

The role of the prohibition of detriment rule in preventing conflicts of interest in enforcing environmental protection laws and regulations

نقش قاعده لاضرر در پیشگیری از تعارض منافع در اجرای قوانین و مقررات حفاظت محیط زیست

Hussein ShahBeik ^{1*}, Mohammad NOzari Ferdoseih ²

حسین شاه بیک ^{۱*}، محمد نوزری فردوسیة ^۲

1- PhD Student, Department of Jurisprudence and Fundamentals of Islamic Law, Faculty of Theology and Islamic Studies, Qom University, Qom Iran.

۱- دانشجوی دکترا، گروه فقه و مبانی حقوق اسلامی، دانشکده الهیات و معارف اسلامی، دانشگاه قم، قم ایران.

2- Assistant Professor, Department of Jurisprudence and Fundamentals of Islamic Law, Faculty of Theology and Islamic Studies, Qom University, Qom, Iran.

۲- استادیار گروه فقه و مبانی حقوق اسلامی، دانشکده الهیات و معارف اسلامی، دانشگاه قم، قم، ایران.

Received Date: 2021/01/21

دریافت مقاله: ۱۳۹۹/۱۱/۰۲

Accepted Date: 2021/06/21

پذیرش مقاله: ۱۴۰۰/۰۳/۳۱

Abstract

چکیده

According to most of environmental experts, Most of the environmental crisis in the country is due to some legal defects that cause conflicts of interest in the 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. Based on the no-harm rule, which is emphasized in Article 40 of the Constitution 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.

به اعتقاد اکثر صاحب نظران حوزه محیط زیست، بخش عمده ای از بحران زیست محیطی در کشور، 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 دستگاه های دولتی که خود متولی حفاظت از محیط زیست هستند، در سایه مفاد ماده ۲ قانون محیط زیست، از طرف های تعارض منافع محسوب می شوند. 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 قوه ای و بین وزارتی تنزل داده و قوه مجریه را قدرت بلامنزاع سیاستگذار در همه شئون امور محیط زیست قرار داده است، با استناد به قاعده لاضرر که در اصل چهارم قانون اساسی مورد تاکید قرار گرفته است، می توان جایگاه این شوری را از شورای اداری درون قوه ای به شورای فرا قوه ای و حاکمیتی ارتقاء داد و گام موثری در رفع تعارض منافع، در اجرای قوانین و مقررات محیط زیست برداشت.

واژگان کلیدی: نقش، قاعده لاضرر، تعارض منافع، قوانین، محیط زیست.

Keywords: The role – the rule is no harm - Conflict of interest - the rules – the environment.

Email: shahine1342@yahoo.com

*: نویسنده مسئول

مقدمه

مطالعات نشان می‌دهد برنامه‌های توسعه اقتصادی کشور پس از انقلاب اسلامی، دولت‌ها را به سمت توسعه کوتاه مدت اقتصادی هدایت نموده است. این هدایت جهت‌دار سبب شده است بسیاری از خطوط قرمز پروتکل‌های زیست محیطی نادیده گرفته شود و رشد اقتصادی کشور در سایه تعارض منافع قرار گیرد. این رویکرد، سبب اجرای قوانین محیط زیست به صورت تبعیض آمیز و گزینشی توسط برخی از دستگاه‌ها و شرکت‌های بزرگ دولتی می‌گردد. در این میان به دلیل تعارض بین منافع کوتاه مدت اقتصادی دولت و مصالح زیست محیطی، قوانین و مقررات ماهوی زیست محیطی نقض شده و زمینه ساز بحران زیست محیطی کنونی گردیده است. در تحقیق حاضر تلاش شده است بر اساس روش تحلیلی-توصیفی و ارائه راهکارهای فقهی و حقوقی، از جمله استناد به قواعد فقهی و حقوقی، نظیر قاعده لاضرر، زمینه شکل گیری پدیده تعارض منافع را که موجب نقض قوانین و مقررات ماهوی محیط زیست شده است را رفع گردد. تاکنون کارشناسان و حقوقدانان پیشنهادات متفاوتی برای حل این مشکل ارائه نموده اند. تجدید نظر در ماده ۱ قانون حفاظت محیط زیست (مراد حاصل و همکاران، ۱۳۸۷: ۱۱).

با خروج سازمان حفاظت محیط زیست از تسلط و نظارت مستقیم قوه مجریه، تبدیل سازمان به وزارتخانه (عبداللهی، ۱۳۸۹، ۱۴۳) تغییر و تجدید نظر در قوانین ماهوی قوانین حفاظت محیط زیست و بروزرسانی قوانین کنونی از جمله این راهکارها می‌باشند.

۱ - بررسی تعارض منافع در حوزه محیط زیست:

واژه تعارض منافع یا تراحم منافع به شرایطی اطلاق می‌شود که افراد یا نهادها، با انتخاب وظایف خود با منافع شخصی یا گروهی مجزا مواجه می‌گردند. این شرایط موجب می‌گردد تصمیمات و اقدامات حرفه‌ای، تحت تأثیر یک منفعت ثانویه قرار گیرد (محقق داماد، ۱۴۰۰: ۱۳۳) از مهم‌ترین آثار تعارض

منافع، فساد در جامعه است. به طوری که کارشناسان از این رخداد (تعارض یا تراحم منافع) به عنوان یکی از شاخصه‌های اصلی وجود فساد یاد نموده اند (دل پسند و همکاران، ۱۳۹۹).

بررسی‌های صورت گرفته نشان می‌دهد علل مختلفی در شکل‌گیری تعارض منافع در حوزه محیط زیست دخالت دارد از جمله: ۱- عوامل ساختاری که زمینه تعارض میان منافع دستگاه‌های دولتی و وظایف سازمان حفاظت محیط زیست را فراهم می‌آورد ۲- اتحاد ناظر و نظارت شونده. در تعارض منافع ساختاری، مصالح و منافع عمومی با منافع فرد یا دستگاه دولتی، به علت شرایط ساختاری حاکم بر آن، تعارض می‌کند. لذا این پدیده در قالب تعارض وظایف همراه با نفع، از طریق بهره‌مندی غیرمستقیم از نتیجه تصمیمات مآخوذه رخ می‌دهد. نظیر اجرای برنامه‌های توسعه‌ای کلان ساخت مسکن مصوب وزارت راه و شهرسازی، علیرغم عدم همخوانی آن با پروتکل‌های زیست محیطی. همچنین در اتحاد ناظر و نظارت شونده از بسترهای تاثیر گذار در شکل‌گیری تعارض منافع در حوزه محیط زیست است. زیرا برخی از طرف‌های ذینفع در تعارض منافع در حوزه محیط زیست، از اعضا اصلی شورای عالی محیط زیست هستند.

۲- راهکارهای پیشگیری از تعارض منافع در اجرای قوانین محیط زیست

۲-۱- اثبات وجود تعارض منافع: از مهمترین مولفه‌های مبارزه با تعارض منافع، اثبات وجود تعارض منافع در یک تشکیلات است. زیرا با فقدان ادله وجود تعارض منافع، نمی‌توان با آن مقابله نموده و طرف‌های ذینفع را به چالش کشاند. در این بین تمایز بین منافع بجا و منافع نابجا از جمله شاخص‌های مهم برای اثبات تعارض منافع است. به طوری که هرگاه نفع فردی یا تشکیلاتی در برابر نفع عمومی قرار بگیرد، نفع فردی و تشکیلاتی به عنوان نفع ثانویه، نابجا خواهد بود. به عنوان مثال رعایت حقوق عامه مردم توسط مقامات مسئول دولتی از طریق رعایت قوانین و مقررات زیست محیطی یا در نظر گرفتن منافع وزارتی مسئول دولتی برای اداره مناسب‌تر وزارتخانه از طریق جلب منافع کوتاه مدت، از مصادیق منافع نابجا است. همچنین مطابقت با قوانین بالا دستی معیاری کامل برای شناسایی منافع بجا و نابجا می‌باشد.

۲-۲- شفاف سازی از عملکرد طرف‌های ذینفع از عناصر مهم آشکار نمودن تعارض منافع در یک تشکیلات است و زمینه را در مقابله با و مجرمین متخلفین از اجرای قوانین و مقررات از طریق اطلاع رسانی فراهم می‌کند (دل پسند، ۱۳۹۹: ۳۵) به طوری که افشای تعارض منافع از جانب نهاد متضرر از آن، یکی از ساده‌ترین و کم هزینه‌ترین راه‌های مقابله با بخش عظیمی از تعارض منافع در حوزه محیط زیست است. تا جایی که تحقق این راهبرد، به تقویت و ارتقاء جایگاه سازمان محیط زیست و ورود به رده‌های مشخصی از حاکمیت کمک شایانی می‌کند. به‌عنوان مثال نهادهای مسئول از قبیل سازمان حفاظت محیط زیست در زمان‌هایی خاص مانند شروع تصدی یک مسئولیت، بستن قراردادها یا تغییر جایگاه، باید تعارض منافع بالقوه موقعیت خود را شفاف سازی و افشا کنند. بنابراین سازمان حفاظت محیط زیست به‌عنوان مجری و سخنگوی شورای عالی حفاظت محیط زیست باید از جایگاه حاکمیتی قانونمند برخوردار باشد تا قادر باشد طرف‌های ذینفع را به چالش بکشد.

۲-۳- ایجاد محدودیت‌ها و ممنوعیت‌های قانونی: برخی از موضوعات زیست محیطی می‌تواند بستری مناسب جهت کنترل تعارض منافع در حوزه محیط زیست مطرح گردد. سلب حق رای و قدرت تصمیم‌گیری از طرف‌های ذینفع و ملزم نمودن آنها به پذیرش مسئولیت بر اساس مبنای مسئولیت محض (مطلق) و پاسخگویی در قبال اعمال و کارهای انجام شده از جمله این موارد است.

۲-۴- برطرف کردن تعارض میان مصالح عمومی و منافع و درآمدهای مقطعی: از طریق تعیین مسیر صحیح و سالم کسب درآمد طرف‌های ذینفع که در تعارض با پروتکل‌های حفاظت محیط زیست می‌باشد می‌تواند گزینه‌ای تاثیر گذار در کنترل و مدیریت رخداد تعارض منافع باشد.

۲-۵- مدیریت قانونی در جلوگیری از رخداد تعارض منافع: از دیگر عوامل تاثیر گذار در پیشگیری رفع تعارض منافع در اجرای قوانین محیط زیست، مدیریت قانونی است زیرا بستر قانونی برای مقابله با مظاهر تعارض منافع را فراهم می‌کند. موضوعی که در شرایط کنونی و به جهت نقص و ضعف جایگاه قانونی شورای عالی و سازمان محیط زیست تحقق خارجی ندارد. بنابراین برای تحقق این هدف

مهم، تجدید نظر در مفاد ماده ۲ قانون حفاظت محیط زیست که از بسترهای شکل گیری تعارض منافع در حوزه محیط زیست است ضروری به نظر می رسد.

۳- نقش قاعده لاضرر در رفع تعارض منافع در اجرای قوانین و مقررات محیط زیست کشور از منظر حقوقی

قاعده لاضرر از قواعد حاکمیتی است که در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران به عنوان قاعده ی حقوقی مرجع، برسمیت شناخته شده است و دراصل چهلم قانون اساسی بیان شده است. (اصل چهلم: هیچکس نمی تواند اعمال حق خویش را وسیله اضرار به غیر یا تجاوز به منافع عمومی قرار دهد).

با توجه به اینکه مبانی حقوقی در ایران بر گرفته از مبانی فقهی است و لذا برای شناخت و درک صحیح از دامنه و میزان تاثیر قواعد حقوقی نظیر قاعده لاضرر، در حل بحران زیست محیطی، لازم است بطوراختصار نقش و کارائی قاعده لاضرر در چهار چوب فقه حکومتی در حل این معضل جامعه اسلامی تبیین شود

۱- ۳- نقش فقه حکومتی در حل معضلات زیست محیطی

از دیدگاه فقه سیاسی و حکومتی مولفه هائی همچون وجوب حاکمیت دینی، وجود حاکم اسلامی برای اقامه شریعت و تحقق اهداف دین، لزوم دولت در حکومت دینی، تدوین احکام و قوانین متناسب با حکومت اسلامی، تشخیص مصالح و مفاسد جامعه اسلامی و در نهایت اقتدار حاکمیتی با ابزار احکام حکومتی از اساسی ترین اهداف و فلسفه وجودی فقه و شریعت اسلامی است که تحقق آنها در چهار چوب بسته فقه سنتی محض نمی گنجد بلکه نیازمند تفسیری جامع و گسترده از مفاهیم فقهی است که فقه سیاسی و حکومتی عهده دار آن است چرا که با توجه به تفاوت مبانی فقه سنتی و فقه حکومتی از جمله ۱- در فقه حکومتی تحقق اهداف شریعت اسلام در بستر حکومت بوده و در فقه سنتی در رتبه تنجیز و تعذیر شرعی ۲- در فقه حکومتی تشخیص مصالح و مفاسد در قالب نظام حکومتی توسط ولی امر صورت می گیرد اما در فقه سنتی مصالح و مفاسد صرفا بر اساس نظام

اجتماعی محض توسط فقیه جامع الشرایط و بر اساس مبانی کلی حکم شرعی صورت می‌گیرد ۳ - در فقه حکومتی تدابیر و سیاست‌های فقیه در دایره اداره حکومت و تعیین تکالیف در اداره جامعه اسلامی است اما در فقه سنتی برای تعیین تکلیف فردی و برخی شئون اجتماعی مسلمین در جامعه اسلامی است بنابراین از امتیازات فقه حکومتی آن است که: فقه حکومتی مطلوب خود را صرفاً پاسخ به پرسش‌ها و نیازهای فردی و اجتماعی محض مسلمین محدود نمی‌کند بلکه همه شئون اداره شهروندان جامعه را مد نظر قرار می‌دهد (کعبی، ۱۳۹۸)، کدحبر ۴ - فقه حکومتی علاوه بر افراد جامعه، برای حکومت و جامعه نیز هویت مستقل قائل شده و نیازهای آن را نیز در کنار نیازهای افراد مد نظر قرار می‌دهد، بلکه نیازهای حکومت و جامعه را بر نیازهای فردی مقدم می‌دارد. ۵ - در شاکله فقه حکومتی، علاوه بر انسجام درونی مسائل و مولفه‌های خویش، با مقوله‌های دیگر فقهی مانند فقه اقتصادی، فقه حقوقی، فقه سیاسی و... در ذیل عنوان کلان نظام فقه حکومتی، ارتباط معنادار و به هم پیوسته وجود دارد. ۶ - در فقه حکومتی، علاوه بر استنباط احکام شریعت در مسائل فردی و اجتماعی مسلمین، گستره نظریه‌پردازی در خصوص مسائل کلان جامعه و حکومت را فروگذار نکرده، بلکه در استنباط مسائل سیاسی، علاوه بر ادله فقهی، جایگاه و ارتباط آن با خرده نظام‌ها بلکه کلان نظام را نیز در نظر می‌گیرد (خمینی، ۱۳۷۸: ۲۸) ۷ - در فقه حکومتی با توجه به این‌که بسیاری از مباحث حکومتی نظام اسلامی، در ارتباط با عرف و بنای عقلا قرار دارد لذا عرصه‌های تعبیدی در فقه حکومتی محدودتر از سایر عرصه‌های فقهی است. از این‌روی، در استنباط احکام و نظریه‌های شریعت، گستره بیشتری برای عقل، عرف و بنای عقلا وجود دارد.

بنابراین 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 تتوری

واقعی و کامل اداره انسان و اجتماع از گهواره تا گور است" (خمینی، ۱۳۷۸، ج ۲۱: ۲۸۹) فقه حکومتی نه به‌عنوان بخشی از فقه، بلکه به معنای نگرش حاکم بر کل فقه بوده و استنباط‌های فقهی می‌بایست در راستای مدیریت نظام حکومتی بوده و تمامی ابواب فقه ناظر به اداره کشور باشد. در این میان یکی از موضوعات محوری که در نظام حکومتی نقش به‌سزائی در رشد و توسعه و سلامت روحی و روانی و بهداشت محیط زندگی مردم دارد، موضوع محیط زیست است. فقه حکومتی، به‌عنوان تعیین‌کننده خط‌مشی رفتار فردی و اجتماعی جامعه اسلامی، با تکیه بر احکام و قواعد فقهی، بستر مناسب برای تضمین اجرای قوانین و مقررات مربوط به حفاظت از محیط زیست را فراهم می‌نماید. در این بین قاعده لاضرر به‌عنوان ابزاری بی‌بدیل، نقش محوری در اعمال حاکمیت نظام اسلامی در حفاظت از محیط زیست با بر طرف نمودن تعارض منافع در حوزه محیط زیست ایفا می‌نماید.

۲-۳- تبیین جایگاه قاعده لاضرر در حل معضلات جامعه اسلامی

جایگاه قاعده لاضرر، خصوصاً در ناحیه مصالح عامه جامعه، مبتنی بر تعیین حد و قلمرو این قاعده است، به‌طوری‌که نخست باید رتبه اصولی قاعده لاضرر بالنسبه 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 اهم جامعه که در قالب قوانین و مقررات حکومتی عینیت پیدا می‌کنند با مصالح عمومی مهم و یا مصالح شخصی که براساس قوانین دیگر و همچنین قواعد و احکام فقهی مانند قاعده تسلیط، ظهور و بروز پیدا می‌کند، پاسخ داده شود.

می‌دانیم دیدگاه‌های گوناگونی در تبیین و تحدید مفاد قاعده لاضرر وجود دارد و هریک از فقها به فراخور تفسیری که از احادیث این باب دارند، به خصوص در حدیث مربوط به ماجرای سمره بن جندب و مرد انصاری (عاملی، ۱۷، ۱۴۱۶/ ۳۴۰)، تحلیل خاصی از این قاعده ارائه کرده‌اند. البته هر دیدگاهی آثار متفاوتی را در بر دارد که می‌تواند نتایج شگرفی در امور جامعه خصوصاً در تعارضات بین منافع عمومی و مصالح عمومی و همچنین منازعات اشخاص حقیقی و حقوقی با دستگاه‌های حکومتی، در پی

داشته باشد. بنابراین هدف ما تبیین جایگاه و رتبه برتر قاعده لاضرر نسبت به سایر قواعد و احکام فقهی و قوانین و مقررات دولتی، بر اساس دیدگاه امام خمینی بنیانگذار جمهوری اسلامی ایران است، تا از این طریق بتوان راهکار مناسبی برای حل مشکلات محیط زیست ارائه نمود.

۳-۳- مفاد قاعده لاضرر از دیدگاه امام خمینی

از دیدگاه بسیاری از فقهای اسلامی اعم از اهل سنت (افسری، ۹۹، ۱۳۹۲) و فقهای امامیه از جمله امام خمینی برداشت از آیات و روایات این است که قاعده لاضرر صرفاً مربوط به امور مالی افراد نیست بلکه ضررهای اجتماعی و فرهنگی و اخلاقی را هم شامل می‌شود. کما این‌که عبارت 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 به صورت گسترده مورد نظریه پردازان فقهی و حقوقدانان قرار گرفته است و اختلافات چشمگیری به چشم می‌خورد که در برخی موارد اختلافات مبنائی و در برخی موارد بنائی است.

امام خمینی در تفسیر قاعده لاضرر مسیری را پیموده‌اند که از نظر مبنای تفاوت قابل توجهی با سایر دیدگاه‌ها دارد. این نظریه مبتنی بر مقدمه‌ای است و آن 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. 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 او امر 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 مراعات بین مردم نیز به قضاوت می‌نشست. حدیث لاضرر و لاضرار قطعاً در مقام اول و سوم نبوده است بنابر 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، ۱۴۱۰، ۱۵/۱). براساس این دیدگاه، قاعده لا ضرر هیچ‌گاه با احکام اولیه تعارض پیدا نمی‌کند چراکه صرفاً یک راهکار اجرایی و حکومتی است که تنها در صورت تزاخم مصالح و حقوق عمومی با منافع عمومی و یا مصالح و منافع شخصی، ابزاری قوی در اعمال حاکمیت توسط حاکم اسلامی است.

۴- استناد به قاعده لا ضرر در رفع تعارض منافع در اجرای قوانین و مقررات محیط زیست برای تبیین ارتباط و نحوه کاربرد و میزان کارآمدی قاعده لا ضرر در حل معضلات محیط زیست از جمله میزان کارآمدی این قاعده در رفع تعارض منافع در اجرای قوانین و مقررات محیط زیست توجه به نکاتی لازم است.

۴-۱- نقش قاعده لا ضرر در رفع تعارض منافع در اجرای قوانین و مقررات محیط زیست در خصوص نقش قاعده لا ضرر 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 خصوصاً قاعده لا ضرر صرفاً جنبه فردی و شخصی ندارند بلکه در موارد مصالح عمومی، راهکار حکومتی برای حل معضلات جامعه اسلامی محسوب می‌شوند و در صورت تعارض و یا تزاخم حقوق و منافع فردی با مصالح عمومی جامعه، با استناد به این قاعده و در چهار چوب حکم حکومتی، مصالح عمومی مقدم خواهند بود (خمینی، ۱، ۵۱/۱۴۱۰) و لذا با وجود اصل حاکم قاعده لا ضرر که مفاد اصل چهلم قانون اساسی است موضوع اصل نهم قانون اساسی در محل بحث ما تخصیصاً یا تخصصاً منتفی است. نکته دوم اینکه: با بررسی مصادیق، کاملاً 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(ع) 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(خمینی، ۱، ۵۱/۱۴۱۰). 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 (خمینی، ۱، ۵۱/۱۴۱۰) 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 نمی شود، بلکه به خاطر رفع مسائل جرح و ضرر و زیان و نظایر اینها وضع می شود.(عمید زنجانی، ۱۳۷۴، ۱۴/۲۲۰). 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، صادر می گردد که محور بحث ما در قسم اخیر خواهد بود. نکته پنجم اینکه: 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 لا ضرر 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 نمود که

براساس آن، سلطه مالکان زمین (با توجیه مشکل مسکن در شهرها و لزوم توجه دولت به این مشکل و حل آن) محدود می‌شد. 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 می‌شود 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، ۱۳۷۸/۱۳۹۷). از دیدگاه امام خمینی امام یا حاکم جامعه اسلامی و یا نماینده از جانب حاکم اسلامی مانند مجلس شورای اسلامی، حق دارد در امور مختلف جامعه اسلامی (سیاسی، اجتماعی، حکومتی، فرهنگی و اقتصادی) دخالت و تصمیم‌گیری کند و آنچه را که به صلاح مسلمین است انجام دهند و با استناد به عنصر مصلحت با حدود و ضوابط شرعی، احکام و مقررات جدیدی وضع کند.

با توجه به نکات مذکور، کارائی و کاربرد قاعده لاضرر به‌عنوان یکی از مهمترین مرجع حکم حکومتی در مواجهه با حل معضلات جامعه اسلامی و گره‌گشائی از مشکلات ناشی از تعارض یا تراحم مصالح و منافع کشور، غیر قابل انکار است. (محقق داماد، ۱۳۸۹/۲۰۲). این در حالی است که از مصادیق قطعی تعارض منافع با مصالح مهم کشور، حوزه حفاظت محیط زیست است که برخی دستگاه‌های دولتی با هدف جلب منافع اقتصادی کوتاه مدت در بخش صنایع، مسکن، آب و... با اجرای گزینشی و تبعیض‌آمیز قوانین حفاظت محیط زیست، خسارات جبران ناپذیری بر منابع طبیعی کشور وارد کرده‌اند. زمینه ساز این قدرت تصمیم‌گیری، به مفاد ماده ۲ قانون حفاظت محیط زیست برمی‌گردد که تمام اختیارات و سیاستگذاری‌ها را در انحصار دولت قرار داده است و نتیجه این انحصار، نقض قوانین و مقررات محیط زیست از ناحیه برخی دستگاه‌های دولتی، با شکل‌گیری تعارض منافع بین منافع برخی دستگاه‌های دولتی و بین منافع ملی، بوده است. با احراز خسارات غیر قابل جبران در کشور که ناشی از سیاست‌های اقتصادی دولت است، زمینه استناد به اصل چهلم قانون اساسی (که همان مفاد قاعده لاضرر

است) برای جلوگیری خسارات بیشتر بر کشور، از طریق بازنگری در مفاد ماده ۲، با هدف شکستن انحصار دولت در تصمیم‌گیری‌های حوزه محیط زیست، فراهم است و می‌توان با رفع تعارض منافع در حوزه محیط زیست کشور گام بلندی در مدیریت و کنترل بحران محیط زیست در کشور برداشت.

۲-۴- شواهد مسلم بر وجود بحران محیط زیست در کشور و خسارات و ضررهای عظیم ناشی از ضعف و نقص برخی قوانین در سایه تعارض منافع

استناد به قاعده لا ضرر به‌عنوان 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 به‌عنوان نمونه، برخی از شواهد مسلم برای اثبات وجود بحران محیط زیست و خسارت‌های عظیم ناشی از آن در کشور را ذکر می‌نماییم.

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 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. 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 به‌عنوان بهترین و صفر به‌عنوان 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 خسارات و ضررهای غیرقابل جبران به ملت و مملکت است که به برخی از آنها اشاره می‌کنیم:

۱- ۲- ۴- 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 سیاست‌های 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؛ 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 بی‌رویه از منابع آب زیرزمینی که باعث از دست دادن غیرقابل برگشت سفره‌های آب زیرزمینی شده است و عدم مدیریت صحیح مصرف آب به ویژه در بخش‌های 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- ۴- ایجاد آلودگی محیط زیست

آلودگی هوا یکی از علل اصلی تاثیرگذار بر تهدید سلامت جامعه است و بالاترین رقم بیماری‌های ناشی از عوامل محیطی را به خود اختصاص داده است و دومین عامل اصلی مرگ‌های ناشی از بیماری‌های غیرواگیر 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 آلودگی‌های محیطی که اثرات پیدا و پنهان زیادی بر جسم و روان شهروندان دارد آلودگی هوا است که طبق اظهارات رییس گروه سلامت

هوا و تغییر اقلیم مرکز سلامت محیط و کار وزارت بهداشت، آلودگی هوا در کشور به طور متوسط منجر به مرگ بیش از ۴۱۰۰۰ نفر بر اثر بیماری‌های قلبی عروقی و تنفسی می‌شود، همچنین نتایج مطالعات نشان می‌دهد که بین آلودگی هوا و عفونت ویروس کرونا (کووید ۱۹) رابطه آماری معناداری وجود دارد (شاهسونی، ایرنا، ۲۷/۱۰/۱۳۹۹، 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. (شاهسونی، ایرنا ۱۴/۹/۱۳۹۸، کدخبر: ۸۳۵۸۲۰۷۸).

۳-۲-۴- جلوگیری از توسعه پایدار

در کشورهای کمتر توسعه یافته از جمله کشورمان به جهت قانون‌گریزی دولت‌ها این رابطه منطقی برقرار نمی‌شود و از الزامات توسعه پایدار این است که محیط زیست و منابع طبیعی به عنوان میراث جمعی بشریت به گونه‌ای محافظت شود که علاوه بر پاسخگویی به نیازهای نسل حاضر، ظرفیت پاسخ‌دهی به نیازهای نسل‌های آینده را نیز داشته باشد. بنابراین، توسعه را زمانی پایدار می‌خوانیم که مخرب نباشد و امکان حفظ منابع را برای آیندگان فراهم آورد (سنگ‌چین و همکاران، ۱۳۹۲، شماره ۷، ۴۶) از آنجا که سلامت جامعه که از مهمترین اجزاء سنجش توسعه می‌باشد از محیط زیست تأثیر می‌پذیرد، از این رو افزایش ملاحظات زیست محیطی، منجر به بالا رفتن میزان سلامت افراد جامعه و در نهایت افزایش بهره‌وری آنها شده و به طور مستقیم یا غیرمستقیم می‌تواند بر سطح توسعه یافتگی اقتصادی پایدار کشور اثر گذارد (خوشنویس و پژوهان، ۱۳۹۱: 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 به‌عنوان 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.

۴-۲-۴ - 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 جدایی‌ناپذیر امنیت ملی است در تدوین برنامه‌های راهبردی ملی، منطقه‌ای و جهانی از جایگاه ویژه‌ای برخوردار است. به‌عنوان 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 غیرمتعارف 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 بیابان‌زایی می‌تواند در بلند مدت می‌تواند منجر به ایجاد مشکلات بزرگی برای امنیت اقتصادی و سیاسی کشور شود.

۳-۴ - 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 بدلیل عدم اجرای قانون به وجود آمده است (رضائی، ۱۴/۱۲/۱۳۹۵ کد 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 مترقی ۵۰ قانون اساسی در این خصوص است که بر استمرار حفاظت محیط زیست و جلوگیری از تخریب آن تاکید 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، خبرگزاری مجلس شورای اسلامی، کد خبر ۲۹۹۷۵۲، تاریخ ۱۳۹۵/۳/۵). 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. 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». واقعیت تلخ آن است ریشه تمام این مشکلات به اجرای گزینشی قوانین و مقررات محیط زیست از طرف

دولت بر می‌گردد؛ زیرا بزرگترین ناقض قوانین و مقررات محیط زیست برخی از دستگاه‌ها و شرکت‌های بزرگ دولتی است.

۴-۴- ریشه یابی رخداد تعارض منافع در اجرای قوانین ماهوی حفاظت محیط زیست

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 عالی محیط زیست می‌باشند اما به صورت 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 به راحتی قوانین را دور می‌زنند. به طوریکه آمار و ارقام و مستندات موجود در عملکرد دستگاه‌های 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 تهي‌سازی 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، عیسی، خبرگزاری ایرنا، ۱۳۹۷/۵/۱۸، 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 تهي‌سازی منابع طبیعی تجدیدشونده و غیرقابل تجدید است، از این رو برای حل بنیادی مشکلات بحرانی محیط زیست، هرگونه سیاستگذاری و برنامه‌ریزی‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی آینده کشور باید بر شالوده حفاظت محیط زیست، منابع طبیعی و بهره‌وری خردمندانه 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.

۵-۴- راهکار رفع تعارض منافع در اجرای قوانین محیط زیست طبق مبنای امام خمینی (ره)

بر اساس نظریه امام خمینی (ره) مفاد قاعده لا ضرر، حکم حکومتی است (خمینی، روح الله ۱۴۱۰، ۵۱) و احکام حکومتی در سایه قوانین شریعت و بر حسب مصلحت زمان و مکان از ناحیه حاکم اسلامی اعمال می‌شوند (عمیدزنجانی، ۲/۲۲۵). 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، ۳/۱۳۸۳، ۲۰۲). و این قاعده، توان اعمال در تمام ابعاد اداره جامعه را داراست و نمی‌توان آن را محدود به یک بعد خاص از آن دانست (مهریزی، ۱۳۷۹: ۴۴). بنابراین با توجه به مستندات و شواهد قطعی و غیر قابل انکار، در تمام ادوار دولت‌ها در سال‌های گذشته، برخی از اعضاء ثابت شورای عالی سیاست‌گذاری از جمله وزارت صمت، کشاورزی و نیرو و 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 محیط‌زیست می‌باشند و در نتیجه خسارات و ضررهای سنگینی بر کشور وارد نموده‌اند. در شرایط کنونی مجلس شورای اسلامی به‌عنوان نایب مناب و نماینده حاکم اسلامی و با احراز تهدیدات زیست محیطی و خسارات ناشی از آن، با تکیه بر دیدگاه امام خمینی در مورد کارائی و قلمرو گسترده حکومتی قاعده لا ضرر، قادر است با بازنگری در مفاد ماده ۲ و شکستن انحصار دولت در سیاست‌گذاری‌های زیست محیطی و با ارتقاء شورای 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.

جمع بندی و نتیجه

از آنجا که رفع و دفع ضرر خصوصا ضررها و خسارت‌های کلان، امری شرعی و عقلانی است و هر آنچه زمینه‌ساز ایراد خسارت بر مردم و کشور شود باید اصلاح گردد. از طرفی به دلیل رخداد تعارض منافع در حوزه محیط زیست در طرف‌های ذینفع، خصوصا برخی از اعضاء ثابت شورای عالی حفاظت محیط زیست، در سایه نقصان برخی از قوانین شکلی قانون حفاظت محیط زیست از جمله ماده ۲ که سیاستگذاری و نظارت بر اجرای قوانین حفاظت محیط زیست را منحصر در اختیار قوه مجریه قرار داده است، عدم کارائی مطلوب قوانین ماهوی قانون حفاظت محیط زیست را 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 ۱۰، ۴، ۱، سند ابلاغی سیاست‌های کلی محیط زیست از جانب مقام معظم رهبری)، را در پی داشته 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. همچنین تقویت ضمانت اجرای 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- مناسب‌ترین و سریع‌ترین راه حل این مشکل، اصلاح روند کنونی حاکم بر حوزه محیط زیست از طریق اصلاح ماده ۲ قانون حفاظت محیط زیست است، که با استناد به اصل چهلم قانون اساسی که همان مفاد قاعده لاضرر است و براساس دیدگاه امام خمینی نسبت به مفاد فقهی این قاعده، با رفع تعارض منافع، به‌عنوان مانع اصلی در اجرای قوانین و مقررات محیط زیست، می‌توان بحران زیست محیطی را در کشور کنترل و مدیریت نمود.

- 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 فرا قوه‌ای (قوای مجریه، مقننه و قضائیه) و شکل‌گیری نهاد حاکمیتی مقتدر در قبال تخلفات محیط زیست، بخش اعظم از موانع و چالش‌های فراوری محیط زیست کشور بر طرف شده و زمینه اجراء بدون تبعیض قوانین محیط زیست بر پایه منافع و مصالح بلند مدت کشور فراهم می‌گردد.
- 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 لا ضرر و بر اساس نظریه حقوقی مسئولیت مطلق در قبال تخلفات زیست محیطی.

منابع و ماخذ :

- افسری، سالم، (۱۳۹۲)، قواعد فقه مذهب شافعی، تهران: سمت.
- خمینی، روح‌الله (۱۳۷۸). ولایت فقیه، چاپ ۷، تهران: مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی.
- _____ (۱۴۱۰ق)، الرسائل، ج ۱، قم: مؤسسه اسماعیلیان.
- _____ (۱۳۷۸)، صحیفه امام خمینی، تهران: مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام.
- خوشنویس، مریم و پژوهان، جمشید، (۱۳۹۱)، بررسی تأثیر آلودگی محیط زیست بر شاخص توسعه در کشورهای توسعه یافته، تهران، فصلنامه اقتصاد مالی، دوره ۶، شماره ۲۰، ص ۳۹.
- دل پسند، کورش و ترکمن نژاد، شریف و نوریان، محمد، (۱۳۹۹) تعارض منافع و عدم شفافیت به مثابه فساد در نظام سلامت، تهران، فصلنامه اندیشه حقوقی، دوره اول، شماره سوم.
- رضائی، امیدوار، معاون قوانین مجلس شورای اسلامی، خبرگزاری مجلس شورای اسلامی (خانه ملت)، تاریخ ۱۴/۱۲/۱۳۹۵ کد خبر ۳۲۶۳۶۶.

- سنگاچین و همکاران، (۱۳۹۲)، مقایسه روش های سنجش توسعه پایدار منطقه ای با استفاده از شاخص های ترکیبی، تهران، فصلنامه پژوهش های محیط زیست، سال چهارم، شماره ۷، ص ۴۶.
- 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.
- عاملی، محمد (۱۴۱۶ق)، وسائل الشیعه، ج ۱۷، احیاء موات، باب ۱۲، حدیث ۳، قم، : مؤسسه آل البیت (ع) لإحیاء التراث.
- 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.
- _____ (۱۴۲۱ق)، فقه سیاسی، تهران: امیرکبیر.
- کعبی، عباس، تفاوت فقه سنتی و حکومتی، فقه حکومتی، پایگاه تخصصی فقه حکومتی تاریخ کعبی، ۱۳۹۸/۹/۱۰، کد خبر ۱۴۵۲۵.
- کلانتری، عیسی، رئیس سازمان حفاظت محیط زیست، پایگاه خبری تحلیلی دیدبان ایران، کد خبر: ۳۹۴۶۴.
- _____ خبرگزاری ایرنا، تاریخ ۱۳۹۷/۵/۱۸.
- محقق داماد، سید مصطفی، (۱۳۸۳)، قواعد فقه، تهران: مرکز نشر علوم اسلامی.
- _____ (۱۳۸۹)، قواعد فقه، بخش مدنی ۱، تهران: مرکز نشر علوم اسلامی.
- محقق داماد، سید مصطفی، درویش زاده، (۱۴۰۰) محمد، جای خالی تعارض منافع در انتخابات ریاست جمهوری، تهران، فصلنامه علمی تخصصی دانشنامه های حقوقی، دوره ۴، شماره ۱، ص ۱۳۳.
- محمد جانی، اسماعیل، (۱۳۹۳)، فصلنامه روند، سال بیست و یکم، شماره ۶۵،
- 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.
- مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی، متن قانون حفاظت محیط زیست.

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، متن قانون برنامه پنجساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و

فرهنگی جمهوری اسلامی ایران.

مهریزی، مهدی، (۱۳۷۹)، فقه پژوهی، تهران، انتشارات وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، ص ۴۴.

همتی، مجتبی، (۱۳۹۷) اقامه دعوی جبران خسارت زیست محیطی در نظام حقوق ایران، تهران، فصلنامه

دیدگاه‌های حقوق قضایی شماره ۸۱، ص ۲۲۲.

سایت‌ها:

۱- پایگاه خبرگزاری جمهوری اسلامی ایران <https://www.irna.ir/news/84187769>

۲- پایگاه خبری - تحلیلی دیده بان <http://www.didbaniran.ir/39464>

۳- سایت خبرگزاری مجلس شورای اسلامی [/na.ir/fa/News/326366](http://na.ir/fa/News/326366)

<https://www.ica>

۴- سایت مرکز پژوهش‌های مجلس <https://rc.majlis.ir/fa/news/show/14555>

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی