

## امکان سنجی تشکیل وزارت محیط زیست در نظام حقوقی ایران

علی مهدی<sup>۱</sup>

فاطمه زابولی زواره\*

[96zaboli@chmail.ir](mailto:96zaboli@chmail.ir)

تاریخ دریافت: ۹۹/۲/۱۴

تاریخ پذیرش: ۹۹/۶/۲۲

### چکیده

سازمان حفاظت محیط زیست، متولی اصلی حفاظت از محیط زیست و اجرای اصل ۵۰ قانون اساسی است. دقت در عملکرد این سازمان، نشان از عدم توفیق در اجرای کامل و مؤثر وظایف محوله دارد که زمینه را برای طرح موضوع تشکیل وزارتخانه محیط زیست فراهم نموده است. موافقان این امر، دلایلی چون ایجاد یکپارچگی و انسجام مدیریتی، ضعف ساختاری و کاستی‌های نظام حقوقی و نظارت قانونمند مجلس را مطرح می‌کنند و مخالفان، به خلط امور حاکمیتی و تصدی‌گری، کم‌رنگ شدن وظیفه اصلی نهادهای موضوع ادغام و متفاوت بودن جایگاه آنها و دشواری مدیریت یک نهاد چند بخشی اشاره دارند. تحقیق حاضر با روش توصیفی-تحلیلی در صدد بررسی امکان تشکیل وزارتخانه محیط زیست در نظام حقوقی ایران است. بررسی‌ها نشان داد وجود مشکلات بنیادین حقوقی همچون نبود برنامه جامع توسعه پایدار و حفظ محیط زیست تدوین شده بر اساس سیاست‌های کلی نظام محیط زیست و همچنین وجود قوانین و مقررات موازی، پراکنده و قدیمی فاقد رویکردهای جامع‌نگر و نظام مند نسبت به مدیریت محیط زیست، مدیریت ذیل عنوان سازمان و یا وزارتخانه را تحت تأثیر قرار داده و باید ابتدا در صدد رفع آنها برآمد. با این حال به نظر می‌رسد با توجه به شأن و جایگاه سازمانی، اجتماعی و حقوقی وزارتخانه در نظام سیاسی کشور، ساختار وزارتخانه‌ای محیط زیست در ایجاد و اجرای این تحولات بنیادین و رفع مشکلات موجود، توفیق بیشتری داشته باشد.

**واژه‌های کلیدی:** حفاظت از محیط زیست، سازمان حفاظت محیط زیست، وزارتخانه محیط زیست، نظام حقوقی، قوانین و مقررات.

۱- دانشیار دانشکده حقوق، گروه حقوق عمومی و بین الملل، دانشگاه قم.

۲- دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشکده علوم انسانی، دانشگاه آزاد قم. \* (مسئول مکاتبات)

## **Feasibility of Establishing the Ministry of Environment in the Iranian Legal System**

**Ali Mashadi<sup>1</sup>**

**Fatemeh Zaboli Zavareh<sup>2\*</sup>**

[96zaboli@chmail.ir](mailto:96zaboli@chmail.ir)

Admission Date: September 12, 2020

Date Received: May 3, 2020

### **Abstract**

The Department of Environment is the main custodian of environmental protection and the implementation of Principle 50 of the Constitution. The accuracy of the organization's performance shows the failure of the full and effective implementation of the assigned tasks, which has provided the ground for raising the issue of forming the Ministry of Environment. Proponents of this plan express Reasons like Creating integration and managerial cohesion, structural weaknesses and shortcomings of the legal system and lawful parliamentary oversight and opponents point to the confusion of sovereignty and entrepreneurship, the weakening of the main task of the institutions subject to merging and their different positions, and the difficulty of managing a multi-sectoral institution difficulty of managing a multi-sectoral institution. The present study, with its descriptive-analytical method, seeks to examine the possibility of forming the Ministry of Environment in the Iranian legal system. Studies have shown that fundamental legal problems such as the lack of a comprehensive sustainable development plan and environmental protection developed based on the general policies of the environmental system, as well as the existence of parallel, scattered and old rules and regulations lack comprehensive and systematic approaches to environmental management, affects the management of the department or ministry, and they must be addressed first. However, given the ministry's organizational, social, and legal status in the country's political system, the Ministry of Environment's structure seems to be more successful in creating and implementing these fundamental changes and solving existing problems.

**Keywords:** Environmental Protection, Department of Environment, Ministry of Environment, Legal System.

---

1- Associate Professor of Public Law, Law Faculty, University of Qom, Qom, Iran

2- PhD Student of Public Law, Humanities Faculty, Islamic Azad University of Qom, Qom, Iran

\*(Corresponding Author)

## مقدمه

برای پذیرش تغییرات ناشی از تغییر ساختار مذکور اشاره کرد. نوشتار حاضر با هدف رسیدن به یک راه حل مناسب، در صدد پاسخ گویی به این سوال است که اساساً با توجه به نظام حقوقی ایران آیا امکان تشکیل وزارت محیط زیست در کشور ما وجود دارد؟ به نظر می رسد تشکیل این وزارتخانه، به منظور افزایش بودجه و امکانات و تمرکز نسبت به سازمان های فعلی پراکنده و کم توان، پاسخگو شدن وزیر آن به عنوان متولی امور محیط زیست به مجلس و ارتقاء نظام یکپارچه و حقوقی و دارای قدرت و اختیارات قانونی و نظارتی غیر شکننده و قطعی و بهره مند از ضمانت اجرایی قوی برای حفاظت از محیط زیست، راهگشا باشد. تحقیق حاضر با روش توصیفی-تحلیلی، پس از بررسی مختصر نهادهای متولی محیط زیست، خط مشی های کلان کشور پیرامون محیط زیست را بررسی کرده و سپس به ارزیابی استدلال های مطرح در زمینه تشکیل وزارت محیط زیست و تحلیل ابعاد حقوقی آن می پردازد و در پایان با بررسی مسائل زیست محیطی از نگاهی دیگر به این نکته مهم توجه می دهد که با وجود این مشکلات و مسائل بنیادین، اساساً نهاد متولی حفاظت محیط زیست، سازمان باشد یا وزارتخانه آیا تغییر اساسی در حال و روز بیمار محیط زیست کشور ایجاد خواهد شد یا خیر؟

• **نهادهای متولی محیط زیست**

در حقوق ایران بند ۱۱ ماده ۸ قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب سال ۱۳۸۶ یکی از مصادیق امور حاکمیتی را حفظ محیط زیست و منابع طبیعی معرفی نموده است. نهادها و سازمان های مختلفی توسط دولت شکل گرفته و وظیفه حفاظت را انجام می دهند. اهمیت چنین ساختارهایی به اندازه ای است که حمایت از محیط زیست به شدت وابسته به نقش اداره در اجرای سیاست ها و قوانین و مقررات مربوط به بهره مندی شهروندان از محیط زیست سالم است (۳). در ذیل به برخی از نهادهای اصلی و مختصری از وظایف آنها خواهیم پرداخت:

از سال های ۱۹۷۰ با شکل گیری مسائل زیست محیطی و تبعات آن، از جمله آلودگی های زیست محیطی و تهدید زندگی، سلامتی و رفاه انسان ها و به تبع آن مهاجرت های گسترده و افزایش مباحث امنیتی، نحوه مدیریت سازمانی و ساختاری محیط زیست مورد توجه دولت ها قرار گرفت (۱). در برخی از برهه ها بی توجهی و پاسخگو نبودن دولت ها و مطالبه گر نبودن نمایندگان قوه مقننه در عرصه محیط زیست مشکلاتی را در سطح روابط قوا ایجاد نمود. توجه به پروژه های توسعه اقتصادی پایدار، لزوم حفاظت از بسترهای محیط زیستی را دوصد چندان می کند؛ از طرفی سازمان های فعلی دارای نقش در محیط زیست، نشان داده اند که ضعیف بوده و قدرت پاسخگویی به این نیاز های ضروری و بحران ها را ندارند. ضمن اینکه در این موارد قوانین تنبیهی و تشویقی در کنار هم نبوده است. معمولاً در ادبیات رایج حفاظت از محیط زیست، نیاز به توسعه اقتصادی و افزایش جمعیت و الگوی مصرف مهمترین عوامل تخریب محیط زیست عنوان می شوند. حال آنکه ضرورت دارد تا بر عوامل دیگر موثر در تخریب محیط زیست از جمله ناکارآمدی های حقوقی و اداری نیز توجه نمود؛ به نحوی که اگر مشکلات سازمانی و موانع حقوقی حفظ محیط زیست را بتوان حل و فصل کرد، درصد قابل توجهی از عوامل تخریب محیط زیست کاهش خواهد یافت (۲). اهمیت جهانی محیط زیست و ارتقاء سازکارهای مواجهه با آن در دنیا و همچنین گرفتار شدن کشور در مشکلات و مسائل محیط زیستی بی-شماری که حالت بحران و آبرچالش به خود گرفته است؛ در کنار ناکارآمدی های حقوقی و اداری، ضرورت تحول ساختاری در سازمان حفاظت محیط زیست به عنوان اولین گام موثر برای ورود به سازماندهی هر چه بیشتر مسائل زیست محیطی را نشان می دهد. با این حال فرآیند مذکور به علت فرابخشی بودن این حوزه، با مشکلات و تهدیدهای مهم و قابل توجهی روبه روست. از جمله این مشکلات می توان به ایجاد تضاد منافع و مأموریت های غیرهمسو در بدنه یک دستگاه و همچنین مناسب نبودن شرایط فعلی سیاسی، اقتصادی و اجتماعی کشور

۱- سازمان حفاظت از محیط زیست: این سازمان با هدف تحقق اصل پنجاهم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به منظور حفاظت از محیط زیست و اکوسیستم‌های طبیعی کشور و تضمین بهره مندی صحیح و مستمر از آن (به نحوی که ضمن حفظ تعادل مناسبات زیستی موجبات توسعه پایدار و بهبود، رشد و اعتلای کیفی انسان‌ها فراهم آید) اصلی‌ترین نهاد حفاظت‌کننده از محیط زیست کشور است. بر اساس ماده اول قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست، «حفاظت و بهبود و بهسازی محیط زیست و پیشگیری و ممانعت از هر نوع آلودگی و هر اقدام مخربی که موجب برهم خوردن تعادل و تناسب محیط زیست می‌شود، همچنین، کلیه امور مربوط به جانوران وحشی و آبزیان آب‌های داخلی» از وظایف سازمان حفاظت محیط زیست است. این مقرره عموم موضوعات مربوط به محیط زیست را زیر نظر سازمان حفاظت محیط زیست قرار می‌دهد و به نحوی سازمان را متولی عام حفاظت در ایران معرفی می‌نماید. همچنین ارزیابی ظرفیت قابل تحمل محیط در جهت بهره‌وری معقول و مستمر از منابع محیط زیست از طریق نظارت مستمر و برخورد فعال با زمینه‌های بحرانی محیط زیست شامل آلودگی‌های بیش از ظرفیت قابل تحمل محیط، از دیگر وظایف اساسی این سازمان است (۴).

۲- وزارت جهاد کشاورزی: این وزارتخانه به جهت وسعت کار و سازمان‌های متعدد تابعه، بیشترین ارتباط را با مسائل زیست محیطی دارد. سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور با هدف حفظ و حمایت، احیاء، توسعه و بهره‌برداری اصولی از جنگل‌ها، مراتع، اراضی جنگلی، بیشه‌های طبیعی، اراضی مستحده ساحلی و حفاظت و حمایت از آب و خاک کشور (۵)، سازمان شیلات ایران با هدف بهره‌برداری پایدار از ذخایر و منابع آبی کشور، حفاظت از منابع آبی و بازسازی موثر ذخایر موجود (۶)، سازمان حفظ نباتات با هدف حفاظت از نباتات و جلوگیری از پراکنش آفات و مهار آنها (۷)، از مهم‌ترین سازمان‌های تابعه وزارت جهاد کشاورزی هستند که وظایف متعددی در جهت حفاظت از محیط زیست بر عهده دارند. با این وجود در زمینه حفاظت از منابع کشاورزی مانند

آب، خاک و پوشش گیاهی و همچنین الزام به کشاورزی پایدار سازوکارهای الزام‌آوری در این وزارتخانه ایجاد نشده است.

۳- وزارت نیرو: وزارت نیرو یک وزارتخانه چند وجهی است که بخش‌های مهم آب، برق، فاضلاب و انرژی‌های تجدیدپذیر را تحت مدیریت خود داشته و وظایف آنها در «سند چشم‌انداز و برنامه راهبردی بلندمدت وزارت نیرو»، ذکر شده است. یکی از وظایف مهم بخش آب، حفاظت، کنترل و بهره‌برداری از منابع آب‌های سطحی و زیرزمینی و مدیریت پایدار منابع آب کشور تعریف شده است. در بخش آب و فاضلاب به سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی، اجرا و توسعه طرح‌های جمع‌آوری، انتقال و تصفیه پساب‌های صنعتی، شهری و روستایی به عنوان یک وظیفه زیست محیطی اشاره شده است. در بخش‌های برق و انرژی‌های تجدیدپذیر نیز بهره‌گیری از فن‌آوری‌های نوین سازگار با محیط زیست و توسعه کاربرد انرژی‌های تجدیدپذیر مورد تأکید واقع شده است (۸). با این حال در این وزارتخانه نیز سازوکارهای لازم برای اعمال ملاحظات محیط زیستی در اجرای این وظایف و تبدیل حفظ محیط زیست به عنوان یکی از اهداف اصلی فعالیت این وزارتخانه ایجاد نشده است.

این سه نهاد ارتباط نزدیک و تنگاتنگی با امور زیست محیطی داشته و وظایف زیادی در این زمینه، متوجه آنهاست. اما دستگاه‌های دیگری نیز به‌انحاء مختلف در امور مربوط به صیانت از محیط زیست نقش دارند از جمله:

۴- وزارت صنعت، معدن و تجارت: این وزارتخانه به موجب ماده ۲۳ قانون تمرکز امور صنعت و معدن و تشکیل وزارت صنایع و معادن (۱۳۷۹/۱۰/۶) صدور مجوز تاسیس و بهره‌برداری از واحدهای تولیدی صنعتی و معدنی با رعایت مقررات زیست محیطی را بر عهده دارد. اما در زمینه همساز ساختن تجارت با حفاظت محیط زیست وظایف خاصی ندارد.

۵- وزارت نفت: مدیریت امور نفت، گاز و پتروشیمی به عنوان صنعتی که آثار محیط زیستی زیادی دارد به موجب قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت (۱۳۹۱/۱۲/۱۹) به عهده وزارت نفت قرار گرفته است. ماده ۳ این قانون، وظایف این وزارتخانه را عنوان می‌کند اما اجرای موثر اهداف این ماده سازوکارهای

جمهوری و دارای شخصیت حقوقی و استقلال مالی است و زیر نظر شورای عالی حفاظت محیط زیست انجام وظیفه می‌کند. همان طور که ذکر شد؛ هدف اصلی این سازمان تحقق اصل ۵۰ قانون اساسی است که حفاظت از محیط زیست را یک وظیفه عمومی دانسته و هر گونه فعالیت اقتصادی و غیر آن را که با آلودگی محیط زیست یا تخریب غیرقابل جبران آن ملازمه پیدا کند؛ ممنوع اعلام می‌دارد. از طریق این اصل مبنای حفاظت از محیط زیست در نظام حقوقی ایران شکل گرفته و توسعه پایدار و حقوق نسل‌های فعلی و آینده به طور مستقیم شناسایی شد. البته طبق تصریح این اصل، حفاظت از محیط زیست یک امر عمومی است که مخصوص یک نهاد یا سازمان خاص نیست و مشارکت کلیه نهادهای ذیربط و ایجاد نظام حقوقی مقتضی برای این منظور را ضروری می‌داند. با این وجود، عملکرد سازمان حفاظت محیط زیست، نشان از توفیق اندک در تحقق هدف اصلی و اجرای اصل ۵۰ قانون اساسی دارد. بررسی علل این ناکامی، ما را به وجود ضعف در نظام حقوقی مربوطه رهنمون می‌سازد که خود را در مشکلات ساختاری و عملکردی نشان داده است. لذا نیل به وضع مطلوب و حفاظت بهتر از محیط زیست مستلزم اصلاحات زیادی در نظام حقوقی است تا از آن طریق اصل ۵۰ به اجرا گذاشته شود (۱۴). در این راستا به منظور حرکت کشور در یک مسیر مشخص به سمت الگوی مطلوب و تحقق اصل ۵۰ قانون اساسی، سیاست‌های کلی محیط زیست در ۱۵ بند تدوین و توسط مقام معظم رهبری در تاریخ ۱۳۹۴/۸/۲۶ به قوای سه گانه ابلاغ شد. ایجاد نظام یکپارچه ملی محیط زیست، مدیریت هماهنگ و نظام‌مند منابع حیاتی، جرم‌انگاری تخریب محیط زیست، تهیه اطلس زیست‌بوم کشور، تقویت دیپلماسی محیط زیست، گسترش اقتصاد سبز و نهادینه‌سازی فرهنگ و اخلاق زیست‌محیطی از جمله محورهای اصلی این ابلاغیه است. اما نکات کلیدی مرتبط با بحث حاضر، در بندهای ۱ و ۲ این سیاست‌ها دیده می‌شود:

۱- مدیریت جامع، هماهنگ و نظام‌مند منابع حیاتی (از قبیل هوا، آب، خاک و تنوع زیستی) مبتنی بر توان و پایداری زیست‌بوم بویژه با افزایش ظرفیت‌ها و توانمندی‌های حقوقی و

حقوقی مشخصی را برای الزام به رعایت ملاحظات محیط زیستی در بخش نفت، گاز و پتروشیمی مانند ضوابط محیط زیستی احداث تأسیسات نفت، گاز و واحدهای پتروشیمی لازم دارد که باید ایجاد شوند (۹).

۶- **وزارت راه و شهرسازی:** این وزارتخانه و سازمان‌های تابعه، مستقیم و غیرمستقیم با موضوعات زیست محیطی در ارتباط اند. مهمترین این سازمان‌ها عبارت‌اند از: **سازمان هوا شناسی کشور:** با مد نظر داشتن تامین امنیت و آسایش مردم، موظف است در حفاظت از محیط زیست، ... همکاری‌های لازم را با سازمان‌ها، وزارتخانه‌ها و ارگان‌های زیربط داشته باشد (۱۰). **سازمان بنادر و دریانوردی:** حفاظت محیط زیست دریایی شامل دو بخش است: «پیشگیری» و «مقابله» با آلودگی دریا ناشی از فعالیت کشتی‌ها، سکوها، سازه‌های ساحلی و فراساحلی (۱۱).

در کنار موارد یاد شده، وزارت آموزش و پرورش و آموزش عالی در زمینه آموزش محیط زیست، وزارت کار در زمینه محیط زیست کارگری و ملاحظات بهداشتی و زیست محیطی مکان‌های شغلی، وزارت کشور در زمینه 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 در زمینه سلامتی و بهداشت عمومی و همچنین چندین سازمان مستقل و وابسته دیگر، نقش فعالی در راهبری سیاست‌های زیست محیطی ایفا می‌نمایند (۱۲).

#### • خط‌مشی‌های کلان کشور پیرامون ساختار محیط زیست

سپردن مسئولیت بخش‌ها و حوزه‌های مختلف، به مدیریت واحد در بسیاری از کشورها در حال گسترش است (۱۳). این در حالی است که اغلب کشورهای جهان به دلیل اهمیت روزافزون مسایل محیط زیستی، سازمان مشخصی (۱۶۳ کشور وزارتخانه و ۲۳ کشور سازمان) را مسئول رسیدگی به امر حفاظت محیط زیست ساخته‌اند. در ایران این وظیفه بر اساس ماده ۱ قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست بر عهده سازمان حفاظت محیط زیست گذاشته شده است که وابسته به ریاست

ساختاری مناسب همراه با رویکرد مشارکت مردمی. ۲- ایجاد نظام یکپارچه ملی محیط زیست. بر این اساس، توانمند ساختن نظام حقوقی و ساختاری مرتبط با محیط زیست و مدیریت جامع و هماهنگ، اولین برنامه برای رفع مشکلات و پیشبرد اهداف بیان شده است که به دنبال آن در برنامه ششم توسعه مورد توجه قرار گرفت. البته در سالیان گذشته اصلاح ساختار و تشکیلات دولت با هدف متناسب سازی اندازه آن و جلوگیری از تداخل و تشابه مأموریت ها و ایجاد یک نظام حقوقی مطلوب نیز موضوعی بوده که مورد توجه دولت و مجلس قرار گرفته و در قالب سند چشم انداز، برنامه های پنج ساله توسعه و قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی بروز یافته است. طبق بند الف ماده ۲ قانون برنامه ششم توسعه، موضوعات خاص راهبردی در مورد آب و محیط زیست، جزو مسائل محوری برنامه ششم بوده و دولت موظف است طرح های مرتبط با آنها و مصوبات ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی در این حوزه را در بودجه سالانه خود لحاظ کند. ماده ۲۸ این قانون نیز به موضوع «صرفه جویی در هزینه های عمومی کشور با تأکید بر تحول اساسی در ساختارها، منطقی سازی اندازه دولت و حذف دستگاه های موازی و غیرضرور و هزینه های زاید در راستای اصلاح نظام اداری» پرداخته و در بند الف ماده مذکور، «کاهش حجم، اندازه و ساختار مجموع دستگاه های اجرائی... از طریق... انحلال و ادغام سازمان ها و مؤسسات...» را مورد تأکید واقع شده است. ماده ۵۳ قانون برنامه پنجم توسعه هم دولت را موظف به ادغام دو یا چند وزارتخانه کرده و در ضمن بند الف ماده ۱۸۷ خود به دولت اجازه داده که به منظور حفاظت، احیاء و بهره برداری پایدار از محیط زیست، منابع طبیعی و تنوع زیستی حداکثر تا پایان سال دوم برنامه نسبت به تدوین و اجرای برنامه مدیریت یکپارچه زیست بومی و برنامه عملیاتی حفاظت و بهره برداری پایدار از تنوع زیستی زیست بوم های حساس کشور اقدام قانونی انجام دهد. ماده ۶۰ برنامه چهارم توسعه، دولت را موظف به تنظیم سازوکارهای ایجاد و تقویت ساختارهای مناسب برای فعالیت های زیست محیطی در دستگاه های اثرگذار بر محیط زیست کرده است. بر اساس ماده ۱۳۷ این برنامه نیز دولت مکلف است تشکیلات کلان دستگاه

های اجرائی و وزارتخانه ها را متناسب با سیاست ها و احکام این برنامه جهت برطرف کردن اثربخشی ناقص، تعارض های دستگاهی، عدم جامعیت، تمرکز امور، موازی کاری ها... با هدف ادغام و تجدید ساختار به صورت یک منظومه منسجم و کارآمد طراحی نماید. ماده ۱ فصل اول قانون برنامه سوم توسعه به تشکیل شورای عالی اداری به منظور اصلاح ساختار اداری از طریق ادغام، انحلال و انتقال مؤسسات و سازمان ها به خارج از مرکز و تجدید نظر در وظایف و ساختار داخلی سازمان ها به منظور ایجاد انسجام تشکیلاتی و حذف وظایف موازی، مشابه و تکراری پرداخته است. علاوه بر موارد ذکر شده، سند چشم انداز بیست ساله نیز که مبنای اسناد فوق است؛ جامعه ایرانی را جامعه «بهره مند از محیط زیست مطلوب» معرفی کرده است. آنچه از مجموع اسناد فوق به عنوان خط مشی های کلان نظام برداشت می شود؛ توجه جدی اسناد بالادستی در نظام حقوقی کشور به ایجاد نظام یکپارچه محیط زیست و مدیریت جامع در سایه تحول اساسی در ساختارهاست. بر این اساس، ضعف های موجود در نظام زیست محیطی کشور را باید در خلأها و کاستی های نظام حقوقی در اجرای این خط مشی ها جستجو کرد.

#### • دلایل ارجحیت تمرکز و تجمیع متولیان محیط زیست

به دنبال معضلات محیط زیستی پیش آمده در سال های اخیر بحث ادغام سازمان حفاظت از محیط زیست و سازمان جنگل ها و مراتع از سال ۱۳۹۲ مطرح بوده است. در ۱۸ دی ماه ۱۳۹۲ کمیسیون کشاورزی، آب و منابع طبیعی مجلس بررسی طرح ادغام دو سازمان فوق را در دستور کار خود قرار داد؛ با ذکر این توجیه که بسیاری از وظایف و اختیارات این دو سازمان مشترک است و با ادغام آنها از موازی کاری و اتلاف هزینه و امکانات جلوگیری می شود که در نهایت ره به جایی نبرد. در سال ۱۳۹۵ طرح دو فوریتی ادغام سازمان حفاظت از محیط زیست و سازمان جنگل ها و منابع طبیعی تحت مدیریت وزارت جهاد کشاورزی در مجلس شورای اسلامی با ۸۲ امضا تقدیم هیأت رئیسه مجلس شد. در مقدمه این طرح آمده بود: «در راستای کوچک سازی دولت و تکلیف برنامه پنجم و نظر به لزوم

می شود و نام وزارت نیرو به وزارت آب و محیط زیست تغییر می یابد». این بند به یکی از دلایل اصلی موافقان برای تشکیل وزارت محیط زیست یعنی «تمرکز وظایف و ایجاد یکپارچگی و انسجام مدیریتی» پرداخته است. هر چند بند یاد شده بر روی موضوع آب تاکید کرده اما نمی توان نقش این کار ویژه را در تمرکز دو سازمان محیط زیست و جنگل ها و مراتع نادیده گرفت. در واقع با ادغام و تلفیق این دو سازمان که وابستگی و سازگاری دارند؛ افزایش بهره وری، کارآیی و اثربخشی در مدیریت منابع پایه، منابع طبیعی و حفاظت موثرتر از محیط زیست کشور قابل انتظار خواهد بود. فقدان کارآمدی و انعطاف پذیری بررسی وضعیت موجود در زمینه مدیریت جنگل ها و منابع طبیعی کشور و نتایج ارزیابی های زیست محیطی از یک سو و روند فزاینده بحران ها و چالش های مرتبط با محیط زیست از سوی دیگر، لزوم تجدیدنظر و اصلاحات ساختاری و قانونی در نحوه مدیریت این عرصه ها را اجتناب ناپذیر کرده است. به گفته دیگر، نه تنها بحران ها و چالش های گذشته دارای ابعاد جدیدی شده اند مانند روند تخریب جنگل ها بیابان زایی، انقراض گونه ها و آلودگی مفرط منابع آب، بلکه چالش های نوینی مانند گرم شدن تدریجی زمین و تغییرات اقلیمی ناشی از آن و گسترش گونه های غیربومی نیز به آنها افزوده شده است. سازمان های مدیریتی و حاکمیتی در زمینه محیط زیست باید علاوه بر کارآمدی بیشتر، بیش از گذشته انعطاف پذیری لازم برای مواجهه با این شرایط را داشته باشند. ارزیابی های کنونی نشان می دهند که ساختار مدیریتی امور مزبور در کشور، هم به لحاظ درونی (ساختار سازمانی) و هم ارتباطات بین سازمانی و دامنه ماموریت ها چندان پاسخگوی نیازهای کنونی و نیز تحقق اهداف کلان توسعه کشور نبوده و باید به منظور افزایش کارآیی و اثربخشی آن ها، اقداماتی صورت گیرد (۱۵).

در حال حاضر سازمان جنگل ها و مراتع از نظر کارشناسی و جایگاه در ساختار اداری کشور، یک سازمان پایین تر از سازمان محیط زیست است. همچنین سیاست ها در سازمان جنگل ها و مراتع عمدتاً مبتنی بر بهره برداری از جنگل هاست. با ادغام این سازمان با سازمان محیط زیست نه تنها جایگاه این سازمان

جوابگو بودن ریاست محیط زیست به مراجع نظارتی و با توجه به سنخیت وظایف سازمان جنگل ها و منابع طبیعی با محیط زیست از قبیل موضوع ارتباط منابع طبیعی یا جنگل هایی که با حیات وحش و شکاربانی و همچنین حفظ نباتات گیاهی موضوعیت کامل دارد و در یک راستا است می طلبد که مدیریتی واحد و یکپارچه برای آن تعریف کرد». این طرح همان زمان مخالفان و موافقانی در مجلس شورای اسلامی داشت. گرچه مجلس نهم نتوانست این سازمان را با منابع طبیعی ادغام کرده و آن را به زیر چتر جهاد کشاورزی ببرد؛ اما ۵۷ نماینده مجلس دهم طرح تشکیل وزارت آب و محیط زیست و همچنین وزارت انرژی را با محوریت فرار از بحران ها و چالش های زیست محیطی، در تاریخ ۱۳۹۷/۳/۲۳ به هیأت رئیسه ارائه دادند. این طرح ۶ ماده ای برای بررسی بیشتر به کمیسیون اجتماعی مجلس ارجاع شد و در کنار آن کمیسیون های برنامه و بودجه، اقتصادی، انرژی، عمران و کشاورزی نیز به عنوان کمیسیون های فرعی به بررسی طرح پرداختند. بر اساس این طرح بخش مدیریت منابع آب وزارت نیرو و سازمان محیط زیست و منابع طبیعی زیر چتر یک وزارتخانه با نام وزارت آب، محیط زیست و منابع طبیعی فعالیت کرده و همچنین بخش تامین و توزیع برق وزارت نیرو در وزرات نفت ادغام و از ادغام این دو بخش، وزارت انرژی تشکیل می شد. پس از بررسی طرح در کمیسیون انرژی مجلس، طرح یاد شده مغایر با اصل ۷۵ قانون اساسی و برنامه ششم توسعه شناخته شد و از دستور کار خارج گردید. با دقت در دلایل طراحان طرح های مذکور و همچنین دیگر موافقان آن، چند دلیل اساسی به چشم می خورد:

۱- تمرکز وظایف، ایجاد یکپارچگی و انسجام مدیریتی: در ماده ۲ طرح اخیر ادغام وزارتخانه های مورد بحث، آمده است: «به منظور تمرکز وظایف و ایجاد یکپارچگی و انسجام مدیریتی در کلیه امور مربوط به آب در کشور، و تحقق همزمان استحصال و مصرف بهینه آب در شرایط زیست محیطی پایدار، سازمان حفاظت محیط زیست با کلیه اهداف، مأموریت ها و وظایف از نهاد ریاست جمهوری منتزع و به وزارت نیرو منتقل

ارتقاء می یابد؛ بلکه نگاه اکولوژیکی و حفاظت جایگزین نگاه اقتصادی و بهره برداری از جنگل‌ها می گردد. قرار گرفتن منابع طبیعی زیر نظر سازمان جنگل‌ها و به عنوان زیر مجموعه وزارت کشاورزی نیز به دلیل متفاوت بودن اهداف و وظایف آنها مشکلات راهبردی به همراه داشته و خود از عوامل ناکامی در برابر تخریب منابع طبیعی بوده است. از آنجایی که منابع طبیعی ثروتی پایدار ایجاد می کند دسترسی به منابع طبیعی به عنوان راهی آسان برای تحصیل ثروت همواره خواسته سوء استفاده‌گران بوده و لاجرم نیاز به عزم و توجه جدی برای حفاظت و مصون ماندن از دستبردها دارد. در حالی که در حال حاضر دغدغه اصلی مدیران وزارت کشاورزی، پاسخ‌گویی به نیازهای روزمره جامعه که به طور معمول مربوط به تأمین قوت روزانه مردم است می باشد تا حفظ منابع طبیعی. در واقع وزارت جهاد کشاورزی بیشتر به دنبال افزایش تولید محصولات کشاورزی و دامی است که بخش کوچکی از آن از طریق تحقیقات اما بخش زیادی از طریق افزایش سطح زیر کشت و بهره برداری از مراتع یا به نوعی تخریب منابع طبیعی اتفاق می افتد. از طرفی به علت فقدان ساختار مناسب، نبود امکانات، تجهیزات و اعتبارات لازم و همچنین ضعف فرهنگی و رویکردهای نامناسب اجتماعی و بعضاً تفکرات پیر و فرسوده و تعلقات منفعت گرایانه، بخش زیادی از منابع طبیعی کشور تخریب شده است. در حالی که ساختار حفاظت از منابع طبیعی در حد یک معاونت زیر نظر وزارتخانه تولیدی مانند وزارت جهاد کشاورزی با حداقل امکانات، تجهیزات، نیروی انسانی و چالش‌های بزرگ اجتماعی و قانونی فعالیت می کند. این امر، لزوم جدا شدن منابع طبیعی از وزارت جهاد کشاورزی و قرار گرفتن در مجموعه ای با دغدغه و اهداف اصلی حفظ و نگهداری منابع را آشکارتر می سازد. مسأله فوق در بحث آب وزارت نیرو نیز صادق است. نگرش به آب به عنوان یک مؤلفه مهم در تداوم حیات می تواند جایگاه این عنصر حیاتی را ارتقاء دهد. در حال حاضر وزارتخانه های نیرو، جهاد کشاورزی و همچنین سازمان حفاظت محیط‌زیست از جنبه‌های مختلف با موضوع آب در ارتباط هستند. اما قرار گرفتن بخش آب تحت مدیریت وزارت نیرو به این امر ضربه وارد کرده است؛ چرا که

علاوه بر وزارت کشاورزی، وزارت نیرو نیز خود را مصرف کننده آب می داند نه حفاظت کننده از منابع آبی کشور و به همین جهت در سال های گذشته روند تخریب منابع آبی کشور به شدت سیر تصاعدی داشته است. در حال حاضر با وجود اختصاص درصد زیادی از عرصه های کشور به منابع طبیعی و همچنین حوزه آب، هماهنگی لازم میان منابع طبیعی، سازمان جنگل ها، محیط زیست و وزارت نیرو برای اداره آن وجود ندارد. هر چند همه این نهادها برای حفظ منابع طبیعی، زیستی و آبی کشور تلاش می کنند اما زمان زیادی است که فعالیت های موازی در دنیا منسوخ شده و جای خود را به مدیریت واحد داده است. بنابراین با تجمیع این نهادها در قالب یک دستگاه مستقل، «سیاست‌گذاری و تصمیم‌سازی در این بخش ها هماهنگ‌تر عمل کرده و برنامه‌ریزی ها تقویت می‌شود» (۱۶) به گونه ای که هم نیازهای اساسی کشور تأمین می گردد و هم سلامت جامعه و توسعه پایدار کشور تضمین خواهد شد؛ ضمن اینکه بسیاری از فشارهای غیر علمی نیز تعدیل یا تغییر می یابد. علاوه بر آن ادغام سازمان هایی با عملکرد موازی همچون سازمان حفاظت از محیط زیست و سازمان جنگل ها، مراتع و منابع طبیعی و بخش آب وزارت نیرو، باعث «کوچک سازی دولت، کاهش هزینه ها و حفظ منابع پایه» خواهد شد.

**۲- ضعف ساختاری و کاستی های نظام حقوقی:** در کنار تمامی موارد فوق، «ضعف ساختاری در سازمان محیط زیست» در کنار «عدم وجود مدیریت یکپارچه»، «ضمانت اجرایی مصوبات و طرح‌های مرتبط با محیط‌زیست» را با مشکل مواجه کرده و تبدیل به مانعی در جهت رفع معضلات زیست محیطی شده است. کمبود نیروی انسانی به خصوص نیروی کارآمد و دغدغه مند و بعضاً استفاده از نیروی بازنشسته غیرخلاق، ضعف‌های اعتباری و تجهیزاتی و عدم وجود پشتوانه های لجستیکی و مالی کافی، ضعف های برنامه ای و قائل نشدن شخصیت اجرایی برای سازمان حفاظت محیط زیست به معضلات زیست محیطی دامن زده است. سازمان حفاظت محیط زیست موظف است برای حفظ محیط زیست و رفع مشکلات آن، با نظارت و برخوردهای قانونی مناسب، سایر



خود جای تأمل فراوان دارد. محیط زیست باید مقتدر و قوی باشد تا بتواند بر سایر دستگاه‌ها اعمال ضابطه و مقررات کند. از آنجایی که در نظام اداری ایران، وزارتخانه، جایگاه سیاسی و قانونی بالاتری نسبت به سازمان داشته، و بر خلاف سازمان‌های زیر نظر رئیس جمهور، از اختیارات گسترده‌ای همچون وضع مستقیم آیین نامه و حق رأی در جلسات هیأت دولت برخوردار است؛ با تشکیل وزارت محیط زیست با وزیر، مدیران و نیروی انسانی مقتدر و متخصص، با بودجه، اختیارات، امکانات و تجهیزات کامل، جایگاه، ساختار و تشکیلات مناسبی جهت اعمال وظایف حاکمیتی دولت در حوزه محیط زیست ایجاد می‌شود و سیاست‌گذاری‌ها، برنامه‌ریزی‌ها و نظارت با هدف حفظ، احیا و توسعه محیط زیست، منابع طبیعی و منابع آب کشور، مبتنی بر رویکرد توسعه پایدار شکل می‌گیرد. همچنین به اقتدار سازمانی این نهاد برای نظارت بر موضوعات راهبردی کشور، کمک شایانی خواهد کرد و «سازمان محیط زیست از قدرت اجرایی لازم برای ایفای نقشی موثر در سطح کشور بهره خواهد برد» (۱۶).

**۳- نظارت قانونمند مجلس:** دلیل آخر برای تجمیع وظایف و تشکیل وزارت محیط زیست، به یک مسأله حقوقی- سیاسی و اجتماعی قابل تأمل اشاره دارد و آن «امکان نظارت قانونمند مجلس شورای اسلامی بر عملکرد مسئولان» است؛ چرا که در حال حاضر سازمان حفاظت محیط زیست تنها زیر نظر رئیس‌جمهور فعالیت دارد و به لحاظ قانونی پاسخگوی نمایندگان مجلس نیست. تشکیل وزارت محیط زیست، ضمن بالاتر بردن جایگاه سیاسی این نهاد، حوزه مذکور را نظارت پذیرتر کرده و سبب ورود جدی‌تر مجلس به اقدامات صورت گرفته در حوزه محیط زیست و پاسخگویی وزیر به مجلس خواهد شد و نمایندگان به راحتی می‌توانند تذکر، سوال و استیضاح را در دستور کار قرار دهند و از کم‌کاری‌ها یا اقدامات غیر قانونی وزیر مربوطه جلوگیری نمایند. از سویی اعمال نظارت نمایندگان، پیگیری و طرح مطالبات و خواسته‌های مردم و به تبع آن افزایش بودجه و اعتبارات را به دنبال داشته؛ سازوکارهای مهم حفاظتی در حوزه محیط زیست را تقویت

دستگاه و وزارتخانه‌ها را مکلف به اجرای قوانین کند؛ در حالی که به سبب ضعف ساختاری از اهرم لازم جهت اجرایی کردن طرح‌های خود برخوردار نبوده و توان مقابله با دستگاه‌های مزبور را ندارد و نمی‌تواند بر امور زیست محیطی وزارتخانه‌های مقتدری مانند نفت، نیرو، صنعت و معدن و جهاد کشاورزی، نظارت و آنها را وادار به انجام وظایف و اجرای قوانین زیست محیطی کند. به عبارت بهتر، «سازمان حفاظت از محیط زیست از اختیار حقوقی کافی و قاطع جهت ممانعت و پیشگیری از فعالیت‌هایی که به تخریب محیط زیست می‌انجامد برخوردار نیست؛» چرا که اولاً در تصویب تمامی طرح‌های عمرانی توسط نهادهای دولتی و غیر دولتی هیچ الزام قانونی مبنی بر رعایت نظر سازمان محیط زیست و رعایت ملاحظات محیط زیستی مشاهده نمی‌شود. ثانیاً در صورت اعتراض سازمان محیط زیست پس از تصویب طرح و بروز تخریب زیست محیطی علاوه بر عدم وجود الزام قانونی برای همکاری دستگاه مورد نظر با سازمان محیط زیست و عدم الزام به توقف کار، سازوکار طولانی و زمان بر مطرح شدن در هیأت وزیران و در نهایت، ارجاع به رئیس‌جمهور پیش‌بینی شده که عملاً نتایج زیست محیطی قابل ملاحظه و مفیدی نخواهد داشت (ماده ۷ قانون حفاظت و بهسازی). این ضعف ساختاری و حقوقی حتی بر جایگاه رئیس سازمان هم تأثیر داشته به طوری که رئیس سازمان حفاظت از محیط زیست با وجود قرار گرفتن در جایگاه معاونت رئیس‌جمهور، سمتی در شورای عالی اداری به عنوان یکی از مراکز اصلی تصمیم‌گیری اداری ندارد و نمی‌تواند در اتخاذ تصمیم‌های مبتنی بر مسائل زیست محیطی نقش داشته باشد (۱۷). این رویه در شورای عالی محیط زیست به عنوان بالاترین مرجع تصمیم‌گیری راجع به محیط زیست نیز دیده می‌شود و با توجه به اصل ۱۳۸ قانون اساسی که فقط وزرا در شوراهای اداری حق رأی دارند؛ سازمان در این شورا نیز حق رأی نداشته و فقط نقش مشورتی دارد و نمی‌تواند نقش زیادی در تصمیمات ایفا نماید. در کنار تمام موارد فوق، نباید رویه عملی سازمان و عدم تمایل به داشتن نقش موثرتر در تصمیم‌سازی‌ها و تصمیم‌گیری‌های زیست محیطی را از نظر دور داشت که

و ضروری نشان می دهد. در ادامه به دلایل مخالفت با تجمیع نهادهای مرتبط با محیط زیست خواهیم پرداخت:

• **دلایل ارجحیت تکثر و تعدد متولیان محیط زیست**

با طرح تشکیل وزارت محیط زیست در دوره‌های مختلف، مخالفت‌هایی با دلایل گوناگون مطرح بوده است. این مخالفت‌ها نیز همچون ادله موافق آن، طیف گسترده ای از دلایل کارشناسی تا مسائل سیاسی را در بر گرفته که مهمترین آنها که رد این طرح در مجلس را به دنبال داشته؛ نظرات کارشناسی مرکز پژوهش های مجلس بوده است. علاوه بر آن طبق مصاحبه ها و اظهار نظرهای صورت گرفته، کارشناسان و مدیران سازمان حفاظت از محیط زیست نیز از مخالفان جدی این طرح هستند:

۱- **خلط امور حاکمیتی و تصدی گری:** اولین نقطه ضعف و چالش برای تشکیل وزارت محیط زیست، «خلط امور حاکمیتی و تصدی گری» بیان شده است. در واقع نهادهای موضوع ادغام برای تشکیل وزارت محیط زیست، ماهیت، اهداف، منافع و وظایف متفاوتی دارند. وظایف سازمان حفاظت محیط زیست کاملاً حاکمیتی بوده و بر حفاظت و احیای منابع طبیعی تأکید دارد؛ در حالی که وظایف وزارت نیرو و سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری اغلب جنبه تصدی‌گری داشته و یک نهاد بهره‌بردار به‌شمار می‌آیند که بر استفاده حداکثری از منابع تأکید دارد. از طرفی در قوانین و ضوابط متعدد، ضرورت تفکیک وظایف حاکمیتی و تصدی گری مورد تأکید واقع شده است (از جمله مواد ۸، ۱۳، ۱۴، ۱۵ قانون مدیریت خدمات کشوری). ادغام این بخش‌ها و گنجاندن آنها در قالب یک وزارتخانه با توجه به «ماموریت‌ها، وظایف و اهداف متفاوت» آنها منجر به «ایجاد تضاد منافع» و عدم هماهنگی میان بخش های مختلف آن وزارتخانه خواهد شد (۱۶).

۲- **کم رنگ شدن وظیفه اصلی نهادهای موضوع ادغام:**

شاید بتوان مهمترین مشکل ناشی از تلفیق دو وظیفه نظارت و اجرا در یک وزارتخانه مرتبط با محیط زیست را «کم رنگ شدن وظیفه اصلی سازمان حفاظت از محیط زیست یعنی نظارت» و یا برعکس، «عدم توجه کافی و به حاشیه رفتن سایر

خواهد کرد و وزیر مربوطه مجبور به پاسخگویی نسبت به توقعات و افکار عمومی به سبب حساسیت اجتماعی موضوعات محیط زیستی نیز خواهد شد. در حالی که در مورد سازمان، چنین حساسیت و به تبع آن پاسخگویی سیاسی و اجتماعی وجود ندارد و یا حداقل بسیار ضعیف می‌باشد. البته این نکته نیز قابل ذکر است که با وجود اینکه مجلس به موجب اصل ۷۶ قانون اساسی، حق تحقیق و تفحص در کلیه امور کشور را دارد؛ اما تاکنون تحقیق و تفحصی از سازمان حفاظت از محیط زیست به عمل نیامده و این بی توجهی مجلس و ضعف نظارتی، سبب ایجاد یک حاشیه امن و حتی مبراً بودن از پاسخ دهی این سازمان در برابر مردم و مجلس شده است. این مسأله زمانی قابل تأمل تر خواهد شد که به مسئولیت اداری رئیس سازمان در قبال رئیس جمهور نیز توجه شود. طبق اصل ۱۱۳ قانون اساسی یکی از مسئولیت‌های مهم رئیس جمهور اجرای قانون اساسی است. قانون تعیین حدود وظایف و اختیارات و مسئولیت‌های ریاست جمهوری مصوب ۱۳۶۵ در ماده ۱۳ خود اشعار می دارد: «رئیس جمهور از طریق نظارت، کسب اطلاع، بازرسی، پیگیری، بررسی و اقدامات لازم، مسئولیت خود در اجرای قانون اساسی را انجام می دهد.» و در ماده ۱۴ نیز بیان می دارد: «رئیس جمهور می تواند در اجرای قانون اساسی از بالاترین مسئول دستگاه توضیح بخواهد.» به نظر می رسد ضعف ها و کم کاری ها در اجرای این مواد قانونی نیز حاشیه امن سازمان حفاظت محیط زیست را پررنگ تر کرده که این مهم نیز خود ناشی از یکی دیگر از جنبه های ضعف نظارتی مجلس در این زمینه است. بنابراین تشکیل وزارتخانه از یک سو و تقویت کمیسیون های داخلی مرتبط با محیط زیست در مجلس از سوی دیگر، نقش نظارتی مجلس را تقویت؛ و حاشیه امن عدم پاسخگویی سازمان حفاظت از محیط زیست را رفع خواهد نمود.

مجموع مطالب و دلایل فوق، اتخاذ رویکرد مدیریت جامع و یکپارچه محیط زیست از طریق اصلاح قوانین محیط زیست و جمع آوری آنها در قالب یک مجموعه و نیز ادغام نهادهای موازی محیط زیستی در قالب یک وزارتخانه قوی را امری لازم

منظور پیشبرد طرح های توسعه ای محلی) برای داشتن نگاه ملی جواب نمی‌دهد (۱۹).

#### ۴- دشواری و پیچیدگی مدیریت یک نهاد چند بخشی:

اشخاص حقوق عمومی تابع اصل صلاحیت هستند و باید در حدود صلاحیت قانونی خود، یعنی در حوزه اموری که به موجب قانون جزو اختیارات و وظایف آنها آمده است، عمل کنند (۲۰). اما به نظر می‌رسد مدیریت حفاظت محیط زیست از این اصل فراتر رفته است و به دلیل گستردگی، در قالب یک امر عمومی مشخص که بتوان مدیریت آن را به یک نهاد مشخص واگذار کرد نمی‌گنجد (۹). «مدیریت واحد چنین بخشی که نیازمند تخصص‌های مختلف و گاه متضاد است، بسیار دشوار خواهد بود و در صورت وقوع هرگونه سوءمدیریت در دستگاه جدید، آثار جبران‌ناپذیری مترتب بخش‌های گسترده‌ای در کشور خواهد شد» (۱۶). به عبارتی ادغام، خود، بخشی از یک فرآیند بزرگ تر در زمینه بهبود مدیریت در حوزه مورد بحث است. تغییرات تشکیلات سازمانی اغلب با هزینه‌های گوناگونی همراهند. تنش‌های مدیریتی، دشواری جابه جایی فیزیکی و نیروی انسانی، از دست رفتن یا کاهش دسترسی به مستندات و بایگانی‌ها و بسیاری از موارد دیگر باعث می‌شوند که ادغام و تجمیع سازمانی در مقیاس‌های گسترده‌ای مانند چند سازمان، راه حل‌های چندانی مطلوبی به ویژه در شرایط کنونی تلقی نشوند. همچنین بدیهی است که ناکارآمدی سازمان‌های مورد اشاره، لزوماً به دلیل ساختار و تشکیلات آن‌ها نیست، بلکه متاثر از عوامل دیگری مانند راهبردها، قوانین و مقررات، ساختارها و فرآیندهای مرتبط با امور مالی و بودجه، ساختار و ترکیب نیروی انسانی، کارآمدی مدیران و ... است. در نتیجه، نمی‌توان انتظار داشت که با تغییر و جابه جایی در تشکیلات یک سازمان بتوان گامی اساسی در رفع کمبودها یا بهبود اساسی امور برداشت. شاید یکی از دلایلی که سبب شده برخی به فکر ایجاد وزارت محیط زیست باشند، الگوپردازی از برخی کشورهای اروپایی است که همه دستگاه‌ها و نهادهای فعال در حوزه محیط زیست در یک وزارتخانه جمع شده‌اند. مدیریت منسجم و یکپارچه محیط زیستی بین سال‌های

بخش‌های اجرایی موضوع این ادغام» دانست. گرچه ادغام سازمان محیط زیست در وزارت جهاد کشاورزی یا وزارت نیرو به دلیل ایجاد وابستگی سازمانی در برخی حوزه‌ها می‌تواند به بهبود حفاظت از منابع آبی و جنگل‌ها و مراتع و زیستگاه‌های کشور منجر شود؛ اما این خطر را نیز دارد که موضوع محیط زیست و منابع طبیعی و آبی به عنوان یکی از بایسته‌های توسعه پایدار، در دایره توسعه اقتصادی و وظایف تولیدی وزارت جهاد کشاورزی و یا نیرو گرفتار آمده و مورد فراموشی قرار گیرد.

#### ۳- متفاوت بودن جایگاه نهادهای موضوع ادغام: از

سوی دیگر همان‌طور که ذکر شد «جایگاه سازمان‌های مورد ادغام باتوجه به ماهیت وظایف آن‌ها و ضرورت ناشی از این ماهیت به صورت کلی متفاوت از یکدیگر است». سازمان حفاظت محیط زیست مطابق ماده (۱) قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست وابسته به ریاست جمهوری و زیر نظر شورای عالی حفاظت محیط زیست به ریاست رئیس جمهوری انجام وظیفه می‌کند. در حالی که سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری وابسته به وزارت جهاد کشاورزی، سازمان هواشناسی وابسته به وزارت راه و شهرسازی و بخش آب نیز زیر نظر وزارت نیرو و کشاورزی است. بنابراین سازمان محیط زیست در جایگاه فعلی خود در رتبه معاونت رئیس جمهور می‌تواند مقتدر عمل کند اما اگر به وزارتخانه تغییر یابد به علت پایین تر آمدن جایگاه و کم رنگ شدن جنبه فرابخشی و گرفتار شدن به برخی مسائل سیاسی از اقتدارش کاسته خواهد شد و نمی‌تواند وظیفه نظارتی خود را به خوبی ایفا کند. در حال حاضر، سازمان حفاظت از محیط زیست بر عملکرد وزارتخانه‌هایی مانند صنعت، معدن و تجارت، نفت و کشاورزی نظارت دارد بنابراین علمی و منطقی نیست که زیر مجموعه دستگاه دیگری قرار گیرد (۱۸). سازمان محیط زیست باید یک نگاه ملی، همه جانبه و فرا استانی به طرح‌های مختلف توسعه همچون سدسازی، انتقال آب، معدن، جاده و... داشته باشد نه نگاه محلی؛ در حالی که سازوکار وزارتخانه، گاه به علت فشارهای سیاسی به خصوص از سوی نمایندگان مجلس (به

۱۹۸۰-۱۹۹۰ میلادی مورد توجه کشورهای جهان قرار گرفت و در حال حاضر محیط زیست در ۱۶۳ کشور جهان در غالب وزارتخانه اداره می‌شود و قوانین سختگیرانه در زمینه حفظ محیط زیست و هماهنگ کردن دیگر بخش های اقتصادی و اجتماعی با این بخش به تصویب رسیده است که از جمله آنها می توان به وزارت تحول اکولوژیک و همبستگی فرانسه که اصطلاحاً وزارت محیط زیست نامیده می‌شود اشاره کرد (۲۱). حال آن که به نظر مخالفان نباید محیط زیست کشور را با کشورهای اروپایی مقایسه کرد. در دنیا وزارتخانه های محیط زیست وجود دارند و نقش نظارتی خود را هم به خوبی ایفا می کنند اما این مسأله به قانون و تعاریف بر می‌گردد.

#### • ساختار حقوقی محیط زیست از نگاهی دیگر

بدون تردید، صرف ادغام چند سازمان بدون پیش بینی هیچ گونه تغییری در ساختار و صلاحیت‌ها، نمی تواند منجر به «کوچک سازی دولت» به عنوان یکی از اهداف عمده طرح ادغام و حفاظت بهینه از محیط زیست شود. به عبارتی اگر راهکارها و شیوه ها اصلاح نشود این تغییر ساختارها اثر بخشی نخواهند داشت. سازمان حفاظت محیط زیست یک سازمان حاکمیتی است که حدود وظایف آن براساس قوانینی از جمله قانون حفظ و بهسازی و ۲۷ قانون دیگری که به صورت مستقیم به مباحث محیط زیست می پردازد، مشخص شده است. بنابراین اگر قرار است اقدامی جدی برای اثربخشی صورت گیرد باید نگاه به محیط زیست، سیستمی و بلند مدت بوده؛ سیاست گذاری ها مورد توجه قرار گیرد و در دولت‌های مختلف تغییر نکند (۱۵). این امر، ضرورت تمرکز همه دستگاه‌ها بر اجرای سیاست‌های کلی نظام در حوزه محیط زیست به عنوان راهبردهای کلان در حوزه مذکور و چارچوب عملیاتی اصل ۵۰ قانون اساسی را جدی تر می سازد. بررسی های به عمل آمده نشان می دهد که تنها ۴۷ درصد اهداف سیاست های کلی ابلاغی مقام معظم رهبری توسط دستگاه های اجرایی در بخش محیط زیست تحقق یافته و ۵۳ درصد فاقد عملکرد یا تحقق نیافته است. این وضعیت نشان از آن دارد که طی چهار سال

گذشته دستگاه های اجرایی در تعیین نحوه حرکت و نقشه راه، آن گونه که انتظار می رود به صورت جدی و فعال پیگیر تمام ابعاد سیاست های ابلاغی درخصوص محیط زیست نبوده اند و برنامه ریزی عملیاتی از سوی مجریان در این حوزه صورت نگرفته و سمت و سوگیری های برنامه مشخص نشده است. لذا جهت تحقق اهداف سیاست های کلی ابلاغی در حوزه محیط زیست نیاز به برنامه ریزی های دقیق از سوی قوای سه گانه نظام و سازمان های وابسته به آنهاست (۲۲). نبود برنامه جامع توسعه پایدار و حفظ محیط زیست تدوین شده بر اساس سیاست های کلی محیط زیست که گروه های تصمیم ساز و تصمیم گیر را مشخص، مجریان را به صورت فردی یا جمعی معین و سازوکارهای اجرا را به صورت علمی تعریف کرده باشد و همچنین وجود قوانین و مقررات موازی، پراکنده و قدیمی که رویکردهای جامع نگر و پیشگیرانه نسبت به مدیریت محیط زیست در آن ملاحظه نمی شود؛ از ضعف های عمده مدیریتی است که موجب موازی کاری دستگاه ها و در نتیجه تشویش در اجرا در این حوزه شده است. مقررات مؤسس سازمان حفاظت محیط زیست و شرح وظایف و اهداف آن به صورت موازی در دو قانون «حفاظت و بهسازی محیط زیست» (مصوب ۱۳۵۳/۳/۲۸ اصلاحیه مورخ ۱۳۷۱/۸/۲۴) و قانون «شکار و صید» (مصوب ۱۳۴۶/۳/۱۶ اصلاحیه ۱۳۷۵/۹/۲۵) مطرح شده است. با این حال، این دو قانون به عنوان دو قانون پایه محیط زیستی، کاستی ها و خلاء های مختلفی در زمینه تشریح کامل وظایف سازمان، نحوه همکاری دیگر نهادها با این سازمان در زمینه حفظ محیط زیست و قواعد حفاظت از کلیت محیط زیست دارند که بنابراین نیاز به ادغام و اصلاح مجدد، اتخاذ اصول جدید قانونگذاری محیط زیستی و همگام شدن با تحولات مدیریتی نوین در آنها به چشم می خورد (۱۷). از طرفی، اصل پنجاهم قانون اساسی از طریق طرح موضوع توسعه پایدار و حقوق نسل‌های آینده پیوندی ناگسستنی با تکلیف عمومی نسبت به حفاظت از محیط زیست برقرار کرده است (۱۴). حفاظت وظیفه‌ای عمومی است و به طور قطع تا نگرش مردم و دولت نسبت به محیط زیست اصلاح نشود تغییرات لازم در نحوه حفاظت از محیط زیست ایجاد نخواهد شد. در واقع

نحوه اجرای سیاست های عمومی در زمینه حفاظت از محیط زیست که معمولاً به عنوان تکلیف شهروندان و دولت از آنها یاد می گردد، ارتباط مستقیمی با تلقی دولت ها و شهروندان از این تکلیف عمومی دارد. حفاظت از محیط زیست امروزه نیازمند همکاری، هماهنگی و تجمیع همه امکانات جامعه است. لذا می توان گفت که امروزه اجرایی شدن حفاظت از محیط زیست در چارچوب وظیفه عمومی حفاظت مذکور در اصل پنجاه قانون اساسی و اجرای سیاست های زیست محیطی آن نیازمند توجه به رویکردهای همکاری گرایانه میان شهروندان و دولت است (۳). اما مهمترین مجرا برای اعمال رویکردهای همکاری گرایانه مبتنی بر وظیفه عمومی حفاظت از محیط زیست، خود دستگاه های اجرایی و دولتی هستند. در حال حاضر، نهادهای دولتی متعددی با حوزه های مختلف محیط زیست مرتبط هستند اما حفاظت تخصصی از محیط زیست جایگاه لازم را در صلاحیت های آنان ندارد. هر چند در دهه اخیر، قانونگذار عادی تلاش کرده است تا با تصویب قوانین لازم زمینه حقوقی مشارکت عموم نهادهای مرتبط را در حفاظت محیط زیست فراهم نماید؛ ولی به دلیل گستردگی و در هم تنیدگی این حوزه ها، تفکیک دقیق صلاحیت هر یک از نهادها در حفاظت از محیط زیست و تعیین نحوه مشارکت آنها با یکدیگر آسان نبوده و نیازمند سازوکارهای حقوقی و اداری مشخص برای تعیین وظایف و صلاحیت های هر یک از نهادها در این زمینه و همچنین ایجاد خط مشی های سازمانی خاص برای هر یک از آنهاست (۹). بر اساس رویکردهای همکاری گرایانه مبتنی بر نظام حقوقی دقیق و قوی، نهادهای مختلف، مسئولیت های مشخصی را با توجه به صلاحیت سازمانی خود بر عهده گرفته و با همکاری های میان سازمانی در جهت رفع گره های ایجاد شده و حفاظت بهینه از محیط زیست گام برخواهند داشت. در این میان نقش نهاد اصلی متولی حفاظت از محیط زیست (سازمان یا وزارتخانه) در ایجاد هماهنگی بین نهادهای یاد شده و نظارت بر اقدامات آنان و همچنین تعیین نقشه راه بسیار قابل توجه خواهد بود که خود، سازوکارهای اداری موثر، دقیق و منظمی را می طلبد و نیازمند صلاحیت و اختیارات ویژه و شأن سازمانی بالا در جهت

ایجاد ضمانت اجرا برای تصمیمات نظارتی نهاد مذکور خواهد بود. برخی اندیشمندان پیشنهاد کرده اند که برای حفاظت موثر از محیط زیست، کلیه نهادهای متولی امور عمومی کشور در چارچوب صلاحیت اختصاصی و به عنوان بخشی از وظایف سازمانی خود، قانوناً موظف به حفاظت از محیط زیست در حوزه های فعالیتی خود شده و از ابزارهای لازم برای حفاظت مؤثر از محیط زیست بهره مند شوند و سازمان حفاظت از محیط زیست به عنوان مرجع اصلی حفاظت از محیط زیست به عنوان عامل ناظر و هماهنگ کننده میان سازمانی عمل کند (۲). اما با دقت در این نکته مهم، مشخص می شود که این پیشنهاد، ضمانت اجرای لازم را ندارد و همچون شرایط فعلی، نظارت سازمان و حتی پذیرش آن توسط دستگاه ها می تواند در حد صوری باقی بماند. بنابراین به یک ضمانت اجرای قوی تری نیاز است که هم نظارت به خوبی انجام شود و هم نهادهای عمومی قدرت تخطی از آن را نداشته باشند. نکات فوق نشان دهنده ضعف های اساسی در نظام حقوقی محیط زیست کشور است و تا این تحولات زیربنایی صورت نگیرد؛ سکان مدیریت در دستان سازمان باشد یا وزارتخانه، حفاظت موثر و عمومی از محیط زیست تضمین نخواهد شد. اما به نظر می رسد با توجه به شأن و جایگاه سازمانی، اجتماعی و سیاسی وزارتخانه در نظام حقوقی کشور، ساختار وزارتخانه ای محیط زیست در ایجاد و اجرای این تحولات بنیادین و رفع مشکلات موجود، توفیق بیشتری یابد. به خصوص در موضوع ضمانت اجرا - که تقریباً مهمترین مشکل در اجرای تصمیمات زیست محیطی است - وزارتخانه، قدرت نفوذ بیشتری خواهد داشت. بدین منظور ایجاد نهادی شبیه ذی حسابی وزارت اقتصاد و دارایی در همه نهادهای مرتبط، با عنوان «محیط بان اداری» ذیل مدیریت وزارتخانه محیط زیست پیشنهاد می گردد. «محیط بان اداری» به موجب حکم وزارت محیط زیست به منظور اعمال نظارت و تأمین هماهنگی لازم در اجرای مقررات زیست محیطی در وزارتخانه ها و موسسات و شرکت های دولتی و دستگاه های اجرایی محلی و موسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی به این سمت منصوب گردد؛ در کمیسیون های نظارتی عضو و دارای

حق رای باشد تا بتواند در اولین حلقه نظارتی نقش خود را به خوبی ایفا کند؛ به طور مستمر از عملیات طرح ها و فعالیت‌های دستگاه های اجرایی بازدید و بازرسی به عمل آورده تا مطابقت یا عدم مطابقت عملیات صورت گرفته و نتایج حاصله با اهداف سیاست های تعیین شده در قوانین را مشخص کند و بتواند در صورت نیاز و برای جلوگیری از اتلاف وقت گزارشات خود را به عنوان نماینده وزارت محیط زیست به سازمان بازرسی کل کشور به عنوان نماینده قوه قضاییه ارائه دهد. به عبارتی، قدرت ارائه گزارش هم به محاکم اداری و هم قضائی را داشته باشد. بدیهی است وجود محیط بان اداری با وظایف و مسئولیت های مشخص، به خصوص نظارت مستمر و مؤثر در هنگام ارائه و همچنین اجرای طرح های محیط زیستی، می تواند عامل مهمی در حفاظت فعالانه و پیشگیری از تخریب محیط زیست باشد. این گونه نظارت را می توان نظارت قبل و حین اجرا نامید که یکی از اهرم های جلوگیری از بروز فساد و ممانعت از نابودی محیط زیست می باشد.

### نتیجه گیری

ارزیابی‌ها نشان می‌دهند که ساختار مدیریتی امور زیست محیطی در کشور، هم به لحاظ درونی (ساختار سازمانی) و هم ارتباطات بین سازمانی و دامنه ماموریت ها چندان پاسخگوی نیازهای کنونی و نیز تحقق اهداف کلان توسعه کشور نبوده و باید به منظور افزایش کارایی و اثربخشی آن ها، اقداماتی صورت گیرد. در حال حاضر، نهادهای دولتی متعددی با حوزه های مختلف محیط زیست مرتبط هستند اما حفاظت تخصصی از محیط زیست جایگاه لازم را در صلاحیت های آنان ندارد. به عبارتی قوانین لازم و مؤثر برای الزام این نهادها برای در اولویت قرار دادن حفاظت از محیط زیست در تصمیمات و طرح هایشان، چه در سطح عمومی و چه در خط مشی های سازمانی ایجاد نشده است. از طرفی سازمان حفاظت از محیط زیست نیز به عنوان متولی اصلی حفاظت از محیط زیست از قدرت حقوقی کافی برای نظارت بر اعمال محیط زیستی نهادهای مذکور برخوردار نیست. عدم وجود مدیریت یکپارچه در کنار مشکلات ساختاری بر موازی کاری ها افزوده، باعث هدر رفت بودجه و

توسیع غیر موجه دولت شده و تحقق اهداف را با مشکل مواجه کرده است. قائل نشدن شخصیت اجرایی برای سازمان حفاظت محیط زیست توسط نهادهای و دستگاه های مختلف، سبب تضعیف ضمانت اجرای تصمیمات و دستورات زیست محیطی سازمان و کم رنگ شدن وظیف نظارتی آن شده است. عدم نظارت قانونمند مجلس بر سازمان حفاظت محیط زیست به علت قرار داشتن در جایگاه معاونت رئیس جمهور، بر مشکلات موجود افزوده و سازمان مذکور را مبرا از پاسخ گویی و تلاش بیشتر برای رفع موانع نموده است. بنابراین ادغام نهادهای موازی محیط زیستی در قالب یک وزارتخانه قوی تا حد زیادی به کارآمدی مدیریت و بر طرف شدن مشکلات کمک خواهد کرد. هر چند مخالفان نیز مواردی چون خلط امور حاکمیتی و تصدی گری، کم رنگ شدن وظیفه اصلی نهادهای مورد ادغام و متفاوت بودن جایگاه آنها و همچنین دشواری و پیچیدگی مدیریت یک نهاد چند بخشی را به عنوان موانع موجود بر سر راه تشکیل وزارتخانه محیط زیست بیان داشته اند اما توجه به این نکته بسیار ضروری است که تا زمانی که مشکلات بنیادین حقوقی همچون نبود برنامه جامع توسعه پایدار و حفظ محیط زیست تدوین شده بر اساس سیاست های کلی محیط زیست و همچنین وجود قوانین و مقررات موازی، پراکنده و قدیمی فاقد رویکردهای جامع نگر و نظام مند نسبت به مدیریت محیط زیست بر طرف نشده و قدرت و اختیارات قانونی و نظارتی غیر شکننده و قطعی در اختیار نهاد متولی محیط زیست قرار نگرفته باشد؛ سکان مدیریت در دستان سازمان باشد یا وزارتخانه، حفاظت مؤثر و عمومی از محیط زیست تضمین نخواهد شد. اما به نظر می رسد با توجه به شأن و جایگاه سازمانی، اجتماعی و حقوقی وزارتخانه در نظام سیاسی کشور، ساختار وزارتخانه ای محیط زیست در ایجاد و اجرای این تحولات بنیادین و رفع مشکلات موجود، توفیق بیشتری یافته، جایگاه، ساختار و تشکیلات مناسبی جهت اعمال وظایف حاکمیتی دولت در حوزه محیط زیست ایجاد شود. به خصوص در موضوع ضمانت اجرا - که تقریباً مهمترین مشکل در اجرای تصمیمات زیست محیطی است - وزارتخانه، قدرت نفوذ بیشتری در جهت نظارت با هدف حفظ، احیا و توسعه محیط زیست،

- Thursday, April 2, 2020:  
<http://www.shilat.com/site/Ahdaf.aspx>
7. The website of the Plant Protection Organization, the main goals and objectives of the organization, Thursday, April 2, 2020:  
<https://ppo.ir/fa-IR/DouranPortal/4952/page>
  8. Ministry of Energy website, Thursday, April 2, 2020: <http://www.moe.gov.ir>
  9. Faryadi, M, 2018, Pathology of inter-organizational cooperation in environmental protection in Iranian administrative law, Administrative Law Journal, 6(16): 109-131.
  10. Website of the Meteorological Organization, job description, Thursday, April 2, 2020:  
<http://www.irimo.ir/far/services/general content/540>
  11. Ports and Maritime Organization website, tasks and missions, marine environment, Thursday, April 2, 2020:  
<https://www.pmo.ir/fa/marineenvironment/pollutionprevention>
  12. Moharram negad, N, 2006, Environmental Management and Planning, Miran Publishing
  13. Aqai toq, M., Faryadi, M, 2011, Investigating the number of Iranian ministries in the comparative context, Legal Information of the Presidential Institution Journal, No. 25.
  14. Ramezani Qavam abadi, M, 2013, Environmental protection in the fundamental rights of the Islamic Republic of Iran, Judicial Rights Perspectives journal, No. 63, pp. 140-93.
  15. Mojabi, M, 2017, Forming an independent ministry or joining the agricultural jihad?, Talk to Bahar

منابع طبیعی و منابع آب کشور، مبتنی بر رویکرد توسعه پایدار خواهد داشت. بدین منظور پیشنهاد تحقیق حاضر، ایجاد نهادی شبیه ذی حساسی وزارت اقتصاد و دارایی در همه نهادهای مرتبط با محیط زیست، با عنوان «محیط بان اداری» ذیل مدیریت وزارتخانه محیط زیست است که هدف آن اعمال نظارت، قبل و حین اجرای مأموریت های نهادهای و تأمین هماهنگی لازم در اجرای مقررات زیست محیطی در وزارتخانهها و موسسات و شرکت های دولتی و دستگاه های اجرایی محلی و موسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی بوده و از قدرت ارائه گزارش هم به محاکم اداری و هم قضائی به منظور حسن اجرای قوانین زیست محیطی و جلوگیری از تخلفات برخوردار خواهد بود.

#### Reference

1. Aggeri, F, 2005. "Les régimes de gouvernementalité dans le domaine de l'environnement." Presses Universities de Laval, pp.431-464.
2. Faryadi, M, Generalization of environmental protection in the Iranian legal system [dissertation]. University Shahid Beheshti, 2013
3. Mashadi, A, 2016, Government and the environment: From non-governmental approaches to participatory approaches, Government Research Journal, 8: 59-80
4. The site of the Environmental Protection Organization, Thursday, April 2, 2020:  
<http://eform.doe.ir/portal/Home/147077>
5. The site of the Forests, Rangelands and Watershed Management Organization, Thursday, April 2, 2020:  
<https://frw.ir/02/fa/staticpages/page.aspx?tid=1492>
6. Website of the Fisheries Organization of Iran, Objectives and Tasks,

19. Ebtekar, M, 2017, "But there are some ways to form the Ministry of Environment," she told Dawat Online on Tuesday, August 22: <https://davatonline.ir/content/41172>
20. Tabatabaie Motameni, M, 2008, Administrative Law, Tehran, Samt, 15th edition, third edition.
21. Laville, Bettina, 2010, "Du ministère de l'impossible au ministère d'État." *Revue française d'administration publique* 2: 277-311.
22. Soleymani, E, Cheraqi, M, 2019, "Study of the performance of general policies regarding the environmental sector", report of the Research Center of the Islamic Consultative Assembly, serial number 16720.
- newspaper, No. 151, Monday, March 13.
16. Parliamentary Research Center, 2018, "Expert opinion on: plan to form the Ministries of Energy, Water and Environment", serial number 2-15977
17. Abdollahi, M, Faryadi, M, 2010, "Legal Challenges of the Environmental Protection Organization of Iran", *Quarterly Journal of Environmental Sciences*, Year 7, No. 4, pp. 180-143.
18. Ebtekar, M, 2015, "Integrating the Environmental Organization is not the solution," Nasim News Agency said on Tuesday, February, 24: <http://old.nasimonline.ir/Content/Detail/983054/159>