فصلنامه حقوق اداری (علمی - پژوهشی)

سال ششم، شماره ۱۶، پائیز ۱۳۹۷

آسیب‌شناسی همکاری میان‌سازمانی در حفاظت محیط زیست در حقوق اداری ایران

مسعود فریادی[۱]

تاریخ دریافت: ۱۳۹۷/۰۳/۲۷

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۷/۰۶/۱۵

چکیده

اصل پنجاه قانون اساسی ایران با تأکید بر عمومی بودن وظیفه حفاظت محیط زیست، مشارکت کلیه نهادهای ذیربط و ایجاد نظام حقوقی مقتضی برای این منظور را ضروری می‌داند. در دهه اخیر قانونگذار عادی نیز تلاش کرده است تا با تصویب قوانین لازم زمینه حقوقی مشارکت عموم نهادهای مرتبط را در حفاظت محیط زیست فراهم کند. همکاری میان‌سازمانی یک ضرورت اساسی برای حفاظت موثر محیط زیست است، اما آیا حقوق اداری ایران توانسته است تا سازوکارهای لازم برای تسهیل این همکاری را فراهم آورد یا نه؟ مطالعه ساختار اداری حقوق محیط زیست و اداری ایران نشان می‌دهد که مشارکت و همکاری همه نهادهای مرتبط در حفاظت محیط زیست با برخی موانع نهادی مانند ناکافی بودن صلاحیت‌های سازمانی و ضعف در نظام همکاری و هماهنگی میان‌سازمانی روبه‌روست؛ بنابراین یکی از ضروریات تضمین اجرای اصل ۵۰ قانون اساسی، اصلاح ساختار اداری حفاظت محیط زیست با رویکرد تقویت همکاری میان‌سازمانی است. این مقاله با رویکردی توصیفی-تحلیلی به آسیب‌شناسی همکاری میان-سازمانی در حفاظت محیط زیست پرداخته و تلاش می‌کند تا پیوندی میان حقوق محیط زیست و حقوق اداری ایجاد کند.

کلید واژه‌ها: همکاری سازمانی، مشارکت محیط زیستی، حقوق اداری محیط زیست، حقوق محیط زیست.

۱. عضو هیات علمی دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه مازندران، faryadim@gmail.com

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-04]

مقدمه

یکی از مهمترین چالش‌های حقوق اداری، تفکیک صلاحیت‌های اداری سازمان‌های مختلف است. قوانین اداری باید صلاحیت مدیریت امور عمومی مختلف را میان سازمان‌های مرتبط به نحو مطلوب تقسیم کند. چنانچه محدوده یک امر عمومی به لحاظ تخصصی روشن باشد، تفکیک و تعیین صلاحیت سازمانی برای مدیریت آن امر آسان خواهد بود اما چنانچه یک امر عمومی محدوده فراگیر و ماهیتی چند بعدی داشته باشد، به دلیل تلاقی با صلاحیت‌های نهادهای مختلف، تعیین و تفکیک دقیق صلاحیت‌های سازمانی برای مدیریت آن امر دشوار خواهد شد. حفاظت محیط زیست نیز ماهیتا یک امر عمومی گسترده و فرابخشی بوده و تعیین صلاحیت‌های حفاظت محیط زیست میان نهادهای مختلف نقطه پیوند حقوق محیط زیست و اداری را تشکیل می‌دهد. طبق اصل صلاحیت هر یک از نهادهای عمومی باید در چارچوب صلاحیت تخصصی خود عمل کنند و این چارچوب‌ها باید مشخص باشد اما تفکیک دقیق صلاحیت‌های تصدی به حفاظت محیط زیست نیز به دلیل گستردگی و درهم تنیدگی حوزه‌های مختلف محیط زیست طبیعی و انسانی آسان نیست؛ بنابراین نظام حقوقی باید صلاحیت‌های همه نهادهای مرتبط با محیط زیست را مشخص کند.

در حقوق ایران حفاظت محیط زیست یک وظیفه عمومی است و ماهیت فرابخشی و چند بعدی امر حفاظت محیط زیست نیز عمومی بودن این وظیفه را ایجاب می‌کند؛ بنابراین وظیفه حفاظت محیط زیست الزاما نباید مختص یک سازمان واحد باشد و ایفای بهتر این وظیفه اساسی سازوکارهای حقوقی و اداری مشخصی را برای تعیین وظایف هر یک از نهادهای مختلف در این زمینه ایجاب می‌کند. با این حال، نظام حقوقی ایران وظایف اساسی حفاظت محیط زیست را بر عهده یک سازمان مشخص با عنوان سازمان حفاظت محیط زیست قرار داده است؛ بنابراین مسأله اصلی مقاله این است که آیا نظام اداری مطلوب برای همکاری میان‌سازمانی در حفاظت محیط زیست در حقوق اداری و محیط زیست ایران ایجاد شده است؟ آیا اختصاص وظیفه اساسی حفاظت محیط زیست به یک سازمان واحد، با عمومی بودن این وظیفه طبق اصل ۵۰ قانون اساسی تعارضی ندارد؟ اساسا آیا نهادهای مختلف می‌توانند در حفاظت محیط زیست مشارکت داشته باشند و مشارکت آنها به لحاظ اداری چگونه باید سازمان‌دهی شود؟ نظام حقوقی در تعیین نقش هر یک از نهادهای عمومی مرتبط با محیط زیست از

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-04]

چه الگویی تبعیت می‌کند و آیا در مسئول ساختن این قبیل نهادها در حفاظت محیط زیست موفق عمل کرده است یا نه؟

بررسی نظام حقوق محیط زیست ایران نشان می‌دهد که این نظام حقوقی در سال‌های اخیر به سمت افزایش مشارکت و همکاری میان‌سازمانی در حفاظت محیط زیست گرایش یافته اما در عمل تحقق هدف اصل ۵۰ در عمومی بودن این وظیفه با چالش‌های اداری خاصی روبه‌رو است. چرا که رویکرد کلی نظام حقوقی ایران نسبت به حفاظت محیط زیست، فرابخشی نیست و نظام عمومی و فراگیر برای مدیریت یکپارچه حفاظت محیط زیست ایجاد نمی‌کند. با وجود تصویب قوانین متعدد در حوزه‌های مختلف محیط زیستی، هنوز حوزه‌های صلاحیتی سازمان حفاظت محیط زیست محدود است و همه بخش‌ها و نهادهای مرتبط با محیط زیست لزوما در حفاظت از آن نقش موثر ندارند. در این مقاله با بررسی چالش‌های ساختار اداری ایران در همکاری میان‌سازمانی برای حفاظت محیط زیست، چنین نتیجه‌گیری می‌شود که ایفای بهتر وظیفه عمومی حفاظت محیط زیست به دلیل وجود این موانع قابل تضمین نیست و برای رفع این موانع انجام اقدامات متعددی مانند تقویت صلاحیت‌های سازمان حفاظت محیط زیست، افزایش وظایف و اختیارات نهادهای مختلف مرتبط با محیط زیست و ایجاد نظامی کارآمد برای همکاری میان آنها ضروری است. هدف این مقاله ارائه الگویی برای همکاری میان‌سازمانی در حفاظت محیط زیست به وسیله درونی ساختن حفاظت از محیط زیست در چارچوب وظایف سازمانی هر یک از نهادهای مرتبط و سازمان‌دهی مدیریت هماهنگی میان نهادهای مرتبط با محیط زیست است.

۱. ساختار اداری حفاظت محیط زیست در ایران

به دلیل ماهیت فراگیر و پیچیده اکوسیستم‌ها و درهم‌تنیدگی محیط زیست طبیعی و انسانی، حفاظت محیط زیست به عنوان یک امر فرابخشی باید توسط نهادها و بخش‌های مختلفی صورت گیرد. حال حقوق اداری ایران چگونه عمومی بودن وظیفه حفظ محیط زیست را از یکسو و تفکیک وظیفه حفاظت محیط زیست میان نهادهای مختلف را تنظیم و تضمین می‌کند. در این گفتار شیوه تقسیم وظایف محیط زیستی میان نهادهای مختلف مرتبط مورد بحث قرار گرفته و این نتیجه حاصل می‌شود

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-04]

که حقوق اداری ایران در تعیین و تفکیک نقش و مسئولیت نهادهای مرتبط با محیط زیست چندان موفق نبوده است.

۱-۱. تک‌بخشی بودن حفاظت محیط زیست

کدام دسته از نهادها باید در حفاظت محیط زیست مشارکت داشته باشند؟ در دهه‌های اخیر با تشدید مشکلات محیط زیستی، مسائل محیط زیستی از حوزه‌های محدود حفاظت از حیات وحش و کنترل آلودگی به حوزه‌های گسترده‌تر توسعه پایدار، عدالت محیط زیستی و مشارکت مردمی در مدیریت محیط زیست توسعه یافت که بدین ترتیب به دلیل تخصصی و گسترده بودن این امور، ایجاد نهادهای تخصصی لازم برای حفاظت محیط زیست ضروری می‌نمود (Fisher, 1994: 449).

در نتیجه به‌ویژه پس از تأکید اعلامیه ۱۹۷۲ استکهلم درخصوص محیط زیست انسان، تأسیس نهادی تخصصی برای حفاظت محیط زیست در بسیاری از دولت‌ها در قالب وزارتخانه یا قالب سازمانی دیگری برای حفاظت محیط زیست مورد توجه واقع شد (Driesen, 2010: 204). در ایران نیز با تصویب قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست (۱۳۵۳/۳/۲۸)، سازمان حفاظت محیط زیست عهده‌دار این وظیفه گشت.

اشخاص حقوق عمومی تابع اصل صلاحیت هستند و باید در حدود صلاحیت قانونی خود، یعنی در حوزه اموری که به موجب قانون جزو اختیارات و وظایف آنها آمده است، عمل کنند (طباطبائی مؤتمنی، ۱۳۸۷: ۳۰۲-۳۰۳). اما به نظر می‌رسد مدیریت حفاظت محیط زیست از این اصل فراتر رفته است و به دلیل گستردگی، در قالب یک امر عمومی مشخص که بتوان مدیریت آن را به یک نهاد مشخص واگذار کرد نمی‌گنجد.

در واقع با درک وابستگی اکوسیستم‌ها به هم و ناممکن بودن تفکیک میان آنها و نیز پیوند عوامل انسانی مانند اقتصاد و اجتماع، حفاظت محیط زیست از مدیریت تک‌بعدی اکوسیستم‌ها به مدیریت یکپارچه و چند بخشی محیط زیست تحول یافته است (Hennessey & Soden, 1999: 29).

این رویکرد حفاظت اکوسیستمی به لحاظ اداری بر مشارکت همه نهادهای مرتبط با محیط زیست در حفاظت از آن مبتنی است. با توجه به این نکته دولت‌ها به انجام اقدامات گسترده و چند بعدی برای حفاظت از کلیت محیط زیست و اعمال مدیریت منسجم و یکپارچه امور محیط زیستی روی آورده و

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-04]

همزمان نهادهای عمومی و خصوصی مختلفی را درگیر این امر می‌سازند. به همین دلیل امروزه هماهنگ‌سازی کلیه نهادهای مرتبط با محیط زیست، به‌ویژه اقتصادی و اجتماعی از اصلی‌ترین اولویت‌ها محسوب می‌شود. این تحول، شکل‌گیری مفهوم جدیدی از دولت را نشان می‌دهد که باید رعایت ارزش‌های محیط زیستی را در کلیت ساختار خود تضمین کرده و کلیه نهادهای خود را مسئول حفاظت محیط زیست سازد. ساده‌ترین روش تعیین صلاحیت‌های محیط زیستی نهادها بر اساس ماهیت اکوسیستم‌ها و منابع طبیعی است (Gilbert, 1988: 188). بدین ترتیب که مدیریت امور آب، خاک، هوا، پوشش گیاهی و جانوری و دیگر اکوسیستم‌ها را به ترتیب تفکیک و به نهادهای متولی آنها واگذار کرد. اما در عمل اجرای این روش به سادگی ممکن نیست. چرا که اکوسیستم‌ها به سادگی قابل تفکیک از هم نبوده و وضعیت هر یک در دیگری اثر می‌گذارد. به همین منظور رویکرد مناسب برای مدیریت این مسأله را در مدیریت مشترک اکوسیستم‌ها جستجو می‌کنند (Meffe *et al*. 2002: 185,203). بدین ترتیب که فرایند همکاری و موضوعاتی که باید با همکاری نهادها مدیریت شوند، باید دقیقاً مشخص شده و نهادی دائمی برای هماهنگی نهادهای ذیربط متشکل از نمایندگان این نهادها ایجاد شود. در نظام حقوقی ایران، معیارهای مشخصی برای شناسایی و تفکیک نهادهای مسئول در زمینه حفظ محیط زیست وجود ندارد. این امر تا حدود زیادی به چند پارچه بودن حوزه‌های مختلف محیط زیست مانند آب، هوا و پوشش گیاهی از یکسو و پراکندگی وظایف میان‌سازمانی و نبود همکاری میان‌سازمانی موثر برمی‌گردد. ابعاد سازمانی دولت در ایران از دهه ۴۰ گسترش یافت و وزارتخانه‌های متعددی تأسیس شد (مرکز مطالعات و پژوهش‌های سازمانی، ۱۳۷۲: ۱۱–۲۷). بسیاری از وزارتخانه‌ها و سازمان‌های توسعه‌ای که به نحوی با محیط زیست ارتباط داشتند در دهه‌های ۴۰ و ۵۰ خورشیدی با هدف توسعه امور اقتصادی و اجتماعی کشور تأسیس شدند بدون آنکه از صلاحیت حفاظت محیط زیست بهره‌مند شوند مانند وزارت کشاورزی،[۱] وزارت صنایع،[۲] وزارت نیرو،[۳] وزارت امور اقتصادی و

۱. قانون وظایف وزارت کشاورزی (۱۳۴۷/۱/۲۷)
۲. قانون تشکیل وزارت صنایع و معادن (۱۳۵۳/۵/۱)
۳. قانون تاسیس وزارت نیرو (۱۳۵۳/۱۱/۲۸)

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-04]

دارایی،[۱] وزارت راه،[۲] وزارت مسکن و شهرسازی،[۳] شرکت ملی نفت ایران؛[۴] یعنی سال‌هایی که حفاظت محیط زیست هنوز دغدغه جدی مدیریتی کشور نبود.

ماده ۱ قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست حفاظت محیط زیست را بر عهده سازمان حفاظت محیط زیست می‌گذارد و از این لحاظ این سازمان مرجع عام حفاظت محیط زیست در کشور تلقی می‌شود؛ در حالیکه مدیریت حوزه‌های محیط زیست مانند آب و خاک به نهادهای دولتی مختلفی سپرده شده است. با تشدید مشکلات محیط زیستی، قانونگذار توجه بیشتری به مسائل محیط زیستی در قوانین مختلف کرده و تلاش داشته است تا به تدریج حفاظت محیط زیست را در زمره مسئولیت-های سازمانی نهادهای مرتبط قرار دهد.[۵] در حال حاضر، نهادهای دولتی متعددی با حوزه‌های مختلف محیط زیست مرتبط هستند اما به لحاظ تخصصی صرفاً سازمان حفاظت محیط زیست مسئول حفظ محیط زیست تلقی می‌شود، در حالیکه دیگر نهادهایی که حیطه فعالیت آنها به نوعی با محیط زیست ارتباط دارد، اصالتاً و اساساً متصدی حفظ محیط زیست نیستند بلکه این سازمان‌ها نهادهایی توسعه‌ای و بهره‌بردار هستند که هدف غایی آنها توسعه حوزه تخصصی خودشان است نه حفاظت محیط زیست که قانونگذار صراحتا آن را بر عهده سازمان حفاظت محیط زیست می‌گذارد. این نهادها اگر اتفاقاً هم اقداماتی در جهت حفظ محیط زیست انجام می‌دهند، صرفاً تا حدی است که فعالیت‌های تخصصی خود را توسعه دهند نه اینکه الزاماً دغدغه حفاظت از یکپارچگی و پایداری محیط زیست را داشته باشند، مانند وزارت جهاد کشاورزی که متصدی حفاظت از جنگل‌ها و منابع آبزی[۶] است اما تا حدی از این منابع حفاظت می‌کند که بهره‌برداری پایدار از آنها را تضمین کند. البته در برخی موارد قانون وظیفه حفظ بخشی از محیط زیست را به نهادی خاص واگذار می‌کند، اما در برابر سازوکارهای حفاظتی لازم را در اختیار این نهاد قرار نمی‌دهد. به عنوان نمونه می‌توان از سازمان بنادر و دریانوردی[۷]

---

۱. قانون تشکیل وزارت امور اقتصادی و دارایی (۱۳۵۳/۴/۲۴)

۲. قانون تغییر نام «وزارت راه» به «وزارت راه و ترابری» و تجدید تشکیلات و تعیین وظایف آن (۱۳۵۳/۴/۲۴)

۳. قانون تغییر نام وزارت آبادانی و مسکن به وزارت مسکن و شهرسازی و تعیین وظایف آن (۱۳۵۳/۴/۱۶)

۴. قانون نفت (۱۳۵۳/۵/۸)

۵. به عنوان مثال بند ۴ جزء (الف) ماده ۳ قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت (۱۳۹۱/۲/۱۹).

۶ . قانون حفاظت و بهره‌برداری از منابع آبزی، (۱۳۷۴/۶/۱۴)

۷. مواد ۵ و ۷ قانون حفاظت از دریاها و رودخانه‌های قابل کشتیرانی در مقابل آلودگی به مواد نفتی (۱۳۸۹/۵/۲۷)

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-04]

و سازمان شیلات[۱] مثال زد که اختیارات لازم برای حفاظت موثر از محیط زیست دریایی را ندارند؛ در حالیکه سازمان حفاظت محیط زیست مرجع حفاظت از محیط زیست دریایی شناخته می‌شود.[۲]

هماهنگ‌سازی اقدامات مختلف این نهادها در خصوص حفاظت محیط زیست مسأله دیگری است و چنانچه سازوکار اداری موثر و منظم برای این منظور ایجاد نشود، عملاً همکاری و هماهنگی میان آنها دشوار خواهد بود؛ بنابراین نظام حفاظت محیط زیست ایران تک‌بخشی است، چرا که توسط دولت مرکزی و آن هم عمدتاً توسط سازمان حفاظت محیط زیست انجام می‌شود.

۱-۱-۱. صلاحیت ناکافی سازمان حفاظت محیط زیست

سازمان حفاظت محیط زیست به موجب ماده ۱ قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست وابسته به ریاست جمهوری و دارای شخصیت حقوقی است که زیر نظر شورای عالی حفاظت محیط زیست فعالیت می‌کند. موقعیت سازمانی این نهاد به عنوان معاونت ریاست جمهوری در حد خود موقعیتی بالا در سلسله مراتب اداری ایران دارد و بدین جهت جایگاه آن به عنوان معاونت ریاست جمهوری، و نه وزارتخانه‌ای در بدنه هیأت وزیران، به این سازمان کمک می‌کند تا نقش یک سازمان بی‌طرف و ناظر بر اعمال دیگر وزارتخانه‌ها را ایفا نموده و مدیریت یکپارچه محیط زیست را پیگیری کند اما در برابر صلاحیت و شأن سازمانی آن در الزام دیگر نهادها به رعایت ضوابط محیط زیستی و نظارت‌پذیری آن در مقابل مجلس شورا محل نقد است (عبدالهی و فریادی، ۱۳۸۹: ۱۵۰-۱۵۱). با وجود آنکه این سازمان، مرجع عام حفاظت محیط زیست شناخته می‌شود، اما از صلاحیت لازم برای نظارت بر بسیاری از حوزه‌های موثر بر محیط زیست مانند آب، خاک، تولید صنعتی و کشاورزی، نیرو و مسائل اقتصادی و اجتماعی برخوردار نیست.[۳]

۲-۱-۱. ناکافی بودن صلاحیت وزارتخانه‌ها

توزیع صلاحیت تصدی حفاظت محیط زیست در نظام اداری از الگوی مشخصی پیروی نکرده است؛ در حالیکه وزارتخانه‌های مهم امور اقتصادی، فرهنگ، کار و رفاه اجتماعی هیچ مسئولیت قانونی

---

۱. بند ۳ ماده ۳ قانون حفاظت و بهره‌برداری از منابع آبزی (۱۳۷۴/۶/۱۴)

۲. ماده ۲۴ قانون حفاظت از دریاها و رودخانه‌های قابل کشتیرانی در مقابل آلودگی به مواد نفتی

۳. در نظام حقوقی کانادا، مسئولیت نظارت و ارزیابی عملکرد محیط زیستی نهادهای مختلف بر عهده کمیسیونر محیط زیست و توسعه پایدار وابسته به دیوان محاسبات این کشور قرار دارد (Valiante, 2007: 81).

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-04]

صریحی در حیطه حفاظت محیط زیست ندارند، قانونگذار شمار معدودی از وزارتخانه‌ها را متصدی امور مرتبط با محیط زیست ساخته است بدون آنکه صلاحیت کافی برای حفاظت موثر از حوزه‌های تحت تصدی در اختیار این نهادها قرار دهد. عمده این وزارتخانه‌ها عبارتند از:

۱. وزارت جهاد کشاورزی: این وزارتخانه مدیریت بخش کشاورزی، جنگل‌ها، مراتع، آبخیزها و شیلات را بر عهده دارد.[۱] اما وظایف محیط زیستی این وزارتخانه در حفظ جنگل‌ها و منابع آبزی (البته با اولویت بهره‌برداری) تمرکز یافته و در زمینه حفاظت از منابع کشاورزی مانند آب، خاک و پوشش گیاهی و همچنین الزام به کشاورزی پایدار سازوکارهای الزام‌آوری ایجاد نشده است.

۲. وزارت نیرو: این وزارتخانه مدیریت منابع آب و انرژی‌های فسیلی و نو را بر عهده دارد. بندهای ماده ۱ قانون تاسیس وزارت نیرو وظایف متعددی را بر عهده این وزارتخانه می‌گذارد که اکثراً دارای آثار محیط زیستی هستند مانند مقررات‌گذاری و مدیریت امور انرژی؛ نظارت بر نحوه استفاده از انواع انرژی و کنترل بهره‌برداری از منابع آب. با این حال سازوکارهای لازم برای اعمال ملاحظات محیط زیستی در اجرای این وظایف و تبدیل حفظ محیط زیست به عنوان هدف اصلی فعالیت این وزارتخانه ایجاد نشده است.

۳. وزارت صنعت، معدن و تجارت: این وزارتخانه به موجب ماده ۲۳ قانون تمرکز امور صنعت و معدن و تشکیل وزارت صنایع و معادن (۱۳۷۹/۱۰/۶)، صدور مجوز تأسیس و بهره‌برداری از واحدهای تولیدی صنعتی و معدنی با رعایت مقررات زیست محیطی را بر عهده دارد. اما در زمینه همساز ساختن تجارت با حفاظت محیط زیست وظایف خاصی ندارد. این وزاتخانه می‌توانست با اصلاح فرایندهای استقرار و تولید کالاهای همساز با محیط زیست، توسعه صنایع و فناوری‌های پاک و کاهش وابستگی به منابع طبیعی نقش مهمی در حفاظت محیط زیست ایفا کند.

٤. وزارت نفت: مدیریت امور نفت، گاز و پتروشیمی به عنوان صنعتی که آثار محیط زیستی زیادی دارد به موجب قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت (۱۳۹۱/۲/۱۹) بر عهده وزارت نفت قرار گرفته است. ماده ۳ این قانون، وظایف این وزارتخانه را عنوان می‌کند اما اجرای موثر اهداف این ماده سازوکارهای حقوقی مشخصی را برای الزام به رعایت ملاحظات محیط زیستی در بخش نفت، گاز و

۱. ماده ۱ قانون تشکیل وزارت جهاد کشاورزی (۱۳۷۹/۱۰/۶)

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-04]

پتروشیمی مانند ضوابط محیط زیستی احداث تأسیسات نفت، گاز و واحدهای پتروشیمی لازم دارد که باید ایجاد شوند.

۲-۱. دولتی بودن حفاظت محیط زیست

عمومی بودن وظیفه حفاظت محیط زیست اقتضای آن را دارد تا همه نهادهای مرکزی و محلی در سراسر پهنه جغرافیایی کشور در این امر مشارکت موثر داشته باشند اما حفاظت محیط زیست طی چندین دهه گسترش آن، همواره یک امر دولتی بوده و توسط نهادهای دولت مرکزی مدیریت شده و بسیاری از صلاحیت‌های قانونی حفاظت محیط زیست در نهادهای دولتی مرکزی تجمع یافته است. با پذیرش تمرکززدایی اداری در حقوق ایران طبق اصول ۶ و ۱۰۰ قانون اساسی و قانون شهرداری‌ها (۱۳۳۴/۴/۱ با اصلاحات بعدی) برخی اختیارات در خصوص مدیریت امور محلی به نهادهای محلی سپرده شده است اما تمرکززدایی مدیریت محیط زیست به طور مطلوبی صورت نگرفته و نهادهای محلی یعنی شوراها و شهرداری‌ها نقش بسیار ناچیزی در مدیریت امور محیط زیستی محلی دارند. در بسیاری از موارد نیز وظایف و اختیارات دولت مرکزی و نهادهای محلی به روشنی تفکیک نشده است (وزیری کرمانی، ۱۳۸۸: ۱۰۴). جایگاه شهرداری‌ها در مدیریت محیط زیست شهری و محلی بطور کلی ناچیز و محدود به حفظ بهداشت شهری (بند ۲۰ ماده ۵۷ قانون شهرداری‌ها)،[۱] مدیریت پسماند (ماده ۷ قانون مدیریت پسماندها)، مدیریت حمل و نقل (ماده ۲ آیین‌نامه اجرایی قانون توسعه حمل و نقل عمومی و مدیریت مصرف سوخت (۱۳۸۷/۶/۷) است؛ در حالیکه امور شهری در موارد متعددی با محیط زیست ارتباط می‌یابند اما شهرداری‌ها اختیارات لازم برای مدیریت این مسائل مختلف را ندارند. بدین ترتیب اساساً مدیریت امور محیط زیستی محلی بر عهده نهادهای دولت مرکزی مستقر در محل بوده و نقش شوراها در این زمینه عملاً فرعی، حاشیه‌ای و فاقد جنبه‌های مدیریتی است.

به دلیل دولتی بودن حفاظت محیط زیست، کارامدی یا ناکارامدی دستگاه دیوانی دولت و توانایی آن در مدیریت مشکلات و بحران‌ها مستقیماً بر وضعیت محیط زیست تأثیر می‌گذارد. مشارکت همه نهادهای مرتبط با امر حفاظت محیط زیست، مستلزم تمرکززدایی محیط زیستی است که به موجب آن

---

۱. طبق ماده ۲۳ قانون تمرکز امور صنعت و معدن و تشکیل وزارت صنایع و معادن، صدور مجوز تأسیس و بهره برداری واحدهای تولیدی صنعتی و معدنی با رعایت مقررات زیست محیطی به عهده وزارت صنعت، معدن و تجارت قرار گرفته است.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-04]

نهادهای محلی از اختیار تصمیم‌گیری، اختیارات و توانایی‌های اجرایی و مالی لازم برای مشارکت موثر در حفاظت محلی از محیط زیست با توجه به شرایط محیطی هر منطقه بهره‌مند شوند.

۲. همکاری و هماهنگی میان‌سازمانی در حفاظت محیط زیست

در گفتار یکم مشخص شد که تفکیک مسئولیت نهادهای مختلف در حفاظت محیط زیست در بدنه اداری ایران دشوار است و این امر می‌تواند مدیریت حفاظت محیط زیست را با چالش روبه‌رو کند. حفاظت محیط زیست در میان دیگر حوزه‌های امور عمومی سرشت کاملا ویژه‌ای دارد؛ از یکسو لزوم حفظ یکپارچگی محیط زیست، اداره واحد و یکپارچه را ایجاب می‌کند (Cutanda, 2009: 134) اما از سوی دیگر به دلیل دشواری اعمال این شیوه مدیریت، به ناچار مدیریت فرابخشی و چند بعدی پیشنهاد می‌شود. در این گفتار چنین بحث می‌شود که با توجه به فرابخشی بودن حفاظت محیط زیستی، حل مسأله تفکیک صلاحیت‌های محیط زیستی مستلزم حداقل دو راهکار اداری است یعنی همکاری موثر نهادهای مرتبط و هماهنگی آنها در حفاظت محیط زیست.

۱-۲. همکاری در حفاظت محیط زیست

امروزه حفاظت محیط زیست بیش از دیگر حوزه‌های مدیریت امور عمومی به شفافیت، تصمیم‌گیری مشارکتی و انعطاف سازمانی نیاز دارد (Gunningham, 2009: 146). این رویکرد می‌تواند قانونگذار را در تنظیم امور فرابخشی از طریق مسئول ساختن و مشارکت دادن نهادهای مرتبط در این امور راهنمایی کند (هنری، ۱۳۸۶: ۷۲۷). رویکرد همکاری، راهکار مناسبی برای حل مشکل نحوه تفکیک صلاحیت سازمانی در حفاظت محیط زیست است؛ چرا که پراکندگی امور در چند سازمان، شیوه خاصی از مدیریت را ایجاب می‌کند. نمونه‌ای از اتخاذ چنین رویکرد را در برخی از قوانینی که به تنظیم امور فرابخشی می‌پردازند می‌توان ملاحظه کرد که طی آن نهادهای متعددی مسئولیت‌های مختلفی بر اساس صلاحیت سازمانی خود بر عهده می‌گیرند.[۱] به عنوان مثال می‌توان به قانون مدیریت پسماند اشاره کرد که همزمان نهادهای متعددی را در امر مدیریت پسماند مسئول می‌سازد.

---

۱. در ایران به عنوان مثال ماده ۹ *قانون توسعه و حمایت از صنایع دریایی* (۱۳۸۷/۲/۱۵) و بند (ب) ماده ۱۹۱ قانون برنامه پنجم توسعه (۱۳۸۹/۱۰/۱۵). در حقوق انگلستان در کنار سازمان محیط زیست، امور مواد غذایی و روستایی، نهادهای متعددی در زمینه حفظ محیط زیست فعال هستند. نخست وزیر و کمیته دائمی کابینه در زمینه خط مشی‌های محیط زیستی به هماهنگ

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-04]

همکاری و مشارکت در اداره امور محیط زیستی، مدیریت این حوزه‌های فرابخشی را تسهیل می‌کند و مشروعیت تصمیم‌های اتخاذ شده را افزایش داده و میزان اختلاف و تعارض در مفاد تصمیم‌ها را کاهش می‌دهد؛ همچنین کیفیت تصمیم‌های اتخاذ شده را از لحاظ اطلاعات مورد استناد و آگاهی از وضعیت‌های مختلف و راه‌حل‌های پیشنهادی متعدد ارتقاء می‌دهد. با این حال ترویج مشارکت و همکاری در مدیریت حفاظت محیط زیست، مستلزم سازوکارهای حقوقی مشخصی است تا آیین مشارکت و همکاری نهادها را تعیین کند.

۱-۱-۲. نهادینه‌سازی فرایند همکاری

تخصیص صلاحیت اداری به یک سازمان به معنای آن نیست که این سازمان در اجرای وظیفه خود با دیگر نهادهای مرتبط نباید همکاری داشته باشد. نظام حقوقی برای مشارکت دادن نهادهای مختلف مرتبط در حفاظت محیط زیست، باید زمینه‌ها و آیین همکاری میان این نهادها را مشخص کند تا ضمن تسهیل فعالیت آنها، از پراکنده‌کاری اداری پیشگیری کند. نخستین سازوکار اعطای صلاحیت‌های همکاری در حفاظت محیط زیست است. نهادها در امر همکاری با دیگر نهادها تابع اصل صلاحیت هستند و قانون باید اجازه همکاری با دیگر دستگاه‌ها را صادر کند. قانون هنگامی که نهادها را ملزم به همکاری می‌کند، باید آیین همکاری را مشخص سازد. بنابراین به منظور ارتقای همکاری میان‌سازمانی باید صلاحیت‌های قانونی در همکاری میان‌سازمانی را افزایش داد.

منظور از مشارکت و همکاری همه نهادها در حفاظت محیط زیست بدین معنا نیست که نهادهای مختلف دقیقاً مانند سازمان حفاظت محیط زیست عمل کرده و بخشی از وظایف سازمانی آن را بر عهده بگیرند؛ بلکه همه نهادهای مرتبط باید بر طبق صلاحیت و تخصص سازمانی خود و نوع

ساختن نهادها و حل و فصل اختلافات آنان در خصوص مسائل محیط زیستی می‌پردازد. همچنین در هر سازمان عمومی نیز، مقام مسئولی برای بررسی آثار محیط زیستی اقدامات آن نهاد تعیین می‌شود (Steele, 1998: 2-4) و (Hughes, 1992: 54).

در حقوق آمریکا نیز نهادهای مختلفی مانند آژانس حفاظت محیط زیست، وزارت انرژی، اداره ماهیگیری و حیات وحش وابسته به وزارت کشور و اداره امور اقیانوسی و اتمسفری وابسته به وزارت بازرگانی عهده‌دار حفاظت محیط زیست هستند که توسط دولت هماهنگ می‌شوند (Coenen, 2009: 2). مواد ۱۳ و ۱۴ قانون کنترل منسجم محیط زیستی کانتابریای اسپانیا نیز بر همکاری و مشارکت موثر نهادهای ذیربط در برنامه‌ریزی و کنترل محیط زیست تأکید دارد (Ley 17/2006). مواد ۲۰ و ۲۳ قانون حفاظت از گونه‌های گیاهی و جانوری اسپانیا بر همکاری نهادهای ذیربط در حفاظت از پارک‌های طبیعی تأکید کرده و یک کمیته میان‌سازمانی برای هماهنگی این نهادها تأسیس می‌کند (Ley 4/1989).

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-04]

فعالیت‌هایی که انجام می‌دهند، با استفاده از همه روش‌ها و ابزارهای حفاظتی موجود و قابل ایجاد، با سازمان حفاظت محیط زیست در حفاظت از همه حوزه‌های محیط زیست و پیگیری توسعه پایدار همکاری کنند. برای نهادینه‌سازی همکاری نهادی در حفاظت محیط زیست و مشارکت نهادهای مرتبط، نوعی الگوی سازمانی لازم است تا بر اساس آن بتوان صلاحیت‌های اختصاصی و مشترک را در رابطه با یک حوزه خاص محیط زیستی ایجاد کرد، به نحوی که همه سازمان‌های مرتبط با محیط زیست در حیطه تخصصی خود و در حدی که بر محیط زیست اثر می‌گذارند، عهده‌دار وظایف محیط زیستی باشند. این همکاری به شیوه‌های مختلفی می‌تواند انجام پذیرد مانند، گفتگو با بخش‌های مختلف، تصمیم‌گیری و اجرای مشترک قوانین و مقررات، انعطاف و سازگاری در اجرای مقررات و دادن اختیار خود تنظیمی به بخش‌های مختلف (Harrison, 1998: 52). بیشتر مواردی که نهادها در زمینه حفاظت از محیط زیست ملزم به همکاری شده‌اند عمدتاً شامل همکاری در تصمیم‌گیری و کنترل تخریب محیط زیست بوده است اما حفاظت محیط زیست شامل اقدامات متعددی مانند مطالعه و بررسی، آموزش و توسعه فرهنگی، مشارکت مردمی، توسعه فناوری، تعدیل و ترمیم محیط زیستی، تأمین مالی، اطلاع‌رسانی و پیشگیری است، بنابراین نظام حقوقی ایران در نهادینه‌سازی همکاری میان‌سازمانی خلاء جدی دارد.

۲-۱-۲. ارائه سازوکارهای حفاظتی

اعطای صلاحیت بدون ارائه ابزارهای حفاظتی و ایجاد تسهیلات فنی و مالی لازم برای همکاری در حفاظت محیط زیست کافی نیست (Davis & Puro, 1999: 34). با آنکه در دهه‌های اخیر قانونگذار متوجه ضرورت همکاری نهادهای مرتبط با محیط زیست شده اما در پیش‌بینی و تجهیز این نهادها به ابزارهای مقتضی، کوتاهی کرده است و همین امر یکی از موانع اصلی مشارکت و همکاری این نهادها در حفاظت محیط زیست است؛ چرا که این نهادها یا به دلیل نداشتن صلاحیت سازمانی و ابزارهای قانونی مناسب امکان مشارکت در حفاظت محیط زیست را نمی‌یابند و یا اینکه خط‌مشی سازمانی خاصی در این زمینه ندارند. به عنوان مثال از وزارت جهاد کشاورزی انتظار می‌رود تا با انجام تحقیق و توسعه، روش‌های جایگزینی برای کشاورزی ابداع کند که آثار سوء محیط زیستی کمتری داشته باشد؛ ارزیابی آثار محیط زیستی را در همه تصمیمات و اقدامات وزارتخانه ترویج دهد؛ مدیریت پایدار منابع

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-04]

کشاورزی را پیگیری کند و همکاری و هماهنگی با دیگر نهادهای مرتبط را در اولویت سیاست‌های خود قرار دهد؛ اما تحقق این اهداف مستلزم خط‌مشی‌گذاری و تأمین ابزارها و تسهیلات شایسته است.

تجویز اصل ۵۰ قانون اساسی این بستر قانونی را در حقوق ایران ایجاد کرده است که همزمان نهادهای مختلفی در حفاظت از حوزه‌های محیط زیستی مسئول شناخته شوند. البته از آنجا که همکاری میان‌سازمانی نوعاً امری زمان‌بر و هزینه‌بر بوده و الزاماً همیشه به همکاری و اتخاذ تدابیر مشترک نمی‌انجامد، این مسأله می‌تواند حفاظت محیط زیست را که نیازمند اقدام سریع و به‌موقع است با مانع روبه‌رو سازد؛ در حالی که مدیریت یک حوزه محیط زیست توسط یک نهاد مشخص می‌تواند با سرعت و هماهنگی درونی بیشتر و هزینه کمتری صورت پذیرد. همچنین ممکن است در تقسیم و تخصیص وظایف دقت کافی صورت نگیرد و یا اساساً اختلاف بروز کند.[۱] اما مزایای همکاری میان‌سازمانی بیشتر از ایرادهای آن است از جمله اینکه در مدیریت امور فرابخشی می‌تواند هماهنگی و یکپارچگی ایجاد کند، به انتقال اطلاعات و تجربیات کمک کند و مشروعیت و اعتبار عمل جمعی را ارتقاء دهد. در حقوق ایران به منظور هماهنگی نهادهای مختلف متصدی امور مرتبط با محیط زیست، شمار معدودی سازوکار اداری ایجاد شده است اما این سازوکارها به دلایلی که توضیح داده خواهد شد کارامدی لازم برای مدیریت هماهنگ و همکاری‌گرایانه محیط زیست را تضمین نخواهد کرد.

۳-۱-۲. درونی‌سازی حفاظت محیط زیست

یکی از مناسب‌ترین روش‌های همکاری محیط زیستی، درونی کردن وظایف حفظ محیط زیست در ساختار و وظایف سازمانی نهادهای مرتبط است. کمیته‌های درون سازمانی محیط زیستی کمک می‌کنند تا این سازمان‌ها بتوانند در درجه نخست بر نحوه انجام آن دسته از وظایف خود که آثار محیط زیستی دارند نظارت بهتر داشته باشند؛ یعنی نوعی خودنظارتی محیط زیستی (Chester & Rowley, 1992: 342) و دوم اینکه بتوانند به منظور هماهنگی بیشتر، با سازمان اصلی حفاظت محیط زیست ارتباط سازمانی منظم‌تری برقرار کنند. نهادهای عمومی مختلف با آنکه وظایف تخصصی مختلف و

۱. تبصره ماده ۶ قانون مدیریت پسماندها، وزارتخانه‌های جهاد کشاورزی، صنعت، معدن و تجارت، کشور و بهداشت را به منظور کاهش پسماندهای کشاورزی، موظف می‌کند تا نسبت به اطلاع رسانی و آموزش روستائیان و تولیدکنندگان اقدام لازم را به عمل آورند. آموزش روستائیان در زمینه پسماندهای کشاورزی می‌تواند توسط یک نهاد یعنی وزارت جهاد کشاورزی مدیریت شود و دلیلی وجود ندارد که همزمان ۴ وزارتخانه متصدی امر آموزش روستائیان شوند.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-04]

متفاوتی در مدیریت امور عمومی دارند، اما برخی از وظایف آنها به عنوان وظایف ستادی، مشترک و مشابه است مانند آموزش نیروی انسانی، امور حقوقی و بازرسی؛ بنابراین حفظ محیط زیست را نیز می‌توان تبدیل به یکی از این وظایف ستادی کرد تا هر یک از این سازمان‌ها نسبت به حفاظت از محیط زیست در ساختار و فعالیت‌های خود اقدام کنند. تأسیس واحدهای محیط زیستی در هر یک از این نهادها مانند دفاتر حسابرسی وزارت اقتصاد و دارایی، می‌تواند به اجرای بهتر این وظایف کمک کند؛ همچنین تأسیس این واحدها در موسسات صنعتی بزرگ نیز به عنوان گزینه قابل تأملی پیشنهاد می‌شود (صادقی زیازی، ۱۳۸۲: ۳۳۵).

شورای اقتصادی، اجتماعی و محیط زیستی[1] (اصل ۶۹ قانون اساسی فرانسه)، کمیته محیط زیست قطبی[2] و کمیته ملی آب[3] فرانسه (Code de l'environnement, D133-31, L213-1)، کمیسیون هماهنگی دگرگونی اقلیمی اسپانیا (Ley 1/2005, § 3) شورای محیط زیستی ایالت‌های آمریکا[4] و کمیته ارزیابی محیط زیستی آلمان[5] (ماده ۲۱ قانون حسابرسی (Umweltauditgesetz, 1221/2009) نمونه‌هایی از این کمیته‌ها هستند. در آمریکا و کانادا حتی برخی شرکت‌های بزرگ مانند بریتیش پترولیوم به طور داوطلبانه کمیته‌های داخلی محیط زیستی ایجاد می‌کنند. (Chester & Rowley, 1992: 343).

به طور کلی آن دسته از وظایف محیط زیستی که به نهادهای مختلف تفویض شوند را می‌توان به دو دسته عام و اختصاصی تقسیم کرد. هر یک از نهادها باید وظایف عامی در حفاظت از محیط زیست داشته باشند که در همه این نهادها مشترک است از جمله:

۱) کنترل کیفیت فعالیت‌های درون‌سازمانی مانند تولید کالاها و خدمات به منظور رعایت ملاحظات محیط زیستی و کاهش آثار وارد بر آن. از آنجا که محیط زیست همواره در معرض تغییر است، این کمیته‌ها کمک می‌کنند تا سازمان مربوطه تصمیمات و اقدامات خود را با این تغییرات هماهنگ سازند (Wagner et al., 2017: 237). ۲) ارائه آموزش‌های عمومی و تخصصی حفاظت محیط زیست در حیطه وظایف قانونی هر یک از نهادها؛ ۳) اصلاح فعالیت سازمانی و توسعه

1. Conseil Économique, Social et Environnemental
2. Comité de l'Environnement Polaire
3. Comité National de l'Eau
4. Environmental Council of the States
5. Umweltgutachterausschuss

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-04]

فن‌آوری‌های پاک از لحاظ محیط زیستی در کلیه فعالیت‌های نهادها؛ ۴) ایجاد واحدهای سازمانی جهت همکاری میان‌سازمانی با سازمان حفاظت محیط زیست و سایر نهادهای مرتبط در زمینه مسائل محیط زیستی و۵) ترمیم و بهسازی آثار محیط زیستی فعالیت‌های خود.

وظایف اختصاصی هر یک از نهادها با توجه به صلاحیت تخصصی هر نهاد تعیین می‌شود. به عنوان مثال وزارت صنعت، معدن و تجارت باید تدابیری را به منظور تسهیل استفاده از فناوری‌های نو در بخش‌های تحت نظر خود ایجاد کند، آثار فعالیت‌های این بخش‌ها بر محیط زیست را همواره بررسی و ارزیابی کرده و تدابیری برای کاهش آنها ارائه دهد و وزارت جهاد کشاورزی نیز حفاظت و بهره‌برداری پایدار از منابع کشاورزی را باید در همه بخش‌های سازمانی خود ترویج دهد.

ایجاد واحدها یا کمیته‌های حفاظت محیط زیست در نهادهای مختلف مزایا و ایرادهایی دارد: ایجاد چنین واحدهایی در هر سازمان می‌تواند توجه به مسائل محیط زیستی را افزایش دهد و همگرایی میان واحدهای مختلف یک نهاد را در زمینه این مسائل تسهیل کند؛ همچنین همکاری میان واحدهای درونی یک نهاد همیشه آسان‌تر و سریع‌تر از همکاری مشترک میان واحدهای سازمانی دو یا چند نهاد است اما ایجاد این واحدها ممکن است به افزایش حجم سازمانی بخش عمومی انجامیده و نیز در صورت مدیریت نادرست، میان فعالیت این واحدها و سازمان حفاظت محیط زیست ناهماهنگی بروز کند.

در برخی وزارتخانه‌های ایران، به‌ویژه در سال‌های اخیر، دفاتری برای رسیدگی به امور محیط زیستی تشکیل شده است مانند دفتر محیط زیست و سلامت غذا (وزارت جهاد کشاورزی)؛ دفتر امور ایمنی، محیط زیست و انرژی وزارت صنعت، معدن و تجارت ، دفتر نظارت بر بهداشت، ایمنی و محیط زیست شرکت توانیر و دفتر محیط زیست، ایمنی، بهداشت و امور اجتماعی (وزارت نیرو). این نهادها نه در عالی‌ترین سطح سازمانی یعنی معاونت، بلکه در رده‌های پایین‌تری تشکیل می‌شوند؛ بیشتر به صورت جزیره‌ای عمل می‌کنند و همکاری و هماهنگی کمی با نهادهای مرتبط دیگر به‌ویژه سازمان حفاظت محیط زیست دارند. این دفاتر بیشتر فعالیت‌های سیاست‌گذاری و تهیه استانداردها را انجام می‌دهند و کمتر وارد حوزه اجرایی می‌شوند. به عبارت دیگر در واحدهای اجرایی این وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها، دوایر اجرایی محیط زیستی تأسیس نشده است.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-04]

۲-۲. هماهنگی میان‌سازمانی در حفاظت محیط زیست

سازمان حفاظت محیط زیست اصلی‌ترین نهاد تخصصی حفاظت محیط زیست است و همکاری نهادهای دیگر در این امر بدون هماهنگی با این سازمان به آشفتگی و موازی‌کاری می‌انجامد. چاره کار را باید در ایجاد ترتیبات همکاری میان‌سازمانی یعنی شوراهای اداری جست که در نظام‌های حقوقی دیگر نیز مورد استفاده قرار می‌گیرد.[۱] این شوراها زمینه تصمیم‌گیری مشترک و هماهنگی میان‌سازمانی را فراهم می‌کنند که می‌توان بر اساس آن نوعی رویکرد حفاظتی و مدیریتی یکپارچه نسبت به محیط زیست شکل داد. در حقوق اداری ایران نیز شوراهای اداری و کمیته‌های میان‌سازمانی[۲] متعددی برای همکاری میان‌سازمانی تشکیل شده است که یا مشخصاً اهداف محیط زیستی داشته مانند شورای عالی حفاظت محیط زیست که نقش اساسی در هماهنگ‌سازی نهادهای مرتبط با محیط زیست دارد؛ و یا با محیط زیست مرتبط هستند مانند شورای عالی هماهنگی ترافیک شهرها؛[۳] شورای عالی اقیانوس‌شناسی؛[۴] شورای عالی شهرسازی و معماری؛[۵] شورای عالی آب[۶] و شورای آمایش سرزمین.[۷] اهمیت این شوراها که بخشی از امور تصمیم‌گیری‌ها و هماهنگ‌سازی را انجام می‌دهند، بیشتر از این لحاظ است که زمینه مناسبی برای انتقال دیدگاه‌ها و سیاست‌های

---

۱. مانند کمیته گونه‌های در معرض خطر آمریکا که به موجب بند (e) ماده ۱۵۳۶ قانون گونه‌های در معرض خطر این کشور برای سازماندهی همکاری میان‌سازمانی در زمینه حفاظت از حیات وحش در معرض خطر و تهدید با ترکیب نهادهای مختلف تأسیس شده است. به موجب این ماده نهادهای فدرال باید آن دسته از فعالیت‌های خود را که ممکن است بر حیات مستمر گونه‌های مورد حفاظت این قانون و زیستگاه آنها تأثیر منفی داشته باشد با دو اداره متصدی اجرای این قانون یعنی اداره ماهیگیری و حیات وحش و اداره ملی ماهیگیری دریایی هماهنگ کنند.

Fish and Wildlife Service & National Oceanic and Atmospheric Administration, "Endangered and Threatened Wildlife and Plants; Notice of Interagency Cooperative Policy for the Ecosystem Approach to the Endangered Species Act", 50 CFR Part 17 The Federal Register for Friday, July 1, 1994 (Vol. 59), P. 34274.

۲. مثلا ماده ۷ آیین نامه اجرایی ماده ۱۱ قانون تشکیل وزارت جهادکشاورزی (۱۳۸۶/۱۱/۲۸) ایجاد هماهنگی و ترتیبات لازم در چارچوب این تصویب‌نامه بین وزارتخانه‌های جهاد کشاورزی و نیرو در زمینه تأمین و مصارف آب کشاورزی به منظور بهره‌برداری بهینه و پایدار از منابع آب و خاک را بر عهده کارگروه ستادی و کارگروه‌های استانی آب کشاورزی می‌گذارد.

۳. ماده ۱ قانون تأسیس شورای عالی هماهنگی ترافیک شهرهای کشور (۱۳۷۲/۱۲/۸)

۴. ماده ۶ آیین‌نامه وظایف و طرز کار شورای عالی اقیانوس‌شناسی و کمیته‌های هفتگانه آن (۱۳۷۳/۱۰/۱۸)

۵. بند ۱۱ ماده ۳ قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری (۱۳۵۱/۱۲/۲۲ با اصلاحات ۱۳۷۶/۱/۱۷)

۶. ماده ۱۰ قانون تشکیل جهاد کشاورزی (۱۳۷۹/۱۰/۶)

۷. ماده ۱۸۲ قانون برنامه پنجم توسعه

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-04]

سازمانی و هماهنگی نهادهای مربوطه در امور فرابخشی ایجاد شود اما الگویی که نظام حقوقی ایران برای همکاری میان‌سازمانی، یعنی شوراهای اداری ارائه می‌دهد نیز بنا به دلایل زیر کارامدی لازم در هماهنگی نهادها ندارد.

۱-۲-۲. ساختار حقوقی ضعیف

شوراها و کمیته‌های میان‌سازمانی اداری با توجه به تجویز اصل ۱۳۸ به موجب قوانین عادی یا مصوبات هیأت وزیران ایجاد می‌شوند اما جایگاه حقوقی این نهادها به‌درستی شناسایی نشده و بیشتر به عنوان نهادهایی حاشیه‌ای و فرعی نگریسته می‌شوند و عموما ساختار، اختیارات و شأن حقوقی مقتضی برای ایفای هماهنگی موثر میان نهادهای مرتبط با محیط زیست ندارند. هدف اولیه از تشکیل نهادهای میان‌سازمانی، ایجاد هماهنگی و همکاری میان نهادهای مختلف در مدیریت یک امر عمومی مانند آب است. از آنجا که مدیریت یک امر عمومی ارکان مختلفی مانند مطالعه اولیه، تصمیم‌گیری، اجرا، نظارت بر اجرا و اطلاع‌رسانی است، بنابراین هماهنگی و همکاری مدیریت این امر عمومی نیز مستلزم هماهنگ‌سازی این ارکان است. این در حالی است که بسیاری از شوراها و کمیته‌های میان‌سازمانی صرفاً به امر تصمیم‌گیری و صدور مصوبات متمرکز شده و سایر ارکان مدیریتی را فروگذارده‌اند؛ بنابراین ممکن است تدابیر و مصوباتی با هماهنگی نهادها تصویب شود اما اجرای این مصوبات و نظارت بر آن، بدون همکاری و هماهنگی لازم صورت پذیرد. این شوراها اغلب امکانات اداری و مالی لازم را برای ایجاد زمینه‌های لازم برای همکاری نهادهای عضو در همه ابعاد مدیریت امر عمومی ندارند. به عنوان مثال مشخص نیست که مطالعات و بررسی‌های اولیه در تصمیم‌سازی‌های شورای انرژی چگونه انجام می‌شود، دیدگاه‌ها و ملاحظات نهادهای عضو چگونه به یکدیگر منعکس می‌شود و چه سازوکار موثری برای پیگیری مصوبات و بررسی آثار اجرای آن وجود دارد. شورای عالی حفاظت محیط زیست می‌توانست ساختار اداری مناسبی برای هماهنگ‌سازی نهادهای مختلف در زمینه مدیریت امور محیط زیستی را فراهم آورد، اما نظام تشکیلاتی و اداری مناسب برای هماهنگ‌سازی نهادهای مختلف مرتبط با محیط زیست را ندارد. این شورا وظیفه خود را محدود به تصمیم‌گیری دیده و در زمینه نظارت بر اجرای قوانین و مقررات محیط زیستی یا ارائه رهنمودهای محیط زیستی نقش خاصی ندارد. همه اعضای آن دولتی است و با نهادهای غیر دولتی

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-04]

همکاری نمی‌کند و در عمل نقش چشمگیری در هماهنگ ساختن نهادهای ذیربط در مدیریت حفاظت محیط زیست ایفا نکرده است.

این شوراها می‌توانستد سازوکار مناسبی برای اعمال مدیریت همه‌جانبه و یکپارچه در حفاظت از محیط زیست باشند، اما این نهادها به طور کلی در عمل نقش چشمگیری در حفاظت محیط زیست نداشته و مصوبات خاصی در این زمینه تصویب نکرده‌اند. از جمله دلایل ناکارامدی این شوراها می‌توان به نبود ساختار سازمانی مقتضی برای انجام وظایف و برگزاری منظم جلسات، عضویت نداشتن بخش غیر دولتی و خصوصی مرتبط در ترکیب این شوراها و نبود سازوکارهای لازم برای ایجاد هماهنگی و همکاری با دیگر دستگاه‌ها اشاره کرد.

۲-۲-۲. ناهماهنگی میان شوراها

چگونگی هماهنگی میان خود این شوراهای متعدد و همچنین رصد و نظارت بر فعالیت آنها نیز مبهم است. با آنکه دامنه فعالیت این شوراها گسترده بوده و هماهنگ ساختن نهادهای عضو مستلزم رویه‌های اداری است، اما در عمل سازوکار سازمانی موثری برای هماهنگ کردن و تنظیم فعالیت این شوراها وجود ندارد. پیامد بارز چنین ناهماهنگی‌هایی را می‌توان در مدیریت چندپارچه و ناهماهنگ حوزه‌های محیط زیستی فرابخشی و میان چند استان مانند مدیریت محیط زیست رودهای کارون، زاینده رود و دریاچه ارومیه ملاحظه کرد. به عنوان مثال، کاهش سطح آب دریاچه ارومیه ناشی از عوامل متعددی مانند افزایش جمعیت ساکن در پیرامون دریاچه، بهره‌برداری بیش از حد از منابع آب سطحی و زیرزمینی برای مصارف کشاورزی، صنعتی و شهری در چند استان پیرامونی، آلودگی رودخانه‌ها و سدسازی‌های مکرر بر رودخانه‌های حوزه آبریز دریاچه و احداث بزرگراه در میان دریاچه است[۱] که همزمان به نهادهای متعددی شامل وزارتخانه‌های نیرو، راه و شهرسازی، بهداشت، کشور، صنعت، معدن و تجارت و جهاد کشاورزی مربوط می‌شود. همچنین بسیاری از این شوراها در سطح مرکزی تشکیل می‌شوند؛ بنابراین نهادهای خاصی برای هماهنگ‌سازی اقدامات سازمان‌های مختلف در ارتباط با محیط زیست در سطح استان و شهرستان وجود ندارد. بدیهی است که بدون اعمال یک

۱. برای مثال ر.ک. (سازمان حفاظت محیط زیست، ۱۳۸۹: ۱۸، ۲۴-۲۵)؛ (طلوعی، ۱۳۹۱: ۴۵-۴۷) و نیز (مهتابی اوغانی، حامدی، ۱۳۹۱: ۸-۱۹).

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-04]

نظام مدیریت هماهنگ و یکپارچه در مدیریت محیط زیستی این منطقه و کل کشور، می‌تواند ناهماهنگی و مدیریت چندپارچه در حوزه‌های فرابخشی بروز کند.

۳-۲-۲. چینش اعضاء

حفاظت همکاری‌گرایانه از محیط زیست اقتضای آن را دارد که همه بخش‌های مرتبط با محیط زیست در حفاظت از آن مشارکت و مسئولیت داشته باشند. بنابراین در تشکیل این شوراها به‌خصوص شورای عالی حفاظت محیط زیست باید نمایندگان کلیه دستگاه‌های ذیربط عضویت موثر داشته باشند اما عملاً برخی از اعضای مهم در چینش اعضای این شوراها نادیده می‌مانند. به عنوان مثال وزیران اقتصاد، تعاون، کار و رفاه اجتماعی، علوم، فرهنگ و نیز نهادهای غیر دولتی مانند شهرداری‌ها در شورای عالی حفاظت محیط زیست عضویت ندارند و احتمال دارد ابعاد اقتصادی، اجتماعی، علمی و فرهنگی تصمیم‌ها و اقدامات این شورا در حفظ محیط زیست مورد توجه واقع نشود. با توجه به ضرورت هماهنگی و رعایت مسائل محیط زیستی در تصمیم‌گیری‌های اداری، قانونگذار اجازه عضویت رئیس سازمان حفاظت محیط زیست در تعدادی از این شوراها را داده است. با آنکه این تدبیر می‌تواند تضمینی در جهت رعایت ملاحظات محیط زیستی در فرایند تصمیم‌گیری باشد، اما عضویت این مقام در این شوراها بیشتر جنبه مشورتی دارد؛ چرا که اغلب اعضای این شوراها وزیر هستند و رئیس سازمان حفاظت محیط زیست به عنوان عضو غیر وزیر بر طبق اصل ۱۳۸ قانون اساسی حق شرکت در رأی‌گیری را ندارد. مورد دیگر اینکه اولویت مسائل محیط زیستی به عنوان مسائلی حیاتی در فرایند تصمیم‌گیری این شوراها روشن نیست. چه بسا ممکن است تصمیم‌های مغایر با ملاحظات محیط زیستی در همین شوراها به تصویب برسند.[۱] بنابراین لازم است تا رعایت ملاحظات محیط زیستی کشور در تصمیم‌گیری‌ها و اقدامات این شوراها قانوناً مورد تأکید واقع شود و هیأت وزیران نظارت بیشتری از این جهت بر کار شوراها داشته باشد. در تحلیل این شوراها باید ساختار، وظایف و کارکرد این شوراها و نقشی که در فرایند حفاظت از محیط زیست دارند را بررسی کرد. مهمترین کارکرد و هدف این شوراها باید انجام مطالعات لازم و تصمیم‌گیری، هماهنگ‌سازی سیاست‌ها، هماهنگ‌سازی اقدامات و ارزیابی تصمیم‌ها باشد. تحلیل نحوه انجام وظایف، کارامدی و میزان تحقق اهداف این سازوکارها در اجرا، خود موضوع بحث دیگر است، اما

۱. به عنوان مثال مصوبه شورای عالی محیط زیست در خصوص تعیین مناطق حفاظت شده و پناهگاه حیات وحش در چند استان (۱۳۸۸/۹/۸) انجام بهره‌برداری‌های مختلف توسط نهادهای مختلف را در این مناطق حفاظت شده اجازه داد.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-04]

به عنوان نکته پایانی باید گفت که موفقیت این نهادهای مهم در ایفای کارویژه‌های اصلی خود و هماهنگی بهتر میان نهادهای مرتبط با محیط زیست به تقویت جایگاه نهادی و حقوقی این نهادها و به‌ویژه تقویت حقوقی و اداری شورای عالی حفاظت محیط زیست بستگی دارد.

نتیجه‌گیری

تضمین حفاظت موثر و مشارکتی در حفاظت محیط زیست با توجه به اصل ۵۰ قانون اساسی، مستلزم تحولی اساسی در نظام نهادهای حفاظت از محیط زیست کشور است؛ چرا که یکی از مهمترین عناصر لازم برای حفاظت موثر از محیط زیست، ایجاد نظام اداری کارامد و مبتنی بر همکاری میان نهادهای مرتبط با محیط زیست است؛ اما قانونگذار با وجود برخی تلاش‌ها در راستای مسئول ساختن شمار معدودی از نهادها در حفظ محیط زیست، الگوی مناسبی برای مشارکت نهادها در حفاظت محیط زیست اتخاذ نکرده است. از یکسو سازمان و شورای عالی حفاظت محیط زیست از اختیارات لازم برای هماهنگی دستگاه‌های اجرایی مختلف و نظارت موثر بر وضعیت محیط زیست کشور بهره‌مند نیستند؛ از سوی دیگر وظایف حفظ محیط زیست به‌خوبی تقسیم نشده و برخی از نهادهای مرتبط با محیط زیست، به‌ویژه نهادهای محلی، صلاحیت قانونی مشخصی در حفظ آن ندارند. بدین ترتیب قانونگذار باید به دلیل گستردگی و به هم پیوستگی عناصر محیط زیست، رویکردی جامع در حفاظت محیط زیست اتخاذ کند؛ یعنی هم وظیفه هر یک از نهادهای مختلف را در حفظ محیط زیست به همراه ابزارهای لازم مشخص نماید و سازوکارهایی برای تقویت همکاری در حفاظت محیط زیست ایجاد کند. بدین منظور لازم است تا نخست صلاحیت‌های سازمان حفاظت محیط زیست برای نظارت بر اقدامات نهادهای مختلف از لحاظ محیط زیستی افزایش یافته و نقش این سازمان و شورای عالی حفاظت محیط زیست در هماهنگی اداری میان دستگاه‌های مختلف ارتقاء یابد. دوم اینکه نقش و صلاحیت هر یک از این نهادهای مختلف در زمینه حفاظت محیط زیست همراه با ابزارهای مختلف اقتصادی، اجتماعی و حقوقی مقتضی در قوانین مربوطه باید مشخص شود؛ و سوم اینکه علاوه بر درونی‌سازی سازمانی حفاظت محیط زیست، کارگروه‌های هماهنگی میان نهادهای مختلف ذیربط در حفاظت محیط زیست تقویت شوند؛ بنابراین تا هنگامی که این تحولات نهادی اساسی در نظام حقوق محیط زیست کشور صورت نگیرد، زمینه لازم برای تضمین عمومی وظیفه حفظ محیط زیست ایجاد نخواهد شد.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-04]

فهرست منابع

منابع فارسی

سازمان حفاظت محیط زیست، (۱۳۸۹)؛ «برنامه مدیریت جامع دریاچه ارومیه».

صادقی زیازی، حاتم (۱۳۸۲)؛ «ابعاد حقوقی حفظ محیط زیست با اتکا بر مقررات بین‌المللی»، مجلس و پژوهش، سال ۱۰، ش. ۳۸.

طباطبائی موتمنی، منوچهر (۱۳۸۷)؛ حقوق اداری، چاپ پانزدهم، ویراست سوم، تهران: انتشارات سمت.

طلوعی، اسماعیل (۱۳۹۱)؛ «اکوسیستم دریاچه ارومیه»، فصلنامه علمی و فنی پیام، سال ۹، ش. ۳۳.

عبدالهی، محسن و مسعود فریادی (۱۳۸۹)؛ «چالش‌های حقوقی سازمان حفاظت محیط زیست ایران»، فصلنامه علوم محیطی، سال هفتم، ش. ۴.

لیارد، پی. آر. جی. و ا. ا. والترز (۱۳۸۳۲)؛ تئوری اقتصاد خرد، مترجم: عباس شاکری، تهران: نشر نی.

مهتابی اوغانی، مرضیه و محمدعلی حامدی (۱۳۹۱)؛ «بررسی عوامل بروز بحران زیست محیطی در دریاچه ارومیه»، فصلنامه موج سبز، شماره ۴۱.

وزیری کرمانی، سرور اعظم (۱۳۸۸)؛ مقدمه‌ای بر پاسخگویی سازمان‌های دولتی: مبانی نظری، مدل‌ها، چالش‌ها، تهران: انتشارات دانشگاه تهران.

هنری، نیکوس (۱۳۸۶)؛ اداره امور عمومی و مسائل حکومتی، مترجمان: عباس منوریان و ناصر عسگری، تهران: انتشارات سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور.

قوانین

قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست (۱۳۵۳/۳/۲۸ با اصلاحات بعدی)

قانون تاسیس وزارت نیرو (۱۳۵۳/۱۱/۲۸)

قانون اصلاح قوانین و مقررات مؤسسه استاندارد و تحقیقات صنعتی ایران (۱۳۷۱/۱۱/۲۵ با اصلاحات بعدی)

قانون وصول برخی از درآمدهای دولت (۱۳۷۳/۱۲/۲۸)

قانون حفاظت و بهره‌برداری از منابع آبزی (۱۳۷۴/۶/۱۴)

قانون تشکیل وزارت جهاد کشاورزی (۱۳۷۹/۱۰/۶)

قانون تمرکز امور صنعت و معدن و تشکیل وزارت صنایع و معادن (۱۳۷۹/۱۰/۶)

قانون مدیریت پسماند (۱۳۸۳/۲/۲۰)

قانون توسعه حمل و نقل عمومی و مدیریت مصرف سوخت (۱۳۸۶/۹/۱۸)

قانون توسعه و حمایت از صنایع دریایی (۱۳۸۷/۲/۱۵)

قانون حفاظت از دریاها و رودخانه‌های قابل کشتیرانی در مقابل آلودگی به مواد نفتی (۱۳۸۹/۵/۲۷)

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-04]

قانون برنامه پنجم توسعه (۱۳۸۹/۱۰/۱۵)

قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت (۱۳۹۱/۲/۱۹)

آیین‌نامه‌ها

آیین نامه اجرایی ماده ۱۱ قانون تشکیل وزارت جهادکشاورزی (۱۳۸۶/۱۱/۲۸)

آیین‌نامه اجرایی قانون توسعه حمل و نقل عمومی و مدیریت مصرف سوخت (۱۳۸۷/۶/۷)

منابع لاتین

Chester, Simon & Rowley, J W F. (1992). "Environmental Committees and Corporate Governance", International Business Lawyer, 20: 342-346.

Coenen, Frans (2009). Public Participation and Better Environmental Decisions: The Promise and Limits of Participatory Processes for the Quality of Environmentally Related Decision-making, Netherland, Springer.

Cutanda, Blanca Lozano (2009). Derecho Administrativo Ambiental, 10ª edición, España: DYKINSON.

Davis, Susan M. & Steven Puro (1999). "Patterns of Intergovernmental Relations in Environmental Cleanup at Federal Facilities", The Journal of Federalism, Vol. 29, No 4.

Driesen, David (2010). "Alternatives to Regulation? Market Mechanisms and the Environment", in The Oxford Handbook of Regulation, Ed. by Robert Boldwin *et al*., USA, Oxford University Press.

Fish and Wildlife Service & National Oceanic and Atmospheric Administration, "Endangered and Threatened Wildlife and Plants; Notice of Interagency Cooperative Policy for the Ecosystem Approach to the Endangered Species Act", 50 CFR Part 17 The Federal Register for Friday, July 1, 1994 (Vol. 59).

Fisher, M. R. (1994). "On the Road from Environmental Racism to Environmental Justice", Villanova Environmental Law Journal, Vol. 5.

Gilbert, Vernon C. (1988). "Cooperation in Ecosystem Management", in Ecosystem Management for Parks and Wilderness, Ed. by James K. Agee, USA, University of Washington Press.

Harrison, K. (1998). "Talking with the Donkey: Cooperative Approaches to Environmental Protection", Journal of Industrial Ecology, Vol. 2, No. 3.

Hennessey, Timothy M. & Dennis L. Soden, (1999) "Ecosystem Management: The Governance Approach" in Handbook of Global Environmental Policy & Administration, ed. by Dennis L. Soden & Brent Steel, Switzerland: Marcel Dekker.

Hughes, David (1992). Environmental Law, 2nd ed., UK, Butterworths.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-04]

Gunningham, Neil (2009). "The New Collaborative Environmental Governance: the Localization of Regulation", Journal of Law & Society, Vol. 36, no. 1.

Meffe, GARY K. *et al*. (2002). Ecosystem Management: Adaptive, Community-based Conservation, USA: Island Press.

Steele, Jenny; Jewell, Tim; (1998), "Law in Environmental Decision Making", in Law in Environmental Decision Making: National, European and International Perspectives, Ed. by Tim Jewell and Jenny Steele, USA, Oxford University Press.

Wagner, Wendy *et al*., (2017). "Dynamic Rulemaking", New York University Law Review, Vol. 92.

Valiante, Marcia; (2007). "Interdependence and Coordination in the Canadian Environmental Policy Process", in Environmental Governance and Decentralisation, Ed. by Albert Breton et al., UK, Edward Elgar.

Acts

Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, BOE-A-1989-6881.

Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, BOE-A-2005-3941.

Ley 17/2006 de control ambiental integrado, Cantabria, España, BOE-A-2007-975.

Umweltauditgesetz, Deutschland, 1995, (BGBl. I S. 1591)

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-04]