

نوع مقاله: پژوهشی

صفحات ۲۳۸ - ۲۲۵

حدود اختیارات دولت در عرصه های زیست محیطی با نگاهی به صدور مجوزها

محدثه میرزاپور ولمی^۱

محمدعلی کفایی فر^۲

چکیده

با گسترش جوامع و جامعه جهانی از دهه ۱۹۷۰ به بعد عرصه های زیست محیطی و تبعات آن نیز بیشتر مورد توجه و اهمیت قرار گرفت به طوری که دولتها تمرکز خود را بر آلودگی های زیست محیطی، سبک زندگی تهدید کننده این محیط، سلامتی افراد و به تبع آن مهاجرت و افزایش مباحث اجتماعی و امنیتی معطوف کردند و نحوه مدیریت سازمانی و ساختاری محیط زیست به شکلی جدی و مطالبه گر برقرار شد از این رو در برخی از برهه ها بی توجهی ها و پاسخگو نبودن دولت ها و همچنین پیگیر نبودن نمایندگان دولتی عرصه زیست محیطی را دچار مشکلات عدیده ای کرد که نشان دهنده ی ضعف و عدم قدرت پاسخگویی آنها بیشتر نمایان شد و همین مسئله سازمانهای ملی و بین المللی را بر آن داشت تا به اختیارات دولت در زمینه عرصه های زیست محیطی بخصوص با توجه به صدور مجوزهایی که با نیاز به توسعه اقتصادی، افزایش جمعیت و الگوی مصرف امری ضروری شده بود بیشتر اهمیت داده شود تا ضمن حفاظت از محیط زیست سالم عوامل موثر در تخریب این محیط و همچنین ناکارآمدی ها حقوقی و اداری ریشه کن شود با توجه به مواردی که بیان شد در پژوهش حاضر به بررسی حدود اختیارات دولت در عرصه های زیست محیطی با نگاهی به صدور مجوزها پرداخته ایم.

واژگان کلیدی

محیط زیست، صدور مجوز، اختیارات دولت، قانون اساسی، توسعه.

۱. گروه حقوق عمومی، واحد قم، دانشگاه آزاد اسلامی، قم، ایران.

Email: mohaddeseh.mirzapour.valamy@gmail.com

۲. گروه حقوق بین الملل عمومی، واحد قم، دانشگاه آزاد اسلامی، قم، ایران. (نویسنده مسئول)

Email: ma.kafaeifar@gmail.com

پذیرش نهایی: ۱۴۰۴/۱/۲۸

تاریخ دریافت: ۱۴۰۳/۱۱/۲

طرح مسأله

مهم‌ترین تعهد حقوق بشری دولت‌ها تضمین حق حیات است که عالی‌ترین حق انسانی است و بدون آن حقوق دیگر بی‌معنا خواهند بود و از این رو در همه شرایط و در حالت اضطرار نیز باید محترم شمرده شود. در تعریف سازمان بهداشت جهانی، مخاطره هر نوع عاملی است که به سلامت محیط انسانی، جانوری یا گیاهی آسیب وارد آورد و کرونا با آسیب به هر سه حوزه و به ویژه سلامت انسان، مصداق بارز مخاطره است. سازمان بهداشت جهانی نیز با احراز و شناسایی مخاطره همه‌گیری ویروس کرونا، آن را وضعیتی اضطراری در خصوص سلامت جهانی اعلان کرده است. (سعیدی و آقائی، ۱۴۰۰: ۳)

امروزه، مشکلات و بحران‌های محیط زیستی به یکی از مباحث مهم و مطرح در سطح نظام بین‌الملل تبدیل شده است. زیرا بحران‌های محیط زیستی به دلیل قابلیت فرا مرزی بودن، تنها مربوط به یک دولت نیستند، بلکه همه دولت‌ها را به شکل‌های گوناگون و متفاوت تحت تأثیر قرار می‌دهند، علاوه بر این، بحران‌های محیط زیستی می‌توانند پیامدهای گوناگون سیاسی، اقتصادی و امنیتی را برای دولت‌ها به همراه داشته باشند. از این رو توجه به موضوعات محیط زیستی، می‌تواند برای دولت‌ها به عنوان اصلی‌ترین بازیگران نظام بین‌الملل، حائز اهمیت باشد. (لشگری و میرسنجری، ۱۴۰۰: ۱)

بر اساس حقوق مسؤولیت بین‌المللی، کشوری که فعل یا ترک فعل مغایر با قوانین و مقررات بین‌المللی به او منتسب است باید خسارت وارده به کشور یا کشورهای متضرر از آن - را جبران نماید، فی‌الواقع نقض هر تعهد مقرر در حقوق بین‌الملل مسؤولیت آور است. نکته قابل توجه در خصوص حقوق بین‌الملل محیط زیست، ابعاد و عناصر گوناگون آن و گستردگی موضوعات آن است بالاخص آن بخش از مسایل زیست محیطی که از ماهیت «فرا مرزی» برخوردار است نظیر آلودگی‌های مرز گذر و تخریب بین‌المللی در مواجهه با عظمت و فوریت مشکلات و مسایل محیط زیستی بین‌المللی، جهان نیازمند یک بیداری و همراهی جدی است. حتی امروزه رهبران جهان به طور فزاینده‌ای مسائل محیط زیستی را از بخش‌های حاشیه‌ای و جانبی به دستور کار، اصلی سیاسی - شان منتقل کرده - اند. از سوی دیگر محققان حقوق بین‌الملل نیز مبادرت به ایجاد قواعد مربوط به مسؤولیت و تعهدات دولت‌ها، خصوصاً در مورد پاسخ‌گویی به موضوع تخریب و آلودگی‌های مرز گذر نموده - اند و در این میان دولت‌ها نیز، بر اساس این نظام مسؤولیتی از طریق توسعه موافقت‌نامه - های بین‌المللی که به - منظور جلوگیری از فعالیت‌های مضر به محیط زیست نظم یافته، دست به - کار شده - اند. از سوی دیگر تأسیس دیوان کیفری بین - المللی را می - توان به - عنوان یکی از اقدامات قابل توجه

بین‌المللی در حمایت کیفری غیرآشکار از محیط زیست دانست (پوره‌اشمی و موسوی، ۱۳۹۰: ۱) به موازات اقدامات بین‌المللی، دولت‌ها در سطح ملی نیز به موضوع حفاظت از محیط زیست توجه ویژه‌ای مبذول داشته‌اند که البته رویکرد دولت‌ها نسبت به این امر متفاوت بوده است و هر یک از آنها با توجه به منافع اقتصادی و سیاست‌های توسعه‌ای خود اقدام کرده‌اند. اصل پنجاهم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران یکی از اصول مترقی در حوزه محیط زیست تلقی می‌گردد. بر اساس این اصل «در جمهوری اسلامی، حفاظت از محیط زیست که نسل امروز و نسل‌های بعد باید در آن حیات اجتماعی رو به رشدی داشته باشند، وظیفه عمومی تلقی می‌گردد. از این رو فعالیت‌های اقتصادی و غیر آن که با آلودگی محیط زیست یا تخریب غیر قابل جبران آن ملازمه پیدا کند، ممنوع است». (قانون اساسی ایران)

تقویت و توجه به مباحث محیط زیست و اقداماتی که تاکنون در این زمینه صورت گرفته، به اثرات مثبتی چون ارتقای حساسیت کشورها و تصویب صدها قانون و آیین‌نامه در سطح داخلی کشورها و نیز در عرصه بین‌المللی انجامیده و حتی در برخی کشورها به تغییر روندها به سمت تخریب کمتر و کاهش آسیب‌ها منجر شده است. اما در کلیت موضوع، همچنان مشکلات محیط زیست جهانی با آینده بشر گره خورده و جوامع بسیاری که هنوز این واقعیت را درنیافته یا نتوانسته‌اند به روندی مخالف آلودگی و تخریب روی آورند، نه تنها از این طوفان سهمگین به ساحل سلامت نخواهند رسید، بلکه عاملی در ممانعت از تحقق اهداف جهانی حفظ محیط زیست خواهند بود. (اژدری، ۱۳۹۲: ۲) در چنین شرایطی، کارآمدی سازمان‌ها و سازوکارهای دولتی ضرورتی است که باید به طور مکرر مدنظر و مورد بررسی قرار گیرد بنا بر این اهمیت و ضرورت در تحقیق حاضر به تحلیل حدود اختیارات دولت در عرصه‌های زیست محیطی با نگاهی به صدور مجوزها پرداخته ایم.

اختیارات دولت در محیط زیست طبق قانون اساسی

به جرأت می‌توان گفت که اصل ۵۰ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تضمین‌کننده‌ی توسعه پایدار زیست محیطی در ایران است زیرا در این اصل حفاظت از محیط زیستی وظیفه تلقی می‌گردد که هم نسل فعلی و هم نسل آتی باید در آن حیات اجتماعی رو به رشدی داشته باشند که این در واقع مفهوم توسعه پایدار زیست محیطی است. زیرا بیان موضوع توجه به نیازهای نسل امروز و نسل‌های آینده در این اصل بیانگر توجه به ماندگاری محیط زیست میباشد که آیندگان نیز از مواهب آن بهره‌گیرند و همچنین با قید این مطلب که هر دو نسل باید در این محیط حیات اجتماعی رو به رشدی داشته باشند تضمین‌کننده تأمین نیازهای نسل حاضر

و آتی خواهد بود، زیرا حیات اجتماعی زمانی رو به رشد خواهد بود و سیر صعودی خواهد داشت که نسل‌های مختلف در بهره‌برداری از منابع طبیعی زمانه‌ی خویش با هیچ عسر و حرجی مواجه نشوند شایان ذکر است انتهای اصل مذکور نیز راه انجام هر گونه فعالیت اقتصادی مغایر با محیط زیست به بهانه توسعه را مسدود نموده است و خط قرمزی به فعالیت‌های توسعه‌ای زده است که با آلودگی محیط زیست یا تخریب این محیط ملازمه پیدا کند پس در پاسخ به حدود اختیارات دولت در عرصه‌های زیست محیطی و افرادی که میل و گرایش توسعه به هر قیمت می‌باشند باید اصل مذکور را قرار داد و آن دسته از فعالیت‌هایی را مجاز شمرد که در چارچوب اصل کلی توسعه‌ی پایدار زیست محیطی باشند

همچنین باید متذکر گردید که در اصول مختلف قانون اساسی بطور ضمنی در خصوص نسل حاضر تضمیناتی را ایجاد کرده است که در استفاده از محیط زیست تبعیضی بین مردم حادث نگردد و عبارتی انصاف درون نسلی تضمین گردیده است (دفتر حقوقی و امور مجلس سازمان حفاظت محیط زیست، ۱۳۸۸: ۴۱۲-۴۱۷)

انصاف درون نسلی در تعریفی ساده به برخورد عادلانه منصفانه با کلیه افراد نسل فعلی در همه سطوح در جهت بهره‌مندی از حقوق همه جانبه و رفع بی‌عدالتی در نظام اقتصادی اجتماعی و زیست محیطی موجود اطلاق می‌گردد. در واقع این مفهوم بدین معنی است که مردمان یک نسل واحد هم دارای حقوق مساوی و برابر برای بهره‌مندی در استفاده و بهره‌برداری از منابع بوده و هم حق برخورداری از محیط زیست سالم و پاکیزه در سطوح ملی و بین‌المللی می‌باشد. «همان» پس دولت در عرصه‌های زیست محیطی باید به این مسئله توجه داشته باشد و اقدام به صدور مجوزهایی در چارچوب قانون اساسی نماید که مغایر با حقوق مساوی و برخورداری همه از محیط زیست سالم نباشد و یا آسیبی در آینده به آن وارد ننماید. لازم به ذکر است اهم اصولی که موضوع فوق در چارچوب مفهوم آن اصول گنجانده می‌شود، بشرح ذیل:

- اصول مربوط به تضمین تساوی حقوق ملت از جمله اصل ۱۹ قانون اساسی که بیان می‌کند: «مردم ایران از هر قوم و قبیله که باشند از حقوق مساوی برخوردارند و رنگ، نژاد، زبان و مانند اینها سبب امتیاز نخواهد بود.»

اصول مربوط به الزام دولت در تأمین حقوق همه جانبه ملت از جمله بند ۱۴ اصل ۳ که در آن ذکر شده است: «تأمین حقوق همه جانبه افراد از زن و مرد و ایجاد امنیت قضائی عادلانه برای همه و تساوی عموم در برابر قانون.»

اصول مربوط به برقراری عدالت از جمله اصل ۱۲۱ و ۱۵۶.

در اصل ۱۲۱ رئیس‌جمهور به عنوان نفر اول دولت در اقدامات زیست محیطی، قسم یاد

می کند که خود را وقف گسترش عدالت سازد . . . «من به عنوان رئیس جمهور در پیشگاه قرآن کریم و در برابر ملت ایران به خداوند قادر متعال سوگند یاد میکنم . . . خود را وقف خدمت به مردم و اعتلای کشور ترویج دین و اخلاق پشتیبانی از حق و گسترش عدالت سازم.» اصل ۱۵۶ قانون اساسی قوه قضائیه قوه ای است مستقل که پشتیبان حقوق فردی و اجتماعی و مسئول تحقق بخشیدن به عدالت و عهده دار وظیفه زیر است:

«احیای حقوق عامه و گسترش عدل و آزادیهای مشروع»

همان طور که در مطالب قبلی اشاره شد تحقق عدالت زیست محیطی برای بهره مندی همه ی مردم از جمله موارد مورد تاکید قانون اساسی است و انصاف درون نسلی نیز بر این مسئله اطلاق می شود پس حدود اختیارات دولت در عرصه های زیست محیطی از رئیس جمهور به عنوان مسئول دولت بخصوص در صدور مجوزها کاملاً مشخص است که چه مسائلی را باید در نظر بگیرد و به سوگندی که در این زمینه خورده است پای بند باشد قانون علاوه بر رئیس جمهور قوه قضائیه به عنوان نهاد بازدارنده و اقدام کننده با متخلفین را نیز در این زمینه ملزم به رعایت حفظ عرصه های زیست محیطی به عنوان حقوق همه مردم و گسترش عدالت نموده است.

اصول ناظر به ایجاد امکانات عادلانه برای همه از جمله بند ۹ اصل ۳ که بیانگر «۹ رفع تبعیضات ناروا و ایجاد امکانات عادلانه برای همه» می باشد.

اصول مربوط به بند ۶ اصل ۳ قانون اساسی که بیان کننده «محو هر گونه استبداد و خودکامگی و انحصار طلبی»؛ خصوصاً با این دید که در استفاده از منابع طبیعی در جهت توسعه پایدار هیچ امتیاز و انحصار برای نهادی دولتی، خصوصی، شخص یا اشخاص خاصی وجود ندارد و منابع طبیعی در انحصار هیچ کس نیست و عموم مردم در چارچوب قوانین حق انتفاع از آن را دارند، از جمله اصولی که به این موضوع اشاره دارد بند ۹ اصل ۳ قانون اساسی. مربوط به تبعیضات ناروا میباشد که در استفاده از منابع طبیعی هیچ تبعیضی برای اشخاص وجود ندارد.

کما اینکه در این زمینه حدود اختیارات نهادهای دولتی طبق قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست مصوب ۱۳۷۱ نیز در خصوص صدور مجوزها تعیین شده است طبق ماده ۳ ماده ۳- شورای عالی حفاظت محیط زیست علاوه بر وظائف و اختیاراتی که در قانون شکار و صید برای شورای عالی شکاربانی و نظارت بر صید مقرر بوده دارای وظائف و اختیارات زیر است:

الف- تعیین مناطقی تحت عنوان پارک ملی- آثار طبیعی ملی- پناهگاه حیات وحش- منطقه حفاظت شده و تصویب حدود دقیق این مناطق با رعایت نکات زیر:

۱- مفاد ماده ۲۷ قانون شکار و صید مصوب خرداد ماه ۱۳۴۶ همچنین قوانین و مقررات

مربوط به سازمان جنگلها و مراتع

۲- کسب موافقت وزیر جهاد کشاورزی و منابع طبیعی - در مورد مناطقی که با اجازه یا توسط سازمان جنگلها و مراتع کشور در آنها طرح جنگلداری یا مرتع‌داری به موقع عمل گذارده شده یا می‌شود.

۳- کسب موافقت وزیر معادن و فلزات* ۵ در مورد مناطقی که طرحهای اکتشاف و بهره‌برداری از مواد معدنی طبق قانون مربوط اجرا می‌گردد.

صدور هر گونه پروانه اکتشاف و بهره‌برداری از مواد معدنی برای مناطقی که تحت عنوان پارک ملی - آثار طبیعی ملی - پناهگاه حیات وحش و منطقه حفاظت شده تعیین گردیده‌اند، موکول به موافقت شورایی عالی حفاظت محیط‌زیست می‌باشد.

در خصوص اختیارات دولت در عرصه های زیست محیطی علاوه بر اصول فوق در اصل چهل و پنجم نیز دولت موظف شده است که در خصوص انفال طبق مصالح عامه رفتار کند مسلم است مصلحت عمومی زمانی محقق می شود، که دولت تمامی الزامات توسعه پایدار زیست محیطی در درون یک نسل یا همان انصاف درون نسلی را رعایت کند .

طبق این اصل: «انفال و ثروتهای عمومی از قبیل زمینهای موات یا رها شده معادن دریاها، دریاچه ها، رودخانه ها و سایر آبهای عمومی، کوه، دره، ها، جنگل، ها، نزارها، بیشه‌های طبیعی مراتعی که حریم نیست ارث بدون وارث و اموال مجهول و اموال عمومی که از غاصبین مسترد می شود در اختیار حکومت اسلامی است تا بر طبق مصالح عامه نسبت به آنها عمل نماید» همچنین در اصل چهل و هشتم نیز به جهت رعایت اصل انصاف درون نسلی مقرر گردیده که «در» بهره برداری از منابع طبیعی و استفاده از درآمدهای ملی در سطح استان ها و توزیع فعالیت‌های اقتصادی میان استانها و مناطق مختلف کشور باید تبعیض در کار نباشد که این اصل گویای الزام دولت به رعایت توزیع عادلانه درآمدها بین مناطق مختلف کشور میباشد . که این خود تأمین کننده ی انصاف درون نسلی است. بنابراین از عمومیات اصول قانون اساسی چنین استنباط میشود که بنیانهای اساسی اصول حقوق محیط زیست و توسعه ی پایدار تدارک دیده شده است و از این حیث با چالشی مواجه نمی باشیم .

حدود اختیارات دولت در عرصه زیست محیطی طبق قوانین عادی

در خصوص قوانین عادی جمهوری اسلامی ایران ذکر این نکته حائز اهمیت است که موضوع پر چالش عرصه های زیست محیطی بیشتر در قوانین برنامه ای توسعه به آن پرداخته شده است و سایر قوانین چندان توجهی به موضوع فوق ننموده اند. در همین راستا است که در ماده ۱۰۴ قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران آمده است بهره برداری از منابع طبیعی کشور باید به گونه ای باشد که تعادل محیط زیست حفظ

شود و این بهره برداری براساس توان بالقوه منابع صورت گیرد. طبق این ماده قانون به منظور حفاظت از محیط زیست و بهره گیری پایدار از منابع طبیعی کشور اجرای موارد زیر الزامی است:

الف- بهره برداری از منابع طبیعی کشور باید بر اساس توان بالقوه منابع صورت گیرد. بدین منظور دولت موظف است ضمن حفظ روند رشد تولیدات و بهره برداری پایدار از منابع با اجرای طرحهایی از قبیل تعادل دام و «مرتع خروج دام از جنگل و تأمین علوفه دام و سوخت جنگل نشینان عشایر و روستائیان و حراست از منابع پایه و ذخائر ژنتیکی هماهنگی در مدیریت یکپارچه منابع پایه و نهادینه کردن مشارکت مردم در برنامه ریزی تصمیم گیری و اجراء ترتیبی اتخاذ نماید که تعادل محیط زیست نیز حفظ شود.

همچنین در تبصره ماده ۱۰۵ قانون مذکور سازمان حفاظت محیط زیست موظف گردیده راهکارهایی عملی و اجرائی پروژه های عمرانی و اشتغال زائی بر مناطق حفاظت شده را به طریقی فراهم نماید که ضمن رعایت مسائل زیست محیطی خللی در احداث و توسعه طرحهای مذکور حادث نگردد.

همچنین طبق ماده ۱۲۲ قانون مذکور وزارت نفت مجاز است. در صورت وجود سایر شرایط زمانی مجوز احداث پالایشگاه و واحدهای تولید سایر محصولات وابسته به صنایع نفت را صادر کند که دارای توجیه فنی و اقتصادی و زیست محیطی باشد.

همچنین وزارت نیرو در خصوص درخواست احداث نیروی تولید برق توسط بخش خصوصی در صورت وجود سایر شرایط به درخواستهای میتواند پاسخ مثبت بدهد که دارای توجیه فنی اقتصادی و زیست محیطی باشد.

همچنین طبق ماده ۱۳۴ قانون فوق صدور هرگونه مجوز بهره برداری از منابع آب سطحی یا زیرزمینی و شبکه توزیع شهری برای مصارف واحدهای بزرگ تولیدی و صنعتی دامداری، خدماتی و سایر مصارفی که تولید فاضلاب با حجم زیاد میکنند و همچنین استمرار مجوزهای صادره در گذشته منوط به اجرای تاسیسات جمع آوری فاضلاب تصفیه و دفع بهداشتی پساب است.

مضاف براین در قانون برنامه چهارم، توسعه اقتصادی اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران اصل توسعه پایدار را لحاظ قرار داده است و یکی از شرایط اساسی توسعه و بهره برداری از میادین نفت و گاز توسط دولت را رعایت مقررات زیست محیطی دانسته است. همچنین در ماده ۱۷ قانون فوق دولت مکلف شده است که با توجه به جایگاه محوری آب در توسعه کشور منابع آب کشور را با نگرش مدیریت جامع و توأمأ عرضه و تقاضا در کل چرخه آب با رویکرد توسعه پایدار لحاظ نماید.

همچنین در ماده ۳۴ قانون مذکور توسعه ی فعالیتهای تولیدی و خدمات دریایی در صورت

وجود سایر شرایط منوط به انجام عملیات حفاظت از محیط زیست و تعیین حریم‌ها و پهنه بندی نواحی ساحلی و آبهای داخلی و بین‌المللی و نیز بهره برداری پایدار از نواحی ساحلی می باشد. همچنین در ماده ۶۵ قانون فوق آمده است دولت موظف است نسبت به تدوین اصول توسعه پایدار بوم، شناختی به ویژه در الگوهای تولید و مصرف و دستورالعمل‌های بهینه سازی مربوطه اقدام نماید دستگاههای مرتبط موظف به رعایت اصول و دستورالعمل‌های مذکور در طرحها و برنامه‌های اجرایی خود میباشند در ماده ۶۸ نیز دولت ملزم شده است شیوه‌های بهره برداری پایدار از محیط زیست دریایی را تهیه و به مرحله ی اجرا بگذارد.

مضاف بر موارد فوق در ماده ۶۹ دولت مکلف شده است به منظور رعایت اصل توسعه‌ی پایدار موارد ذیل را به موقع اجراء بگذارد.

الف: خروج دام از جنگل و ساماندهی جنگل نشینان به لحاظ حفظ تنوع محیط جنگلی.

ب: کاهش پنجاه درصد دام مازاد از مراتع به لحاظ حفظ مراتع .

ج: اجرای عملیات آبخیزداری به لحاظ توسعه پایدار حوزه‌های آبخیز

د: توسعه ی زراعت چوب به لحاظ ماندگاری محیط زیست جنگلی و عدم استفاده غیر اصولی از این محیط ه توسعه ی فضای سبز و جنگلهای دست کاشت به لحاظ توسعه پایدار فضای سبز و بهره برداری از جنگل صرفاً به لحاظ حفظ تعادل اکولوژیک و ضروریات جنگل صورت می گیرد. موضوع پر اهمیت توسعه پایدار از دید قانون گذار برنامه پنجم توسعه ی اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور نیز پنهان نمانده است و به لحاظ اهمیت موضوع قانون مذکور نیز در مواد مختلفی به آن پرداخته است که ذیلاً مورد بررسی قرار خواهد گرفت .

در همین راستا است که در ماده ۱۸۱ قانون مذکور ارتقاء نظام برنامه ریزی کشور را و نیز انتقال اختیارات اجرائی به استانها را با لحاظ نمودن دو اصل اساسی آمایش سرزمین و پایداری محیطی را در کلیه فعالیتها مد نظر قرار داده است . و همچنین در همین ماده به موضوع انصاف درون نسلی پرداخته است و در توزیع منابع و فرصتها رعایت عدالت را لحاظ نموده است و هرگونه تبعیض در خصوص استفاده مناطق مختلف کشور از منابع را رد نموده است.

همان گونه که ذکر شد در خصوص توسعه پایدار زیر بنای قانونی خصوصاً در قوانین برنامه‌ای توسعه موجود است اما علی‌رغم دغدغه زیاد قانونگذار در این زمینه بنظر می رسد در حیطه اجرائی با چالشهای در این زمینه مواجه هستیم و نتوانستیم آنگونه که انتظار قانونگذار بوده است در این زمینه عمل کنیم اگر بخواهیم مثالی در این خصوص ذکر کنیم می توان ماده ۱۳۴ قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی را مثال زد که علی‌رغم تأکید فراوان قانونگذار در خصوص دفع بهداشتی پساب واحدهای صنعتی اما هم اکنون در بسیاری از مناطق کشور شاهد عدم رعایت موضوع مذکور هستیم. شایان ذکر است رعایت بسیار از قواعد برنامه ای

توسعه که عموماً به آن اشاره گردید محدود به زمان خاصی - مثلاً فقط همان ۵ سال برنامه مورد نظر - نمیباشد و بطور عموم باید همیشه با آن توجه ویژه داشته باشیم. مثلاً" در خصوص طرحهای اکتشافی نفت و گاز مذکور در ماده ۱۲۲ قانون برنامه سوم که می بایست با لحاظ رعایت مسائل زیست محیطی انجام گیرد این محدود به همان برنامه سوم توسعه نمی باشد و در تمامی قراردادهایی که دولت در سالهای آتی فراتر از برنامه مذکور منعقد می کند، باید مسأله مهم رعایت مسائل زیست محیطی را سرلوحه عمل خود قرار دهد، اگر غیر از این باشد توسعه ما هیچ گاه توسعه پایدار نخواهد بود. بنابراین در خصوص توسعه پایدار در جمهوری اسلامی ایران هم اراده قانون گذار اساسی و هم قانون گذار عادی مبنی بر رعایت آنمی باشد، پس باید این موضوع سرلوحه برنامه های اجرائی دولت قرار گیرد و خصوصاً در برنامه پنجساله پنجم توسعه که امسال (۱۳۹۰) سال اول اجرای آن می باشد، بطور ویژه موضوع فوق مد نظر دولت گیرد و امیدواریم مشکلاتی که در حیطه اجرا در خصوص تحقق اهداف فوق موجودی می باشد مرتفع گردد و آیندگان مثل امروز از سرمایه های عظیم این مملکت پر نعمت بهره مند گردند و برگزشتگان خویش درود فرستند.

اختیارات دولتها در عرصه بین المللی در زمینه محیط زیست

مشکل آلودگی محیط زیست امروز جهان مشکل تنها یک کشور و یا یک قلمرو خاص نیست، بلکه مشکل کل جهان است که در بردارنده ی مسائل مختلفی نیز هست که از جمله می توان به آلودگی آب و هوا گرم شدن کره ی زمین بالا آمدن سطح آب دریاها انهدام گونه های گیاهی و جانوری، فرسایش لایه ی، ازن تخریب جنگل، ها بارانهای اسیدی آلودگی های صوتی، آزمایش های هسته ای و... اشاره کرد.

این همه نتیجه ی عملکرد خود انسان است هر چند تأثیر انسان بر محیط زیست پیرامون خود عمری به قدمت حیات او دارد اما تخریب و نابودی، آن به دنبال انقلاب صنعتی و افزایش سریع جمعیت به گونه ای خطرناک شدت یافت و پیشرفت علم و فن آوری انسان را قادر ساخت تا طبیعت را مقهور خویش ساخته و موجب انهدام تدریجی، اما مستمر محیط زیست گردد. این دستاوردها هر چند به لحاظ اجرایی هنوز به طور کامل استقرار نیافته اند اما نباید اهمیت آنها ناچیز جلوه داده شود چرا که به بهایی گزاف به دست آمده اند.

یکی از جلوه های حاکمیت صلاحیت انحصاری دولتها در بهره برداری از منابع طبیعی واقع در قلمرو آنها اعم از، خشکی دریایی و فضای بالای کشور و به تبع آن بازداشتن دولتهای دیگر از استفاده از آن منابع بدون رضایت دولت اخیر است از جمله مهمترین منابع تحت حاکمیت دولتها میتوان به منابع مرزی دولتها اشاره کرد هر دولتی تلاش دارد تا به بهترین شیوه ممکن

از این منابع بهره برداری کرده و عواید حاصل از آن را برای توسعه و بهبود زندگی شهروندان خود به کار گیرد.

جامعه بین‌المللی به شکلی که جوامع سیاسی مستقل، تحت عنوان دولت ملت وجود دارند، بروز خارجی نیافته است و دولت‌ها در انتخاب راه خود و چگونگی برقراری ارتباط با دولت‌های دیگر مختارند و بدون اراده آزاد خود هیچ الزام و تعهدی را نمی‌پذیرند در واقع اصل بر این است که دولت‌ها هیچ تعهد و تکلیفی در برابر دولت‌های دیگر ندارند مگر اینکه به موجب معاهده یا عرف مسلم وجود چنین تعهدی اثبات شود.

شک، اهمیت حاکمیت دولت‌ها بر منابع محیط زیست تحت سلطه خود که محل تلاقی دو موضوع مهم و مورد بحث محافل علمی، سیاسی و حقوقی جهان یعنی حقوق بشر و محیط زیست است، بر کسی پوشیده نیست زیرا حق حاکمیت دولت‌ها بر منابع محیط زیست به مثابه‌ی پیش‌نیازی برای دیگر حقوق بشر است چرا که برای بهره‌مند شدن انسان‌ها از این حقوق، فرض بر این است که آنان از حداقل سلامتی و تندرستی برخوردار باشند بدین ترتیب حق برخورداری از محیط زیست سالم را میتوان در بنیادی‌ترین حق شناخته شده در منشور ملل متحد، یعنی حق حیات یافت. در همین زمان شاخص کیفیت محیط زیست اکثر نقاط جهان به صورت ثابت در حال زوال و بدتر شدن است و تلاش‌های جهانی در رابطه به دستیابی به اهداف مهمی چون اهداف توسعه هزاره‌ی سوم مورد تردید و دور از دسترس به نظر میرسند این امر بدیهی است که آزادسازی روابط بین‌المللی پرتو معاهدات بین‌المللی میتواند به اهداف محیط زیست و توسعه روابط جوامع کمک کند با این وجود این امر خود مستلزم یکسان‌سازی میباشد (حسینی، ۱۳۹۰: ۷)

این یکسان‌سازی میتواند در مفاد مذاکرات بین‌المللی همچون برنامه مذاکرات دوجانبه و منطقه‌ای در رابطه با مشارکت در سطح ملی در سیاست‌گذاریهایی مرتبط با اهداف اقتصادی، اجتماعی، محیط زیست صورت گیرد.

بهترین راه حل ایجاد یک سری قواعد محکم چندجانبه است که هم دولت‌ها بتوانند از حد اکثر حاکمیت خود بر منابع کشورشان استفاده کنند و هم بتوانند راه‌های توسعه و روابط دولت‌ها را گسترش دهند و هم بتوانند از سواستفاده و تغییرات و خسارات زیست محیطی جلوگیری کنند. دولت‌ها به طرق مختلفی اختیارات و اقتدارات خود را به سازمان‌های بین‌المللی اعطا می‌نمایند برای تمیز و تشخیص اقسام گوناگونی اعطای اختیارات که در یک سوی آن روابط میان دولت و سازمان بین‌المللی از نوع نمایندگی است و در سوی دیگر اعطای اختیارات به معنای انتقال آنهاست و تفویض اختیارات هم مطرح است این طبقه بندی بر اساس میزان و اندازه‌های است که اختیارات از سوی دولت به سازمان بین‌المللی اعطا شده‌اند (ساروشی، ۱۳۹۰: ۵۲)

برای تشخیص میزان و درجه اختیارات اعطایی از سوی دولت‌ها سه شاخص وجود دارد که به واسطه آنها میتوان مشخص نمود که چه نوع رابطهای میان دولت و سازمان بین المللی برقرار شده است. اولین شاخص مساله بازگشت پذیری است، شاخص دوم میزان و درجه کنترلی که دولت بر اعمال اختیارات تویط سازمان به کار میبرد شاخص سوم حق انحصاری در استفاده از اقتدارات اعطایی را داراست و یا اینکه دولت‌ها این حق را برای خود محفوظ داشته اند که به موازات سازمان خود نیز این اختیارات را به کار بندند.

موارد نمایندگی و تفویض اختیار مشخصا بازگشت پذیر تصور میشوند، در صورتی که انتقال اختیارات را اصولا غیر قابل بازگشت تلقی می نماییم (زمانی، ۱۳۸۱: ۳۴)

مسئولیت بین المللی دولت در قبال اعمال ممنوعه

در عرصه ی محیط زیست ممکن است با نوعی، آلودگی که علی رغم اتخاذ تمام اقدامات احتیاطی ایجاد گردیده مواجه شویم. در چنین مواردی ظاهرا هیچ گونه تعدی و تجاوزی به قواعد حقوقی صورت نگرفته است و از این لحاظ نمی توان دولت مزبور را به خاطر اعمالش که خلاف موازین بین المللی نیست مسئول دانست در عین حال غیر منصفانه است که وضعیت فعلی کشور زیان دیده که بدون خطای خود متحمل خسارت شده است نادیده گرفته شود. به منظور رفع این نارسایی و نیاز مبرم حقوقی، کمیسیون حقوق بین الملل از سال ۱۹۸۰ تلاش خود را برای تهیه پیش نویس کنوانسیون جامع در مورد مسئولیت ناشی از اعمال منع نشده به وسیله ی حقوق بین الملل آغاز نمود. (همان)

در ابتدا قرار بود این نوع مسئولیت به حوزه ای خاص از حقوق بین الملل محدود نشود، اما پروفیسور باکستر "مخبر ویژه ی کمیسیون در گزارش مقدماتی خود خاطر نشان کرد که جلوه گاه اصلی مسئولیت بین المللی ناشی از اعمال منع نشده همواره مخاطرات زیست محیطی است. بر همین اساس، وی با موافقت کمیسیون حقوق بین الملل و کمیته ی ششم مجمع عمومی، تصمیم گرفت. کار خود در این عرصه را به مسائل زیست محیطی محدود کند نتیجه این که هدف کمیسیون حقوق بین الملل از ایده ی مسئولیت بین المللی برای اعمال منع نشده فراهم آوردن مبنای جبرانی برای فعالیتهایی است که در عین داشتن عوارض زیانبار از نظر اجتماعی کاملا سودمند و ضروری هستند. (همان، ۳۶)

نتیجه‌گیری

در شرایط کنونی عرصه زیست محیطی در جهان دارای اهمیت بسیاری است و دولتها با نهادها و وزارت خانه‌های مختلفی که دارند در زمینه به تعهدات و تکالیفی اقدام می‌کنند که به دولتی شدن حفاظت محیط زیست منجر شده است. وزارت آموزش و پرورش و آموزش عالی در زمینه آموزش محیط زیست، وزارت کشاورزی در زمینه حفاظت از منابع طبیعی و تغذیه سالم و محصولات تراریخته، وزارت کار در زمینه محیط زیست کارگری و ملاحظات بهداشتی و زیست محیطی مکان‌های شغلی، وزارت نیرو در زمینه انرژی و محیط زیست، وزارت کشور در زمینه‌ی پسماندهای عادی، حمل و نقل و ترافیک شهری، وزارت دارایی در خصوص مالیاتهای سبز و اعمال سیاستها، معافیتها و حمایت‌های مالی زیست محیطی، وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی در زمینه‌ی سلامتی و بهداشت عمومی، وزارت مسکن و شهرسازی در زمینه‌ی محیط زیست شهری، حفظ باغات و فضای سبز شهری و معماری منظر و همچنین چندین سازمان مستقل و وابسته دیگر که در این زمینه نقش فعالی در راهبری سیاستهای زیست محیطی ایفا می‌نمایند.

با توجه به بررسی حدود اختیارات دولت در زمینه حفظ محیط زیست و جلوگیری از آلودگی‌های آن اصل ۵۰ قانون اساسی ایران تضمین‌کننده توسعه پایدار محیط زیست در ایران است در این قانون بندها و تبصره‌های مختلفی مورد بررسی قرار گرفت که نشان داد اختیارات دولت و بخصوص رئیس‌جمهور به عنوان فرد اول دولت تا چه میزان است و چه اقداماتی در این زمینه باید انجام دهد. در خصوص اعطای هرگونه مجوز برای شکار، صید، بهره‌برداری و همچنین برای اکتشاف و بهره‌برداری مواد معدنی در مناطقی که به عنوان پارک ملی، آثار طبیعی ملی، پناهگاه حیات وحش و منطقه حفاظت شده تعیین شده‌اند، منوط به تصویب شورای کل حفاظت محیط زیست می‌باشد.

استفاده یک کشور از منابع طبیعی باید بر اساس مصرف انرژی آن باشد. به همین دلیل دولتها موظفند با اجرای طرح‌هایی مانند تعادل دامی و «ترخیص خروج حیوانات از جنگل‌ها و تأمین غذا و سوخت برای عشایر و جنگل‌نشینان» روند توسعه مولد و استفاده پایدار از منابع را حفظ کنند. مدیریت حفاظت از روستاها و منابع اساسی و ذخایر ژنتیکی سازماندهی تعادل محلی در مدیریت یکپارچه منابع اساسی و سیستم‌های مشارکت انسانی در برنامه ریزی، تصمیم‌گیری و اجرا شود.

در زمینه جهانی نیز یکی از اصول مهم حقوق بین‌الملل محیط زیست دامنه حاکمیت دولتها

و روابط بین آنها محسوب می شود که مرکب از سه مولفه حق دسترسی به اطلاعات زیست محیطی، مشارکت عموم در فرایند تصمیم سازی و تصمیم گیری و دسترسی و توسل به مراجع اداری و قضائی در حوزه محیط زیست است. شناسایی این اصل در اسناد مختلف بین المللی از جهات زیادی اهمیت دارد.

نخست با شناسایی این اصل در اسناد بین المللی و تکرار آن میتوان امیدوار بود که به تدریج مقدمات اولیه مربوط به فرایند شکل گیری قاعده عرفی در این حوزه فراهم شود.

دوم شناسایی و به اجرا گذاشتن حق بر محیط زیست سالم است چه اینکه اجرای مؤلفه های این اصل، به مفهوم حق بر محیط زیست سالم معنا میدهد. به رغم اینکه حق مزبور اساسی شده و در قوانین اساسی بسیاری از کشورها درج شده است ولی این امر به تنهایی کفایت نمیکند و باید به صورت محسوس به مرحله اجرا گذاشته شود.

سوم محور اصلی دامنه حاکمیت دولتها و روابط بین آنها معطوف به دولتها و قوانین اجرایی حاکم بر آنهاست است زیرا بدون مداخله دولتها در عمل این اصل مفهوم خود را از دست خواهد داد. دامنه حاکمیت دولتها و روابط بین آنها در حقوق بین الملل محیط زیست اهمیت زیادی دارد زیرا میتواند به خوبی در دو فرایند تصمیم سازی زیست محیطی و توسل به مراجع قضائی مشارکت نماید. اطلاعات تخصصی بعضی از سازمانها موسسات بین المللی زیست محیطی منبعی مفید برای تنظیم و تدوین برنامهها و سیاستهای محیط زیستی تلقی میشود که از آن جمله میتوان به تجربیات و همکاری این سازمانها برای انجام مطالعات مربوط به ارزیابی آثار زیست محیطی این اشاره کرد.

فهرست منابع

۱. اژدری، افسون (۱۳۹۲). نگرش کلی بر ساختار و وضعیت محیط زیست در برخی از کشورهای مختلف جهان و جمهوری اسلامی ایران، پورتال سازمانی حفاظت از محیط زیست.
۲. پورهاشمی، سید عباس؛ موسوی، مریم السادات (۱۳۹۰). مسؤولیت بین‌المللی دولت‌ها در حقوق محیط‌زیست، فصلنامه تحقیقات حقوق خصوصی و کیفری مقاله ۳، دوره ۷، شماره ۱.
۳. حسینی، سید آصف (۱۳۹۰). خرد و سیاست، وب سایت شخصی
۴. سعیدی، ندا؛ آقائی، سید داود (۱۴۰۰). تعهدات محیط زیستی دولت‌ها در کاهش مخاطرات زیست‌محیطی، مدیریت مخاطرات محیطی، دوره هشتم - شماره ۳.
۵. لشگری، فاطمه و میرسنجری، میر مهرداد (۱۴۰۰). نقش دولت سبز و دیپلماسی محیط زیست در برون رفت از چالش‌های اقلیمی در ایران، هجدهمین همایش ملی ارزیابی اثرات محیط زیستی با رویکرد اقلیمی در دوران پسا کرونا.
۶. دفتر حقوقی و امور مجلس سازمان حفاظت محیط زیست (۱۳۸۸)، حقوق محیط زیست (نظریه‌ها و رویه‌ها)، تهران، نشر خرسندی.
۷. زمانی، سیدقاسم (۱۳۸۱). توسعه مسئولیت بین‌المللی در چرتو حقوق بین‌الملل محیط زیست، مجله پژوهش‌های حقوقی، سال اول شماره ۱.
۸. ساروشی، دن (۱۳۹۰). سازمان‌های بین‌المللی و اعمال اختیارات حاکمیتی ترجمه دکتر پوریا عسکری، موسسه مطالعات و پژوهش‌های حقوقی.
۹. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران
۱۰. قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران
۱۱. قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران
۱۲. قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگلها و مراتع
۱۳. قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست
۱۴. قانون شکار و صید