

Examination of the appropriateness of the current organizational status of Department of Environment

Masoud Faryadi¹

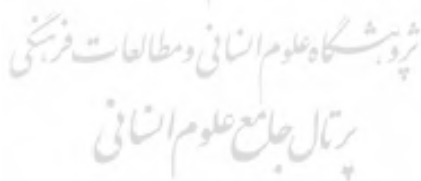
1. Associate Professor, Faculty of Law and Political Sciences, Mazandaran University, Mazandaran, Iran (m.faryadi@umz.ac.ir)

2024/2/12 – 2024/6/22

Abstract

As the environmental problems increase during the recent years, it is supposed sometimes that the current organizational status of Department of Environment of Iran (DOE) as the deputy of President is not appropriate to overcome these problems and it is better to upgrade this Department to a ministry. So the question is whether the status of DOE leads to increase in environmental problems, or the other factors build these problems? This study based on a legal analysis method examines the current organizational status of DOE and concludes that the current organizational status of DOE is adequate and there is no logical reason for weakness of its status. Also its current status or being transformed into a ministry does not necessarily lead to dissolution of environmental problems. Finally, based on a dynamic interpretation about the current status of DOE one can conclude that it is just a supervisory organization that in order to better function, requires the suitable supervision and collaboration instruments.

Keywords: Department of Environment, Administrative environmental law, Environmental supervision, Environmental governance.



1. Copyright© 2021, the Authors This open-access article is published under the terms of the Creative Commons Attribution-Non Commercial 4.0 International License which permits Share (copy and redistribute the material in any medium or format) and Adapt (remix, transform, and build upon the material) under the AttributionNonCommercial terms.

فصلنامه حقوق اداری

سال دوازدهم، پاییز ۱۴۰۳، شماره ۴۰

مقاله علمی پژوهشی

بررسی میزان تناسب جایگاه سازمانی کنونی سازمان حفاظت محیط زیست

مسعود فریادی^۱

تاریخ دریافت: ۱۴۰۲/۱۱/۲۳

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۳/۰۴/۰۲

چکیده

در سال‌های اخیر با شدت گرفتن مشکلات محیط زیستی، گاه چنین تصور می‌شود که جایگاه سازمانی سازمان حفاظت محیط زیست به عنوان معاونت ریاست جمهوری برای حل این مشکلات مناسب نیست و بهتر است این سازمان تبدیل به وزارتخانه شود. بنابراین، این مسأله مطرح می‌شود که آیا به‌راستی، جایگاه این سازمان در بروز مشکلات محیط زیست تأثیر داشته است یا اینکه این مشکلات عوامل دیگری دارند؟ این مقاله با رویکرد تحلیل و آسیب‌شناسی حقوقی، میزان مناسب بودن جایگاه سازمانی کنونی سازمان حفاظت محیط زیست را بررسی می‌کند و به این نتیجه می‌رسد که اول اینکه، جایگاه کنونی این سازمان در حد خود مطلوب و مناسب است و دلیل منطقی برای پایین بودن جایگاه آن نسبت به وزارتخانه‌ها وجود ندارد. دوم اینکه، جایگاه کنونی این سازمان و یا تبدیل آن به وزارتخانه محیط زیست، تأثیر تعیین‌کننده‌ای در بروز مشکلات موجود در مدیریت حفاظت محیط زیست ندارد. سوم اینکه، با ارائه تفسیری پویا از جایگاه این سازمان، می‌توان به این نتیجه رسید که سازمان اساساً یک نهاد ناظر است و باید برای اعمال وظیفه نظارتی و حاکمیتی خود، ابزارهای نظارتی در اختیار داشته باشد.

کلیدواژه‌گان: سازمان حفاظت محیط زیست، حقوق اداری محیط زیست، نظارت محیط زیستی، حکمرانی محیط زیستی.

۱. عضو هیأت علمی دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه مازندران؛ مازندران: ایران. m.faryadi@umz.ac.ir

مقدمه

در دهه‌های اخیر با افزایش مشکلات محیط زیستی کشور، کارآمدی سازمان حفاظت محیط زیست در حل این مشکلات و تضمین محیط زیست سالم برای نسل‌های امروز و آینده، محل تردید قرار گرفته است. این سازمان در مدیریت حفاظت محیط زیست کشور با چالش‌های مختلفی روبه‌رو بوده که یکی از این چالش‌ها می‌تواند جایگاه سازمانی این سازمان در بدنه قوه مجریه باشد. این فرض در میان برخی نمایندگان مجلس، کارشناسان و فعالان رسانه وجود دارد که جایگاه سازمان حفاظت محیط زیست به عنوان معاونت ریاست‌جمهوری مطلوب و متناسب با وظایف آن نیست (سلیمانی، ۱۳۹۲: ۲) و تصور می‌شود در صورت تبدیل این سازمان به یک وزارتخانه و یا حتی تبدیل به یک نهاد مستقل از قوه مجریه، بسیاری از چالش‌های مدیریت محیط زیست کشور حل خواهد شد. در این راستا، در چند سال گذشته؛ طرح‌هایی برای ادغام^۱ و یا تبدیل این سازمان به وزارتخانه محیط زیست و منابع طبیعی در مجلس ارائه شده است^۲ که تاکنون هیچ‌کدام به نتیجه نرسیده‌اند. پیش‌فرض نویسندگان چنین طرح‌هایی، این است که جایگاه اداری کنونی سازمان حفاظت محیط زیست برای مدیریت حفاظت محیط زیست کشور مناسب نبوده و تنها هنگامی تقویت می‌شود که این سازمان تبدیل به وزارتخانه شود. با این حال، هنوز به این پرسش، پاسخ دقیقی داده نشده است که بر مبنای کدام تحلیل‌های حقوقی، جایگاه کنونی سازمان حفاظت محیط زیست مناسب تشخیص داده نمی‌شود و اینکه تبدیل شدن سازمان به وزارتخانه، تا چه اندازه می‌تواند مشکلات موجود را حل کند؟

به نظر می‌رسد جایگاه سازمانی سازمان حفاظت محیط زیست به عنوان معاونت رئیس‌جمهوری، تبدیل به یک چالش شده است و این چالش، مستقیماً بر روابط این سازمان با دیگر نهادها و موسسات و ضمانت اجرای مقررات و تصمیمات آن تأثیر می‌گذارد. با آنکه معاونت ریاست‌جمهوری، جایگاه سازمانی متشخصی در نظام اداری کشور دارد؛ اما این جایگاه در حقوق اداری ایران، برخلاف جایگاه وزارتخانه‌ها و یا سازمان‌های تخصصی وابسته به وزارتخانه‌ها، به دقت بررسی و شناسایی نشده است و ابهام‌هایی در مورد جایگاه حقوقی تصمیمات، مصوبات و اقدامات معاونت رئیس‌جمهور و تعامل آن با دیگر دستگاه‌های اجرایی وجود دارد. جایگاه سازمانی سازمان حفاظت محیط زیست نیز با وجود اهمیت آن، از نقطه نظر

۱. طرح ادغام سازمان حفاظت محیط زیست در سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری، ۱۳۹۲.

۲. به عنوان مثال، طرح ادغام سازمان حفاظت محیط زیست و سازمان جنگل‌ها و منابع طبیعی (۱۳۹۲/۱۲/۱۳)، طرح تشکیل وزارت آب و محیط زیست (۱۳۹۷/۳/۲۳)، طرح تشکیل وزارت آب و محیط زیست (۱۳۹۷/۴/۱۳).

حقوق عمومی مورد بحث و بررسی دقیقی واقع نشده است و تکلیف برخی پرسش‌های اساسی در این زمینه، چندان روشن نیست؛ ازجمله اینکه، این سازمان در سلسله‌مراتب اداری کشور و در مقایسه با دیگر سازمان‌ها، به‌ویژه وزارتخانه‌ها چه جایگاهی دارد؟ آیا جایگاه اداری این سازمان در وضع کنونی مطلوب است یا باید تبدیل به وزارتخانه شود؟ شأن حقوقی مقررات سازمان حفاظت محیط زیست در سلسله‌مراتب هنجاری حقوقی کشور چیست و آیا برای دیگر دستگاه‌های اجرایی لازم‌الاجراست؟ آیا این سازمان می‌تواند بر عملکرد دیگر دستگاه‌ها نظارت داشته باشد و اقدامات آنها را از لحاظ رعایت مقررات محیط زیستی، تأیید یا رد کند؟ جایگاه اداری سازمان حفاظت محیط زیست چه تأثیری بر مشکلات محیط زیستی کشور دارد و اگر این سازمان تبدیل به وزارتخانه شود، آیا مشکلات محیط زیستی کشور رفع خواهد شد؟ به‌هرحال، ابهام‌هایی در مورد جایگاه سازمانی سازمان حفاظت محیط زیست وجود دارد، و بررسی این ابهام‌ها می‌تواند به روشن‌شدن جایگاه این سازمان و مشکل آن در تعامل با دیگر دستگاه‌های اجرایی کمک کند.

سازمان حفاظت محیط زیست با برخی مشکلات حقوقی، اداری روبه‌روست که بر عملکرد مطلوب این سازمان در حفاظت موثر از محیط زیست تأثیر منفی می‌گذارند و به نظر می‌رسد بی‌ارتباط با جایگاه اداری این سازمان به عنوان معاونت ریاست جمهوری نیستند. مشکلاتی مانند معضل تعارض وظایف، تعدد صلاحیت‌ها و موازی‌کاری با برخی از دستگاه‌ها و شوراهای اداری مختلف (عبداللهی و فریادی، ۱۳۸۹: ۱۵۰)، محدود بودن اختیارات لازم برای پیشگیری از انجام اقدامات مخرب محیط زیست توسط دستگاه‌های اجرایی و الزام آنها به حفظ محیط زیست و محدود بودن ابزارهای حفاظت از محیط زیست. همچنین به نظر می‌رسد جایگاه حقوقی سازمان حفاظت محیط زیست، شأن حقوقی مصوبات و تصمیمات این سازمان را نیز تحت تأثیر قرار می‌دهد. به‌عنوان مثال، یکی از دلایل نقض یا اجرا نکردن مصوبات این سازمان توسط دستگاه‌های اجرایی دیگر و یا ترتیب اثر داده نشدن در محاکم دادگستری، احتمالاً می‌تواند جایگاه حقوقی این سازمان باشد؛ بدین‌نحو که در عمل، صلاحیت این سازمان به‌عنوان معاونت ریاست جمهوری در الزام موثر دستگاه‌های اجرایی به رعایت مقررات محیط زیستی کافی نیست. این دستگاه‌ها احتمالاً با این تصور که سازمان حفاظت محیط زیست به لحاظ سلسله‌مراتب اداری، هم‌شأن آنها یا پایین‌تر از آنهاست، گاه در اجرای تصمیمات و مصوبات سازمان حفاظت محیط زیست، جدیت و همکاری لازم را ندارند؛ حتی در سال‌های اخیر، برخی نهادهای شورایی مانند ستاد تسهیل و رفع موانع تولید (ماده ۶۱ قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور)، هیأت مقررات‌زدایی و تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار

ماده ۷ «قانون اصلاح مواد (۱)، (۶) و (۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهار) و کمیسیون ماده ۱۱ قانون هوای پاک ایجاد شده‌اند که بدون آنکه جایگاه اداری بالاتری از این سازمان داشته باشند، عملاً این سازمان را ملزم به بازنگری در تصمیمات یا مصوبات خود می‌کنند و این امر می‌تواند شأن اداری و اعتبار مصوبات این سازمان را تنزل دهد.

چنین ابهام‌هایی می‌تواند عملکرد مطلوب سازمان حفاظت محیط زیست را به‌عنوان یک نهاد حاکمیتی دچار مشکل کند؛ بنابراین، مسأله جایگاه اداری این سازمان و شأن حقوقی تصمیمات و مصوبات آن، اهمیت خاصی می‌یابد. بخشی از این چالش‌ها از این مسأله ریشه می‌گیرد که به‌طور کلی، جایگاه حقوقی معاونت‌های رئیس‌جمهور در سلسله‌مراتب اداری کشور در ادبیات حقوق اساسی و اداری ایران به نحو روشنگران‌های بحث و بررسی نشده است و خلاء نظری جدی در این زمینه وجود دارد. طبق یکی از محدود نظراتی که توسط یکی از حقوقدانان اساسی ایران ابراز شده است؛ این نهادها برای معاونت و کمک به شخص رئیس‌جمهور در هماهنگی و مدیریت امور ایجاد شده‌اند (هاشمی، ۱۳۷۷: ۳۴۷) و به‌جز این، تحلیل مبسوطی در زمینه این معاونت‌ها صورت نگرفته است. میزان متناسب‌بودن جایگاه حقوقی کنونی سازمان حفاظت محیط زیست در نظام سازمانی کشور نیز کمتر مورد بحث و بررسی علمی قرار گرفته است (عبدللهی و فریادی، ۱۳۸۹)، (مشهدی و زابولی زواره، ۱۴۰۰). جایگاه سازمان حفاظت محیط زیست در سلسله‌مراتب اداری ایران، بیشتر از این جهت می‌تواند محل بحث قرار بگیرد که حوزه عملکرد این سازمان به دلیل ارتباط با مسائل محیط زیستی با حوزه‌های عملکرد بسیاری از سازمان‌های دیگر ارتباط دارد و اساساً عملکرد این سازمان فرابخشی است. از این جهت، در بسیاری از موارد، عملکرد سازمان حفاظت محیط زیست با عملکرد دیگر سازمان‌ها اصطکاک یا تعارض می‌یابد و بدین‌ترتیب، جایگاه اداری این سازمان در برابر دیگر سازمان‌ها تبدیل به یک مسأله جدی می‌شود.

با توجه به این نکات، مسأله اصلی این پژوهش چنین است که جایگاه سازمانی سازمان حفاظت محیط زیست با چه چالش‌هایی روبه‌روست و چگونه این چالش‌ها عملکرد این سازمان را دچار مشکل می‌کند؟ آیا مشکلات سازمان حفاظت محیط زیست در حفاظت بهتر از محیط زیست کشور از جایگاه حقوقی این سازمان ریشه می‌گیرد و یا اینکه دلایل دیگری دارد؟ این مقاله با این پیش‌فرض به بررسی مسأله می‌پردازد که اول دلایل حقوقی قوی و متقنی برای اثبات ضعیف‌بودن جایگاه کنونی سازمان حفاظت محیط زیست و قوی‌تر شدن این جایگاه در صورت تبدیل آن به وزارتخانه محیط زیست وجود ندارد؛ و دوم اینکه، لزوماً جایگاه کنونی این سازمان عامل اصلی ناکامی در حفاظت محیط زیست کشور

نمی‌تواند باشد. برای پاسخ به این پرسش‌ها، این مقاله با روش تحلیل و آسیب‌شناسی حقوقی ابتدا به بررسی جایگاه کنونی سازمان و سپس ابهام‌ها و چالش‌های موجود در این جایگاه پرداخته است، سپس جایگاه مطلوب این سازمان بررسی می‌شود.

۱. جایگاه سازمانی سازمان حفاظت محیط زیست

سازمان حفاظت محیط زیست به موجب «قانون تجدید تشکیلات و تعیین وظایف سازمان‌های وزارت کشاورزی و منابع طبیعی و انحلال وزارت منابع طبیعی» (۱۳۵۰/۱۱/۱۲) به عنوان یکی از معاونت‌های وزارت کشاورزی و منابع طبیعی تأسیس شد، در هنگامه‌ای که کشور، پنج برنامه عمرانی را پشت سر گذاشته بوده است؛ ولی هنوز مشکلات محیط زیستی تا این اندازه گسترش نیافته بودند.^۱ در نتیجه، هنوز چالش‌های جدی میان‌سازمانی در زمینه مسائل محیط زیست و توسعه وجود نداشت. پس از برگزاری کنفرانس استکهلم درخصوص محیط زیست انسان (United Nations, 1972) که در آن از دولت‌ها خواسته شده بود تا سازمان اداری خاصی برای حفاظت محیط زیست ایجاد کنند، سازمان حفاظت محیط زیست از این وزارتخانه جدا و طبق ماده ۱ «قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست» (۱۳۵۳/۳/۲۸) (ق. ح. ب. م. ز) تبدیل به معاونت نخست‌وزیری شد. طی اصلاحیه (۱۳۷۱/۸/۲۴) این قانون، سازمان حفاظت محیط زیست تبدیل به یکی از معاونت‌های ریاست جمهوری شد که شخصیت حقوقی مستقل و استقلال مالی دارد و زیر نظر شورای عالی حفاظت محیط زیست فعالیت می‌کند.

ماده ۱ (ق. ح. ب. م. ز)، مرجعیت اصلی حفاظت بهسازی محیط زیست را برعهده سازمان حفاظت محیط زیست گذاشته است. از این ماده، چنین برمی‌آید که مدیریت حفاظت محیط زیست اختصاصاً به نهاد ویژه‌ای به نام سازمان حفاظت محیط زیست واگذار شده و همان‌گونه که به عنوان مثال، وزارت نیرو، متصدی امور آب و برق و وزارت جهاد کشاورزی متصدی امور کشاورزی در کشور است، سازمان حفاظت محیط زیست نیز مسئولیت اصلی حفاظت محیط زیست را برعهده دارد. حال این مسأله که آیا جایگاه کنونی این سازمان برای ایفای وظایف آن مناسب است یا چالش‌هایی دارد در گفتار بعدی بحث خواهد شد.

۱. برای مطالعه بیشتر در این زمینه ر.ک. رفتی‌پناه مهرآبادی، مهدی (۱۳۹۸). توسعه و تخریب: بررسی سیاست‌های محیط زیستی ایران طی برنامه‌های عمرانی (۱۳۵۲-۱۳۲۷).

۲. چالش‌های ناشی از جایگاه سازمانی سازمان حفاظت محیط زیست

مرجعیت اصلی حفاظت محیط زیست در کشور به لحاظ حقوقی اقتضای آن را دارد که این مرجع یا بتواند متصدی کامل همه حوزه‌های محیط زیستی شود، مانند وزارت نفت که متصدی کامل امور نفت و گاز است، و یا اینکه بتواند بر عملکرد دستگاه‌های مرتبط با محیط زیست نظارت کامل داشته باشد و از تخریب آن پیشگیری کند. لازمه هر دو گزینه این است که این مرجع، جایگاه سازمانی و صلاحیت متناسب داشته باشد. با این حال، حقوق ایران هیچ کدام از این دو گزینه را در مورد سازمان حفاظت محیط زیست نپذیرفته است. این سازمان به لحاظ قانونی، نه متصدی کامل همه حوزه‌های محیط زیست است و نه اختیار و صلاحیت لازم برای نظارت موثر بر عملکرد همه دستگاه‌های مرتبط با محیط زیست دارد. از این جهت به نظر می‌رسد چالش اصلی در جایگاه سازمان حفاظت محیط زیست، قابلیت تأثیرگذاری این سازمان بر دیگر دستگاه‌ها در امور محیط زیستی است. در این خصوص، می‌توان سه چالش اصلی شناسایی کرد که احتمالاً وجود این چالش‌ها منجر به طرح بحث ضعف جایگاه این سازمان و لزوم تقویت آن شده است.

۱-۲. تعارض با دستگاه‌های بهره‌بردار

با آنکه ماده ۱ ق. ح. ب. م. ز. صلاحیت عام حفاظت محیط زیست را بر عهده سازمان حفاظت محیط زیست گذاشته است، اما در عمل این سازمان مرجع تام و مطلق حفاظت محیط زیست در کشور نیست؛ چرا که قوانین دیگر مدیریت، بسیاری از اکوسیستم‌های طبیعی را به عهده دیگر وزارتخانه گذاشته‌اند که این دستگاه‌ها نیز هر یک بر حسب صلاحیت‌های قانونی خود از این اکوسیستم‌ها بهره‌برداری می‌کنند. این وزارتخانه‌ها با آنکه مسئول اصلی حفاظت محیط زیست نیستند؛ اما مدیریت بخشی از اکوسیستم‌ها را به موجب قانون برعهده گرفته‌اند (دبیری، ۱۳۸۳: ۴). درحالی که تعداد محدودی از اکوسیستم‌ها، شامل: جانوران، تالاب‌ها و هوا، تحت تصدی سازمان حفاظت محیط زیست است که حتی در این موارد نیز صلاحیت‌های آن، به نوعی با دیگر دستگاه‌ها مانند وزارتخانه‌های نیرو و جهاد کشاورزی دچار تداخل یا تعارض می‌شود. در نتیجه و در عمل، صلاحیت‌های حفاظتی سازمان حفاظت محیط زیست با صلاحیت‌های تصدی و بهره‌برداری دستگاه‌های دیگر تعارض‌هایی پیدا می‌کند (شاه بیک و همکاران، ۱۴۰۱: ۷۷). از جمله این موارد عبارتند از: تکلیف سازمان به هرگونه اقدام مقتضی به منظور بهبود و بهسازی محیط زیست در حدود قوانین مملکتی با حفظ حقوق اشخاص (ماده ۶ ق. ح. ب. م. ز)، مدیریت مناطق چهار گانه (وزارت جهاد کشاورزی)، حفاظت از خاک (وزارت جهاد کشاورزی)، حفاظت از مراتع،

سواحل و مناطق کوهستانی (وزارت جهاد کشاورزی)، حفاظت از محیط زیست شهری و روستایی (شهرداری‌ها و دهیاری‌ها)، مدیریت معادن و صنایع (وزارت صنعت، معدن و تجارت)، مدیریت آب (وزارت نیرو)، همچنین نهادهای شورایی مختلفی که سازمان در آنها عضویت دارد، مانند شورای عالی انرژی و شورای عالی آب. حال آنکه، روش‌های قانونی مقتضی و کارآمدی هم برای حل اختلاف و ایجاد سازش میان توسعه و حفاظت محیط زیست و تضمین توسعه پایدار پیش‌بینی نشده است تا بتوان تعارض احتمالی میان سازمان حفاظت محیط زیست و دستگاه‌های بهره‌بردار را کاهش داد.

بنابراین، با توجه به تقسیم مسئولیت‌های مدیریت اکوسیستم‌ها میان وزارتخانه‌های بهره‌بردار، آیا می‌توان همچنان سازمان حفاظت محیط زیست را مرجع اصلی حفاظت محیط زیست کشور دانست؟ شاید بتوان چنین تحلیل کرد که این وزارتخانه‌ها، مسئول مدیریت و بهره‌برداری اکوسیستم‌ها هستند؛ اما مسئولیت حفاظت از آنها برعهده سازمان حفاظت محیط زیست گذاشته شده و این سازمان می‌تواند از تخریب آنها پیشگیری کند. تفکیک میان بهره‌برداری از اکوسیستم‌ها و نظارت بر وضعیت محیط زیستی آنها برای وزراتخانه‌ها و سازمان حفاظت محیط زیست در بادی امر آسان، ولی در عمل چالش‌برانگیز است. از آنجا که لازمه این تفکیک، نظارت مستمر این سازمان بر وزارتخانه‌های بهره‌بردار است، این امر می‌تواند به دلیل مبهم بودن مرزهای اجرا و نظارت و بروز شائبه مداخله در امور داخلی وزارتخانه، به اختلاف و اصطکاک میان این دو دستگاه بینجامد؛ چرا که هنوز در نظام اداری کشور، زمینه پذیرش سازمان حفاظت محیط زیست به عنوان نهاد ناظری که باید به‌طور مستمر بر عملکرد محیط زیستی دستگاه‌های اجرایی نظارت کند، فراهم نیست. درعمل، این دستگاه‌ها مخالفت سازمان حفاظت محیط زیست با بهره‌برداری از محیط زیست را مانع انجام مأموریت‌های قانونی خود می‌دانند و گاه حتی در انجام بازرسی‌های این سازمان از واحدهای مخرب محیط زیست همکاری لازم ندارند.

۲-۲. متناسب نبودن ابزارهای ایفای وظایف

طبق اصل تناسب به عنوان یکی از اصول مهم حقوق اداری، اختیارات و ابزارهای دستگاه اجرایی باید متناسب با وظایف آن باشد (Medauar, 2018: 129). داشتن مرجعیت اصلی و صلاحیت عام حفاظت محیط زیست، اقتضای آن را دارد که سازمان حفاظت محیط زیست از سازوکارهای لازم برای ایفای موثر وظایف خود بهره‌مند باشد و بتواند در مواردی که دستگاه‌های مختلف به مسئولیت قانونی خود در زمینه حفاظت از اکوسیستم‌های تحت مدیریت خود اقدام نکنند، اخطار دهد یا شخصاً از ادامه فعالیت جلوگیری کند. باین‌حال، قوانین ناظر بر وظایف این سازمان عموماً بیان کلی داشته و ابزارهای

متناسبی برای ایفای وظیفه گسترده حفاظت و بهسازی محیط زیست در اختیار این سازمان قرار نداده‌اند. آیا این کمبود صلاحیت‌ها به دلیل جایگاه اداری سازمان است؟ هرچند که بند (ج) ماده ۶ ق. ح. ب. م. ز. به سازمان این صلاحیت را می‌دهد که به‌منظور بهبود و بهسازی محیط زیست در حدود قوانین مملکتی، هرگونه اقدام مقتضی را با حفظ حقوق اشخاص انجام دهد؛ اما این صلاحیت نیازمند ابزارهای اجرایی است و حتی گاه با صلاحیت دیگر دستگاه‌ها دچار تعارض می‌شود. به عنوان مثال، ماده ۲ «قانون هوای پاک»، سازمان حفاظت محیط زیست را مسئول نظارت بر حسن اجرای این قانون ساخته و ماده ۱۸ این قانون نیز سازمان را مکلف می‌کند تا از تولید سوخت غیراستاندارد جلوگیری کند. همچنین ماده ۲۳ «قانون مدیریت پسماند» نیز نظارت و مسئولیت حسن اجرای این قانون را بر عهده این سازمان گذاشته است. پرسش این است که سازمان حفاظت محیط زیست دقیقاً چه صلاحیت‌هایی برای نظارت بر حسن اجرای این دو قانون دارد؟ نسبت به دستگاه‌های دیگر باید چه اختیاراتی داشته باشد و چه اقداماتی انجام دهد؟ چگونه و با چه ابزارهایی می‌تواند در عمل از تولید سوخت غیراستاندارد جلوگیری کند؟ اگر دستگاه‌های مسئول در این دو قانون، وظایف خود را به‌درستی انجام ندهند، سازمان چه راهکاری پیش رو دارد؟ پاسخ به این پرسش‌ها روشن نیست و فقط در این زمینه می‌توان سه راهکار برای سازمان تصور کرد: راهکار نخست، اعمال مجازات یا اقدامات پیشگیرانه یا کنترلی توسط خود سازمان است که البته این راهکار به دلیل تفکیک قوا و سپرده‌شدن این وظیفه به قوه قضائیه ممکن نیست. راهکار دوم، حل و فصل از طریق اداری مانند حل اختلاف در جلسه مشترک یا حل دعوی در هیأت وزیران و راهکار سوم همان‌گونه که مواد ۱۱ تا ۱۳ ق. ح. ب. م. ز. بیان داشته، این است که سازمان از طریق دادگاه علیه دستگاه متخلف اقدام کرده و خواستار توقف فعالیت آلاینده و مجازات متخلف شود؛ اما این راهکار اولاً محدود به کارخانجات آلاینده بوده است، نه همه انواع تخریب محیط زیست و دوم اینکه، طی تشریفات اداری و حقوقی برای حل اختلاف میان سازمان حفاظت محیط زیست و دستگاه‌های بهره‌بردار در مراجع اداری یا قضائی ذی‌ربط، زمان بر بوده و اتفاقاً بعید نیست که نتیجه رسیدگی، محکومیت سازمان حفاظت محیط زیست باشد.

۳-۲. شأن مقررات و تصمیمات سازمان

چالش بعدی که به جایگاه سازمانی سازمان حفاظت محیط زیست ارتباط داده می‌شود، این است که اولاً با وجود جایگاه بالای این سازمان در هیئت معاونت رئیس‌جمهوری، شأن تصمیمات و جایگاه حقوقی مصوبات آن در سلسله‌مراتب حقوقی مشخص نبوده و معلوم نیست تاچه‌اندازه برای دیگر دستگاه‌های

اجرایی الزام‌آور هستند. دوم اینکه، سازمان حفاظت محیط زیست، صلاحیت مقررات‌گذاری متناسب با وظیفه حاکمیتی خود ندارد. در عمل، این سازمان با وجود اختیاراتی که دارد، در امر مقررات‌گذاری محیط زیستی عملکرد چشمگیری نداشته و بیشتر تلاش داشته است تا پیش‌نویس مقررات محیط زیستی را جهت تصویب به شورای عالی حفاظت محیط زیست یا هیأت وزیران ارسال کند. در نتیجه، تعداد مقررات الزام‌آور یا توصیه‌ای و رهنمودی این سازمان چشمگیر نیست.

سوم اینکه، گاه مصوبات و تصمیمات این سازمان قطعیت یا اعتبار امر مختومه اداری را ندارند؛ چراکه نهادهای شورایی مختلفی با عضویت خود این سازمان در بدنه اداری کشور تشکیل شده‌اند که با مسائل محیط زیستی مرتبط بوده است و در عمل، می‌توانند نظره‌های کارشناسی، مصوبات و تصمیمات محیط زیستی این سازمان را تحت تأثیر قرار دهند. حتی برخی نهادهای شورایی با آنکه جایگاه پایین‌تر از وزیر دارند، عملاً این سازمان را ملزم به تغییر و اصلاح مصوبات خود می‌کنند. این نهادها عبارتند از:

۱. ستاد تسهیل و رفع موانع تولید (زیرمجموعه وزارت صنعت، معدن و تجارت)
۲. هیأت مقررات‌زدایی و تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار (زیرمجموعه وزارت امور اقتصادی و دارایی)

۳. کمیسیون ماده ۱۱ قانون هوای پاک درخصوص رسیدگی به اعتراضات علیه تصمیمات سازمان در مورد آلاینده بودن واحدهای صنعتی

۴. ستاد موضوع تبصره ۱ ماده ۱۲ قانون هوای پاک درخصوص تصمیم‌گیری در مورد تعطیلی کامل کار و فعالیت کارخانجات، معادن بزرگ و واحدهای آلاینده بزرگ.

این مراجع به موجب قانون اختیار دارند تا تصمیمات سازمان را درخصوص آلاینده بودن واحدهای صنعتی رد کرده یا این سازمان را موظف به اصلاح تصمیمات و مصوبات خود کنند. حداقل در مورد دو مرجع نخست، این پرسش وجود دارد که چگونه یک نهاد فرعی یک وزارتخانه می‌تواند از سازمان حفاظت محیط زیست درخواست کند تا مصوبات یا تصمیمات خود را با هدف تسهیل کسب و کار اصلاح یا لغو کند؟ آیا هیأت مقررات‌زدایی به عنوان یک نهاد داخلی در وزارت امور اقتصادی و دارایی، جایگاه اداری بالاتری از معاونت رئیس‌جمهور دارد؟ این مثال‌ها نشان می‌دهند که جایگاه تصمیمات و مصوبات سازمان در برخی موارد زیر سوال می‌شود، اما آیا دلیل این نوع تضعیف مقررات و تصمیمات سازمان، ضعف در جایگاه اداری آن است؟

۳- جایگاه سازمانی مطلوب سازمان حفاظت محیط زیست

در گفتار پیشین مشخص شد که سازمان حفاظت محیط زیست با برخی چالش‌های حقوقی اداری در ارتباط با دیگر دستگاه‌ها روبه‌رو است؛ اما ضرورتاً نمی‌توان تأیید کرد که این چالش‌ها مستقیم از جایگاه سازمانی این سازمان ناشی می‌شوند. تبدیل جایگاه سازمان حفاظت محیط زیست به وزارتخانه از لحاظ حقوق اساسی می‌تواند مزیت‌هایی داشته باشد، از جمله: عضویت در هیأت وزیران و داشتن حق رأی، داشتن حق چانه‌زنی با دیگر وزارتخانه‌ها، داشتن مسئولیت سیاسی در برابر مجلس و افزایش حساسیت سیاسی نسبت به مسائل محیط زیست. بدین ترتیب، وزارت جدید محیط زیست، شأن اداری و سیاسی برابر با دیگر وزارتخانه‌ها می‌یابد و بهره‌مندی از حق رأی در جلسات هیأت وزیران می‌تواند به این وزارتخانه کمک کند. از ملاحظات محیط زیستی در مقررات این هیأت دفاع کند (عبدالهی و فریادی، ۱۳۸۹: ۱۵۱) و تا حدودی مانع تصویب مقررات ضد محیط زیستی شود. از لحاظ حقوق اداری نیز به باور برخی، با تبدیل سازمان به وزارتخانه، جایگاه و تشکیلات این سازمان تقویت می‌شود (مشهدی و زابولی زواره، ۱۴۰۰: ۲۰۸).

بالاین حال، هنوز ادعای برتری یا دست‌کم مناسب بودن جایگاه وزارت نسبت به معاونت ریاست جمهوری، نیازمند دلایل حقوقی قانع‌کننده است. مشخص نیست که تبدیل سازمان حفاظت محیط زیست به وزارتخانه، چه صلاحیت‌ها و امتیازات جدیدی می‌تواند برای این سازمان در مدیریت بهتر محیط زیست کشور ایجاد کند؟ آیا صلاحیت‌های کنونی این سازمان در جایگاه معاونت ریاست جمهوری از صلاحیت‌های آن در صورت تبدیل شدن به وزارتخانه بیشتر خواهد شد؟ هرچند که جایگاه اداری یک دستگاه دولتی در تعیین میزان و نوع صلاحیت‌های اعطاء شده به آن دستگاه، تأثیر اصلی دارد؛ اما از آنجا که صلاحیت‌های اداری به موجب قانون اعطاء می‌شوند، همان قانون می‌تواند همان صلاحیت‌های لازم را نیز در اختیار نهاد اصلی حفاظت محیط زیست کشور قرار دهد، خواه معاونت ریاست جمهوری باشد و خواه وزارتخانه. پرسش مهم‌تر این است که چه تضمینی وجود دارد که تبدیل این سازمان به وزارتخانه، مشکلات محیط زیستی کشور را حل کند؟ آیا با تبدیل سازمان حفاظت محیط زیست به وزارت محیط زیست، تعارضات آن با دستگاه‌های بهره‌بردار حل خواهد شد؟

مزایای حقوقی و اداری تبدیل سازمان حفاظت محیط زیست به یک وزارتخانه، به غیر از مسئولیت-پذیری سیاسی در برابر مجلس شورا، دقیقاً مشخص نیست و به نظر می‌رسد تبدیل این سازمان به وزارتخانه، بیشتر نوعی جنبه روانی و تبلیغاتی دارد تا یک تغییر جایگاه سازمانی معنادار و موثری که بتواند

مشکلات واقعی محیط زیست کشور را حل کند یا کاهش دهد. با تغییر جایگاه سازمانی این سازمان به وزارتخانه، دوباره همان مشکلات هم باقی خواهند ماند و از یک سازمان به یک سازمان با عنوان دیگر منتقل می‌شوند. همچنین با تبدیل سازمان حفاظت محیط زیست به وزارتخانه، این سازمان مستقیم در کانون توجه سیاسی مجلس قرار گرفته و این امر می‌تواند زمینه را برای مداخله نمایندگان در امور تخصصی این سازمان با هدف تحت فشار قرار دادن آن به سهل‌گیری در مقررات محیط زیستی و اولویت‌دهی به توسعه اقتصادی هموار کند. حال آنکه، بهتر است این سازمان به عنوان نهادی تخصصی و به دور از مداخلات سیاسی و فشارهای بیرونی به فعالیت‌های مهم خود برای حفظ محیط زیست کشور ادامه دهد.

به نظر می‌رسد بنا به دلایلی که در اینجا آورده می‌شود، جایگاه سازمانی کنونی این سازمان از لحاظ نظری و حقوقی در حد خود مطلوب بوده و چالش‌های سخت و بازدارنده‌ای ندارد؛ بلکه آنچه باعث شده است جایگاه سازمانی این سازمان دچار چالش به نظر برسد، تفاسیر و تحلیل‌های ناصواب از قوانین و نوعی گرایش به سمت نادیده‌گرفتن ملاحظات محیط زیستی در برخی دستگاه‌های بهره‌بردار از محیط زیست است.

۱-۳. جایگاه سیاسی و اداری خاص معاونت ریاست جمهوری

سازمان حفاظت محیط زیست به هنگام تأسیس در سال ۱۳۵۰، در آغاز یکی از معاونت‌های وزیر کشاورزی و منابع طبیعی بود؛ اما در سال ۱۳۵۳ به یک سازمان مستقل ارتقاء یافت و تبدیل به معاونت نخست‌وزیری و سپس در سال ۱۳۷۱ به معاونت رئیس‌جمهور تبدیل شد. پرسش اینجاست که چرا در سال ۱۳۵۳، سازمان حفاظت محیط زیست، نه در قالب وزارتخانه، بلکه در قالب معاونت نخست‌وزیری تأسیس شد؟ آیا قانون‌گذار در این اقدام تقنینی، هدفی به‌جز ارتقای جایگاه این سازمان و دادن شخصیت حقوقی مستقل در حد معاونت رئیس دولت به این سازمان داشته است؟ به‌نظر می‌رسد هدف تأسیس‌کنندگان این سازمان، ایجاد سازمانی بود که مستقل از وزارت کشاورزی، به عنوان نهادی بهره‌بردار بوده، هم‌سطح با وزارتخانه‌ها نبوده است؛ بلکه اینکه جایگاه و شخصیت مستقلی داشته باشد تا بتواند بر عملکرد محیط زیستی همه وزارتخانه‌ها نظارت کند. مسلماً چنانچه سازمان حفاظت محیط زیست معاونت وزارت کشاورزی بود، به‌هیچ‌وجه نمی‌توانست به‌دلیل تعارض مأموریت این سازمان با دیگر معاونت‌های این وزارتخانه، وظایف حفاظتی خود را دست‌کم در حوزه کشاورزی به نحو مطلوبی انجام

دهد. احتمالاً از نظر تأسیس‌کنندگان این سازمان، جایگاه آن متفاوت و حتی شاید بالاتر از جایگاه وزارتخانه بود.

در واقع، ماهیت اداری این سازمان؛ یک ماهیت اجرایی به‌مانند وزارتخانه‌های دیگر نیست، بلکه ماهیت سازمانی است که درست به‌مانند سازمان برنامه و بودجه، فرابخشی و نظارتی بوده و همه حوزه‌های امور عمومی را از اقتصاد تا فرهنگ تحت پوشش قرار می‌دهد. معاونت رئیس‌جمهور، یک نهاد خاص و متفاوت بوده، جایگاه اداری خاص خود را داشته است و به عنوان یک نهاد پشتیبان فرابخشی برای همه دستگاه‌های اجرایی عمل می‌کند. به عنوان مثال، امور مربوط به مدیریت نفت یا معدن، یک امر عمومی تک‌بخشی با دامنه مشخص است و به همین دلیل، به‌سادگی می‌توان مدیریت آنها را به وزارتخانه‌های نفت و کار و امور اجتماعی محول کرد؛ اما اموری مانند حفاظت محیط زیست، معاونت حقوقی، امور اداری و استخدامی و برنامه و بودجه‌ریزی؛ اموری چندبعدی و فرابخشی هستند که به‌سختی می‌توان آن را در قالب یک وزارتخانه جای داد؛ بلکه لازم است تا مدیریت این امور فرابخشی از وزارتخانه‌ها جدا شود و به سازمان‌های تخصصی پشتیبان یا اصطلاحاً ستادی واگذار شود؛ یعنی سازمان‌هایی که حوزه کاری آنها به همه وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های اجرایی دیگر ارتباط دارد و از همه این دستگاه‌ها پشتیبانی می‌کنند. عمومی‌بودن حفاظت محیط زیست و ضرورت مشارکت همه اشخاص ذی‌ربط در این حفاظت نیز این دیدگاه را تقویت می‌کند. اصل پنجاهم قانون اساسی درخصوص عمومی‌بودن وظیفه حفاظت محیط‌زیست و ماده ۱۹۰ «قانون برنامه پنجساله پنجم توسعه» (۱۳۸۹/۱۰/۱۵) درخصوص دولت سبز، نشانه‌ای روشن بر این است که قانون‌گذار، حفظ محیط زیست را یک امر همگانی و فراتر از یک سازمان واحد تلقی می‌کند. طبق این ماده، همه موسسات عمومی دولتی و غیردولتی موظف شده‌اند تا در دستگاه‌های خود، اقداماتی برای حفظ منابع طبیعی و کاهش آلودگی انجام دهند. این بدان معناست که همه این دستگاه‌ها در آلودگی و تخریب محیط زیست و متقابلاً حفظ آن نقش دارند و باید مسئول باشند؛ اما یک نهاد مرجع اصلی باید فعالیت این دستگاه‌ها را از لحاظ محیط زیستی هماهنگ کند.

دلیل دیگر اینکه، اموری که معاونت‌های رئیس‌جمهور انجام می‌دهند، جنس نظارت عالی و راهبردی دارند که اساساً به دلیل حساسیت و اهمیت آن امور، باید توسط خود رئیس‌جمهور انجام شود. با توجه به جنس فعالیت این معاونت‌ها می‌توان استدلال کرد که از آنجا که این معاونت‌ها، امور فرابخشی را انجام

می‌دهند و درواقع، وظایف خود رئیس‌جمهور را ایفا می‌کنند، پس حتی ممکن است به دلیل اهمیت مدیریت این امور کلان، جایگاه حقوق اداری و اساسی بالاتری نسبت به وزارتخانه‌ها داشته باشند.

سازمان حفاظت محیط زیست نیز به عنوان معاونت رئیس‌جمهور، وظایف اجرایی یک وزارتخانه را انجام نمی‌دهد و اساساً فلسفه وجودی آن، انجام کارهای اجرایی نیست؛ بلکه انجام امور سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی، هماهنگ‌سازی و نظارت بر دستگاه‌های دیگر به نمایندگی از شخص رئیس‌جمهور است. بیشتر معاونت‌های کنونی رئیس‌جمهور مانند سازمان برنامه و بودجه، امور اداری و استخدامی و سازمان ملی استاندارد نیز همین وظایف را انجام می‌دهند. این امور، وظایفی فرا وزارتخانه‌ای هستند که باید مستقیم توسط خود رئیس‌جمهور به عنوان رئیس دولت انجام داده می‌شد، چون به مدیریت دولت ارتباط دارند؛ اما رئیس‌جمهور به دلیل پرمشغله‌بودن و نیز لزوم تخصص‌گرایی و تقسیم وظایف، این وظایف را به معاونان خود سپرده است و درواقع، این معاونان؛ وظایف خود رئیس‌جمهور را انجام می‌دهند، نه وظایفی که در حیطه صلاحیتی وزارتخانه‌ها باشد. رئیس‌جمهور در مورد وظایفی که به معاونت‌هایش واگذار شده است، همچنان مسئول بوده و مسئولیت اقدامات آنها درنهایت با خود رئیس‌جمهور است. از این حیث، با توجه به اصول ۱۲۴ و ۱۲۶ قانون اساسی می‌توان استدلال کرد که معاونت ریاست‌جمهوری، درواقع وظایف رئیس‌جمهور را انجام می‌دهد؛ بنابراین، جایگاه معاونت رئیس‌جمهور، اگر از جایگاه وزارتخانه بالاتر نباشد دست‌کم پایین‌تر هم نیست. اساساً هیچ دلیل حقوقی منطقی و مستند قانونی صریح مبنی بر پایین‌بودن جایگاه اداری سازمان حفاظت محیط زیست نسبت به وزارتخانه‌ها وجود ندارد. معاونت ریاست‌جمهوری و وزارتخانه به لحاظ حقوق اداری، از یک‌جنس نیستند تا هم‌تراز، بالاتر یا پایین‌تر نسبت به یکدیگر باشند و از این جهت، در یک سلسله‌مراتب قرار نمی‌گیرند.

دراین خصوص، دو ماده قانونی در تأیید این ادعا قابل اشاره است. ماده ۷۱ «قانون مدیریت خدمات کشوری» (۱۳۸۶/۷/۸) برای وزیران، نمایندگان مجلس شورای اسلامی و معاونان رئیس‌جمهور، امتیاز شغلی برابر تعیین کرده است که می‌تواند دال بر این باشد که این اشخاص، دست‌کم از لحاظ شغلی شأن برابری دارند. همچنین به موجب ماده ۷ (ق. ح. ب. م. ز)، هرگاه اجرای هر یک از طرح‌های عمرانی و یا بهره‌برداری از آنها به تشخیص سازمان حفاظت محیط زیست با قانون و مقررات مربوط به حفاظت محیط زیست مغایرت داشته باشد، سازمان؛ مورد را به وزارتخانه یا مؤسسه مربوط اعلام خواهد کرد تا با همکاری دستگاه ذی‌ربط به منظور رفع مشکل در طرح مزبور تجدیدنظر به عمل آید. در صورت وجود اختلاف نظر میان این دو، «طبق تصمیم رئیس‌جمهور» عمل خواهد شد. اینکه این اختلاف نظر باید اولاً

با توافق دوجانبه و سپس طبق تصمیم رئیس‌جمهور حل و فصل شود، نشانگر این است که سازمان حفاظت محیط زیست در سطح پایین‌تری نسبت به وزارتخانه قرار ندارد، بلکه اگر بالاتر هم نباشد، دست‌کم در سطحی برابر است؛ چراکه اگر جایگاه این سازمان پایین‌تر از وزارتخانه بود، در چنین موارد اختلاف، سازمان حفاظت محیط زیست یا باید از نظر وزارتخانه به عنوان نهاد بالاتر پیروی می‌کرد و یا اینکه اختلاف این دو سازمان باید در مرجع پایین‌تری حل و فصل می‌شد، نه توسط رئیس‌جمهور.

نکته دیگر اینکه، همان‌گونه که درخصوص بالا یا پایین بودن جایگاه اداری سازمان حفاظت محیط زیست نسبت به وزارتخانه‌ها نمی‌توان با قاطعیت اظهارنظر کرد، درخصوص شأن حقوقی مصوبات و تصمیمات این سازمان نسبت به مصوبات و تصمیمات وزارتخانه‌ها نیز نمی‌توان قائل به برتری یکی بر دیگری شد؛ چون اساساً این دو نهاد از یک جنس و در یک سطح نیستند که بتوان آنها را مقایسه کرد. درعمل، اگر تصمیمات و مصوبات این دو نهاد با هم تعارض پیدا کنند، این تعارض باید در هیأت وزیران و با هماهنگی رئیس‌جمهور حل شود؛ اما به‌هرحال، نظر به جایگاه سازمان حفاظت محیط زیست، عملکرد حاکمیتی آن و تأکید اصل ۵۰ قانون اساسی، اعتبار مصوبات و تصمیمات محیط زیستی این سازمان نباید پایین‌تر از اعتبار مصوبات و تصمیمات وزراء تلقی شود و در مواردی که احتمال تخریب یا آلودگی محیط زیست وجود دارد، باید مصوبات یا تصمیمات سازمان ارجح باشند.

۲-۳. ماهیت خاص وظایف فرابخشی و نظارتی سازمان حفاظت محیط زیست

محیط زیست به مانند بودجه کل کشور، سرمایه ملی ایران و بلکه ارزشمندتر از آن است و از این لحاظ، نهادی مانند دیوان محاسبات را نیاز دارد تا به بررسی عملکرد دستگاه‌های مختلف بهره‌بردار بپردازد. در واقع، می‌توان سازمان حفاظت محیط زیست را دیوان محاسبات محیط زیست کشور دانست؛ اما هنگامی که سازمان حفاظت محیط زیست به وزارت محیط زیست تبدیل شود، با وزارتخانه‌های دیگر هم‌سطح و برابر خواهد شد و درنتیجه، به‌دلیل همین هم‌سطحی، امکان نظارت و اعمال نظر از سوی این وزارت تازه‌تأسیس بر وزارتخانه‌های دیگر دشوار خواهد شد؛ درحالی‌که نظارت سازمان حفاظت محیط زیست بر وزارتخانه‌های دیگر درحال حاضر از جایگاه معاونت ریاست جمهوری است، نه سازمانی هم‌سطح با این وزارتخانه‌ها.

همچنین، سازمان حفاظت محیط زیست به استناد بند (ط) ماده ۸ «قانون مدیریت خدمات کشوری»، اعمال حاکمیتی انجام می‌دهد؛ یعنی وظیفه‌ای که به نفع عمومی کشور بوده و صرفاً در اختیار دولت است؛ درحالی‌که بیش از نیمی از وزارتخانه‌ها، اعمال تصدی اجتماعی و اقتصادی انجام می‌دهند که طبق

مواد ۹ تا ۱۵ این قانون، قابل واگذاری به بخش غیردولتی است؛ بنابراین، از آنجا که سازمان حفاظت محیط زیست، یک امر حاکمیتی را مدیریت می‌کند که نفع آن برای همگان است و لازمه ایفای این وظیفه مهم، داشتن اختیارات دستور و نظارت است، پس این سازمان در زمینه حفظ محیط زیست، بر نهادهای تصدی‌گر مانند وزارتخانه‌های بهره‌بردار، اولویت اداری دارد و می‌تواند بر فعالیت آنها نظارت و از فعالیت‌های غیرمحیط زیستی آنان جلوگیری کند.

۳-۳. نبود چالش جایگاه اداری برای دیگر معاونت‌های ریاست جمهوری

در حال حاضر، رئیس‌جمهور در ایران، معاونت‌های مختلفی مانند سازمان برنامه و بودجه، سازمان امور اداری و استخدامی و سازمان ملی استاندارد دارد که یکی از این معاونت‌ها، سازمان حفاظت محیط زیست است؛ اما اگر جایگاه سازمانی معاونت ریاست‌جمهوری مناسب نیست، چرا جایگاه دیگر معاونت‌های ریاست‌جمهوری، به‌ویژه سازمان برنامه و بودجه و سازمان امور اداری و استخدامی که همانند سازمان حفاظت محیط زیست، بیشتر با دیگر دستگاه‌ها ارتباط دارند، در نظام اداری و سیاسی کشور مشکل حادی ندارد؟ اگر جایگاه حقوقی معاونت ریاست‌جمهوری مطلوب نبود، پس آنگاه چرا در مورد دیگر معاونت‌های ریاست‌جمهوری، معضلی به نام جایگاه حقوقی مطرح نبوده و این نهادها، خواستار ارتقاء به سطح وزارتخانه نیستند؟

حال آنکه در حال حاضر، مشکل خاصی در زمینه جایگاه سازمانی این معاونت‌ها وجود نداشته و این نهادها به شیوه معمول و بدون تعارض جدی با دیگر دستگاه‌ها، وظایف خود را انجام می‌دهند. این معاونت‌ها، کم و بیش همان سطح وظایف مشابه با سازمان حفاظت محیط زیست را دارند. به عنوان مثال، سازمان برنامه و بودجه مانند سازمان حفاظت محیط زیست، یکی از معاونت‌های رئیس‌جمهور است و از این جهت، این دو معاونت؛ شأن و جایگاه اداری برابری با هم دارند؛ با این استثناء که سازمان برنامه و بودجه طبق ماده ۵ «قانون برنامه و بودجه کشور» (۱۳۵۱/۱۲/۱۰)، دو اختیار مهم یعنی نظارت مستمر بر اجرای برنامه‌ها و ارزشیابی دارایی و عملکرد دستگاه‌های اجرایی را هم دارد که سازمان حفاظت محیط زیست، صراحتاً از این اختیار مهم بهره‌مند نیست. به نظر می‌رسد این سازمان به دلیل دراختیار داشتن اختیار بودجه‌ریزی برای دستگاه‌های دولتی، قدرت سیاسی و اداری بیشتری نسبت به سازمان حفاظت محیط زیست داشته و از نوعی اقتدار اداری - سیاسی بیشتری بهره‌مند است. در نتیجه در عمل، سازمان برنامه و بودجه با وجود داشتن شأن حقوقی برابر، از شأن سیاسی بالاتری نسبت به سازمان حفاظت محیط زیست در نظام اداری برخوردار است. حال اگر جایگاه معاونت رئیس‌جمهور نسبت به وزارتخانه‌ها

پایین تر است، پس چگونه سازمان برنامه و بودجه جایگاه اداری- سیاسی اثرگذاری در نظام اداری و سیاسی کشور دارد و چرا سازمان حفاظت محیط زیست که از سرمایه مهم‌تری به نام محیط زیست و سرزمین کشور حفاظت می‌کند، از چنین جایگاه و اقتدار اداری- سیاسی در برابر دیگر دستگاه‌های اجرایی بهره‌مند نیست؟ ظاهراً مسأله جایگاه معاونت ریاست‌جمهوری، صرفاً برای سازمان حفاظت محیط زیست چالش‌ساز است؛ چرا که گمان می‌رود دلیل اصلی ناهماهنگی‌ها و کارشکنی‌های دستگاه‌های اجرایی در پیروی از قوانین و مقررات محیط زیستی، جایگاه این سازمان به عنوان معاونت رئیس‌جمهور است. به نظر می‌رسد در اینجا مشکل، نه از جایگاه سازمان حفاظت محیط زیست به عنوان معاونت رئیس‌جمهور، بلکه از تفاسیر ناصواب و برداشت‌های نادرست از جایگاه، نقش و وظایف این سازمان است.

نخست اینکه، حوزه عملکرد سازمان حفاظت محیط زیست، حوزه‌ای است که در بادی امر با فعالیت بسیاری از دستگاه‌های بهره‌بردارکننده از محیط زیست دچار تعارض می‌شود؛ درحالی‌که حوزه عملکرد دیگر معاونت‌های ریاست‌جمهوری، تا این اندازه با فعالیت دیگر دستگاه‌ها دچار تعارض یا چالش نیست. همه دستگاه‌های بهره‌بردار طبق صلاحیت و مأموریت اداری خود تلاش دارند تا بیشترین استفاده را از محیط زیست ببرند؛ حال آنکه این فعالیت‌ها منجر به تخریب محیط زیست و تعارض با وظایف سازمان حفاظت محیط زیست می‌شود. به همین دلیل، دستگاه‌های اجرایی به هنگام تعارض با سازمان حفاظت محیط زیست تلاش می‌کنند با تمسک به لطایف‌الحیل اداری، جایگاه سازمانی این سازمان را نادیده گرفته، مسائل اقتصادی و اجتماعی را بر حفظ محیط زیست اولویت دهند. بروز چنین تعارضاتی به تشکیک و زیرسوال‌بردن جایگاه و نقش سازمان حفاظت محیط زیست از سوی طرفداران توسعه اقتصادی ناپایدار دامن می‌زند؛ اما روشن است که این چالش، نه از جایگاه سازمان حفاظت محیط زیست، بلکه از ناتوانی در تنظیم و عملی‌سازی توسعه پایدار و ایجاد بستری مناسب برای بهره‌برداری همساز با حفظ محیط زیست در نظام اداری کشور ریشه می‌گیرد. در واقع، دلیل اینکه برخی دستگاه‌های اجرایی کشور، سازمان حفاظت محیط زیست را به عنوان نهاد بازدارنده توسعه تصور می‌کنند، این است که اساساً این دستگاه‌ها، یا آشنایی و تعهد کافی به اصل توسعه پایدار ندارند، و یا اساساً توان یا تمایل همسازشدن با ملاحظات محیط زیستی را ندارند؛ وگرنه، با اتخاذ تدابیر و راهبردهای توسعه پایدار و انجام اصلاحات اداری و حقوقی لازم، این امکان می‌توانست فراهم شود که هم محیط زیست کشور حفظ شده و هم اینکه این دستگاه‌ها بتوانند با کمترین سطح تعارض با سازمان حفاظت محیط زیست، امور اقتصادی و اجتماعی را توسعه دهند؛ اما بسیاری از دستگاه‌های اجرایی کشور، توان فنی، مأموریت و تعهد حقوقی

موثری در زمینه توسعه پایدار و توسعه صنایع سبز، انرژی سبز، حمل و نقل سبز، ساخت و ساز سبز و اقتصاد سبز ندارند که در نتیجه، بسیاری از فعالیت‌های اقتصادی آنها که می‌توانست همساز با محیط زیست باشد، با مأموریت اصلی سازمان حفاظت محیط زیست در تعارض قرار می‌گیرد.

دوم اینکه، سازمان برنامه و بودجه؛ ابزار مهم بودجه و برنامه‌ریزی اداری را در اختیار دارد و دستگاه‌های اجرایی، همگی ناچار هستند تا به‌نوعی با این سازمان هماهنگی و همکاری داشته باشند. تحقق بسیاری از برنامه‌ها و فعالیت‌های دستگاه‌های مختلف کشور به تأیید این سازمان بستگی دارد و همین امر، جایگاه سیاسی - اداری خاصی را برای این سازمان ایجاد می‌کند؛ اما در مقابل، سازمان حفاظت محیط زیست نیز ابزار بسیار مهم‌تری از بودجه یعنی محیط زیست به عنوان سرمایه اصلی و پایه را در اختیار دارد. سرمایه‌ای که کل بودجه کشور در اصل از آن ناشی می‌شود و در صورت نابودی، بازگشت-ناپذیر و جبران‌ناپذیر است و جایگزین دیگری ندارد. بنابراین، منطقی است که سازمان حفاظت محیط زیست، حتی باید جایگاه بالاتری از سازمان برنامه و بودجه داشته باشد؛ چرا که حافظ سرمایه مهم‌تری به نام محیط زیست است که حیات و توسعه کشور بدان وابستگی دارد. نتیجه آنکه، سازمان حفاظت محیط زیست به عنوان مرجع اصلی حفظ محیط زیست، مانند سازمان برنامه و بودجه که گردآورنده، برنامه‌ریز و توزیع-کننده بودجه است، باید مرجع اصلی تعیین‌کننده انواع روش‌های بهره‌برداری از محیط زیست بوده و هرکجا که لازم بدانند، بتوانند محدودیت‌ها و الزامات محیط زیستی بر فعالیت نهادهای مختلف کشور اعمال کنند؛ حتی شاید لازم باشد که بودجه فعالیت‌های عمرانی، صنعتی، اقتصادی و اجتماعی دستگاه‌های اجرایی که بر محیط زیست تأثیر می‌گذارند، در مرحله بودجه‌ریزی توسط خود سازمان حفاظت محیط زیست تأیید شود تا اینکه دستگاه‌های مختلف از ملاحظات محیط زیستی سازمان پیروی کنند. با آنکه این امر منجر به افزایش تشریفات اداری و کاهش سرعت در تصویب بودجه می‌شود، ولی برای حفاظت محیط زیست کشور لازم است.

البته یکی از چالش‌هایی که در مقایسه جایگاه سازمان حفاظت محیط زیست و دیگر معاونت‌های رئیس‌جمهور وجود دارد، این است که طبق ماده ۱ اصلاحی (ق. ح. ب. م. ز.) این سازمان، حفاظت محیط زیست زیر نظر شورای عالی حفاظت محیط زیست فعالیت می‌کند. درحالی‌که دیگر معاونت‌های رئیس‌جمهور، مستقیم زیر نظر خود این مقام فعالیت می‌کنند؛ نه‌اینکه زیر نظر نهادهای دیگر باشند. به عنوان مثال، به موجب ماده ۲ «قانون تقویت و توسعه نظام استاندارد» (۱۳۹۶/۷/۱۱)، سازمان ملی استاندارد ایران؛ دستگاه اجرایی مستقل دولتی است و زیر نظر مستقیم رئیس‌جمهور اداره می‌شود.

اینکه سازمان حفاظت محیط زیست به عنوان نهادی مستقل زیر نظر شورایی به نام شورای عالی حفاظت محیط زیست کار می‌کند، می‌تواند بدان معنا باشد که تصمیمات و اقدامات این سازمان باید با هماهنگی با این شورا باشد؛ یعنی دیگر اعضای این شورا که مرکب از رئیس‌جمهور و تعدادی از وزیران است باید تصمیمات و اقدامات این سازمان را تأیید کنند. البته در رویه عملی، ظاهراً سازمان حفاظت محیط زیست مستقل عمل کرده و صرفاً پیش‌نویس برخی مصوبات را جهت تصویب به این شورا ارسال می‌کند. هرچند که بهتر است برای پیشگیری از ابهام در جایگاه اداری این سازمان، در اصلاحات بعدی ق. ح. ب. م. ز. تصریح شود که این سازمان مستقیم زیر نظر خود رئیس‌جمهور فعالیت می‌کند.

۴-۳. سازمان حفاظت محیط زیست به عنوان ناظر

طبق اصل حاکمیت قانون نهادهای عمومی، باید جایگاه حقوقی مشخصی در سلسله‌مراتب اداری و هنجاری کشور داشته باشند و شناخت این جایگاه به بهبود عملکرد قانونی آنها کمک می‌کند. از آنجا که سازمان حفاظت محیط زیست در صیانت از محیط زیست کشور، عمل حاکمیتی را انجام می‌دهد، لازمه این عمل حاکمیتی، داشتن اختیارات متناسب است؛ همچنین بنابه اصل منع پسرفت عملکرد محیط زیستی، که یکی از اصول نوین حقوق محیط زیست بوده و طبق آن، تعهدات محیط زیستی دولت باید همواره در حال پیشرفت بوده و نباید کمتر شود، (Priour, 2011: 29)، (UNGA, 2012, B. 19)، (Paris agreement, 2015) تعهدات و اختیارات سازمان حفاظت محیط زیست نباید کاسته شده و باید همواره رو به بهبود و توسعه باشد؛ بنابراین، با تفسیری پویا از جایگاه اداری و شأن مصوبات این سازمان، باید تلاش کرد تا این جایگاه تقویت شود و متناسب با اهداف و مأموریت‌های این سازمان ساخت.

واقعیت این است که بروز یا تشدید مشکلات محیط زیستی کشور و ناکارآمدی سازمان حفاظت محیط زیست در حفاظت موثر از محیط زیست، صرفاً از جایگاه سازمانی محل بحث این سازمان ریشه نمی‌گیرند؛ بلکه دلایل مختلفی مانند اجرای نامطلوب قوانین، ضعف اراده سیاسی دولت و کمبود منابع مالی و نیروی انسانی، کمبود صلاحیت‌های قانونی صریح برای سازمان، تعارض قوانین حفاظت محیط زیست با قوانین بهره‌برداری از محیط زیست، ضعف صلاحیت‌های مقررات‌گذاری، ساختار اداری و ترکیب نیروی انسانی نامتناسب (سلیمانی، ۱۳۹۲: ۱۶)، ضعف نظام نظارت و پایش (حاجی محمدی، ۱۴۰۰: ۱۲۲)، کمبود منابع فنی، مالی و انسانی، نادیده گرفتن قانون و حاکمیت نامطلوب قوانین محیط زیستی، ضعف همکاری میان‌سازمانی و اولویت بهره‌برداری و توسعه در نهادهای مختلف در این مشکلات نقش دارند؛ بنابراین، هیچ تضمینی وجود ندارد که تغییر جایگاه این سازمان بتواند مشکلات محیط زیستی

کشور را کاهش دهد؛ حتی با تبدیل این سازمان به یک وزارتخانه تخصصی، این وزارتخانه جدید به دلیل تداوم مشکلات اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و حقوقی در حفظ محیط زیست، همچنان در ایفای بهتر وظایف خود، چالش‌هایی خواهد داشت و قادر به تضمین کیفیت مطلوب محیط‌زیست نخواهد بود؛ پس بهتر است برای حل مشکلات محیط زیستی کشور، به‌جای دستکاری در جایگاه سازمانی سازمان حفاظت محیط زیست، اقدامات اساسی‌تری مانند: تسهیل اداری، مالی و فنی اجرای قوانین، تقویت اختیارات و پشتیبانی سیاسی و اجتماعی از سازمان انجام داد. در حال حاضر، حقوق محیط زیست کشور نیاز به راهکارهایی برای تقویت همکاری سازنده همه نهادهای عمومی و خصوصی در اجرای مصوبات و تصمیمات سازمان حفاظت محیط زیست به عنوان معاونت ریاست‌جمهوری و مرجع اصلی حفاظت محیط زیست دارد.

برای حل مسأله جایگاه سازمانی سازمان حفاظت محیط زیست در نظام اداری کشور، راهکاری که می‌تواند بخشی از مشکلات موجود را حل کند، حفاظت مشارکتی تحت نظارت مستمر این سازمان است. در این راهکار، همه دستگاه‌های اجرایی مرتبط با محیط زیست باید در حوزه مأموریت سازمانی خود ضمن بهره‌برداری پایدار، مکلف به حفاظت از اکوسیستم‌های تحت تصدی خود شوند؛ مثلاً وزارت جهاد کشاورزی باید جنگل، خاک و زمین را از لحاظ محیط زیستی حفظ کند. در این گزینه، وظایف تخصصی تقسیم می‌شود؛ اما مسأله این است که دستگاه‌های مختلف، تخصص‌های متفاوتی دارند و حفاظت محیط زیست، خود یک وظیفه تخصصی است. حفاظت از آب، خاک، هوا، تولید کالاها و انرژی پاک، هر کدام تخصص خاص خود را لازم دارد. از سوی دیگر، همه این دستگاه‌های اجرایی، نهادهایی اساساً بهره‌بردار هستند و مأموریت و دغدغه اصلی آنها، بهره‌برداری از محیط زیست است، نه حفظ آن.

برای رفع این مشکل، از آنجا که حفظ و بهره‌برداری از محیط زیست لازم و ملزوم یکدیگر بوده است؛ به‌ناچار باید با تجدیدنظر در ساختار و وظایف دستگاه‌های مرتبط با محیط زیست، وظایف و تخصص‌های جدیدی در زمینه حفاظت محیط زیست را در شمار مسئولیت‌های این دستگاه‌ها وارد کرد. این گزینه، راهکاری برای همبسته و همساز کردن وظیفه بهره‌برداری از محیط زیست و حفاظت از آن یا همان توسعه پایدار است. بدین‌منظور، باید سازوکارهای لازم برای تعامل، همکاری و هماهنگی در حفاظت محیط زیست میان دستگاه‌های مختلف با محوریت و نظارت سازمان حفاظت محیط زیست ایجاد شود.

جایگاه کنونی سازمان حفاظت محیط زیست، به گونه‌ای است که این سازمان را در مقام نهادی بی-طرف قرار می‌دهد (فریادی، ۱۳۹۷: ۱۱۵) تا اقدام به سیاست‌گذاری، پایش و نظارت بر عملکرد دیگر سازمان‌ها کند (دبیری، ۱۳۸۳: ۶)، (سلیمانی، ۱۳۹۲: ۱۸)، (حاجی محمدی و راد، ۱۴۰۰: ۱۴) که وظیفه تعیین رهنمودها و ضوابط و نظارت بر اجرایی‌شدن این ضوابط را برعهده دارد، تقریباً همانند وظایف سیاست‌گذاری و نظارتی که دو سازمان برنامه و بودجه و امور اداری و استخدمي انجام می‌دهند. در عمل نیز وظایف نظارتی سازمان از وظایف اجرایی آن بیشتر است؛ چرا که در عمل، تنها محدوده‌های اجرایی و عملیاتی که مشخصاً و منحصرأ در اختیار این سازمان قرار دارد، امور مناطق چهارگانه و حیوانات وحشی است که در مورد مدیریت مناطق چهارگانه هم فعال مایشاء نیست و باید با هماهنگی با وزارت جهاد کشاورزی عمل کند. در بقیه موارد محیط زیستی، این سازمان فقط ناظر است و مدیریت بخش یا حوزه-ای را برعهده ندارد؛ اما افزایش صلاحیت نظارتی سازمان حفاظت محیط زیست و سپردن تصدی اکوسیستم‌ها به خود وزارتخانه‌ها، می‌تواند تا حدودی مشکل جایگاه این سازمان و ارتباط آن با دیگر دستگاه‌ها را کاهش دهد. در این راهکار، دستگاه‌های مختلف ضمن بهره‌برداری مکلف می‌شوند تا با حفظ اکوسیستم‌های تحت تصدی خود، بهره‌برداری پایدار را تضمین کنند و سازمان حفاظت محیط زیست نیز نظارت مستمر بر این دستگاه‌ها داشته و در مواقع تخلف یا ترک فعل از سوی آنها باید بتواند واکنش لازم را در قالب توصیه، تذکر، اخطار، توقف فعالیت و پیگرد قانونی از طریق قوه قضائیه نشان دهد. چنین راهکاری به مفهوم عمومی‌بودن وظیفه حفظ محیط زیست مندرج در اصل ۵۰ قانون اساسی نزدیک‌تر است. اگر سازمان حفاظت محیط زیست به عنوان نهاد ناظر اصلی و دیگر نهادها به عنوان نهاد مجری حفظ محیط زیست تلقی شوند، بدان معنی است که این سازمان به عنوان معاونت رئیس‌جمهور، جایگاه حقوقی، اداری و سیاسی خاصی دارد که براساس آن می‌تواند وزارتخانه‌ها را مکلف به حفظ محیط زیست سازد و آنها هم در مسائل محیط زیستی باید از مقررات و خط‌مشی‌های این سازمان مجدانه پیروی کنند. بر اساس چنین تفسیری، معضل تعارض منافع میان وزارتخانه‌ها یا دیگر نهادها و سازمان حفاظت محیط زیست به‌طور چشمگیری کاهش می‌یابد، چرا که این نهادها آگاه هستند که در زمینه مسائل محیط زیستی، خود را باید با تصمیمات و مصوبات این سازمان سازگار کنند.

با توجه به اینکه حفظ محیط زیست امری فرابخشی بوده و مستلزم همبستگی و کوشش همه اشخاص عمومی و خصوصی است (رمضانی قوام آبادی، ۱۳۹۲: ۱۱۰)، امروزه همکاری همه اشخاص ذی‌ربط برای حفظ محیط زیست، تبدیل به یکی از رویکردها و ارزش‌های اصلی در حقوق و حکمرانی

محیط زیست شده است (فریادی، ۱۳۹۹: ۶۶۷) که بر طبق آن، همه اشخاص و نهادهای مرتبط با محیط زیست اعم از دولتی و غیردولتی باید در حفظ محیط زیست مسئولیت‌پذیر باشند (Newell, 2007: 274)، (مشهدی، ۱۳۹۵: ۷۲-۷۳). اگر وظیفه حفاظت محیط زیست، عمومی شود و همه اشخاص ذی‌ربط، برحسب توان و صلاحیت خود، مسئولیتی از مسئولیت‌های حفاظت محیط زیست را برعهده بگیرند، آنگاه سازمان حفاظت محیط زیست می‌تواند جایگاه واقعی خود را به عنوان نهاد ناظر و هماهنگ‌کننده در امر حفاظت محیط زیست بیابد؛ اما مشارکت این اشخاص، مستلزم بهره‌مندی از ابزارهای متناسب مانند اعطای صلاحیت‌های لازم، اجرای مشترک و توانمندسازی سازمانی است. حفاظت مشارکتی با نظارت سازمان، به چند دلیل راهکار مناسبی به نظر می‌رسد:

نخست اینکه، مدیریت اکوسیستم‌ها؛ امری فرابخشی و چندبعدی است و نمی‌توان آن را در صلاحیت تصدی صرفاً یک سازمان قرار داد. مدیریت همه حوزه‌های آب، خاک، هوا، گونه‌های زیستی و محیط زیست انسانی بسیار گسترده بوده و از توانایی یک سازمان واحد بیرون است. دوم اینکه، مدیریت هرکدام از اکوسیستم‌ها، یک امر تخصصی بوده و مدیریت امور تخصصی با توجه به مزایای تقسیم وظایف اداری بهتر است میان سازمان‌های تخصصی ذی‌ربط تقسیم شود. سوم اینکه، تقسیم وظایف تصدی و حفاظت از اکوسیستم‌ها میان دستگاه‌های ذی‌ربط با نظارت عالیه سازمان محیط زیست کمک می‌کند تا هر دستگاه برحسب صلاحیت تخصصی خود، امر حفاظت و بهره‌برداری را در اکوسیستم تحت تصدی خود مدیریت کند و همزمان، سازمان حفاظت محیط زیست نیز بر شیوه حفاظت محیط زیست در این دستگاه‌ها نظارت داشته باشد. به منظور مدیریت روابط دستگاه‌های اجرایی مختلف و سازمان حفاظت محیط زیست می‌توان کارگروه‌های اداری مشترک میان دستگاه‌ها ایجاد کرد. به عنوان مثال، ایجاد نوعی «محیط‌بان اداری» مانند ذی‌حسابی وزارت امور اقتصادی و دارایی در دستگاه‌های اجرایی با هماهنگی سازمان حفاظت محیط زیست با هدف ارزیابی مستمر وظایف دستگاه متبوع از لحاظ محیط زیستی، پیشنهاد قابل تأملی است (مشهدی و زابولی زواره، ۱۴۰۰: ۲۰۹).

در این الگو، سازمان باید بتواند به‌مانند سازمان بازرسی کل کشور بر کیفیت محیط زیست و رعایت مقررات محیط زیستی در کل کشور نظارت داشته باشد و قاطعانه با تخریب و آلودگی محیط زیست برخورد کند؛ بدین ترتیب که بر عملکرد دیگر دستگاه‌ها از لحاظ محیط زیستی نظارت کند و هنگامی که عملکرد دستگاهی را مطابق با ضوابط محیط زیستی تشخیص ندهد، هشدار لازم را به آن دستگاه داده و

در صورت تخطی از این اخطار با همکاری سازمان برنامه و بودجه، منابع مالی آن دستگاه را محدود کرده یا جهت پیگرد قضایی به مراجع قضایی معرفی کند.

هرچند که با تفسیری پویا از (ق. ح. ب. م. ز) مبنی بر مرجعیت اصلی این سازمان در حفاظت محیط زیست، و اصل ۵۰ قانون اساسی مبنی بر حفظ محیط زیست به عنوان وظیفه‌ای عمومی، می‌توان چنین جایگاهی برای سازمان حفاظت محیط زیست قائل شد؛ اما با این حال، به نظر می‌رسد قائل شدن به چنین تفسیری در دایره عمل، مشکلات اداری جدی می‌تواند در پی داشته باشد، مانند کمبود نیروی انسانی و توان تشکیلاتی، ناهماهنگی و مخالفت دستگاه‌های اجرایی دیگر با افزایش اختیارات نظارتی این سازمان. اگر سازمان را به عنوان نهاد ناظر بپذیریم، مشکلات اعمال نظارت در عمل هم باید در نظر گرفته شود؛ بدین نحو که دامنه نظارت در امور محیط زیستی، فراتر از نظارت مالی یا اداری است که سازمان حسابرسی یا سازمان بازرسی کل کشور انجام می‌دهد؛ بدین منظور، چارچوب‌های نظارت سازمان حفاظت محیط زیست باید مشخص و دقیق باشد. در این زمینه، حجم گسترده حضور دولت در فعالیت‌های اقتصادی می‌تواند یک مشکل اساسی باشد، چرا که بسیاری از شرکت‌های بزرگ آلاینده، دولتی هستند (مرادحاصل و مزینی، ۱۳۸۷: ۱۵)، (لسانی و همکاران، ۱۳۹۹: ۹۱۳) و طبیعتاً نظارت بر موسسات دولتی به دلیل تشریفات اداری و احیاناً مقاومت سازمانی، دشوارتر از نظارت بر موسسات خصوصی است؛ همچنین باید میان نظارت سازمان حفاظت محیط زیست و استقلال عمل دستگاه‌های اجرایی، توازن منطقی برقرار کرد و آنها را به همکاری موثر با این سازمان تشویق نمود. برای این منظور، فرهنگ سازمانی حاکم بر ادارات باید به سمت همکاری و پاسخگویی به نظارت‌های سازمان حفاظت محیط زیست سوق داده شوند تا نظارت این سازمان، یک عامل مزاحم و مانع‌ساز تلقی نشود.

با توجه به این موارد مطروح در این گفتار، پیش‌بینی می‌شود چنانچه تفسیر درستی از جایگاه خاص سازمان حفاظت محیط زیست به عنوان معاونت ریاست‌جمهوری انجام شده و هماهنگی مقتضی با این سازمان در اجرای قوانین و مقررات محیط زیستی ایجاد شود؛ آنگاه این سازمان می‌تواند جایگاه واقعی خود را در مدیریت حفاظت محیط زیست کشور پیدا کند و ابهام‌های بسیاری در مورد جایگاه این سازمان زدوده خواهد شد.

نتیجه‌گیری

یکی از چالش‌های حقوقی پیش روی سازمان حفاظت محیط زیست، شأن تصمیمات و مصوبات این سازمان و توانایی عملی آن در الزام دستگاه‌های بهره‌بردار به پیروی از مقررات محیط زیستی است. تصور برخی بر این است که عامل اصلی ناکامی این سازمان در اعمال قوانین محیط زیستی و چالش با دستگاه‌های بهره‌بردار، جایگاه سازمانی آن به عنوان معاونت ریاست‌جمهوری بوده است و در صورت تبدیل این سازمان به وزارتخانه محیط زیست، جایگاه و اعتبار سیاسی آن ارتقاء می‌یابد و چالش‌های مذکور برطرف می‌شوند. با این حال، تاکنون دلایل حقوقی قوی و قانع‌کننده‌ای برای تأثیر جایگاه سازمان حفاظت محیط زیست در بروز چالش با دستگاه‌های دیگر، اثبات ضعیف بودن جایگاه کنونی این سازمان و ارتقای جایگاه آن در صورت تبدیل به وزارتخانه محیط زیست ارائه نشده است و مشخص نیست در صورت تبدیل این سازمان به وزارت، تا چه اندازه مشکلات محیط زیستی کشور کاهش خواهند یافت.

جایگاه سازمانی سازمان حفاظت محیط زیست در سلسله‌مراتب اداری ایران، به‌خودی‌خود ایراد جدی ندارد و با ارائه تفسیری پویا از جایگاه سازمانی این سازمان، می‌توان استدلال کرد که این نهاد به عنوان معاونت ریاست‌جمهوری، جایگاه اداری مطلوب و متناسب را در سلسله‌مراتب اداری کشور دارد؛ چراکه اولاً جایگاه معاونت ریاست‌جمهوری به لحاظ حقوقی، کمتر از وزارتخانه نبوده و به عنوان نهادی ناظر و هماهنگ‌کننده، به‌خودی‌خود برای اعمال نظارت و پایش محیط زیستی توسط این سازمان مناسب است. دوم اینکه، دیگر معاونت‌های ریاست‌جمهوری بدون چالش خاصی در جایگاه سازمانی خود، وظایف خویش را در ارتباط با دیگر دستگاه‌ها انجام می‌دهند. سوم اینکه، اساساً در حال حاضر، عواملی فراتر از جایگاه سازمانی سازمان حفاظت محیط زیست در ناکارآمدی آن در حفاظت موثر از محیط زیست نقش دارند. به دلیل وجود مشکلات حقوقی، اقتصادی، اجتماعی و سیاسی متعدد در حفاظت موثر از محیط زیست، مانند ضعف ضمانت اجرای قوانین محیط زیستی، ناهماهنگی میان قوا در امر محیط زیست، کمبود منابع مالی و فنی لازم، حتی چنانچه این سازمان تبدیل به وزارتخانه هم شود، به دلیل تداوم مشکلات مذکور، این وزارتخانه همچنان در ایفای بهتر وظایف خود چالش‌هایی خواهد داشت و قادر به تضمین کیفیت مطلوب محیط زیست نخواهد بود.

در نتیجه، باید عنوان داشت که بهتر است به منظور تقویت جایگاه سازمانی و عملکرد سازمان حفاظت محیط زیست به جای دستکاری در جایگاه این سازمان و بی‌ثبات‌ساختن نظم اداری موجود، با تفسیری درست از جایگاه این سازمان براساس مفاد و روح قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست و

اصل ۵۰ قانون اساسی، این سازمان را به عنوان نهادی ناظر و دیگر دستگاه‌ها را تابع نظرات تخصصی این سازمان در امور محیط زیستی می‌توان تلقی کرد. همچنین به منظور بهبود عملکرد این سازمان، اولاً جایگاه کنونی این سازمان به لحاظ سیاسی و اداری، به رسمیت شناخته شده و مورد احترام دیگر دستگاه‌ها هم باشد. دوم اینکه، سازوکارها و صلاحیت‌های مقررات‌گذاری و نظارتی این سازمان درخصوص اعمال نظارت و پیشگیری در اکوسیستم‌های مختلف محیط زیست تقویت شود؛ به گونه‌ای که این سازمان بتواند قدرت بازدارنده را در پیشگیری از تخریب محیط زیست اعمال کند؛ چرا که ابزارهایی که قوانین محیط زیستی در اختیار این سازمان قرار می‌دهند، متناسب با جایگاه اداری و وظیفه ناظر بودن و تضمین حسن اجرای این قوانین نیست. شأن حقوقی مصوبات و تصمیمات این سازمان نیز در عمل متناسب با جایگاه اداری این سازمان نبوده و توسط برخی نهادهای شورایی مخدوش می‌شود.

سرانجام اینکه، به نظر می‌رسد با وجود جایگاه اداری مطلوب سازمان حفاظت محیط زیست، جایگاه سیاسی آن مطلوب نیست و به دلیل این ضعف جایگاه، در عمل، مصوبات و دستورات این سازمان نادیده گرفته می‌شود. در واقع، بخش عمده‌ای از مشکل جایگاه این سازمان، نگاه سیاسی و رویه اداری حاکم بر قوه مجریه است. آنچه سازمان حفاظت محیط زیست در حال حاضر نیاز مبرم دارد، تقویت اعتبار، جایگاه سیاسی و اجتماعی و پشتیبانی همه‌جانبه حکومت است تا این سازمان بتواند با اعتماد به نفس بیشتری، قوانین محیط زیستی را بدون کمترین چالش اعمال کند. با توجه به اینکه، مسأله جایگاه حقوقی و سازمانی سازمان حفاظت محیط زیست با وجود اهمیت آن کمتر مورد بررسی علمی واقع شده است؛ این مطالعه تلاش داشت تا زمینه بحث و بررسی بیشتر درخصوص این موضوع مهم حقوق اداری محیط زیست را فراهم کند و توجه مسئولان و پژوهشگران را به اهمیت تقویت جایگاه سیاسی و اداری و اختیارات این سازمان معطوف سازد.

فهرست منابع و مآخذ

۱. حاجی‌محمدی، محمد (۱۴۰۰). سیاهه چالش: چالش‌ها و راهکارها برای محیط زیست امروز ایران، تهران: انتشارات سازمان حفاظت محیط زیست.
۲. حاجی‌محمدی، محمد و نیما راد (۱۴۰۰). «مصاحبه با آقای عیسی کلانتری» در: کابینه سبز، تجربه مدیریتی مدیران سازمان حفاظت محیط زیست در دولت دوازدهم، تهران: انتشارات سازمان حفاظت محیط زیست.
۳. دبیری، فرهاد (۱۳۸۳). «اولویت حفاظت محیط زیست: موانع و راهکارها»، مجله اطلاع‌رسانی حقوقی، ش. ۸، ۷-۳.
۴. رفعتی‌پناه مهرآبادی، مهدی (۱۳۹۸). توسعه و تخریب: بررسی سیاست‌های محیط زیستی ایران طی برنامه‌های عمرانی (۱۳۲۷-۱۳۵۷).
۵. رضانی قوام‌آبادی، محمدحسین (۱۳۹۲). «حفاظت از محیط زیست در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران»، دیدگاه‌های حقوق قضایی، ش. ۶۳، ۹۳-۱۴۰.
۶. سلیمانی، الهه (۱۳۹۲). «اظهارنظر کارشناسی درباره طرح ادغام سازمان حفاظت محیط زیست و سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری»، گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۳۵۶۴.
۷. شاه‌بیک، حسین؛ حیدری، محمدجواد و محمد نوذری فردوسی (۱۴۰۱). «راهکار حقوقی رفع تعارض منافع در اجرای قوانین و مقررات حفاظت محیط زیست»، پژوهش‌های نوین حقوق اداری، سال ۴، ش. ۱۰، ۷۵-۹۹.
۸. عبدلهی، محسن و مسعود فریادی (۱۳۸۹). «تأملی بر چالش‌های حقوقی سازمان حفاظت محیط زیست ایران»، فصلنامه علوم محیطی، سال ۷، ش. ۴، ۱۸۰-۱۴۳.
۹. فریادی، مسعود (۱۳۹۷). «آسیب‌شناسی همکاری میان‌سازمانی در حفاظت محیط زیست در حقوق اداری ایران»، فصلنامه حقوق اداری، سال ۶، ش. ۱۶، ۱۰۹-۱۳۱.
۱۰. فریادی، مسعود (۱۳۹۹). «حکمرانی محیط زیستی»، در: دانشنامه سیاستگذاری حقوقی، انتشارات معاونت حقوقی ریاست جمهوری.
۱۱. لسانی، سیدبهباد و دیگران (۱۳۹۹). «راهکارهای حفاظت از محیط زیست در فعالیت‌های اقتصادی در ایران»، فصلنامه مطالعات حقوق عمومی، دوره ۵۰، ش. ۳، ۸۹۹-۹۲۰.

۱۲. مرادحاصل، نیلوفر و امیرحسین مزینی (۱۳۸۷). «ارزیابی نقش دولت در چالش‌های زیست‌محیطی ایران»، فصلنامه علوم و تکنولوژی محیط زیست، دوره ۱۰، ش. ۴، ۱۱-۲۳.
۱۳. مشهدی، علی (۱۳۹۵). «دولت و محیط زیست: از رویکردهای بدون دولت تا رویکردهای مشارکتی»، فصلنامه دولت‌پژوهی، سال ۲، ش. ۸، ۵۹-۸۰.
۱۴. مشهدی، علی و فاطمه زابولی زواره (۱۴۰۰). «امکان‌سنجی تشکیل وزارت محیط زیست در نظام حقوقی ایران»، فصلنامه علوم و تکنولوژی محیط زیست، ش. ۱۰، ۲۱۰-۱۹۵.
۱۵. هاشمی، سیدمحمد (۱۳۷۷). حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد دوم، چاپ سوم، تهران: نشر دادگستر.

16. Medauar, Odete (2018). *Direito Administrativo modern*, 21^a edição, Belo Horizonte: Fórum.

17. Newell, Peter (2007). "Environmental governance", in Mark Bevir (ed): *Encyclopedia of governance*, UK: SAGE Publications.

18. Prieur, Michel 2011. De l'urgente nécessité de reconnaître le principe de "Non Régression" en droit de l'environnement, IUCN Academy of Environmental Law e-Journal Issue 2011, 1.

19. United Nations (1972). *Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment*, Stockholm, A/CONF. 48/14/KeV. 1.

20. UNFCCC, The Paris agreement, CCC/CP/2015/10, (Adopted 12 December 2015).

21. UNGA, Resolution adopted by the General Assembly on 27 July 2012, "The future we want", A/RES/66/288.