



Research Article

The Jurisprudential Solution to Resolve Conflicts of Interest in the Implementation of Environmental Protection Laws and Regulations

Hossein Shahbeik¹

Mohammad Javad Heidari²

Mohammad Nozari Ferdowsieh³

Received: 02/08/2021

Accepted: 21/03/2022

Abstract

According to most experts of the environment, a major part of the environmental crisis in Iran is due to the failure of some environmental laws and regulations, which has created a conflict of interest in the implementation of environmental laws and regulations. In the meantime, in the light of the content of Article 2 of the Environmental Protection Law, some government organizations are considered as one of the main interested parties in the conflict of interests in the implementation of environmental protection laws against the national interests of the

1. PhD student in Jurisprudence and Fundamentals of Law, Faculty of Theology, Qom University, Qom, Iran (Corresponding Author), Shahine1342@yahoo.com.

2. Assistant Professor, Department of Jurisprudence and Fundamentals of Law, Faculty of Theology, Qom University, Qom, Iran. dr.mjheydari@gmail.com.

3. Assistant Professor, Department of Jurisprudence and Fundamentals of Law, Faculty of Theology, Qom University, Qom, Iran. abasaleh.s@gmail.com.

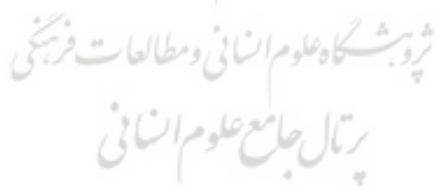
* Shahbeik, H., & Heidari, M. J., & Nozari Ferdowsieh, M. (1401 AP). The Jurisprudential Solution to Resolve Conflicts of Interest in the Implementation of Environmental Protection Laws and Regulations. *Journal of Fiqh*, 29(109), pp. 201-227. Doi: 10.22081/jf.2022.61544.2343.

Copyright © 2021, Author (s). This is an open-access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution-Non Commercial 4.0 International License (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>) which permits copy and redistribute the material just in noncommercial usages, provided the original work is properly cited.

country since they are themselves in charge of environmental protection and are permanent members of the High Council for Environmental Protection and are the highest oversight and decision-making authority as well as the undisputed power of policy-making in all aspects of environmental affairs. In this descriptive-analytical study, the most appropriate, least costly and fastest solution for this crisis, which is caused by the failure of some formal environmental laws, is examined, including Article 2, which has provided the basis for selective and discriminatory implementation of laws and regulations. Thus, according to the jurisprudential rule of "La Zarar (no harm)", which is also the content of Article 40 of the Constitution, by reviewing the content of Article 2 of the Law on Environmental Protection, the position of the Supreme Council for Environmental Protection has been upgraded from an internal administrative council to a supranational council. The result is the elimination of conflicts of interest in the implementation of environmental laws and regulations and the proper management of the environmental crisis in the country.

Keywords

Solution, jurisprudence, conflict of interests, laws, environment.





مقاله پژوهشی

راهکار فقهی رفع تعارض منافع در اجرای قوانین و مقررات حفاظت محیط زیست

حسین شاه‌بیک^۱ محمدجواد حیدری^۲ محمد نوذری فردوسی^۳

تاریخ دریافت: ۱۴۰۰/۰۵/۱۱ تاریخ پذیرش: ۱۴۰۱/۰۱/۰۱

چکیده

به اعتقاد اکثر صاحب نظران حوزه محیط زیست، بخش عمده‌ای 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 دستگاه‌های دولتی که خود متولی حفاظت از محیط زیست و از اعضای ثابت شورای عالی حفاظت محیط زیست بوده و عالی ترین مقام ناظر و تصمیم گیر، و قدرت بلامنازع سیاست گذاری در همه شئون امور محیط زیست‌اند، در سایه مفاد ماده ۲ قانون حفاظت محیط زیست، از عمده ترین طرف های ذی نفع تعارض منافع در اجرای قوانین حفاظت محیط زیست در قبال مصالح ملی کشور محسوب می شوند. در این پژوهش توصیفی-تحلیلی، مناسب ترین، کم هزینه ترین و سریع ترین راهکار برون رفت از این بحران که معلول نقص برخی از قوانین شکلی محیط زیست بررسی می شود؛ از جمله ماده ۲ که زمینه اجرای گزینشی و تبعیض آمیز قوانین و

۱. دانشجوی دکترای رشته فقه و مبانی حقوق دانشکده الهیات، دانشگاه قم، قم، ایران (نویسنده مسئول).

Shahine1342@yahoo.com

۲. استادیار گروه فقه و مبانی حقوق دانشکده الهیات، دانشگاه قم، قم، ایران. dr.mjheydari@gmail.com

۳. استادیار گروه فقه و مبانی حقوق دانشکده الهیات، دانشگاه قم، قم، ایران. abasaleh.s@gmail.com

* شاه‌بیک، حسین؛ حیدری، محمدجواد و نوذری فردوسی، محمد. (۱۴۰۱). راهکار فقهی رفع تعارض منافع در اجرای قوانین و مقررات حفاظت محیط زیست. فصلنامه علمی - پژوهشی فقه، ۲۹(۱۰۹)، صص ۲۰۱-۲۲۷.

Doi:10.22081/jf.2022.61544.2343.

مقررات را فراهم نموده است؛ بدین ترتیب با استناد به قاعده فقهی «لا ضرر» که همچنین مفاد اصل چهارم قانون اساسی است، با بازنگری در مفاد ماده ۲ قانون حفاظت محیط‌زیست، جایگاه شورای عالی حفاظت محیط‌زیست از شورای اداری درون‌قوه‌ای به شورای فراقوه‌ای (قوای سه‌گانه) و حاکمیتی ارتقا یافته و نتیجه آن رفع تعارض منافع در اجرای قوانین و مقررات محیط‌زیست و مدیریت صحیح بحران زیست‌محیطی در کشور است.

کلیدواژه‌ها

راهکار، فقهی، تعارض منافع، قوانین، محیط‌زیست.



مقدمه

از آنجا که محیط‌زیست سرمایه‌ای ملی و متعلق به نسل‌ها است و آسیب‌رساندن به آن از سوی هر کس و هر نهادی که صورت گیرد، زیان‌زدن به کل ملت و نسل‌های آینده است. اما این سرمایه ملی در کشور به دلیل بحران زیست‌محیطی در کشور به شدت مورد تهدید است. بخش قابل توجهی از این بحران به نقص قوانین شکلی و ساختاری قانون حفاظت محیط‌زیست مربوط است که زمینه تعارض منافع در اجرای قوانین و مقررات محیط‌زیست را فراهم نموده است. برای پیش‌گیری از خسارات بیشتر بر کشور ضروری است با به‌کارگیری قاعده «لا ضرر» (اصل چهارم قانون اساسی) این تعارض از طریق بازنگری در ماده ۲ قانون حفاظت محیط‌زیست که زمینه‌ساز تعارض منافع است برطرف شود و در نهایت، بحران محیط‌زیست را در کشور مدیریت و کنترل نمود.

این در حالی است که از لحاظ پیشینه بحث، برخی از کارشناسان محیط‌زیست، اگرچه علت اصلی بحران را عدم اجرای صحیح قوانین و مقررات حفاظت محیط‌زیست به دلیل تعارض منافع دانسته‌اند، اما برای حل این مشکل مسیر دیگری را پیموده‌اند و معتقدند تجدیدنظر در ماده ۱ قانون حفاظت محیط‌زیست و خروج این سازمان از تحت‌اشراف قوه مجریه، بهترین راه‌حل بحران است (مرادحاصل و مزینی، ۱۳۸۷، صص ۲۴-۱۱). اما با توجه به ارتباط مستقیم و گسترده بخش‌های مختلف دولت با امور محیط‌زیست و مدیریت اجرایی آن، خلع‌ید کامل دولت منطقی به نظر نمی‌رسد.

دیدگاه دیگر راه‌چاره را در تبدیل سازمان به وزارت‌خانه جستجو می‌کند و معتقد است با افزایش قدرت تشکیلاتی حفاظت محیط‌زیست در درون دولت می‌توان تا حدود زیادی از وضعیت بحرانی موجود فاصله گرفت (عبداللهی و فریادی، ۱۳۸۹، صص ۱۴۳-۱۸۰). مشکل این نظریه آن است که نه تنها مشکل تعارض منافع را حل نمی‌کند، بلکه قدرت اجرایی دولت را در روند کنونی افزایش می‌دهد و لذا این طرح در مجلس رد شد. برخی صاحب‌نظران، تغییر و تجدیدنظر در قوانین ماهوی قوانین حفاظت محیط‌زیست را برای رفع موانع و چالش‌های زیست‌محیطی پیشنهاد می‌کنند و قدیمی‌بودن قوانین فعلی را اصلی‌ترین علت بحران زیست‌محیطی موجود می‌دانند، اما

واقعیت آن است که اگر منصفانه قضاوت کنیم، اگر قوانین ماهوی موجود به‌طور کامل اجرا می‌شدند، قطعاً کشور درگیر بحران موجود نبود، زیرا اکثر قوانین ماهوی مترقی بوده و از جامعیت مطلوب برخوردارند. اما تمایز دیدگاه این پژوهش با سایر دیدگاه‌ها این است که این دیدگاه با ارائه ادله و مستندات، مناسب‌ترین و سریع‌ترین راهکار برون‌رفت از بحران زیست‌محیطی و رفع تعارض منافع در اجرای قوانین و مقررات زیست‌محیطی را بازنگاری در ماده ۲ این قانون می‌داند.

اهمیت و ضرورت این پژوهش از آنجا آشکار می‌شود که پس از پیروزی انقلاب اسلامی، برنامه‌های توسعه اقتصادی کشور، دولت‌های ادوار مختلف نظام را به سمت‌وسویی کشاند که به‌زعم توسعه و پیشرفت اقتصادی کشور در کوتاه‌مدت یا میان‌مدت، بسیاری از خطوط قرمز پروتکل‌های زیست‌محیطی را نادیده گرفته و با توجیه شکوفایی اقتصاد کشور، تعارض منافع شکل گرفت، و در نتیجه اجرای برخی قوانین و مقررات محیط‌زیست متوقف شد. بنابراین برای جلوگیری از خسارات بیشتر ضروری است این بحران با ارائه راهکار منطقی کنترل و مدیریت شود.

۱. نقش قاعده «لا ضرر» در رفع تعارض منافع در اجرای قوانین و مقررات محیط‌زیست کشور

یکی از قواعدی که نقش محوری در اعمال حاکمیت نظام اسلامی در حفاظت از محیط‌زیست دارد، قاعده لا ضرر است که مفاد آن در اصل چهارم قانون اساسی مورد تأکید قرار گرفته است. برای شناخت و درک صحیح از گستره و میزان تاثیر این قاعده (خصوصاً طبق دیدگاه امام خمینی) در حل بحران زیست‌محیطی، لازم است به‌طور اختصار نقش و کارایی فقه، خصوصاً قاعده حکومتی لا ضرر در حل این معضل جامعه اسلامی تبیین شود.

۱-۱. نقش فقه حکومتی در حل معضلات زیست‌محیطی

در فقه حکومتی، نظامات اجتماعی و فردی که برگرفته از احکام اولیه و ثانویه و

قواعد فقهی است، با اعمال حاکمیت حاکم اسلامی عینیت پیدا می‌کند. فقه حکومتی نه به‌عنوان بخشی از فقه، بلکه به‌معنای 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 بسزایی در رشد و توسعه و سلامت روحی و روانی و بهداشت محیط زندگی مردم دارد، موضوع محیط‌زیست 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 محیط‌زیست را فراهم می‌نماید. در این بین، قاعده لا ضرر به‌عنوان ابزاری بی‌بدیل، با برطرف‌نمودن تعارض منافع در حوزه محیط‌زیست، نقش محوری در اعمال حاکمیت نظام اسلامی در حفاظت از محیط‌زیست ایفا می‌کند.

۲-۱. مفاد قاعده لا ضرر از دیدگاه فقها

قاعده لا ضرر از مشهورترین قواعد فقهی است که در ابواب مختلف فقه و حقوق دارای آثار فراوانی است و فقهای امامیه در مباحث مختلف فقهی، از عبادات گرفته تا معاملات به آن استناد کرده‌اند. این قاعده براینده ادله متقن سندی از کتاب (بقره، ۱۷۳، ۱۹۶، ۲۳۰، ۲۳۳، ۲۸۲؛ طلاق، ۶) و سنت (عاملی، ۱۴۱۶ق، ج ۲۵، ص ۴۲۰) گرفته تا دلیل عقل و سیره عقلا است.

مفهوم لغوی ضرر و ضرار اگرچه مهم است، اما مهم‌تر از آن مفاد اصطلاحی و دلالتی ضرر و ضرار است؛ زیرا بر اساس مفاد این قاعده، گستره و دامنه شمول آن در موضوعات شکل می‌گیرد. از دیدگاه بسیاری از فقها از جمله امام خمینی علیه السلام بر اساس آیات و روایات، قاعده لا ضرر صرفاً مربوط به امور مالی افراد نیست، بلکه ضررهای اجتماعی و فرهنگی و اخلاقی را هم شامل می‌شود. کما اینکه عبارت «لا ضرر ولا ضرار فی الاسلام» مربوط به هر نوع ضرری است، اعم از آنکه از ناحیه اشخاص حقیقی و حقوقی و حتی حکومتی باشد؛ لذا برای اثبات جایگاه ویژه این قاعده، همین کافی است

که به صورت گسترده مورد نظریه پردازی فقها و حقوق دانان قرار گرفته است و اختلافات چشم گیری به چشم می خورد که در برخی موارد اختلافات مبنایی و در برخی بنایی است.

برخی از دیدگاه ها درباره قاعده لا ضرر:

الف. مرحوم شیخ انصاری در تبیین مفاد حدیث سمره بن جندب که از منابع اصلی قاعده لا ضرر است می فرماید: با عنایت به اینکه «لا» در حدیث، نفی جنس حقیقی نیست، بلکه حکمی است (چون ضرر واقعاً در خارج موجود است)، بنابراین مفاد حدیث و بالتبع مضمون قاعده لا ضرر این است که از ناحیه شارع مقدس حکم ضرری برای مکلفان 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).

ب. آخوند خراسانی در تبیین نظریه خود، «لا» در قاعده را نفی جنس قلمداد کرده و نفی ضرر حکم را به لسان نفی موضوع تلقی کرده است؛ بدین معنا که ایشان قاعده لا ضرر را در ناحیه موضوع، حاکم بر سایر احکام و قواعد می داند؛ کما اینکه در دلیل کثیرالشک (لا شک لکثیر الشک) چنین است. در این مبنا، مفاد حدیث این است که موضوعاتی که دارای احکامی هستند، اگر عناوین اولیه آنها باعث ضرر شوند حکم شان برداشته می شود (آخوند خراسانی، ۱۴۰۹ق، ج ۲، ص ۲۶۷).

ج. امام خمینی در تفسیر قاعده لا ضرر مسیر دیگری را پیموده اند که از نظر مبنا، تفاوت قابل توجهی با سایر دیدگاه ها دارد؛ به طوری که این نظر مبتنی بر مقدمه ای است و آن اینکه باید تفکیک بین وظایف متعددی که رسول اکرم صلی الله علیه و آله داشته است قائل شد. از دیدگاه امام خمینی، رسول اکرم صلی الله علیه و آله 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 صلی الله علیه و آله نبوت است و در این مقام، پیام آور و وحی الهی است، نظر شارع مقدس از زبان او بیان می گردد و ایشان فقط نقش سخن گو و مبلغ دارند و چیزی از خود بیان نمی کنند. مقام دوم رسول خدا ریاست و تصدی امر سیاست یا -به اصطلاح- مقام اجرایی است. در این مقام رسول

خدا ﷺ به عنوان رئیس امت است، و اطاعت از او امر پیغمبر در این مقام نیز بر امت بر اساس نص بسیاری از آیات واجب است. مقام سوم رسول اکرم ﷺ قضاوت است؛ یعنی پیغمبر علاوه بر وظایف پیامبری و اجرایی، در مواجهه با خصومات و مرافعات بین مردم نیز به قضاوت می نشست.

امام خمینی پس از ذکر مقدمه تصریح می کنند: «حدیث لا ضرر ولا ضرار قطعاً در مقام اول و سوم نبوده است. بنابر تعریفی که از قضا شده است درمی یابیم که حکم مذکور یک حکم قضایی به معنای فقهی کلمه نیست، بلکه حکم مذکور از جمله احکام حکومتی و اجرایی رسول اکرم ﷺ محسوب می شود» (خمینی، ۱۴۱۰ق، ج ۱، ص ۵۱).

۳-۱. تبیین جایگاه قاعده لا ضرر در حل بحران زیست محیطی

جایگاه قاعده لا ضرر، خصوصاً در ناحیه مصالح عامه جامعه، از جمله حفاظت محیط زیست، مبتنی بر تعیین حد و قلمرو این قاعده است؛ به طوری که نخست باید رتبه اصولی قاعده لا ضرر نسبت به سایر قواعد فقهی و همچنین ادله احکام اولی به لحاظ 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 لا ضرر در قوانین موضوعه پرداخته شود تا بتوان به پرسش هایی همچون نحوه تعامل در تعارض مصالح عمومی اهم جامعه که در قالب قوانین و مقررات حکومتی عینیت پیدا می کند، 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 می کند پاسخ داده شود.

می دانیم دیدگاه های گوناگونی در تبیین و تحدید مفاد قاعده لا ضرر وجود دارد و هر یک از فقها به فراخور تفسیری که از احادیث این باب دارند، به خصوص در حدیث مربوط به ماجرای سمرة 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 خصوصاً 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 و کشف دقیق چگونگی کاربرد این قاعده در مقام تعارض با برخی از قوانین و مقررات در میان برداشت‌های متنوع، و انتخاب مناسب‌ترین دیدگاه‌ها در مفاد قاعده لا ضرر برای کارایی بیشتر آن امری اجتناب‌ناپذیر است؛ چراکه نمی‌توان با تکیه بر برداشت‌های متعدد و متنوع در این قاعده، جامعه را اداره کرد و جامعه به نظام واحد نیازمند است. لذا در مقام عمل نظری می‌تواند راه‌گشا باشد که منعطف به دیدگاه ولی فقیه حاکم بر جامعه اسلامی باشد؛ زیرا عملاً نظر ولی فقیه حاکم بر جامعه اسلامی، در حل اختلافات نهادهای حاکمیتی جامعه اسلامی فصل الخطاب است. بنابراین هدف ما تبیین جایگاه برتر قاعده لا ضرر در چارچوب حکومت علی‌الاطلاق این قاعده نسبت به سایر قواعد و احکام فقهی و قوانین و مقررات دولتی، بر اساس دیدگاه ولایت مطلقه فقیه است، تا از این طریق بتوان راهکار مناسبی برای حل مشکلات محیط‌زیست ارائه نمود. بر اساس این دیدگاه، قاعده لا ضرر هیچ‌گاه با احکام اولیه تعارض پیدا نمی‌کند؛ زیرا قاعده لا ضرر قاعده فقهی-حکومتی است که در صورت تزامم مصالح اهم جامعه اسلامی با منافع عمومی و یا مصالح و منافع شخصی، ابزاری قوی در اعمال حاکمیت اسلامی است.

۲. استناد به قاعده لا ضرر جهت رفع تعارض منافع در اجرای قوانین و مقررات محیط‌زیست
برای تبیین ارتباط و نحوه کاربرد و میزان کارآمدی قاعده لا ضرر در حل معضلات محیط‌زیست، از جمله میزان کارآمدی قاعده در رفع تعارض منافع در اجرای قوانین محیط‌زیست باید نقش و جایگاه این قاعده تبیین گردد.

۲-۱. نقش قاعده لا ضرر در قبال تعارض منافع در اجرای قوانین و مقررات محیط‌زیست
در خصوص نقش قاعده لا ضرر در مواجهه با مشکل تعارض منافع در اجرای قوانین و مقررات محیط‌زیست که زمینه‌ساز خسارات جبران‌ناپذیر به کشور شده است، پرسش مهمی مطرح است و آن اینکه با توجه به مفاد این قاعده، راهکار فقهی رفع تعارض منافع در اجرای قوانین و مقررات محیط‌زیست به‌منظور رفع بحران زیست‌محیطی

موجود و بهینه‌سازی و ایجاد توسعه پایدار محیط‌زیست در کشور 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 تزامم حقوق و منافع فردی با مصالح عمومی جامعه، با استناد به این قاعده و در چهارچوب حکم حکومتی، مصالح عمومی مقدم خواهند بود.

نکته دوم اینکه مقصود از احکام حکومتی، اختیارات حاکم اسلامی و نمایندگان او در امر حکومت و دستورات و مقرراتی است که به‌عنوان حاکم اسلامی و در مقام اجرای احکام شرع و اداره جامعه وضع و صادر کرده‌اند.

نکته سوم اینکه حکم حکومتی متفاوت از احکام اولی و ثانوی است؛ به طوری که حکم حکومتی نه از نوع و سنخ احکام اولی است و نه از احکام ثانوی، بلکه مبین اختیارات و قدرت اجرایی حاکم اسلامی در اداره امور جامعه اسلامی است.

نکته چهارم این است که حاکم یا نایب‌مناب او نمی‌تواند بدون ضابطه تکلیف جدیدی بر مردم تحمیل کند، بلکه باید بر اساس مصالح عامه اقدام به صدور احکام حکومتی نماید؛ از جمله این ضوابط، انطباق صدور حکم با قاعده لا ضرر است. لذا بر اساس این مبنا، حاکم می‌تواند برای از بین بردن عسر و حرج یا ضررهای نوعی و اجتماعی، قوانین و مقررات جدیدی وضع کند. از جمله مصادیق این نکته، می‌توان به اجازه امام خمینی علیه السلام به مجلس شورای اسلامی در خصوص وضع قوانین مورد نیاز جامعه استناد نمود. طبق همین مجوز، مجلس شورای اسلامی در مرداد ۱۳۶۰ قانونی را از تصویب گذراند که بر اساس آن، سلطه مالکان زمین محدود می‌شد. در پی اعلام مغایرت این مصوبه با موازین شرع از سوی شورای نگهبان، مجلس در جستجوی راه‌حل این مشکل، از امام درخواست اعلام نظر کرد 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 و کلای مجلس شورای اسلامی مجازند در تصویب و اجرای آن» (خمینی، ۱۳۷۸، ج ۱۵، ص ۲۹۷). از دیدگاه امام خمینی، امام یا حاکم جامعه اسلامی و یا نایب‌مناب از جانب حاکم اسلامی، مانند مجلس شورای اسلامی، حق دارد در امور مختلف جامعه اسلامی 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، کاربرد قاعده لا ضرر به‌عنوان یکی از مهم‌ترین مرجع حکم حکومتی در مواجهه با حل معضلات جامعه اسلامی و گره‌گشایی از مشکلات ناشی از تعارض یا تراحم مصالح و منافع کشور، غیرقابل‌انکار است؛ زیرا بر فرض آنکه نقش تعیین‌کننده قاعده لا ضرر در تعارض ضررها ی هم‌عرض و هم‌رتبه 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 مصادیق قطعی تعارض منافع با مصالح اهم کشور، حوزه حفاظت محیط‌زیست است، اما برخی از دستگاه‌های دولتی با هدف جلب منافع اقتصادی کوتاه‌مدت در بخش صنایع، مسکن، آب و... موجب آلودگی هوا، توسعه نامتوازن مسکن در شهرها، از بین رفتن سفره‌های زیرزمینی آب، توسعه کویر و... شده‌اند که نتیجه اجرای گزینشی و تبعیض‌آمیز قوانین حفاظت محیط‌زیست بوده و خسارات جبران‌ناپذیری بر منابع طبیعی کشور وارد کرده است. در این میان، نکته تأسفبار آن است که زمینه‌ساز این عملکرد، مفاد ماده ۲ قانون حفاظت محیط‌زیست است که تمام اختیارات و سیاست‌گذاری‌ها را در انحصار دولت قرار داده و تمام اعضای ثابت این شورا از قوه مجریه هستند و نتیجه این انحصار، نقض قوانین و مقررات محیط‌زیست از ناحیه برخی دستگاه‌ها و شرکت‌های بزرگ دولتی، از طریق شکل‌گیری تعارض منافع بین منافع برخی دستگاه‌های دولتی و بین منافع ملی بوده است. بنابراین با وجود تحمیل خسارات غیرقابل‌جبران بر کشور که ناشی از سیاست‌های اقتصادی دولت است، با استناد

به اصل چهلم قانون اساسی (که همان مفاد قاعده لا ضرر است)، از طریق بازنگری در مفاد ماده ۲ و با هدف شکستن انحصار دولت در تصمیم‌گیری‌های حوزه محیط‌زیست، می‌توان از خسارات بیشتر جلوگیری نمود.

۲-۲. شواهد وجود بحران محیط‌زیست در کشور و خسارات و ضررهای ناشی از آن

از آنجا که ارزیابی عملکرد محیط‌زیست یکی از مهم‌ترین شاخص‌های سنجش میزان تحقق اهداف محیط‌زیست محسوب می‌شود، با بررسی عملکرد مقامات مسئول محیط‌زیست در کشورمان می‌توان در نوع عملکرد و آثار آن قضاوت نمود. در گزارش مراکز بین‌المللی ارزیابی شاخص عملکرد محیط‌زیستی در طی سال‌های گذشته، طبق شاخص‌های بین‌المللی، وضعیت محیط‌زیست کشورمان دارای رتبه قابل‌قبولی نیست، و بخش قابل‌توجهی از این روند نامطلوب، معلول نقض قوانین و سیاست‌های دستگاه‌های ذی‌ربط است که موجب کسب رتبه پایین در شاخص عملکرد محیط‌زیست (موسوم به EPI) ایران در بین کشورها شده است؛ به‌طوری‌که جمهوری اسلامی ایران در رده‌بندی EPI ۲۰۲۰، با کسب رتبه ۶۷ در بین کشورها و کسب امتیاز ۴۸ از امتیاز ۱۰۰، در رتبه نامطلوبی قرار گرفته است. از جمله علل این نابسامانی و رخداد بحران زیست‌محیطی در کشور، عملکرد ضعیف مقامات مسئول در حوزه محیط‌زیست است که نتایج ذیل را به‌دنبال داشته است:

شرویشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی

۲-۲-۱. نابودی منابع طبیعی

تشدید بحران کم‌آبی: در حال حاضر خطری که از جانب بحران قریب‌الوقوع محیط‌زیست ایران احساس می‌شود، به‌مراتب بیش از خطر دشمنان خارجی و منازعات سیاسی داخلی است. با توجه به قرار گرفتن ایران در یکی از مناطق خشک و نیمه‌خشک 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. از سوی دیگر، امکان انتقال آب از مناطق پرآب کشور

به مناطق خشک و کم آب نیز بیشتر از میزان فعلی امکان پذیر نبوده و امکان جابه جایی آب بین حوزه های آبی وجود ندارد. این روند موجب شده است ایران جزو کشورهای دارای بحران آبی محسوب گردد. در این میان سیاست های غلط برخی دستگاه های 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، سیاست های اقتصادی وزارت نیرو است که با صدور مجوز برای برداشت بی رویه از منابع آب زیرزمینی، باعث ازدست 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 تولید کننده گرد و غبار می گردد. طبق گزارش سازمان جنگل ها، مراتع و آبخیزداری ایران، بیش از دو- سوم خاک ایران (در حدود ۱۱۸ میلیون هکتار) به سرعت در حال تبدیل شدن به بیابان است. به عنوان نمونه، بهره برداری از آب های زیرزمینی برای مالکان چاه ها با مجوز دولتی آزاد است و سالانه ۴ میلیارد متر مکعب از آب های زیرزمینی غیرقابل بازگشت ایران، به سطح زمین پمپاژ می شود. علاوه بر اینکه وزارت کشاورزی با تخصیص یارانه های دولتی برای مصرف کنندگان، تنها بخشی از هزینه های واقعی مصرف انرژی لازم برای پمپاژ آب به سطح را مصرف کنندگان می پردازند. با روند کنونی و با نرخ کنونی مصرف بی رویه آب در ایران، در ۱۲ استان از ۳۱ استان کشور، ظرف ۵۰ سال آینده ذخایر آبی به پایان خواهد رسید (کلاتری، ۳۰ دی ۱۳۹۶).

۲-۲-۲. ایجاد آلودگی محیط زیست

آلودگی هوا یکی از علل اصلی تأثیر گذار بر تهدید سلامت جامعه است و بالاترین رقم بیماری های ناشی از عوامل محیطی را به خود اختصاص داده است؛ به طوری که

دومین عامل اصلی مرگ‌های ناشی از بیماری‌های غیرواگیر محسوب می‌شود (ندافی و همکاران، ۱۳۹۸، ص ۱۵۱). سه عامل مهم در طبیعت وجود دارد که می‌تواند آثار تخریبی بر محیط‌زیست 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 رئیس گروه سلامت هوا و تغییر اقلیم مرکز سلامت محیط و کار وزارت بهداشت، آلودگی هوا در کشور به‌طور متوسط در سال منجر به مرگ بیش از ۴۱ هزار 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، ۲۷ دی ۱۳۹۹) و بنابر سخنان رئیس مرکز تحقیقات آلودگی هوا در پژوهش کده محیط‌زیست دانشگاه علوم پزشکی تهران، بر اساس آخرین گزارش در سال ۱۳۹۷ مرگ ۳۴۴۷ نفر در سنین ۳۰ و بالاتر از آن در تهران به‌علت مواجهه با ذرات معلق کمتر از ۲.۵ میکرون ثبت شده که هزینه اقتصادی آن ۱۳ میلیارد دلار برآورد شده است (شاهسونی، ۲۷ دی ۱۳۹۹).

اکنون بالغ بر ۲۰ سال از زمان بحرانی شدن آلودگی هوا در پایتخت سپری می‌شود و سهم مهمی از آن را آلاینده‌های صنایع بزرگ به خود اختصاص داده‌اند که عمدتاً متعلق به شرکت‌های بزرگ دولتی هستند. با وجود ابلاغ سیاست‌های کلی نظام در حوزه محیط‌زیست توسط مقام معظم رهبری و همچنین تقدیم لایحه هوای پاک به مجلس دهم از طرف دولت یازدهم و تصویب آن در سال ۱۳۹۶ و تأیید شورای نگهبان که تبدیل به قانون شد؛ قانونی که در آن ۲۰ دستگاه مسئول کاهش آلودگی هوا و رسیدگی به این مشکل شده‌اند و باید طبق قانون، با انجام اقداماتی در حوزه‌های مسئولیتی خویش درباره رفع یا کاهش مشکل آلودگی هوا در کلان‌شهرها کمک کنند، اما متأسفانه در مقام اجرای این قانون، هنوز مسئولان مربوطه به جهت ملاحظات سیاسی و منافع اقتصادی، در یافتن علت اصلی این آلاینده‌گی و نحوه رسیدگی به تخلفات محیط‌زیستی با یکدیگر اختلاف نظر دارند و عملاً این قانون کارگشا نبوده است.

۲-۲-۳. جلوگیری از توسعه پایدار

در کشورهای کمتر توسعه یافته از جمله ایران، به جهت قانون‌گریزی دولت‌ها، این رابطه منطقی برقرار نمی‌شود؛ در حالی که از الزامات توسعه پایدار این است که محیط‌زیست 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 (پورصغر سنگاچین و همکاران، ۱۳۹۲، ص ۴۶). از سوی دیگر، افزایش جمعیت، رشد اقتصاد، فعالیت‌های صنعتی و پیشرفت‌های حاصل از فناوری‌ها موجب شده تا سیاست‌گذاران بخش اقتصاد، جهت رفع نیازهای بی‌انتهای خود اقدام به تخریب طبیعت و محیط‌زیست نمایند. به همین دلیل الگوی نامناسب استفاده از سرزمین و تغییرات شدید آن منجر به پیدایش بحران‌های زیست‌محیطی شده است.

از آنجا که سلامت جامعه از مهم‌ترین اجزای سنجش توسعه است، از محیط‌زیست تأثیر می‌پذیرد؛ از این رو افزایش ملاحظات زیست‌محیطی، منجر به بالارفتن میزان سلامت افراد جامعه و در نهایت افزایش بهره‌وری آنها شده و به طور مستقیم یا غیرمستقیم می‌تواند بر سطح توسعه‌یافتگی اقتصادی پایدار کشور اثر گذارد (خوشنویس و پژویان، ۱۳۹۱، ص ۳۹). بنابراین تأثیر متقابل اقتصاد و محیط‌زیست بر یکدیگر واقعیتی غیرقابل انکار است؛ به گونه‌ای که هر تصمیم اقتصادی مستقیماً بر محیط‌زیست تأثیر می‌گذارد و سیاست‌های زیست‌محیطی 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، مدنظر قرار نمی‌گیرد و این اهمال‌تبعات بسیار زیادی، چه از لحاظ توسعه اقتصادی بلندمدت و چه از جنبه حفظ محیط‌زیست به همراه خواهد داشت. به عنوان نمونه، از نظر وضعیت جنگل‌ها، سهم سرانه هر ایرانی از مجموع جنگل‌های کشور به یک هکتار هم نمی‌رسد که این رقم کمتر از یک چهارم سرانه جهانی است. از نظر وضعیت آلودگی هوا نیز وضعیت آلودگی بر اساس مفاد گزارش جامع هوای سازمان

بازرسی کل کشور، ضرر و زیان ناشی از آلودگی هوا در ایران میلیاردها دلار برآورد شده است و بر اساس جدیدترین گزارش بانک جهانی، خسارت سالیانه آلودگی هوا در ایران تا سال ۲۰۱۶ به حدود ۱۳ میلیارد دلار می‌رسد که عاملی موثر در جلوگیری از توسعه پایدار است. از نظر وضعیت فرسایش خاک، میزان فرسایش خاک در جهان حدود ۷۵ میلیارد تن است که سهم ایران از آن بیش از دو میلیارد تن بوده که حدود سه برابر متوسط آسیا است و ارزش اقتصادی خسارت سالیانه فرسایش خاک در کشور قریب ۱۲ هزار میلیارد ریال معادل تخریب یک میلیون هکتار زمین کشاورزی برآورد شده است (وبسایت مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، مرداد ۱۴۰۰). این آمار و موارد بسیار زیادی از موارد مشابه، شاهدهی انکارناپذیر بر مغایرت سیاست‌های اقتصادی کوتاه‌مدت دولت با توسعه اقتصادی پایدار در کشور است که با انگیزه جلب منافع مقطعی و با دورزدن قوانین و مقررات محیط‌زیست انجام می‌شود.

۲-۲-۴. تهدید امنیت ملی

سلامت محیط‌زیست ارتباط مستقیم با امنیت محیط زندگی انسان‌ها و همچنین تأمین توسعه پایدار دارد، و رخداد هر نوع اختلال بر محیط‌زیست، آثار زیان‌باری بر امنیت حیات انسانی می‌گذارد؛ زیرا واژه امنیت در حوزه محیط‌زیست، در قرن حاضر نمی‌تواند تابع تعاریف کلاسیک و قدیمی خود باشد و صرفاً بر پایه اقتدار سیاسی یک دولت یا ملت ارزیابی شود. به عبارت دیگر، توجه ویژه به امور محیط‌زیست در راستای طراحی یک تعریف جامع از امنیت ملی است که فراتر از اقتدار سیاسی یک دولت و یا ملت است. بنابراین تلاش برای تأمین امنیت محیط‌زیست که بخش جدایی‌ناپذیر امنیت ملی است، در تدوین برنامه‌های راهبردی ملی، منطقه‌ای و جهانی از جایگاه ویژه‌ای برخوردار است. به‌عنوان نمونه، طبق گزارش بانک مرکزی در سال ۱۳۹۷ سهم بخش کشاورزی در تولید ناخالص ملی ۱۰ درصد بوده است و این آمار در سال ۱۳۹۹ حدود ۱۱ درصد تولید ناخالص داخلی ایران را که حاصل فعالیت بخش کشاورزی است شامل می‌شود که نزدیک به یک‌چهارم نیروی کار ایران را نیز در استخدام خود دارد؛

کما اینکه 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 ذی‌ربط با هدف جلب منافع کوتاه‌مدت 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 به‌نوبه خود منجر به افزایش هزینه واردات و وخیم‌تر کردن شرایط اقتصادی کشور می‌شود.

بنابراین میزان خسارات ناشی از بحران آب و بیابان‌زایی در بلندمدت می‌تواند منجر به ایجاد مشکلات بزرگی برای امنیت اقتصادی و سیاسی کشور شود و شاهد این مدعا این است که طبق برآورد بانک جهانی، هزینه سالانه تخریب محیط‌زیست در ایران هم‌اکنون نیز به میزان ۵ تا ۱۰ درصد تولید ناخالص داخلی رسیده است. این در حالی است که با سهل‌انگاری دستگاه‌های مسئول دولتی و عدم پاسخگویی آنها، در سایه عدم نظارت بر عملکردشان، بهره‌برداری نادرست از منابع آب کشور به‌ویژه در بخش کشاورزی سبب شده است که سطح آب سفره‌های زیرزمینی کشور حدود ۱۸ متر کاهش یابد که این به‌معنای تهدید جدی برای منابع غذایی کشور است (محمدجانی و یزدانیان، ۱۳۹۳، ص ۱۲۶).

۳-۲. عدم اجرای مطلوب قوانین و مقررات محیط‌زیست زمینه‌ساز بحران کنونی

مهم‌ترین مشکل در حفظ محیط‌زیست، عدم اجرای مطلوب قانون است؛ کما اینکه اکثر موضوعات و مشکلات در جامعه در ابتدا به‌دلیل عدم اجرای قانون به وجود آمده است (رضایی، ۱۴ اسفند ۱۳۹۵). این جمله کوتاه که «مهمترین مشکل در حفاظت محیط‌زیست را عدم اجرای مطلوب قانون» معرفی می‌کند، حقیقت تلخی است که معاون سابق قوانین مجلس با صراحت به آن اذعان نموده است. در همین راستا رئیس فراکسیون محیط‌زیست و توسعه پایدار مجلس شورای اسلامی نیز، مشکلات

محیط‌زیست را ناشی از عدم‌اجرای قوانین و مقررات حفاظت محیط‌زیست ارزیابی کرده و هشدار داده است که در صورت ادامه روند کنونی و عدم‌عزم جزم برای حل بحران‌های حادث‌شده در عرصه محیط‌زیست 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 بر حفاظت محیط‌زیست و جلوگیری از تخریب آن تأکید دارد و طبق اصل چهل و پنجم قانون اساسی نیز بسیاری از عرصه‌های طبیعی در اختیار حکومت است تا بر اساس منافع ملی درباره اداره آنها اقدام کند. در واقع از نظر قوانین عادی نیز در همه برنامه‌های توسعه محیط‌زیست، قوانین (ماهوی) نسبتاً خوبی وجود دارد (تابش، ۵ خرداد ۱۳۹۵).

شاهد دیگر بر این ادعا، گزارش دفتر مطالعات زیربنایی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی درباره معرفی عوامل مهم نگران‌کننده در حفظ محیط‌زیست کشور از قبیل تخریب جنگل‌ها و مراتع، آلودگی آب‌ها، آلودگی و تخریب خاک، آلودگی هوا و سایر موارد که منجر به بروز بحران در محیط‌زیست و ورود آسیب فراوان به زیست‌بوم کشور شده‌اند را ناشی از عدم‌اجرای مطلوب قوانین و مقررات حفاظت محیط‌زیست دانسته است (وبسایت مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۲۶ خرداد ۱۳۹۷).

۲-۴. ریشه‌یابی رخداد تعارض منافع در اجرای قوانین ماهوی حفاظت محیط‌زیست

پرسش مهم این است که چرا برخی از دستگاه‌های دولتی و شرکت‌های تابع آنها از قبیل وزارت صمت، نفت و کشاورزی و... تمایلی به اجرای کامل قوانین و مقررات محیط‌زیست در حوزه استحقاقی خود ندارند و با وجود اینکه خود از اعضای ثابت شورای عالی محیط‌زیست هستند، اما این قوانین را به‌صورت کاملاً گزینشی اجرا می‌کنند؟ پاسخ به این سؤال با مطالبی که ذکر شد کاملاً روشن است و آن تعارض منافع این دستگاه‌ها با مصالح عمومی زیست‌محیطی است که برای جلب منافع اقتصادی خود توجهی به قوانین آمره محیط‌زیست نمی‌کنند و در سایه مفاد ماده ۲ که همه اختیارات را

به قوه مجریه تفویض کرده است، به راحتی قوانین را دور می‌زنند؛ به طوری که آمار و ارقام و مستندات موجود در عملکرد دستگاه‌های دولتی، خصوصاً وزارت صنعت و معدن و تجارت و وزارت نیرو در حوزه محیط‌زیست، نشان‌گر اولویت دادن به منافع اقتصادی کوتاه‌مدت در برابر 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 محیط‌زیست درباره عملکرد زیست محیطی برخی از دستگاه‌های دولتی است: «اگر بخواهیم قوانین محیط‌زیست را اجرا کنیم و به آن عمل نماییم، بیش از ۸۰ درصد صنایع کشور را باید تعطیل کنیم» (کلاتری، ۱۸ مرداد ۱۳۹۷). با توجه به اینکه هدف نهایی از حفاظت محیط‌زیست دستیابی به توسعه پایدار در قالب برنامه‌های اقتصادی هماهنگ با اصول حفاظت از محیط‌زیست و ممانعت از تخریب و تهی‌سازی منابع طبیعی تجدیدشونده و غیرقابل تجدید است. از این رو برای حل بنیادی مشکلات بحرانی محیط‌زیست، هرگونه سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی آینده کشور باید بر شالوده حفاظت محیط‌زیست، منابع طبیعی و بهره‌وری خردمندانه از این منابع با نگرش ایجاد تعادل و تناسب بین قانون‌مندی‌های محیط‌زیست و توسعه پایدار صورت گیرد؛ و این مهم جز با برطرف نمودن نقص قانونی برخی از قوانین ساختاری محیط‌زیست محقق نمی‌شود.

۲-۵. راهکار رفع تعارض منافع در اجرای قوانین محیط‌زیست طبق مبنای امام خمینی علیه السلام

بر اساس نظریه امام خمینی علیه السلام مفاد قاعده لا ضرر، حکم حکومتی است (خمینی، ۱۴۱۰ق، ج ۱، ص ۵۱)، و احکام حکومتی در سایه قوانین شریعت و بر حسب مصلحت زمان و مکان از ناحیه حاکم اسلامی اعمال می‌شوند (عمید زنجانی، ۱۴۲۱ق، ج ۲، ص ۲۲۵). با توجه به اینکه احکام حکومتی از دیدگاه ولایت مطلقه فقیه ناظر بر همه شئون اداره جامعه اسلامی اعم از امور سیاسی، اجتماعی و اقتصادی است و صرفاً ناظر بر امور حسیه

نیست، از این منظر بر دیگر احکام اولی و ثانوی شرع مقدس نیز تقدم رتبی دارد و در مقام تعارض یا تراحم، این قواعد حاکم بر سایر احکام شرعی هستند؛ تا جایی که برتری احکام و قواعد حکومتی نظیر قاعده لا ضرر که ابزار حاکم اسلامی در تقدم و ترجیح مصالح عامه جامعه اسلامی بر منافع خصوصی و حتی عمومی است، ضامن حفاظت از منافع بلندمدت نسل حاضر و نسل‌های آینده است.

در این راستا، حاکم جامعه اسلامی یا منصوبان وی، می‌توانند به قائم‌مقامی از او عمل کرده و آنچه را که وظیفه او است از باب ولایت انجام دهند (محقق داماد، ۱۳۸۳، ج ۳، ص ۲۰۲). این قاعده، توان اعمال در تمام ابعاد اداره جامعه را دارا است و نمی‌توان آن را محدود به بعدی خاص از آن دانست (مهریزی، ۱۳۷۹، ص ۴۴). بنابراین با توجه به مستندات و شواهد قطعی و غیرقابل انکار، در تمام ادوار دولت‌ها در سال‌های گذشته، برخی از اعضای ثابت شورای عالی سیاست‌گذاری، از جمله وزارت کشاورزی و نیرو، به لحاظ تعارض منافع این دستگاه‌ها با مصالح زیست‌محیطی، با هدف جلب منافع کوتاه‌مدت و عملکرد گزینشی خود، از ناقضان اصلی قوانین و مقررات محیط‌زیست بوده‌اند و در نتیجه خسارات و ضررهای سنگینی بر کشور وارد نموده‌اند. در شرایط کنونی، مجلس شورای اسلامی به‌عنوان نائب‌مناب و نماینده حاکم اسلامی، با احراز تهدیدهای زیست‌محیطی و خسارات ناشی از آن، با تکیه بر دیدگاه امام خمینی درباره کارایی و قلمرو گسترده حکومتی قاعده لا ضرر، قادر است با بازنگری در مفاد ماده ۲ و شکستن انحصار دولت در سیاست‌گذاری‌های زیست‌محیطی و با ارتقای شورای عالی حفاظت محیط‌زیست از شورای اداری دولتی به شورای هماهنگی فوای سه‌گانه در امور محیط‌زیست، به ادامه وضع تأسف بار موجود خاتمه داده و زمینه توسعه پایدار زیست‌محیطی در کشور را فراهم نماید.

نتیجه‌گیری

بحران زیست‌محیطی در کشور متأثر از عوامل مختلفی است. بررسی‌ها نشان می‌دهد تعارض منافع در حوزه محیط‌زیست به‌عنوان مهم‌ترین عامل تأثیرگذار در ایجاد بحران و

چالش‌های کنونی زیست‌محیطی کشور، و زمینه‌ساز نقض قوانین و مقررات محیط‌زیست است. مطابق نتایج این پژوهش، اهمال در مقابله با تخلفات برخی از دستگاه‌های دولتی، در سایه انحصار و سیطره قوه مجریه بر مهم‌ترین نهاد نظارتی زیست‌محیطی کشور و با تکیه بر مفاد ماده ۲ قانون حفاظت محیط‌زیست، و همچنین تبعیض و فقدان ضمانت کافی قانونی در مقابله با متخلفان و ناقضان قوانین حفاظت محیط‌زیست در سایه ضعف قوانین شکلی آئین دادرسی جرائم زیست‌محیطی، با وجود بستر مناسب فقهی و حقوقی، خسارت و زیان‌های جبران‌ناپذیری را بر ملت و مملکت وارد کرده است. از عوامل اصلی و تأثیرگذار در ایجاد بحران و چالش‌های کنونی زیست‌محیطی کشور می‌توان به مواردی همچون رخداد تعارض منافع در حوزه محیط‌زیست در سایه تخلفات فاحش و نقض قوانین و مقررات محیط‌زیست، عدم ضمانت قضایی در برخورد با متخلفان و تخریب‌کنندگان بزرگ محیط‌زیست، عدم وجود بستر مناسب برای کارایی قواعد حقوقی و فقهی مانند قاعده لا ضرر، قاعده منع اختلال نظام، و قاعده اتلاف (خصوصاً بر اساس نظریات فقهی و حکومتی امام خمینی)، برای جلوگیری از تحمیل خسارات زیست‌محیطی بر کشور اشاره کرد.

با بهره‌مندی از راهکار ارائه‌شده، نتایج زیر را برای مدیریت بخشی از بحران زیست‌محیطی می‌توان انتظار داشت:

۱. تقویت شورای عالی محیط‌زیست با ایجاد ساختارهای نظارتی بخشی و فرابخشی آن از طریق ارتقای جایگاه حقوقی شورای عالی حفاظت محیط‌زیست به‌عنوان متولی اصلی نظارت، سیاست‌گذاری و حفاظت و به‌سازی محیط‌زیست، از شورای اداری دولتی و نهاد کاملاً وابسته به قوه مجریه، به شورای عالی فراقوه‌ای و نهاد حاکمیتی مقتدر، در مواجهه با مجرمان و متخلفان قوانین محیط‌زیست.

۲. هماهنگ‌سازی فرآیندهای اجرا، نظارت و قانون‌گذاری، و کارآمدسازی شورای عالی حفاظت محیط‌زیست در تصمیمات مهم و کلیدی امور زیست‌محیطی با تغییر ترکیب شورای عالی محیط‌زیست از طریق عضویت ثابت حقوقی قوای قضاییه و مقننه در این شورا.

۳. جلوگیری از تصویب قوانین، برنامه‌ها، طرح‌ها و پروژه‌های مخالف با پروتکل‌ها و سیاست‌های محیط‌زیست.
۴. اجرای بدون تبعیض قوانین محیط‌زیست بر پایه منافع و مصالح بلندمدت کشور با رفع تعارض منافع طرف‌های ذی‌نفع.
۵. الزام دولت در ترسیم سیاست‌های اقتصادی خود در چارچوب قوانین حفاظت از منابع طبیعی و محیط‌زیست.
۶. پیگرد و صدور حکم حکومتی علیه تخریب‌کنندگان بزرگ زیست‌محیطی، با تکیه بر قواعد حاکمیتی فقهی و حقوقی مندرج در فتاوی‌ای مراجع عظام و منابع و اسناد قانونی بالادستی.



پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

فهرست منابع

* قرآن کریم

۱. آخوند خراسانی، محمد کاظم. (۱۴۰۹ق). کفایة الاصول (ج ۲). قم: مؤسسه آل البيت لإحياء التراث.
۲. انصاری، مرتضی. (۱۴۱۶ق). فوائد الاصول. قم: انتشارات جامعه مدرسین.
۳. پوراصغر سنگاچین، فرزما؛ صالحی، اسماعیل و دیناروندی، مرتضی. (۱۳۹۲). مقایسه روش‌های سنجش توسعه پایدار منطقه‌ای با استفاده از شاخص‌های ترکیبی. فصلنامه پژوهش‌های محیط‌زیست، ۴(۷)، صص ۴۵-۵۸.
۴. تابش، محمدرضا. (۱۳۹۵). حل مشکلات زیست‌محیطی نیازمند همکاری‌های بین‌المللی است/ ۱.۶ میلیارد دلار خسارت سالانه آلودگی هوا در ایران. بازیابی شده در ۵ خرداد ۱۳۹۵، از <https://www.icana.ir/Fa/News/299752>.
۵. خوشنویس، مریم؛ پژوهان، جمشید. (۱۳۹۱). بررسی تأثیر آلودگی محیط‌زیست بر شاخص توسعه در کشورهای توسعه‌یافته. فصلنامه اقتصاد مالی، ۶(۲۰)، صص ۳۹-۶۸.
۶. رضایی، امیدوار. (۱۳۹۵). عدم‌اجرای قانون مشکل اصلی در حفاظت از محیط‌زیست/ابهام در قوانین محیط‌زیستی از معاونت قوانین مجلس استعلام شود. بازیابی شده در ۱۴ اسفند ۱۳۹۵، از: <https://www.icana.ir/Fa/News/326366>.
۷. شاهسونی، عباس. (۱۳۹۹). آلودگی هوا سبب مرگ زودرس سالانه ۴۱ هزار نفر در کشور است. بازیابی شده در ۲۷ دی ۱۳۹۹، از: irna.ir/xjCDDL.
۸. عاملی، محمد. (۱۴۱۶ق). وسائل الشیعه: کتاب احیاء موات. قم: انتشارات مؤسسه آل‌البيت لإحياء التراث.
۹. عبداللهی، محسن؛ فریادی، مسعود. (۱۳۸۹). چالش‌های حقوقی سازمان حفاظت محیط‌زیست ایران. فصلنامه علوم محیطی، ۷(۴)، صص ۱۸۰-۱۴۳.

۱۰. عمید زنجانی، عباسعلی. (۱۴۲۱ق). فقه سیاسی (چاپ چهارم، ج ۲). تهران: انتشارات امیرکبیر.
۱۱. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
۱۲. قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران.
۱۳. قانون حفاظت و به‌سازی محیط‌زیست.
۱۴. کلانتری، عیسی. (۱۳۹۶). ۳۰ سال دیگر ایران به کشور ارواح بدل می‌شود/ذخایر آب ۱۲ استان، در ۵۰ سال آینده به پایان خواهد رسید. بازیابی شده در ۳۰ دی ۱۳۹۶، از <http://www.didbaniran.ir/fa/tiny/news-39464>.
۱۵. کلانتری، عیسی. (۱۳۹۷). اجرای قوانین محیط‌زیست ۸۰ درصد صنعت کشور را تعطیل می‌کند. بازیابی شده در ۱۸ مرداد ۱۳۹۷، از: irna.ir/xjqthG.
۱۶. محقق داماد، سیدمصطفی. (۱۳۸۳). قواعد فقه (ج ۳، چاپ دوازدهم). تهران: انتشارات مرکز نشر علوم اسلامی.
۱۷. محقق داماد، سیدمصطفی. (۱۳۸۹). قواعد فقه: بخش مدنی ۱ (ج ۱). تهران: انتشارات مرکز نشر علوم اسلامی.
۱۸. محمدجانی، اسماعیل؛ یزدانیا، نازنین. (۱۳۹۳). تحلیل وضعیت بحران آب در کشور و الزامات مدیریت آن. فصلنامه روند، ۲۱(۶۶-۶۵)، صص ۱۱۷-۱۴۴.
۱۹. مرادحاصل، نیلوفر؛ مزینی، امیرحسین. (۱۳۸۷). ارزیابی نقش دولت در چالش‌های زیست‌محیطی ایران. مجله علوم و تکنولوژی محیط‌زیست، ۱۰(۴)، صص ۱۱-۲۴.
۲۰. موسوی خمینی، سیدروح‌الله. (۱۳۷۸). صحیفه امام خمینی (ج ۱۵). تهران: مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی علیه السلام.
۲۱. موسوی خمینی، سیدروح‌الله. (۱۴۱۰ق). الرسائل (ج ۱). قم: انتشارات مؤسسه اسماعیلیان.
۲۲. مهریزی، مهدی. (۱۳۷۹). فقه‌پژوهی. تهران: انتشارات وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی.
۲۳. ندافی، کاظم؛ حسونند، محمدصادق و فریدی، ساسان. (۱۳۹۸). مروری بر مطالعات کیفیت هوای آزاد و اثرات آن بر سلامت در ایران. سلامت و محیط‌زیست، ۱۲(۱)، صص ۱۵۱-۱۷۲.

۲۴. وبسایت مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. (۱۳۹۵). نگاهی کلی بر بخش محیط‌زیست در مجلس دهم. بازیابی شده در ۵ خرداد ۱۳۹۵، از: <https://rc.majlis.ir/fa/news/show/970329>

۲۵. وبسایت مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. (۱۴۰۰). آسیب‌شناسی بخش محیط‌زیست به‌منظور دستیابی به محورهای برنامه هفتم توسعه. بازیابی شده در مرداد ۱۴۰۰، از: <https://rc.majlis.ir/fa/report/download/1667950>



References

* The Holy Qur'an

1. Abdullahi, M., & Faryadi, M. (1389 AP). Legal Challenges of the Environmental Protection Organization of Iran. *Journal of Environmental Sciences*, 7(4), pp. 143-180. [In Persian]
2. Akhund Khorasani, M. K. (1409 AH). *Kifayat al-Usul*. (Vol. 2). Qom: Mu'asisah Alulbayt le Ihya al-Torath. [In Arabic]
3. Ameli, M. (1416 AH). *Wasa'il al-Shia: Kitab Ihya Mawat*. Qom: Publications of Alulbayt le Ihya al-Torath Institute. [In Arabic]
4. Amid Zanjani, A. A. (1421 AH). Political jurisprudence. (4th ed., vol. 2). Tehran: Amirkabir Publications. [In Arabci]
5. Ansari, M. (1416 AH). *Fawa'id al-Usul*. Qom: Teachers Association Publications. [In Arabic]
6. Kalantari, I. (1396 AP). *In 30 years Iran will become a ghost country / The water reserves of 12 provinces will be exhausted in the next 50 years*. December 20, 2017, from <http://www.didbaniran.ir/fa/tiny/news-39464>. [In Persian]
7. Kalantari, I. (1397 AP). *Enforcement of environmental laws closes 80% of the country's industry*. August 18, 2016, from: irna.ir/xjqthG. [In Persian]
8. Khoshnevis, M., & Pajouyan, J. (1391 AP). Investigating the effect of environmental pollution on the development index in developed countries. *Journal of Financial Economics*, 6(20), pp. 39-68. [In Persian]
9. Law of the Sixth Five-Year Plan for Economic, Social and Cultural Development of the Islamic Republic of Iran.
10. Law on Environmental Protection and Improvement.
11. Mehrizi, M. (1379 AP). *Fiqh Studies*. Tehran: Ministry of Culture and Islamic Guidance Publications. [In Persian]
12. Mohaghegh Damad, S. M. (1383 AP). *Rules of Islamic Jurisprudence*. (Vol. 3, 12th ed.). Tehran: Islamic Sciences Publishing Center Publications. [In Persian]

13. Mohaghegh Damad, S. M. (1389 AP). *Rules of Islamic jurisprudence: Civil section 1* (Vol. 1). Tehran: Islamic Sciences Publishing Center Publications. [In Persian]
14. Mohammadjani, E., & Yazdani, N. (1393 AP). Analysis of the water crisis in the country and its management requirements. *Ravand*, 21(65-66), pp. 117-144. [In Persian]
15. Moradhasil, N., & Mazini, A. H. (1387 AP). Assessing the role of government in Iran's environmental challenges. *Journal of Environmental Science and Technology*, 10(4), pp. 11-24. [In Persian]
16. Mousavi Khomeini, S. R. (1378 AP). *Sahifa of Imam Khomeini* (vol. 15). Tehran: Institute for Publications and Preparation of Imam Khomeini's Works. [In Persian]
17. Mousavi Khomeini, S. R. (1410 AH). *Al-Rasa'il*. (vol. 1). Qom: Esmailian Institute Publications. [In Persian]
18. Nadafi, K., & Hassanvand, M. S., & Faridi, S. (1398 AP). A review of open air quality studies and their effects on health in Iran. *Health and the Environment*, 12(1), pp. 151-172. [In Persian]
19. Poorasghar Sangachin, F., & Salehi, E., & Dinarvandi, M. (1392 AP). Comparison of methods for measuring regional sustainable development using combined indicators. *Journal of Environmental Research*, 4(7), pp. 45-58. [In Persian]
20. Rezaei, O. (1395 AP). *Non-implementation of the law The main problem in environmental protection / Ambiguity in environmental laws should be inquired from the Deputy Minister of Parliamentary Law*. March 5, 2017, from: <https://www.icana.ir/Fa/News/326366>. [In Persian]
21. Shahsoni, A. (1399 AP). *Air pollution causes premature death of 41,000 people annually in the country*. December 17, 2016, from: irna.ir/xjCBDL. [In Persian]
22. Tabesh, M. R. (1395 AP). *Solving environmental problems requires international cooperation / \$ 1.6 billion Annual air pollution damage in Iran*. June 25, 2016, from <https://www.icana.ir/Fa/News/299752>. [In Persian]

23. The Constitution of the Islamic Republic of Iran.
24. Website of the Research Center of the Islamic Consultative Assembly. (1395 AP). *An overview of the environmental sector in the tenth parliament*. June 25, 2016, from: <https://rc.majlis.ir/fa/news/show/970329>. [In Persian]
25. Website of the Research Center of the Islamic Consultative Assembly. (1400 AP). *Pathology of the environmental sector in order to achieve the axes of the Seventh Development Plan of Iran*. August 2021, from <https://rc.majlis.ir/en/report/download/1667950>. [In Persian]

