

بررسی چالش‌های درون سازمانی و برون سازمانی محیط زیست

فائقه علیائی طیبی شاهی^۱، احسان کامرانی^۲

^۱ گروه حقوق، واحد بندرعباس، دانشگاه آزاد اسلامی، بندرعباس، ایران

^۲ گروه حقوق، واحد بندرعباس، دانشگاه آزاد اسلامی، بندرعباس، ایران (مسؤل مکاتبات)

چکیده

این پژوهش با هدف بررسی چالش‌های درون سازمانی و برون سازمانی محیط زیست می‌باشد که به صورت توصیفی-تحلیلی انجام پذیرفته است. نتایج نشان داد خلاءها و کاستیهای گوناگون در قوانین و مقررات موجود در کنار ساختار کنونی سازمان حفاظت محیط زیست و کارکرد این سازمان را ناکارآمد ساخته است. این کاستیها در سه دسته قابل دسته بندی هستند: خلاءهای قانونی مربوط به جایگاه و وظایف سازمان، خلاءهای قانونی در خصوص روابط میان سازمانی این سازمان و دیگر سازمان‌ها مرتبط با محیط زیست و سرانجام مشکلات برون سازمانی این خلاءها و نبود برنامه‌های جامع توسعه پایدار کشور و عدم نظارت مجلس بر مسایل محیط زیستی زمینه ساز عدم مدیریت جامع، یکپارچه و کارآمد محیط زیست کشور شده است. راه حل پیشنهادی لازم در این زمینه اتخاذ رویکرد مدیریت جامع و یکپارچه محیط زیست از طریق اصلاح قوانین محیط زیست و ادغام آن در بطن یک مجموعه و نیز ادغام نهادهای موازی محیط زیستی در قالب یک وزارتخانه قوی است.

واژه‌های کلیدی: چالش‌های درون سازمانی، چالشهای برون سازمانی، سازمان محیط زیست، حقوق ایران.

مقدمه

اگر چه محیط زیست دارای قدمتی بس طولانی است، اما توجه به مفهوم و کاربرد علمی آن محدود به چند دهه اخیر می باشد، به طوری که این واژه از دهه ۱۹۶۰ میلادی که همزمان با افزایش آلودگی ها و تخریب منابع طبیعی بوده، رایج و معمول گشت. لازم به ذکر است که، در قوانین و مقررات جاری کشور هیچ تعریفی از واژه محیط زیست به عمل نیامده، ولی حقوقدانان در متون حقوقی در برخی از موارد با استنباط از عباراتی که در قانون بکار رفته است، تعاریفی را مد نظر داشته اند. حوزه حفاظت از محیط زیست را باید یکی از مهمترین و پراکنده ترین حوزه های قانونگذاری ایران دانست. در حالی که که در اغلب کشورهای دارای نظام حقوقی پیشرفته شاهد تصویب یک یا معدودی قانون پایه و جامع برای مدیریت محیط زیست هستیم؛ در ایران قوانین و مقررات پراکنده و موازی بسیاری در زمینه حفظ محیط زیست به تصویب رسیده است در این پژوهش به روش تحلیلی و توصیفی و تطبیقی به بررسی چالش های درون سازمانی و برون سازمانی پرداخته و ضمن بررسی جایگاه حقوقی سازمان به اهداف و وظایف سازمان محیط زیست می پردازد.

چالشهای درون سازمانی

مقصود از چالش های درون سازمانی چالش هایی است که صرفا به ساختار داخلی سازمان مربوط می شوند. شماری از دلایل ناکارایی سازمان حفاظت محیط زیست در مدیریت کارآمد محیط زیست کشور، به جایگاه حقوقی ضعیف و ساختار سازمانی ضعیف آن مربوط می شود.

جایگاه و صلاحیت حقوقی سازمان

تصویب اغلب قوانین پایهای حفاظت محیط زیست ایران به سال های پیش از انقلاب مربوط میشود و اصلاحات بنیادین چندانی در آنها به عمل نیامده است. از این جمله است. جمله قانون حفاظت و بهره برداری از جنگل ها و مراتع (۱۳۴۶/۵/۳۰)، قانون حفظ نباتات (۱۳۴۲/۲/۱۲)، قانون حفاظت دریا و رودخانه های مرزی از آلودگی با مواد نفتی، (۱۳۵۴/۱۱/۴) و قانون اراضی مستحدث و ساحلی (۱۳۵۴/۴/۲۹). رویکرد اصلی این دسته از قوانین قدیمی صرف حفاظت از چندین حوزه مشخص محیط زیست به ویژه جانوران و مقابله با آلودگی و اعمال مجازات های محیط زیستی ملایم است و رویکردهای کلینگرانه (جامع نگر) و پیشگیرانه نسبت به مدیریت محیط زیست در آن ملاحظه نمی شود. سازمان حفاظت محیط زیست برآیند این رویکرد و این دسته قوانین است.^۱

مقررات مؤسس سازمان حفاظت محیط زیست و شرح وظایف و اهداف آن به صورت موازی در دو قانون «حفاظت و بهسازی محیط زیست» (مصوب ۱۳۵۳/۳/۲۸) اصلاحیه مورخ ۱۳۷۱/۸/۲۴ و «قانون شکار و صید» (مصوب ۱۳۴۶/۳/۱۶ اصلاحیه ۱۳۷۵/۹/۲۵) مصرح شده است. با این حال، این دو قانون به عنوان دو قانون پایه محیط زیستی، کاستی ها و خلاءهای مختلفی در زمینه تشریح کامل وظایف سازمان، نحوه همکاری دیگر نهادها با این سازمان در زمینه حفظ محیط زیست و قواعد حفاظت از کلیت محیط زیست دارند که بنابراین نیاز به ادغام و اصلاح مجدد، اتخاذ اصول جدید قانونگذاری محیط زیستی و همگام شدن با تحولات مدیریتی نوین در آنها به چشم می خورد.^۲

^۱ دبیری، فرهاد؛ عباسپور، مجید؛ مکنون، رضا؛ آزاد بخت، بیتا (۱۳۸۸). جایگاه محیط زیست در قوانین برنامه ای پس از انقلاب در ایران، مجله علوم

و تکنولوژی محیط زیست، دوره نهم، شماره ۶، ص ۱۲

^۲ همان

جایگاه حقوقی سازمان

سازمان حفاظت محیط زیست به موجب ماده ۱ « قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست » وابسته به ریاست جمهوری و دارای شخصیت حقوقی و استقلال مالی است که زیر نظر شورای عالی حفاظت محیط زیست فعالیت می کند. اگرچه موقعیت این سازمان به عنوان معاونت رئیس جمهوری، موقعیتی مهم و بالا در سلسله مراتب اداری ایران است اما جایگاه حقوقی متناسب برای مدیریت قوی و یکپارچه کلیت محیط زیست ایران نیست زیرا:

- وزارتخانه ها قسمت اعظم امور عمومی را اداره میکنند و اغلب تصمیم های اداری مهم در هیأت وزیران اتخاذ میشود. بدین منظور وزارتخانه ها اغلب اختیارات گستردهای در حوزه صلاحیت خود دارند و در واقع نظام اداری ایران یک نظام وزارتخانه محور است. این در حالی است که سازمان حفاظت محیط زیست در عمل با توجه به گستره محیط زیست ایران و وجود انواع تهدیدهای حیاتی بالقوه و بالفعل علیه سلامتی انسان و محیط زیست در کشور و وظایف قانونی فعالیت میکند « سازمان » گسترده آن در سطح یک وزارتخانه ها افزون بر جایگاه حقوقی بالا در سلسله مراتب اداری، جایگاه اجتماعی و سیاسی بالایی دارند که به اتکال آن می توانند برنامه های اجرایی لازم را جهت پیشبرد امور تحت نظر خود اتخاذ و اختیارات وسیع خود را اجرا کنند. حال آنکه سازمان حفاظت محیط زیست عموماً و به ویژه از سوی طرفداران توسعه اقتصادی کشور به عنوان یک نهاد مزاحم توسعه نگریسته میشود و هنوز این سازمان نتوانسته است با وجود اهمیت یافتن مسایل محیط زیستی در ایران و جهان، جایگاه سیاسی و اجتماعی شایسته ای را در ساختار حکومت به عنوان یک نهاد محوری به دست آورد.^۱

- صلاحیتهای آیین نامه ای وزراء، اختیار مدیریتی قوی است که هر یک از وزارتخانه ها را از قدرت ابتکار عمل و اجرای برنامه های مورد نظر بهره مند می سازد. در حالی که سازمان برطبق قانون اساسی نمی تواند شخصاً اقدام به وضع آیین نامه کند بلکه به عنوان معاونت ریاست جمهوری تنها حق ارسال پیشنهادهای قانونی به هیأت دولت را دارد که این امر با چالشهای خاصی رو به رو است: نخست اینکه رئیس سازمان حفاظت محیط زیست بهره مند از حق رأی نیست و صرفاً به عنوان ناظر در این جلسات حاضر میشود. باید توجه داشت که راه حل رأی گیری که اساس کار تصمیم گیری شورایی است در این گونه موارد کارساز نیست (چرا که احتمال دارد تصمیم نهایی بدون اعمال نظر سازمان گرفته شود) بلکه باید از روشهای اجماع و رسیدن به تصمیم های مورد توافق همگانی بهره جست. دوم اینکه با توجه به اینکه اولویت کاری هیأت وزیران رسیدگی به مسائل مهم تر اقتصادی و اجتماعی و برآورده نمودن توقعات بلافصل مردم یعنی رفاه اجتماعی و اقتصادی است امکان دارد فرصت کافی برای بررسی لوایح پیشنهادی سازمان که به نوعی در برابر توسعه اقتصادی قرار می گیرند نداشته باشند. سوم اینکه در صورتی که لوایح پیشنهادی سازمان محیط زیست با دیدگاهها و سیاستهای وزارتخانه های قوی مانند نفت، صنایع و معادن، کشاورزی و نیرو تعارض داشته باشد، تکلیف امر از سه حال خارج نیست: یا نظر وزارت مورد نظر و یا نظر سازمان ملحوظ میشود و یا اینکه راهحل بینابین که مبتنی بر رویکرد توسعه پایدار است اتخاذ میشود که در هر حال هیچ تضمین قانونی برای اتخاذ این رویکرد وجود ندارد.^۲

نهایت آنکه با توجه به رویه تصمیم گیری هیأت وزیران، در عمل این احتمال وجود دارد دیدگاه های سازمان در سایه اقتدار این وزارتخانه ها کمرنگ باقی مانده و قدرت ابتکار سازمان همیشه محدود به اراده هیأت وزیران شود. یک نمونه اخیر از این وضعیت در تصمیم کمیسیون زیربنایی دولت در مورد تالاب انزالی قابل توجه است. در این خصوص به رغم همه مخالفت های صورت گرفته از سوی محافل علمی و دانشگاهی، تشکل های زیست محیطی، اداره کل محیط زیست استان گیلان و نیز هشدار سازمان بازرسی کل کشور مبنی بر غیرکارشناسی بودن مسیر پیشنهادی وزارت راه و ترابری، کمیسیون زیربنایی باز هم عبور جاده از داخل تالاب و نابودی ۳ میلیون مترمربع از این تالاب را مورد تایید قرار داد. موافقت پرسش برانگیز کمیسیون زیربنایی دولت با گزینه پیشنهادی وزارت راه در حالی صورت گرفته که مسیر پیشنهادی سازمان محیط زیست تنها نیم

^۱ فیروزی، مهدی (۱۳۹۰)، حق بر محیط زیست، سازمان انتشارات جهاد دانشگاهی، ص ۱۷

^۲ همان

کیلومتر (یعنی به اندازه ۵۰۰ متر) طول جاده را بیشتر می کرد و در عمل هزینه چندانی متوجه وزارت راه نمی شد، اما با تصویب گزینه وزارت راه در دولت که در واقع قلب تالاب بین المللی انزلی و بکرترین و امن ترین نقطه این تالاب را هدف قرار داده است، حدود ۳۰۰ هکتار (معادل ۳ میلیون متر مربع) از اراضی شمال تالاب انزلی خشکانده و نابود می شود که با توجه به ارزش هر هکتار تالاب در دنیا که ۲۲ هزار دلار تعیین شده خسارتی معادل ۵۹ میلیارد تومان تنها در سال اول بهره برداری جاده، به تالاب وارد می شود که این خسارت با صرف چندین برابر این مبلغ دیگر قابل جبران نیست.

- از آنجا که شخص وزیر توسط مجلس انتخاب می شود، وزارتخانه ها محل توجه و حساسیت اجتماعی و سیاسی خاصی بوده و از این جهت بطور مداوم تحت نظارت مجلس و افکار عمومی قرار دارند. به همین دلیل وزارتخانه ها تلاش میکنند تا وظایف خود را به خوبی انجام داده و توقع عمومی را برآورده سازند. اما در مورد سازمان حفاظت محیط زیست چنین حساسیتی وجود ندارد به ویژه آنکه این سازمان در برابر مجلس پاسخگو نیست. در عمل نیز صرفاً اعتراض های تشکل های مردمی است که مسایل محیط زیستی را پررنگ تر می کند و سازمان را به پاسخگویی فرا می خوانند.^۱

اهداف و وظایف سازمان محیط زیست

اهداف سازمان

هدف اصلی سازمان محیط زیست در ایران تحقق اصل پنجاهم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به منظور حفاظت از محیط زیست و تضمین بهره مندی صحیح و مستمر از محیط زیست بنحوی که ضمن حفظ تعادل مناسبات زیستی موجبات توسعه پایدار و بهبود، رشد و اعتلای کیفی انسان ها فراهم آید.^۲

وظایف اساسی سازمان

- الف: حفاظت از اکوسیستم های طبیعی کشور و ترمیم اثرات سوء گذشته در محیط زیست
- ب: پیشگیری و ممانعت از تخریب و آلودگی محیط زیست
- پ: ارزیابی ظرفیت قابل تحمل محیط در جهت بهره وری معقول و مستمر از منابع محیط زیست
- ت: نظارت مستمر بر بهره برداری از منابع محیط زیست
- ث: برخورد فعال با زمینه های بحرانی محیط زیست شامل آلودگیهای بیش از ظرفیت قابل تحمل محیط
- ج: بررسی، مطالعه و تحقیق به منظور دستیابی یا حصول شناسائی در زمینه های زیر
- عوامل آلوده کننده و مخرب محیط زیست در زمینه آب، هوا، خاک، مواد زائد، آفت کشها، کودهای شیمیائی، سرو صدا و نظایر آنها
 - چگونگی استقرار پدیده های عمرانی و توسعه کشور مانند واحدهای صنعتی، نیروگاهها، سدها، مجتمع های کشاورزی و عمرانی و سکونت گاههای انسانی و نظایر آن
 - استفاده از تکنولوژی سازگار با محیط
 - مناطقی که دارای ویژگیهای خاص و منحصر به فرد اکولوژیک می باشند و تعیین حدود آنها گونه های با ارزش خاص و نادر در حال انقراض گیاهی و جانوری و زیستگاههای آنها و روابط اکولوژیک و تعیین پراکندگی آنها مسائل زیست محیطی منطقه ای با استفاده از همکاری کشورهای همجوار و همکاری بین المللی.
- چ: تهیه و تدوین ضوابط و استانداردهای زیست محیطی در زمینه های زیر:

^۱ فیروزی، مهدی (۱۳۹۰)، حق بر محیط زیست، سازمان انتشارات جهاد دانشگاهی، ص ۱۸

^۲ دبیری، فرهاد؛ عباسپور، مجید؛ مکنون، رضا؛ آزاد بخت، بیتا (۱۳۸۸). جایگاه محیط زیست در قوانین برنامه ای پس از انقلاب در ایران، مجله علوم و تکنولوژی محیط زیست، دوره نهم، شماره ۶، ص ۱۱

- هوا شامل هوای آزاد، حد مجاز تخلیه کننده ها، طبقه بندی منابع و عوامل آلوده کننده آب و تغییر و تخریب مسیر رودخانه ها و انهدام تالابها و دگرگونی اکولوژیک دریاچه ها و دریاها
 - منابع خاک شامل آلوده کننده و فرساینده خاک
 - سروصدا شامل حد مجاز و تعیین ضوابط مکانی، زمانی و نوعی
 - مواد زائد و جامد شامل جمع آوری، حمل، دفع یا تبدیل و بازیافت مواد زائد و جامد از منابع روستائی، شهری، معدنی، کشاورزی و غیره در مناطق مختلف کشور.
 - آفت کشها و کودهای شیمیائی شامل حد مجاز باقیمانده در محیط، دفع یا معدوم نمودن و ممنوعیت مکانی، زمانی، نوعی، کمی و کیفی.
 - پوشش گیاهی و جانوران وحشی آلودگی های مواد نفتی، فلزات سنگین، سموم کشاورزی، فاضلاب انسانی و ... در محیط های دریایی (آب، رسوب، آبزیان).
 - آموزش زیست محیطی به منظور اشاعه و ارتقاء سطح دانش و بینش زیست محیطی افراد جامعه برای ایجاد علاقه، حس مسئولیت و مشارکت عمومی مردم کشور در حفاظت از محیط زیست با همکاری مراکز آموزشی و پژوهشی و رسانه های گروهی، تشکل های غیردولتی و بهره گیری از کلیه امکانات داخل کشور و در سطح بین المللی.
 - ارزیابی و نظارت به منظور حصول اطمینان از کاربرد و کارائی ضوابط و استانداردهای زیست محیطی
 - ایجاد موزه و نمایشگاه به منظور جمع آوری و نگهداری و نمایش نمونه ها و گونه های گیاهی و جانوران وحشی با توجه جنبه های آموزشی و تحقیقاتی آنها و تاکسیدرمی جانوران وحشی جهت استفاده در نمایشگاه و موزه ها.
 - ایجاد توسعه و گسترش مراکز آموزش علمی و کاربردی زیست محیطی به منظور تامین و تربیت نیروی انسانی مورد نیاز محیط زیست کشور با هماهنگی و همکاری وزارت فرهنگ و آموزش عالی و سایر مراجع ذیربط.
 - مطالعه و بررسی اکوبیولوژی دریا و آلودگی های دریایی و تالابهای ساحلی.
 - مطالعه و ارزیابی وضعیت کمی و کیفی اجزای تنوع زیستی و ذخایر ژنتیکی کشور.
 - تدوین طرح ها و پروژه های تحقیقاتی و پژوهشی منطقه ای، ملی و بین المللی در زمینه مسایل زیست محیطی.
 - ارزشگذاری اقتصادی منابع طبیعی و هزینه های زیست محیطی ناشی از توسعه.
 - مطالعه و زمینه سازی جهت دستیابی به توسعه پایدار^۱.
- اصولاً برای یک نهاد حفاظت محیط زیست وظیفه های استانداردسازی، برنامه ریزی، آموزش، نظارت، پیشگیری، حفاظت و بهسازی قابل تصور است.
- توجه به وضعیت موجود سازمان حفاظت محیط زیست زمینه را برای ارزیابی دقیقتر فراهم میکند. فهرستی از صلاحیت های کنونی سازمان را میتوان در جدول زیر (جدول شماره ۱) یافت.
- با مقایسه وضعیت مطلوب (نمودار) با وضعیت موجود (جدول شماره ۱) نکات درخور تاملی در مورد جایگاه قانونی هر یک از وظایف پنجگانه یادشده در سازمان محیط زیست ایران بدست میآید که ذیلا به آنها پرداخته میشود:

حفاظت و بازسازی

همان گونه که ملاحظه می شود عمده وظایف قانونی تصریح شده سازمان بیشتر به حوزه حفاظت و به ویژه حفاظت از حیات وحش اختصاص یافته است. اما همان گونه که در بند دوم این نوشتار اشاره خواهد شد قسمت قابل توجهی از حوزه ها

^۱ دبیری، فرهاد؛ عباسپور، مجید؛ مکنون، رضا؛ آزاد بخت، بیتا (۱۳۸۸). جایگاه محیط زیست در قوانین برنامه ای پس از انقلاب در ایران، مجله علوم

و تکنولوژی محیط زیست، دوره نهم، شماره ۶، ص ۱۲

حفاظت محیط زیست مانند جنگلها و مراتع و محیط زیست شهری از حوزه صلاحیت این سازمان خارج و به دیگر نهادها محول شده است. در خصوص بازسازی و بهسازی محیط زیست نیز وظایف دقیق و مشخصی به سازمان محول نشده است.

ردیف	عنوان صلاحیت	مستند قانونی
۱	حفاظت و بهبود و بهسازی محیط زیست و پیشگیری از هر گونه تخریب	ماده ۱ قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست (۱۳۵۳/۳/۲۸ و اصلاحیه ۱۳۷۱/۸/۲۴).
۲	رسیدگی به کلیه امور جانوران وحشی و آبزیان آبهای داخلی	همان
۳	اجرای مصوبات شورای عالی حفاظت محیط زیست در خصوص صید و شکار	بند الف ماده ۶ (قانون شکار و صید) (۱۳۴۶/۳/۱۶ و اصلاحیه ۱۳۷۵/۹/۲۵)
۴	تنظیم و اجرای مقررات شکار و صید	بند ب ماده ۶ (قانون شکار و صید
۵	حفظ و نگهداری فضای حیاتی جانوران و حمایت و حفاظت از آنها	بندهای پ، ت ماده ۶ (قانون شکار و صید
۶	انجام تحقیقات علمی و اقتصادی در زمینه حفظ و بهسازی محیط زیست	بند الف ماده ۶ (قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست
۷	پیشنهاد ضوابط به منظور جلوگیری از آلودگی محیط زیست	بند ب ماده ۶ (قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست
۸	هر گونه اقدام مقتضی به منظور بهبود و بهسازی محیط زیست در حدود قوانین با حفظ حقوق اشخاص	بند ج ماده ۶ (قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست
۹	تنظیم و اجرای برنامه های آموزش همگانی	بند د ماده ۶ (قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست
۱۰	ایجاد باغهای وحش	بند ه ماده ۶ (قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست
۱۱	برقراری هر گونه محدودیت زمانی و مکانی شکار و صید	بند و ماده ۶ (قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست
۱۲	همکاری با سازمانهای مشابه خارجی و بینالمللی به منظور حفظ محیط زیست	بند ز ماده ۶ (قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست
۱۳	نظارت و مسئولیت حسن اجرای قانون مدیریت پسماندها	ماده ۲۳ قانون مدیریت پسماندها
۱۴	نماینده دولت در مناطق چهارگانه محیط زیستی حفاظت شده از لحاظ مالکیت بر منابع و اراضی ملی و دولتی	تصویبنامه شماره ۱۹۵۶۰ ت ۳۱۱۲۱ ه هیات وزیران
۱۵	مرجع ملی تشکیل شورای هماهنگی کنوانسیون تغییر آب و هوا	تصویبنامه شماره ۱۰۴۸۶ ت ۳۱۶۴۷ ه

استانداردسازی

اختیار استانداردسازی یا تهیه ضوابط محیط زیستی، به سبب جایگاه قانونی سازمان همان گونه که گفته شد محدود بوده و عمده ضوابط محیط زیستی از طریق هیأت وزیران تصویب میشود.^۱

برنامه ریزی

تهیه و تدوین برنامه های کاربردی حفاظت محیط زیست برای کلیه واحدهای مرتبط با محیط زیست و برنامه های پیشبرد توسعه پایدار و نیز هماهنگ سازی اقدامات دیگر نهادها با ملاحظات محیط زیستی از جمله وظایف اصلی هر نهاد حفاظت محیط زیست است که در شرح وظایف قانونی سازمان حفاظت محیط زیست ایران مغفول مانده است.

ارزیابی، نظارت و پیشگیری

یکی از خلاء های عمده قانونی در شرح وظایف سازمان به عدم برخوردار ساختن سازمان از اختیارات گسترده نظارت بر نحوه رعایت ضوابط محیط زیستی در اجرا، تضمین انجام ارزیابی محیط زیستی طرحهای عمرانی و نظارت بر نحوه اجرای این طرح ها و فعالیتهای واحدهای تولیدی و خدماتی مرتبط با محیط زیست و توقف فعالیت های مخرب محیط زیست باز می گردد. در خصوص تحلیل و ارزیابی پیامدهای محیط زیستی و الزام به انجام این ارزیابی در پروژه های عمرانی وظیفه قانونی مشخصی به سازمان و دیگر نهادها اعطا نشده است. در خصوص وظیفه نظارتی نیز تنها ماده قانونی که به صورت محدود این اختیار را به سازمان اعطا میکند ماده ۱۱ قانون حفاظت و بهسازی است که کارخانجات و « سازمان را مکلف میکند که کارگاه هایی که موجب آلودگی محیط زیست را فراهم اخطار رفع آلودگی دهد و در صورت عدم » میکنند رعایت این اخطار از ادامه فعالیت آنها جلوگیری کند. در صورت اعتراض واحد آلاینده به این حکم، به موجب ماده ۱۲ این قانون، دادگاه در این خصوص تصمیم خواهد گرفت. ملاحظه میشود که این اختیار صرفاً به کارخانجات و کارگاه های آلاینده محیط زیست محدود شده است، در حالی که اولاً تخریب محیط زیست شامل انواع گوناگونی از رفتارهایی (فعل و ترک فعل) است که به محیط زیست صدمه میزند و آلودگی صرفاً یکی از آنهاست از جمله: خاک برداری، بوته کنی و قطع درختان، تجاوز به مناطق طبیعی عمومی و ایجاد حصار و ایجاد تغییرات ژنتیکی و دوم اینکه تخریب محیط زیست فقط توسط کارخانجات صورت نمیگیرد بلکه اشخاص حقیقی و حقوقی مختلفی فعالیتهای تخریبی دارند که سازمان حفاظت محیط زیست از اختیار حقوقی کافی و قاطع جهت ممانعت و پیشگیری از این فعالیت ها برخوردار نیست. پیامد این خلاء حقوقی در بروز موارد مکرری از تجاوز به مناطق طبیعی توسط دستگاه های عمومی مانند تخریبهای متعدد در مناطق جنگلی شمال و دامنه های زاگرس، تخریب پارک های ملی سرخه حصار و خجیر و عدم توانایی سازمان در توقف این تخریبها دیده میشود. تخریب های صورت گرفته علیه پارکهای ملی در چند سال اخیر به خوبی خلاء های قانونی در خصوص حفاظت سختگیرانه و عدم امکان تغییر تراکم مناطق حفاظت شده طبیعی (پارک ملی، منطقه حفاظت شده، پناهگاه حیات وحش) را نشان میدهد.^۲

بخش دیگری از این خلاء از آن جا ناشی میشود که در درجه اول، در تصویب تمامی طرحهای عمرانی (مثلاً احداث جاده) توسط تمامی نهادهای دولتی و غیر دولتی هیچ الزام قانونی مبنی بر مد قرار دادن نظر سازمان محیط زیست و رعایت ملاحظات محیط زیستی مشاهده نمی شود. در درجه دوم پس از تصویب طرح و بروز تخریب محیط زیست، سازمان حفاظت محیط زیست ممکن است اقدام به اعتراض به سازمان مجری آن طرح کند که فرایند حقوقی حل این اختلاف با اشکال هایی هرگاه « رو به است: ماده ۷ این قانون مقرر میدارد که اجرای هر یک از طرحهای عمرانی و یا بهره برداری از آن ها به تشخیص سازمان با قانون و مقررات مربوط به حفاظت محیط زیست مغایرت داشته باشد سازمان مورد را به وزارتخانه یا

وهابزاده، عبدالحسین (۱۳۸۸) "شناخت محیط زیست". چاپ ششم، مشهد، انتشارات جهاد دانشگاهی مشهد، ص ۱۵^۱

وهابزاده، عبدالحسین (۱۳۸۸) "شناخت محیط زیست". چاپ ششم، مشهد، انتشارات جهاد دانشگاهی مشهد، ص ۱۶^۲

مؤسسه مربوط اعلام خواهد نمود تا با همکاری سازمانهای ذیربط به منظور رفع مشکل در طرح مزبور تجدید نظر به عمل آید. در صورت وجود اختلاف نظر طبق تصمیم رییس جمهور عمل خواهد لازمه این ماده قانونی آن است که سازمان بر اجرای شد همه طرحهای عمرانی نظارت کند. سازمان های مد نظر در این ماده الزام قانونی مبنی بر همکاری با سازمان حفاظت محیط زیست ندارند و در صورت ارسال اختلاف به رییس جمهور برای تصمیم گیری احتمال اطاله رسیدگی به سبب کمبود وقت رییس جمهور وجود دارد و مهم تر این که این ماده هیچ اشاره ای به لزوم توقف اجرای طرح در صورت اعتراض سازمان نکرده است. در مواردی که در اثر اجرای یک طرح تخریبی علیه محیط زیست صورت میگیرد و سپس با اعتراض سازمان مواجه می شود این معضل پیش می آید که از یکسو سازمان مجری طرح اقدام به تصویب طرح و تأمین بودجه و تدارک اجرای آن کرده و آماده انجام کار شده و یا حتی قسمتی از طرح را اجرا کرده و در برابر سازمان حفاظت محیط زیست با ادعای مخرب بودن این طرح از تداوم آن جلوگیری میکند. در حالیکه بر فرض صحت ادعای سازمان محیط زیست، به هر حال تخریب جدی به محیط زیست وارد شده است حال آنکه سازمان میبایست از بروز آن جلوگیری به عمل می آورد کما اینکه با ملاحظه موارد عملی از این تخریبها می توان دریافت که سازمان عملاً موفقیت چندانی در پیشگیری یا توقف کامل این تخریبها نداشته است (پارکهای ملی سرخه حصار، خجیر و دریاچه ارومیه در معرض نابود قرار گرفته، در حالی که سازمان حفاظت محیط زیست هم چنان مشغول بررسی و مذاکره است).

اطلاع رسانی و آگاه سازی

در این قانون وظیفه اطلاع رسانی سازمان به تنظیم برنامه هایی جهت آموزش همگانی محدود شده و اطلاع رسانی تخصصی برای واحدهای مرتبط با محیط زیست جهت اطلاع از نحوه بهره مندی سالم از محیط زیست و تولید کالاها و خدمات دوستدار محیط زیست نادیده مانده است.

ارتباط سازمان با شورای عالی حفاظت محیط زیست

به موجب ماده یک قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست، سازمان تحت نظر شورای عالی حفاظت محیط زیست انجام وظیفه می کند. با آنکه در نگاه اول هدف این شورا به عنوان نهادی فرابخشی تلاش در جهت انسجام بخشیدن به حفاظت از محیط زیست در فرایند توسعه می باشد اما در عمل باعث دو مرحله ای شدن مدیریت حفاظت محیط زیست شده است. زیرا پیش نویس تصمیم ها در سازمان تهیه شده، در شورای عالی حفاظت محیط زیست به تصویب میرسد و در موارد مهم برای تصویب نهایی به هیأت وزیران ارسال می شود. در فرایندهای تصمیم گیری این شورا معلوم نیست که شیوه برقراری سازش میان مسائل حفاظت محیط زیستی و دیگر مسائل مربوط به توسعه اقتصادی چگونه است؟ حفاظت از محیط زیست تا چه حدی در اولویت کاری اعضای آن قرار دارد. اختلافات چگونه حل و فصل میشوند؟^۱

گفتنی است که شورای عالی محیط زیست با هدف کاهش موازیکاری در بدنه دولت، به موجب مصوبه مورخ ۱۳۸۶/۴/۲۴ شورای عالی اداری در قالب یک شورای متشکل از چند شورای دیگر ادغام و سپس به موجب فرمان مورخه ۱۳۸۶/۱۱/۱۴ رییس جمهور حذف شد و اختیارات آن به سازمان حفاظت محیط زیست انتقال پیدا کرد. این شورا با توجه به اعضای مختلف آن مرکب از وزرای مرتبط با حفاظت محیط زیست نهادی را فراهم می آورد که تصمیم های کلان در این حوزه با مشارکت همه بخش های ذیربط اتخاذ شود و از بروز اختلاف و ناهماهنگی پرهیز شود. با حذف این شورا و عدم وجود نهادی جایگزین برای هماهنگ سازی در امر حفاظت محیط زیست، شیوه همکاری و اتخاذ رویکردهای مشترک میان سازمانهای مرتبط با محیط زیست معلوم نیست. در حال حاضر با وجود انتقال اختیارات این شورا به سازمان حفاظت محیط زیست بر طبق دستور رییس جمهور، عملاً کمیسیون امور زیربنایی، صنعت و محیط زیست ریاست جمهوری در چندین مورد اقدام به اتخاذ تصمیم

وهابزاده، عبدالحسین (۱۳۸۸) "شناخت محیط زیست". چاپ ششم، مشهد، انتشارات جهاد دانشگاهی مشهد، ص ۱۷^۱

در خصوص مسایل محیط زیستی کرده (از جمله مصوبه در خصوص اجازه احداث جاده کنار گذر تالاب انزلی)، که آیین نامه داخلی و چهارچوب عمل این کمیسیون تا کنون مشخص نشده است.

حضور رییس سازمان در شوراها و مجامع تصمیم گیر اداری

در نظام اداری ایران شوراهای اداری مختلفی تأسیس شده اند که بخشی از امور تصمیم گیریها و قاعده گذاریهای عمومی را انجام می دهند. فلسفه وجودی این شوراها که عموماً متشکل از مقامات مختلف اداری یا سیاسی هستند ایجاد زمینه برای همفکری و هماهنگی این مقامات در امور فرابخشی مرتبط به هم است. رئیس سازمان حفاظت محیط زیست نیز با توجه به اهمیت مورد لحاظ قرار دادن مسائل محیط زیستی در تصمیم گیری های اداری، عضو تعدادی از این دسته شوراها و مجامع است از جمله: شورای عالی آب، شورای عالی انرژی، شورای رسیدگی به بازسازی مناطق جنگ زده، کمیسیون هماهنگی پروژه شهرهای سالم، شورای عالی شهرسازی و معماری ایران، شورای انرژی اتمی، شورای عالی اقیانوس شناسی کشور، شورای عالی هماهنگی ترافیک شهرهای کشور، شورای عالی حفاظت فنی، شورای عالی استاندارد. با آنکه عضویت رییس سازمان محیط زیست در این شوراها می تواند تضمینی در جهت رعایت ملاحظات محیط زیستی باشد، اما این تضمین نیز چندان موثر نیست چرا که نخست اغلب اعضای این شوراها وزیر است و رییس سازمان به عنوان عضو غیر وزیر بر طبق اصل ۱۳۸ قانون اساسی که اختیار تشکیل شوراهای مرکب از چند وزیر را می دهد حق دادن رأی ندارد و در دیگر شوراهایی که حق رأی دارد نهایتاً رأی مساوی با دیگر اعضا خواهد داشت. دیگر اینکه اولویت و جایگاه مسایل محیط زیستی به عنوان مسایلی حیاتی در آیین تصمیم گیری این شوراها روشن نیست. اگر اعضای شورا بدون لحاظ قرار دادن جوانب محیط زیستی تصمیمی بگیرند، دیگر راه حل مقتضی جهت اعمال نظرات سازمان حفاظت محیط زیست وجود نخواهد داشت. افزون بر این، رئیس سازمان، سمتی در شورای عالی اداری به عنوان یکی از مراکز اصلی تصمیم گیری اداری ندارد تا بتواند در فرایند این تصمیم گیریها توجه دیگر اعضا را به سمت مد نظر قرار دادن جوانب محیط زیستی تصمیم جلب کند.^۱

شأن حقوقی مصوبات سازمان

به موجب اصل ۱۲۴ رئیس جمهور میتواند « برای انجام وظایف قانونی خود معاونانی داشته باشد». یکی از این معاونت ها، سازمان حفاظت محیط زیست است. از پرسشهایی که کمتر در نظام حقوق اساسی ایران مورد توجه قرار گرفته این است که مصوبات معاون رئیس جمهور به لحاظ سلسله مراتبی در چه جایگاهی نسبت به مصوبات هیأت وزیران، آیین نامه های وزارتی و مصوبات شوراهای عالی قرار میگیرند و در صورت بروز اختلاف کدام مصوبه اولویت خواهد داشت. جالب آنکه نحوه آیین نامه چگونگی رفع « رفع این نوع اختلافات در اختلافات بین دستگاههای اجرایی از طریق سازوکارهای داخلی قوه مجریه « مصوب کمیسیون لوایح هیأت دولت^۲ نیز مورد توجه قرار نگرفته است. یک نظر چنین می تواند باشد که از آنجا که طبق اصول کلی حقوق تعهدات، اقدامات نماینده به حساب اصیل برمیگردد و نماینده هیچ اصلتی ندارد، و نیز از آنجا که بر طبق اصل عدم صلاحیت در حقوق عمومی مبنی بر عدم داشتن صلاحیت مقام عمومی تا زمانی که قانون تصریح کند، معاون رئیس جمهور به عنوان نماینده به حساب و از طرف ایشان تصمیم میگیرد چرا که در عمل وظایفی را انجام میدهد که شخص رئیس جمهور می بایست آنها را انجام می داد ولی به دلیل اشتغالات زیاد ایشان، این وظایف بر عهده معاون نهاده شده است. اگر این نظر را بپذیریم باید مصوبات معاون رئیس جمهور در حکم تصمیمات رئیس جمهور باشد و در صورت بروز اختلاف میان معاونت ریاست جمهوری و دیگر دستگاه های اجرایی نظر معاونت را اولی بدانیم. ولی در عمل، به بسیاری از موارد اختلاف نظر میان سازمان حفاظت محیط زیست و دیگر دستگاههای اجرایی برمیخوریم که از طریق هیأت وزیران حل و فصل می شود. از سوی

تابستان، ص ۶ چهارم، شماره، هفتم سال محیطی عبدالهی، محسن؛ فریدی، مسعود (۱۳۹۱) نگاهی به محیط زیست در ایران، علوم^۱

به شماره ۱۵۸۸۱۶/ت و ۳۸۸۵۷ مورخ ۱۳۸۶/۱۰/۱^۲

دیگر عملاً مشاهده میشود که این سازمان در تصمیم گیری های خود به لحاظ محتوایی بیشتر به تصمیم گیری در خصوص مسائل جزئی پرداخته و از ورود به مسائل کلی پرهیز کرده و آن ها را به وادی قانون یا آیین نامه های هیأت وزیران یا شوراهای عالی سپرده است.^۱ نگاهی به فهرست و محتوای مصوبات سازمان این نکته را نشان میدهد که مصوبات این سازمان بسیار جزئی بوده و در حوزه های بسیار خاص مانند نحوه صدور پروانه های ورود یا صدور جانوران به تصویب رسیده است. این امر می تواند توانایی و ابتکار عمل سازمان را در اتخاذ تصمیمهای مقتضی و مورد نیاز کاهش دهد. بنابراین این پرسش هم چنان باقی می ماند که اگر تصمیم سازمان حفاظت محیط زیست به عنوان معاونت رئیس جمهوری در حکم تصمیم رئیس جمهور است پس چرا در امور بسیار جزئی وارد شده و موارد مهم و کلی را هیأت وزیران یا مجلس تصویب میکنند؟

ساختار داخلی و خلاءهای سازمانی

ساختار داخلی سازمان پوشش نسبتاً کافی به قابلیت انجام صلاحیت های کارکردی آن بر طبق وظایف قانونی موجود آن داده است و نقص یا کمبود چشمگیری وجود ندارد اما با این حال برخی کاستیها در این ساختار جلوه میکنند. به دلیل توسعه و تحول روزافزون مسایل و مشکلات محیط زیستی، ایجاد واحدی اختصاصی برای برخی رسیدگی به برخی از امور حفاظت محیط زیستی مورد توجه واقع نشده است از جمله امور مربوط به:

- توسعه و ترویج فن آوریهای سالم از لحاظ محیط زیستی در کلیه بخش ها؛
- ارائه آموزشهای تخصصی حفاظت محیط زیست به بخشهای صنعتی، اقتصادی و اجتماعی کشور؛
- عدم داشتن واحدهای سازمانی فرابخشی اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی به منظور تحلیل ارتباط متقابل و تأثیر و تأثر این مسائل با مسائل محیط زیستی؛
- کنترل کیفیت محیط زیستی کالاها و خدمات؛
- و بازسازی و بهسازی محیط زیست.^۲

جایگاه سازمانی ضعیف قسمت امور حقوقی

با توجه به مشکلات حقوقی متعدد سازمان حفاظت محیط زیست با دیگر دستگاههای دولتی و غیر دولتی و نیز در حال توسعه بودن حقوق محیط زیست در کشور که توجه جدی به مسایل این حوزه حقوقی را دو چندان میکند، قسمت امور حقوقی این سازمان باید نقشی فعال و گسترده در حمایت از مواضع حقوقی سازمان و نیز تهیه مبانی حقوقی لازم برای حفاظت از محیط زیست ایفا کند که لازمه آن برخورداری از جایگاه سازمانی شایسته و پرسنل مجرب و متخصص است. نمودار سازمانی این سازمان، دفتر حقوقی و امور مجلس را زیرمجموعه ای از معاونت توسعه مدیریت و امور مجلس نشان می دهد.

اهمیت نقش این دفتر در همساز ساختن اعمال واحدهای مختلف سازمان با قوانین و مقررات کشور، ایجاب می کند تا این دفتر به صورت یک معاونت مستقل باشد، به ویژه آنکه قسمت مربوط به امور بین الملل و نیز دفتر ارزیابی و رسیدگی به شکایات در این سازمان که قسمتی از امور حقوقی را انجام می دهند فارغ از نظارت دفتر حقوقی هستند. گزارش ارزیابی معاونت حقوقی ریاست جمهوری از دفتر حقوقی این سازمان نشان میدهد که این دفتر از پرسنل متخصص کافی با سابقه بالا و نیز امکانات اداری لازم برای ایفای سریع وظایف خویش بهره مند نبوده و به ویژه قسمت رسیدگی به دعاوی محیط زیستی در این دفتر توسعه سازمانی لازم را نیافته است. هماهنگی های لازم با دفاتر حقوقی استانی این سازمان و نیز دفاتر حقوقی دیگر نهادها و نیز قوه قضاییه برقرار نیست.^۳

^۱ عبدالهی، محسن؛ فریدی، مسعود (۱۳۹۱) نگاهی به محیط زیست در ایران، علوم محیطی سال هفتم، شماره چهارم، تابستان، ص ۶

^۲ عبدالهی، محسن؛ فریدی، مسعود (۱۳۹۱) نگاهی به محیط زیست در ایران، علوم محیطی سال هفتم، شماره چهارم، تابستان، ص ۷

^۳ The Project on evaluation of the Legal and Parliamentary Departments of the Administration, 1385.

مشکلات رویه ای سازمانی

- افزون بر کاستی هایی که اختصاصاً در مورد نظام داخلی سازمان مطرح شد، هم چنین میتوان برخی از مشکلات رویه ای معمول در نظام حقوق اداری ایران را برشمرد که کلیت نظام اداری ایران دچار آن بوده و طبیعتاً در سازمان حفاظت محیط زیست نیز وجود دارد از جمله:
۱. نبود سازوکارهای الزام آور رجوع به مشورت عمومی به همراه مردم و گروههای ذینفع در تصمیم گیریهای اداری مانند انتشار پیش نویس مصوبات جهت رأی گیری در حوزه عمومی جامعه و بررسی دیدگاه های موافق و مخالف و انتشار انگیزه ها و اهداف تصمیم گیری ها در سازمان.
 ۲. عدم الزام مقام های تصمیم گیر به انجام مشورت تخصصی با متخصصین حقوقی، علوم اجتماعی و فنی در فرایند تصمیم گیری.
 ۳. عدم الزام در بهره گیری از یافته های پژوهشی در تصمیم گیری های اداری.
 ۴. نبود سازوکارهای الزام آور در مورد تعیین روش های پیگیری برای اطمینان از حسن اجرای تصمیم ها و ارزیابی آن.
 ۵. مشخص نبودن سازوکارهای نحوه مدنظر قراردادادن منفعت عمومی در تصمیم گیری ها.
 ۶. نبود سازوکارهای نحوه تمرکززدایی و منطقه گرایی در تصمیم گیری ها: بند (د) ماده ۱ قانون برنامه چهارم توسعه.
 ۷. نبود سازوکارهای نحوه رعایت همگرایی و انسجام در تصمیم گیریها.
 ۸. نبود سازوکارهای نحوه بررسی پیامدهای اقتصادی، اجتماعی، حقوقی، سیاسی و منطقه ای تصمیم های اداری.
 ۹. عدم الزام به انتشار مشروح مذاکرات سازمان، شورای عالی حفاظت محیط زیست و هیأت دولت در خصوص تصمیم های محیط زیستی و تشکیل بایگانی برای نگهداری و اطلاع رسانی.
 ۱۰. عدم الزام به انجام بررسی و تصمیم گیری در مورد مسایل مبتلایی که در حیطه فعالیت های سازمان بوده ولی مورد توجه قرار نگرفته است.

چالش های میان سازمانی

یادآوری این نکته مهم الزامی است که تمام چالش های حفاظت محیط زیست در ایران به سازمان حفاظت محیط زیست خلاصه نمی شود. موانع مهم دیگری نیز وجود دارند که گرچه ارتباطی به سازمان ندارند ولی در کارآیی این سازمان تأثیر داشته و سرانجام باعث بی ثمر ماندن تلاشهای این سازمان در حفاظت و مدیریت یکپارچه محیط زیست کشور میشوند.

نبود برنامه جامع حفاظت محیط زیست و توسعه پایدار کشور

بی گمان توسعه پایدار لازمه اساسی مدیریت محیط زیست و یکی از اصول پایه توسعه عمومی هر کشور است. هیچ خط مشی جامع و مستقل حفاظت محیط زیست و همین طور برنامه ملی توسعه پایدار که راهبردهای کلی حفاظت از محیط زیست، بهره برداری از منابع طبیعی و شیوه همساز کردن جریان توسعه اقتصادی و اجتماعی با حفظ محیط زیست برای نسل های حال و آینده را برای همه بخش ها مشخص کند، تدوین و تصویب نشده است که یک ضعف عمده مدیریتی تلقی میشود. چراکه نبود یا عدم تضمین اجرای چنین برنامه ای در درجه اول مانع ایجاد هماهنگی و اقدام در جهت توسعه با اهداف مشترک که لازمه حفاظت پایدار محیط زیست است میان سازمانهای گوناگون مرتبط با محیط زیست میشود. توسعه پایدار بدون آنکه تعریف و اجرای آن تضمین شود در معدودی از مواد قانونی ذکر شده است. در این راستا می توان تبصره ۸۲ قانون برنامه پنج ساله دوم توسعه (۱۳۷۳/۹/۲۰) و آیین نامه های اجرایی آن (۱۳۷۷/۷/۲۲) را مورد توجه قرار داد^۱:

^۱ عبدالهی، محسن؛ فریدی، مسعود (۱۳۹۱) نگاهی به محیط زیست در ایران، علوم محیطی سال هفتم، شماره چهارم، تابستان، ص ۸

الف - در طول برنامه دوم کلیه فعالیت های اقتصادی و اجتماعی بایستی با رعایت ملاحظات زیست محیطی صورت گرفته و به این منظور اجرای موارد زیر الزامی است:

- ۱- طرح ها و پروژه های بزرگ تولیدی و خدماتی باید قبل از اجرا و در مرحله انجام مطالعات امکان سنجی و مکان یابی بر اساس الگوهای مصوب شورای عالی حفاظت محیط زیست مورد ارزیابی محیط زیستی قرار گیرد.
- ۲- انجام هر گونه فعالیت صنعتی و معدنی باید با در نظر گرفتن اهداف توسعه پایدار در چارچوب ضوابط و استانداردهای زیست محیطی باشد.
- ۳- بهره برداری از منابع طبیعی کشور باید بر اساس توان بالقوه منابع محیط زیست و ظرفیت قابل تحمل صورت گیرد، به نحوی که ضمن بهره مندی صحیح از منابع طبیعی موجبات حفظ تعادل و تناسب محیط زیست فراهم شود.»

عدم تمرکز یا تراکم صلاحیت حفاظت از محیط زیست

حفاظت از محیط زیست بی گمان یک امر عمومی فرابخشی بوده که تقریباً همه بخشهای اجتماعی با آن به نحوی درگیر است. در ایران اگرچه سازمان حفاظت محیط زیست مسئولیت اصلی حفاظت از محیط زیست را چه به لحاظ سازمانی و چه به لحاظ صلاحیتی بر عهده دارد با این همه وزارتخانه ها، نهادها و سازمان های مختلف و متعددی نیز وجود دارند که نظر به ارتباط با امور محیط زیستی، بخشی از وظیفه حفاظت از محیط زیست به آنها واگذار شده است. این در حالی است که نظر به وظیفه تخصصی، وزارتخانه ها و سازمان های مورد نظر دغدغه های لازم برای حفاظت از محیط زیست را در محدوده مرتبط با وظایف خود ندارند.^۱

نتیجه آنکه، مدیریت حفاظت از محیط زیست در ایران به صورت تک بعدی، تکبخشی و گاه به صورت فرعی صورت می گیرد. به دیگر سخن، یکی از اساسی ترین مشکلات مدیریت محیط زیست در ایران، مسأله صلاحیت های موازی است. به این معنا که در زمینه بررسی صلاحیتهای قانونی حفظ محیط زیست با سه دسته صلاحیتهای رو به رو هستیم: صلاحیت هایی که در انحصار سازمان حفاظت محیط زیست است،

صلاحیت هایی که در انحصار دیگر نهادها است و صلاحیتهایی که به صورت مشترک در اختیار سازمان حفاظت محیط زیست و دیگر نهادها قرار گرفته است. صلاحیتهای دسته نخست در بخش اول مورد اشاره قرار گرفت و در اینجا به دو دسته دیگر از صلاحیت ها پرداخته می شود

عدم تمرکز

با توجه به حوزه های گسترده و متنوع حفاظت از محیط زیست، نهادهای مختلفی دارای صلاحیت قانونی رسیدگی به این حوزه ها شده اند به نحوی که دیگر نمی توان سازمان حفاظت از محیط زیست را تنها نهاد قانونی رسیدگی به مسایل محیط زیستی دانست. جدول زیر شماری از صلاحیتهای قانونی نهادهای مختلف را در حفاظت از محیط زیست یا مرتبط با این امر را فهرست میکند و نشان می دهد که حداقل ۳۸ مورد از صلاحیت های قانونی مرتبط با حفاظت از محیط زیست در اختیار نهادهای دیگر است. نکته مهم در فهرست، این است که سازمان حفاظت محیط زیست هیچ نقش قانونی ولو نقش هماهنگی یا نظارتی در صلاحیت ها و نیز نهادهای برشمرده زیر (به جز عضویت در شورای عالی شهرسازی و معماری ایران و شورای اقیانوس شناسی کشور) ندارد.^۲

تراکم صلاحیتهای

قانونگذار با درک به هم پیوسته بودن مسائل محیط زیستی، در برخی از این زمینه ها رویه درگیر ساختن نهادهای مرتبط و ایجاد صلاحیت های مشترک در رابطه با موضوع مبتلا به را در پیش گرفته است که می توان آن را در قانون گذاری های

¹ Abdollahi, M. (2003). Crimes against the environment in international law. *Environmental Sciences*, 1(1): 49-64.

² Abdollahi, M. (2003). Crimes against the environment in international law. *Environmental Sciences*, 1(1): 49-64

مختلف در زمینه حفاظت محیط زیست ملاحظه کرد. در این دسته قوانین چند نهاد برای مدیریت و رسیدگی به یک موضوع واحد صاحب صلاحیت قانونی میشوند که در جدول شماره ۴ به شماری از این صلاحیتهای مشترک در امر حفاظت محیط زیست اشاره میشود. با آنکه مدیریت مبتنی بر همکاری و هماهنگی جزئی از رویکرد مدیریت منسجم محیط زیست تلقی می شود و فی نفسه رویه ای مطلوب است اما ناهماهنگی های معمول نظام اداری ایران سد بزرگی در راه هماهنگ سازی چندین نهاد موازی در مدیریت یک امر عمومی ایجاد می کند. گذشته از این، در این دسته از صلاحیتهای مشترک محیط زیستی، بحث صلاحیت تخصصی و اصلی سازمان حفاظت محیط زیست که باید مرجع اصلی حفاظت محیط زیست کشور باشد نیز باید مدنظر قرار گیرد. در حالی که در این دسته مصوبات معمولاً تعیین آیین همکاری و تصمیم گیری مشترک نادیده باقی می ماند. یک تحقیق و تفحص ساده از میزان اجرایی شدن و تحقق مصوبات زیر، به خوبی ناهماهنگی های موجود در توانایی به نتیجه رساندن این مصوبات را نشان خواهد داد. هم چنانی که با مقایسه جدول زیر و جدول شماره ۳ در مورد مصوبات تدوین نشده، میتوان ملاحظه کرد که اغلب مصوباتی که باید قانوناً توسط سازمان تهیه و تدوین می شدند به دلیل ناهماهنگی یا هر دلیل دیگر هنوز این وظیفه به انجام نرسیده است.

همان گونه که ملاحظه میشود نهادهای متعددی در زمینه محیط زیست به صورت انحصاری یا مشترک با سازمان حفاظت محیط زیست صاحب صلاحیت حفاظت از محیط زیست شده اند اما مسأله مهم در این مورد، این است که با توجه به تعدد این نهادها، سازوکار ایجاد هماهنگی و همکاری میان آن ها جهت تضمین مدیریت یکپارچه محیط زیست چیست؟ نهادهای غیر از سازمان حفاظت محیط زیست، نهادهای تخصصی با هدف و برنامه حفظ محیط زیست نیستند بلکه هرکدام هدف خاص خود را دنبال می کنند، بنابراین این ابهام وجود دارد که این نهادها تا چه اندازه ای مقید به رعایت ملاحظات محیط زیستی هستند و چگونه به یک راهبرد مشترک و مرضی الطرفین در خصوص مدیریت یکپارچه و هماهنگ محیط زیست دست میابند^۱.

تجربه فعالیت نهادهای موازی در نظام اداری ایران به خوبی نشان میدهد که موازی کاریها سبب اتلاف منابع مالی، سازمانی و انسانی، دخالت همزمان دو یا چند نهاد یا عدم دخالت همزمان آن ها در یک زمینه و سرانجام لاینحل ماندن یک امر عمومی میشود. افزون بر این، در حوزه مدیریت محیط زیست این موازی کاری پیامدهای زیانبار خود را به همراه دارد زیرا همان گونه در دو گفتار بعدی مطرح خواهد شد، نهادهای موازی محیط زیستی با هدفی غیر از حفظ محیط زیست تأسیس شده اند و سازوکار حقوقی مشخص و مطمئنی جهت تضمین هماهنگی و رفع اختلافات آن ها در نظام حقوقی ایران تدبیر نشده است.

تضاد بهره برداری و حفاظت

بخشهای مهمی از محیط زیست مانند عرصه های منابع طبیعی در صلاحیت قانونی نهادهای دیگر قرار می گیرد. اما باید توجه داشت که اهداف اصلی این نهادها که دایره فعالیت آنها با محیط زیست نیز ارتباط می یابد بر طبق قوانین موسس آن ها، صرف بهره برداری است و آنها قانوناً ملزم به انجام حفاظت و بازسازی حداقلی محیط زیست در برابر بهره برداری صورت گرفته نیستند. به عنوان نمونه:

- بند (م) ماده ۱ قانون تشکیل وزارت صنایع و معادن یکی از وظایف این وزارتخانه را نظارت در امر مدیریت و «چنین مقرر می کند بهره برداری مؤثر از معادن و کارخانه ها و واحدهای صنعتی و معدنی دولتی و توسعه و ترمیم آنها به منظور افزایش بازدهی و بهره وری».

- بند ۲ و ۳ ماده ۳ قانون حفاظت محیط زیست، سازمان را مکلف می کند که در تعیین مناطق چهارگانه حفاظت شده نظر موافق وزارت جهاد کشاورزی و معادن را در مناطقی که طرح های جنگلداری یا اکتشاف معدن وجود دارد جلب کند اگر در برخی موارد مقرراتی جهت لزوم حفاظت از این منابع تدوین شده است صرفاً جهت تضمین بهره برداری است نه

^۱ عبدالهی، محسن؛ فریدی، مسعود (۱۳۹۱) نگاهی به محیط زیست در ایران، علوم محیطی سال هفتم، شماره چهارم، تابستان، ص ۹

حفاظت از آنها. اصولاً در این دسته قوانین، مقررات و استانداردهای مشخص و مفصلی جهت تعیین نحوه حفاظت از این منابع تدوین نشده است.

در موارد دیگری خود قانون به نحو بی ضابطه ای اجازه بهره برداری را به سازمان های مختلف می دهد و تکلیف امر حفاظت از محیط زیست و تعارض احتمالی این دو را نادیده گذاشته است از جمله:

۱. ماده ۷ قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست سازمان حفاظت محیط زیست را مکلف می کند که در تعیین مناطق چهارگانه حفاظت شده در صورتی که در مناطق دارای طرحهای جنگل داری یا اکتشاف معدن باشد نظر موافق وزارتخانه های جهاد کشاورزی و صنایع و معادن را جلب کند. این مصوبه بد و ن آنکه مشخص کند در صورت عدم موافقت این وزارتخانه ها چه وضعیتی حاکم خواهد شد، صراحتاً امر حفاظت از محیط زیست را در برابر بهره برداری از آن قرار می دهد.

۲. ماده ۶ قانون حفاظت و بهره برداری از جنگل ها، قطع درختان جنگلی واقع در محوطه های روستایی برای مصرف ساکنین آن را آزاد ساخته و بهره برداری از آن را مستلزم کسب مجوز ندانسته است.

۳. ماده ۳۷ همین قانون به وزارت جهاد کشاورزی اجازه می دهد «اراضی جنگلی و مراتع غیر مشجر را برای اجرای طرحهای توسعه کشاورزی و تأسیس ایستگاه های کشاورزی بدون دریافت وجه تخصیص دهد و برای رفع نیازمندیهای مربوط به وظایف اصلی سایر وزارتخانه ها و موسسات دولتی و شهرداری ها و [...] حداکثر تا بیست هکتار با تصویب هیأت وزیران مجاناً و بقیه زمین مورد احتیاج طرح مربوط را به صورت اجاره واگذار نماید».

آن چه که در این زمینه مشکل را افزونتر میکند این است که قوانین محیط زیستی ایران در خصوص حل تضاد احتمالی بهره برداری و حفاظت از محیط زیست روش مشخصی ارائه نمیدهند و سازوکارهای کنونی حل اختلاف همان گونه که اشاره خواهد شد کارآیی لازم برای حفاظت مقتضی از محیط زیست ندارند. بنابراین لازم است تا در تمامی قوانین و مقرراتی که اجازه بهره برداری ای منابع طبیعی داده می شود اصل بهره برداری همساز با محیط زیست^۱ مورد توجه جدی واقع شود.

فقدان آیین مشخص برای همکاری و حل اختلافات

یکی از چالشهای اساسی سازمان حفاظت محیط زیست را باید در مشکلات آن در ارتباط با دیگر نهادها جستجو کرد. مسایل حفظ محیط زیست در همه کشورها به دلیل فرابخشی و گسترده بودن آن، همواره یکی از یکی موضوعاتی بوده که نهادهای عمومی مختلفی را درگیر خود ساخته میسازد. همان گونه که در مقدمه اشاره شد، رویکرد کنونی دولتها حرکت از حفاظت محیط زیست به سمت مدیریت یکپارچه محیط زیست است. این شیوه مدیریت ایجاد میکند تا کلیت محیط زیست مورد توجه قرار گرفته و همه نهادهای مرتبط با آن در اداره آن مشارکت کنند. بنابراین سازوکارهای ویژه ای جهت هماهنگ ساختن این نهادها لازم است. در برابر، از آنجا که همیشه به دلایل مختلفی از جمله هم پوشی صلاحیت ها یا تعارض منافع، احتمال بروز اختلاف میان این نهادها وجود دارد حل و فصل اختلاف های میان دستگاهها در این زمینه نیز باید به نحو مقتضی صورت گیرد. از جمله اینکه برنامه های جامع توسعه کشور مشخص میکند که در هر زمینه، اولویت با کدام یک از حوزه های اقتصادی یا محیط زیستی است.^۲

در نظام حقوق محیط زیست ایران چنین سازوکار هماهنگسازی ویژه و برنامه و راهبردی که اولویت های محیط زیستی را معین کند تدوین نشده و در ساختار و رئوس برنامه های سازمان حفاظت محیط زیست قسمت مشخصی جهت انجام این هماهنگی های میان سازمانی ملاحظه نمیشود. در این راستا بند (ت) ماده ۲۸ قانون شکار و صید، سازمان را موظف میکند تا آیین نامه نحوه همکاری وزارتخانه ها و سایر سازمانهای دولتی با این سازمان را تهیه و تقدیم هیأت وزیران کند که تا کنون چنین مصوبه مهمی به تصویب نرسیده است. بنابراین رویه معمول در مورد حل اختلاف میان نهادهای مختلف در خصوص

^۱ عبدالهی، محسن؛ فریدی، مسعود (۱۳۹۱) نگاهی به محیط زیست در ایران، علوم محیطی سال هفتم، شماره چهارم، تابستان، ص ۱۰

^۲ لاهیجانیان، اکرم الملوک؛ ارجمندی، رضا؛ محرم نژاد، ناصر؛ جمشیدی دلجو، مجتبی (۱۳۸۹) بررسی ساختار و عملکرد سازمان های غیردولتی زیست محیطی و نقش آن ها در فرآیند توسعه شهری، علوم و تکنولوژی محیط زیست، دوره دوازدهم، شماره سه، پاییز، ص ۶

مسائل محیط زیستی، داوری هیأت وزیران و رییس جمهور است. اما این روش نیز ناکارآییهای خود را دارد: نخست اینکه حل اختلاف ها روندی طولانی خواهد کرد. در آیین رسیدگی به اختلافها نیز این ابهام وجود دارد که آیا شخص یا اشخاص رسیدگی کننده از تخصص لازم در زمینه مدیریت محیط زیستی بهره مند است و تا چه اندازه‌های ملاحظات محیط زیستی را با توجه به پیچیدگی آن مد نظر قرار می دهد؟ این نکته هنگامی بیشتر محل توجه قرار می گیرد که یادآوری شود به دلایل اجتماعی و سیاسی مختلف، اولویت کاری هیأت وزیران معمولاً تضمین توسعه اقتصادی بوده است که خود به خود مسائل محیط زیستی تابع مسائل اقتصادی قرار می گیرند.

قوانین در موارد معدودی، به لزوم کسب موافقت سازمان محیط زیست توسط دیگر نهادها در زمین های خاص، مانند صدور پروانه ش کار و صدور مجوز بهره برداری از معدن، تصریح کرده اند؛ با این حال، در دیگر قوانین و مقررات مرتبط با حوزه محیط زیست، موادی ملاحظه میشود که گرچه در آن ها به ضرورت رعایت ملاحظات و ضوابط محیط زیستی تصریح شده اما هیچ تدبیر خاصی جهت تضمین رعایت این ملاحظات و نظارت بر اجرای آن پیش بینی نشده است. بدین ترتیب رعایت ملاحظات محیط زیستی از تضمینات کافی و مناسبی برخوردار نیست چرا که رعایت این ملاحظات صرفاً به صلاح دید نهاد مجری این مقرر منوط شده و سازمان حفاظت محیط زیست نیز به دلیل تفکیک های سازمانی، ابزار لازم برای پیگیری صحت انجام این مقرر را در اختیار ندارد. از جمله این مواد می توان اشاره کرد به^۱:

- تبصره ماده قانون اصلاح موادی از قانون شکار و صید

- مصوب ۱۳۴۶ - و اصلاحیه بعدی آن مصوب ۱۳۷۵/۰۹/۲۵ مقرر می دارد: وظایف و اختیاراتی که در این قانون برای سازمان حفاظت محیط زیست منظور شده منافی با اختیارات و وظایف شرکت سهامی شیلات ایران نمی باشد.

- ماده ۱۰۵ قانون برنامه پنج ساله چهارم توسعه سازمان مدیریت و برنامه ریزی یک نهاد (۱۳۸۳/۰۷/۲۵) تخصصی مدیریت محیط زیست نیست و هیچ بخش تخصصی داخلی برای بررسی مسائل محیط زیستی ندارد. این ماده به تصریح اولویت را به تداوم طرح های توسعه عمرانی بخشیده است

- ماده ۴ آیین نامه استفاده از اراضی احداث بنا و تأسیسات در خارج از محدوده قانونی و حریم شهرها رعایت کلیه ضوابط مقرر ۱۳۵۶/۰۲/۲۲ مقرر می کند در طرحهای توسعه و عمران ناحیههای مصوب و ضوابط زیست محیطی در تهیه و اجرای طرحهای جامع و هادی کلیه شهرها [...] یا احداث شهرها و شهرک های جدید هم چنین استفاده از اراضی و احداث بنا و تأسیسات در خارج از محدوده قانونی و حریم شهرهای واقع در ناحیه یاد شده ضروری است.

- تبصره ماده ۸ قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست روش مشخصی را جهت حل مسأله کودهای شیمیایی آلاینده محیط زیست ارائه نمیدهد. بنابراین در صورت عدم رعایت استانداردهای محیط زیستی در صدور مجوزها، سازمان حفاظت محیط زیست تنها اقدامی که میتواند انجام دهد مراجعه به هیأت وزیران و آیین داوری طولانی آن است؛ آیینی که در آن تضمین اطمینان بخشی جهت اولویت دادن یا حداقل مورد لحاظ قرار دادن جوانب محیط زیستی به دلیل وضعیت نامناسب محیط زیست کشور وجود دارد.

با توجه به حجم وسیع اقدامات نهادهای مختلف که با امور محیط زیستی ارتباط می یابند و احتمال عدم رعایت ضوابط محیط زیستی در این اقدامات، یک بخش عمده از توان و امکانات سازمان حفاظت محیط زیست باید صرف پیگیری اعتراضات این سازمان به این دسته اقدامات در هیأت وزیران شود و در هیأت وزیران نیز باید یک بخش تخصصی ویژه برای رسیدگی به اعتراضات و اختلافات سازمان حفاظت محیط زیست اختصاص یابد. بی گمان تأسیس واحدهای نظارت و پیگیری ضوابط محیط زیستی در هر سازمان و وزارتخانه جهت هماهنگ سازی اقدامات مختلف مرتبط با محیط زیست با ملاحظات سازمان

^۱ ستاری، زهرا، ۱۳۹۰، "دیدگاه های مدیریتی در زمینه حل مشکلات تشکل های غیردولتی زیست محیطی در ایران"، پایان نامه کارشناسی ارشد،

دانشکده محیط زیست و انرژی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد علوم و تحقیقات تهران، ص ۲۶

حفاظت محیط زیست می تواند راه حل بسیار مناسبی جهت پیشگیری از بروز اختلافات متعدد میان سازمانی و نقض ضوابط محیط زیستی باشد.

آنچه در خصوص سازوکارهای حل اختلاف مطرح شد ناظر بر اختلاف میان سازمان و دیگر دستگاه های دولتی بود؛ حال آنکه در خصوص حل اختلاف این سازمان با دستگاه های غیردولتی (که اتفاقاً یکی دیگر از عمده تخریب کنندگان محیط زیست هستند)، بجز شیوه های قضایی قطعاً راه حل ویژه ای بدین منظور وجود ندارد و حداقل اگر در هیأت دولت یک همگرایی نسبی مثبت با سازمان حفاظت محیط زیست به چشم می خورد، در دستگاه های غیردولتی که اساساً در پی اهداف سازمانی خود هستند چنین همگرایی دیده نمی شود و قاضی پرونده در خوش بینانه ترین حالت صرف قانون را ملاک عمل قرار خواهد داد؛ قوانینی که خلاءهای مکرر آن مورد اشاره قرار گرفت.

ضعف سازوکارهای جبرانی

الزام به بازسازی و بازگردانی محیط زیست به وضعیت اولیه آن یکی از اصول نوین مدیریت محیط زیست شمرده می شود بدین معنا که در جبران خسارت های محیط زیستی، مهم ترین مسأله حفظ وضعیت پیش از تخریب است و گرنه اخذ مبالغی جریمه و اعمال مجازات بر افراد تخریب کننده، نفعی به حال پایداری محیط زیست نخواهد داشت. با توجه به این ضرورت، ماده ۱ قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست، یکی از وظایف سازمان را بهبود و بهسازی محیط زیست مقرر کرده، اما نه در دیگر قوانین و مقررات و نه در ساختار سازمانی این سازمان تدبیری جهت رسیدگی به امر بازسازی محیط زیستی اندیشیده نشده و این اصل در قوانین ایران بجز در مورد معدود مغفول مانده است:

- در حالیکه وزارتخانه های مختلفی مانند نفت، نیرو، جهاد کشاورزی و صنایع و معادن فعال در امر بهره برداری از منابع طبیعی هستند، وظیفه سنگین بهبود و قانون حفاظت « بهسازی محیط زیست به موجب ماده ۱ صرفاً برعهده سازمان نهاده » و بهسازی محیط زیست شده و در قوانین موسس وزارتخانه های مذکور هیچ تکلیف قانونی بر عهده مبنی بر بهبود، بازسازی و بازگردانی محیط زیست گذارده نشده است. این امر همان گونه که اشاره شد به ماهیت عملکرد مبتنی بر بهره برداری صرف این سازمان ها باز میگردد^۱.

فقدان سازوکارهای نظارتی مشخص بر این سازمان یا ناکارآیی سازوکارهای موجود

حفاظت از محیط زیست جزو حقوق عامه مردم است و بدین طریق جزو وظایف حاکمیتی دولت قرار میگیرد و بنابراین مجلس باید نظارت جدی بر اجرای این وظیفه مهم اعمال کند. در این راستا، یکی از مهم ترین کاستی های کارکردی را می توان در نبود یک رویه دقیق و منظم ارایه گزارشهای مستند و کامل به مردم و مجلس توسط سازمان حفاظت محیط زیست دانست. در عمل اغلب با دو گونه از گزارش ها در خصوص وضعیت محیط زیست کشور که از سوی سازمان و مراجع مختلف داخلی و خارجی ارایه میشود رو به رو هستیم. گزارشهای سازمان که اغلب در روزنامه ها و پایگاههای اینترنتی ارایه میشود، حکایت از وضعیت رو به بهبود حفاظت محیط زیست دارند و گزارش نهادهایی مانند بانک جهانی و سازمان های محیط زیستی غیردولتی که اخباری مغایر با گزارش های سازمان عرضه می کنند. روشن است که این تعارض بررسی دقیق وضعیت کنونی محیط زیست ایران دشوار می سازد.

با آنکه مجلس شورای اسلامی به موجب اصل ۷۶ قانون اساسی حق تحقیق و تفحص در کلیه امور کشور را دارد، با مراجعه به تاریخ کلیه تحقیق و تفحصهای انجام گرفته مجلس شورای اسلامی از نهادهای دیگر از بدو تأسیس اولین دوره قانونگذاری تاکنون، ملاحظه میشود موردی از تحقیق و تفحص یا حتی سوال در خصوص مسایل محیط زیستی به عمل نیامده است و حتی در مشروح مذاکرات مجلس این نکته قابل مشاهده است که تصویب کنوانسیون ها و قوانین محیط زیستی با کم ترین

^۱ محمدی کردی، زهر (۱۳۹۳) جایگاه محیط زیست در سازمان تجارت جهانی، مقاله ۷، دوره ۱۵، شماره ۴۱، پاییز ۱۳۹۳، صفحه ۱۶۹-۲۳۶

بحث و مذاکره صورت گرفته که متأسفانه نشانگر توجه اندک مجلس نسبت به یکی از حیاتی ترین مسایل کشور است. بدین ترتیب به نظر میرسد سازمان حفاظت محیط زیست در سایه جایگاه خود به عنوان معاونت ریاست جمهوری (که قابل استیضاح یا سوال از سوی مجلس نیست) و عدم توجه جدی مسوولان به مسایل محیط زیستی در کشور و نبود رویه های دقیق نظارتی و پاسخ خواهی از این سازمان، خود را فارغ از پاسخ دهی و برآورده کردن کامل حق بر محیط زیست سالم برای مردم ایران یافته است. تقویت کمیسیونهای داخلی مرتبط با مسایل محیط زیست و افزایش نقش نظارتی مجلس در این خصوص ضروری تلقی میشود.^۱

معدود نظارتی که در مورد عملکرد سازمان به عمل میآید توسط تشکل های مردمی و صرفاً در مورد تخریبهای عینی صورت گرفته در محیط زیست است که گاه به صورت اعتراض های روزنامه ای شاهد آن هستیم. یکی از اهداف فعالیت تشکل های مردمی همان گونه که در ماده ۱۸۲ قانون برنامه پنج ساله چهارم توسعه متعین شده، نظارت بر فعالیت های دستگاه های دولتی است. به موجب این ماده وزارت کشور مکلف است تا اقدام به منظور زمینه سازی برای رشد و تقویت این تشکل ها جهت واگذاری اعمال تصدی دولتی به آنها و نظارت این موسسات غیر دولتی بر عملکرد دستگاههای دولتی طر جهای لازم را تدوین به تصویب هیأت وزیران برساند که تا کنون این امر در عمل تحقق نیافته است. عدم همکاری و اطلاع رسانی سازمان به تشکلهای محیط زیستی و ضرورت ساماندهی این تشکل ها خود بحث دیگری است.

چالش های برون سازمانی

برخی از مشکلات سازمان حفاظت محیط زیست اساساً به مشکلات پایه ای برون سازمانی مرتبط است که در طی سالیان گذشته شکل گرفته و حل و فصل آنها نیز سالیان مدیدی را میطلبد.^۲

اتکای اقتصاد کشور بر پایه بهره برداری از منابع طبیعی

اقتصاد کشور ایران بر پایه استحصال و فروش منابع طبیعی استوار است که در کنار مواهب آن دو معضل عمده نیز به همراه دارد. نخست اینکه آلودگی و تخریب محیط زیست پیامد گریزناپذیر استحصال منابع طبیعی است و دوم اینکه بازار داخلی و بین المللی منابع خام طبیعی در پی داشته است.

منابع مالی محدود

حفاظت از محیط زیست امری هزینه برو مستلزم تأمین مالی مناسب است؛ به ویژه آنکه دولت برای تحقق توسعه پایدار ناچار به رعایت ملاحظات محیط زیستی جهت حفظ آن و چشم پوشی از برخی مزایای اقتصادی است. حال آنکه منابع مالی پایدار و کافی برای ارائه خدمات و سرمایه گذاری محیط زیستی ایجاد نمیشود و مالیات های محیط زیستی و درآمدهای ناشی از اجرای قانون برنامه چهارم (به شرط تحقق) تکافوی هزینه های هنگفت حفظ محیط زیست را نخواهد کرد. در معدود مواردی قانونگذار علاوه بر تصویب بودجه سالانه سازمان، اقدام به تصویب قوانینی در خصوص تأمین مالی خارج از بودجه سالانه کرده است از جمله قانون اخذ ورودیه از بازدیدکنندگان پارک ها و موزه های تاریخ طبیعی مصوب ۱۳۶۷.

جریمه های ناچیز انتشار آلودگی (مصرح در آیین نامه اجرایی بند (ج) ماده ۱۰۴ قانون برنامه سوم توسعه راجع به جرایم محیط زیستی) و عدم اخذ مالیات از کالاها و خدمات مخرب محیط زیست نیز محدودیت دیگری در تأمین مالی برای حفظ محیط زیست محسوب میشود. با این حال نباید کمکه های مالی سازمانهای بین المللی به ویژه بانک جهانی، برنامه محیط زیست سازمان ملل، برنامه توسعه سازمان ملل، صندوق تسهیلات جهانی محیط زیست و انجمن های بین المللی گوناگون مانند

^۱ حسینی، محمد رضا (۱۳۹۰) مروری بر تاریخچه و روند شکل گیری سازمان حفاظت محیط زیست، فصلنامه حقوقی، شماره ۱۵، ص ۱۲

^۲ حسینی، محمد رضا (۱۳۹۰) مروری بر تاریخچه و روند شکل گیری سازمان حفاظت محیط زیست، فصلنامه حقوقی، شماره ۱۵، ص ۱۲

انجمن بین المللی حمایت از یوزپلنگ را که معمولاً در قالب پروژه های همکاری مشترک به سازمان محیط زیست اعطا میشود را فراموش کرد. از جمله این پروژههای می توان به موارد زیر اشاره کرد: پروژه کمک به مطالعه و بازبینی رود کارون (به مبلغ ۲۰ میلیون دلار) به عنوان بخشی از پروژه کمک به مدیریت محیط زیستی، پروژه های تأمین آب آشامیدنی سالم برای شهرهای تهران، اهواز و شیراز، پروژه بازیافت زباله تهران، پروژه کاهش انتشار گازهای کاهنده لایه اوزون و پروژه مطالعه و انتشار گزارش ملی وضعیت ایران در انتشار گازهای گلخانه ای.^۱

مجازاتهای ملایم و نقش کم رنگ نظام قضایی در کنترل تخریب محیط زیست

حمایت کیفی از حفاظت محیط زیست لازمه تضمین تحقق مدیریت یکپارچه و پایدار محیط زیست است حال آنکه برخی ضعف های عمده در نظام کیفری ایران در این خصوص به چشم میخورد. مجازات هایی که علیه جرایم محیط زیستی اعمال میشوند از جمله ملایم ترین مجازاتهای نظام کیفری ایران هستند. این ملایمت در برخورد با مجرمان محیط زیستی بیشتر به این دلیل است که بیش تر جرایم محیط زیستی از دسته جرایم علیه آسایش عمومی و فاقد قربانیان خصوصی هستند و به اعتقاد قانونگذار به دلیل آنکه در جهت رفع نیازهای اقتصادی فردی و جمعی صورت میگیرند نباید مشمول مجازات های سنگین شوند و در مواردی که قانون مجازات سنگینی را مقرر کرده، قاضی رسیدگی کننده ممکن است مجازات ملایمی را حکم دهد. جدول زیر شماری از عناوین مجرمانه محیط زیستی و میزان مجازات آن را فهرست میکند.

همان گونه که ملاحظه می شود قانونگذار اغلب از مجازات جریمه نقدی که نوعاً تحمل آن برای شخص مجرم آسانتر بوده استفاده کرده و مجازاتهای ترمیمی مانند الزام به بهسازی و بازسازی را کمتر مورد توجه قرار داده است. طبیعی است که پرداخت جریمه محیط زیستی به ویژه برای شرکت های بزرگ و افراد مشمول که اتفاقاً بیشترین سهم تخریب محیط زیست را دارند آسان بوده و به همین دلیل است که شمار تخلف های محیط زیستی به دلیل سهل بودن مجازات ها بالا است.^۲

صرفنظر از اینکه اخذ جریمه نقدی به هیچ وجه تناسبی با ارزش محیط زیست تخریب شده ندارد، عدم تناسب میزان این مجازات ها با شدت جرایم محیط زیستی، بازدارندگی نظام کیفری محیط زیست را به شدت کاهش می دهد. در کنار مجازاتهای نامتناسب، میتوان به خلاء قانونی در جرم انگاری برخی رفتارهای تخریبی علیه محیط زیست مانند آلودگی توسط وسایل نقلیه غیر از خودروهای شخصی، مجازاتهای پراکنده) مانند مجازاتهای مطرح در قانون مجازات اسلامی، قانون حفظ و حمایت از منابع طبیعی و ذخایر جنگلی کشور و قانون حفاظت و بهره برداری از جنگل ها و مراتع در خصوص تخریب درختان، عدم وجود استانداردهای محیط زیستی دقیق و جامع و ناآشنایی عمومی مقامات و ضابطین قضایی با حوزه حقوق محیط زیست اشاره کرد که باعث تضعیف نظام کیفری محیط زیست ایران میشود. با توجه به شمار اندک آراء قضایی صادره در خصوص دعاوی محیط زیستی و احکام صادره ملایم در این پروندهها، به نظر میرسد مسوولین قضایی که وظیفه کشف و پیگرد جرایم را بر عهده دارند، رسیدگی به جرایم محیط زیستی و توجه به وضعیت بحرانی محیط زیست کشور را هنوز در اولویت کاری خود قرار نداده اند. اگرچه به موجب بخشنامه «تخصیص شعبه یا شعبی جهت رسیدگی خارج از نوبت به شکایات ادارات منابع طبیعی محیط زیست و بهداشت و درمان» مصوب ۱۳۷۹/۵/۳ رییس قوه قضاییه، روسای حوزههای قضایی به تناسب پروندهها و شکایات ادارات منابع طبیعی، محیط زیست و بهداشت و درمان مکلف هستند یک یا چند شعبه خاص بدین منظور و انجام رسیدگی خارج از نوبت تعیین کنند اما عملاً از تعداد شعبی که بدین منظور اختصاص یافته اطلاع دقیقی در دسترس نیست.

الگوهای نادرست مصرف و نگرش های نادرست فرهنگی نسبت به محیط زیست

فرهنگ اسراف و مصرف غلط یکی از مشکلات اجتماعی ایران بوده و با وجود طرح مکرر بحث اصلاح الگوهای مصرف عمومی در جامعه و تصویب مقررات برای آن، هنوز مصرف پایدار و همساز با محیط زیست تحقق نیافته است. اسراف یا مصرف نادرست

^۱ UNDP's support for Environment and Energy in Iran, 2008

^۲ Abdollihi, 1386

نیرو، آب، مواد غذایی و کالاهای مصرفی بحث دیرآشنایی است که سالها محل بحث و بررسی بوده اند. پیامدهای زیانبار این روش مصرفی بر تخریب و تجدید ناپذیری محیط زیست و زیانهای اقتصادی آن امری بدیهی است که هم چنان خود را نشان میدهند. نگرش های نادرست فرهنگی نیز شیوه های غلط مصرفی را تقویت کرده است:

نگرش، هر آن کس که دندان دهد، نان دهد « فرهنگ طبیعت به عنوان موهبت » و « انسان اشرف مخلوقات » همواره در جهت توجیه مصرف آزادانه مواهب « الهی طبیعی به کار گرفته شده اند.

آموزش ناکافی و ناکارآمد نحوه مصرف و برخورد با محیط زیست در بروز این مشکل بی تأثیر نبوده است چرا که بسیاری از الگوهای نادرست مصرفی را می توان با آموزش و اطلاع رسانی موثر اصلاح کرد. در موارد نادری مقرراتی در این خصوص تصویب شده است از جمله تصویب نامه در خصوص تعیین الگوی مصرف گاز طبیعی در بخش خانگی و جرایم مصارف مازاد برالگو با آن که ارائه آموزش های همگانی محیط زیستی و نیز آموزش های تخصصی از جمله وظایف سازمان تلقی میشود، اما قطعاً حل این مشکل به لحاظ سرشت فرهنگی آن در صلاحیت همه نهادهای آموزشی و فرهنگی می گنجد.

نتیجه گیری

در پایان می توان گفت با آنکه مجلس شورای اسلامی به موجب اصل ۷۶ قانون اساسی حق تحقیق و تفحص در کلیه امور کشور را دارد. بدین ترتیب به نظر میرسد سازمان حفاظت محیط زیست در سایه جایگاه خود به عنوان معاونت ریاست جمهوری (که قابل استیضاح یا سوال از سوی مجلس نیست) و عدم توجه جدی مسوولان به مسایل محیط زیستی در کشور و نبود رویه های دقیق نظارتی و پاسخ خواهی از این سازمان، خود را فارغ از پاسخ دهی و برآورده کردن کامل حق بر محیط زیست سالم برای مردم ایران یافته است. تقویت کمیسیونهای داخلی مرتبط با مسایل محیط زیست و افزایش نقش نظارتی مجلس در این خصوص ضروری تلقی میشود.

همچنین مدیریت حفاظت از محیط زیست در ایران به صورت تک بعدی، تک بخشی و گاه به صورت فرعی صورت میگیرد. به دیگر سخن، یکی از اساسی ترین مشکلات مدیریت محیط زیست در ایران، مسأله صلاحیت های موازی است. به این معنا که در زمینه بررسی صلاحیتهای قانونی حفظ محیط زیست با سه دسته صلاحیتهای رو به رو هستیم که در پژوهش به آن پرداخته شد.

منابع

۱. حسینی، محمد رضا (۱۳۹۰) مروری بر تاریخچه و روند شکل گیری سازمان حفاظت محیط زیست، فصلنامه حقوقی، شماره ۱۵
۲. دبیری، فرهاد؛ عباسپور، مجید؛ مکنون، رضا؛ آزاد بخت، بیتا (۱۳۸۸). جایگاه محیط زیست در قوانین برنامه ای پس از انقلاب در ایران، مجله علوم و تکنولوژی محیط زیست، دوره نهم، شماره ۶، ص ۱۲
۳. ستاری، زهرا، ۱۳۹۰، " دیدگاه های مدیریتی در زمینه حل مشکلات تشکل های غیردولتی زیست محیطی در ایران"، پایان نامه کارشناسی ارشد، دانشکده محیط زیست و انرژی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد علوم و تحقیقات تهران،
۴. عبدالهی، محسن؛ فریدی، مسعود (۱۳۹۱) نگاهی به محیط زیست در ایران، علوم محیطی سال هفتم، شماره چهارم، تابستان.
۵. فیروزی، مهدی (۱۳۹۰)، حق بر محیط زیست، سازمان انتشارات جهاد دانشگاهی،
۶. لاهیجانیان، اکرم الملوک؛ ارجمندی، رضا؛ محرم نژاد، ناصر؛ جمشیدی دلجو، مجتبی (۱۳۸۹) بررسی ساختار و عملکرد سازمان های غیردولتی زیست محیطی و نقش آن ها در فرآیند توسعه شهری، علوم و تکنولوژی محیط زیست، دوره دوازدهم، شماره سه، پاییز.

۷. محمدی کردی، زهرا (۱۳۹۳) جایگاه محیط زیست در سازمان تجارت جهانی، دوره ۱۵، شماره ۴۱، پاییز ۱۳۹۳

۸. وهابزاده، عبدالحسین (۱۳۸۸) "شناخت محیط زیست". چاپ ششم، مشهد، انتشارات جهاد دانشگاهی مشهد،

9. Abdollahi, M. (2003). Crimes against the environment in international law. *Environmental Sciences*, 1(1)
10. The Project on evaluation of the Legal and Parliamentary Departments of the Administration, 1385.

Investigating The Challenges of Inter Organizational and Extra Organizational of Environment

Faegheh Olyaie Teibee Shahi¹, Dr. Ehsan Kamrani^{2*}

1. Department of law, Bandar Abbas Branch, Islamic Azad University, Bandar Abbas, Iran.

2. Department of law, Bandar Abbas Branch, Islamic Azad University, Bandar Abbas, Iran.

**Corresponding Author*

Abstract

This research aimed to investigate the challenges of inter organizational and extra organizational of environment which is done by descriptive- analytical method. The results showed this organization is inefficient because of the gaps and shortcomings of various existing laws and regulations with Environmental Protection Agency current structure and function. The shortcomings are classified into three categories: Legal gaps related to the status and functions of the organization, Legal gaps regarding the organizational relations with each other related to the environment and finally, the extra organizational problems and the lack of comprehensive programs for sustainable development and lack of parliamentary oversight on environment underlie lack of comprehensive, integrated and efficient management of environment the country. The solution proposed in the field is adopting a comprehensive and integrated approach to environmental management by reforming environmental regulations and integrating it within a series and the integrating the environmental parallel institutions in the form of a strong ministry.

Keywords: Challenges within the Organization, Extra Organizational Challenges, Environmental Organizations, Iranian Law.
