

## تکالیف، و تعهدات محیط زیست در دولت جمهوری اسلامی ایران

### فائقه علیائی طیبی شاهی<sup>۱</sup>، احسان کامرانی<sup>۲</sup>

<sup>۱</sup> گروه حقوق، واحد بندرعباس، دانشگاه آزاد اسلامی، بندرعباس، ایران

<sup>۲</sup> گروه حقوق، واحد بندرعباس، دانشگاه آزاد اسلامی، بندرعباس، ایران (مسؤل مکاتبات)

#### چکیده

امروزه امر حفاظت و بهسازی محیط زیست و مقابله با بحران های محیط زیستی یکی از مهمترین و بنیادی ترین حقوق درمسایل اداره امور کشورها تبدیل شده است به گونه ای که پاسخگویی در برابر تکالیف و وظایف حوزه محیط زیستی نه تنها بر عهده شهروندان وظیفه شناس و مسئولیت پذیر می باشد بلکه در این خصوص دولت ها نیز تکالیف خاصی برعهده دارند. در واقع توجه به محیط زیست از جمله موضوعاتی می باشد که مستلزم تمهیدات سیاسی و سیاست های قانونی و حقوقی است و تخریب محیط زیست یک مشکل جهانی است و محدود و منحصر به جغرافیایی خاص نمی باشد لذا پیمان ها و عهدنامه های متعدد بین المللی در این خصوص تنظیم شده است و دولت جمهوری اسلامی ایران همچون سایر کشورهای دیگر به این عهد نامه ها ملحق شده است و مسایل محیط زیستی در دستورکار اغلب دولت های جهان در سطح داخلی و بین المللی قرار دارد. این پژوهش با هدف جایگاه، اختیارات و عملکرد سازمان محیط زیست در ایران می باشد 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 سازمان ها مرتبط با محیط زیست و سرانجام مشکلات برون سازمانی این خلاءها و نبود برنامه های 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:** جایگاه، اختیارات و عملکرد، سازمان محیط زیست، حقوق ایران.

**مقدمه :**

در این مقاله به بررسی ارزیابی و تحلیل تکالیف، وظایف و تعهدات محیط زیست در نظام جمهوری اسلامی ایران با تاکید بر قوانین، مقررات و رویه های محیط زیستی مرتبط هر نظام سیاسی، اداری به منظور تحقیق اهداف، آرمانها و ایده های والایی در حوزه محیط زیست دارد. مقررات زیست محیطی نباید صرفاً تیتری و تشریفاتی باشد. بلکه بایستی حوزه و قلمرو مهم محیط زیست از ضمانت اجرا های قوی و مهم، کیفی، مدنی و اداری لازم برخوردار باشد. آنچه که به عنوان تکالیف، وظایف و تعهدات زیست محیطی دولت جمهوری اسلامی ایران مورد بررسی، تحلیل و واکاوری قرار می گیرد، تنها بخشی از مهمترین و برجسته ترین تکالیف می باشد و گرنه می توان به لیست بلند و طولانی در این خصوص اشاره نمود، که به جهت اختصار از ذکر مصادیق و موارد اهم آن در می گذریم. در مقاله حاضر به بررسی تکالیف، و تعهدات محیط زیست در دولت جمهوری اسلامی ایران پرداخته می شود.

**تکالیف سازمان حفاظت محیط زیست**

سازمان حفاظت محیط زیست مکلف است:

الف- در راستای ارتقای آگاهی عمومی و دستیابی به توسعه پایدار به منظور حفظ محیط زیست و با تاکید به گروه های اثر گذار و الویت دار از ابتدای برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی به دستگاه های ذی ربط، رسانه های دولتی و صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران ملزم به اجرای برنامه های آموزشی بدون دریافت وجه قانونی باشد  
ب- نظام اطلاعات زیست محیطی کشور را در سطح منطقه ای، ملی و استانی تا پایان سال اول برنامه پنجم توسعه نماید تا زمینه اطلاع رسانی و ارزیابی زیست محیطی فراهم گردد. دستگاه های ذی ربط مکلفند تدوین و اجرائی نمودن این نظام همکاری نمایند.

ماده ۱۹۰- کلیه دستگاه های اجرائی و موسسات و نهاد های عمومی غیر دولتی موظفند جهت کاهش اعتبارات هزینه ای دولت، اعمال سیاست های مصرفی بهینه منابع پایه و محیط زیست برای اجرای مدیریت سبز، مدیریت مصرف انرژی، کاهش مواد زائد جامد بازیافت آن ها ( در ساختمان ها و وسایل نقلیه) طبق آیین نامه ای که توسط سازمان حفاظت محیط زیست با همکاری دستگاه های ذی ربط تهیه و به تصویب هیات وزیران خواهد رسید اقدام نمایند.

**ماهیت و محتوای اصل پنجاهم قانون اساسی**

اوج شکفتگی حقوق بین الملل محیط زیست به کنفرانس استکهلم ۱۹۷۲ باز میگردد و از آن زمان بود که شکل گیری رشته جدیدی را در حقوق بین الملل نوید داد. به تدریج بسیاری از کشورها به فکر درج موضوع محیط زیست در قوانین خود برآمدند مطالعه تطبیقی نشانگر این واقعیت است که شناسایی حق بر محیط زیست توسط کشورها از حیث شکلی با تنوع زیادی همراه بود. برخی از کشورها آن را در قوانین عادی و برخی دیگر در قوانین اساسی خواه در دیباچه یا در متن اصلی قانون اساسی مورد شناسایی قرار دادند. فارغ از اینکه حق بر محیط زیست به صوت مستقیم یا غیر مستقیم در قوانین لحاظ شده باشد یا نباشد، تعهد به حفاظت از محیط زیست در اکثر قوانین بر عهده دولتها و شهروندان گذاشته شده است.

**حفاظت از محیط زیست به عنوان یک تکلیف عمومی**

قانون اساسی، حفاظت محیط زیست را بعنوان یک «وظیفه عمومی» تلقی می کند، مراد از وظیفه عمومی مندرج در این اصل چیست؟ قانون اساسی و قوانین عادی هیچ تعریف روشنی از عبارت «وظیفه عمومی» ارائه نمی دهند. در اصل دیگر قانون اساسی مثل اصل هشتم از واژه «وظیفه همگانی» استفاده شده است. بر طبق این اصل در جمهوری اسلامی ایران دعوت به

خیر، امر به معروف ونهی از منکر وظیفه ای است همگانی و متقابل برعهده مردم نسبت به یکدیگر، دولت نسبت به مردم و مردم نسبت به دولت است.

نگاه اول به اصول هشتم و پنجاهم قانون اساسی را به این سمت رهنمون می سازد که اصل هشتم نه تنها بر همگانی بودن وظیفه بلکه بر متقابل بودن آن و همچنین بر «دعوت به خیر» امر به معروف و نهی از منکر اشاره می کند، حال آنکه اصل پنجاهم تنها به ذکر وظیفه عمومی اکتفا کرده است.

### حاکمیت ملی بر محیط زیست

علاوه بر اصل پنجاهم باید از اصل چهل و پنجم قانون اساسی نیز یاد کرد که به موضوع عناصر زیست محیطی توجه کرده است. اصل چهل و پنجم مقرر می دارد: انفال و ثروتهای عمومی از قبیل زمین های موات یاد شده، معدن، دریاها، دریاچه ها، رودخانه ها و سایر آبهای عمومی، کوه های، دره ها و...))

این اصل برخی از اموال و مشترکات عمومی را بر می شمارد. در بین انفال و ثروت های عمومی، بخشی از عناصر زیست محیطی نیز وجود دارد که مقنن اساسی، آنها را در اختیار حکومت اسلامی قرار می دهد. پرسش قابل طرح این است که منظور از واژه ((در اختیار حکومت اسلامی)) چیست؟ آیا این واژه به معنای ((حاکمیت)) حکومت اسلامی بر اموال و مشترکات عمومی است؟

اگر محیط زیست جزء مشترکات عمومی دسته بندی گردد در این صورت بر طبق آموزه های حقوق مدنی، محیط زیست جزء اموالی محسوب می شود که مالک خاصی ندارد. اموال و مشترکات عمومی در اختیار دولت است که به نمایندگی از طرف مردم اداره نماید. مدیریت و اداره اموال و مشترکات عمومی به معنای محیط زیست اعمال می گردد. براساس قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست، سازمان حفاظت و وظایف و اختیارات زیادی در خصوص حفاظت از محیط زیست برعهده دارد و متولی عام محسوب می شود.<sup>۱</sup>

### اساسی سازی ماهوی حق بر محیط زیست

اساسی سازی ماهوی برخلاف اساسی سازی شکلی، به معنای اختصاص یک یا چند اصل به مسئله محیط زیست در قوانین اساسی نیست، لذا ساده انگارانه خواهد بود. اگر تصور کنیم صرف درج حق بر محیط زیست در مجموعه ((قانون اساسی)) و نه ((حقوق اساسی)) یک کشور به مثابه یک تحول بزرگ است به همین دلیل برخی از حقوقدانان نفس اختصاص مقررات ویژه به محیط زیست در قوانین اساسی را حاکی از یک عمل نمادین دانسته اند.<sup>۲</sup> معیار درج حق بر محیط زیست در قانون اساسی یک معیار صرفاً شکلی است.

پس از تصویب منشور اساسی سازی حق بر محیط زیست، این سند توجه نظام حقوقی را به خود جلب کرد که می توان آن را در رویه محاکم، سازمان های اداری و نهادهای قانون گذار یافت، به همین سبب برد حقوقی منشور نیز اهمیت بسیاری دارد. در این خصوص شورای قانون اساسی در کنترل مطابقت قوانین عادی با قانون اساسی، متن منشور را مد نظر قرار می دهد. دادگاههای اداری و قضایی نیز در هنگام تصمیم گیری محتوی منشور را ملاحظه خواهد نمود.

<sup>۱</sup> کاتوزیان، ناصر، (۱۳۸۲) گذری برترین پیش نویس قانون اساسی فنشریه حقوق اساسی، سال اول، شماره ۱ صفحه ۱۳۸-۱۱۵

<sup>۲</sup> گرجی ازندریانی، علی اکبر (۱۳۸۸)، دادگاه های قانون اساسی، انتشارات میزان، ج اول صفحه ۴۰۵

## بند اول: حقوق ایران

در حقوق ایران در خصوص وضعیت حق بر محیط زیست در رویه دادگاه های ایران نمی توان بدون مطالعه آرای قضایی نظر صریح و مطمئنی را ارائه داد. تنها می توان به تحولاتی که پس از دهه هشتاد با اهمیت یافتن حفظ محیط زیست و منابع طبیعی در قوه قضائیه اتفاق افتاده است اشاره نمود. قوه قضائیه در راستای تکلیف مقرر در بند ۵ اصل ۱۵۶ قانون اساسی و وظیفه موضوع اصل ۵۰ قانون اساسی، تکلیف مهمی را در صیانت از حق بر محیط زیست را به عهده دارد.<sup>۳</sup>

در این راستا در برخی از آرای قضایی شاهد توجه به این مسئله هستیم از مهمترین تحولات مثبت واصله دادرسی های زیست محیطی، کاستی های حق داد خواهی، اهمیت ثانویه محیط زیست در نزد برخی از قضات به ویژه در برخی از پرونده های مانند تغییر کاربری، پایین بودن میزان مجازات ها در ردیف تحولات منفی در زمینه حق بر محیط زیست سالم در سطح محاکم به شمار می آیند.

## اصول اساسی حاکم بر حقوق محیط زیست

حق حیات، بدیهی ترین و بنیادی ترین حقی است که برای هر شخص می توان قایل شد چرا که با وجود حیات است که دیگر حقوق قابل درک است و اصولاً "انسان زنده است که برایش حقوق دیگر همانند آزادی، حق مسکن حق انتخاب شغل و... فراهم شود. بنابراین محیط زیست برای یک فرد و یا یک گروه خاص نیست بلکه برای همگان است و حتی نسل های متعدد بشری باید از آن استفاده نمایند و این امر موجب شده است که از محیط زیست به عنوان ((میراث مشترک بشریت)) یاد شود.

قانون اساسی در اصل ۵۰ به این امر توجه نموده است:

حفاظت از محیط زیست را یک وظیفه و تکلیف می داند نه اختیار و در ثانی این تکلیف مربوط به عموم مردم و تک تک افراد کشور است نه یک فرد یا گروه خاص<sup>۴</sup>

اصل ۵۰ قانون اساسی حفاظت از محیط زیست را وظیفه عمومی تلقی می کند در زمینه این اصل تبیین قانونی وظیفه عمومی در ساختار دیدگاه مشترک کار ساز است منظور از وظیفه عمومی چیست؟ گمان نمی رود که منظور قانون اساسی فقط ایجاد تعهدات برای سازمانهای عمومی کشور باشد بلکه اصل ۵۰ به منزله یک بیانیه و منشور، همه افراد و اشخاص و موسسات خصوصی و سازمان های دولتی را هدف این تعهد قرار داده است با چنین دیدگاهی به نظر می رسد قوانین دادرسی باید به گونه ای اصلاح شود که افراد عادی و اشخاص حقوق خصوصی با مشاهده تخریب منابع طبیعی یا آلودگی محیط زیست بدون اینکه مستقیماً ذینفع باشند، اجازه اقامه دعوا در محاکم داشته باشند.<sup>۵</sup>

## نظارت و اجرای مفاد قانون اساسی در حوزه ی محیط زیست

قانون اساسی در هر کشور به منزله آئینه ی تمام نمای رژیم سیاسی آن کشور محسوب میشود. در این قانون نوع و ساختار حکومت و همچنین حقوق و تکالیف هر یک از فرودستان مشخص میگردد. قانون مزبور به منزله میثاق بین مردم حکومت است و در آن حقوق و آزادیهای اساسی گروه فرودست را فرمانروا تعیین میشود. دولت و نهادهای دولتی باید با توجه به

<sup>۳</sup> هداوند، مهدی و مشهدی، علی (۱۳۵۹)، اصول حقوق اداری در پرتو آرای دیوان عدالت اداری، انتشارات خرسندی، ج اول

<sup>۴</sup> خانجانی موقر، حسن، حقوق اساسی محیط زیست، مجموعه مقالات نخستین همایش حقوق محیط زیست، تهران نشر برگ زیتون، چاپ اول ۱۳۸۳، صفحه ۱۷۹.

<sup>۵</sup> اعتمادی، سید یوسف، سیر تحول قوانین منابع طبیعی و محیط زیست، تهران، انتشارات بهنامی، چاپ اول، ۱۳۸۳، صفحه ۱۷۵.

اختیاراتی که دارند حقوق و آزادیهای فردی را تضمین نمایند زیرا تصمیمات مسئولان امر به سادگی میتواند حقوق و آزادیهای اساسی فرد را تحت الشعاع قرار دهد. به این جهت قانون اساسی یکی از ابزارهای موثر جهت جلوگیری از سوءاستفاده دستگاه قدرت میباشد. تحدید حدود اختیارات قوه حاکم و شناسایی حقوق و آزادیهای فردی در قانون اساسی هر کشور نشان از اهمیت موضوع دارد و اما این امر به تنهایی کافی به مقصود نیست؛ زیرا چنین شناسایی در کنار اجرا و کنترل و نظارت بر آن معنا و مفهوم پیدا میکند. حقوق و آزادیهای اساسی فرد در حوزه ی محیط زیست یکی از این موارد است که در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در اصل پنجاهم مورد شناسایی قرار گرفته است.

بر اساس ماده اول قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست حفاظت و بهبود و بهسازی « محیط زیست و پیشگیری و ممانعت از هر نوع آلودگی و هر اقدام مخربی که موجب بر هم خوردن تعادل و تناسب محیط زیست میشود، همچنین، کلیه امور مربوط به جانوران وحشی و آبزیان آبهای داخلی از وظایف سازمان حفاظت محیط زیست است. سازمان حفاظت محیط زیست که در این قانون سازمان نامیده میشود وابسته به ریاست جمهوری و دارای شخصیت حقوقی و استقلال مالی است و زیر نظر شورای عالی حفاظت محیط زیست انجام وظیفه می کند. قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست، ماده ۱. (این مقرر عموم موضوعات مربوط «).» به محیط زیست را زیر نظر سازمان حفاظت محیط زیست قرار میدهد و به نحوی سازمان رامتولی عام حفاظت در ایران معرفی مینماید.

به منظور اجرای مفاد اصل ۱۱۳ قانون اساسی و مواد پیشگفته قانون تعیین حدود وظایف و اختیارات و مسئولیتهای ریاست جمهوری، هیأتی مرکب از ۵ نفر توسط ایشان به منظور پیگیری و نظارت بر اجرای قانون اساسی منصوب شدند<sup>۶</sup>

هیأت پیگیری و نظارت مذکور در راستای انجام وظایف محوله از طرف رئیس جمهور در سال از رئیس سازمان حفاظت محیط زیست درخواست میکنند که اقدامات انجام شده به منظور اجرای اصل پنجاهم و موانع و مشکلات موجود بر سر راه آن را به صورت مشروح به این هیأت ارسال نماید. در پاسخ به درخواست فوق، سازمان حفاظت محیط زیست گزارش عمکرد اجمالی این سازمان را که عمدتاً در جهت تحقق اصل فوق و همچنین مواردی از نقض این اصل توسط برخی از نهادها، مراجع و اشخاص را تقدیم هیأت نظارت و پیگیری کرد. به منظور پاسخگویی به موارد نقض اصل پنجاهم قانون اساسی، سازمان حفاظت محیط زیست اقدام به احصای مشکلات موجود در چارچوب اجرای این اصل نمود که عمدتاً به موارد زیر خلاصه میشوند:

- الف) نقض اصل پنجاهم توسط قوه مقننه؛
- ب) نقض اصل پنجاهم توسط قوه مجریه؛
- ج) نقض اصل پنجاهم توسط قوه قضائیه؛
- د) نقض اصل پنجاهم توسط سایر نهادها و مراجع و اشخاص حقیقی و حقوقی

همان طور که مشاهده میشود تمامی ایرادها و موارد نقض مربوط به قوای سه گانه است که در ذیل به بخشی از موارد نقض اشاره میشود. در خصوص نقض اصل پنجاهم قانون اساسی توسط دستگاه قانونگذاری، سازمان حفاظت محیط زیست بیشتر بر روی موضوع تعارض مصوبات مجلس شورای اسلامی با این اصل تأکید داشت. جهت اثبات چنین تعارضی به قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی استناد میکند. بر اساس این قانون دولت موظف است ضمن حفظ روند رشد تولیدات و بهره برداری از منابع ترتیبی اتخاذ نماید که تعادل محیط زیست حفظ شود (قانون برنامه سوم نیز توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، ۱۰۴، بند الف). به عبارت دیگر، در تعارض بین بهره برداری از منابع طبیعی و جنگل ها و مراتع و اثرات ناشی از آن

<sup>۶</sup> حکمت نیا، محمود (۱۳۸۶) مسئولیت مدنی.

که ممکن است منجر به تخریب و برهم خوردن تعادل محیط زیست گردد، حفظ محیط زیست با اضافه شدن واژه در اولویت و « نیز » اهمیت درجه دوم نسبت به بهره برداری قرار میگیرد که این خود با قسمت اخیر اصل پنجاهم قانون اساسی در تعارض است.

حفاظت از محیط زیست در راستای نفع و مصلحت عمومی است حتی اگر در مقررات به طور صریح شناسایی نشده باشد . امکان حمایت از آن بواسطه پیوندش با حیات و بهداشت انسانی وجود دارد.

### پیشگیری مشارکتی در حوزه ی محیط زیست

سازمان های غیر دولتی در چارچوب اهداف تعیین شده در اساسنامه ی خود حرکت کرده و به تناسب هدف و موضوعی که برای آن در قبال گوناگون اتخاذ تصمیم می نمایند . در مقایسه با سازمان ها و نهاد های دولتی، این سازمان ها عموماً از حیثیت مالی و تکنیکی با محدودیت های بسیاری مواجهند.<sup>۷</sup> لذا، این سازمان ها برای نیل به اهداف خود از ابزارها و شیوه هایی برای بهره می گیرند که کم و بیش توسط سایر سازمان های غیر دولتی نیز استفاده می شود. به کار گیری این وسایل و ابزار ها بیشتر در جهت کاهش یا به حداقل رساندن احتمال ارتکاب جرائم زیست محیطی است. اعمال اصل پیشگیری و به کار گیری کار بست های غیر کیفری به عنوان نخستین و آسان ترین راه برای حفاظت از عناصر طبیعی محسوب می شود. تجربه و تخصص علمی ثابت می کند که چه به دلیل آکولوژی و چه به دلیل اقتصادی، پیشگیری باید « قاعده ی طلایی » محیط زیست باشد. در برخی از موارد در صورت آسیب به محیط زیست جبران آن غیر ممکن است . حتی زمانی که آسیب بل جبران باشد. هزینه های احیای محیط زیست بسیار بالاست. در چنین مواردی به منظور از حفاظت از محیط زیست و حقوق دیگران ممکن است ضمن اجازة ی انجام فعالیت های خطرناک ، تدابیری اتخاذ میشود. تا خطر «به حداقل ممکن عملی» کاهش یابد<sup>۸</sup>

قلمرو مادی محیط زیست بسیار گسترده است و می تواند تحت اشکال مختلف مورد تعدی و تجاوز قرار گیرد. ارتباط تنگاتنگ موجود بین عناصر محیط زیست موضوعی است که از اهمیت بسیاری برخوردار است . زیرا این ارتباط، جرایم مربوط به محیط زیست را از سایر جرایم ممتاز می کند. در واقع جرایم مربوط به این حوزه را وارد عرصه جدیدی می کند که باید مورد توجه خاص قرار گیرند. در مجموع گستردگی موضوع محیط زیست سبب تنوع جرایم ارتكابی نسبت به آن می شود. لذا مجرمان ، نتیجه منطقی تنوع جرائم است ؛ در عمل تعیین میزان مشارکت هر یک از مرتکبان جرایم زیست محیطی کار آسانی نخواهد بود. با توجه به توضیحات فوق مرتکبان جرایم زیست محیطی را می توان به اشخاص حقیقی و حقوقی تفکیک کرد.

### شناسایی و رعایت قاعده مسئولیت زیست محیطی

حق استفاده از محیط زیست به عنوان یکی از حقوق بنیادین بشر مطرح می باشد و مسئولیت حفاظت نسبت به رعایت تعهدات زیست محیطی در دو عرصه داخل قلمرو و سرزمینی و مشترکات جهانی محقق می شود، که در ادامه به آنها می پردازیم که ابتدا قلمرو سرزمینی داخلی مورد توجه و آنگاه به تعهدات جهانی می پردازیم

الف - ویژگی مهم مسائل زیست محیطی در دهه های اخیر، افزایش اهمیت و حساسیت آن است به طوری که پیدا کردن بعد بین المللی مسائل مرتبط با محیط زیست را سبب شد، شدت وحدت مساله به حدی است که موجب برانگیختگی توجه عموم نسبت به موضوع می گردد

ب- اصل تعهد دولت ها به حفاظت از محیط زیست داری دو وجه سلبی و ایجابی است. وجه سلبی آن عبارت از این است که دولت ها متعهد هستند که از وارد آورد خسارت بر محیط زیست خوداری فرمایند. وجه ایجابی آن نیز عبارت از این است که دولت ها موظف به حفاظت از محیط زیست هستند.

<sup>۷</sup> دادگر، مالیه عمومی و اقتصاد دولت، تهران: انتشارات پژوهشکده.

<sup>۸</sup> SHELTON&KISS> 2015:20

رعایت این تکالیف علاوه بر اینکه برای دولت‌ها در قلمرو تحت صلاحیت خویش توسط خود آنان و اتباعشان الزامی است، توجه و احترام به آن در مناطق خارج از صلاحیت ملی کشورها و در مناطقی نظیر قطب جنوب و دریاهای آزاد و در ارتباط با محیط زیست کشورهای دیگر نیز لازم است.<sup>۹</sup>

پذیرش حق و تکلیف جامعه بین‌المللی به عنوان یک کل برای حل مشکلات زیست‌محیطی منطقه‌ای و جهانی نیازمند ایجاد تعادل بین منافع مشترک جامعه جهانی و حاکمیت ملی است.

در اصل اعلان این که حفاظت محیط زیست جهانی یا یکی از اجزای ترکیبی آن موضوع نگرانی مشترک برای کل بشریت است.

### تأملی بر جنبه‌های کاربردی دعاوی مسئولیت مدنی علیه دولت در قبال خسارت‌های زیست‌محیطی

مسئولیت مدنی در دو معنای عام و خاص به کار می‌رود. معنای عام مسئولیت مدنی اعم از این است که ریشه مسئولیت، قراردادی باشد یا قهری و معنای خاص آن منصرف از مسئولیت قراردادی است. به عبارت دیگر مسئولیت غیر قراردادی به مواردی مربوط می‌شود که قانونگذار تکالیف عامی را برای همگان تعیین کند و در اثر تخلف از این تکالیف عمومی خسارتی به دیگران وارد شود و بر مبنای این مسئولیت، رابطه دینی بین زیان‌نیده و مسئول به وجود آید. شایان ذکر است که مراد از مسئولیت مدنی در این نوشتار معنای خاص آن است

واژه دولت گاهی در معنای عام و گاهی هم در معنای خاص به کار می‌رود. دولت به معنای عام کلمه شامل همه قوای عمومی و دستگاه‌های حاکمیتی است. آرای صادرشده از هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، بیانگر این است که دیوان عدالت اداری به کلیه شکایات مردم علیه قوای حاکمیتی رسیدگی می‌کند، یعنی دولت را در معنای عام آن به کار می‌برد، ولی دولت به معنای خاص (که در این نوشتار منظور است) تنها شامل قوه مجریه است به طور کلی مسئولیت مدنی دولت، الزام دولت است نسبت به شخص زیان‌دیده در «پرداخت غرامت زیان وارده به او که ناشی از عمل غیرقانونی منتسب به دولت یا عمل غیرقانونی او (دولت) بوده و یا تکلیف دولت است به پرداخت غرامت زیان دیده که به موجب «قانون مقرر گردیده است»<sup>۱۰</sup> در نظر گرفتن چنین مسئولیتی برای دولت نتیجه منطقی حاکمیت قانون است و عدالت حکم می‌کند که هیچ قانون شکنی و زیانی چه مادی و چه معنوی بدون جبران باقی نماند.<sup>۱۱</sup>

### حق دادخواهی سازمان‌های غیر دولتی در دعاوی زیست‌محیطی

تبیین نقش سازمان‌های غیر دولتی در پیشگیری از جرایم زیست‌محیطی، مستلزم آن است که موضع نظام حقوقی ایران در شناسایی حق دادخواهی برای این سازمان‌ها بررسی و آسیب‌شناسی گردد. شناسایی این حق یکی از معیارهایی است که بر اساس آن میتوان جایگاه و اهمیت اصل مشارکت را ارزیابی نمود؛ در این راستا ابتدا قوانین موجود و آن‌گاه برخی جهت گیری‌های نوین در این خصوص بررسی می‌شود.

#### بند اول: مطالعه تطبیقی

موضوع ذی‌نفع در دعاوی کیفری زیست‌محیطی، یکی از مسایل بحث‌برانگیز نظری و عملی است؛ زیرا جرایم زیست‌محیطی ماهیتاً دارای وضعیت خاصی هستند که نمی‌توان آن‌ها را با دیگر مقایسه کرد. در واقع در این گونه جرایم، مجنی علیه قربانی خاموشی است. که توان اعتراض و دفاع از خود را ندارد. در این شرایط دو فرض متصور است

<sup>۹</sup> ناصر کاتوزیان و مهدی انصاری، «مسئولیت ناشی از خسارت‌های زیست‌محیطی»، مجله حقوق، دوره ۳۸، تابستان ۱۳۸۷، شماره ۲، ص ۱۲.

<sup>۱۰</sup> زرگوش، مشتاق، (۱۳۸۹)، مسئولیت مدنی دولت.

<sup>۱۱</sup> طباطبائی مؤتمنی، (۱۱۳) حقوق اداری تطبیقی.

فرض نخست، هنگامی است که رهگذر رم علیه محیط زیست به اشخاص حقیقی یا حقوقی دیگری خسارت وارد شود؛ در این فرض، به تبع شکایت زیان‌دیده ی خصوصی، محیط زیست نیز می‌تواند مورد حمایت نظام حقوقی قرار گیرد. فرض دوم هنگامی است که جرم صرفاً علیه محیط زیست ارتکاب می‌یابد. بی‌آنکه به طور مستقیم زیانی به اشخاص دیگر وارد شود. شکار غیر مجاز و تخریب جنگل‌ها از جمله مسائلی است که در نتیجه آن‌ها محیط زیست قربانی جرایم زیست محیطی واقع می‌شود؛ امری که ظاهراً زیانی را به نحو مستقیم بر اشخاص وارد نمی‌کند. در خصوص فرض اخیر، جرم را باید از مصادیق جرایم علیه منافع عمومی در نظر گرفت، در این جرایم فقط دادستان یا مدعی العموم دارای سمت قانونی لازم برای اعلام جرم و طرح دعاوی کیفری در دادگاه صالح است. این در حالی است که بسیاری از کشورها از جمله ایران، جرایم علیه محیط زیست در مقایسه با دیگر جرایم عمومی، در درجه دوم اهمیت قرار دارند؛ در همین رو است که دادستان‌ها نیز نسبت به موارد مظنون به ارتکاب جرایم زیست محیطی توجه چندانی نشان نمی‌دهند. بی‌تردید تقویت نقش سازمان غیر دولتی در دعاوی زیست محیطی یکی از راهکارهای مهم حل این مشکل خواهد بود. اقبال این سازمان‌ها و شناسایی حق طرح دعوی به مقررات داخلی محدود نیست بلکه در بعضی از اسناد بین‌المللی مانند کنوانسیون حمایت از محیط زیست از طریق حقوق کیفری نیز مورد توجه قرار گرفته است. ماده ی ۱۱ این کنوانسیون به گروه‌های زیست محیطی از جمله سازمان‌های غیر دولتی زیست محیطی به عنوان ذی نفع برای طرح دعاوی زیست محیطی، سمت اعطا کرده است.

### بند دوم: نظام حقوقی ایران

در حقوق ایران به طور صریح هیچ قانونی حق دسترسی سازمان‌های غیر دولتی را به مراجع قضایی مرد شناسایی فرا نمی‌دهد و چنین حقی را حسب موضوع دعوی به متولیان دولتی محدود می‌کند. این خلاء حقوقی مشکلات بسیاری برای سازمان زیست محیطی که در صدد واکنش در قبال آسیب‌های زیست محیطی هستند، ایجاد می‌کند. با این وجود در حقوق موضوعه ایران به استناد برخی مقررات پراکنده و ارائه تفسیری موسع از آن‌ها می‌توان حق دسترسی به مراجع قضایی را استنباط نمود

### بند سوم: قانون اساسی

اصل سی و چهارم قانون اساسی اشعار می‌دارد. «دادخواهی حق مسلم هر فرد است و هر کس می‌تواند به منظور دادخواهی به دادگاههای صالح رجوع نماید. همه افراد ملت حق دارند. این گونه دادگاه‌ها را در دسترس داشته باشند و هیچ کس را نمی‌توان از دادگاهی که به موجب قانون حق مراجعه به آن را دارد منع کرد.»

ریشه این اصل از قانون اساسی را باید در ماده ی ۸ اعلامیه ی جهانی حقوق بشر<sup>۱۲</sup> جستجو کرد. توجه به واژگانی چون «هر فرد»، «هرکس»، «همه ی افراد ملت» و «هیچ کس» در قانون اساسی این امر را به ذهن متبادر می‌کند که مبنای حقوقی برای حضور سازمان‌های غیر دولتی در دادرسی‌ها وجود دارد؛ ضمن آن که در اصول دیگر<sup>۱۳</sup> این قانون و به عناوین مختلف این امر شناسایی شده است.

اصل اخیر ضمن تأکید بر «منافع عمومی» و «مصالح عامه» برخی از عناصر زیست محیطی را برشمرده و از آن با عنوان انفال و ثروت‌های عمومی یاد می‌کند که در اختیار حکومت اسلامی است تا بر طبق مصالح عامه مصرف نماید.

<sup>۱۲</sup> «در برابر اعمالی که حقوق اساسی فرد را مورد تجاوز قرار دهد و آن حقوق به وسیله قانون اساسی یا قانون دیگری برای او شناخته شده باشد. هر

کس حق رجوع موثر به محاکم ملی صالحه را دارد.»

<sup>۱۳</sup> مطابق اصل نودم قانون اساسی «هر کس شکایتی از طرز کار مجلس یا قوه مجریه یا قوه قضاییه داشته باشد. می‌تواند شکایت خود را کتبا به مجلس شورای اسلامی عرضه کند.

همچنین به موجب اصل پنجاهم قانون اساسی: «در جمهوری اسلامی، حفاظت محیط زیست که نسل امروز و نسل های بعد باید در آن حیات اجتماعی رو به رشدی داشته باشند، وظیفه عمومی تلقی می گردد» پس اقامه دعوا برای حمایت از محیط زیست می تواند به عنوان یک «وظیفه عمومی» تلقی شود.

بحرانها و مشکلات موجود در محیط زیست زائیده تمدن بشری است. انسان به دلیل قدرت خلاقیت و همچنین فکر و اندیشه خود توانسته بر طبیعت فائق آمده و از آن بهره برداری نماید، اما به دلیل محدود بودن اطلاعات و آگاهی ها و عدم شناخت پیچیدگی و روابط متقابل طبیعی لطماتی، بر محیط زیست وارد آمده است، به نحوی که با پیشرفت علم و تکنولوژی بر میزان آلودگیها و تخریب منابع نیز افزوده شده است.<sup>۱۴</sup>

### ماهیت مسوولیت ناشی از خسارت های زیست محیطی

منظور از ماهیت مسوولیت این است که آیا نظام مسوولیت ناشی از خسارت های زیست محیطی تابع قواعد مسوولیت در حقوق عمومی است یا از نظام مسوولیت مدنی سنتی پیروی می کند. می دانید که قواعد مسوولیت مدنی در حقوق خصوصی با قواعد مسوولیت در حقوق عمومی از دو لحاظ اساسی متفاوت هستند. تفاوت نخست در اهدافی است که شاخه های مزبور دنبال می کنند: هدف قواعد مسوولیت در حقوق عمومی حمایت از منافع جامعه و حقوق عمومی است<sup>۱۵</sup> در حالی که در حقوق خصوصی، هدف جبران خسارت های وارده و اشخاص و یا اموال خصوصی است. همچنین این دو رشته حقوقی از لحاظ طرز کار و روش با هم متفاوت هستند. برای نمونه از نظر قلمرو مسوولیت، تعریف مسئول و عوامل توجیه کننده مسوولیت باهم برابر نیستند. در کشورهایی که قواعد سنتی مسوولیت (در حقوق خصوصی) برای جبران خسارت های زیست محیطی مورد استناد قرار می گیرند، موارد اعمال مسوولیت محض و منحصر به فعالیت های است که فهرست آن ها توسط قانون گذار مشخص می شود.

### طرح دعوا علیه دولت به دلیل ایجاد خسارت در محیط زیست در حقوق داخلی

#### بند اول: خواهان در دعاوی محیط زیست

قبل از تصویب قانون جدید آیین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۳۲، در حقوق ما اصل بر این بود که کسی حق اقامه دعوا به نام دیگری را ندارد و هیچ قانونی به طور صریح حق اقامه دعوا را سازمان های غیردولتی حامی محیط زیست را نیز به مراجع قضایی شناسایی نمی کرد و چنین حقی را حسب موضوع دعوا به متولیان دولتی محدود می ساخت. در آن زمان تنها با استناد به برخی مقررات پراکنده و تفسیری موسع از آنها می توانستیم حق دسترسی این قبیل سازمانها به مرجع قضایی را استنباط کنیم؛ برای مثال به موجب اصل (۱۳) قانون اساسی دادخواهی حق مسلم هر فرد است» وجود واژگانی چون در این «هر کس»، «هر فرد» اصل، این امر را به ذهن متبادر می سازد که توجیه حقوقی برای حضور سازمان های غیردولتی در دادرسی ها وجود دارد. در اصل (۳۳) قانون اساسی نیز ضمن تأکید «بر منافع عمومی رخی عناصر زیست محیطی با عنوان «مصلح عامه» انفال و ثروت های عمومی» یاد شده که (در اختیار حکومت اسلامی است تا براساس مصالح عامه مصرف کند. همچنین به موجب اصل همان قانون در جمهوری اسلامی حفاظت محیط زیست که نسل امروز و نسلهای بعدی باید»

<sup>۱۴</sup> مخدوم، مجید، ۱۳۸۹، زیستن در محیط زیست، انتشارات دانشگاه تهران

<sup>۱۵</sup> کاتوزیان، ۱۳۸۳، ص ۱۵.

### بند دوم: دادگاه صالح برای رسیدگی به دعاوی زیست محیطی علیه دولت در حقوق ایران

براساس ماده (۱۱) قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲/۱/۲۳ اشخاص حقوق خصوصی می توانند علیه تصمیمات و اقدامات دولتی که به آلودگی های محیط زیست منجر می شود، به طور مستقل در دیوان عدالت اداری طرح دعوا کنند. رسیدگی دیوان عدالت اداری منحصر به تشخیص استحقاق یا عدم استحقاق زیان دیدگان بوده و به موجب تبصره (۱) همان ماده پس از تأیید استحقاق از طرف دیوان، زیان دیدگان به منظور مطالبه حقوق خود در محاکم عمومی طرح دعوا می کنند

### بند سوم: در نظر گرفتن مجازات

هدف از مجازات ابراز مخالفت اجتماع با رفتار ممنوعه و ارسال پیامی بازدارنده برای بازداشتن رفتارهای مشابه است. برخی دادگاه ها مجازات های مالی را به دلیل تخلف از حقوق محیط زیست علیه حکومت ها صادر کرده اند. زیرا پرداخت جریمه ها، به غیر از انتقال پول مالیات دهندگان از حساب بخشی از حکومت به بخش دیگر کاری انجام نخواهد داد اما به نظر دادگاه، رفتار غیرقانونی حکومت نباید دست کم شمرده شود، زیرا رفتاری مغایر با زمامداری و تخلف از ید امانی است و موجب مسئولیت حکومت برای حفاظت از گونه ها و : محیط زیست می شود.<sup>۱۶</sup>

### نتیجه گیری:

در جمهوری اسلامی ایران، حفاظت محیط زیست که نسل امروز و نسل های بعد باید در آن حیات اجتماعی رو به رشدی داشته باشند، وظیفه عمومی تلقی می شود. از این رو فعالیت های اقتصادی و غیر آن که با آلودگی محیط زیست یا تخریب غیر قابل جبران آن ملازمه پیدا کند، ممنوع است. بدین ترتیب می توان گفت که عالی ترین قانون موجود در کشور، بر اهمیت حفاظت از محیط زیست تأکید کرده است و با کسانی که تهدیدی برای آن محسوب شوند برخورد می شود. در برخی از قوانین پراکنده، جرایم زیست محیطی پیش بینی شده است. و با وجود توجه همگانی به مسائل محیط زیست و جبران خسارت های وارد بر آن، هنوز هم مشکلاتی بر سر راه جبران کامل زیان های وارده به محیط زیست وجود دارد. یکی از این مشکلات ارزیابی و تعیین مقدار خسارت وارده است که بسته به نوع آسیب، راهکارهای مختلفی برای آن در نظر گرفته شده است. هرگاه اشخاص حقوق خصوصی از جمله سازمان های غیردولتی زیست محیطی ب هطور مستقل به تصمیمات و اقدامات دولت که به آلودگی محیط زیست منجر شده است معترض باشند، دیوان عدالت اداری صالح برای رسیدگی است. البته تعیین مقدار خسارت بر عهده دادگاه های عمومی است. ولی هرگاه اشخاص حقوق خصوصی اعتراض خود را از طریق نهادهای دولتی صالح برای حمایت از محیط زیست (مثل سازمان محیط زیست) مطرح کنند، دادگاه عمومی صلاحیت رسیدگی دارد.

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.

<sup>۱۶</sup> دینا شیلتن، (۱۱)۱۳۱.

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. اعتمادی، سید یوسف، سیر تحول قوانین منابع طبیعی و محیط زیست، تهران، انتشارات بهنامی، چاپ اول، ۱۳۸۳، صفحه ۱۷۵.
۲. حکمت نیا، محمود (۱۳۸۶) مسئولیت مدنی .
۳. خانجانی موفر، حسن، حقوق اساسی محیط زیست، مجموعه مقالات نخستین همایش حقوق محیط زیست، تهران نشر برگ زیتون، چاپ اول، ۱۳۸۳، صفحه ۱۷۹.
۴. دادگر، مالیه عمومی و اقتصاد دولت، تهران: انتشارات پژوهشکده.
۵. دینا شیلتن؛ الکساندر کیس (۱۱۳۳)، کتابچه قضایی حقوق محیط زیست، ترجمه محسن عبداللهی، تهران: خرسندی، چ اول
۶. زرگوش، مشتاق ۱۳۳۳ مسئولیت مدنی دولت، تهران: نشر میزان، چ اول، ج. ۱
۷. طباطبائی مؤتمنی، منوچهر ۱۱۳۷، حقوق اداری تطبیقی، تهران: انتشارات سمت، چ دوم
۸. کاتوزیان، ناصر، (۱۳۸۲) گذری برترین پیش نویس قانون اساسی فنشریه حقوق اساسی، سال اول، شماره ۱ صفحه ۱۱۵-۱۳۸
۹. گرجی ازندریانی، علی اکبر (۱۳۸۸)، دادگاه های قانون اساسی، انتشارات میزان، ج اول صفحه ۴۰۵
۱۰. مخدوم، مجید، ۱۳۸۹، زیستن در محیط زیست، انتشارات دانشگاه تهران
۱۱. ناصر کاتوزیان و مهدی انصاری، "مسئولیت ناشی از خسارت های زیست محیطی"، مجله حقوق، دوره ۳۸، تابستان ۱۳۸۷، شماره ۲، ص ۱۲.
۱۲. هداوند، مهدی و مشهدی، علی (۱۳۵۹)، اصول حقوق اداری در پرتو آرای دیوان عدالت اداری، انتشارت خرسندی، ج اول

# The Obligations of the Iran's Environmental Protection Organization in the Islamic Republic of Iran

Faegheh Olyaie Teibee Shahi<sup>1</sup>, Ehsan Kamrani<sup>2\*</sup>

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

Today, the protection and improvement of the environment and coping with the environmental crises are among the most important and fundamental rights in administration of affairs in countries so that not only the dutiful and conscientious citizens have obligations and duties regarding the environment, but also governments have certain obligations in this respect. In fact, attention to the environment is among the issues which require taking political measures and legal policies, and environmental destruction is a global problem not confined to a specific geographical location. This is why there are numerous international treaties and agreements in this regard, and the government of the Islamic Republic of Iran, like those of other countries, has joined these treaties, and environmental issues are on the agenda of most governments in the national and international levels. This study deals with the current status, the authority and performance of the Environmental Protection Organization in Iran using a descriptive-analytical method. The results show that the various gaps and shortcomings of the laws and regulations besides the current structure of the Environmental Protection Organization have made this organization so inefficient. The defects and shortcomings can be classified into three categories: legal gaps related to the status and functions of the organization, legal gaps regarding the inter-organizational relationships between this organization and other organizations in relation to the environment, and finally external problems, the lack of comprehensive plans for sustainable development of the country, and the lack of parliamentary oversight of environmental issues have paved the way for the Environmental Protection Organization's lack of comprehensive, integrated and efficient management in the country. To solve the problems, it is recommended to adopt a comprehensive and integrated approach to environmental management by reforming the environmental laws and to integrate it within just one complex, and integrate the parallel environmental institutions into a strong ministry.

**Keywords:** current status, authority and performance, the Environmental Protection Organization, Iranian Law.

---