوه‌نامه آزمایشگاه‌های معتمد» (۱۳۹۸) و «شیوه‌نامه نصب و راه‌اندازی سیستم‌های پایش لحظه‌ای و مداوم بر روی منابع آلاینده محیط زیست» (۱۳۹۵) (به استناد قانون برنامه پنجم توسعه)، «شیوه نامه صدور مجوز واردات و صادرات مواد شیمیایی صنعتی خطرناک» (به استناد قانون الحاق به کنوانسیون روتردام)، «دستورالعمل ارزیابی فنی و ضوابط زیست محیطی محل‌های دفن پسماندهای عادی و ویژه» (به استناد قانون مدیریت پسماندها)، «مقررات و ضوابط استقرار واحدهای تولیدی و صنعتی» (۱۳۹۷) (به استناد قانون هوای پاک)، «استانداردهای کیفیت منابع خاک و راهنماهای آن» و «حدود مجاز آلودگی خاک و آلاینده‌های ورودی به آن برای کاربری‌های مختلف خاک و راهنماهای آن» (به

استناد قانون حفاظت از خاک)، «ضوابط محیط زیستی محل‌های دفع و دفن پسماندها» (به استناد آیین‌نامه نامه اجرایی قانون مدیریت پسماندها).

سازمان حفاظت محیط زیست این مصوبات را مشخصاً با کسب اجازه از قانون یا مصوبه هیأت وزیران تصویب کرده است و منطقا جایگاه سازمانی یا حاکمیتی این سازمان در کسب این صلاحیت موثر بوده است. اما به سختی می‌توان مصوبه لازم‌الاجرای عام‌الشمولی یافت که این سازمان مستقلاً و بدون تجویز قانون یا آیین‌نامه هیأت وزیران تصویب کرده باشد. بنابراین تصریح قانون یا مصوبات هیأت وزیران یا شورای عالی حفاظت محیط زیست مبنای صلاحیت مقررات‌گذاری این سازمان بوده است. هر چند که جایگاه این سازمان هم به طور غیر مستقیم در تصویب این مصوبات بی‌تأثیر نبوده است، چه اینکه صلاحیتی که به این سازمان برای مقررات‌گذاری اعطا شده، با توجه به جایگاه سازمانی و حاکمیتی آن بوده است. در حقوق محیط زیست ایران شماری از قوانین و مقررات به طور موردی صراحتاً این سازمان را مکلف به تصویب مقررات اجرایی تفصیلی در قالب‌هایی مانند شیوه‌نامه و دستورالعمل کرده است از جمله تعیین حدود مجاز انتشار آلاینده‌های هوا در تولید انواع وسایل نقلیه موتوری و تعیین مقررات مربوط به احداث، توسعه، تغییر خط تولید و تغییر محل واحدهای آلاینده (مواد ۴ و ۱۱ قانون هوای پاک)، تصویب برخی ضوابط مربوط به خاک بطور مشترک با دیگر دستگاه‌ها (ماده ۹ «قانون حفاظت از خاک (۱۳۹۸/۳/۴)، تصویب ضوابط محیط زیستی محل‌های دفع و دفن پسماندها (ماده ۲۳ آیین‌نامه اجرایی قانون مدیریت پسماندها (۱۳۸۴/۵/۵)، تصویب دستورالعمل ورود به مناطق چهارگانه (ماده ۱۰ آیین‌نامه اجرایی قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست (۱۳۵۴/۱۲/۳)، تصویب استانداردهای مربوط به آلودگی آب بطور مشترک با دیگر دستگاه‌ها (ماده ۵ آیین‌نامه جلوگیری از آلودگی آب ۱۳۷۳/۲/۱۸)، تصویب دستورالعمل‌ها و شاخص‌های مدیریت سبز در دستگاه‌های اجرایی (ماده ۴ آیین‌نامه اجرایی مدیریت سبز ۱۳۹۸/۳/۲۲) و تصویب شیوه‌نامه‌های اجرایی مواد ۵، ۷ و ۹ آیین‌نامه مشارکت در حفظ محیط زیست طبیعی و رونق کسب و کار محیط زیستی (۱۴۰۳/۴/۲۰). اعطای صلاحیت مقررات‌گذاری به سازمان حفاظت محیط زیست در این قوانین و مقررات نشان از آن دارد که قانونگذار تمایل دارد این سازمان را به عنوان یک نهاد تنظیم‌گر در مسائل محیط زیستی به رسمیت بشناسد، اما باید توجه داشت که این مقررات‌گذاری‌ها همگی موردی و بنا به اجازه قانونگذار یا هیأت وزیران بوده‌اند، نه اینکه این سازمان مستقلاً و به ابتکار خود اقدام به تصویب این مقررات کرده باشد.

سازمان حفاظت محیط زیست به دلیل ایفای نقش دوگانه معاونت رئیس جمهور و انجام اعمال حاکمیتی در حفظ محیط زیست باید صلاحیت مقررات‌گذاری محیط زیستی داشته باشد و اساساً نهاد حاکمیتی که مستقلاً قادر به مقررات‌گذاری در حیطه وظایف خود نباشد، نمی‌تواند مأموریت خود را به انجام برساند. هنگامی که (قانون ح.ب.م.ز.)، سازمان حفاظت محیط زیست را موظف به پیشگیری از تخریب و آلودگی محیط زیست می‌کند، لازمه ایفای این وظیفه، داشتن صلاحیت کنترل تخریب و آلودگی از طریق وضع مقررات مقتضی مانند استانداردهای آلودگی و استقرار صنایع است. شاید از این منظر قانون مزبور در تعیین وظایف این سازمان داشتن صلاحیت مقررات‌گذاری را مفروض تلقی کرده و به همین دلیل نیازی ندیده است که صراحتاً برای آن صلاحیت مقررات‌گذاری را تعریف کند. اما دلیل موجه‌تر این است که در زمان تصویب این قانون در سال ۱۳۵۳، این سازمان که در زیرمجموعه نخست وزیری بود، مشکلات محیط زیستی تا این اندازه افزایش نیافته بودند و مفهوم اعمال حاکمیتی هنوز به اندازه امروز بررسی نشده و اهمیت خود را نشان نداده بود. بنابراین قوانین و مقررات محیط زیستی در سال‌های بعد با اعطای برخی صلاحیت‌های مقررات‌گذاری به این سازمان، این خلأ صلاحیتی را تا حدودی برطرف کردند.

گفتار دوم. چالش‌های صلاحیت مقررات‌گذاری سازمان حفاظت محیط زیست

سازمان حفاظت محیط زیست طبق برخی قوانین و مقررات به طور موردی صلاحیت مقررات‌گذاری محیط زیستی یافته است اما این صلاحیت‌های اعطایی حداقل دو چالش اصلی را پیش رو دارد.

بند نخست. محدود بودن صلاحیت مقررات‌گذاری

تعیین دامنه صلاحیت مقررات‌گذاری محیط زیستی برای نهاد متصدی امر حفاظت محیط زیست یک مسأله اداری پیچیده است. در بسیاری از کشورهای دیگر نیز به دلیل گستردگی محیط زیست و امور مرتبط با حفاظت از آن، تعیین صلاحیت‌های نهاد متصدی حفاظت محیط زیست همواره یکی از چالش‌های اصلی اداری بوده است.[1] همین چالش در مورد صلاحیت مقررات‌گذاری سازمان حفاظت محیط زیست نیز وجود دارد. اینکه صلاحیتی که قانون یا مصوبات هیأت وزیران برای مقررات‌گذاری

1. Thomas, Lee M. "Environmental Regulation: Challenges We Face", EPA Journal, 14(2), 1988: 2.

به این سازمان حفاظت محیط زیست اعطا کرده است برای ایفای وظایف گسترده آن کافی به نظر نمی‌رسد. چراکه مسأله اولیه در تخصیص صلاحیت‌ها این است که بر طبق اصل تناسب صلاحیت مقررات‌گذاری اعطایی از سوی قانونگذار یا هیأت وزیران باید متناسب با وظایف این سازمان باشد. حفاظت محیط زیست ماهیتا وظایف گسترده و متنوعی در حوزه محیط زیست طبیعی و انسانی را در بر می‌گیرد و ماده ۱ (قانون ح.ب.م.ز.) نیز وظیفه حفظ محیط زیست را بطور عام به این سازمان واگذار کرده است. منظور از محیط زیست عام بوده و همه اکوسیستم‌های طبیعی و انسانی را در بر می‌گیرد. اما با وجود اعطای این وظیفه عام، وظایف اصلی این سازمان در قوانین موجود، حفاظت از همه حوزه‌های محیط زیست نیست، بلکه عموماً محدود به تنظیم امور شکار و صید، کنترل آلودگی محیط زیست و تأیید استقرار و آغاز فعالیت واحدهای صنعتی و تولیدی و پروژه‌های عمرانی بزرگ بوده و مدیریت دیگر حوزه‌های محیط زیست به دیگر سازمان‌ها مانند سازمان منابع طبیعی و آبخیزداری سپرده شده است. بنابراین اگر سازمان حفاظت محیط زیست صلاحیت مقررات‌گذاری داشته باشد، به لحاظ قانونی فقط در محدوده این امور مشخص شده می‌تواند مقررات‌گذاری کند و روشن است که با توجه به گستردگی امور محیط زیست طبیعی و انسانی، این محدوده صلاحیتی مقررات‌گذاری برای ایفای وظیفه اصلی این سازمان متناسب نیست. بدین ترتیب مصوباتی که این سازمان تاکنون تصویب کرده است، برای تسهیل اجرای وظایف این سازمان نیز نمی‌تواند کافی باشد. چالش دیگر این است که در سلسله مراتب هنجاری ایران، با توجه به اختصاص اختیار تصویب آیین‌نامه به هیأت وزیران و هر یک از وزیران جایگاه مصوبات رییس سازمان حفاظت محیط زیست در مقابل مصوبات هر از وزیران مبهم است. به عنوان مثال مشخص نیست اگر مصوبه این سازمان با مصوبه یکی از وزیران تعارض داشته باشد، کدامیک از لحاظ حقوقی برتر خواهد بود.

قانون ح.ب.م.ز. صراحتاً صلاحیت مقررات‌گذاری را برای سازمان حفاظت محیط زیست پیش‌بینی نکرده است. این قانون صرفاً در بند (ب) ماده ۶ اجازه پیشنهاد ضوابط به منظور جلوگیری از آلودگی محیط زیست را به این سازمان می‌دهد. حتی با آنکه بند (ب) ماده ۶ «قانون شکار و صید» (۱۳۴۶/۳/۱۶) هم یکی از وظایف این سازمان را «تنظیم و اجرای مقررات شکار و صید بر اساس هدف‌های مندرج در این قانون» مقرر می‌کند، اما منظور این ماده از عبارت "تنظیم" ممکن است در معنای تهیه پیش‌نویس باشد نه تصویب یک مقرره بطور مستقل. مواد ۲، ۳، ۱۲، ۱۴، ۱۷، ۲۲ و ۳۱ «قانون هوای پاک» (۱۳۹۶/۴/۲۵) و

بندهای (ب) و(پ) ماده ۲۲ « قانون برنامه هفتم پیشرفت» (۱۴۰۳/۳/۱) نیز صرفاً اجازه تهیه پیش‌نویس مقررات و ارسال آن به هیأت وزیران را به سازمان داده‌اند. بنابراین خود این سازمان نمی‌تواند ضوابط پیشگیری از آلودگی را تصویب کند مگر آنکه در قوانین دیگر اجازه استانداردگذاری برای آلودگی محیط زیست به این سازمان داده شده باشد. در عمل نیز بسیاری از آیین‌نامه‌های محیط زیستی مصوب هیأت وزیران و شورای عالی حفاظت محیط زیست توسط این سازمان پیشنهاد شده است. تصویب مقررات و ضوابط اصلی حفاظت محیط زیست توسط مجلس و هیأت وزیران به دلیل لزوم رعایت سلسله مراتب هنجاری منطقی و ضروری است. اما به هر حال سازمان حفاظت محیط زیست نیز به سه دلیل باید در فرایند مقررات‌گذاری محیط زیستی نقش بیشتری داشته باشد:

نخست اینکه قانونگذار و هیأت وزیران نمی‌توانند کلیه ضوابط اجرایی و استانداردهای فنی محیط زیستی را به تفصیل تعیین کنند و به لحاظ تخصصی و صرفه‌جویی در زمان بهتر است مقررات جزئی‌تر و فنی توسط سازمان حفاظت محیط زیست به تصویب برسد. قوانین و مقررات محیط زیستی، به دلیل فنی و پیچیده بودن و در هم تنیدگی با مسائل اقتصادی و اجتماعی ممکن است کاستی‌ها و ابهام‌هایی داشته باشند. به عنوان مثال «قانون هوای پاک» با آنکه آلودگی بویایی را به عنوان یک آلودگی به رسمیت شناخته، اما هیچ سازکار خاصی برای کنترل این آلودگی ایجاد نکرده است. مثال بارز دیگر مشکل واحدهای صنعتی و اقتصادی در درک مفاد و چگونگی اجرای بهتر قوانین و مقررات محیط زیستی است که در اینجا لازم است سازمان حفاظت محیط زیست دستورالعمل‌هایی برای پشتیبانی حقوقی، تسهیل و آموزش اجرای صحیح این قوانین و مقررات تصویب کند. بنابراین اجرای بهتر این قوانین و مقررات مستلزم تصویب مقررات تکمیلی و تفصیلی فنی توسط مقام مجری یعنی سازمان حفاظت محیط زیست است. حال آنکه عملاً سازمان حفاظت محیط زیست در موارد انگشت‌شماری مقررات اجرایی برای قوانین و مقررات محیط زیستی بالادست خود تصویب کرده است. این در حالی است که آژانس حفاظت محیط زیست آمریکا که جایگاه معاونت ریاست جمهوری را دارد، پس از تصویب هر قانون یا مقرره محیط زیستی، دستورالعمل‌هایی برای آموزش و ترویج اجرای بهتر آن مصوبه تصویب می‌کند[1] و این دستورالعمل‌ها نقش به‌سزایی در

1. Code of Federal Regulations, Title 40, Chapter I, Subchapter A, Part I, as last amended 7/30/2024.
McGarity, Thomas O. "The Internal Structure of EPA Rulemaking", Law and Contemporary Problems, Vol. 54, No. 4, 1991: 58.

تقویت اجرای قوانین و مقررات محیط زیستی دارند.[1] سازمان حفاظت محیط زیست نیز باید بتواند دستورالعمل‌هایی برای آموزش و تسهیل قوانین و مقررات محیط زیستی، ترویج و پیشبرد توسعه پایدار، هماهنگ سازی میان دستگاه‌های اجرایی و کاهش تعارض میان محیط زیست و اقتصاد تصویب کند تا بدین وسیله این قوانین و مقررات قابلیت اجرای بیشتری بیابند.

دوم اینکه مرجعیت اصلی حفظ محیط زیست کشور اقتضای آن را دارد که سازمان حفاظت محیط زیست از صلاحیت لازم برای وضع مصوبات فنی تفصیلی به‌ویژه دستورالعمل‌ها و استانداردها برخوردار باشد تا بتواند جایگاه خود را به عنوان نهادی تنظیم‌گر در مدیریت محیط زیست تثبیت کند. به عنوان مثال طبق بند (ت) ماده ۶۰ «قانون برنامه هفتم پیشرفت» سازمان حفاظت محیط زیست مکلف است با همکاری دستگاه‌های اجرائی ذی‌ربط نسبت به بازسازی زیستگاه‌های حساس اقدام نماید. بدیهی است که سازمان بدون داشتن حداقلی از صلاحیت مقررات‌گذاری و تنظیم‌گری در امور مربوط به زیستگاه‌های حساس در چارچوب صلاحیت‌های اصلی خود، صرفا تبدیل به یک نهاد اجرایی بدون اختیار تصمیم‌گیری خواهد شد. چنانچه این سازمان نتواند حداقلی از مصوبات الزام‌آور محیط زیستی در چارچوب قانون تصویب کند، آنگاه نخواهد توانست صلاحیت و اقتدار لازم برای پیشبرد حقوق محیط زیست و همساز ساختن دیگر دستگاه‌ها در حفظ محیط زیست کشور را داشته باشد.

سوم اینکه سازمان حفاظت محیط زیست به دلیل محدودیت در صلاحیت مقررات‌گذاری مستقل خود معمولاً در بسیاری از موارد با این تصور که اگر مقررات محیط زیستی در مرجع بالاتری تصویب شود ضمانت اجرای بیشتری خواهد داشت، پیش‌نویس مقررات مورد نیاز خود را تهیه و برای تصویب در یک مرجع بالاتر به شورای عالی حفاظت محیط زیست، یا هیأت وزیران و یا مجلس شورا می‌فرستد، حتی اگر خودش هم صلاحیت مقررات‌گذاری داشته باشد. برای نمونه برنامه جامع آموزش همگانی محیط زیست که خود سازمان هم می‌توانست آن را تصویب و ابلاغ کند، به عنوان بخشنامه از سوی معاون اول رئیس جمهور ابلاغ شد. طبیعتاً تصویب و ابلاغ مصوبات محیط زیستی در مراجع عالی‌تر شأن حقوقی بالاتر و ضمانت اجرای بیشتری برای این مصوبات به همراه خواهد داشت. اما مشکل این است که معمولاً متن پیش‌نویس مقرراتی که سازمان حفاظت محیط زیست

1. See for example: <https://www.epa.gov/compliance>.
<https://www.epa.gov/enforcement>.

تهیه کرده و برای تصویب به مراجع عالی‌تر می‌فرستد، بنا به ملاحظات دستگاه‌های مختلف تغییر کرده و مصوبه نهایی احتمالاً متن مطلوب خود این سازمان نباشد. در واقع اراده و نظر کارشناسی سازمان حفاظت محیط زیست در مقررات‌گذاری محیط زیستی در اغلب موارد محدود به اراده دیگر دستگاه‌ها شده و این سازمان از آزادی عمل لازم برخوردار نیست.

آنگاه این پرسش مطرح می‌شود که چرا با آنکه سازمان حفاظت محیط زیست جایگاه سازمانی مهمی داشته و مسئول اصلی حفاظت محیط زیست کشور بوده و طبق ماده ۶ (قانون ح.ب.م.ز.) مجاز به هر اقدام لازم برای حفظ محیط زیست در چارچوب قانون است، صلاحیت مقررات‌گذاری محدودی دارد؟ آیا دلیل این امر جایگاه سازمانی این سازمان و نداشتن صلاحیت صریح برای مقررات‌گذاری است، و یا اولویت ترجیحات اقتصادی، اداری و سیاسی بر مقررات‌گذاری‌های محیط زیستی؟ مسأله جایگاه سازمانی سازمان حفاظت محیط زیست در گفتار یکم بررسی و مشخص شد که ارتباط موثقی میان تأثیر جایگاه سازمانی این سازمان در صلاحیت مقررات‌گذاری آن وجود ندارد، هرچند که این جایگاه اقتضای آن را دارد که صلاحیت‌های متناسب هم برای مقررات‌گذاری داشته باشد. اما روشن است که هنوز در شرایط کنونی کشور قانونگذار و هیأت وزیران در صدد آن نیستند که سازمان حفاظت محیط زیست را به عنوان نهادی تنظیم‌گر با صلاحیت مقررات‌گذاری محیط زیستی متناسب با وظایف آن به رسمیت بشناسند.

بند دوم. مشارکت یا مداخله دیگر نهادها در مقررات‌گذاری محیط زیستی

چالش دیگر صلاحیت مقررات‌گذاری سازمان حفاظت محیط زیست وجود صلاحیت‌های هم‌پوشان در مقررات‌گذاری‌های محیط زیستی است. قانونگذار سازمان حفاظت محیط زیست را عمدتاً یک سازمان اجرایی و نهایتاً ناظر تلقی می‌کند و بخش عمده صلاحیت مقررات‌گذاری محیط زیستی هم در اختیار مجلس، هیأت وزیران و برخی شوراهای عالی اداری قرار دارد. با آنکه این سازمان مرجع اصلی حفاظت محیط زیست است، اما با توجه به تعدد مرجع تصویب انواع مقررات مرتبط با محیط زیست صلاحیت مقررات‌گذاری محیط زیستی صرفاً در اختیار این سازمان نیست و افزون بر هیأت وزیران، نهادهای دیگری مانند شورای عالی حفاظت محیط زیست، شورای عالی آب، شورای عالی انرژی و شورای عالی آمایش سرزمین و همچنین برخی وزارتخانه‌ها مانند جهاد کشاورزی، نیرو و صنعت، معدن و تجارت و

حتی سازمان برنامه و بودجه مقرراتی در زمینه‌های مرتبط با محیط زیست تصویب می‌کنند. در حالیکه تصمیم‌گیری در برخی زمینه‌های مرتبط با محیط زیست نه صرفاً بر عهده سازمان حفاظت محیط زیست، بلکه دستگاه‌های اجرایی متعددی گذاشته شده است که هر کدام پیگیر مأموریت‌های سازمانی خود هستند. به عنوان نمونه در حالیکه مدیریت میراث‌های طبیعی کشور به دلیل تجانس بیشتر این مناطق با اهداف و وظایف سازمان حفاظت محیط زیست بهتر است بر عهده این سازمان قرار داشته باشد (رستمی و عظیمی، ۱۳۹۲: ۱۹۹)، اما در مدیریت و مقررات‌گذاری این مناطق وزارت میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری نیز خود را طبق «آیین‌نامه اجرایی تبصره ماده (۲) قانون تشکیل سازمان میراث فرهنگی و گردشگری» (۱۳۸۴/۲/۲۱) صلاحیتدار می‌داند. بنابراین مصوبات آنها ممکن است معارض با حفاظت محیط زیست بوده و در عمل به نوعی صلاحیت سازمان حفاظت محیط زیست را به عنوان مرجع اصلی تصمیم‌گیر در حفظ محیط زیست کشور محدود کند. چه بسا ممکن است در جلسات این شوراها به دلیل ناهماهنگی میان اعضاء اساساً تصمیم‌های غیر محیط زیستی اتخاذ شوند.

تناسب میان وظایف و ابزارها ایجاب می‌کند که سازمان حفاظت محیط زیست به عنوان مرجع تخصصی حفظ محیط زیست صلاحیت انحصاری مقررات‌گذاری در این زمینه را داشته باشد. اما به دلیل فرابخشی و چند بعدی بودن محیط زیست، در عمل برخی دستگاه‌ها مقرراتی تصویب می‌کنند که اصولاً تصویب آنها در صلاحیت سازمان حفاظت محیط زیست قرار دارد یا به لحاظ تقسیم وظایف اداری، بهتر است توسط این سازمان انجام شود. با اینکه مقررات‌گذاری‌های این نهادها در امر محیط زیست طبق صلاحیت قانونی این نهادها انجام می‌شود، اما آیا تصویب چنین مقرراتی مغایر با صلاحیت انحصاری سازمان حفاظت محیط زیست نیست؟ یا اینکه حداقل این نهادها نباید در امر مقررات‌گذاری‌های مرتبط با مسائل محیط زیستی نظر موافق سازمان حفاظت محیط زیست را جلب کنند؟ به عنوان نمونه بخشنامه سازمان برنامه و بودجه در خصوص «راهنمای برآورد خسارات آلودگی محیط زیست دریایی ناشی از انتشار مواد نفتی و دیگر مواد زیان‌آور» (۱۳۹۹/۱۰/۲۳) و بخشنامه سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی در خصوص «راهنمای اکوتوریسم و طبیعت‌گردی در حوضه‌های آبخیز» شماره ۹۳/۱۷۲۸۵۳ (۱۳۹۳/۱۲/۲۶). خود سازمان حفاظت محیط زیست نیز می‌توانست این مصوبات را تصویب کند، بنابراین اینکه چرا دستگاه‌های دیگری این مصوبات را و احتمالاً بدون هماهنگی با این سازمان تصویب کرده‌اند معلوم نیست.

با آنکه طبق ماده ۱ (قانون ح.ب.م.ز.)، سازمان حفاظت محیط زیست مسئول حفظ محیط زیست کشور است، اما این قانون چنین تفسیری را برنمی‌تابد که مقررات‌گذاری محیط زیستی نیز لزوماً در صلاحیت انحصاری این سازمان قرار دارد. حتی طبق برخی قوانین، مدیریت برخی از حوزه‌های محیط زیست نیز مانند آب، خاک، مراتع و جنگل‌ها به نهادهای دیگر سپرده شده است. این مدیریت چندگانه در امور محیط زیستی ایران تا حدود زیادی ناشی از پیچیدگی و گستردگی حوزه‌های محیط زیست و اکوسیستم‌های طبیعی و انسانی است. با این حال به دلیل لزوم رعایت تخصص و یکپارچگی در مقررات‌گذاری، بهتر است همه مقررات‌گذاری‌های مرتبط با محیط زیست که توسط نهادهای مختلف اداری انجام می‌شود، با هماهنگی با سازمان حفاظت محیط زیست صورت گیرد.

چراکه اولاً این سازمان به دلیل تخصص و صلاحیت خود، بیش از هر نهاد دیگری باید نسبت به مسائل محیط زیستی حساس باشد و همین سازمان مسئولیت نهایی محیط زیست کشور را بر عهده دارد. دوم اینکه ناهماهنگی نهادهای مقررات‌گذار در مقررات‌گذاری محیط زیستی به تشتت و بی‌نظمی در امر حفاظت محیط زیست می‌انجامد. به عنوان مثال چنانچه شورای عالی آب یا شورای عالی آمایش سرزمین مقرراتی در زمینه رودخانه‌ها یا مناطق چهارگانه محیط زیستی تصویب کنند که آثار منفی بر محیط زیست داشته باشد، عملاً سازمان حفاظت محیط زیست در اجرای این مقررات و کنترل آثار جانبی آن دچار مشکل می‌شود. به‌ویژه آنکه هدف همه این نهادهایی که مقرراتی در زمینه‌های مرتبط با محیط زیست تصویب می‌کنند، پیگیری مأموریت‌ها و دغدغه‌های اصلی خود است نه لزوماً حفظ محیط زیست. بنابراین به دلیل نقش و جایگاه سازمان حفاظت محیط زیست در مدیریت حفظ محیط زیست کشور و ضرورت یکپارچگی و هماهنگی در مقررات محیط زیستی، لازم است تا تمامی مقررات‌گذاری‌های محیط زیستی در نهادهای دیگر با هماهنگی با این سازمان صورت گیرد.

سرانجام اینکه سازمان حفاظت محیط زیست به دلیل جایگاه خاص اداری سازمان حفاظت محیط زیست و ماهیت حاکمیتی آن، و با تجویز قوانین و مقررات بالادستی صلاحیت تصویب مصوبات محیط زیستی الزام‌آور در راستای ایفای وظایف قانونی خود می‌یابد. در مسأله صلاحیت مقررات‌گذاری سازمان، باید اهمیت مسأله حفاظت محیط زیست از طریق تنظیم مقررات تسهیل‌گر و استانداردهای فنی دقیق مورد توجه ویژه قرار گیرد. با وجود دشواری در اجرای مقررات محیط زیستی و احتمال تعارض آنها با مقررات اقتصادی و اجتماعی، اهمیت حیاتی محیط زیست و وضعیت

شکننده آن ایجاب می‌کند تا صلاحیت مقررات‌گذاری سازمان در وضع مقرراتی که تسهیل کننده اجرای قوانین و مقررات محیط زیستی بالادستی و مبتنی بر اصل توسعه پایدار باشند تقویت شود. راهکار دیگر تشویق خود این سازمان به استفاده از ابزارهای جایگزین مقررات‌گذاری اجباری است. چراکه مقررات‌گذاری محیط زیستی در ایران عمدتاً متکی بر ابزارهای اجباری و دستور و کنترل متکی بوده است[1] و همین امر یکی از دلایل ضعف در اجرا و همراهی با مقررات محیط زیستی می‌تواند باشد. در این خصوص می‌توان به سازمان حفاظت محیط زیست صلاحیت استفاده از ابزارهای جایگزین مقررات‌گذاری اجباری مانند مقررات‌گذاری داوطلبانه و مشترک با بخش خصوصی را اعطا کرد تا ضمن کاهش از مشکلات مقررات‌گذاری‌های اجباری، نقش این سازمان به عنوان ناظر و هماهنگ کننده در امور محیط زیستی افزایش یابد. «آیین‌نامه مشارکت در حفظ محیط زیست طبیعی و رونق کسب و کار محیط زیستی» (۱۴۰۳/۴/۲۰) یکی از جدیدترین مقرراتی است که چنین ابزارهای تنظیم مشترک و داوطلبانه را در اختیار سازمان می‌گذارد. همچنین وضع مصوباتی با عنوان رهنمودهای فنی و آموزشی برای تابعان مقررات محیط زیستی نیازی به تجویز از سوی قانونگذار ندارد و خود این سازمان می‌تواند بر اساس صلاحیت تشخیصی خود ابتکار به خرج داده و رهنمودها و ابلاغیه‌های اداری برای تسهیل اجرای قوانین و مقررات محیط زیستی تصویب کند.

نتیجه‌گیری

حفاظت موثر از محیط زیست مستلزم تصویب مقررات دقیق و کارامد برای تعیین چارچوب‌ها، ضوابط و صلاحیت‌ها است. علاوه بر قوانین و مصوبات هیأت وزیران، مصوبات نهادهای متصدی حفاظت محیط زیست نیز نقش موثری در تنظیم و توسعه حقوق محیط زیست و تسهیل اجرای بهتر قوانین و مقررات محیط زیستی بالادستی یک کشور دارد. در حقوق ایران نیز هیأت وزیران و برخی شوراهای عالی اداری اقدام به مقررات‌گذاری در امور محیط زیستی می‌کنند. اما سازمان حفاظت محیط زیست با آنکه به عنوان معاونت رئیس جمهور و در قالب یک نهاد حاکمیتی مسئول اصلی حفظ محیط زیست است، طبق قوانین موجود بیشتر یک نقش ناظر و مجری دارد تا یک نهاد تنظیم‌گر و تصمیم‌گیر اصلی در حوزه‌های مختلف محیط زیست. در نتیجه این سازمان در قانون

۱. حلی‌ساز، ارشک و ساجده صفی‌خانی، **بررسی رویکرد سیاست اجباری در قوانین و مقررات محیط زیستی ایران**، مجلس و راهبرد، ۱۴۰۱، سال ۲۹، شماره ۱۱۲، ص. ۳۶۹.

مؤسس خود از صلاحیت کافی برای مقررات‌گذاری محیط زیستی مستقل برخوردار نبوده و صرفاً در برخی قوانین یا مصوبات هیأت وزیران و شورای عالی حفاظت محیط زیست، به طور موردی اجازه وضع مقررات محیط زیستی یافته است. این امر منجر به محافظه‌کاری و احتیاط بیشتر این سازمان در تصویب ضوابط محیط زیستی مورد نیاز برای ایفای وظایفش می‌شود.

با آنکه محدود ساختن صلاحیت مقررات‌گذاری این سازمان به اجازه موردی قانون یا آیین‌نامه هیأت وزیران منطبق با اصل حاکمیت قانون و عدم صلاحیت است، اما در عمل این محدودیت در صلاحیت مقررات‌گذاری محیط زیستی و همچنین مشارکت یا مداخله دیگر نهادها در وضع برخی مقررات محیط زیستی، این سازمان را از ایفای نقش موثر در تنظیم‌گری محیط زیستی باز داشته است. در حالی که این سازمان در صورت بهره‌مندی از صلاحیت مقررات‌گذاری در محدوده قانون، می‌توانست اجرای این قوانین و مقررات را تسهیل کرده و جایگاه خود را به عنوان یک نهاد تنظیم‌گر در امور محیط زیستی تثبیت کند.

گاه تصور می‌شود که مشکل سازمان حفاظت محیط زیست در تصویب مقررات محیط زیستی مستقل ناشی از جایگاه سازمانی این نهاد است و با تبدیل آن به وزارتخانه و بهره‌مندی از صلاحیت وضع آیین‌نامه وزارتی این چالش حل خواهد شد. با آنکه نمی‌توان مزیت صلاحیت مقررات‌گذاری مستقل وزیر را نادیده گرفت، اما به نظر می‌رسد چالش صلاحیت مقررات‌گذاری این سازمان بیشتر ناشی از ابهام در قوانین صلاحیت‌بخش، تفاسیر ناصواب حقوقی از شأن مصوبات این سازمان، ضعف سازکارهای ضمانت اجرایی و البته ملاحظات سیاسی، اقتصادی و اجتماعی قانونگذار و هیأت وزیران است که صلاحیت مقررات‌گذاری این سازمان را محدود می‌سازند. برای رفع یا کاهش این چالش لازم است تا در تحلیل صلاحیت این سازمان در مقررات‌گذاری محیط زیستی به جایگاه خاص آن به عنوان معاونت رئیس جمهور و نهادی که اعمال حاکمیت می‌کند توجه داشت. یک راهکار این است که با ارائه تفسیری سازنده و موسع از اصل ۱۳۸ قانون اساسی برای دستگاه‌های حاکمیتی نیز صلاحیت وضع دستورالعمل‌های اجرایی مادون مصوبات هیأت وزیران را شناسایی کرد. چرا که اصل ۱۳۸ با وجود اختصاص اختیار تصویب آیین‌نامه به وزیران، دیگر دستگاه‌های اجرایی مانند معاونان رییس جمهور را از وضع مصوبات الزام‌آور در محدوده مصوبات هیأت وزیران منع نکرده است. از آنجا که حفاظت محیط زیست یک عمل حاکمیتی است، بنابراین سازمان حفاظت محیط زیست نیز در جایگاه یک نهاد عالی و ناظر باید بتواند صلاحیت وضع مقررات لازم برای اجرای بهتر قوانین و مقررات بالادستی را داشته باشد. چرا که بدون صلاحیت مقررات‌گذاری و

تنظیم‌گری، ایفای نقش یک نهاد حاکمیتی ممکن نیست. اما برای پایبندی به اصل صلاحیت، پیشنهاد می‌شود قانونگذار و هیأت وزیران در مصوبات خود به‌تدریج صلاحیت مقررات‌گذاری محیط زیستی این سازمان را افزایش دهند و از ابزارهای مقررات‌گذاری متنوعی مانند مقررات‌گذاری مشترک و داوطلبانه، مشوق‌های اقتصادی و اجتماعی و رهنمودهای فنی و آموزشی استفاده کنند. اصلاح قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست با هدف تشریح وظایف مقررات‌گذاری سازمان حفاظت محیط زیست در چارچوب قوانین و مقررات بالادست و دادن اختیار وضع دستورالعمل‌های فنی به این سازمان گام مهمی برای تبدیل آن به نهاد تنظیم‌گر در حوزه محیط زیست است. همچنین لازم است برای تضمین مقررات‌گذاری محیط زیستی هماهنگ و یکپارچه، دیگر نهادهای مقررات‌گذار در وضع مصوبات محیط زیستی نظر مثبت سازمان حفاظت محیط زیست را جلب کنند. اما تحقق همه این پیشنهادها در گرو این است که در مجموعه دولت نگرش مثبتی نسبت به لزوم تقویت مقررات‌گذاری محیط زیستی در پرتو اصل توسعه پایدار رواج یافته و از تلاش برای مقررات‌زدایی محیط زیستی یا ملایم‌سازی این مقررات خودداری شود.

بهتر است سازمان حفاظت محیط زیست در عمل با قرائت و تفسیری موسع از صلاحیت مقررات‌گذاری خود دست به رویه‌سازی بزند یعنی با تصویب مقررات محیط زیستی در محدوده صلاحیت‌های قانونی خود در قالب دستورالعمل و شیوه‌نامه به تدریج جایگاه خود را به عنوان نهاد مقررات‌گذار محیط زیستی تقویت و تحکیم کرده و این مقررات‌گذاری‌ها را تبدیل به رویه جاری در مدیریت حفاظت محیط زیست کشور سازد. سرانجام آنکه بحث در زمینه ابعاد حقوقی صلاحیت مقررات‌گذاری و جایگاه مصوبات سازمان حفاظت محیط زیست می‌تواند زمینه طرح این بحث را در مورد مسائل حقوق اساسی و اداری دیگر معاونت‌های رئیس جمهور نیز باز کند. بنابراین اصلاح و به‌روز سازی « قانون تعیین حدود وظایف و اختیارات و مسئولیت‌های ریاست جمهوری اسلامی ایران» (۱۳۶۵/۸/۲۲) و تشریح جایگاه سازمانی معاونت‌های وابسته به نهاد ریاست جمهوری در سلسله مراتب اداری ایران می‌تواند به دقیق‌تر شدن هر چه بیشتر نظام حقوقی حاکم بر این معاونت‌ها کمک کند.

منابع

۱- فارسی

۱. بالوی، مهدی و سیده زهرا سعید، **بررسی عدم صلاحیت وضع مقررات توسط رئیس‌جمهور در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران**، دانش حقوق عمومی، ۱۳۹۵، سال پنجم، شماره ۱۶، ۴۱-۶۰.

۲. برزگر خسروی، محمد و سید حجت الله علم‌الهدی، **انجام امور اجرایی از طریق معاونان رئیس جمهور به جای وزارتخانه‌ها: نگاهی به ابعاد حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران پیرامون جایگاه و حوزه صلاحیت قوه مجریه**، مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۰، شماره گزارش: ۱۱۰۳۱.

۳. حلی‌ساز، ارشک و ساجده صفی‌خانی، **بررسی رویکرد سیاست اجباری در قوانین و مقررات محیط زیستی ایران**، مجلس و راهبرد، ۱۴۰۱، سال ۲۹، شماره ۱۱۲، ۳۶۱-۳۹۰.

۴. رستمی، مرتضی و زهرا عظیمی، **میراث‌های طبیعی جهانی در نظام حقوق بین‌المللی و داخلی**، انتشارات شهر دانش، ۱۳۹۲.

۵. شیرازیان، شیرین، سبحان طیبی و هدیه سادات میرترابی، **تبیین و بررسی مقررات‌گذاری زیست محیطی در پرتو حقوق عمومی و اجتماعی**، علوم و تکنولوژی محیط زیست، دوره ۲۲، شماره ۱، ۱۳۹۹، ۲۸۵-۲۹۲.

۶. عادلی، امیدعلی، یزدان گودرزی فراهانی، علی اکبر ابراهیمی نژاد رفسنجانی، **تأثیرپذیری غیرخطی رقابت‌پذیری و نوآوری بنگاه از سختگیری در مقررات زیست محیطی: آزمون فرضیه پورتر**، علوم و تکنولوژی محیط زیست، دوره ۲۵، شماره ۲، ۱۴۰۲، ۵۵-۶۹.

۷. عبادی، محمدحسین و محمدجواد رضایی، **آسیب‌شناسی جایگاه نظارت و ارزیابی در برنامه‌ریزی توسعه ایران**، فصلنامه سیاست‌های راهبردی و کلان، ۱۳۹۷، سال ۶، شماره ۲۱، ۱-۲۳.

۸. عبادی بشیر، مقصود، **حقوق محیط زیست**، انتشارات آیدین، ۱۴۰۲.

۹. طحان نظیف، هادی و علی آریان نژاد، **امکان‌سنجی تعیین معاونت رئیس جمهور در حوزه صلاحیت قانونی وزارتخانه‌ها**، پژوهش حقوق عمومی، ۱۴۰۲، سال ۲۵، شماره ۸۰.

۱۰. عباسی، بیژن، **حقوق محیط زیست**، نشر دادگستر، ۱۴۰۱.

۱۱. عبدالهی، محسن و مسعود فریادی، **تأملی بر چالش‌های حقوقی سازمان حفاظت محیط زیست ایران**، فصلنامه علوم محیطی، ۱۳۸۹، سال ۷، شماره ۴، ۱۴۳-۱۸۰.

۱۲. مشهدی، علی و فاطمه زابولی زواره، **امکان سنجی تشکیل وزارت محیط زیست در نظام حقوقی ایران**، فصلنامه علوم و تکنولوژی محیط زیست، ۱۴۰۰، شماره ۱۰، ۱۹۵-۲۱۰.

۱۳. نریمانی، میثم، محسن محمدی ایوانکی، سید محمد صاحبکار خراسانی، **سازمان برنامه و بودجه به مثابه نهاد متولی توسعه (آژانس راهبر)، طراحی و پیشنهاد الزامات کارکردی در نظام سیاستی برنامه‌ریزی توسعه در ایران**، فصلنامه بهبود مدیریت، ۱۴۰۲، دوره ۱۷، شماره ۲، ۱۵۱-۱۷۸.

2- English

1. Aggeri, Franck, «Les régimes de gouvernementalité dans le domaine de l'environnement», Armand Hatchuel, Eric Pezet, Ken Starkey et Olivier Lenay (auteurs): Gouvernement, organisation et gestion: l'héritage de Michel Foucault, Presses Universitaires de Laval, 2005, 431-464.

2. Gunningham, Neil, "Environment Law, Regulation and Governance: Shifting Architectures", Journal of Environmental Law, 21(2), 2009: 179-212.

3. IUCN (2016). World Declaration on the Environmental Rule of Law, The IUCN World Congress on Environmental Law, having met in Rio de Janeiro (Brazil) from 26 to 29 April 2016.

4. McGarity, Thomas O. "The Internal Structure of EPA Rulemaking", Law and Contemporary Problems, Vol. 54, No. 4, 1991: 57-111.

5. Neale, Alan, "Organising environmental self-regulation: Liberal governmentality and the pursuit of ecological modernisation in Europe", Environmental Politics, 6(4), 1997.

6. Thomas, Lee M. "Environmental Regulation: Challenges We Face", EPA Journal, 14(2), 1988: 1-3.

7. UNEP (2019). Environmental Rule of Law: First Global Report, United Nations Environment Programme, Nairobi.

Environmental Regulation Jurisdiction of Iran's Department of Environment

Masoud Faryadi[1]
Morteza Nejabatkhah[2]

Abstract

Iran's Department of Environment in is the main administrative organ for environmental protection and as the vice president and a governing body has a high organizational status in the country's administrative hierarchy. Effective protection of the environment requires the use of the tools and sufficient competence of environmental regulation. In this regard, this article, based on the descriptive and analytical legal method examines the issue of whether the Department of Environment has sufficient and appropriate competences for environmental regulation and whether it can be considered a regulatory body in the field of environment or not. In the end, it is concluded that the Department of Environment, despite having a suitable organizational status in the country's administrative law, does not have appropriate regulatory jurisdiction in comprehensive environmental protection, and this challenge can lead to weakness in fulfilling its responsibilities, and improper implementation of existing environmental laws and regulations. However, as a governing body, this organization could, in many environmental issues and within the framework of the laws, pass appropriate regulations to facilitate the implementation of environmental laws and regulations for executive bodies and the private sector, resolve the ambiguities and gaps in the existing environmental regulations and to implement increasing coordination in environmental protection in government institutions.

KeyWords: Environmental Regulation, Regulation Jurisdiction, Iran's Department of Environment, Deputy of President.

1. Department Of Public Law, Faculty Of Law &Amp; Political Sciences, University Of Mazandaran, m.faryadi@umz.ac.ir

2. Zolfaghari Street, m.nejabatkhah@gmail.com