

# مبانی فقهی حقوق اسلامی، سال چهاردهم، شماره بیست و هشتم، پاییز و زمستان ۱۴۰۰، ص ۱۴۱-۱۵۵

## نقش قاعده لا ضرر در پیشگیری از تعارض منافع در اجرای قوانین حفاظت محیط زیست ۱

حسین شاه بیک ۲، محمد جواد حیدری ۳، محمد نوذری فردوسی ۴

### چکیده

به اعتقاد اکثر صاحب نظران حوزه محیط زیست، بخش عمده‌ای از بحران محیط زیست، ناشی از نقص برخی از قوانین و مقررات محیط زیست است که زمینه تعارض منافع در اجرای قوانین و مقررات محیط زیست را فراهم کرده است. در این میان برخی از دستگاه‌های دولتی که خود متولی حفاظت از محیط زیست هستند، در سایه مفاد ماده ۲ قانون حفاظت محیط زیست، از عمده‌ترین طرف‌های تعارض منافع محسوب می‌شوند. و لذا با بازنگری در مفاد ماده ۲ قانون حفاظت محیط زیست که ساختار حقوقی و جایگاه قانونی شورای عالی حفاظت محیط زیست را در حد شورای اداری درون قوه‌ای و بین وزارتی تنزل داده و قوه مجریه را قدرت بلامنازع سیاستگذار در همه شئون امور محیط زیست قرار داده و در این بستر، برخی از دستگاه‌های دولتی منافع وزارتی را بر منافع ومصالح زیست محیطی کشور ترجیح داده‌اند، می‌توان کمک شایانی به حل این معضل نموده و با استناد به قاعده لا ضرر جایگاه این شوری را از شورای اداری درون قوه ای به شورای فراقوه‌ای و حاکمیتی ارتقاء داد و گام موثری در رفع تعارض منافع، در اجرای قوانین و مقررات محیط زیست برداشت.

**کلید واژه ها:** قاعده لا ضرر، پیشگیری، تعارض منافع، قوانین، محیط زیست

۱- تاریخ دریافت: ۳۰ شهریور ۱۴۰۰، تاریخ پذیرش: ۰۲ دی ۱۴۰۰.

۲- دانشجوی دکترای رشته فقه و مبانی حقوق دانشکده الهیات دانشگاه قم، قم، ایران.

۳- استاد یار رشته فقه و مبانی حقوق دانشکده الهیات دانشگاه قم، قم، ایران. (نویسنده مسئول).

۴- استاد یار رشته فقه و مبانی حقوق دانشکده الهیات دانشگاه قم، قم، ایران.

## مقدمه

پس از پیروزی انقلاب اسلامی، برنامه‌های توسعه اقتصادی کوتاه مدت کشور توسط دولت‌های ادوار مختلف، زمینه را برای عبور از خطوط قرمز پروتکل‌های زیست محیطی با هدف رشد اقتصادی کشور را و لو با چالش کشیدن بایسته‌های زیست محیطی، فراهم نمود. اما با گذشت زمان با تخریب مواهب طبیعی کشور و بروز بحران‌های زیست محیطی ناشی از تخریب محیط زیست، نه تنها توسعه و پیشرفت اقتصادی پایدار حاصل نشد، بلکه خسارت مهلکی بر کشور وارد شد. این مقاله بر اساس تحقیق تحلیلی-توصیفی، پژوهشی نو و بدیع در ریشه‌یابی علت اصلی رخداد بحران زیست محیطی در کشور را دنبال کرده است و با ارائه مستندات و ادله متقن، از علل اصلی بحران زیست محیطی، عدم اجرای صحیح و تبعیض آمیز اجرای قوانین و مقررات زیست محیطی در سایه نقصان و عدم جامعیت برخی از قوانین ساختاری قانون حفاظت محیط زیست دانسته و بر این باور است بستر عدم اجرای مطلوب این قوانین، خصوصا از جانب برخی دستگاه‌ها و شرکت‌های بزرگ دولتی، به رویکرد آنها در جلب منافع کوتاه مدت اقتصادی در قبال موضوعات زیست محیطی بر می‌گردد که زمینه تعارض منافع طرف‌های ذینفع در اجرای قوانین و مقررات محیط زیست را فراهم کرده است.

این در حالی است که اگر پیشینه این بحث را مورد کنکاش قرار دهیم نظرات متفاوتی را در این خصوص مطرح نموده‌اند. بطوریکه برخی از حقوقدانان و کارشناسان محیط زیست معتقدند عدم اجرای صحیح قوانین حفاظت محیط زیست، از مهمترین علل بحران زیست محیطی در کشور است اما راه حل را در تجدید نظر در ماده ۱ قانون حفاظت محیط زیست معرفی می‌کنند و خروج این سازمان از تحت اشراف قوه مجریه را بهترین راه حل می‌دانند (مراد حاصل و همکاران ۱۳۸۷ ص ۱۱) نظریه دیگر راه چاره را در تبدیل سازمان به وزارتخانه جستجو می‌کند و معتقد است با افزایش قدرت تشکیلاتی حفاظت محیط زیست در درون دولت، می‌توان تا حدود زیادی از وضعیت بحرانی موجود فاصله گرفت (عبداللهی، و فریادی ۱۳۸۹ ص ۱۴۳) برخی صاحب نظران، تغییر و تجدید نظر در قوانین ماهوی قوانین حفاظت محیط زیست را برای رفع موانع و چالش‌های زیست محیطی پیشنهاد می‌کند و عدم بروز بودن قوانین فعلی را اصلی ترین علت بحران‌های زیست محیطی موجود می‌داند (کریمی، ۱۳۹۵، کد خبر ۸۲۴۴۵۸۳۴)

### ۱ - نقش قاعده لاضرر در پیشگیری از تعارض منافع در اجرای قوانین محیط زیست کشور

از جمله قواعد فقهی که نقش محوری در پیشگیری و رفع تعارض منافع در اجرای قوانین حفاظت از محیط زیست کشورمان دارد، قاعده فقهی لاضرر است.

#### ۱ - ۱ - نقش فقه در حل معضلات جامعه اسلامی

فقه، تجلی عینی شریعت اسلام در مدیریت امور فردی و اجتماعی جامعه اسلامی است. بایسته‌های رفتار دینی که برگرفته از منابع اصیل دین است با دانش فقه به منصفه ظهور رسیده است. همچنین به نظر می‌رسد در خصوص موضوعات جدید، فقیهان به تطور در بنیادهای فقهی در این زمینه اقدام نمایند. در این میان جایگاه ممتاز فقه حکومتی آشکار می‌گردد. چرا که فقه حکومتی در استنباط خود به رفع نیازهای جامعه در قالب حکومت اسلامی عنایت دارد. مطابق این نگرش، در مباحث فقهی، می‌بایست انسان‌ها به عنوان فردی از شهروندان حکومت اسلامی در نظر گرفته شوند، نه به عنوان مکلفی جدا از حکومت، کما اینکه حکومت نیز باید در خدمت آحاد جامعه باشد و بر اساس مصالح امت اسلامی

## نقش قاعده لاضرر در تبیین قوانین حفاظت محیط زیست / ۱۴۳

عمل نماید. لذا فقه حکومتی نه به عنوان بخشی از فقه، بلکه به معنای نگرش حاکم بر کل فقه بوده و استنباط های فقهی می‌بایست در راستای مدیریت نظام حکومتی بوده و تمامی ابواب فقه ناظر به اداره کشور باشد. در فقه حکومتی، نظامات اجتماعی و فردی که بر گرفته از احکام اولیه و ثانویه و قواعد فقهی است، با اعمال حاکمیت حاکم اسلامی عینیت پیدا می‌کند. به تعبیر امام خمینی (ره) "حکومت در نظر مجتهد واقعی، فلسفه عملی تمام فقه در تمام زوایای زندگی بشریت است. حکومت، نشان‌دهنده جنبه عملی فقه در برخورد با تمامی معضلات اجتماعی و سیاسی و نظامی و فرهنگی است. فقه تئوری واقعی و کامل اداره انسان و اجتماع از گهواره تا گور است" (خمینی، ۱۳۷۸، ج ۲۱ ص ۲۸۹). یکی از مهمترین پرسش‌هایی که بعد از پیروزی انقلاب اسلامی همواره مطرح بوده و نوشتارهای علمی فراوان و مباحثات زیادی پیرامون آن شکل گرفته، موضوع کارآمدی فقه در مدیریت نظام اسلامی است. آیا فقه اسلامی این ظرفیت را دارد که در قالب «فقه سیاسی» و «فقه حکومتی»، به ارائه نظراتی بپردازد که علاوه بر حل شبهات ذهنی و طرح‌ریزی چارچوب‌های تئوریک برای استنباط ضرورت حکومت اسلامی، در بعد اجرایی داشته باشد و کارآمدی مدنظر از یک حکومت را محقق نماید؟ آنچه از فقه حکومتی انتظار می‌رود ابعاد کارآمدی فقه و امکان‌سنجی آن در اداره حکومت و تنظیم روابط قدرت در جامعه اسلامی است. زیرا فقهت در قرآن به طور کلی به همه امور و شئون و رفتار دینی نسبت داده شده است (توبه/۱۲۲). و لذا نه تنها محصور کردن فقه به عبادات و صرفاً اهداف اخروی و صرف تشریح برای جنبه‌های معنوی فردی و احیانا برخی از امور دنیوی صحیح نیست، بلکه از فقه انتظار می‌رود که برای همه مسائلی که به حیات معنوی و نیازهای مادی مبتنی بر فقه باز می‌گردد، برنامه داشته باشد.

اعتقاد به اینکه فقه اسلامی، توان ارائه الگوی اداره اجتماع و سیاست حاکم بر امت اسلامی را داراست، ناشی از بسترهائی است که سیستم فقه اسلام بر آن بنا شده و انعطاف‌پذیری بالایی را به آن داده است. بطوریکه از مهم‌ترین عوامل زیرساختی در نظام فقهی اسلام می‌توان به مواردی همچون پویایی فقه شیعی، توجه به نیازهای مختلف دنیوی و اخروی، نقش ویژه زمان و مکان و مصالح عامه مسلمین و نقش و جایگاه فقیه در جامعه اسلامی، اشاره کرد. و لذا مجموع این خصوصیات و وجود مستندات اصولی فقه، نظیر قاعده لاضرر موجب می‌شود تراحم احتمالی بین احکام در شرایط خاص، مرتفع گردد.

### ۲ - ۱ - تبیین جایگاه قاعده لاضرر در رفع معضلات جامعه اسلامی

اهمیت قاعده لاضرر به عنوان یکی از قواعد اساسی و بنیادین فقهی و حقوقی به اندازه‌ای است که در بیشتر ابواب فقهی از عبادات تا معاملات مورد استناد و استفاده قرار می‌گیرد و گستره شمول قاعده لاضرر چنانچه از آیات قرآن کریم (موسوی بجنوردی، ۱۳۸۳، ج ۱، ص ۲۱۴) و روایات (شیخ حر عاملی، ج ۱۷، ص ۴۲۵ و ج ۱۵، ص ۴۰۲) استفاده می‌شود، صرفاً مربوط به امور مالی و اقتصادی افراد نیست بلکه ضررهای اجتماعی و فرهنگی و اخلاقی را هم شامل می‌شود. البته جایگاه قاعده لاضرر، خصوصاً در ناحیه مصالح عامه جامعه، مبتنی بر تعیین حد و قلمرو این قاعده است، بطوریکه نخست باید رتبه اصولی قاعده لاضرر نسبت به سایر قواعد فقهی و همچنین ادله احکام اولی بلحاظ تقدم از نوع تخصیص یا حکومت و یا حکم حکومتی، مشخص گردد. سپس با ملاحظه مبنای اتخاذ شده در قاعده، به موارد و مصادیق تقدم قاعده لاضرر در قوانین موضوعه پرداخته شود، تا بتوان به پرسش‌هایی همچون نحوه تعامل در تعارض مصالح عمومی مهم جامعه که در قالب قوانین و مقررات حکومتی عینیت پیدا می‌کنند با مصالح عمومی مهم و یا مصالح شخصی که بر اساس قوانین دیگر و همچنین قواعد و احکام فقهی مانند قاعده تسلیط، ظهور و بروز پیدا می‌کند پاسخ داده شود.

می دانیم دیدگاه های گوناگونی در تبیین و تحدید مفاد قاعده لاضرر وجود دارد و هریک از فقهان به فراخور تفسیری که از احادیث این باب دارند، به خصوص در حدیث مربوط به ماجرای سمره بن جندب و مرد انصاری (عاملی، ۱۴۱۶ق، ج ۱۷ ص ۳۴۰)، تحلیل خاصی از این قاعده ارائه کرده اند. البته هر دیدگاهی آثار متفاوتی را در بر دارد که می تواند نتایج شگرفی در امور جامعه خصوصا در تعارضات بین منافع عمومی و مصالح عمومی و همچنین منازعات اشخاص حقیقی و حقوقی با دستگاه های حکومتی، در پی داشته باشد. بنابراین بررسی چگونگی کاربرد قاعده لاضرر برای پیشگیری و رفع تعارض منافع در اجرای قوانین محیط زیست امری اجتناب ناپذیر است. در این پژوهش تلاش شده است، بر اساس دیدگاه امام خمینی (ره) از مفاد قاعده لاضرر، راهکار مناسبی برای حل مشکلات محیط زیست ارائه شود.

### ۳-۱ - مفاد قاعده لاضرر از دیدگاه فقیهان

قاعده لاضرر از مشهورترین قواعد فقهی است که در ابواب مختلف فقه و حقوق دارای آثار فراوانی است و فقیهای امامیه در مباحث مختلف فقهی از عبادات گرفته تا معاملات به آن استناد کرده اند. این قاعده برآیند ادله متقن سندی از کتاب و سنت گرفته (بقره / ۱۷۳، ۱۹۶، ۲۳۰، ۲۳۳، ۲۸۲ و طلاق / ۶) تا دلیل عقل و سیره عقلانی است.

از آنجا که مفهوم لغوی و اصطلاحی واژه لاضرر، نقش تاثیر گذار در ارائه مفاد صائب از قاعده لاضرر دارد و لذا تبیین مفاد قاعده بر اساس مفاهیم لغوی و اصطلاحی امری شایسته و بایسته است. بحسب مفاد لغوی ضرر مفاهیم مختلفی از لغویون نقل شده است از جمله ضرر در مقابل نفع است (نراقی ۱۳۷۵ ص ۴۸) در بیانی دیگر در معنای ضرر گفته شده است: *الضرر ما تضر به صاحبک و تنتفع أنت به، و الضرر أن تضره من غیر أن تنتفع، و قيل: هما بمعنى و تکرارهما للتأكيد (ابن منظور، ۱۳۷۵، کلمه الضر) و اصطلاحا به معنای وارد شدن نقصان در مال، جان و آبرو نقل شده است. کما اینکه عنوان اصطلاحی لاضرر در حدیث شریف (بصورت نکره در سیاق نفی جنس ذکر شده است)، از دیدگاه بسیاری از فقیهان، از جمله امام خمینی برداشت از آیات و روایات این است که قاعده لاضرر صرفا مربوط به امور مالی افراد نیست بلکه ضررهای اجتماعی و فرهنگی و اخلاقی را هم شامل می شود. کما اینکه عبارات لاضرر و لاضرار فی الاسلام مربوط به هر نوع ضرری است اعم از ناحیه اشخاص حقیقی و حقوقی حتی حکومتی.*

برای اثبات جایگاه ویژه این قاعده، همین کافی است که بصورت گسترده مورد نظریه پردازی فقها و حقوقدانان قرار گرفته است و اختلافات چشمگیری به چشم می خورد که در برخی موارد اختلافات مبنائی و در برخی موارد بنائی است. در اینجا به برخی از دیدگاه ها در مورد قاعده لاضرر اشاره می کنیم.

**الف)** مرحوم شیخ انصاری در تبیین مفاد حدیث لاضرر که مربوط به قضیه سمره بن جندب است (عاملی، ۱۴۱۶ق، ج ۱۷ ص ۳۴۰ و کلینی، ۱۳۹۴، ج ۵ ص ۲۹۴) و از منابع اصلی قاعده لاضرر محسوب شده و هر نوع ضرر رساندن را در اسلام نفی می کند (لا ضرر و لا ضرار فی الاسلام)، اظهار می دارد « دلالت کلمه "لا" در حدیث، نفی جنس حقیقی نیست بلکه نفی حکمی است (چون ضرر واقعا در خارج موجود است) بنابراین مفاد حدیث و بالتبع مضمون قاعده لا ضرر این است که از ناحیه شارع مقدس حکم ضرری در برای مکلفین جعل و صادر نمی شود. به عبارت دیگر، هر حکمی که مستلزم ضرر باشد یا از اجرای آن، ضرری بر آن مترتب گردد، طبق قاعده لا ضرر برداشته می شود » (انصاری، ۱۴۱۶ق ص ۱۷۲). البته طبق نظر شیخ قاعده لاضرر بر سایر قواعد و احکام اولیه، حکومت در ناحیه محمول دارد.

**ب)** آخوند خراسانی در تبیین نظریه خود، "لا" در قاعده را نفی جنس قلمداد کرده و نفی ضرر حکم را بلسان نفی موضوع تلقی کرده است بدین معنا که ایشان قاعده لاضرر را در ناحیه موضوع، حاکم بر سایر احکام و قواعد می داند کما اینکه در دلیل کثیرالشک (لا شک لکثیرالشک) چنین است. در این مبنای مفاد حدیث این است که موضوعاتی که

## نقش قاعده لاضرر در پیشگیری از تعارض منافع در اجرای قوانین خاقت محیط زیست / ۱۴۵

دارای احکامی هستند، اگر عناوین اولیه آنها باعث ضرر شوند، حکمشان برداشته می‌شود (آخوند خراسانی، ۱۴۰۹ق، ج ۲ ص ۲۶۷). و طبق نظر آخوند قاعده لاضرر بر سایر قواعد و احکام اولیه حکومت در ناحیه موضوع دارد.

**ج** امام خمینی در تفسیر قاعده لاضرر مسیر دیگری را پیموده‌اند که از نظر مبنا، تفاوت قابل توجهی با سایر دیدگاه‌ها دارد. بطوریکه این نظر مبتنی بر مقدمه‌ای است "اینکه باید تفکیک بین وظایف متعددی که رسول اکرم (ص) داشته است قائل شد. زیرا رسول اکرم (ص) دارای سه نوع مقام است و در هر مورد، باید فرامین و احکام ایشان با توجه به آن مقام سنجیده شود. مقام اول رسول خدا (ص) نبوت است. در این مقام، نبی اکرم (ص) پیام آور وحی الهی است و نظر شارع مقدس از زبان او بیان می‌گردد و ایشان فقط نقش سخنگو و مبلغ دارند و چیزی از خود بیان نمی‌کنند. مقام دوم رسول خدا ریاست و تصدی امر سیاست یا به اصطلاح مقام اجرایی است در این مقام رسول خدا (ص) به عنوان رئیس امت، شخصا و با صلاح دید خودش صدور حکم می‌کند و امر و نهی می‌فرماید و اطاعت از اوامر پیغمبر در این مقام نیز بر امت بر اساس نص بسیاری از آیات واجب است. مقام سوم رسول اکرم (ص) قضاوت است، یعنی پیغمبر علاوه بر وظایف پیامبری و اجرایی، در مواجهه با خصومات و مرافعات بین مردم نیز به قضاوت می‌نشست و به تصریح قرآن کریم هیچ مؤمن و مؤمنه‌ای حق ندارد وقتی که خداوند و پیغمبرش در امری قضاوت کرده اند نسبت به اوامر و نواهی خدا و پیغمبر اعمال نظر کند. حدیث لاضرر و لا ضرار قطعا در مقام اول و سوم نبوده است زیرا پیامبر اکرم (ص) واقعا در مقام مخاصمه و قطع مرافعه بین مرد انصاری و سمره بن جندب چنین حکمی نداده است؛ زیرا اصل زمین یا درخت خرما، محل نزاع بین انصاری و سمره نبوده و در مالکیت آن خصومتی وجود نداشته است، و به رسول الله به عنوان تظلم مراجعه نکردند تا میان آنان قضاوت کرده، صاحب حق را مشخص کند بلکه مرد انصاری شکایت داشت که سمره با طرز رفتارش باعث مزاحمت برای خانواده او شده و آسایش را از آنان سلب کرده و از این نظر که رسول الله حاکم بر مسلمین و رئیس و زمامدار آنان بود عرضحال کرد تا از او رفع ظلم و تعدی کند و بنا بر تعریفی که از قضا شده است درمی‌یابیم که حکم مذکور، یک حکم قضایی به معنای فقهی کلمه نیست بلکه حکم مذکور از جمله احکام حکومتی و اجرایی رسول اکرم (ص) محسوب می‌شود." (خمینی، ۱۴۱۰ق، ج ۱ ص ۱۵). بر اساس این دیدگاه، قاعده لاضرر هیچگاه با احکام اولیه تعارض پیدا نمی‌کند چرا که صرفا یک راهکار اجرایی و حکومتی است که تنها در صورت تزامم مصالح و حقوق عمومی با منافع عمومی و یا مصالح و منافع شخصی، ابزاری قوی در اعمال حاکمیت توسط حاکم اسلامی است.

### ۲ - استناد به قاعده لاضرر در پیشگیری تعارض منافع در اجرای قوانین و مقررات محیط زیست

برای تبیین ارتباط و نحوه کاربرد و میزان کارآمدی قاعده لاضرر در حل معضلات محیط زیست از جمله میزان کارآمدی این قاعده در پیشگیری و رفع تعارض منافع در اجرای قوانین و مقررات محیط زیست، به عنوان پیش نیاز تحول در امور محیط زیست، توجه به نکاتی لازم است.

#### ۱ - ۲ - نقش قاعده لاضرر در رفع تعارض منافع در اجرای قوانین و مقررات محیط زیست

در خصوص نقش قاعده لاضرر در رفع تعارض منافع در اجرای قوانین و مقررات محیط زیست، پرسش مهمی مطرح است و آن اینکه با توجه به مفاد این قاعده، راهکار فقهی رفع تعارض منافع در اجرای قوانین و مقررات محیط زیست به منظور رفع بحران زیست محیطی موجود و بهینه سازی و ایجاد توسعه پایدار محیط زیست چیست؟ برای پاسخ به این پرسش کلیدی لازم است نکاتی مورد توجه قرار گیرد.

نکته نخست اینکه قواعد فقهی خصوصا قاعده لاضرر صرفا جنبه فردی و شخصی ندارند بلکه در موارد مصالح عمومی، راهکار حکومتی برای حل معضلات جامعه اسلامی محسوب می شوند و در صورت تعارض و یا تراجم حقوق و منافع فردی با مصالح عمومی جامعه، با استناد به این قاعده و در چهار چوب حکم حکومتی، مصالح عمومی مقدم خواهند بود. قابل ذکر است، تعارض منافع مجموعه‌ای از شرایطی است که موجب می‌گردد تصمیمات و اقدامات حرفه‌ای، تحت تأثیر یک منفعت ثانویه قرار گیرد و به عنوان نشانه، شاکله و نتیجه فساد تلقی می‌گردد. در تعارض منافع سازمان محور، در سایه سیستم نظارتی اتحاد ناظر و منظور وظایف قانونی یک سازمان در تعارض با منافع خاص آن قرار می‌گیرد.

نکته دوم اینکه با بررسی مصادیق، کاملا واضح است که حکم حکومتی در دو معنای متفاوت به کار رفته است، گاهی مقصود از احکام حکومتی، احکام و قوانینی است که از شارع صادر شده و در قرآن، سنت و سیره عملی معصومین علیهم السلام دارای مصداق است و مربوط به اداره جامعه و شؤون حکومت است و وظیفه فقیه در این موارد، کشف و استنباط و سپس اجرای آنهاست و گاهی مقصود، اختیارات معصومین علیهم السلام و همچنین فقها، در امر حکومت و دستورات و مقرراتی است که به عنوان حاکم اسلامی و در مقام اجرای احکام شرع و اداره جامعه وضع و صادر کرده اند. آنچه ما در این بحث به آن خواهیم پرداخت، مفهوم دوم از حکم حکومتی است. بنابراین طبق معنای دوم، حکم حکومتی عبارت است از دستورات، مقررات و قوانینی که حکومت اسلامی بر اساس مصلحت، در حوزه مسائل سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی به منظور اجرای احکام شرع در اداره جامعه به طور مستقیم یا غیر مستقیم صادر یا وضع می‌کند. بر اساس این معنا، ویژگیها و اوصاف حکم حکومتی را می‌توان به شرح زیر بیان کرد: ۱ - حکم حکومتی گاهی در مقام اجرای احکام شرعی است یا گاهی در مقام اداره کشور. ۲ - ممکن است در قانونگذاری اعمال شود و ممکن است در اجرایی قوانین اعمال گردد. ۳ - گاهی ناظر بر موردی خاص است و گاهی در قالب قاعده ای کلی صادر می‌شود. ۴ - حکم حکومتی ممکن است مستقیما توسط حاکم، و یا به طور غیر مستقیم و با نیابت از جانب حاکم و به وسیله شخص یا اشخاص حقیقی یا حقوقی دیگر اعمال گردد. ۵ - ممکن است به منظور تنظیم امور مختلف داخلی کشور یا برای تنظیم روابط خارجی و بین المللی صادر شود. ۶ - احکام حکومتی گاهی وضعی و گاهی تکلیفی هستند. و همچنین هر دو قسم ممکن است از مصادیق احکام امضایی و تأسیسی باشد. ۷ - صدور احکام حکومتی مبتنی بر رعایت مصالح و مفاسد و بر اساس رعایت موازین اهم و مهم است. ۸ - حکم حکومتی، حکمی مولوی است نه ارشادی ۱ و لذا لازم الاجراست .

نکته سوم اینکه حکم حکومتی متفاوت از احکام اولی و ثانوی است بطوریکه حکم حکومتی نه از نوع و سنخ احکام اولی است و نه از احکام ثانوی و لذا برخی از صاحب نظران معتقدند رابطه حکم حکومتی با احکام ثانویه از نوع رابطه عموم و خصوص من وجه است. به این معنا که وجوه اشتراک و افتراق میان حکم حکومتی و احکام ثانویه وجود دارد. و لذا ممکن است با مواردی مواجه شویم که هم مصداق احکام حکومتی و هم مصداق احکام ثانویه باشد همچنین مواردی هم وجود دارد که از احکام ثانویه محسوب نمی‌شود، بلکه به خاطر رفع مسائل جرح و ضرر و زیان و نظایر اینها وضع می‌شود. (عمید زنجانی، ۱۳۷۴، ج ۱۴ ص ۲۲۰).

۱- حکم "مولوی" دستوری است که شارع صادر می‌کند و اطاعت آن لازم و مخالفت آن حرام است، مانند اوامر خداوند در وجوب نماز و روزه و مانند آن. حکم "ارشادی" دستوری است از شارع در موردی که انسان به درک عقلی خود آن را می‌فهمد و اثری بیش از همان حکم عقلی ندارد. مانند اوامر و نواهی پزشک نسبت به بیمار. بر موافقت و مخالفت حکم ارشادی ثواب و عقابی بالذات مترتب نمی‌گردد چون در اوامر ارشادی قصد قربت شرط نیست اما بالعرض با قصد قربت می‌تواند متعلق ثواب شود

## نقش قاعده لاضرر در پیشگیری از تعارض منافع در اجرای قوانین محیط زیست / ۱۴۷

نکته چهارم اینکه گاهی صدور حکم حکومتی درباره موضوعی است که اتفاقاً از ناحیه شارع مقدس نیز حکم شرعی خاص آن منظور شده است مانند حکم به تعطیلی حج در شرایط خاص از جانب ولی امر مسلمین. و گاهی حکم حکومتی درباره موضوعی است که حکم شرعی خاصی ندارد و از ناحیه حاکم اسلامی بر پایه مصالحی که تشخیص می دهد و به اعتبار صلاحیت شرعی که به وی داده شده است، صادر می گردد که محور بحث ما در قسم اخیر خواهد بود.

نکته پنجم این است که حاکم نمی تواند بدون ضابطه در اجرای احکام شرعی مداخله نموده یا تکلیف جدیدی بر مردم تحمیل نماید. بلکه باید ضابطه مند اقدام به صدور احکام حکومتی نماید، از جمله این ضوابط انطباق صدور حکم با قاعده لاضرر است. و لذا بر اساس این مبنا، حاکم می تواند برای از بین بردن عسر و حرج یا ضررهای نوعی و اجتماعی، قوانین و مقررات جدیدی وضع کند. از جمله مصادیق این بند می توان به اجازه امام خمینی (ره) به مجلس شورای اسلامی در خصوص وضع قوانین مورد نیاز جامعه، اشاره نمود. طبق همین مجوز، مجلس شورای اسلامی در مرداد ۱۳۶۰ قانونی را از تصویب گذراند که بر اساس آن، سلطه مالکان زمین (با توجیه مشکل مسکن در شهرها و لزوم توجه دولت به این مشکل و حل آن) محدود می شد. در پی اعلام مغایرت این مصوبه با موازین شرع از سوی شورای نگهبان، در تاریخ ۱۹ مهر ۱۳۶۰، مجلس در جستجوی راه حل این مشکل از امام درخواست اعلام نظر کردند و امام خمینی پاسخ دادند " آنچه در حفظ نظام جمهوری اسلامی دخالت دارد که فعل یا ترک آن موجب اختلال نظام می شود و آنچه ضرورت دارد که ترک آن یا فعل آن مستلزم فساد است و آنچه فعل یا ترک آن مستلزم حرج است پس از تشخیص موضوع به وسیله اکثریت وکلای مجلس شورای اسلامی، مجازند در تصویب و اجرای آن". (خمینی، ۱۳۷۸، ج ۱۵، ص ۲۹۷) از دیدگاه امام خمینی امام یا حاکم جامعه اسلامی است حق دارد در امور مختلف جامعه اسلامی (سیاسی، اجتماعی، حکومتی، فرهنگی و اقتصادی) دخالت و تصمیم گیری کند و حاکم مسلمین حق دارد آنچه را که به صلاح مسلمین است انجام دهد و با استناد به عنصر مصلحت با حدود و ضوابط شرعی، احکام و مقررات جدیدی وضع کند.

با توجه به نکات مذکور، کارایی و کاربرد قاعده لاضرر به عنوان یکی از مهمترین منابع حکم حکومتی در مواجهه با حل معضلات جامعه اسلامی و گره گشایی از مشکلات ناشی از تعارض یا تراحم مصالح و منافع کشور، غیر قابل انکار است. زیرا بر فرض آنکه نقش تعیین کننده قاعده لاضرر در تعارض ضررهای هم عرض و هم رتبه مانند تعارض در ناحیه مصالح کشور مورد تردید قرار گیرد اما قطعاً در مصادیق تراحم که معیار رفع تراحم ملاحظه قاعده اهم و مهم است، مسلماً "مصالح" نسبت به "منافع" اهم محسوب شده و مقدم بر منافع است (محقق داماد، ۱۳۸۹، ج ۱ ص ۱۵۱). این در حالی است که از جمله دلایل دستگاه های دولتی در دور زدن قوانین و مقررات محیط زیست، جلب منافع اقتصادی کوتاه مدت برای کشور است و همین سیاست و طرز تفکر در طول سالهای اخیر ضربات مهلکی بر پیکر محیط زیست وارد کرده است. بستر و زمینه ساز این قدرت تصمیم گیری، به مفاد ماده ۲ قانون حفاظت محیط زیست برمی گردد که تمام اختیارات و سیاستگذاری ها را در انحصار دولت قرار داده است و نتیجه این انحصار، نقض قوانین و مقررات محیط زیست از ناحیه برخی دستگاه های دولتی با شکل گیری تعارض منافع بین منافع برخی دستگاه های دولتی و بین منافع ملی، بوده است.

با استناد به قاعده لاضرر و فراهم نمودن بستر لازم برای بازنگری در مفاد ماده ۲، با هدف شکستن انحصار دولت در تصمیم گیری های محیط زیست، می توان گام بلندی در رفع این تعارض منافع در حوزه محیط زیست کشور برداشت.



## ۲ - ۲ - شواهد مسلم بر وجود بحران محیط زیست در کشور و خسارت‌های عظیم ناشی از آن

استناد به قاعده لاضرر بعنوان راهکار فقهی رفع تعارض منافع در اجرای قوانین و مقررات محیط زیست در کشور از طریق بازنگری در ماده ۲ قانون حفاظت محیط زیست، اثبات وجود بحران و ضرر و خسارات ناشی از آن را می‌طلبد. بدین منظور به عنوان نمونه، برخی از شواهد مسلم برای اثبات وجود بحران محیط زیست و خسارت‌های عظیم ناشی از آن در کشور را ذکر می‌نمائیم.

تردیدی نیست بحران محیط زیست در کشور که امروزه به یک مساله پیچیده و چالش برانگیز بدل شده است، حاصل دخالت و بهره‌وری نامعقول از طبیعت پیرامون خود است. امروزه این خطر وجود دارد که با ادامه روند کنونی و تصرفات نابجا در محیط زیست، منابع طبیعی کشور بسمت نابودی سوق داده شود و در نتیجه نه تنها نسل‌های حاضر، بلکه نسل‌های آینده نیز از نعمت‌های خدا دادی و ثمرات آن محروم شوند. ولذا منافع اقتصادی کوتاه مدت در عصر حاضر نباید به قیمت نابودی و اضمحلال زندگی آیندگان که برای دفاع از حقوق خود فعلا حضور ندارند، تمام شود. زیرا توسعه اقتصادی پایدار، حق همه ملت در ازمان و اعصار مختلف است و لذا توسعه پایدار، یک انتخاب نیست، بلکه تنها راهی است که به تمامی مردم این مرز و بوم امکان می‌دهد در زندگی شرافتمندانه، سهیم باشند.

از آنجا که ارزیابی عملکرد محیط زیست یکی از مهمترین شاخص‌های سنجش میزان تحقق اهداف محیط زیست محسوب می‌شود، با بررسی عملکرد مقامات مسئول محیط زیست در کشورمان می‌توان در نوع عملکرد و آثار آن قضاوت نمود. در گزارش مراکز بین‌المللی ارزیابی شاخص عملکرد محیط زیستی در طی سالهای گذشته، طبق شاخص‌های بین‌المللی، وضعیت محیط زیست کشورمان، دارای رتبه قابل قبولی نیست، و بخش قابل توجهی از این روند نامطلوب، معلول نقص قانونی و سیاست‌های دستگاه‌های ذیربط است که موجب کسب رتبه پائین در شاخص عملکرد محیط زیست ایران (موسوم به EPI) در بین کشورها شده است. بطوریکه جمهوری اسلامی ایران در رده بندی ۲۰۲۰ EPI، با کسب رتبه ۶۷ و امتیاز ۴۸، که مقدار شاخص EPI از صفر تا ۱۰۰ تعیین شده و امتیاز ۱۰۰ به عنوان بهترین و صفر به عنوان بدترین وضعیت محیط زیست است، در رتبه نامطلوبی قرار گرفته است. این در حالی است که در سایه نقص برخی از قوانین شکلی از جمله ماده ۲، با وجود انبوهی از قوانین و مقررات محیط زیست در کشور و وجود سازمان حفظ محیط زیست به عنوان مهمترین دستگاه مسئول دولتی ناظر بر کلیه امور نظارت و حفاظت از محیط زیست، متأسفانه سایر دستگاه‌های دولتی، خصوصاً برخی از اعضا ثابت شورایی عالی محیط زیست، مصالح زیست محیطی را قربانی منافع کوتاه مدت اقتصادی می‌کنند و نتیجه آن بیار آمدن خسارات و ضررهای هنگفت به ملت و مملکت است که به برخی از آنها اشاره می‌کنیم

### ۱ - ۲ - ۲ - نابودی منابع طبیعی

تشدید بحران کم آبی: در حال حاضر خطری که از جانب بحران قریب‌الوقوع محیط زیست ایران احساس می‌شود، به مراتب بیش از خطر دشمنان خارجی و منازعات سیاسی داخلی است. با توجه به قرارگرفتن ایران در یکی از مناطق خشک و نیمه خشک و وجود محدودیت منابع آبی، قسمت اعظم مناطق کشور همواره با محدودیت آب مواجه است و این وضعیت در بخش‌های مرکزی، جنوبی، جنوب شرق و جنوب غرب کشور بیشتر قابل مشاهده است. در این میان سیاست



## نقش قاعده لاضرر در پیشگیری از تعارض منافع در اجرای قوانین حفاظت محیط زیست / ۱۴۹

های غلط برخی دستگاه‌های دولتی خصوصاً وزارت نیرو در زمینه منابع آبی کشور با سوء استفاده از ضعف نظارتی سازمان حفاظت محیط زیست، موجب تشدید این بحران در کشور شده است. از جمله اقداماتی که محدودیت منابع آب را در ایران تشدید و بحرانی کرده است، سیاست‌های اقتصادی وزارت نیرو است که با صدور مجوز برای برداشت بی رویه از منابع آب زیرزمینی که باعث از دست دادن غیرقابل برگشت سفره های آب زیرزمینی شده است و عدم مدیریت صحیح مصرف آب به ویژه در بخش های کشاورزی و شرب و عدم توجه به میزان کسری دریافتی هر سال و عدم اعمال سیاست صرفه جویی متناسب با کاهش دریافت سالانه منجر به وقوع کاهش سطح آب زیرزمینی، کاهش رطوبت سطحی زمین، از بین رفتن پوشش گیاهی و رشد سریع وسعت مناطق تولیدکننده گرد و غبار می‌گردد با روند کنونی و با نرخ کنونی مصرف بی‌رویه آب در ایران، ۱۲ استان از ۳۱ استان کشور، ظرف ۵۰ سال آینده ذخایر آبی به پایان خواهد رسید. (کلانتری، کد خبر: ۳۹۴۶۴).

### ۲ - ۲ - ۲- ایجاد آلودگی محیط زیست

آلودگی هوا یکی از علل اصلی تاثیر گذار بر تهدید سلامت جامعه است و بالاترین رقم بیماری‌های ناشی از عوامل محیطی را به خود اختصاص داده است دومین عامل اصلی مرگ های ناشی از بیماری های غیر واگیر محسوب می‌شود. سه عامل مهم در طبیعت وجود دارد که می‌تواند آثار تخریبی روی محیط زیست ایجاد کند آلودگی هوا، آلودگی آب و آلودگی خاک. از جمله آلودگی های محیطی که اثرات پیدا و پنهان زیادی بر جسم و روان شهروندان دارد آلودگی هواست که طبق اظهارات رییس گروه سلامت هوا و تغییر اقلیم مرکز سلامت محیط و کار وزارت بهداشت، آلودگی هوا در کشور بطور متوسط منجر به مرگ بیش از ۴۱۰۰۰ نفر بر اثر بیماری های قلبی عروقی و تنفسی می‌شود، همچنین نتایج مطالعات نشان می‌دهد که بین آلودگی هوا و عفونت ویروس کرونا (کووید۱۹) رابطه آماری معناداری وجود دارد (شاهسونی، کد خبر ۸۴۱۸۷۷۶۹) و بنابر سخنان رییس مرکز تحقیقات آلودگی هوا در پژوهشکده محیط‌زیست دانشگاه علوم پزشکی تهران، بر اساس آخرین گزارش در سال ۱۳۹۷ مرگ سه هزار و ۴۴۷ نفر ۳۰ سال و بالاتر از آن در تهران به علت مواجهه با ذرات معلق کمتر از ۲٫۵ میکرون ثبت شده که هزینه اقتصادی آن ۱۳ میلیارد دلار برآورد شده است. (همان کد خبر: ۸۳۵۸۲۰۷۸).

### ۳ - ۲ - ۲- جلوگیری از توسعه پایدار

در کشورهای کمتر توسعه یافته از جمله کشورمان به جهت قانون گریزی دولت ها این رابطه منطقی برقرار نمی‌شود و از الزامات توسعه پایدار این است که محیط زیست و منابع طبیعی به عنوان میراث جمعی بشریت به گونه ای محافظت شود که علاوه بر پاسخگویی به نیازهای نسل حاضر، ظرفیت پاسخ دهی به نیازهای نسل های آینده را نیز داشته باشد. بنابراین، توسعه را زمانی پایدار می‌خوانیم که مخرب نباشد و امکان حفظ منابع را برای آیندگان فراهم آورد (سنگاپین و همکاران، ۱۳۹۲، ص ۴۶) از آنجا که سلامت جامعه که از مهمترین اجزاء سنجش توسعه می‌باشد از محیط زیست تاثیر می‌پذیرد، از این رو افزایش ملاحظات زیست محیطی، منجر به بالا رفتن میزان سلامت افراد جامعه و در نهایت افزایش بهره وری آنها شده و بطور مستقیم یا غیر مستقیم می‌تواند بر سطح توسعه یافتگی اقتصادی پایدار کشور اثر گذارد (خوشنویس و پژویان، ۱۳۹۱ ص ۳۹).

بنابراین تأثیر متقابل اقتصاد و محیط زیست بر یکدیگر واقعیتی غیرقابل انکار است، به گونه‌ای که هر تصمیم اقتصادی مستقیماً بر محیط زیست تأثیر می‌گذارد و سیاست‌های زیست محیطی نیز اقتصاد را متأثر می‌کند. این در حالی است که

در کشور ما هنوز ارزش منافع غیرمستقیم منابع طبیعی که نقش محوری در توسعه پایدار دارد، مد نظر قرار نمی‌گیرد و این اهمال تبعات بسیار زیادی را چه از لحاظ توسعه اقتصادی بلند مدت و چه از جنبه حفظ محیط زیست به همراه خواهد داشت به عنوان نمونه از نظر وضعیت جنگل‌ها سهم سرانه هر ایرانی از جنگل به یک هکتار هم نمی‌رسد که این رقم کمتر، از یک چهارم سرانه جهانی است. از نظر وضعیت آلودگی هوا، وضعیت آلودگی براساس مفاد گزارش جامع هوای سازمان بازرسی کل کشور ضرر و زیان ناشی از آلودگی هوا در ایران میلیاردها دلار برآورد شده است و براساس جدیدترین گزارش بانک جهانی، خسارت سالیانه آلودگی هوا در ایران تا سال ۲۰۱۶ حدود ۱۳ میلیارد دلار می‌رسد.

#### ۴ - ۲ - ۲ - تهدید امنیت ملی

سلامت محیط زیست ارتباط مستقیم با امنیت محیط زندگی انسان‌ها و همچنین توسعه و امنیت جامعه دارد، زیرا ایجاد هر نوع اختلال بر محیط زیست، آثار زیانباری بر حیات انسانی می‌گذارد. تلاش برای تأمین امنیت محیط زیست که بخش جدایی ناپذیر امنیت ملی است در تدوین برنامه‌های راهبردی ملی، منطقه‌ای و جهانی از جایگاه ویژه‌ای برخوردار است. به عنوان نمونه، ده درصد تولید ناخالص داخلی ایران حاصل فعالیت بخش کشاورزی است که نزدیک به یک چهارم نیروی کار ایران را نیز در استخدام خود دارد. همچنین بخش کشاورزی از امنیت غذایی ملی نیز پشتیبانی می‌کند. در این شرایط، وجود اختلال در سیستم منابع آبی کشور و برداشت غیر متعارف از این منابع و همچنین ادامه شیوه‌های برداشت سنتی از منابع آبی که محصول بی‌تدبیری دستگاه‌های ذریع در جلب منافع کوتاه مدت است، زمینه را برای تهدید امنیت غذایی در کشور فراهم نموده است. زیرا بخش کشاورزی با اختصاص ۹۲ درصد از کل مصرف آب کشور به خود، تنها در حدود ۶۶ درصد نیاز غذایی جمعیت ایران را تولید می‌کند و با تشدید تنش آبی، خطر کاهش بیشتر تولید بخش کشاورزی دور از انتظار نیست که به نوبه خود منجر به افزایش هزینه واردات و وخیم‌تر کردن شرایط اقتصادی کشور می‌شود. بنابراین میزان خسارات ناشی از بحران آب و بیابان زایی می‌تواند در بلند مدت می‌تواند منجر به ایجاد مشکلات بزرگی برای امنیت اقتصادی و سیاسی کشور شود.

#### ۳ - ۲ - عدم اجرای مطلوب قوانین و مقررات محیط زیست زمینه ساز بحران کنونی

مهمترین مشکل در حفظ محیط زیست، عدم اجرای مطلوب قانون است. کما اینکه اکثر موضوعات و مشکلات در جامعه در ابتدا به دلیل عدم اجرای قانون به وجود آمده است (رضائی، خبر ۳۲۶۳۶۶). این جمله کوتاه، حقیقت تلخی است که معاون قوانین مجلس با صراحت به آن اذعان می‌کند. در همین راستا رئیس فراکسیون محیط زیست و توسعه پایدار مجلس شورای اسلامی نیز، مشکلات محیط زیست را ناشی از عدم اجرای قوانین و مقررات حفاظت محیط زیست ارزیابی کرده و هشدار داده است در صورت ادامه روند کنونی و عدم جزم برای حل بحران‌های حادث شده در عرصه محیط زیست کشور خصوصاً آلودگی هوا و فرسایش خاک، آلودگی و تقلیل منابع آب و کاهش تنوع زیستی، بیم آن می‌رود که این مشکلات در آینده نزدیک تبدیل به بحران‌های سیاسی و امنیتی شود. این در حالی است که اصل پنجاهم قانون اساسی در این خصوص است که بر استمرار حفاظت محیط زیست و جلوگیری از تخریب آن تأکید دارد و طبق اصل ۴۵ نیز بسیاری از عرصه‌های طبیعی در اختیار حکومت است تا بر اساس منافع ملی نسبت به اداره آنها اقدام کند در واقع از نظر قوانین عادی در همه برنا مه‌های توسعه قوانین محیط زیست نسبتاً خوبی وجود دارد (تابش کد خبر ۲۹۹۷۵۲). شاهد دیگر بر مدعای ما، گزارش دفتر مطالعات زیربنایی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در خصوص از عوامل مهم نگران‌کننده بر محیط زیست کشور اظهار می‌دارد "تخریب جنگل‌ها و مراتع، آلودگی آب‌ها،

آلودگی و تخریب خاک، آلودگی هوا و سایر موارد که منجر به بروز بحران در محیط زیست و ورود آسیب فراوان به زیست بوم کشور شده‌اند از جمله این موارد هستند. نتایج بررسی‌ها نشان می‌دهد گرچه در چند دهه اخیر ابزارهای قانونی مختلفی جهت حفظ و حراست از محیط زیست کشور تدوین و به مرحله اجرا درآمده و در بسیاری موارد دولت با حضور و عضویت در کنوانسیون‌های جهانی و مجامع حمایتی منطقه‌ای و بین‌المللی رویکرد حفظ محیط زیست را دنبال کرده، اما شواهد امر گویای نتایج خوبی از عملکرد دستگاه‌های مرتبط در حفظ و پاسداری از محیط زیست ملی نیست. همچنین در حیطه قوانین، وجود مسائلی نظیر تعارض منافع در حوزه محیط زیست، فقدان ضمانت اجرایی قوی و محکم در اجرای قوانین، عدم به روز رسانی و تدوین قوانین جدید، عدم تناسب جرائم با خسارات وارده بر محیط زیست، مشکلات مضاعفی را در نظارت، کنترل و اجرایی نمودن قوانین محیط زیست موجود و عملکرد نهادهای فعال در این عرصه مخصوصاً سازمان حفاظت از محیط زیست پدید آورده است. بنابراین ادامه شرایط فعلی باعث خواهد شد تا بحران‌های متوالی بر اثر تخریب زیست محیطی بر کشور عارض شود و بدون تعهد به ارتقای پایداری زیست محیطی، توسعه نامتوازن تشدید شده و هزینه دولت و جامعه برای مقابله با خطرات و مشکلات زیست محیطی به شدت افزایش یابد."

### ۴ - ۲ - ریشه‌یابی رخداد تعارض منافع در اجرای قوانین ماهوی حفاظت محیط زیست

با اذعان اغلب صاحب نظران حوزه محیط زیست بخش قابل توجهی از بحران کنونی محیط زیست ناشی از نقض قوانین محیط زیست خصوصاً توسط برخی دستگاه‌ها و شرکت‌های بزرگ دولتی است که در سایه مفاد ماده ۲ قانون حفاظت محیط زیست ۱ که زمینه اتحاد نظارت‌کننده و نظارت شونده و همچنین اتحاد متولی سیاستگذاری و ذینفع در منافع دستگاهی را فراهم نموده است. اکنون پرسش مهمی که مطرح است این است که چرا برخی از دستگاه‌های دولتی و شرکت‌های تابعه آنها از قبیل وزارت صمت، نفت و کشاورزی و... تمایلی به اجرای کامل قوانین و مقررات محیط زیست در حوزه استحفاظی خود ندارند و با وجود اینکه از اعضا ثابت شورایی محیط زیست می‌باشند اما بصورت کاملاً گزینشی این قوانین را اجرا می‌کنند؟ پاسخ به این سوال با مطالبی که ذکر شد کاملاً روشن است و آن تعارض منافع این دستگاه‌ها با مصالح عمومی زیست محیطی است که برای جلب منافع اقتصادی خود، توجهی به قوانین آمره محیط زیست نمی‌کنند و در سایه مفاد ماده ۲ که همه اختیارات را به قوه مجریه تفویض کرده است برحمتی قوانین را دور می‌زنند. بطوریکه آمار و ارقام و مستندات موجود در عملکردهای دولتی خصوصاً وزارت صنعت و معدن و تجارت و وزارت نیرو، در حوزه محیط زیست، نشانگر اولویت دادن منافع اقتصادی کوتاه مدت بر مصالح عمومی کشور است و پیامدهای چنین اقداماتی، بروز آلودگی‌های مختلف و تخریب و تهی‌سازی شدید منابع طبیعی در کشور بوده است. دلیل این مدعا اظهارات رئیس سازمان حفاظت محیط زیست در خصوص عملکرد زیست محیطی برخی از دستگاه‌های دولتی است "اگر بخواهیم قوانین محیط زیست را اجرا کنیم و به آن عمل نمائیم، بیش از ۸۰ درصد صنایع کشور را باید تعطیل کنیم (کلانتری، کد خبر ۸۲۹۹۶۰۳۶). با توجه به اینکه هدف نهایی از حفاظت محیط زیست دستیابی به توسعه پایدار در قالب برنامه‌های اقتصادی هماهنگ با اصول حفاظت از محیط زیست و ممانعت از تخریب و تهی‌سازی منابع طبیعی تجدیدشونده و غیرقابل تجدید است، از این رو برای حل بنیادی مشکلات بحرانی محیط زیست، هرگونه سیاستگذاری و

۱- ماده ۲ (ریاست شورایی حفاظت محیط زیست با رئیس جمهور است و اعضای آن عبارتند از: ۱- وزیر جهاد کشاورزی، کشور، صنایع، مسکن و شهرسازی، بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، رئیس سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور، رئیس سازمان حفاظت محیط زیست و چهار نفر از اشخاص یا مقامات ذیصلاح که بنا به پیشنهاد رئیس سازمان حفاظت محیط زیست و تصویب رئیس جمهور برای مدت سه سال منصوب می‌شوند.

برنامه‌ریزی‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی آینده کشور باید بر شالوده حفاظت محیط زیست، منابع طبیعی و بهره‌وری خردمندانانه از این منابع با نگرش ایجاد تعادل و تناسب بین قانونمندی‌های محیط زیست و توسعه پایدار صورت گیرد. و این مهم محقق نمی‌شود مگر با بر طرف نمودن نقص قانونی برخی از قوانین ساختاری محیط زیست .

## ۵ - ۲ - راهکار پیشگیری و رفع تعارض منافع با استناد به قاعده لاضرر:

بر اساس نظریه امام خمینی (ره)، مفاد قاعده لاضرر، حکم حکومتی است (خمینی، روح الله، ۱۴۱۰، ص ۵۱). واحکام حکومتی در سایه قوانین شریعت و بر حسب مصلحت زمان و مکان از ناحیه حاکم اسلامی اعمال می‌شوند (عمیدزنجانی، ج ۲، ص ۲۲۵). با توجه به اینکه احکام حکومتی بر دیگر احکام برتری رتبی دارند و برتری آنها، در راستای تأمین حیات معنوی و مادی مردم و اصلاح امور زندگی جمعی است. از طرفی هرگاه کسی از ادای حقوق دیگران خودداری کند یا از انجام تکالیف قانونی خویش امتناع ورزد یا مانع رسیدن افراد به حقوق خود شود و از این طریق ضرری بر دیگران تحمیل نماید، حاکم جامعه اسلامی یا منصوبین وی، می‌توانند به قائم مقامی از او عمل کرده و آنچه را که وظیفه اوست از باب ولایت، انجام دهند (محقق داماد، ۱۳۸۳، ج ۳، ص ۲۰۲). با توجه به اینکه قاعده لاضرر، زمینه کاربرد در تمام ابعاد اداره جامعه را داراست و نمی‌توان آن را محدود به یک بعد خاص از آن دانست (مهریزی، ۱۳۷۹، ص ۴۴). بنابراین با وجود مستندات و شواهد قطعی و غیر قابل انکار، مبنی بر سوء استفاده تمام ادوار برخی از دستگاه‌های دولتی در سال‌های گذشته، که از اعضاء ثابت شورای عالی سیاست گذاری نیز می‌باشند، بلحاظ تعارض منافع این دستگاه‌ها با مصالح زیست محیطی، با هدف جلب منافع کوتاه مدت و عملکرد گزینشی خود، از ناقضان اصلی قوانین و مقررات محیط زیست می‌باشند و در نتیجه خسارات و ضررهای سنگینی بر کشور وارد نموده اند. در شرایط کنونی مجلس شورای اسلامی به عنوان نماینده حاکم اسلامی و با احراز تهدیدات زیست محیطی و خسارات ناشی از آن، با تکیه بر دیدگاه امام خمینی می‌تواند با بازنگری در مفاد ماده ۲ و شکستن انحصار دولت در سیاستگذاری های زیست محیطی و با ارتقاء شورایی عالی حفاظت محیط زیست از شورای اداری دولتی به شورای هماهنگی قوای سه گانه در امور محیط زیست، به ادامه وضع تاسف بار موجود خاتمه داده و زمینه توسعه پایدار زیست محیطی در کشور را فراهم نماید

## نتیجه

از آنجا که رفع و دفع ضرر خصوصا ضررها و خسارت های کلان، امری شرعی و عقلانی است و هر آنچه زمینه ساز ایراد خسارت بر مردم و کشور شود باید اصلاح گردد. از طرفی بدلیل رخداد تعارض منافع در حوزه محیط زیست در طرف های ذینفع، خصوصا برخی از اعضاء ثابت شورایی عالی حفاظت محیط زیست، در سایه نقصان برخی از قوانین شکلی قانون حفاظت محیط زیست از جمله ماده ۲، قوانین ماهوی قانون حفاظت محیط زیست کارایی مطلوب خود را از دست داده‌اند. این در حالی است که با وجود مستندات قوی قانونی و اسناد بالادستی (از قبیل اصل پنجاهم قانون اساسی، بند الف ماده ۳۸ قانون برنامه ششم توسعه اقتصادی کشور و بندهای ۴، ۱۰ و ۱۱، سند ابلاغی سیاست‌های کلی محیط زیست از جانب مقام معظم رهبری، اجرای کامل این قوانین عملا با مشکل مواجه شده است و بخش عمده‌ای از این مشکل به ضعف و نقص برخی از قوانین شکلی قانون محیط زیست مربوط می‌شود که زمینه تعارض منافع را فراهم نموده است. اصلاح روند کنونی حاکم بر حوزه محیط زیست از طریق اصلاح ماده ۲ قانون حفاظت محیط زیست، مستندا به قاعده فقهی لاضرر (خصوصا بر اساس نظریه حکومتی امام خمینی (ره) در مفاد قاعده لاضرر)، نقش اساسی و کلیدی در رفع تعارض منافع، به عنوان مانع اصلی در اجرای قوانین و مقررات محیط زیست خواهد داشت. همچنین تقویت ضمانت اجرای

## نقش قاعده لاضرر در پیشگیری از تعارض منافع در اجرای قوانین حفاظت محیط زیست / ۱۵۳

قوانین و مقررات ماهوی محیط زیست و قدرت بازدارندگی و پیشگیری از تخلفات متخلفان بزرگ از جمله برخی دستگاهها و شرکت‌های دولتی از نتایج این تغییر خواهد بود

### پیشنهادات

- ۱ - اصلاح روند کنونی حاکم بر حوزه محیط زیست از طریق اصلاح ماده ۲ قانون حفاظت محیط زیست، مستندا به قاعده فقهی لاضرر (خصوصا بر اساس نظریه حکومتی امام خمینی (ره) در مفاد قاعده لاضرر)، نقش اساسی و کلیدی در رفع تعارض منافع، به عنوان مانع اصلی در اجرای قوانین و مقررات محیط زیست خواهد داشت.
- ۲- با تغییر ترکیب اعضای اصلی شورای عالی محیط زیست و تبدیل شورای عالی حفاظت محیط زیست از شورای اداری درون قوه‌ای (قوه مجریه) به شورای فراقوه‌ای (قوای مجریه، مقننه و قضائیه) و شکل‌گیری نهاد حاکمیتی مقتدر در قبال تخلفات محیط زیست، بخش اعظم از موانع و چالش‌های فراروری محیط زیست کشور بر طرف شده و زمینه اجراء بدون تبعیض قوانین محیط زیست بر پایه منافع و مصالح بلند مدت کشور فراهم می‌گردد. که نتیجه آن، کارآمدی شورایی عالی حفاظت محیط زیست در تصمیمات مهم و کلیدی امور زیست محیطی با تغییر ترکیب شورای عالی محیط زیست از طریق عضویت ثابت مقامات عالی قوای قضائیه و مقننه در این شورا است
- ۳ - پیگرد قضائی تخریب‌کنندگان بزرگ محیط زیست با تثبیت جایگاه حاکمیتی سازمان محیط زیست با هدف تأمین منافع و مصالح عمومی کشور، با تکیه قاعده لاضرر و بر اساس نظریه حقوقی مسئولیت مطلق در قبال تخلفات زیست محیطی. که نتیجه آن قدرت بازدارندگی و پیشگیری از تخلفات متخلفان بزرگ از جمله برخی دستگاهها و شرکت‌های دولتی است

### منابع و ماخذ

#### منابع فارسی

- ۱ - خمینی، روح الله، (۱۳۷۸)، کتاب صحیفه امام خمینی، تهران، مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام، ج ۱۵، ص ۲۹۷
- ۲- خوشنویس، مریم و پژویان، جمشید، (۱۳۹۱)، مقاله "بررسی تأثیر آلودگی محیط زیست بر شاخص توسعه در کشورهای توسعه یافته، تهران، فصلنامه اقتصاد مالی دوره ۶، شماره ۲۰، ص ۳۹
- ۳ - رضائی، امیدوار، (۱۳۹۵)، معاون قوانین مجلس شورای اسلامی، خبرگزاری مجلس شورای اسلامی (خانه ملت)، تاریخ ۱۳۹۵/۱۲/۱۴ کد خبر ۳۲۶۳۶۶
- ۴ - سنگاچین و همکاران، (۱۳۹۲)، مقاله "مقایسه روش‌های سنجش توسعه پایدار منطقه ای با استفاده از شاخص‌های ترکیبی"، تهران، فصلنامه پژوهش‌های محیط زیست، سال چهارم، شماره ۷، ص ۴۶
- ۵ - عبداللهی، محسن و فریادی، مسعود، (۱۳۸۹)، چالش‌های حقوقی سازمان حفاظت محیط زیست ایران، تهران، فصلنامه علوم محیطی، سال هفتم، شماره چهارم، ص ۱۴۳ تا ۱۸۰
- ۶ - عمید زنجانی، عباسعلی، (۱۳۷۴)، مجموعه آثار کنگره بررسی مبانی فقهی حضرت امام، مصاحبه درباره احکام و منابع فقهی و تحولات زمانی و مکانی، ج ۱۴، ص ۲۲۰
- ۷- عمیدزنجانی، عباسعلی، (۱۴۲۱ق)، کتاب فقه سیاسی، چاپ چهارم، تهران، انتشارات امیرکبیر، ج ۲، ص ۲۲۵
- ۸- کلانتری، عیسی (۱۳۹۷)، رئیس سازمان حفاظت محیط زیست، پایگاه خبری دیدبان ایران، کد خبر: ۳۹۴۶۴

- ۹- کلاتنری، عیسی (۱۳۹۷)، معاون رئیس جمهور و رئیس سازمان حفاظت محیط زیست، خبرگزاری ایرنا، تاریخ ۱۳۹۷/۵/۱۸
- ۱۰- محقق داماد، سید مصطفی، (۱۳۸۳)، کتاب قواعد فقه، چاپ دوازدهم، تهران، انتشارات مرکز نشر علوم اسلامی، ج ۳، ص ۲۰۲
- ۱۱- محقق داماد، سید مصطفی، (۱۳۸۹)، کتاب قواعد فقه، بخش مدنی ۱، تهران، انتشارات مرکز نشر علوم اسلامی، ج ۱، ص ۱۵۱
- ۱۲- محمد جانی، اسماعیل، (۱۳۹۳)، فصلنامه روند، سال بیست و یکم، شماره ۶۵
- ۱۳- مرادحاصل و همکاران (۱۳۸۷)، ارزیابی نقش دولت در چالش های زیست محیطی ایران، مجله علوم و تکنولوژی محیط زیست، دوره دهم، شماره ۴ ص ۱۱ تا ۲۴
- ۱۴- مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی، متن قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران،
- ۱۵- مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی، متن قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست،
- ۱۶- مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی، متن قانون برنامه پنجساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران
- ۱۷- مشهدی، علی و فریادی، مسعود، (۱۳۸۹) "حقوق شوراهای اداری، معاونت تحقیقات، آموزش و حقوق شهروندی"، چاپ اول، ص ۲۵
- ۱۸- مهریزی، مهدی، (۱۳۷۹)، کتاب فقه پژوهی، تهران، انتشارات وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، ص ۴۴

### منابع عربی

- قرآن کریم، سوره مبارکه بقره آیات ۱۷۳، ۱۹۶، ۲۳۰، ۲۳۳، ۲۸۲ و سوره مبارکه طلاق آیه ۶
- ۱- آخوند خراسانی، محمد کاظم، (۱۴۰۹ق)، کفایه الاصول، قم، مؤسسه آل البيت لاحیا التراث، ج ۲، ص ۲۶۷
- ۲- انصاری، مرتضی، (۱۴۱۶ق)، قم، فرائد الاصول، انتشارات جامعه مدرسین، ص ۱۷۲
- ۳- ابن منظور، محمد، (۱۳۷۵)، لسان العرب، بیروت، انتشارات داربیروت، ج ۴
- ۴- خمینی، روح الله، (۱۴۱۰ق)، الرسائل، قم، انتشارات مؤسسه اسماعیلیان، ج ۱، ص ۵۱
- ۵- عاملی، محمد، (۱۴۱۶ق)، وسائل الشیعه، کتاب احیاء موات، باب ۱۲، حدیث ۳، قم، انتشارات مؤسسه آل البيت علیهم السلام لاحیاء التراث، ج ۱۷، ص ۳۴۰
- سایت ها :

۱- پایگاه خبرگزاری جمهوری اسلامی ایران

<https://www.irna.ir/news/84187769>

<http://www.didbaniran.ir/39464>

۲- پایگاه خبری-تحلیلی دیده بان

[/na.ir/fa/News/326366](http://na.ir/fa/News/326366)

۳- سایت خبرگزاری مجلس شورای اسلامی

<https://www.ica>

۴- <https://rc.majlis.ir/fa/news/show/14555> - سایت مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی

***The role of the prohibition of detriment rule in preventing conflicts of interest in implementation of environmental protection laws ۱***

Hussein ShahBeik<sup>۲</sup> Mohammad Javad Heidari<sup>۳</sup> Mohammad nazari ferdoseih<sup>۴</sup>

***Abstract:***

*According to most of environmental experts, the main reason for the Environmental crisis is due to some legal defects that cause conflicts of interest in implementation of environmental laws and regulations. Meanwhile, in the light of the provisions of Article 2 of the Law on Environmental Protection, some governmental agencies which are in charge of the environmental protection are one of the main parties to this conflict. The solution to this problem can be reached through reviewing the provisions of Article 2 which has delegated the legal structure and status of the most important custodian of environment, The High Council of Environmental Protection, to an Intra-Departmental and Inter-Ministerial Administrative Council. In this context, some governmental agencies have preferred the interests of the ministry over the environmental interests of the country, whose decisions and approvals in the field of environment are drawn within the framework of the government's short-term economic interests, and in practice, environmental laws and regulations are overshadowed by these interests. Based on the rule of Prohibition of Detriment the position of this council should be upgraded from the Administrative Council within the branch to an inter-force (between Executive, Legislative, and Judiciary Forces) and governing council. This can be an effective step in resolving conflicts of interest and in implementing environmental laws and regulations.*

***Keywords:*** *The prohibition of detriment rule prevention ‘ conflict of interest ‘ the environment.*

---

1- Receive Date: 21 September 2021, Accept Date: 23 December 2021.

2- PhD student in Jurisprudence and Fundamentals of Law Faculty of Theology, Qom University, Qom, Iran. [Shahine1342@yahoo.com](mailto:Shahine1342@yahoo.com)

3- Assistant Professor of Jurisprudence and Fundamentals of Law, Faculty of Theology, Qom University, Qom, Iran. [dr.mjheydari@gmail.com](mailto:dr.mjheydari@gmail.com)

4- Assistant Professor of Jurisprudence and Fundamentals of Law, Faculty of Theology, Qom University, Qom, Iran. [abasaleh.s@gmail.com](mailto:abasaleh.s@gmail.com)