

تحلیل نقش اسناد فرادستی و قوانین برنامه های توسعه جمهوری اسلامی ایران در حفاظت از محیط زیست

زینب عصمتی^{۱*}

esmati_tehranbar@yahoo.com

تهمینه عدالت جو^۲

تاریخ پذیرش: ۹۷/۱۱/۳

تاریخ دریافت: ۹۶/۹/۲۳

چکیده

حمایت قانونی از حق بر محیط زیست ابزاری در جهت نیل به حفاظت محیط زیست است. حق بر محیط زیست سالم به طور وسیعی در قوانین اساسی کشورهای در حال توسعه به رسمیت شناخته شده است. اما عدم انطباق اسناد بالادستی نظیر قانون اساسی، سیاست‌های کلی نظام و برنامه‌های توسعه و عدم یکپارچگی این قوانین در انطباق با محیط زیست، از جمله چالش‌های این حوزه محسوب می‌گردد. در قانون اساسی در اصل ۵۰ بحث محیط زیست مورد تاکید قرار گرفته و نقشه راه را تدوین گردیده است. در این اصل، حفاظت محیط زیست وظیفه عمومی تلقی می‌شود. موضوع محیط زیست در برنامه های مختلف توسعه، مورد توجه برنامه ریزان و سیاستمداران قرار گرفته است. علم به این که چه مقدار از تکالیف یک برنامه تحقق یافته است، می تواند ما را به سوی یک برنامه ریزی بهتر در آینده رهنمون سازد. در این مقاله، سعی شد تا احکام مرتبط با حوزه محیط زیست از برنامه های توسعه استخراج شده و عملکردهای صورت گرفته در آن حوزه مورد بررسی قرار گیرد. نتایج حاصل از تحقیق نشان می دهد که در برنامه‌های توسعه در حوزه محیط زیست، یا مواردی از برنامه اصلا اجرا نشده یا این که در صورت اجرا، خیلی ناقص بودند، لذا کارآمدی لازم را نداشتند. در حوزه محیط زیست چالش‌هایی وجود دارد که باید با دید نقادانه به آنها نگرست تا علاوه بر رفع چالش‌ها از مشکلات این بخش کاسته شود. نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران هم در نظر و هم در عمل مبتنی است بر پذیرش تلویحی حق بشر به محیط زیستی سالم، ولی برای این که این شناسایی و ابتناء از فواید عملی کامل برخوردار گردد، نهادهای مختلف حکومتی اعم از تقنینی، اجرایی و قضایی باید در ارتقای وضعیت موجود همت گمارند.

واژه های کلیدی: محیط زیست، حق بر محیط زیست، قانون اساسی، برنامه های توسعه، حقوق بشر.

۱- استادیار دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه آزاد اسلامی واحد کرج. * (مسوول مکاتبات)

۲- استادیار دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران غرب.

Analysis of the Role of the Upper Documents and Laws of Development Programs of the Islamic Republic of Iran in Protecting of Environment

Zeinab Esmati^{1*}

esmati_tehranbar@yahoo.com

Tahmineh Edalatju²

Admission Date: January 23, 2019

Date Received: December 14, 2017

Abstract

Legal protection of the right to the environment is a tool to achieve environmental protection. The right to a healthy environment is widely recognized in the constitutions of developing countries. However, the non-compliance of upstream documents such as the constitution, general policies of the system and development programs, and the lack of integration of these laws in compliance with the environment are among the challenges in this area. In the constitution, in principle 50, environmental issues are emphasized and a roadmap is drafted. In this principle, environmental protection is considered a public duty. The issue of environment has been considered by planners and politicians in various development programs. Knowing how much of a program's tasks have been accomplished can lead us to better planning in the future. In this article, it was tried to extract the provisions related to the field of environment from the development programs and to examine the actions taken in that field. The results of the research show that in the development programs in the field of environment, either some of the programs were not implemented at all or if they were implemented, they were very incomplete, so they did not have the necessary efficiency. There are challenges in the field of environment that should be looked at critically in order to reduce the problems of this sector in addition to solving the challenges. The legal system of the Islamic Republic of Iran is based both in thought and in practice on the implicit acceptance of human rights to a healthy environment, but in order for this recognition and foundation to enjoy full practical benefits, various governmental institutions, including legislative, executive and judicial, must They are working to improve the current situation.

Key words: Environment, The right to Environmen, Constitution, Development Programs, Human Rights.

1-Assistant Professor, Department of Law and Political Science, Karaj Branch, Islamic Azad University, Iran.

*(Corresponding Author)

2-Assistant Professor, West Tehran Branch, Islamic Azad University, Iran

مقدمه

حقوق بشر به معنی امتیازاتی است که هر فرد انسانی بر اساس ذات و شأن و مقام خویش، هم به نفس انسان بودن و هم به لحاظ نقش کلی در جهان هستی و در عرصه روابط جمعی از آن برخوردار است (۱). مقصود حقوق بشر، ایجاد و ارتقای شرایطی از زندگی است که به انسان به عنوان اشرف مخلوقات جامعه بشری امکان می دهد تا بدون موانع بتواند قابلیت و استعدادهای خود را متجلی سازد، موانعی که ساخته و پرداخته دست خود بشر بوده و برای افزایش دامنه اقتدار، بخشی از آنها به ضرر سایرین پدیدار می گردد (۲). وقتی از حقوق بشر صحبت به میان می آید، اصولاً از سه نسل حقوق بشری یاد می شود. حقوق بشر نسل اول یا حقوق مدنی و سیاسی، حقوق بشر نسل دوم یا حقوق اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و حقوق بشر نسل سوم یا حقوق همبستگی. ویژگی برجسته حقوق همبستگی، افزایش تعدد تابعان و واضعان حقوق و تکالیف بشری و تعمیم حق و تکلیف بین المللی به اشخاصی غیر از دولت هاست. یعنی در این چارچوب نه تنها کلیه دولت ها و افراد انسانی ذینفع هستند، بلکه همه آن ها در عین حال، مکلف به رعایت و تضمین اجرای حقوق یاد شده می باشند (۳) در حال حاضر، حق بر محیط زیست، توسعه یافته ترین موضوعی است که به عنوان حقوق همبستگی مورد بحث و تحلیل قرار گرفته است (۴) . به واقع، «حقوق بشر ناظر آن دسته از حقوقی است که هر انسان به حکم انسان بودن خود از آنها برخوردار می گردد، این دسته از حقوق انسانی می تواند فردی، جمعی، نسلی و جهانی باشد، به این معنا که لزوماً ناظر به وضعیت فرد در زمان و مکان خاص او نباشد (۵)» با وجود این فضای غالب در گفتمان حقوق بشر، فضای تضمین حق های افراد در برابر دولت است، فضایی که دولت را متعهد به تضمین حق ها می داند (۶)، به واقع از نظر تاریخی پردازش حق بر محیط زیست و تدوین آن به رشد سریع جمعیت جهان، انقلاب صنعتی و گسترش صنایع که خود با بهره برداری بی وریه از منابع طبیعی و تخریب در محیط انسانی و طبیعی همراه بوده، باز می گردد. اصل اول

اعلامیه محیط زیست انسان (اعلامیه استکهلم ۱۹۷۲)^۱ این حق یعنی بهره مندی همگان از محیط زیست مناسب با زندگی شرافتمندانه را اعلام می دارد و این حق را مکمل دو نسل دیگر حقوق بشر یعنی آزادی و برابری قلمداد می کند (۷). نیاز کشور در حال توسعه ای چون ایران به برنامه ریزی در حوزه محیط زیستی نه یک نیاز عادی که یک ضرورت اساسی است. ایران در هفتاد سال پیش، اولین برنامه توسعه اقتصادی خود را به تصویب رساند. این روند با وقفه ای چند ساله تا ابتدای انقلاب اسلامی همواره ادامه داشته است؛ اما امروز پس از گذر حدود هفتاد سال، همچنان شاهد بسیاری از اهداف محقق نشده هستیم و این در حالی است که ما همچنان به دنبال توسعه یافتن در ابعاد مختلف نیز بوده ایم. از طرف دیگر، کشورهایی که پس از ایران این راه را پیموده اند امروز به جمع کشورهای توسعه یافته پیوسته اند. این وضعیت ضرورت نگاهی دوباره به برنامه ریزی توسعه از یک سو و بهبود محیط زیست از سوی دیگر را روشن می سازد؛ موضوعی که در این مطالعه سعی شده است به آن پرداخته شود تا از این رهگذر، علاوه بر مبانی نظری موضوعات، احکامی را برای گنجاندن در برنامه آینده توسعه جمهوری اسلامی ایران تدوین نماید. بنابراین نوشتار، در دو بخش در پی پاسخ به سؤال تحقیق است. نخست، با از نظر گذراندن مبانی نظری، نظیر مفهوم محیط زیست، حفاظت از محیط زیست زمینه ورود به تجزیه و تحلیل اسناد بالادستی را فراهم می آورد. در بخش دوم، با بررسی قوانین و وضعیت حقوق زیست محیطی ایران، جایگاه و نقش این اسناد و قوانین را در حفاظت از محیط زیست تحلیل خواهد نمود.

- مفهوم محیط زیست و حفاظت از محیط زیست

بعضی از نویسندگان از این که بتوان تعریفی جامع و حقوقی از محیط زیست ارائه داد، اظهار تردید کرده اند. (۸) در معاهدات و کنوانسیون های بین المللی و قوانین اساسی بسیاری

1 - Treaty nations conference on the Environment in Stockholm in 1972.

- تجزیه و تحلیل اسناد بالادستی و وضعیت حقوق زیست محیطی ایران

نقش حقوق در حفظ محیط زیست بسیار حائز اهمیت می‌باشد. قوانین زیست محیطی قادر هستند تا به عنوان ابزاری الزام آور تلقی شوند. ابزاری که توسط مقام صلاحیتدار در جامعه و طی تشریفات معین تدوین و مورد پذیرش قرار می‌گیرند. الزامی بودن قواعد حقوقی در واقع، ضمانت اجرای جلوگیری و یا برخورد با رفتارهای زیان آور زیست محیطی را فراهم می‌آورد. این که به طور قطع حقوق محیط زیست بتواند همه مشکلات محیط زیست را حل کند، مسلماً عقیده ای دور از واقعیت است، ولی این که ابزارهای قانونی را به طور کلی به کنار نهمیم نیز نتیجه ای جزء فروپاشیدن حفاظت از محیط زیست را عاید ما نخواهد کرد. (۱۲). در جامعه، مکانیزم حفاظت محیط زیست تحت ۳ درجه قابل توصیف است: ۱- در درجه اول قوانینی مطمح نظر است که بیشتر ناظر بر اصول کلی قوانین اساسی در حقوق داخلی که یک حوزه وسیع از محیط زندگی است و اعلامیه یا قرارداد بین المللی در سطح جهانی که تعاریفی متضمن ارزش های زیست محیطی برای نگهداری و حفاظت در برابر تخریب را شامل می‌شود. ۲- در درجه دوم سیاست ها و خط مشی مربوط به محیط زیست در میدان عمل که باید به عنوان یک دستور مراقبتی با احترام به ارزش های زیست محیطی در انطباق با وضع اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی متداول در نظر گرفته شود. ۳- در درجه سوم اسناد حقوقی که در ارتباط با اهدافی بالا به وسیله سیاست های زیست محیطی مشخص شده اند. محتوای این اسناد می‌توانند اقتصادی، سیاسی، اجتماعی یا آموزشی باشند. اجرای این اسناد غالباً نیازمند حمایت افکار عمومی است (۱۳). کشور ما ایران کشوری در حال توسعه است و توسعه اقتصادی بر توسعه زیست محیطی ارجحیت دارد. کشور های توسعه یافته به مسائل زیست محیطی بیشتر از اقتصادی اهمیت می‌دهند و دلیل آن هم همان توسعه یافتگیشان است. در ادامه به بررسی و تحلیل برخی از این اسناد بالادستی و قوانین پرداخته می‌شود.

۱- محیط زیست در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

از کشورها از جمله قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تعریف حقوقی از واژه "محیط زیست" بیان نشده است. اما در برخی از کتب محیط زیست تعریف این واژه آمده است. در تعریف کلی از محیط زیست می‌توان گفت، محیط مادی مناسبی که وجود و استمرار حیات انسان و تمامی گیاهان و جانوران منوط به آن است مرکب از آب، هوا و ذرات معلق می‌باشد. در تعریف دیگر، محیط زیست به محیطی که فرایند حیات را فراگرفته و با آن برهم کنش دارد، تعبیر شده است. محیط زیست، از طبیعت، جوامع انسانی و نیز فضاهایی که با فکر و دست انسان ساخته شده اند تشکیل شده و کل فضای زیستی کره زمین را فرا می‌گیرد (۹).

ابهام در تعریف تفسیر ماهوی مربوط به معنای قانونی محیط زیست اشکالاتی را به وجود آورده؛ چرا که هیچ متن حقوقی محیط زیست را به صورت جامع و مانع تعریف نکرده است، بلکه در همه تعاریف تنها از سه عنصر طبیعت، منابع طبیعی، شهر و مناظر سخن گفته‌اند و حقوق و تکالیف را حول آن محورها بیان کرده‌اند. حق بر محیط زیست سالم تا حدی پیش رفته است که برخی آن را بخشی از حق حیات معرفی نموده اند (۱۰). در متون حقوقی محیط زیست، واژه‌ها و اصطلاحات متعددی بر "حفاظت" محیط زیست دلالت دارند، مانند حفاظت، صیانت، مراقبت، حفظ و بهبود، مدیریت که در کنار حفاظت دارای مفاهیم متعدد می‌باشند. ولی آنچه که از واژه "حفظ" محیط زیست می‌توان گفت مراقبت از وضع موجود و جلوگیری از بدتر شدن کیفیت محیط است. جامع ترین واژه و مفهوم اصطلاح Conservation است که هم مراقبت از وضع موجود محیط زیست و هم بهبود و ارتقای کیفیت آن تا حد مطلوب را در بردارد که در حقوق بین المللی محیط زیست از آن یاد می‌شود که همین معنی را ما در ماده ۱ قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست ۱۳۵۳ و اصلاحیه ۱۳۷۱/۸/۲۴ ایران داریم که گستره مفهومی و نظری واژه حفاظت، صرفاً مراقبت از وضع موجود آن نیست، بلکه همان طور که از عنوان قانون مزبور به خوبی بر می‌آید، بهسازی یا بهبود محیط زیست نیز داخل در آن حوزه است و تامین آن رسالت اصلی سازمان حفاظت محیط زیست و وظیفه همگان است (۱۱).

لکن توجه صریح و مستقیم به محیط زیست در اصل پنجاهم قانون اساسی، جایگاه حفاظت محیط زیست در جمهوری اسلامی ایران را پیش بینی می کند. اصل ۵۰، حاوی مسائل حقوقی بسیار مهمی است که درایت پیشنهاد کنندگان آن در قانون اساسی را نشان می دهد. پیش بینی اصل حفاظت برای محیط زیست پیوند غیر قابل تفکیک بین توسعه اقتصادی با محیط زیست، شناسایی تلویحی حق همگانی بر داشتن محیط زیستی سالم، در عین حال تکلیف آنان به تلاش برای ایجاد و حفظ محیط یاد شده، درک شخصیت حقوقی نسل های آینده و حق آنان در زمینه تولد در محیطی سالم و مناسب برای حیات پایدار، لزوم رعایت انصاف بین نسلی، توسط نسل حاضر و نسبت به نسل های آتی و پیش بینی اصل توسعه پایدار از مهمترین دستاوردهای حقوقی است که در مقام مقایسه با قوانین اساسی دیگر کشورها باعث شده قانون اساسی ایران در ردیف ممتاز قرار گیرد.

اصل ۵۰ قانون اساسی بر ضرورت انتقال محیط زیست سالم به نسل های آینده که باید در آن حیات اجتماعی روبه رشدی داشته باشند، تاکید می ورزد و ایران از اولین کشورهایی است که این حقوق را در متن قانون اساسی خود یادآور می شود. اصل پنجاه موضوع حفاظت را تنها وظیفه موسسات دولتی نمی داند، بلکه بر همگان تکلیف می کند که حفاظت از محیط زیست معنای نبودن "حق همگان بر محیط زیست" نیست مردم موظفند با رعایت تدابیر زیست محیطی حفاظت از محیط زیست در کنار حکومت، او را در انجام تکالیف اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی خویش مطابق تکالیف مقرر در قانون اساسی یاری نمایند و در عین حال، دولت نیز مکلف است در تدابیر و اقدامات مختلف قانونی، حفاظت محیط زیست را به عنوان ضابطه ای کلی، عام و مقدم به حساب آورد و برنامه های خود را با آن مطابقت داده و سازگار نماید. عدم مراعات این وظیفه از سوی دولت، سبب تخریب و آلودگی محیط زیست می شود که در نتیجه اولاً حق داشتن محیط زیستی سالم به عنوان یکی از اصول حقوق اساسی و عمومی نقض می شود. ثانیاً چون تمتع و استیفای واقعی و کامل سایر حقوق اساسی انسان مستلزم وجود

قانون اساسی ایران حاوی اصولی است که به طور مستقیم و غیر مستقیم به حفاظت از محیط زیست مربوط می شود یا برای حفاظت از آن قابل استفاده و استناد است. اصل ۵۰ قانون اساسی صریح ترین حکم قانونگذار اساسی در این زمینه است: «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. 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. (۱۴). اصل یاد شده بالا پیام آور این مهم است که مسائل زیست محیطی یک امر کاملاً فرابخشی بوده و می بایست کلیه آحاد جامعه به خصوص سازمان ها و دستگاه ها، هریک به فراخور توان و کارآیی تشکیلات خود در حفظ و نگهداری از محیط زیست به عنوان یک وظیفه عمومی از هر فعالیتی که با آلودگی و یا تخریب غیر قابل جبران محیط زیست همراه باشد، خودداری کنند. حدود بیش از شصت و یک کشور صراحتاً یا به صورت تلویحی در قوانین اساسی خود به حق بر محیط زیست اشاره دارند (۱۵). تاثیر پذیری اغلب آنها از تحولات حقوق زیست محیطی بشر در عرصه بین المللی به ویژه کنفرانس ۱۹۷۲ استکهلم کاملاً آشکار است و به طور خلاصه باید گفت اغلب این قوانین اساسی پس از دهه ۱۹۷۰ بر بازنگری جهت استقرار اصل مزبور همت گمارده اند (۱۶).

اگر چه موضوع حفاظت محیط زیست به طور خاص در اصل پنجاهم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران پیش بینی شده است. اما در اصول دیگر قانون اساسی نیز ابعاد مختلفی از مسائل زیست محیطی منعکس می شود. چه در فصل سوم "حقوق ملت" و چه در فصل چهارم که به اقتصاد و امور مالی اختصاص دارد، قانون اساسی به طور ضمنی ابعادی از محیط زیست را مدنظر قرار می دهد. حقوقی چون حق حیات، (اصل ۲۲)، حق بهداشت (اصل ۲۹)، منع اسراف و تبذیر در کلیه شئون اقتصادی (اصل ۴۳)، مدیریت انفال و ثروت های عمومی (اصل ۴۵) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، از جمله مواردی است که به هر حال با محیط زیست پیوند دارد.

قانون اساسی ایران در زمره نادرترین قوانین اساسی جهان است که به مشکلات جهان شمول زیست محیطی توجه دارد و این از افتخارات قانون گزاران کشور ماست. تفسیر اصل ۵۰ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران عبارت است از: ۱. تداعی کننده مفهوم توسعه ۲- اشاره به ظرفیت برداری (هر آلودگی و تخریبی که بیش از ظرفیت برد اکوسیستم باشد) ۳. اشاره به حفاظت محیط زیست ۴. وجود کلمه * یا * بین تخریب و آلودگی " یعنی هم تخریب ممنوع است و هم آلودگی " ۵. وجود کلمه * ممنوع است * . " یعنی هیچ جای جبرانی ندارد." ۶. در این اصل هم به محیط زیست انسانی اشاره شده و هم محیط زیست طبیعی. با توجه به این موضوع که اصل ۵۰ قانون اساسی یکی از جامع ترین اصول می باشد اما وضعیت زیست محیطی کشور ما این چنین تاسف آور می باشد. همچنین حفظ محیط زیست از نگاه رهبر معظم انقلاب آیت الله خامنه ای دارای اهمیت می باشد به طوری که ایشان در بخش هایی از سخنانشان فرمودند: «همه آنها موهبت است (مواهب طبیعی)، همه آنها هم مال شما است؛ حق ندارید تخریب کنید؛ نه باغ و بوستان را، نه جنگل را، نه مرتع و دشت را، نه کویر را؛ همه ی آنها متعلق به انسانها است؛ بایستی از اینها بهره ببرید» (۱۸).

یکی از نکات مهم در اصل پنجاهم قانون اساسی این است که وجود محیط زیست لازمه حیات متعالی بشر تلقی شده که نسل امروز و نسل های بعد باید در آن حیات اجتماعی روبه رشدی داشته باشند. به واقع می توان گفت قانون اساسی اولویت حفاظت محیط زیست برای حیات متعالی بشر در کلیت آن را پذیرفته است. طبیعی است، این توسعه اقتصادی و اجتماعی است که باید بر الزامات محیطی و زیستی تطبیق داده شود و نه این که حفاظت محیط زیست با توسعه تطبیق یابد و مرجع حل اختلاف و تصمیم گیرنده باید توجه داشته باشد که قانون اساسی اصل را بر حفاظت محیط زیست قرار داده است. نکته دیگری که بر مبنای اصل چهارم و پنجم قانون اساسی قابل استخراج است، محیط زیست را به مثابه ثروت عمومی تلقی نموده است. انفال و ثروت های عمومی از قبیل زمین های موات یا رها شده، معادن، دریاها دریاچه ها، رودخانه ها و سایر آب

محیطی سالم و مناسب است. آلودگی و تخریب محیط زیست سبب مخدوش شدن حقوق یاد شده می گردد. در واقع جرایم زیست محیطی، تخلفات و جرایم حقوق بشری را موجب می شود. جمله دوم اصل پنجاه قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، کم و بیش گویای وجود اصل مهم توسعه پایدار است که به عنوان اصل کلی حقوقی در حقوق محیط زیست بین المللی است. این اصل حاصل جمع مقتضیات رشد و پیشرفت اقتصادی با ضروریات زیست محیطی است. در جمله دوم اصل پنجاهم می گوید: 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." خطاب حکم یاد شده عموم افراد از یک سو و دولت از سوی دیگر است. در واقع از آنجا که حفظ محیط زیست، وظیفه همگانی است پس اقدامات آنان نباید موجب آلودگی و یا تخریب محیط زیست گردد. نکته دیگر در باب قسمت دوم، این اصل این است که مطلق تخریب محیط ممنوع نشده است بلکه " تخریب غیر قابل جبران " محیط زیست مورد تاکید قانون اساسی است، یعنی آن دسته از اقدامات و فعالیت های اقتصادی و غیر آن که با تخریب غیر قابل جبران محیط زیست "ملازمه" پیدا کند ممنوع است (۱۷).

اقدامات ممنوع از نظر این اصل را صرفا وقتی می توان تصور کرد که در عقیده عمومی مصادیقی کاملا شناخته شده و قطعی از اقدامات زیان بار زیست محیطی وجود داشته باشد. در این جا قید عبارت «تخریب غیر قابل جبران» مندرج در اصل ۵۰ قانون اساسی مفهوم توسعه پایدار را متزلزل می کند و می تواند اولویت توسعه را بر حفظ محیط زیست باعث شود، در حالی که پیشرفت نسل های حاضر و حتی آتی هرگز دلیلی منطقی بر غیر عادی کردن محیط زندگی و بستر حیات نسل های یاد شده نیست. در حقیقت نسل حاضر نمی تواند با ادعای آن که قصد پیشرفت فزاینده و حصول امکانات بیشتر رفاهی برای نسل حاضر و حتی نسل آتی را دارد، محیط زندگی نسل حاضر و آتی را از کیفیتی که لازمه یک زندگی متعادل و پایدار است، خارج کند. ضمن آن که این گونه اقدامات، سوء استفاده از امانتی است که نسل های گذشته به نسل حاضر سپرده اند تا آنها را صحیح و سالم به نسل های فردا تحویل نمایند.

این نکته را به ذهن متبادر می کند که بازیگران محیط زیست ایران اعم از توده های مردم، جامعه دانشگاهی، بنگاه های اقتصادی و در رأس همه دولت، در زمینه حفاظت از محیط زیست و جلوگیری از گسترش و تخریب و آلودگی ناموفق بوده اند (۲۲).

وظیفه عمومی تلقی کردن حفاظت از محیط زیست و توسعه پایدار وابسته به آن، بعد پر اهمیت دیگری را مورد تاکید قرار داده است. اصل پنجاهم همراه برخی از اصول دیگر قانون اساسی در برگیرنده وظایف و تکالیف افراد در مقابل یکدیگر است. چنان که می توان نتیجه گیری کرد تلاش برای به وجود آوردن یک جامعه مدنی در ایران یکی از الزامات محسوب می شود و قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران ایجاد جامعه مدنی را در ایران مورد توجه قرار داده است (۲۳). آلودگی محیط زیست در چهار محور مورد نظر می باشد: آلودگی آب، آلودگی هوا، آلودگی خاک و آلودگی صوتی. هرکدام از این آلودگی ها مانع از بهره مندی افراد انسانی از محیط زیست سالم و پاکیزه خواهد بود. طبق ماده ۹ قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست، منظور از آلودگی محیط زیست عبارت است از پخش یا آمیختن مواد خارجی به آب یا هوا یا خاک یا زمین به میزانی که کیفیت فیزیکی یا شیمیایی یا بیولوژی آن را به طوری که زیان آور به حال انسان یا سایر موجودات زنده یا گیاهان و یا آثار و ابنیه باشد، تغییر دهد (۲۴). در این ماده به آلودگی صوتی اشاره نشده است ولی، با افزایش زندگی ماشینی به نظر میرسد ضروری است مقرر اتی در مورد آلودگی صوتی نیز وضع شود چرا که صدای مزاحم از عوامل آلوده کننده محیط است و زبانهای جسمی و روانی فراوانی را به وجود می آورد. طبق بند ۲۰ ماده ۵۵ قانون شهرداری، شهرداری مکلف است نسبت به تعطیل یا تخریب و انتقال کارخانه ها، کارگاهها و به طور کلی مشاغل و کسبهایی که ایجاد مزاحمت و سروصدا می کنند اقدام کند. بنابراین برای پیشگیری و سرکوب جرایم به خصوص جرایم زیست محیطی از تمامی ظرفیت های اجتماعی باید استفاده شود و در این بین سازمانهای غیر دولتی نقش بسیار مثبتی ایفا می کنند و در ارتباط با جرایم سبز میتوانند با

های عمومی، کوه ها، دره ها، جنگلها، نزارها، بیشه های طبیعی، مراتعی که حریم نیست، ارث بدون وارث و اموال مجهول المالک و اموال عمومی که از غاصبین مسترد می شود در اختیار حکومت اسلامی است، تا بر طبق مصالح عامه نسبت به آنها عمل نماید. ترتیب و تفصیل استفاده از هر یک را قانون معین می کند. قوانین عادی نیز حفاظت از گونه های طبیعی به منزله ثروت عمومی مورد شناسایی قرار گرفته است. اولین مصوبه در این خصوص طرح قانونی راجع به شکار مصوب ۱۱ بهمن ماه ۱۳۳۵ مجلسین بود که حمایت از نسل حیوانات با هدفی خاص مورد توجه قرار گرفت (۱۹). همچنین قانون شکار و صید ۱۳۴۶ نقش موثری در حفاظت از اکوسیستم ایفاء نمود تا این که قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست در ۱۳۵۳/۳/۲۸ به تصویب رسید و مدیریت زیست کشور به یک سازمان واگذار گردید که سازمان حفاظت محیط زیست وظیفه حفاظت و بهبود محیط زیست را عهده دار گردیده، البته باید گفت در نظام حقوقی ایران و بر اساس اصل پنجاهم، حفاظت از محیط زیست بر عهده عموم گذارده شده است. بنابراین حفظ محیط زیست وظیفه عمومی بوده که شامل دولت و شهروندان می شود (۲۰). لازم به ذکر است که بر مبنای اصل یاد شده پیوندی میان اقتصاد و حفظ محیط زیست برقرار شده است که البته نمی توان این گونه تفسیر نمود که فعالیت در اقتصادی که به تخریب محیط زیست منجر می شود مانعی نخواهد داشت (۲۱). لذا در فعالیتهای اقتصادی حفاظت از محیط زیست در اولویت قرار می گیرد. هر چند اصل پنجاهم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به صراحت حفاظت از محیط زیست را یک وظیفه عمومی بیان داشته اما علی رغم این تصریح قانونی وضعیت محیط زیست در ایران به شدت نگران کننده شده است، به طوری که بنا به گزارش شاخص عملکرد محیط زیست در سال ۲۰۰۶ رتبه ایران از میان ۱۳۳ کشور جهان با عدد شاخص ۷۰ در مقام ۵۳ قرار گرفته است. در دوره ارزیابی بعدی در سال ۲۰۰۸ رتبه عملکرد ایران با ۱۵ پایه نزول به ۶۸ می رسد و در آخرین رده بندی در سال ۲۰۱۰ نیز با ۱۰ پایه نزول به رتبه ۷۸ تنزل یافته است. انتشار این آمار رسمی

الگوی رویکرد استفاده از فناوری های نوین سازگار با محیط زیست، توجه جدی به حوزه پدافند غیرعامل در سیاست های ابلاغی، فرهنگ سازی و استفاده از ظرفیت بالای امر به معروف و نهی از منکر، استفاده از مشارکت مردم و فعالان محیط زیست و توجه به آموزه های دینی و فرهنگ ایرانی اسلامی از دیگر موضوعات مورد توجه در سیاست های ابلاغی است. ضرورت استقرار نظام حسابرسی محیط زیستی، مدیریت تغییرات اقلیم، مقابله با تهدیدات محیط زیستی، تعادل بخشی بین فعالیت های توسعه ای و محیط زیست، تعاملات منطقه ای و بین المللی و دیپلماسی محیط زیستی برای رسیدن به توسعه پایدار از دیگر اهداف این سیاست است (۲۷).

متناسب با سیاست های کلی محیط زیست، اقدامات خوبی توسط دولت و مجلس صورت گرفته است. پیگیری لویحی توسط دولت که در مجلس بلا تکلیف ماندند به تصویب برسند و قانون جلوگیری از آلودگی هوا، حفاظت از تالاب ها، خاک و ارزیابی زیست محیطی نیز در دستور کار دولت قرار دارد. به دیپلماسی محیط زیستی نیز در سیاست های ابلاغی اشاره شده است که بر این اساس تفاهم نامه هایی با کشورهای مختلف در زمینه محیط زیست منعقد شد و گزارش گرد و غبار نیز تهیه و به برنامه محیط زیست ملل متحد ارسال شد. در مجلس نیز اقدامات خوبی در راستای سیاست های ابلاغی صورت گرفت که تنقیح قوانین و بررسی وضعیت قوانین محیط زیستی برخی از آنها است. در قوه قضاییه نیز توجه ویژه ای به بحث سیاست های ابلاغی در زمینه محیط زیست شد که مهمترین آن بحث برخورد با زمین خواری و جلوگیری از تصرفات است، و صدور احکام محیط زیستی خوبی برای متخلفان این عرصه می باشد و ایجاد شعب تخصصی در دستگاه قضا هم در حال انجام است. براساس سیاستهای کلی محیط زیست «مدیریت جامع، هماهنگ و نظام مند منابع حیاتی (از قبیل هوا، آب، خاک و تنوع زیستی) مبتنی بر توان و پایداری زیست بوم با افزایش ظرفیت ها و توانمندی های حقوقی و ساختاری مناسب همراه با رویکرد مشارکت مردمی» به عنوان یک رویکرد حفاظتی پیش بینی و ابلاغ گردیده است. در این رویکرد به نظام دموکراسی مشارکتی به عنوان نسخه مدیریت زیست محیطی

حساس سازی افکار عمومی و اطلاع رسانی نقش مهمی در حمایت از محیط زیست و جلوگیری از جرایم سبز داشته باشند (۲۵). علاوه بر قانون اساسی با ملاحظه سند چشم انداز، سیاستهای کلی محیط زیست و قوانین برنامه ای می توان مسئولیت های دولت را در نگرش حق محوری به محیط زیست مورد ارزیابی قرار داد.

۲- محیط زیست در سند چشم انداز بیست ساله ۱۴۰۴ جامعه ایرانی در افق این چشم انداز چنین ویژگی هایی خواهد داشت: نهاد مستحکم خانواده به دور از فقر، فساد، تبعیض و بهره مند از محیط زیست مطلوب، برخوردار از سلامت، رفاه، امنیت غذایی، تأمین اجتماعی، فرصت های برابر، توزیع مناسب درآمد. لذا در سند چشم انداز تصویری که از محیط زیست در چشم انداز ارایه شده است یک محیط زیست مطلوب است ولی تعریف محیط زیست مطلوب تعریف نشده است (۲۶).

۳- سیاست های کلی نظام درباره محیط زیست سیاست های ابلاغی به آن جهت از اهمیت فوق العاده ای برخوردار است که براساس قانون اساسی، سیاست های کلی در حوزه های مختلف پس از ابلاغ رهبری به عنوان یکی از مهمترین اسناد بالادستی، روشنگر و هدایتگر قوانین و برنامه های کشور است. حضرت آیت الله خامنه ای رهبر معظم انقلاب اسلامی در اجرای بند یک اصل ۱۱۰ قانون اساسی، در نامه ای به رؤسای قوا، سیاست های کلی محیط زیست را ابلاغ کردند. سیاست های کلی محیط زیست، ۱۵ بند دارد. توجه به منابع حیاتی از جمله هوا، آب، خاک و همچنین تنوع زیستی از جمله مواردی است که در سیاست های کلی مورد توجه جدی قرار گرفته است، ضرورت اجرای مدیریت یکپارچه محیط زیست در کشور از دیگر موضوعات مورد تاکید در سیاست های ابلاغی است و بر این اساس استوار است که تمام اقدامات توسعه ای در کشور متناسب با ظرفیت زیستی باشد و البته تاکید می شود که آلاینده گی و تخریب محیط زیست باید جرم انگاری شود. اقتصاد سبز، استفاده از ابزار مالی، وضع عوارض و مالیات های محیط زیستی، درونی کردن هزینه های محیط زیست در محصولات، اصلاح الگوی توسعه تولید، توزیع و مصرف فناوری های نوین،

اشاره شده است. اما همچنان نقش محوری دولت در مقایسه با مدل‌های دیگر سیاست گذاری زیست محیطی از جمله مدل مشارکت عمومی یا مدل حفاظت منهای دولت پر رنگ دیده شده است. این رویکرد در برنامه های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی نیز غالباً مورد توجه بوده است (۲۸).

۴- محیط زیست در قوانین برنامه های توسعه پنج ساله در عصر حاضر، محیط زیست از اهمیت و جایگاه بسیار مهمی نزد ملت ها و دولت ها برخوردار است، چرا که امروزه، محیط زیست در حمایت از توسعه چهار نقش مهم را برعهده دارد که عبارت است از: حمایت از زندگی، عرضه منابع طبیعی، جذب ضایعات محصولات، خدمات رفاهی. در واقع، این چهار نقش جزء وظایف تفکیک ناپذیر محیط زیست است (۲۹).

۴-۱- قانون برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی این برنامه به لحاظ شکلی جامع ترین برنامه توسعه ایران از ابتدا تاکنون به شمار می آید. در این برنامه، تنها تبصره ۱۳ به صورت مستقیم به امر حفاظت از محیط زیست می پردازد. مطابق تبصره ۳، دولت در این برنامه با اتخاذ سیاست های مبتنی بر بازار که با ایجاد انگیزه، بخش خصوصی را راغب به حل مشکل عوارض خارجی می کند، سعی در حل مسایل زیست محیطی است. به عبارتی دولت در این برنامه و در قالب تبصره ۱۳ از طریق برقراری سیستم مالیات و یارانه بر عملکرد بازار و عوارض خارجی درصدد تاثیر بر عوارض زیست محیطی بر اقتصاد بوده است. در برنامه اول توسعه، کلیه طرح های عمرانی به صورت ملی اجرا شد و فاقد هر گونه طرح استانی بود و تنها استثنا در این مورد مربوط به سال ۱۳۷۲ بوده که بر اساس اعتبارات تعیین شده عمرانی وضعیت محیط زیست استان ها برای بررسی روند گذشته، حال و تصویری از آینده در کلیه استان ها و همچنین بررسی آلودگی های زیست محیطی ناشی از فعالیت های معدنی در برخی از استان ها به اجرا درآمد و مورد استقبال قرار گرفت که این امر باعث ایجاد زمینه های لازم برای اجرای طرح های استانی در برنامه دوم شد (۳۰). در برنامه اول توسعه بخش محیط زیست در قالب اهداف کیفی مطرح شد و فاقد هرگونه هدف کمی بود.

۲-۴- قانون برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی برنامه دوم توسعه، در شرایطی متفاوت تر از برنامه اول توسعه و با دیدگاه های نوینی که در سطح بین المللی در ارتباط با مقولات محیط زیست مطرح بود، تدوین شد زیرا مقارن با تدوین این برنامه کنفرانس سران زمین در ریودوژانیرو (۱۹۹۲ میلادی) برگزار و موضوع ها و مسایل نوینی در ارتباط با محیط زیست و توسعه مطرح شد که این موضوع ها به نحوی در برنامه توسعه بازتاب یافت. این مسأله باعث شد تا هدف کلی برنامه دوم توسعه نیز تحت تاثیر این بیانیه قرار گیرد و برای نخستین بار مفهوم توسعه پایدار وارد برنامه های توسعه شد. قانون برنامه دوم توسعه، مشتمل بر ۱ ماده واحده و ۱۰۱ تبصره، سه تبصره آن به صورت مستقیم بر حفاظت محیط زیست و منابع طبیعی تاکید می نماید. ضمناً به منظور حمایت و احیای منابع طبیعی و جلوگیری از تعدی و ممانعت از معاملات اراضی منابع طبیعی، قانون گذار در چند تبصره، دولت را مکلف به اجرای اقدامات مناسب از قبیل، لویح بودجه سالانه، فعالیت های اقتصادی، کشاورزی و صنعتی می نماید. به طور کلی در این برنامه با سه تبصره فوق، حفظ جنگل ها و ممانعت از آلودگی آب و هوا مورد توجه قرار گرفت و به صورت سه تبصره حفاظت از منابع طبیعی با تأکید بر جنگل ها و تضمین بهره برداری پایدار از منابع و پیشگیری از آلودگی هوا و آب آورده شد (۳۱). در هدف کلی برنامه دوم توسعه تأمین رشد و توسعه پایدار اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی به منظور نیل به رشد و توسعه متعادل مناطق مختلف و تلاش در راستای بهبود کیفیت محیط زیست و احیا و بازسازی بخش های آسیب دیده آن، مصوب شد. یکی از تفاوت های اساسی برنامه دوم توسعه با برنامه اول، گنجانیدن اهداف کمی در این برنامه بود.

جالب این که بند ب تبصره ۸۲ قانون برنامه دوم توسعه جمهوری اسلامی ایران دولت را مکلف به کاهش میزان آلودگی هوای ۷ شهر بزرگ کشور «در حد استاندارد سازمان بهداشت جهانی» نموده که آیین نامه اجرایی آن باید تهیه و به تصویب هیأت وزیران برسد. به همین نحو این مقرر دوبره در بند «د» ماده ۱۰۴ قانون برنامه سوم توسعه مصوب ۱۳۷۹/۱/۱۷ نیز

ماده ۱۰۴ را می توان تلاش قانون گذار در جهت ایجاد باورهای افراد جامعه برای اهمیت حفظ محیط زیست قلمداد نمود اما، به دلیل نگاه برنامه ریز برای ایجاد باور از بالا به پایین و عدم خودجوش بودن آن توفیق چندانی با توجه به عملکرد شاخص های زیست محیطی نداشته است. در بند ج ماده ۱۰۴ نوع نگاه به مسایل زیست محیطی در قوانین کشور تغییر می کند. به موجب قوانین دائمی، اولین راه حل و تقابل با منابع آلاینده ثابت مانند کارخانجات و کارگاه ها پس از ابلاغ اخطاریه و عدم رفع آلودگی، صدور دستور توقف فعالیت منبع یاد شده یا به اصطلاح متداول ومرسوم، پلمپ و تعطیلی کارخانجات و کارگاه ها است، مطابق بند ج ماده ۱۰۴ تعطیلی کارخانه آخرین راه حل و اقدام محسوب می شود و طی این مدت، منابع آلاینده مخرب محیط زیست می بایست جریمه ای متناسب با خسارات وارده شده به محیط زیست را تقبل نموده و به دولت بپردازند. همچنین در دوران انتهایی برنامه سوم سند نهایی آمایش سرزمین تدوین و منتشر شد (۳۲).

سیاست هایی که در برنامه های گذشته بیشتر بر سیاست های انفعالی و واکنشی متمرکز بود، به اتخاذ سیاست های فعال و پیشگیرانه معطوف شد. به عنوان نمونه، ماده ۱۰۴ قانون برنامه سوم، محتوای نهاد توسعه پایدار را چنین مورد تاکید و شناسائی قرار داده است: 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 براساس توان بالقوه منابع صورت گیرد...». در قانون برنامه سوم توسعه که مهمترین پیشرفت زیست محیطی را با تکیه بر مفهوم پایداری توسعه در حقوق ایران وارد نموده، توسعه پایدار به صراحت از نظر مفهومی مورد قبول قرار گرفته، اما هنگامی که مساله تعارض جدی توسعه و حفاظت محیط زیست مطرح می شود و حامیان توسعه اعتنائی به تذکرها و ممانعت های سازمان حفاظت محیط زیست نمی نمایند، قانونگذار سازمان یاد شده (و نه حامیان توسعه) را ملزم نموده که تدابیر خود را به نحوی بر پروژه های توسعه ای بزرگ تحمیل کند که «پروژه های یاد شده متوقف نگردد». ماده ۱۰۵ این قانون (که در قانون برنامه چهارم نیز تنفیذ شده است) مقرر داشته که:

تکرار شده است. بدین منظور صرفاً «آیین نامه اجرایی بند «الف» تبصره ۸۲ قانون برنامه پنج ساله دوم توسعه جمهوری اسلامی ایران مورخ ۱۳۷۷/۷/۲۲ به تصویب هیأت وزیران رسیده است که ماده (۱۰) آن مقرر می دارد «به منظور کاهش آلودگی هوای شهرهای یاد شده در بند «ب» تبصره ۸۲ قانون برنامه پنج ساله دوم توسعه در هر یک از استان های ذی ربط، کمیته ای تشکیل خواهد شد تا ضمن تدوین طرح ها و روش های کوتاه مدت و میان مدت، راهکارهای مناسب و عملی در جهت کاهش مؤثر و سریع آلودگی هوای شهرهای مورد نظر را تنظیم و به اجرا درآورند» جای آن داشت که این آیین نامه به تدوین برنامه مشخصی برای کاهش عملی آلودگی هوا می پرداخت تا به هدف مقرر در بند ب تبصره ۸۲ قانون یاد شده جامه عمل می پوشانید و از بسط و تراکم قانونگذاری پیشگیری می کرد، یا این که حداقل در جهت تشریح وظایف کمیته های اشاره شده و تقویت امکانات و اختیارات اجرایی آنان مقررات لازم را تدوین می کرد. هر چند که در عمل نیز این کمیته ها کارایی مشخصی نداشته اند.

۳-۴- قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی برنامه سوم توسعه ۸۳-۷۹ در حالی آغاز شد که تجارب خوبی از برنامه های گذشته محیط زیست حاصل شده بود و به همین دلیل این برنامه از جامعیت بیشتری برخوردار بود. جایگاه محیط زیست در برنامه سوم توسعه نسبت به برنامه های گذشته از وزن بیشتری برخوردار شد و بر ادغام و ملاحظات زیست محیطی در فرآیندهای برنامه ریزی بیش از پیش تأکید شد.

فصل ۱۲ قانون برنامه سوم توسعه تحت عنوان "سیاست های زیست محیطی" شامل دو ماده است که در حوزه فعالیت های فرابخشی به مسئله محیط زیست می پردازند. تحقق بخش قابل توجهی از رهنمودهای کلی زیست محیطی در گروه رویکرد، سیاستها، طرح ها و پروژه های دستگاههای ذیربطی است که فعالیت آنها بر محیط زیست و منابع طبیعی اثر مهمی دارد، لذا به این منظور، مواد ۱۷ (بند الف)، ۶۱ (بند ب، قسمت یک)، ۸۵ (بند ج قسمت یک)، ماده ۱۱۴ (بند ب)، ماده ۱۲۱ (بند الف)، ماده ۱۳۴ و ۱۷۳ در این برنامه از این حیث بوده اند. بند ب

انتشار آنها پرداخته است و تنها مصوبه ای است که فهرست مواد آلاینده را مشخص می کند.

۴-۴- قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی قانون برنامه چهارم توسعه حاوی ۱۶۱ ماده و ۴۳ تبصره و ۹ ضمیمه است. این قانون، دارای ۶ بخش عمده است که بیانگر محورهای اصلی برنامه هستند و ۱۵ فصل ذیل آنها است. بخش یا محور دوم قانون اختصاص به "حفظ محیط زیست، آمایش سرزمین و توازن منطقه ای" دارد. تعداد موارد اصلی قانون برنامه چهارم در زمینه حفظ محیط زیست به ۱۵ ماده و یک تبصره می رسد، ضمن آن که مواد دیگر نیز در همین قانون به محیط زیست ارتباط پیدا می کند، که در برخی موارد اهمیت آن ها، کمتر از مواد فصل پنجم نمی باشد. تعداد مواد مرتبط نیز بالغ بر ده ماده است (۲۰، ۲۲، ۳۱، ۳۲، ۳۴، ۳۶، ۱۷، ۱۴، ۳، ۱۳۵، ۱۴۰، ۱۱۷، ۵۹، ۷۲، ۴۳). یکی از مشخصات شکلی قانون برنامه چهارم که در قوانین برنامه ای قبلی وجود نداشت، تنفیذ و تدوam مواد قانون برنامه سوم بدون هیچ گونه تغییر است. در خصوص موارد زیست محیطی نیز، ۹ ماده و بند از مواد قانون برنامه سوم عینا تنفیذ شده است (۳۳).

برنامه چهارم توسعه ۸۹-۸۴ چه از نظر جامعیت و چه از منظر تأکید بر اصول و مبانی توسعه پایدار، تکامل یافته تر از برنامه سوم بود که بازتاب آن را به خوبی می توان در اسناد بالادستی از جمله سند چشم انداز، سیاست های کلی برنامه چهارم توسعه و مواد ۵۸ تا ۷۱ در فصل مجزایی تحت عنوان «حفظ محیط زیست» مشاهده کرد. علاوه بر مواد قانونی یادشده، در برخی از مواد قانونی سایر فصول برنامه چهارم توسعه نیز به طور تلویحی بر رعایت ملاحظات زیست محیطی تأکید شده که این موضوع از توجه بیشتر سیاستگذاران و تصمیم گیران به حفاظت از محیط زیست حکایت می کند.

ماده ۵۹ قانون برنامه چهارم مقرر نموده: «سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور مکلف است با همکاری سازمان حفاظت محیط زیست و سایر دستگاههای مرتبط به منظور برآورد ارزش های اقتصادی منابع طبیعی و زیست محیطی و هزینه های

«کلیه طرح ها و پروژه های بزرگ تولیدی و خدماتی باید پیش از اجرا و در مرحله انجام مطالعات امکان سنجی و مکان یابی، براساس ضوابط پیشنهادی شورای عالی حفاظت محیط زیست و مصوب هیأت وزیران مورد ارزیابی زیست محیطی قرار گیرد. رعایت نتایج ارزیابی توسط مجریان طرح ها و پروژه های مذکور الزامی است. نظارت بر حسن اجرای این ماده برعهده سازمان برنامه و بودجه می باشد. تبصره "سازمان حفاظت محیط زیست موظف است راهکارهای عملی و اجرائی پروژه های عمرانی و اشتغال زائی در مناطق حفاظت شده را به طریقی فراهم نماید که ضمن رعایت مسائل زیست محیطی، طرح های توسعه عمرانی متوقف نگردد." هرچند این ماده به صورت صریح به برتری ملاحظات توسعه ای بر حفاظت محیط زیست اشاره نکرده، اما به صورت ضمنی چنین دیدگاهی را پرورش داده است. به واقع، سازمان تنها در صورتی می تواند ملاحظات زیست محیطی خود را تحمیل کند که با ارایه راهکارهای جایگزین و ارایه طریق به مجریان طرح های مذکور، مانع از توقف اصل فعالیت آنها نشود. در غیر این صورت، رعایت مسائل زیست محیطی به عنوان مانع توسعه و غیرقابل حمایت خواهد شد. لازم به ذکر است که خوشبختانه تبصره مذکور در ماده ۱۹۲ قانون برنامه پنجم توسعه حذف و مقرر گردید به منظور کاهش عوامل آلوده کننده و مخرب محیط زیست کلیه واحدهای بزرگ تولیدی، صنعتی و عمرانی و خدماتی و زیر بنایی موظفند طرح ها و پروژه های بزرگ تولیدی، خدماتی و عمرانی خود را، پیش از اجرا و در مرحله انجام مطالعات، امکان سنجی و مکان یابی بر اساس ضوابط مصوب شورای عالی حفاظت محیط زیست مورد ارزیابی اثرات زیست محیطی قرار دهند. رعایت نتیجه ی ارزیابی ها توسط مجریان طرح ها و پروژه ها الزامی است.

بر طبق بند «ج» ماده (۱۰۴) این قانون، واحدهای تولیدی موظفند برای کاهش عوامل آلاینده محیط زیست برای تطبیق مشخصات فنی خود با ضوابط محیط زیست و کاهش آلودگی ها اقدام کنند. از این لحاظ آیین نامه اجرایی این بند نیز به تدوین فهرست مواد آلاینده محیط زیست از جمله هوا و حد مجاز

ناشی از آلودگی و تخریب محیط زیست در فرآیند توسعه و محاسبه آن در حساب های ملی، نسبت به تنظیم دستورالعمل های محاسبه ارزش ها و هزینه های موارد دارای اولویت از قبیل؛ جنگل، آب، خاک، انرژی، تنوع زیستی و آلودگی های زیست محیطی در نقاط حساس اقدام و در مراجع ذی ربط به تصویب برساند. ارزش ها و هزینه هایی که دستورالعمل آنها به تصویب رسیده، در امکان سنجی طرح های تملک دارائی های سرمایه ای در نظر گرفته خواهد شد» .

اتخاذ تدریجی اصل توسعه پایدار در قوانین ایران به ویژه قانون پنج ساله چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، مواد (۶۴ و ۶۵) نشان از علاقه قانونگذار به ایجاد تدریجی پیوندی مطلوب میان حفظ محیط زیست و توسعه صنعتی و اقتصادی دارد.

بر طبق بند «الف» ماده (۶۱) این قانون، دولت مکلف است تا در طول برنامه چهارم «اقدام به آغاز طرح خود اظهاری برای پایش منابع آلاینده کند. بدین نحو که کلیه واحدهای تولیدی، خدماتی و زیربنایی باید براساس دستورالعمل سازمان حفاظت محیط زیست نسبت به نمونه برداری و اندازه گیری آلودگی ها و تخریب های خود اقدام و نتیجه را به سازمان یاد شده ارایه دهد. در صورت مدون و اجرا شدن این طرح توسط دولت، اقدام مؤثری در راستای کنترل انتشار آلودگی به ویژه در زمینه آلودگی هوا می تواند صورت بگیرد. البته این طرح نیازمند یک برنامه اجرایی گسترده برای تعیین سازوکارهایی اجرایی آن، مانند نحوه نمونه برداری آلودگی ها، مرجع مسئول تعیین آلودگی، حد مجاز آلودگی (برای آلاینده هایی که حد مجاز انتشار آن معین نشده است). و واحدهای مشمول این طرح است. با این حال دستورالعمل یاد شده در این بند تاکنون به تصویب سازمان نرسیده؛ در حالی که اصولاً برای تضمین کنترل مؤثر انتشار آلودگی تقویت سازوکارهای نظارتی و بازرسی سازمان، بر واحدهای آلاینده ضروری است. بند الف ماده ۶۲ این قانون نیز دولت را مکلف به کاهش میزان آلودگی هوای ۸ شهر بزرگ کشور در حد استاندارد مصوب شورای عالی حفاظت محیط زیست کرده که آیین نامه اجرایی آن باید تهیه و به تصویب هیأت وزیران برسد.

۴-۵- قانون برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی این قانون مشتمل بر سه بخش و سیزده فصل در تاریخ ۱۳۸۹/۱۰/۱۵ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. افزایش فعالیت و بهره برداری بی رویه از منابع طبیعی، اکوسیستم های طبیعی و انواع گونه های گیاهی و جانوری محیط زیست کشور را علیرغم تصویب و اجرای برنامه های توسعه در استانه برنامه پنجم توسعه در معرض خطر جدی قرار داده است. از این رو حفاظت می تواند تا حدودی از زیاده تخریب و آسیب های محیطی بکاهد. برای تحقق این هدف سیاست های حفاظتی گوناگونی در برنامه های قبلی به کار گرفته شده اند، اما شرایط زیستی کشور بدتر شده است. از این رو بخشی به عنوان محیط زیست در این برنامه گنجانده شده و مستقیم به امور محیط زیست در قالب مواد ۱۸۷ تا ۱۹۳ می پردازد. علاوه بر آن مواد ۱۳۵، ۱۳۴، ۱۳۴، ۱۳۸، ۱۳۹، ۱۴۰ نیز به موضوع محیط زیست می پردازد. در بخش های دیگر برنامه پنجم ۱۳ ماده با تبصره های مختلف به محیط زیست اختصاص یافته که سایر دستگاه های اجرائی موظف به اجرای آن هستند. در این برنامه مفاد مواد قانونی مربوط به آموزش همگانی و اطلاع رسانی محیط زیستی در سطح ملی و منطقه ای، جلوگیری از شکار بی رویه و ارزش گذاری اقتصادی منابع طبیعی از برنامه چهارم توسعه، تنفیذ شده است. در بخش محیط زیست همچنین مواد قانونی دیگری با موضوعاتی مثل مدیریت یکپارچه زیست بومی و اجرای برنامه عمل تنوع زیستی، حفاظت، ساماندهی و مدیریت یکپارچه سواحل، ارزیابی محیط زیستی پروژه ها، خود اظهاری، کاهش آلودگی هوا، کاهش حجم پسماند های ورودی به محل های دفن، شناسایی کانون های انتشار ریزگردها و مهار آن، کنترل و کاهش میزان انتشار گازهای گلخانه ای، ممنوعیت بهره برداری صنعتی و معدنی از تالاب های داخلی، مدیریت یکپارچه تالاب های کشور آمده است. در بخش توسعه منطقه ای نظام ارزیابی محیطی و اجرای نظام شاخص های پایداری به صورت دو ماده قانونی تصویب شده است. در سایر بخش ها نظیر کشاورزی، حمل و نقل، انرژی و صنعت فعالیت های توسعه ای با لحاظ حفظ محیط زیست مصوب گردیده است (۳۴).

گلخانه ای، مقابله با آلودگی هوا، احیای تالاب ها، رودخانه ها، جنگل ها و حمایت از تنوع زیستی کشور، در صدد است با سازوکارهای حدی تر و عملی تر افق آینده محیط زیست را ترسیم کند از نقاط مثبت قانون برنامه ششم می باشد. همچنین موضوع محیط زیست در تمام بخش های مختلف آن جاری است، به علاوه برای محیط زیست به عنوان یک موضوع فرابخشی، سند فرابخشی مجزایی در این برنامه پیش بینی شده و با سیاست های کلی ابلاغی رهبری، اهداف جهانی توسعه پایدار و توافق پاریس هماهنگ است و از مهمترین ویژگی های این برنامه کمی بودن است، کمی بودن به این معناست که این برنامه همه چیز را براساس آمار مورد توجه قرار داده است. برعکس برنامه پنجم که هیچ عدد و معیاری برای مواردی که مطرح کرده بود نداشت. در این برنامه حتی استان مرجع نیز مشخص شده است، برنامه ششم کشورهایی را به عنوان مرجع تعیین کرده است. برای مثال در منطقه خاورمیانه ترکیه عنوان شده است تا در انتهای برنامه خود را با این کشور مقایسه کنیم و نهایتاً دستاورد مهم و بزرگ دیگر برنامه ششم در نظر گرفتن سیستم نظارتی برای نظارت سالانه بر برنامه است. در دوره های گذشته در انتهای برنامه نظارت انجام می شد و پیشرفت برنامه از این طریق سنجش می شد، در صورتی که وظیفه مجلس و نهادهای نظارتی نظارت سالانه است تا هر جا مجریان درست نظارت نمی کنند، امکان پیگیری و نظارت بر نحوه اجرای برنامه وجود داشته باشد. برنامه ششم همچنین یک سری سند پشتیبان دارد و در تمامی مسایل همچون مسئله آب یک سند جامع در بخش آب تهیه و دستورالعمل ها، مجریان و نحوه اجرا مشخص می شود، (۳۶)

نتیجه گیری

موضوع محیط زیست در برنامه های مختلف توسعه، هدف برنامه ریزی برنامه ریزان قرار گرفته است و به طور ویژه به این موضوع پرداخته و احکام مختلفی در این حوزه مورد تقنین قرار گرفته است. لکن همیشه بین آنچه که برنامه ریزی شده و آنچه که در عمل تحقق یافته است. فاصله وجود دارد. علم به این که

در قانون برنامه پنجم توسعه مواد قانونی فنی و متناسب با بحران های زیست محیطی مبتلابه و اهداف کمی پیش بینی شده و از جامعیت نسبتاً بیشتری نسبت به برنامه های قبلی برخوردار بوده است اما در تحقق اهداف خود در زمینه محیط-زیست به توفیق قابل قبولی دست نیافت. در قانون برنامه ۵ ساله پنجم توسعه مواد ۱۸۰ به بعد نیز مباحثی را مطرح می-کند که مرتبط با توسعه پایدار است. به طور مثال در ماده ۱۸۴ به منظور تحقق اهداف مندرج در اصل ۵۰ قانون اساسی «نظام ارزیابی راهبردی محیطی» در سطوح ملی، منطقه ای و موضوعی پیش بینی شده است که در حقیقت رعایت توسعه پایدار را مد نظر دارد.

همچنین در برنامه پنجم به جنگل ها و مراتع و حفاظت از آنها توجه ویژه ای شده، به گونه ای که علاوه بر این که مانند برنامه های گذشته در بخش های مختلف به آن اشاره شده است، در ماده جداگانه ای (ماده ۱۴۸) به ریز و وظایف و وظایف دولت نسبت به آن پرداخته شده است (۳۵).

۴-۶- قانون برنامه ششم توسعه

در برنامه ششم توسعه در ماده ۳۸ به موضوعات زیست محیطی پرداخته شده است. به غیر از ماده ۳۸ که کاملاً در مورد محیط زیست و موضوع گزارش های ارزیابی زیست محیطی و راهبرد زیست محیطی است در سایر مواد قانونی یادشده، تنها اشارات غیر مستقیمی به محیط زیست و آلودگیها به چشم می خورد. در مجموع موارد مهمی نظیر تنوع زیستی و حیات وحش، تالابها و خشکیدن آنها، ریزگردها، آلودگی هوا در کلانشهرها، مدیریت پسماندها، آموزش و مشارکت های مردمی موضوعات زیست محیطی بین المللی و منطقه ای (گازهای گلخانه ای و گرمایش زمین مخرب های لایه ازن و ...) که در مقیاس کلان نیازمند تامین زیر ساخت های قانونی در سطح برنامه های میان مدت و دراز مدت می باشند، در برنامه ششم مغفول مانده است. این که برنامه ششم توسعه با رویکردی که محیط زیست را به عنوان موضوعی خاص دیده و از جمله با لحاظ موضوعات جدید هم چون توسعه دیپلماسی محیط زیست، کاهش گازهای

توان تضمین های عملی در تدبیری پیشگیرانه از کاهش مخاطرات نسبت به حق های بشری و راهبردی مطلوب در صیانت از حق به محیط زیست سالم در جامعه را نهادینه نمود. اگرچه محیط زیست در سیاست های کلی برنامه ای دارای وضعیت مطلوب تری نسبت به سایر برنامه ها بوده است، اما همیشه به عنوان یک زیرمجموعه در سیاستگذاری کلان برنامه های توسعه مورد توجه بوده، ضمن آن که عناصر وابسته به مدیریت محیط زیست و منابع زیستی آب و هوا به علت نبود جایگاه مشخص محیط زیست در امور دیگر نظیر امور اقتصادی و اجتماعی مطرح شده اند. یکی از ابزارهای تحقق این هدف وضع قوانین و مقررات کاربردی مناسب، اجرای دقیق و نظارت کامل بر اجرای صحیح قوانین ملی و بین المللی می باشد. بدین منظور سازمانهای بین المللی مربوطه با وضع مقررات و تبیین چهارچوبها، سعی دارند تا تعاملات و اقدامات توسعه ای کشورها را نظام مند نمایند. در این راستا دولت ها نیز قواعد بین المللی را در قالب قوانین و مقررات داخلی لازم الاجرا وضع نموده و سعی می نمایند با وضع قوانین داخلی موجب نیل به توسعه را فراهم آورند.

Reference

1. Philosophy, H, 1995, Compilation and development of human rights in the international community " Journal of Legal Research, No. 16 - 17, pp. 95 - 95. (In Persian)
2. Aghaee, B, 1997, Human Rights Culture, Tehran, Danesh Ganj Publication, pp.3. (In Persian).
3. Habibi, M., H, 2004, the right to enjoy a healthy environment as the right to humanity, the Journal of Law and Political Sciences, No.60, 136. (In Persian)
4. amirarjmand, A, 1995, Conservation of the Environment and International solidarity, Journal of

چه مقدار از تکالیف یک برنامه تحقق یافته است، می تواند ما را به سوی یک برنامه ریزی بهتر در آینده رهنمون سازد. در برنامه های توسعه کشور، برنامه های محیط زیست هم از نظر کمی و کیفی افزایش قابل ملاحظه ای یافته است، به طوری که یک تبصره در سال های اول بعد از انقلاب به یک بخش اختصاصی و موضوعات متنوع زیست محیطی ارتقا یافته است و آنچه مسلم است ورود برنامه های محیط زیست در سطح کلان کشور تاثیر به سزایی در عملکرد زیست محیطی در سطح جامعه خواهد داشت.

برنامه ها و سیاست های حفاظت از محیط زیست زمانی می-توانند به نحو ریشه ای بر مشکلات زیست محیطی فائق آیند، که در کلیه سطوح برنامه ریزی و از بدو شروع آن فعالانه در فرآیند برنامه ریزی های توسعه قرار گرفته و در تعامل تنگاتنگ با سایر بخش ها تصویب و اجرا شوند. خوشبختانه این موضوع در خلال چند سال گذشته و به ویژه برنامه چهارم و پنجم توسعه بیش از گذشته مورد توجه قرار گرفته است و وزن و اثرگذاری محیط زیست در برنامه های توسعه افزایش یافته و به تدریج دامنه آن به بخش های مختلف اثرگذار بر محیط زیست گسترش یافته است، به نحوی که بازتاب آنها را می توان به صورت افزایش احکام در برنامه های توسعه به ویژه برنامه چهارم توسعه مشاهده کرد. افزایش احکام مرتبط با حفاظت از محیط زیست و تسری آنها به بخش های مختلف در خلال برنامه های گذشته از تغییر نگرش ها در این خصوص حکایت دارد، به نحوی که رویکردهای حفاظت از محیط زیست از رویکردهای واکنشی و انفعالی به سوی رویکردهای پیگیرانه و فعال معطوف شده و هر برنامه نسبت به برنامه گذشته روند تکاملی را تجربه کرده است. اعمال ضمانت اجرایی برای اجرای ضوابط و مفاد قانونی در مقررات مصوب در این زمینه بر سه محور مجازات کیفری حبس، جزای نقدی و نیز ممنوعیت از ادامه فعالیت آلاینده مبتنی بوده است. عمده آسیبهای وارده شده به حقوق بشر و محیط زیست و خسارات زیست محیطی در نتیجه عدم توجه به مؤلفه های حکمرانی مطلوب و ناکارآمدی دولت در انجام تکالیفش در صیانت از محیط زیست رخ داده است، لذا با اعمال شاخصه های حکمرانی مطلوب می-

- Islamic Republic of Iran, Journal of Tadbir, p6. (In Persian)
14. Constitution of the Islamic Republic of Iran. (In Persian)
 15. Habibi, M, 2002, Environment Law, Translation, Tehran University publication, p. 320. (In Persian)
 16. Habibi, M, 2002, Environment Law, Translation, Tehran University publication, p. 321, (In Persian)
 17. Habibi, M , 2003 , The right to a healthy environment as the human right, Journal of Faculty of Law and Political Science, No. 60, pp. 156-160. (In Persian)
 18. The statements of the Supreme Leader at the meeting of the country's officials and environmental activists March 17, 2015. (In Persian)
 19. Human Rights Peace Group, 2012, Human Environmental Rights, Dadgostar Publishing, Second Edition, p. 323. (In Persian)
 20. Keyal, M, and Mehrnoush, z, 2004, Articles collection of the First Conference on Environment Law in the Context of the Constitution, Berg Publishin , p. 279. (In Persian)
 21. Mashhadi, A, 2015. Major Substantiation of the Right to the Environment in Iranian and French Law, Comparative Law Studies Journal, Volume 5, Issue 2, p. 563. (In Persian)
 22. Ramezani Ghavam Abadi, M, 2013, Strategic Review of Environment Education in Iran, Essentials and Challenges, Strategic Quarterly, No. 65, , p. 232. (In Persian)
 23. Alijani, A.A, 1997, Civil Society in the Constitution of the Islamic Republic of Iran, Conference on the Realization of Law Research, No. 15, pp. 349. (In Persian)
 5. Islamic, R, 2015, human rights education, Tehran, majd publishing, p 41-42. (In Persian)
 6. Seyed M. Ghari S. Fatemi, 2009, Human Rights in the contemporary World (VolumeI), Tehran: shahr-e Danesh Publication, Second Edition, p. 41. (In Persian)
 7. Amir Arjmand, A, 1995, Environmental Protection and International Solidarity, Legal Reaserch Journal, No. 15, p. 349. (In Persian)
 8. Taghizzadeh Ansari, M, Environment Criminal Law, Tehran, Gomes Publishing House, 1997. p. 41. (In Persian)
 9. Ghasemi, N, 2005, Environment Criminal Law, Jamal-e-Haq Publication, Second Edition, p. 25. (In Persian)
 10. Berssin, Patrick, - (2005) Environment as a human right: The international Journal of human right, vol 43, p. 22. (In Persian)
 11. Habibi, M , 2003 , The right to a healthy environment as the human right, Journal of Faculty of Law and Political Science, No. 60, pp. 161-162. (In Persian)
 12. Naghizadeh, A, 2012, Study of the right to the environment and the right to development in the Additional environmental conventions of the Islamic Republic of Iran, , Journal of Tadbir, p. 5 . (In Persian)
 13. Naghizadeh, A, 2012, Study of the right to the environment and the right to development in the Additional environmental conventions of the

31. Jahangard, E, 1959, Environment in Development Plans in Iran, Journal of Environmental Economics and Natural Resources, First Year, No. 2, p 126-127. (In Persian)
32. Jahangard, E, 1959, Environment in Development Plans in Iran, Journal of Environmental Economics and Natural Resources, First Year, No. 2, p 128-129. (In Persian)
33. Dabiri, F, Abbaspour, M, , R, Azad Bakhteh, Bita, 2007 Environment Status in the Post-Revolutionary Planning Laws in Iran, Journal of Environment Science and Technology, Vol. 9, No. 1, p 96. (In Persian)
34. Jahangard, E, 1959, Environment in Development Plans in Iran, Journal of Environmental Economics and Natural Resources, First Year, No. 2, p 131-132. (In Persian)
35. Goldani, M, Emami Meybodi, A, 2016, Environment status in the five-year development plan from the perspective of seven elected titles, Majles and Strategic Quarterly, Twenty-two year , No. 82, p. 329. (In Persian)
36. Student News Agency of Iran (ISNA). Law of the Sixth Development Plan from the perspective of an Environmental Specialist, Interview with Siavash Agha Khani, 24/3/1395, 95031713965. (In Persian)
24. Mohajeri, A, Out-of-Court Proceedings in Criminal Matters, Tehran, Majd General Assembly. 1380, p. 70. (In Persian)
25. Khosravi, H, 2017, right to Safe environment in the light of good governance, Journal of Bioethical Ethics, Sixth Year, No. 20, , p. 140. (In Persian)
26. Jahangard, E, 1959, Environment in Development Plans in Iran, Journal of Environmental Economics and Natural Resources, First Year, No. 2, p. 124. (In Persian)
27. Environment General Policies, the Information Base of the Supreme Leader of the Revolution. (In Persian)
28. Nikkhah, V, Vjeh, M, and Ramazani Ghavamabadi, M, 2017, Analyzing of the legal relationship between the government and the environment in transition to green government, Journal of Environmental Science, Vol. 14, No. 3, p. 151. (In Persian)
29. Salehi, S, Firoozjayan, , Gholam Razazadeh, F, 2015 Environmental Discourse Analysis of Social-Economic Development Programs of the Islamic Republic of Iran, Journal of Welfare and Social Development Planning, No. 21, p. 73. (In Persian)
30. Jahangard, E, 1959, Environment in Development Plans in Iran, Journal of Environmental Economics and Natural Resources, First Year, No. 2, p 125-126. (In Persian)