

The Relationship between Environment and Development in the Governance of the Islamic Republic of Iran: Requirements, Challenges and Solutions

 **Majid Moradi**

Master's degree in Public Law, University of Judicial Sciences and Administrative Services, Tehran, Iran (Corresponding author)
mjmoradi17@gmail.com

 **Mostafa Mansourian**

Assistant Professor, Department of Public and International Law, University of Judicial Sciences and Administrative Services, Tehran, Iran
mansouran@ujsas.ac.ir



Abstract

Economic development is a key concept and a primary factor in good governance and national progress. However, true economic transformation and progress depends on sustainable development. A crucial aspect of sustainable economic development is the integration of economic advancement with environmental protection. Article 50 of the Constitution of the Islamic Republic of Iran addresses environmental protection and the concept of sustainable economic development. This descriptive-analytical research examines the relationship between the environment and development, as well as the indicators and requirements for sustainable economic development as outlined in the Constitution of the Islamic Republic of Iran. It analyzes governance approaches in various sectors in achieving this goal and identifies the challenges and solutions for realizing the sustainable development envisioned by the Constitution.

Journal of Research and
Development in Public Law

Iranian Law and Legal Research
Institute

Vol. 1 | No. 1 | Spring and
Summer 2024
(Original Article)

<https://jrpl.illrc.ac.ir/>

DOI:
10.22034/jrpl.2025.720745

The findings of this research show that while sustainable development and environmental concerns have received significant attention in policymaking, the legislative and implementation phases face numerous challenges. Furthermore, constitutional oversight and judicial review have taken a minimalist approach to environmental restrictions. Key challenges identified include structural weakness of the Environmental Protection Organization, personality-driven environmental management, air pollution, weak monitoring and control mechanisms, and the lack of a comprehensive environment impact assessment legislation. To address these challenges, the research proposes solutions such as reducing government involvement in large industries, implementing environmentally conscious strategic management, introducing green taxes, and enacting comprehensive environmental impact assessment legislation.

Keywords: Constitution, Development, Environment , Governance , Sustainable Development .



نسبت میان محیط زیست و توسعه در حکمرانی جمهوری اسلامی ایران؛ الزامات، چالش‌ها و راهکارها

مجید مرادی

دانش آموخته کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری، تهران، ایران (نویسنده مسئول) mjmoradi17@gmail.com

مصطفی منصوریان

استادیار گروه حقوق عمومی و بین‌الملل دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری، تهران، ایران mansouran@ujscs.ac.ir



دوفصلنامه تحقیق و توسعه در حقوق عمومی
Research and Development in Public Law

پژوهشگاه تحقیق و توسعه در حقوق عمومی
Public Law Research and Development Institute

چکیده

توسعه اقتصادی مفهومی کلیدی و یکی از عوامل اصلی حکمرانی خوب در پیشرفت کشورها است. البته توسعه‌ای می‌تواند موجب تحول اقتصادی و پیشرفت باشد که پایداری از ویژگی‌های اصلی آن باشد. یکی از ابعاد توسعه اقتصادی پایدار، ایجاد تعادل میان توسعه اقتصادی و محیط‌زیست است. در اصل پنجاهم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به حفاظت از محیط‌زیست و مفهوم توسعه اقتصادی پایدار اشاره شده است. این پژوهش با رویکرد توصیفی - تحلیلی به دنبال یافتن نسبت محیط زیست و توسعه و شاخصه‌ها و الزامات توسعه پایدار در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران است و رویکرد حکمرانی در بخش‌های مختلف را نسبت به تحقق آن بررسی می‌کند و چالش‌ها و راهکارهای تحقق توسعه پایدار مورد انتظار قانون اساسی را بیان می‌دارد.

دوفصلنامه تحقیق و توسعه در حقوق عمومی
پژوهشگاه حقوق و قانون ایران

دوره ۱ | شماره ۱ | بهار و تابستان ۱۴۰۳
(مقاله پژوهشی)

<https://jrpl.illrc.ac.ir/>

DOI:

10.22034/jrpl.2025.720745

یافته‌های این پژوهش بیانگر آن است اگرچه در عرصه سیاست‌گذاری به نحو خوبی به توسعه پایدار و محیط‌زیست توجه شده است؛ ولی در بخش‌های تقنین و اجرا با چالش‌های متعددی روبه‌رو بوده است و در نظارت اساسی و کنترل قضایی نیز رویکرد حداقلی نسبت به محدودیت‌های زیست‌محیطی اعمال شده است. چالش‌هایی مهمی از جمله ضعف ساختاری سازمان حفاظت محیط‌زیست، شخصیت‌محور بودن مدیریت محیط‌زیست، چالش آلودگی هوا و ضعف سازوکارهای پایش و نظارت، فقدان قانون جامع ارزیابی آثار زیست‌محیطی و... در جهت تحقق توسعه پایدار شناسایی شد که راهکارهایی از جمله کاهش تصدی‌گری دولت در صنایع بزرگ، مدیریت راهبردی مبتنی بر نگرش زیست‌محیطی، وضع مالیات‌های سبز و تصویب قانون جامع ارزیابی آثار زیست‌محیطی ارائه گردید.

کلیدواژه‌ها: توسعه، توسعه پایدار، حکمرانی، قانون اساسی، محیط‌زیست.

مقدمه

توسعه اقتصادی مفهومی کلیدی و یکی از عوامل اصلی حکمرانی خوب در پیشرفت کشورها است. البته توسعه‌ای می‌تواند موجب تحول اقتصادی و پیشرفت باشد که پایداری از ویژگی‌های اصلی آن باشد. توسعه پایدار از جنبه‌های مختلفی قابل بررسی است؛ اما محوریت اصلی توسعه پایدار را در بخش محیط‌زیست باید جست و برای رسیدن به توسعه می‌بایست از تخریب محیط‌زیست جلوگیری کرد. چرا که توسعه بدون ضابطه موجب وارد شدن خسارات گسترده و معمولاً غیرقابل جبران بر پیکره طبیعت می‌گردد. در دو دهه اخیر که رشد شتابان جهانی شدن در سراسر جهان موجب افزایش رو به رشد مصرف منابع و خسارت‌های غیر قابل جبران به طبیعت شده است توسعه پایدار مورد توجه اکثریت کشورها قرار گرفته است (زاهدی، ۱۳۹۰: ۹).

حفاظت از محیط‌زیست به معنای آن نیست که هیچ‌گونه بهره‌برداری از طبیعت صورت نگیرد، زیرا در این صورت توسعه اقتصادی بی‌معنا خواهد بود، بلکه مقصود از حفاظت، مدیریت صحیح بر چگونگی مصرف انسان از محیط‌زیست و منابع طبیعی است، به طوری که هم بیشترین استفاده ممکن از منابع را برای نسل حاضر تأمین کند و هم ذخیره منابع را برای برآوردن نیاز نسل‌های آینده نگهداری کند، از این رو حفاظت هیچ‌گونه تباینی با بهره‌وری اصولی از طبیعت و توسعه اقتصادی ندارد، بلکه با نحوه بهره‌برداری از طبیعت مرتبط است (تقی‌زاده انصاری، ۱۳۷۴: ۵). بنابراین توسعه پایدار به معنی تلفیق اهداف اقتصادی، اجتماعی، زیست محیطی برای حداکثرسازی رفاه انسان فعلی بدون آسیب به توانایی‌ها نسل‌های آینده برای برآوردن نیازهای‌شان می‌باشد. (سلطانی پور، دماری، ۱۳۹۵: ۱).

هدف و کارکرد توسعه پایدار اولاً مدیریت روابط اجتماعی و اقتصادی انسانی است و ثانیاً حفظ اکوسیستم‌های طبیعی به‌منظور استفاده پایدار از منابع در جهت تأمین رفاه نسل‌های حال و آینده می‌باشد (زاهدی، همان: ۱۰).

هسته سخت و اصلی توسعه پایدار متکی به دو اصل ادغام و انصاف است. اصل ادغام یعنی بر طبق این اصل پایداری توسعه، حاصل ادغام و پیوند بین مسائل توسعه با حفاظت از

محیط زیست است و اصل انصاف یعنی حق بر توسعه باید به ترتیبی تحقق یابد که به طور منصفانه نیازهای مربوط به توسعه و محیط زیست نسل های فعلی و آینده را تأمین نماید (رمضانی قوام آبادی، ۱۰۵: ۱۳۹۲).

در رابطه با پیشینه این پژوهش اگر چه کتاب هایی در زمینه حقوق محیط زیست و حقوق بین الملل محیط زیست موجود می باشد اما در این آثار بیشتر به اصول کلی حقوق محیط زیست اشاره شده است و به تحلیل رعایت این اصول در بخش های مختلف حکمرانی در داخل کشور و چالش های موجود آن پرداخته اند. مقاله ای با عنوان راهکارهای حفاظت از محیط زیست در فعالیتهای اقتصادی توسط سید بهزاد لسانی و دیگران کار شده است که در این مقاله صرفاً راهکارهایی اقتصادی و مالی جهت حفاظت از محیط زیست را ارایه نموده است. مقاله ای دیگر با عنوان حفاظت از محیط زیست در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران نوشته دکتر رضانی قوام آبادی موجود است که در این مقاله بیشتر به توضیح اصل ۵۰ قانون اساسی پرداخته است. همچنین مقاله ای تحت عنوان چالش های حقوقی سازمان حفاظت محیط زیست توسط دکتر عبداللهی و فریادی کار شده است که صرفاً به ساختار این سازمان و وزارت نبودن آن و چالش های آن می پردازد. این پژوهش با رویکرد توصیفی- تحلیلی و با استفاده از منابع کتابخانه ای و رجوع به پایگاه های الکترونیکی به دنبال پاسخ به این پرسش هاست که نسبت میان محیط زیست و توسعه در حکمرانی جمهوری اسلامی ایران چگونه بوده است؟ این نسبت در قانون اساسی چگونه تنظیم و تبیین شده است؟ رویکرد حکمرانی جمهوری اسلامی ایران در بخش های مختلف جهت تحقق آن چگونه بوده است؟ و چالش های تحقق نسبت مطلوب میان محیط زیست و توسعه و راهکارهای آن چیست؟ متناسب با این پرسش ها در بخش اول به بیان نسبت میان محیط زیست و توسعه در قانون اساسی، بخش دوم رویکرد حکمرانی در بخش های مختلف نسبت به تحقق آن و در بخش سوم به بیان چالش ها و راهکارهای تحقق توسعه پایدار در همه حوزه ها پرداخته می شود و در نهایت نتیجه گیری شود

۱- نسبت میان محیط زیست و توسعه در قانون اساسی جمهوری اسلامی

ایران

قوانین اساسی بسیاری از کشورها موضوع حفاظت از محیط زیست و توسعه اقتصادی پایدار را مورد شناسایی قرار داده اند. قبل از انقلاب، مقررات عادی متعددی در باب محیط زیست تدوین شده بود؛ اما بعد از انقلاب اسلامی در ایران، حفاظت از محیط زیست به طور صریح در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران همانند بسیاری از قوانین اساسی دیگر، مورد تأکید قرار گرفت (رمضانی قوام آبادی، ۱۳۹۲: ۹۴). یکی از اصولی که در آن به محیط زیست اشاره شده اصل ۴۵ قانون اساسی جمهوری اسلامی است که بخشی از عناصر زیست محیطی را در قالب انفال و ثروت‌های عمومی بیان می‌کند و آنها را در اختیار حکومت اسلامی قرار می‌دهد تا بر طبق مصالح عامه نسبت به آنها عمل کند. اما جایی که محیط زیست به طور صریح در قانون اساسی مورد حمایت قرار گرفته است اصل ۵۰ قانون اساسی است که در فصل چهارم یعنی فصل اقتصاد و امور مالی این قانون جای دارد، که خود بیانگر قرار گرفتن دو مفهوم توسعه اقتصادی و حفظ محیط زیست در کنار هم است و به نوعی موسسان قانون اساسی به خوبی بر مفهوم توسعه اقتصادی پایدار صحنه گذاشته‌اند. این اصل قبل از هر چیز بیانگر شناسایی بهره‌مندی از محیط زیست سالم به عنوان یک حق اساسی است. از حیث شکلی شاید بهتر بود موضوع اصل ۵۰ در فصل سوم قانون اساسی درج گردد زیرا این فصل به صورت مجزا به حقوق ملت اختصاص دارد. بی تردید تلقی حق بر محیط زیست سالم به عنوان یکی از مصادیق مقوله سوم حقوق بشر می‌تواند در فصل سوم قانون اساسی تحت عنوان حقوق ملت در کنار سایر حقوق و آزادی‌های بنیادین بشر قرار گیرد. ولی در مقابل باید بیان داشت دلیل اینکه اصل ۵۰ در فصل چهارم قانون اساسی قرار گرفته می‌تواند به این معنی باشد که برخورداری از اقتصاد پویا و کارآمد باید توأم با بهره برداری صحیح از منابع طبیعی باشد و همین موضوع باعث شده است حق بر محیط زیست سالم در فصل چهارم قانون اساسی پیش‌بینی شود (پژوهشکده شورای نگهبان، ۱۴۰۰: ۳۱۶). از طرف دیگر، چنین رویکردی از طرف مقنن اساسی کشور به این دلیل بوده که ایران همچنان کشوری در حال توسعه است و پیشرفت و توسعه اقتصادی در

دستور کار آن قرار دارد. به نظر می‌رسد مقایسه مسائل زیست‌محیطی با موضوعات اقتصادی و توسعه‌ای نشانگر ارجحیت و برتری موضوعات اخیر باشد. چنین رویکردی به سادگی از اتخاذ سیاست‌های کلان در حوزه‌های اقتصادی و زیربنایی مستفاد می‌شود. همچنین نیازمند به توضیح است که منظور از ممنوعیت فعالیت‌های اقتصادی و غیراقتصادی آن فعالیت‌هایی است که موجب تخریب غیرقابل جبران محیط‌زیست شوند. براین اساس چنانچه فعالیت‌های مزبور با تخریب قابل جبران محیط‌زیست ملازمه پیدا کند ممنوع نخواهند بود. منظور از «جبران» اقدام برای رفع، آلودگی بازسازی محیط تخریب شده یا جایگزین‌سازی آن است. البته قید غیرقابل جبران را باید ناظر بر هر دو موضوع «آلودگی محیط‌زیست» و «تخریب» دانست. در این ارتباط میزان تخریب، حدود آن مرجع تشخیص و کنترل قابل جبران بودن یا نبودن تخریب و نظارت بر جبران آن، نکات مهمی هستند که قانون‌گذار عادی باید توجه ویژه‌ای در تبیین آنها داشته و مانع از تفاسیر زیان‌بار و سوءاستفاده از آن در جهت تخریب محیط‌زیست شود (پژوهشکده شورای نگهبان، همان: ۳۱۷).

ذکر این نکته لازم است که ادغام محیط‌زیست در تمام تصمیمات و راهبردهای عمومی و خصوصی یک ضرورت است؛ بنابراین ضرورت توجه به محیط‌زیست در تمام زمینه‌ها همچون در طرح‌های عمرانی و توسعه‌ای یک ضرورت اساسی است. علاوه بر آن قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در اصل ۵۰ در صدد ایجاد پیوند بین حفاظت محیط زیست و رعایت حقوق نسل‌های فعلی و آینده ایران است. به همین جهت مقرر داشته است که: «حفاظت محیط زیست که نسل امروز و نسل‌های بعد باید در آن حیات اجتماعی رو به رشدی داشته باشند.»

از نکات دیگر این اصل این است که قانون اساسی، حفاظت محیط‌زیست را به‌عنوان یک «وظیفه عمومی» تلقی می‌کند. در تفسیر این اصل می‌توان به این امر توجه کرد که اصل هشتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران «دعوت به خیر، امر به معروف و نهی از منکر» را وظیفه همه می‌داند و بدین سیاق می‌توان حفاظت از محیط‌زیست را از جمله مصادیق آن دانست.

لازم به ذکر است که عده حاضر در جلسه هنگام اخذ رأی برای تصویب اصل پنجاهم، ۶۴ نفر بود که با اتفاق آراء و بدون رای ممتنع مورد موافقت اعضای حاضر قرار گرفت. (صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۶۴: ۱۴۹۸).

۲- رویکرد حکمرانی جمهوری اسلامی ایران در بخش‌های مختلف نسبت به

توسعه پایدار

حکمرانی در بخش‌های مختلفی از جمله سیاست‌گذاری و تقنین، اجرا، کنترل و نظارت قابل بررسی است. در این قسمت عملکرد حکمرانی جمهوری اسلامی ایران در بخش‌های مختلف، در رابطه با تنظیم نسبت میان محیط‌زیست و توسعه اقتصادی و تحقق توسعه پایدار، بررسی می‌گردد.

۲-۱- سیاست‌گذاری و تقنین

در هر نظام حکمرانی سیاست‌ها و قوانینی جهت نیل به اهدافی که مورد نظر دارند و در قانون اساسی انعکاس یافته است، توسط نهادهای مرتبط تنظیم و تصویب می‌گردد. در ادامه این بخش سیاست‌ها و قوانینی که نظام جمهوری اسلامی ایران برای نیل به توسعه پایدار مورد توجه قرار داده است، می‌آید.

۲-۱-۱- سند چشم‌انداز

بند چهارم سند چشم‌انداز جمهوری اسلامی ایران افق ۱۴۰۴، بر برخورداری آحاد مختلف جامعه از محیط زیست مطلوب تأکید کرده است: تمامی ارکان جمهوری اسلامی ایران برای دستیابی به محیط زیست مطلوب برای آحاد جامعه تلاش می‌کنند؛ به نحوی که وضعیت طبیعی سیمای مناظر، زیست‌بوم‌ها، زیست‌بوم‌ها و ذخایر ژنتیکی، منابع و عناصر حیاتی هوا، آب، خاک و اقلیم در آن حفظ و احیا و جامعه در پناه چنین محیطی، از بهداشت و سلامت جسمی و روانی، آرامش و امنیت اجتماعی و اقتصادی و عدالت زیست‌محیطی برخوردار شوند.

۲-۱-۲. سیاست‌های کلی نظام

سیاست‌های کلی محیط‌زیست در تاریخ ۱۳۹۴/۰۸/۲۶ به استناد بند ۱ اصل ۱۱۰ قانون اساسی توسط مقام رهبری در ۱۵ بند به قوای سه‌گانه ابلاغ شده است. ایجاد نظام یکپارچه ملی محیط زیست مدیریت هماهنگ و نظام‌مند منابع حیاتی، جرم‌انگاری تخریب محیط زیست تهیه اطلس زیست بوم کشور، تقویت دیپلماسی محیط زیست، گسترش اقتصاد سبز و نهادینه‌سازی فرهنگ و اخلاق زیست محیطی از جمله محورهایی هستند که در این سند مورد توجه و تأکید قرار گرفته‌اند.

در سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه نیز بندهایی مرتبط با محیط‌زیست و توسعه پایدار کشور بوده است که در این بندها ارتقای شاخص‌های سلامت هوا، امنیت غذا، محیط و بهداشت جسمی و روحی، کاهش مخاطرات و آلودگی‌های تهدیدکننده سلامت، توجه به ارزش اقتصادی، امنیتی، زیست‌محیطی آب با تسریع در استحصال، عرضه، نگهداری و مصرف آن و مهار آب‌هایی که از کشور خارج می‌شود با اولویت استفاده از منابع آب‌های مشترک، مورد تأکید قرار گرفته است.

همچنین جدیدترین سیاست ابلاغی توسط رهبر انقلاب سیاست‌های کلی توسعه دریا محور ابلاغی آبان ۱۴۰۲ بوده است که در بنده آن بهره‌برداری حداکثری و بهینه از ظرفیت‌ها، منابع و ذخایر زیست بوم دریایی با ممانعت از تخریب محیط زیست دریایی به‌خصوص توسط کشورهای دیگر مورد اشاره قرار گرفته است.

۲-۱-۳. قوانین برنامه توسعه

بررسی سیر تطور محیط‌زیست و توسعه پایدار در اسناد برنامه‌های توسعه پنج‌ساله در کشور بیانگر رشد توجه به این مقوله به‌ویژه در برنامه‌های چهارم، پنجم و ششم توسعه بوده است؛ بررسی لایحه برنامه هفتم نشان می‌دهد که این برنامه فاقد سرفصل مجزایی پیرامون محیط‌زیست است. به طور خلاصه توجه به موضوع محیط‌زیست و توسعه پایدار در برنامه‌های اول تا پنجم توسعه پنج‌ساله کشور به‌این ترتیب بوده است:

برنامه اول توسعه: تبصره سیزده

برنامه دوم توسعه: سه تبصره ناظر به منابع طبیعی و آلودگی آب‌وهوا

برنامه سوم توسعه: دو ماده مختص محیط‌زیست

برنامه چهارم توسعه: یک فصل مشتمل بر هفده ماده مرتبط با حفاظت محیط‌زیست
برنامه پنجم توسعه: شامل شانزده موضوع محیط‌زیستی در قالب سیزده ماده (سلیمانی مورچه‌خورتی، ۱۴۰۰: ۲).

برنامه ششم توسعه کشور: طبق ماده ۲ قانون برنامه ششم توسعه یکی از موضوعاتی است که به عنوان مسائل محوری تعیین شده است، موضوعات خاص راهبردی آن در مورد آب و محیط‌زیست می‌باشد. همچنین یک بخش از بخش‌های برنامه ششم توسعه با عنوان محیط‌زیست و منابع طبیعی است. ذیل ماده ۳۸ در بخش نهم اقدام‌هایی برای دولت در رابطه با توسعه پایدار تعریف شده است که مهم‌ترین آنها عبارتند از بند الف: نظارت بر ارزیابی راهبردی محیط‌زیست در سیاست‌ها و برنامه‌های توسعه‌ای و ارزیابی آثار زیست‌محیطی طرح‌های بزرگ، بند ث: نظارت بر اجرای طرح‌های جامع مدیریت پسماند...، بند ج: تکمیل و اجرای تأسیسات جمع‌آوری، تصفیه، بازچرخانی و مدیریت پساب و فاضلاب در شهرها و شهرک‌های صنعتی و خدماتی و سایر واحدهایی که فاضلاب با آلاینده‌گی بیش از حد مجاز از استانداردهای ملی تولید می‌نمایند...، بند ز: اجرای برنامه مدیریت سبز شامل مدیریت مصرف انرژی، آب، مواد اولیه، تجهیزات و کاغذ، کاهش مواد جامد زائد و بازیافت آنها...، بند ش: اعطای تسهیلات و پیش‌بینی اعتبار لازم در بودجه سالانه جهت از رده خارج کردن سالانه ده درصد (۱۰٪) از موتورسیکلت‌های بنزینی و جایگزینی با موتورسیکلت‌های برقی، بند غ: سازمان حفاظت محیط‌زیست مکلف است نسبت به پاسخ‌های اعلام‌های مربوط به طرح‌های عمرانی دولتی و طرح‌های اقتصادی سرمایه‌گذاران حداکثر ظرف مدت دوماه اقدام نماید و در صورت رد گزارش‌ها و درخواست‌های مذکور دلایل را کتباً به صورت شفاف مطابق قوانین و ضوابط فنی مربوطه به ذی‌نفعان اعلام کند. عدم پاسخ سازمان حفاظت محیط‌زیست در مهلت مقرر، به منزله تأیید می‌باشد.

برنامه هفتم توسعه: بررسی برنامه هفتم نشان می‌دهد که این برنامه فاقد سرفصل مجزایی پیرامون محیط‌زیست است. البته در فصل‌های مختلفی نظیر اصلاح ساختار بودجه، امنیت غذایی و نظام مدیریت یکپارچه منابع آب به صورت مستقیم و غیرمستقیم

به موضوع محیط زیست پرداخته شده است. در مجموع مطابق بررسی صورت گرفته ۱۵ ماده مرتبط با موضوع محیط زیست در این لایحه وجود دارد که متأسفانه در برخی از احکام این برنامه عقب‌گرد نسبت به برنامه‌های توسعه گذشته اتفاق افتاده است. نبود رویکرد مسئله‌محوری در تدوین برنامه هفتم توسعه، کلی‌گویی و ابهام در بندهای پیشنهادی، عدم لحاظ کلان‌روند تغییر اقلیم در بخش‌های مختلف توسعه‌ای کشور، بی‌توجهی به توازن و پایداری زیست‌بوم، کم‌توجهی به قوانین دائمی کشور در حوزه محیط زیست و همچنین فقدان ضمانت اجرایی از جمله چالش‌های اصلی است که در تدوین لایحه برنامه هفتم توسعه به چشم می‌خورد. (غلامپور ارباستان و رضایی، ۱۴۰۲: ۱)

مهم‌ترین ماده‌ای که به موضوع توسعه پایدار اشاره دارد ماده ۲۲ است. مهم‌ترین اقداماتی که در ماده ۲۲ آمده عبارتند از: الف - کلیه طرح (پروژه)‌های بزرگ جدید و طرح‌های توسعه‌ای بزرگ که توسط دستگاه‌های اجرایی، بخش‌های خصوصی، تعاونی و مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی در پهنه سرزمین از جمله مناطق آزاد تجاری، صنعتی و ویژه اقتصادی اجرائی می‌شود، باید قبل از اجرا بر اساس شاخص‌ها، ضوابط و معیارهای زیست محیطی که به تصویب شورای عالی حفاظت محیط زیست می‌رسد، توسط سازمان حفاظت محیط زیست مورد ارزیابی اثرات زیست محیطی قرارگیرد.... ب - دستگاه‌های اجرایی مکلفند طرح‌های کلان توسعه‌ای خود را مورد ارزیابی راهبردی زیست محیطی قرار داده و گزارش آن را برای تأیید به سازمان حفاظت محیط زیست ارسال نمایند.... همچنین بند الحاقی ۱ به بند ۸ سیاست‌های کلی محیط زیست و توسعه اقتصاد سبز، به صنعت کم‌کربن و تقویت سازگاری و کاهش آسیب‌های ناشی از تغییر اقلیم اشاره دارد و در بند الحاقی ۲ دستیابی به محیط زیست مطلوب برای آحاد جامعه در طی سال‌های اجرای برنامه مورد تأکید قرار گرفته است و به ارزشگذاری اقتصادی منابع زیست محیطی، تعیین هزینه خسارات زیست محیطی و نحوه تخصیص آن برای طرح‌های زیست محیطی اشاره دارد. و در بند الحاقی ۳ حفظ محیط زیست و سلامت عمومی از آثار زیانبار پسماندها و مدیریت مسؤولانه منابعی که پسماندها از آن تولید می‌شوند مورد توجه بوده است.

۲-۱-۴. قوانین موضوعه عادی

در راستای جلوگیری از تخریب محیط‌زیست و تحقق توسعه‌پایدار قانون‌گذار عادی قوانین مختلفی را به تصویب رسانده است. از جمله این قوانین می‌توان به قانون حفاظت و بهسازی محیط‌زیست مصوب ۱۳۵۳/۳/۲۸ مجلس شورای ملی، قانون مدیریت پسماندها مصوب ۱۳۸۳/۲/۲۰ و قانون هوای پاک مصوب ۱۳۹۶/۴/۲۵ مجلس شورای اسلامی اشاره کرد.

در ماده ۸ قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۷/۸ امور حاکمیتی تعریف شده است و بیان می‌دارد امور حاکمیتی آن دسته از اموری است که تحقق آن موجب اقتدار و حاکمیت کشور است و منافع آن بدون محدودیت شامل همه اقشار جامعه گردیده و بهره‌مندی از این نوع خدمات موجب محدودیت برای استفاده دیگران نمی‌شود. و طی چندین بند امور حاکمیتی را آورده است که در بند ط، حفظ محیط‌زیست و حفاظت از منابع طبیعی و میراث فرهنگی را به عنوان امور حاکمیتی معرفی می‌کند و به این شکل به اهمیت حفظ محیط‌زیست توجه نموده است.

بر اساس ماده اول قانون حفاظت و بهسازی محیط‌زیست مصوب ۱۳۵۳/۳/۲۸ مجلس شورای ملی، حفاظت و بهبود و بهسازی محیط‌زیست و پیشگیری و ممانعت از هر نوع آلودگی و هر اقدام مخربی که موجب برهم‌خوردن تعادل و تناسب محیط‌زیست می‌شود، همچنین، کلیه امور مربوط به جانوران وحشی و آبزیان آب‌های داخلی از وظایف سازمان حفاظت محیط‌زیست است. این مقرر عموم موضوعات مربوط به محیط‌زیست را زیر نظر سازمان حفاظت محیط‌زیست قرار می‌دهد و به نحوی سازمان را متولی عام حفاظت در ایران معرفی می‌نماید.

ماده ۴ قانون مدیریت پسماندها مصوب ۱۳۸۳/۲/۲۰، مسئولیت تأمین و پرداخت بخشی از هزینه‌های بازیافت را بر عهده تولیدکنندگان محصولات قرار می‌دهد. ماده ۵ قانون تنظیم بخشی از مقررات تسهیل نوسازی صنایع کشور، شرکت‌ها و واحدهای صنعتی و معدنی را مکلف به پرداخت تا ۲ درصد از سود خالص خود در جهت پژوهش و تحقیقات زیست محیطی کرده است. در ماده ۱۰ قانون حفاظت دریا و رودخانه‌های مرزی از آلودگی با مواد

نفتی مصوب ۱۳۵۴/۱۱/۱۴ مجلس شورای ملی، چگونگی بیمه کردن کشتی در مقابل خسارت احتمالی ناشی از آلوده کردن دریا جهت جبران خسارت و در ماده ۱۴ چگونگی پرداخت هزینه‌های لازم در جهت محدود کردن آثار آلودگی و رفع آن توسط آلوده‌کنندگان تشریح و تصریح شده است.

در قوانین و مقررات مالیاتی نیز به مقوله توسعه پایدار و محیط‌زیست توجه شده است. فصل هفتم قانون مالیات برارزش افزوده مصوب ۱۴۰۰ تحت عنوان مالیات‌ها و عوارض خاص، چندین نوع مالیات غیرمستقیم و عوارض خاص را وضع کرده است که ماده ۲۷ قانون مزبور تحت عنوان عوارض سبز و ماده ۲۸ تحت مالیات و عوارض سبز از جمله این مالیات‌ها و عوارض خاص هستند. عوارض سبز که مالیات سبز را به ذهن متبادر می‌کند در واقع نوعی مالیات غیر مستقیم است که برای حفاظت و حمایت از محیط زیست وضع و برقرار می‌شود و بیانگر استفاده از ابزار مالیات در جهت اعمال سیاست‌های اجتماعی و زیست محیطی، در راستای اصل دخالت به عنوان یکی از اصول جدید اقتصادی مالیات‌هاست (رستمی، ۱۴۰۱: ۱۸۰).

در ایران تقویت رویکرد همکاری گرایانه مشخصاً با اصلاح قانون تشکیلات، وظایف و اختیارات شوراهای اسلامی مصوب ۱۳۷۵ آشکار گردید. به موجب بند ع الحاقی به ماده ۶۸ این قانون در ۱۳۸۲ یکی از مهم‌ترین وظایف شوراهای اسلامی شهر و روستا نظارت بر حسن اجرای مقررات مربوط به حفظ محیط‌زیست طبیعی ذکر گردید (مشهدی، ۱۳۹۵: ۷۳).

در تبصره ۲ ماده ۱۷ قانون دیوان عدالت‌اداری الحاقی ۱۴۰۲/۰۲/۱۰ یکی از سازمان‌های مردم‌نهاد که حق شکایت از مقامات و مراجع موضوع ماده ۱۰ این قانون را در زمینه تضییع حقوقی دارند، سازمان‌های مردم‌نهادی که طبق اساسنامه مرتبط با موضوعات محیط زیستی هستند، می‌باشد و محیط زیست را به عنوان حقوق عامه دانسته است.

همچنین در تبصره ۱ همین ماده الحاقی ۱۴۰۲/۲/۱۰ دادستانی کل کشور، سازمان بازرسی کل کشور و دیوان محاسبات در حدود اختیارات قانونی خود، صلاحیت طرح شکایت نسبت به موضوعاتی که متضمن تضییع حقوق عمومی است و رسیدگی به آن برابر

ماده ۱۰ این قانون، در صلاحیت دیوان عدالت اداری است را دارند. چنانکه ذکر شد اگر محیط زیست را طبق تبصره ۲ همین ماده از مصادیق حقوق عامه بدانیم، این نهادها می‌توانند با ظرفیت ایجاد شده در این تبصره اقدامات لازم را انجام دهند.

حسب ماده ۱ دستورالعمل نظارت و پیگیری حقوق عامه که مصوب سال ۱۳۹۷ رئیس قوه قضاییه است، حفظ و صیانت از حقوق زیست‌محیطی افراد یک جامعه از مصادیق بارز حقوق عامه برشمرده شده و دادستان‌های سراسر کشور نیز به‌موجب مواد ۲۲ و ۲۹۰ قانون آئین دادرسی کیفری وظیفه پیگیری آن را بر عهده دارند.

در قوانین موضوعه رویکرد کیفری و جرم‌شناختی نیز نسبت به حفظ محیط‌زیست در مقابل توسعه اقتصادی حساس بوده است. قانون هوای پاک نیز در مواد ۲۰، ۱۷، ۱۶، ۱۴، ۶، ۲۹، مسئولان آلودگی حاصل از منابع گوناگون را به پرداخت جزای نقدی محکوم کرده است. حمایت کیفری از محیط‌زیست مستلزم شناسایی و تحلیل بایسته‌های حقوق کیفری در حفاظت از محیط‌زیست است. اشخاص حقیقی در فعالیت‌های خطرناک برای محیط‌زیست مسئولیت کیفری دارند و باید مقررات زیست‌محیطی را رعایت کنند (استرکی و نیاورانی، ۱۴۰۲: ۴۴۵). مهم‌ترین مقرر قانونی در این زمینه ماده ۶۸۸ قانون مجازات اسلامی بخش تعزیرات است. این ماده برای آلوده‌کنندگان و تخریبگران محیط‌زیست مجازات تا یک سال حبس را در نظر گرفته است. مطابق با قانون حفاظت و بهسازی محیط‌زیست اقدام به هر عملی که موجبات آلودگی محیط‌زیست را فراهم کند، ممنوع است و اگر آلودگی محیط‌زیست عمدی رخ دهد قانون‌گذار طبق ماده ۶۸۸ قانون مجازات برای مجرم مجازات تا یک سال حبس را در نظر گرفته است که با توجه به نوع جرم اعمال و اجرا خواهد شد. همچنین بر اساس ماده ۴۲ و ۴۳ «قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع»، در عملیات اکتشاف معدن ورود خسارت از قبیل بریدن و ریشه‌کن کردن بوته‌ها خارها و درختچه‌های بیابانی و کویری و کوهستانی در مناطق کویری و بیابانی ممنوع است متخلف به حبس تعزیری تا ده روز با پرداخت غرامت نقدی محکوم و در صورت تکرار به هر دو مجازات محکوم می‌شود (استرکی و نیاورانی، همان: ۴۴۷).

۲-۲- نظارت شورای نگهبان

شورای نگهبان فقط در دو مورد پیرامون اصل ۵۰ قانون اساسی نظر داده است. شورای نگهبان در نظر شماره ۸۰/۲۱/۲۷۱۶ مورخ ۱۳۸۰/۹/۹، طرح تشویق و حمایت سرمایه گذاری خارجی مصوب ۱۳۸۰/۲/۲۶ مجلس شورای اسلامی را مغایر با اصل ۵۰ قانون اساسی اعلام کرد. ایراد شورا به ماده ۲۰ این مصوبه وارد شده بود که به سرمایه گذاران خارجی اجازه می داد در صورت تغییر قوانین داخلی ایران همچنان از حمایت های قانون قبلی بهره مند شوند. ذیل این ماده در مصوبه مورخ ۱۳۸۰/۲/۲۶ قیدی داشت که تغییر قوانین مربوط به «امنیت ملی»، «نظم اجتماعی» و «محیط زیست» را از شمول این حکم استثنا کرده بود که این استثنا در مصوبه اصلاحی مورخ ۱۳۸۰/۸/۱۳ حذف می شود. شورای نگهبان حذف این استثنا را خلاف اصل ۵۰ اعلام کرد که در نهایت با حذف این ماده این ایراد برطرف شد (پژوهشکده شورای نگهبان، ۱۴۰۰: ۳۱۸؛ فتحی، ۱۳۹۳: ۲). همچنین در اظهار نظر در خصوص لایحه برنامه پنجساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی نیز ایراد اصل ۵۰ وارد شده است که بیان می دارد: تبصره های ۱ و ۲ جزء ۲ بند (م) ماده ۴۸، مغایر اصل ۵۰ قانون اساسی و بندهای ۳ و ۶ سیاست های کلی محیط زیست و در نتیجه مغایر بند ۱ اصل ۱۱۰ قانون اساسی شناخته شد. (سامانه جامع نظرات شورای نگهبان، شماره ۹۵/۱۰۰/۵۰۳۲).

۲-۳- کنترل قضایی

قابلیت دادخواهی یکی از پرسش های مهم در مورد حق بر محیط زیست است. آیا اساساً چنین حقی قابلیت دادخواهی دارد؟ به سبب گستردگی و نامشخص بودن صاحبان حق بر محیط زیست، شناسایی چنین حقی را با مشکلات زیادی روبرو خواهد کرد (رمضانی قوام آبادی، ۱۳۹۲: ۱۲۹).

وظایف دادستانی ها در حوزه حقوق عامه زمینه توجه به محیط زیست به عنوان یکی از مصادیق حقوق عامه شده است. حسب ماده ۱ دستورالعمل نظارت و پیگیری حقوق عامه که مصوب سال ۱۳۹۷ رئیس قوه قضاییه است، حفظ و صیانت از حقوق زیست محیطی افراد یک جامعه از مصادیق بارز حقوق عامه برشمرده شده و دادستان های سراسر کشور

نیز به موجب مواد ۲۲ و ۲۹۰ قانون آئین دادرسی کیفری وظیفه پیگیری آن را بر عهده دارند. به جهت تسریع در رسیدگی به پرونده‌های مرتبط با جرایم زیست‌محیطی از جمله جرایم موضوع قانون هوای پاک و قانون حفاظت از خاک شعب تخصصی در دادسرا و دادگاه ایجاد شده است (موحد آزاد، ۱۴۰۲).

محاکم جمهوری اسلامی ایران با استناد به ماده ۶۸۸ قانون مجازات اسلامی بخش تعزیرات وقوع تقصیر از ناحیه تخریبگران محیط زیست را شرط مسئولیت این گونه افراد تلقی کرده‌اند و چنانچه تخریب محیط زیست به صورت عمدی باشد مطابق عمل مجرمانه با آن برخورد می‌شود.

خودداری مراجع قضایی از درخواست توقف فعالیت منابع آلاینده و استناد به بیکار شدن کارگران و اثرات اجتماعی ناشی از ممانعت آن فعالیت‌ها از دیگر مشکلات حفظ محیط‌زیست در حوزه دستگاه قضایی است (مهرپور، ۱۳۸۴: ۱۴۷).

دیوان عدالت اداری نیز در برخی آرای خود به محیط‌زیست توجه داشته است. یکی از این آرا اشاره به قانون حفاظت در برابر اشعه مصوب ۱۳۶۸ که در آن از حفاظت مردم و نسل‌های آینده در برابر اشعه مانند اصل ۵۰ قانون اساسی سخن رانده است اشاره دارد. دیوان عدالت اداری در سال ۱۳۷۱ در خصوص اختلاف بین سازمان انرژی اتمی و گمرک اعلام کرد که کنترل مواد غذایی از جهت آلودگی با اشعه از جمله موارد حفاظت مردم و نسل‌های آینده و محیط را در برابر اشعه، وظیفه نظارتی سازمان انرژی اتمی دانست (دادنامه شماره ۶۳ پرونده کلاسه ۲۱/۲۷ به تاریخ ۱۳۷۱، هیئت عمومی دیوان عدالت اداری).

۲-۴. اجرا

برای بررسی توسعه پایدار در عرصه اجرا باید شاخص‌های عملکرد زیست‌محیطی را سنجید. ارزیابی شاخص‌های عملکرد محیط زیستی در ایران بیانگر وضعیت نامناسب در برخی شاخص‌هاست.

از منظر شاخص‌های زیست‌محیطی بین‌المللی یکی از شاخص‌های مهم توسعه کشورها در قرن ۲۱، عملکرد زیست‌محیطی یا توسعه زیست‌محیطی آنهاست. این شاخص در حال حاضر معیاری جهت ارزیابی پیشرفت کشورها در زمینه محیط‌زیست است و هر دو سال یک

بار در اجلاس جهانی اقتصاد در داووس با همکاری دانشگاه بیل و کلمبیا منتشر می‌شود. آخرین گزارش منتشر شده در این زمینه در ژوئن سال ۲۰۲۰ است که در آن ۳۲ شاخص در ۱۱ زمینه در ۱۸۰ کشور اندازه‌گیری شده است و جمهوری اسلامی ایران با کسب امتیاز ۴۸ در رده ۶۷ قرار گرفته است (سلیمانی مورچه خورتی، ۱۴۰۰: ۵). این شاخص در سال ۲۰۲۲ در ۴۰ شاخص اندازه‌گیری شده است که امتیاز ایران ۳۴/۵ است که در بین ۱۸۰ کشور رتبه ۱۳۳ را دارد (زمانی، ۱۴۰۱). بنابراین ایران در رده کشورهایی با عملکرد ضعیف در شاخص‌های عملکرد محیط‌زیست قرار دارد.

متأسفانه علی‌رغم توجه سیاست‌گذار به اهمیت موضوع محیط‌زیست، برخی از برنامه‌ریزان و مدیران اجرایی مسئله محیط‌زیست را به‌عنوان یک موضوع فرعی و حاشیه‌ای به حساب می‌آورند. در سال‌های گذشته طرح‌های متعددی با فقدان انجام مطالعات جامع ارزیابی آثار زیست‌محیطی و بدون داشتن تأییدیه زیست‌محیطی با استفاده از منابع وجوه عمومی اجرا و در مواردی به بهره‌برداری رسیده‌اند که خسارات آن‌گریبان‌گیر کشور شده و هزینه‌های هنگفتی به اقتصاد، سلامت و کیفیت زیست‌شهروندان و طبیعت وارد کرده است (تقوایی، ۱۴۰۰: ۱).

۳- چالش‌های تحقق توسعه اقتصادی پایدار و بیان راهکارها

تحقق توسعه اقتصادی پایدار مبتنی بر قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران دارای چالش‌هایی است که به‌صورت تفکیک شده در ذیل، مورد بررسی قرار گرفته است و راهکارهایی نیز جهت تحقق آن بیان شده است.

۳-۱- ضعف ساختاری و جایگاه سازمان حفاظت محیط زیست

علت اساسی بروز مسائل و چالش‌های سیاست‌گذاری زیست‌محیطی کشور را باید در ساختار و نیز کنش ناقص و ضعیف سازمان حفاظت محیط‌زیست جستجو کرد. این سازمان به‌عنوان تصمیم‌گیر در موضوع محیط‌زیست و مدیریت آن در درون خود از چالش‌هایی رنج می‌برد که مهم‌ترین آن‌ها عبارت‌اند از: عدم تناسب ساختار سازمان با وظایف و مأموریت‌های محوله به آن، قرارگرفتن در داخل بدنه قوه مجریه در حالی که دستگاه‌های

اجرائی بزرگ‌ترین مخرب محیط‌زیست محسوب می‌شوند و نقش مردم در تخریب محیط‌زیست در مقایسه با دستگاه‌های دولتی اندک است (اصلی پور، ۱۴۰۰). تا زمانی که متولی اصلی حفاظت از محیط زیست در کشور زیر نظر قوه مجریه باشد، موضوع تخریب محیط زیست ادامه خواهد داشت، چراکه واگذاری مسئولیت نظارت و اجرا به یک قوه همیشه امکان فساد و رانت را فراهم می‌سازد (لسانی و دیگران، ۱۳۹۹: ۹۱۶). همچنین با توجه به بزرگ بودن بدنه دولت و دولتی بودن مدیریت بسیاری از صنایع مادر آلاینده و در نتیجه برخورداری این صنایع از قدرت چانه زنی بالا در جهت عدم استفاده از روش‌های تقلیل دهنده آلودگی محیط زیست و فساد اداری و در اختیار داشتن هم زمان مسئولیت و مدیریت سازمان حفاظت محیط زیست توسط دولت نمی‌توان انتظار محیط زیستی ایده آل در کشورمان را داشته باشیم (لسانی و دیگران همان: ۹۱۷).

۳-۲. شخصیت محور بودن مدیریت محیط زیست

از دیگر چالش‌های این حوزه شخصیت‌محور بودن مدیریت محیط‌زیست است. ایران به‌طور کلی از مشکلات مدیریتی، ضعف نهادها و برجسته بودن نقش افراد به‌جای قوانین و ساختارها رنج می‌برد. این امر در همه حوزه‌های سیاسی، اجتماعی، فرهنگی و بالاخره زیست‌محیطی آثار منفی به دنبال داشته و سبب عدم ثبات و پایداری سیاست‌ها شده است. فقدان ساختارهای حقوقی و قانونی تثبیت شده در مدیریت کلان محیط‌زیست کشور سبب می‌شود که مدیریت زیست‌محیطی بر مبنای کارکرد سازمانی تعریف نشده است، بلکه بر مبنای عملکرد فردی با قرائت‌های متعدد از مدیریت محیط‌زیست شکل گیرد و فرد مدیر در درون ساختار و سیستم قرار نگیرد و در عوض سیستم را در اختیار خود قرار دهد و بر مبنای استنباط خود از مدیریت محیط‌زیست، رابطه‌هایش را تنظیم کند. راهکاری که در رابطه با این چالش به‌نظر می‌رسد، مدیریت راهبردی مبتنی بر نگرش زیست‌محیطی است (سلیمانی مورچه‌خورتی و چراغی، ۱۳۹۶: ۱۷).

۳-۳- چالش در حوزه‌ی قانون‌گذاری و ضعف در ضمانت اجرای قوانین کیفری حفظ

محیط زیست و اجرای آن‌ها

مهم‌ترین چالش قانون‌گذاری زیست‌محیطی در جمهوری اسلامی ایران تعارض مقوله حفاظت از محیط‌زیست با توسعه و بهره‌وری اقتصادی ناشی از بهره‌برداری از منابع طبیعی و توسعه صنعتی است. بررسی قوانین و مقررات مربوط به بهره‌برداری از منابع طبیعی و معادن و توسعه صنایع ایران نشان می‌دهد که هر چند رگه‌هایی از حفاظت محیط‌زیست مورد توجه قانون‌گذار بوده است کفه ترازو به نفع توسعه صنعت و بهره‌برداری از منابع طبیعی و معادن و به زیان محیط‌زیست همچنان سنگینی می‌کند. غالب بودن تفکر فقهی که بر پایه اصل تسلیط، هرگونه تصرف افراد در اموالشان مباح می‌داند را نیز در این نوع نگرش و قانون‌گذاری نمی‌توان نادیده گرفت (استرکی، نیاورانی، ۱۴۰۲: ۴۴۵).

تعرض به محیط‌زیست می‌تواند آثار زیان‌بار برای محیط‌زیست گیاهی، جانوری و انسانی داشته باشد؛ مع‌ذلک نهایت مجازات متعرضان به محیط‌زیست یک سال حبس است، در حالی که این دست فعالیت‌ها می‌تواند جان صدها هزار گونه گیاهی و جانوری را سلب و خساراتی پایدار را به محیط‌زیست وارد سازد حتی در مواقعی که خسارات زیست‌محیطی موجب سلب حیات انسانی یا گیاهی، شود هیچ ضمانت اجرای مشخصی جز قوانین موجود در حوزه قصاص و دیات وجود ندارد (استرکی و نیاورانی همان: ۴۴۵).

در حوزه اجرای قوانین موجود نیز تأکید بر مسئولیت مبتنی بر تقصیر در حوزه جبران خسارت‌های زیست‌محیطی از یک سو و توجه‌نکردن به جرم‌انگاری مستقیم عملیات مخرب محیط‌زیست در حوزه بهره‌برداری از منابع طبیعی و اکتشاف از معادن و وضع نکردن مجازات متناسب با آثار چنین اقداماتی از سوی دیگر، موجب شده تا به‌صراحت گفته شود نظام مقابله با تهدیدهای زیست‌محیطی در جمهوری اسلامی ایران خلأهای ساختاری بسیاری دارد. اساس این خلأها به درک نادرست از آثار بسیار دهشتناک تخریب محیط‌زیست از یک سو و نگاه صرف به منافع ناشی از بهره‌وری اقتصادی منابع کشور از سویی دیگر مربوط است (همان: ۴۵۰). به‌کارگیری قضات متخصص در حوزه محیط‌زیست

در محاکم قضایی نیز می‌تواند در زمینه درک صحیح‌تر از تهدیدات زیست‌محیطی راهگشا باشد (لسانی و دیگران، ۱۳۹۹: ۹۱۶).

۳-۴- عدم توازن و تعادل بین حفاظت محیط زیست و توسعه صنعتی و عمرانی

عامل بروز این چالش، توسعه صنعتی و عمرانی، بدون رعایت ملاحظات محیط زیستی است که با سازگاری طرح‌های توسعه‌ای دانش‌بنیان و متناسب با ظرفیت‌های زیست‌بوم سرزمینی قابل‌مدیریت است (سلاجقه، ۱۴۰۱). از دیگر راهکارها توسعه کارآفرینی سبز، گسترش اقتصاد سبز، توجه به ظرفیت‌های زیستی و قابلیت‌ها و مزیت‌های منطقه‌ای در طرح‌های اقتصادی، بهره‌وری سبز در منابع، مصارف و فرایندها و کاهش تهدیدات محیط زیستی است (سلیمانی مورچه‌خورتی و چراغی، ۱۳۹۶: ۲۳).

۳-۵- آلودگی هوا

آلودگی هوا به‌ویژه آلودگی هوای کلان‌شهرها ناشی از مصرف انرژی یکی از مهم‌ترین چالش‌های محیط زیستی در کشور است (پایگاه اطلاع‌رسانی دولت، ۱۳۹۶). اولین عامل برای بروز این چالش، آلاینده‌های ناشی از وسایل نقلیه است که با راهبردهایی چون تسریع روند اسقاط و از رده خارج کردن خودروهای فرسوده، ملزم کردن حمایت از خودروسازان به‌ازای توسعه فناوری‌های پاک و دانش‌بنیان و نیز توسعه حمل‌ونقل عمومی و پاک می‌توان این عامل را مهار کرد (سلاجقه، ۱۴۰۱). همچنین اعمال سیاست‌های توسعه وسایل نقلیه کم‌مصرف و تشویق خودروسازان به تولید خودروهای با سوخت جایگزین بنزین و گازوئیل مانند خودروهای گازسوز و هیبریدی می‌تواند سهم بزرگی در کاهش آلودگی نقاط مختلف کشور به‌ویژه کلان‌شهرها داشته باشد (لسانی و دیگران، ۱۳۹۹: ۹۱۵).

عامل دیگر نفت و یارانه انرژی است. در واقع ناکارآمدی مصرف انرژی و سوءمصرف باعث تولید آلودگی شده است (سلیمانی مورچه‌خورتی و چراغی، همان: ۱۹). بنابراین اتخاذ سیاست اصلاحات مالی زیست‌محیطی یکی از ابزارهای کارآمد برای حل معضل یارانه بالای انرژی است. با اجرای این سیاست‌ها، دولت‌ها این امکان را دارند که برای ارتقای کارایی انرژی، کاهش مصرف و تقاضای انرژی و کنترل آلودگی هوا از طریق کاهش انتشار دی‌اکسید کربن، گام‌های اساسی بردارند (همان: ۲۳).

باتوجه به آنکه مصرف حامل‌های انرژی عامل اصلی انتشار آلاینده‌گی‌های هوا در کشورمان است، استفاده از سیاست مالیات بر آلودگی، سبب کاهش مصرف حامل‌های با ضریب آلودگی بیشتر می‌شود (لسانی و دیگران، همان: ۹۱۵) مالیات‌های زیست محیطی یا مالیات‌های سبز که یکی از ابزارهای اقتصادی قدیمی در حفظ محیط زیست بوده، سالیان طولانی در کشورهای مختلف از آن استفاده شده است. استفاده از این ابزار در مواردی که علم اقتصاد محیط زیست پیشنهاد می‌کند ضروری است (سلیمانی مورچه خورتی و چراغی همان: ۲۳). البته با تصویب قانون مالیات بر ارزش افزوده در سال ۱۴۰۰ ذیل فصل هفتم آن به چنین مالیاتی اشاره شده است که باید در اجرای آن نهایت دقت را در فرایندهای تشخیص و وصول چنین مالیات‌هایی به خرج داد.

عامل دیگر، آلاینده‌های ناشی از صنایع و واحدهای تولیدی است که برای کنترل آن می‌بایست توسعه فناوری‌های دانش بنیان و توجه به رویکردهای سازگار با محیط‌زیست در توسعه صنایع در دستور کار قرار بگیرد (سلاجقه، ۱۴۰۱).

از جمله راهکارها در حوزه چالش آلودگی هوا برای داشتن امنیت زیست محیطی در قالب توسعه پایدار این است که الگوی مصرف متنوع داشته باشیم. الگوی عرضه و مصرف ما تنها به نفت و گاز وابسته است که هم فرصت‌زا و هم تهدیدزاست. هم از لحاظ پایداری اقتصادی و هم در جهت پایداری زیست محیطی، هرچه سبد انرژی مصرف متنوع باشد، امنیت اقتصادی و زیست محیطی بیشتری برقرار می‌شود (سید جعفری، ۱۳۹۴: ۸). حمایت از تولید انرژی‌های تجدیدپذیر از منابع باد و خورشید از طریق اصلاح نظام‌های قیمت‌گذاری انرژی، همکاری فناورانه با کشورهای پیشرو حمایت و پشتیبانی از توسعه فناوری‌های پاک و غیرآلاینده هم به‌عنوان سایر راهکارها این زمینه مطرح است (سلاجقه، همان).

۳-۶- عدم تعادل بین منابع و مصارف آب

برداشت بی‌رویه آب بالادست و عدم تأمین حبابه‌های زیست محیطی پایین دست (پایگاه اطلاع‌رسانی دولت، ۱۳۹۶) و عدم تعادل بین منابع و مصارف آب و گسترش خشکسالی از دیگر چالش‌هاست. اولین عامل برای بروز این چالش، مدیریت ناصحیح منابع آب و پایین

بودن بهره‌وری در مصرف آب است که برای مهار آن می‌بایست اصلاح نظام حکمرانی آب و توسعه مسیرهای نوین و جایگزین برای تأمین آب شرب و صنعت در دستور کار قرار بگیرد (سلاجقه، همان). در واقع آب مهم‌ترین شاخص زیست محیطی است که گنجینه مشترک انسان‌ها در توسعه پایدار است و باید به نسل بعد سپرده شود، بنابراین توجه به محور تناسب مصرف آب با تولید، ضروری به نظر می‌رسد. از آنجا که بیشترین مصرف آب در بخش کشاورزی است و همچنین متناسب با این مصرف، تولید در این بخش از متوسط مصرف آب پایین‌تر است، در این زمینه راهکارهای فنی شامل تسطیح اراضی، به کارگیری روش‌های نوین آبیاری و ... باید مد نظر قرار گیرد. کنترل آب‌های ورودی به دریای آزاد از جمله ضایعات آب کشور محسوب می‌شود و سایر ابعاد تلفات و ضایعات آب باید کنترل شود (سیدجعفری، همان: ۸).

۳-۷- فرسایش خاک و بهره‌برداری بی‌رویه از جنگل‌ها

فرسایش خاک ناشی از مجموعه‌ای از عوامل انسانی و بهره‌برداری‌های بی‌رویه از جنگل‌ها و مراتع و خشکسالی باعث شسته شدن حجم زیادی از خاک حاصلخیز کشور شده است (پایگاه اطلاع‌رسانی دولت، ۱۳۹۶). که اگرچه این چالش در سیاست‌ها و قوانین مورد توجه بوده است؛ ولی باید در اجرای کامل آنها نظارت جدی توسط نهادهای مسئول صورت گیرد.

۳-۸- فقدان یا ضعف فرهنگ حمایت از محیط زیست

فقدان یا ضعف فرهنگ حمایت از محیط‌زیست در کشورهای در حال توسعه از جمله چالش‌هاست. برای حل این چالش باید آموزش‌های محیط‌زیستی در سطوح رسمی و غیررسمی کشور ارتقا و توسعه یابد.

گنجاندن دوره‌های آموزشی اصول و فنون مدیریت مبتنی بر توسعه پایدار در آموزش‌های دانشگاهی و مدارس و ضمن خدمت مدیران پیشنهاد می‌شود (سلطانی پور، ۱۳۹۵: ۱). آموزش محیط‌زیست باید از مقطع ابتدایی آغاز شود؛ تا با آگاهی بیشتر در این خصوص، موارد یادگیری شده، ملکه ذهن در رفتار کودکان و نوجوانان شود. تقویت پژوهش، نوآوری و افزایش آگاهی محیط‌زیستی، تنویر افکار و آموزش همگانی، برگزاری کارگاه آموزش

محیط زیست (سلاجقه، ۱۴۰۱) از دیگر راهکارهاست. از طرفی کشور ایران، کشوری اسلامی است و اسلام نیز به دلیل نوع نگرش به جهان هستی، از مبانی و اصول مستحکمی برای هدایت شئون مختلف زندگی انسانی برخوردار است. به این ترتیب، مفهوم یگانگی انسان و طبیعت، که برای حفاظت محیط زیست ضروری دانسته می‌شود، در آیات مختلف قرآن (آیات ۵۴ و ۱۸۵ سوره اعراف، آیه ۱۰۱ سوره انعام، آیه ۴ سوره سجده و آیه ۴۵ سوره نور) مورد تأکید قرار گرفته است. از این رو عملیاتی ساختن ارزش‌های دینی در جوامع مسلمان و تبیین اخلاق محیط زیستی براساس مفهوم خداپاوری، می‌تواند رهیافت فراگیرتری نسبت به تعامل انسان با محیط زیست طبیعی فراهم آورد و پایه‌ای جدی و مداوم جهت تدوین قوانین و سیاست‌های زیست محیطی و حمایت از آنها به وجود آورد (سلیمانی مورچه خورتی و چراغی، همان: ۲۴).

۳-۹. ضعف نهادهای مدنی زیست محیطی

ضعف یا فقدان نهادهای مدنی زیست محیطی در کشورهای خاورمیانه را می‌توان به عنوان چالش بعدی نام برد. محیط زیست در ایران زمانی بهبود می‌یابد که در بطن جامعه این کشور، حمایت و مشارکت زیست محیطی به وجود بیاید و نقش حاکمیتی و نظارتی مطلق دولت‌ها و نگرش مشکوک به نهادهای مدنی زیست محیطی، جای خود را به همکاری‌های تنگاتنگ دولتی و مدنی برای حفظ و بهبود محیط زیست بدهد (سلیمانی مورچه خورتی و چراغی، همان: ۲۳). افزایش وتقویت نقش و کارکردهای تشکل‌های مردم نهاد و سمن‌های زیست محیطی در سیاست گذاری و اجرای برنامه‌های محیط زیست و ارتقای مشارکت‌های مردمی برای حفاظت از محیط زیست (سلاجقه، ۱۴۰۱؛ لسانی و دیگران، ۱۳۹۹: ۹۱۶) بسیار مؤثر خواهد بود.

۳-۱۰. ضعف سازوکارهای پایش و نظارت و فقدان قانون جامع ارزیابی آثار زیست

محیطی

چالش دیگری که بسیار مهم به نظر می‌رسد، ضعف سازوکارهای پایش و نظارت و ناکارآمدی ساختارهای موجود حفاظت از محیط زیست، رویه فعلی صدور مجوزهای ارزیابی اثرات

محیط زیستی (رضایی و تقوایی نجیب، ۱۴۰۲: ۲۲) و فقدان قانون جامع ارزیابی آثار زیست محیطی است (تقوایی، ۱۴۰۰: ۴).

در زمینه صدور مجوزهای ارزیابی زیست محیطی طرح‌های مشمول ارزیابی، رویه غیرشفاف و فسادزای فعلی لازم است تغییر کند و با تصویب قوانین و ایجاد نظارت بر این رویه، نظام ارزیابی شفاف زیست محیطی برقرار شود. (رضایی و تقوایی نجیب، همان: ۲۲) در این رابطه پیشنهاد‌های زیر ارائه می‌شود:

۱. برای ایجاد نظام جامع ارزیابی زیست محیطی لازم است قانون جامع ارزیابی آثار زیست محیطی تدوین و تصویب شود که شامل کلیه مواد مربوط به نحوه گزارش دهی، بررسی، الزام به شفافیت، صدور یا عدم صدور مجوز، تعیین تکلیف موارد عدم صدور، جرم انگاری فعالیت بدون دریافت مجوز زیست محیطی و تعریف جرائم و برخورد قانونی با خاطیان و مستنکفان از قانون باشد و در آن بسترهای قانونی برای تدوین دستورالعمل‌ها، تعریف رویه‌های شفاف و چارچوب انجام کار و حدود مسئولیت و پاسخ گویی و زمان بندی اقدام هر دستگاه مشخص شود.

۲. لزوم برخط شدن کلیه فرایندهای صدور مجوز زیست محیطی و توسعه سامانه‌های برخط و هوشمند ارزیابی و پایش، به روزرسانی روش‌های ارزیابی آثار و در نظر گرفتن آثار تجمعی در صدور مجوزها (تقوایی، همان: ۵) از جمله راهکارهاست. برای ایجاد شفافیت نیاز به ایجاد سامانه‌ای است که کلیه فرایندهای صدور مجوز زیست محیطی در قالب آن به صورت شفاف مشخص باشد و در هر مرحله تأیید یا رد و علت آن به طور واضح بیان شود و دستگاه‌های نظارتی نیز بر سامانه مذکور دسترسی و کنترل داشته باشند همچنین لازم است طرح‌های ارائه شده در زمانی مشخص در سامانه فوق تعیین تکلیف نهایی شوند.

۳. یکی از قدم‌های مفید در جهش تراحم‌ها در موضوع ارزیابی زیست محیطی، تدوین اطلس کسب و کارهای مجاز در پهنه سرزمین بر اساس سند آمایش و ظرفیت برد زیستی مناطق مختلف کشور است که صاحبان سرمایه و دستگاه‌های اجرایی مطابق با آن اقدام به برنامه ریزی و تعریف پروژه داشته باشند تا از اتلاف منابع و زمان جلوگیری شده و از خسارت‌های احتمالی به محیط زیست کاسته شود (رضایی و تقوایی نجیب، همان: ۲۳).

نتیجه گیری

توسعه پایدار، ایجاد تعادل میان توسعه اقتصادی و محیط زیست است. در اصل پنجاهم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران حفاظت از محیط زیست، وظیفه همگانی تلقی گردیده است و فعالیت های اقتصادی و غیر آن که با آلودگی محیط زیست یا تخریب غیر قابل جبران آن ملازمه پیدا کند را ممنوع اعلام شده است. نکته شایان توجه آن است که حفاظت از محیط زیست به معنای آن نیست که هیچ گونه بهره برداری از طبیعت صورت نگیرد، زیرا در این صورت توسعه اقتصادی بی معنا خواهد بود، بلکه مقصود از حفاظت، مدیریت صحیح بر چگونگی مصرف انسان از محیط زیست و منابع طبیعی است، از این رو حفاظت هیچ گونه تباینی با بهره وری اصولی از طبیعت و توسعه اقتصادی ندارد، بلکه با نحوه بهره برداری از طبیعت مرتبط است.

این مهم که در اصل پنجاهم قانون اساسی به عنوان مهم ترین سند حقوقی حاکم بر کشور تبلور یافت، در سایر مقررہ گذاری های کشور اعم از سند چشم انداز بیست ساله، سیاست های کلی نظام در بخش محیط زیست، قوانین برنامه های توسعه، قوانین موضوعه، آیین نامه ها و دستورالعمل های اجرایی استحکام پیدا کرد. هر چند در سیاست گذاری تمرکز خوبی بر روی توسعه پایدار شده است؛ ولی بررسی قوانین و مقررات مربوط به بهره برداری از منابع طبیعی و معادن و توسعه صنایع ایران نشان می دهد که هر چند رگه هایی از حفاظت محیط زیست مورد توجه قانون گذار بوده است کفه ترازو به نفع توسعه صنعت و بهره برداری از منابع طبیعی و معادن و به زیان محیط زیست همچنان سنگینی می کند.

متأسفانه، علی رغم توجه سیاست گذار و تا حدودی قوانین و مقررات به اهمیت موضوع محیط زیست، برخی از برنامه ریزان و مدیران اجرایی، مسئله محیط زیست را به عنوان یک موضوع فرعی و حاشیه ای به حساب می آورند. در سال های گذشته طرح های متعددی با فقدان انجام مطالعات جامع ارزیابی آثار زیست محیطی و بدون داشتن تأییدیه زیست محیطی با استفاده از منابع وجوه عمومی اجرا و در مواردی به بهره برداری رسیده اند که خسارات آن گریبان گیر کشور شده و هزینه های هنگفتی به اقتصاد، سلامت و کیفیت زیست شهروندان و طبیعت وارد کرده است. شاخص ها نشان می دهد ایران در رده

کشورهایی با عملکرد ضعیف در شاخص‌های عملکرد محیط‌زیست قرار دارد. همچنین در نظارت اساسی و کنترل قضایی نیز رویکرد حداقلی نسبت به محدودیت‌های زیست محیطی اعمال شده است.

امروزه ادغام و یکپارچه‌سازی سیاست‌ها و برنامه‌های محیط‌زیست در سیاست‌ها و برنامه‌های توسعه اقتصادی و اجتماعی به‌عنوان یکی از ارکان و اصول پایدار پذیرفته شده است؛ به همین علت سیاست‌ها و برنامه‌های محیط‌زیست زمانی می‌توانند به برقراری تعادل و پایداری توسعه منتهی شوند و از بروز مخاطرات محیط‌زیست جلوگیری و به‌عنوان کالبد و بستر بارگذاری‌های توسعه عمل کنند، که در همه ارکان برنامه‌ریزی موردتوجه قرار گیرند و به صورتی فعال در فرایندهای سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری دخالت داده شوند و سپس و در تعامل با سایر حوزه‌ها به صورتی متوازن به اجرا درآیند. در ضمن این پژوهش چالش‌هایی از جمله ضعف ساختاری سازمان حفاظت محیط‌زیست، شخصیت محور بودن مدیریت محیط‌زیست، چالش آلودگی هوا و ضعف سازوکارهای پایش و نظارت، فقدان قانون جامع ارزیابی آثار زیست محیطی و... در جهت تحقق توسعه پایدار شناسایی شد که راهکارهایی از جمله کاهش تصدیی‌گری دولت در صنایع بزرگ، مدیریت راهبردی مبتنی بر نگرش زیست محیطی، وضع مالیات‌های سبز و تصویب قانون جامع ارزیابی آثار زیست محیطی ارائه گردید.

منابع و مأخذ

منابع فارسی

- قرآن کریم (۱۳۸۶) ترجمه مهدی الهی قمشه ای، قم، آیین دانشو
- استرکی، ح. نیاورانی، ص. (۱۴۰۲). «کاستی‌های زیست‌محیطی قوانین و مقررات اکتشاف معادن در ایران». فصلنامه تحقیقات حقوقی، ۲۶(۱۰۲)، ۴۲۷-۴۵۶.
- پژوهشکده شورای نگهبان، (۱۴۰۰)، محشای قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: پژوهشکده شورای نگهبان، چاپ اول، جلد اول.
- تقوایی، ح.ر. (۱۳۸۰/۱۱/۱۴۰۰). «بررسی اجمالی طرح‌های فاقد مجوز زیست‌محیطی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱». تهران، ایران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- تقی زاده انصاری، م. (۱۳۷۴)، حقوق محیط زیست در ایران، چاپ اول، تهران: سمت.
- رستمی، ولی، (۱۴۰۱)، حقوق مالیه عمومی، تهران: میزان، چاپ دهم.
- رضایی، م و تقوایی نجیب، ح.ر. (۱۴۰۲). «رویه‌ها و مصادیق فساد در حوزه محیط زیست» (۱۹۳۸۷).
- ماهنامه گزارش‌های کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۳۱(۸)، ۱-۲۶.
- رمضانی قوام آبادی، م.ح. (۱۳۹۲). «حفاظت از محیط زیست در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران». فصلنامه دیدگاه‌های حقوق قضائی، ۱۸(۶۳)، ۹۳-۱۴۰.
- زاهدی، ش (۱۳۹۰). «جهانی شدن و توسعه پایدار». مطالعات راهبردی سیاستگذاری عمومی، ۲(۳)، ۱-۱۸.
- سلطانی پور، ف، و دماری، ب. (۱۳۹۵). «وضعیت توسعه پایدار در ایران». مجله دانشکده بهداشت و انستیتو تحقیقات بهداشتی، ۱۴(۴)، ۱-۱۴.
- سلیمانی مورچه خورتی، ا. (۱۴۰۰). «بررسی عملکرد دولت ۳. بخش محیط زیست». تهران، ایران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. ۱-۳۱-۱۴۰۰.
- سلیمانی مورچه خورتی، ا و چراغی، م. (۱۳۹۶). «بررسی جایگاه ایران در شاخص عملکرد محیط زیست (EPI) و مقایسه با برخی کشورهای دارای رتبه برتر». ماهنامه گزارش‌های کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۲۵(۸).
- سیدجعفری، س.م. (۱۳۹۴). «اقتصاد سیاسی توسعه پایدار و کارکرد جمهوری اسلامی ایران». تحولات و راهکارها. کنفرانس بین‌المللی علوم انسانی، روانشناسی و علوم اجتماعی

غلامپور ا. هومن و رضایی، م. (۱۴۰۲). « بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه (۲۱): حوزه محیط زیست و ارائه احکام پیشنهادی ». (۱۹۰۰۷۲) ماهنامه گزارش‌های کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی ۳۱(۴)، ۱-۳۷.

صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، (۱۳۶۴)، تهران، اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، چاپ اول، جلد سوم.
فتحی، م (۱۳۹۳)، اصول قانون اساسی در پرتو نظرات شورای نگهبان اصل پنجاهم، پژوهشکده شورای نگهبان

لسانی، س. ب. مشهدی، ع. حبیب نژاد، س. ا. و حبیبی مجنده، م. (۱۳۹۹). « راهکارهای حفاظت از محیط زیست در فعالیت‌های اقتصادی در ایران ». فصلنامه مطالعات حقوق عمومی دانشگاه تهران، ۵۰(۳)، ۸۹۹-۹۲۰.

مشهدی، ع. (۱۳۹۵). « دولت و محیط زیست: از رویکردهای بدون دولت تا رویکردهای مشارکتی ». دولت پژوهی، ۲(۸)، ۵۹-۸۰.

مهرپور، ح. (۱۳۸۴)، « وظیفه دشوار نظارت بر اجرای قانون اساسی، تهران، نشر ثالث، چاپ اول.

پایگاه‌های الکترونیکی

اصلی پور، ح (۱۴۰۰)، چالش‌های سیاستگذاری زیست محیطی در ایران، جامعه اندیشکده‌ها، مشاهده در تاریخ ۱۴۰۲/۹/۲۵. از:

<https://iranthinktanks.com/environmental-policy-challenges-in-iran>

زمانی، ل. (۱۴۰۱)، شاخص عملکرد محیطی زیستی ایران در ۱۰ سال گذشته، فارس، مشاهده در تاریخ ۱۴۰۲/۱۰/۱. از:

<https://www.farsnews.ir/news/14010313000609>

سلاجقه، ع. (۱۴۰۱)، ۵ چالش عمده کشور در حوزه محیط زیست و آب، سازمان حفاظت محیط زیست، مشاهده در تاریخ ۱۴۰۲/۹/۲۰. از:

<https://www.doe.ir/?news/196210/1339434/1362914/5>

موحدآزاد، م. (۱۴۰۲)، دادستان کل کشور: ایجاد شعب تخصصی رسیدگی به پرونده‌های محیط زیستی، فارس، مشاهده در تاریخ ۱۴۰۲/۹/۱۵. از:

<https://www.farsnews.ir/news/14020829000295>

آراء

دادنامه شماره ۶۳ پرونده کلاسه ۲۱/۲۷ به تاریخ ۱۳۷۱، هیات عمومی دیوان عدالت اداری.