

تأملی بر نقش و جایگاه سازمان‌های غیردولتی در دعاوی کیفری زیست محیطی

محمدحسین رضانی قوام آبادی
عضو هیأت علمی دانشگاه شهید بهشتی

تاریخ دریافت: ۸۶/۰۵/۰۱
تاریخ تسلیب: ۸۷/۰۳/۰۵

چکیده

توسعه صنعتی در جهان، طبیعت را دگرگون ساخته و صدمات جبران ناپذیری به محیط زیست بشری وارد کرده است. نظر به وضعیت خاص محیط زیست باید تدابیر مؤثری اتخاذ کرد. رویکرد کیفری یکی از این تدابیر است. با این حال بدیهی است که تعیین ذینفع با بزه‌دیده جرایم زیست محیطی اهمیت زیادی دارد چرا که محیط زیست، قربانی ساکنی است که توان دفاع از خود را در هیچ دادگاهی ندارد. پس با تعیین ذینفع در این نوع جرایم بهتر می‌توان حمایت مؤثر از محیط زیست را تضمین کرد. افزون بر این، چنین اقدامی می‌تواند راهکارهای لازم جهت تقویت نهادهای جامعه مدنی به منظور مشارکت آن‌ها در پیشگاه مراجع قضایی را فراهم کند. این مقاله بر آن است تا با کاوشی مختصر در قوانین و مقررات ایران به نقش موجود و مطلوب سازمان‌های غیر دولتی بپردازد.

واژگان کلیدی: جرم زیست محیطی، سازمان‌های غیر دولتی، ذینفع، بزه‌دیده، جرم انگاری

مقدمه

امروزه حفاظت از محیط زیست یکی از دغدغه‌های بزرگ جامعه بین‌المللی است (امیر ارجمند، ۱۳۷۴: ۴۳۶-۳۲۷). ابعاد جهانی آلودگی‌های زیست محیطی موجب اتخاذ تدابیر مؤثری در سطح بین‌المللی گردیده که با کنفرانس ۱۹۷۲ استکهلم آغاز، و همچنان در حال توسعه می‌باشد (عبداللهی، ۱۳۸۲: ۴۹-۶۴). حقوق بین‌الملل محیط زیست، با توجه به جوان بودن آن نسبت به سایر رشته‌های حقوق بین‌الملل، بیشترین اسناد را به خود اختصاص داده است. از بزرگترین مشخصه‌های حقوق بین‌الملل محیط زیست، رشد و توسعه سریع و قابل توجه آن در قالب تدوین مقررات جدید می‌باشد. دومین ویژگی این رشته حضور سازمان‌های غیر دولتی و نقش‌پذیری ایشان در شکل‌گیری، اجرا و نظارت بر مقررات زیست محیطی است. البته باید به این نکته اشاره کرد که نظم نوین بین‌المللی سبب تغییر در بعضی از مفاهیم کلیدی حقوق بین‌الملل شده است. طرح موضوع جامعه مدنی بین‌المللی یکی از جنبه‌هایی است که توجه حقوقدانان را به خود جلب کرده و در سال‌های اخیر به یکی از گفتمان‌های غالب در نزد سیاسیون و حقوقدانان تبدیل شده است. این جامعه بیشتر توسط سازمان‌های غیر دولتی بازنمایی می‌شود و عملاً در بعضی مواقع در

مقابل دولت‌ها و سازمان‌های بین‌المللی قرار می‌گیرد. بنابراین ظهور جامعه مدنی بین‌المللی و ورود سازمان‌های غیر دولتی به روابط بین‌الملل به عنوان بازیگران جدید، نقطه عطفی در مشارکت آن‌ها در کنار تابعان حقوق بین‌الملل است. از این رهگذر، ائتلاف این بازیگران می‌تواند نقش تعیین‌کننده‌ای در جهت حفاظت از محیط زیست ایفا نماید. به موازات تحولات اخیر حقوق بین‌الملل در حمایت و ارتقاء هنجارهای زیست محیطی، حقوق داخلی کشورهای مختلف اقدام به تدوین قوانین و مقررات گوناگون در جهت حفاظت از محیط زیست نموده‌اند (قوام، ۱۳۷۵: ۱۵۹). تنوع مقررات موضوعه کشورها در خصوص برخورد با متجاوزان به محیط زیست نشانگر نوع نگاه آن کشور به مسئله محیط زیست می‌باشد. برای مثال اعلام و تصدیق مقام و منزلت محیط زیست در قوانین اساسی کشورها^۱

و تنظیم قوانین خاص در این باره گویای اهمیت موضوع محیط زیست برای قانونگذاران محسوب می‌شود. البته باید این نکته را متذکر شد که حمایت مؤثر از محیط زیست تنها با تدوین مقررات صرف محقق نمی‌شود بلکه دولت‌ها باید بستر مناسبی جهت اعمال مقررات مدون فراهم نمایند.

پس اهمیت محیط زیست برای جامعه بین‌المللی سبب جلب توجه تصمیم‌گیرندگان این حوزه شده است و بدین خاطر امروزه غالب اقدامات ملی و بین‌المللی در جهت تحقق محیط زیست سالم هدایت می‌شود. یکی از سازکارهای عمده و تعیین‌کننده در جهت تحقق این مهم، شناسایی و نقش دهی به سازمان‌های غیر دولتی در مسائل زیست محیطی است. بررسی و تحلیل این موضوع پرسش‌های متعددی را مطرح می‌کند که از جوانب مختلف نظری و عملی حائز اهمیت خواهد بود. لذا پرسش محوری این است که آیا حقوق ایران برای این سازمان‌ها در دعاوی کیفری زیست محیطی نقشی را در نظر گرفته است یا خیر؟ در صورت مثبت بودن پاسخ، این نقش دهی در قوانین ایران چگونه است و در صورت فقدان آن چه اقداماتی باید در حوزه قانونگذاری صورت گیرد؟ در راستای پاسخگویی به این پرسش‌ها ما قادر خواهیم بود به نوع نگرش مقنن ایران نسبت به موضوع محیط زیست در حوزه سیاست‌گذاری‌های زیست محیطی و معیارها و سازکارهای لحاظ شده توسط ایشان در جهت حفاظت از محیط زیست و بهره‌گیری پایدار از منابع طبیعی کشور پی ببریم.

نقش دهی به سازمان‌های غیر دولتی به عنوان یکی از ابزارهای مهم جهت پاسداری از محیط زیست تلقی می‌شود و به همین دلیل این تحقیق بیش از هر چیز حول این موضوع می‌چرخد و بر آن است تا به جایگاه و نقش اعطاء شده به سازمان‌های غیر دولتی زیست محیطی در حقوق ایران بپردازد. امروزه به طور کلی تحقق اهداف عالی زیست محیطی بدون توجه به نقش سازمان‌های غیر

1. Prieur, 2003: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/cahiers/ccc15/ccc15somm.htm>

دولتی در مرحله اجرا و نظارت امری مشکل می‌باشد. پس نه تنها جرم‌انگاری اعمال تخریب و آلوده‌کننده محیط زیست از اهمیت زیادی برخوردار است بلکه شناسایی و توسعه صلاحیت متولیان این امر جهت تعقیب متجاسران به حریم پاک طبیعت در عرصه دادرسی مهم و اساسی تلقی می‌شود. لذا تعامل سازمان‌های غیر دولتی با دولت و صلاحیت این سازمان‌ها در دعاوی کیفری زیست محیطی حائز نقش کلیدی در حفاظت از محیط زیست در مرحله کنترل و اجرا می‌باشد. با این اوصاف، تجزیه و تحلیل مقررات ایران در حوزه محیط زیست با توجه به اشتغالات اعطاء شده به سازمان‌های غیر دولتی در بردارنده دو هدف اساسی است: اول اینکه، نقاط قوت و ضعف قوانین ایران در حوزه محیط زیست مشخص خواهد شد و دوم اینکه با علم به کم و کاستی‌های موجود بهتر قادر خواهیم بود راه حل‌های ممکن و مطلوب جهت رفع مشکلات و معضلات پیش روی نظام حقوقی کشورمان را عرضه کنیم.

در راستای تحقق این امر، در بخش اول ابتدا به بررسی و تحلیل نقش موجود سازمان‌های غیر دولتی در صیانت از هنجارهای زیست محیطی در حقوق ایران پرداخته و در بخش دوم با توجه به داده‌های موجود به بررسی نواقص و کمبودها تقنینی در خصوص نقش‌دهی به سازمان‌های غیر دولتی در دعاوی زیست محیطی خواهیم پرداخت تا بتوانیم در جهت ترسیم نقش مطلوب آن‌ها گام مؤثری برداریم.

بخش اول- نقش موجود سازمان‌های غیر دولتی

شناخت و درکی صحیح از مفهوم نقش سازمان‌های غیر دولتی مستلزم توجه به موضوعات عدیده‌ای است که ما سعی خواهیم کرد به طور مختصر بدان بپردازیم. لذا در این قسمت به اختصار حقوق حاکم بر شکل‌گیری این سازمان‌ها را در ایران بررسی می‌کنیم تا بدین وسیله مشارکت مردم در اداره امور جامعه در حوزه صیانت از ارزش‌های زیست محیطی ارزیابی گردد. به این منظور در بند (الف) ابتدا به موضوع مربوط به شکل‌گیری سازمان‌های غیر دولتی زیست محیطی خواهیم پرداخت تا بتوانیم از این طریق به نقش‌دهی و رویکرد دولت و نهادهای دولتی در قبال این سازمان‌ها و نقش‌پذیری و تعامل سازنده ایشان با دولت (ب) مورد مطالعه قرار دهیم.

الف- شکل‌گیری و نقش‌دهی به سازمان‌های غیر دولتی زیست محیطی

به طور کلی تنوع کارکرد این سازمان‌ها به حدی است که ارائه یک تعریف واحد از این سازمان‌ها مشکل می‌نماید ولی در هر حال این سازمان‌ها از نقطه نظر دارا بودن ماهیت خصوصی و غیر تجاری بودن دارای وجه مشترک می‌باشند (بیگ زاده، ۱۳۷۹: ۴/۲۰). در حقوق ایران، قانون

تجارت^۱ و آیین نامه ثبت تشکیلات و مؤسسات غیر تجاری^۲ مصوب سال ۱۳۳۷ به عنوان اولین مقرراتی هستند که سازمان‌های غیر دولتی را تعریف کردند.

تشکیلات و مؤسسات خیریه اعم از مذهبی یا رفاهی همچون هیأت‌ها و دسته‌جات سینه زنی و زنجیر زنی و اداره آب انبارها جملگی در ایران دارای سابقه‌ای بس طولانی هستند؛ ولی در زمینه محیط زیست، تشکل غیر رسمی مردم روستای اشکذر یزد یکی از اولین سازمان غیردولتی زیست محیطی در ایران است که در سال ۱۳۴۹ به منظور مقابله با هجوم شن‌های روان ایجاد شده است.^۳ اما از دو دهه اخیر، ایران شاهد رشد قابل توجه کمی و کیفی سازمان‌های غیر دولتی بوده است. بی تردید یکی از عوامل مهم و تعیین‌کننده در خصوص افزایش شمار این سازمان‌ها را باید در رشد و توسعه مردم سالاری در جامعه و احترام دولت به حقوق بنیادین افراد در قالب حق تشکیل اجتماعات و مجامع و شرکت در آن‌ها دانست. تحقق فرهنگ مشارکت محوری در کلیه امور از جمله مسایل زیست محیطی نقش کلیدی داشته و به همین سبب در اسناد بین‌المللی همچون اعلامیه ریو ۱۹۹۲ در مورد محیط زیست و توسعه^۴ به آن اشاره شده است. به طور کلی اصل مشارکت در حقوق بین الملل محیط زیست ماهیتاً ساخته و پرداخته اسناد ناشی از کنفرانس‌های بین‌المللی است. بررسی محتوا و اشکال مختلف اصل مشارکت در حقوق بین الملل محیط زیست نه تنها هویت و نقش کلیدی این اصل را برای ما روشن می‌سازد بلکه موجب طرح پرسش‌های گوناگونی نیز می‌شود. این پرسش‌ها غالباً در بردارنده ورود بازیگران جدید و نقش آن‌ها در تغییر و تحول مفاهیم سنتی حقوق بین‌الملل است. طرح موضوعات جدیدی چون حق بر محیط زیست، حق شهروندان در دسترسی به اطلاعات زیست محیطی و حق دسترسی و توسل به مراجع اداری و قضایی جملگی گویای انعکاس تحولاتی است که در حوزه حقوق بین‌الملل محیط زیست در حال انجام است.

حال باید دید که در عرصه قانونگذاری، قانونگذار ایران چه تدابیری را جهت تسهیل حضور سازمان‌های غیر دولتی اتخاذ کرده است. به طور کلی ما می‌توانیم این تدابیر را به دو دسته بزرگ تدابیر مندرج در قانون اساسی و تدابیر مندرج در قوانین عادی تقسیم کنیم.

۱. ماده ۵۸۴ قانون تجارت مقرر می‌دارد: «تشکیلات و مؤسساتی که برای مقاصد غیر تجاری تأسیس شده یا بشوند از تاریخ ثبت در دفتر مخصوصی که وزارت عدلیه معین خواهد کرد شخصیت حقوقی پیدا می‌کنند».

۲. مطابق با ماده ۱ این آیین نامه «مقصود از تشکیلات و مؤسسات غیر تجاری مذکور در ماده ۵۸۴ قانون تجارت کلیه تشکیلات و مؤسساتی است که برای مقاصد غیر تجاری از قبیل امور علمی یا ادبی یا امور خیریه و امثال آن تشکیل می‌شود اعم از آن که مؤسسين و تشکيل دهندگان قصد انتفاع داشته یا نداشته باشند».

۳. شکری، ۱۳۸۶: www.iransocialforum.org/public/06032801.htm

۴. ماده ۱۰ اعلامیه ریو ۱۹۹۲.

قوانین اساسی غالب کشورهای جهان از جمله ایران متأثر از اصول مترقی مندرج در اعلامیه جهانی حقوق بشر است. این اعلامیه به عنوان منشور جهانی حقوق بشر، اصول زبان مشترک بشری را صورت‌بندی می‌کند. یکی از موارد پیش‌بینی شده در اعلامیه مزبور حق آزادی اجتماعات است و مطابق آن «هر شخصی حق دارد از آزادی تشکیل اجتماعات، مجامع و انجمن‌های مسالمت‌آمیز بهره‌مند گردد»^۱. مقنن با اقتباس از اصل آزادی اجتماعات مندرج در این اعلامیه، اصل ۲۶ قانون اساسی را بدین صورت تدوین می‌کند که «احزاب، جمعیت‌ها، انجمن‌های سیاسی و صنفی و انجمن‌های اسلامی یا اقلیت‌های دینی شناخته‌شده آزادند، مشروط به اینکه اصول استقلال، آزادی، وحدت ملی، موازین اسلامی و اساس جمهوری اسلامی را نقض نکنند. هیچ‌کس را نمی‌توان از شرکت در آن‌ها منع کرد یا به شرکت در یکی از آن‌ها مجبور ساخت». اصولاً اهداف و آرمان‌های مندرج در قوانین اساسی از کلیت قابل توجهی برخوردار هستند و به همین جهت از ورود به جزئیات پرهیز کرده و بررسی آن را به قوانین عادی احاله می‌کنند. در این راستا اصل ۲۶ قانون اساسی به دو موضوع مرتبط با شکل‌گیری سازمان‌های غیردولتی می‌پردازد: اول) اصل آزادی اجتماعات، دوم) اصل مشارکت آزادانه افراد در این اجتماعات. در واقع مقنن با بکارگیری واژگانی همچون جمعیت‌ها، انجمن‌ها خواسته است تجمع‌های مردمی (سازمان‌های غیردولتی) را لحاظ کند و در ضمن در قسمت اخیر این اصل صریحاً موضوع حق افراد را نیز در شرکت و عدم شرکت در هریک از این تجمع‌ها مطرح می‌کند.

اما در مورد تدابیر مندرج در قوانین عادی در ابتدا می‌توان به قوانین برنامه‌ای اشاره کرد. این قوانین متضمن تمامی ابعاد توسعه در زمینه‌های اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی بوده و به منظور تعیین اهداف و برنامه‌های کلی کشور تنظیم می‌شوند. بررسی این قوانین مبین روند رو به رشد توجه به سیاست‌های زیست محیطی و تقویت نقش سازمان‌های غیردولتی است. حمایت از محیط زیست در برنامه‌ریزی‌های کلان کشور از برنامه اول شروع شد و به تدریج در برنامه‌های بعدی تقویت گردید. از جمله مواردی که در این برنامه‌ها بدان توجه خاص مبذول داشته شده است موضوع حفاظت از محیط زیست و ایجاد سازمان‌های غیردولتی جهت تقویت مشارکت عامه مردم در اتخاذ تدابیر لازم برای نظارت شایسته و پیوسته بر اجرای برنامه‌های کشور می‌باشد. ماده ۱۰۴ قانون برنامه سوم توسعه در طی دو بند به موضوع محیط زیست و سازمان‌های غیردولتی زیست محیطی تأکید می‌کند. مطابق این ماده به منظور حفاظت از محیط زیست و بهره‌گیری پایدار از منابع طبیعی کشور، اجرای دو بند فوق الزامی است. بند الف ماده ۱۰۴ قانون برنامه سوم مقرر می‌دارد:

۱. ماده ۲۰ اعلامیه جهانی حقوق بشر مصوب ۱۹۴۸.

«بهره‌برداری از منابع طبیعی کشور باید براساس توان بالقوه منابع صورت گیرد. بدین منظور دولت موظف است ضمن حفظ روند رشد تولیدات و بهره‌برداری پایدار از منابع، با اجرای طرح‌هایی از قبیل «تعادل دام و مرتع»، «خروج دام از جنگل» و «تأمین علوفه دام و سوخت جنگل‌نشینان، عشایر و روستاییان، حفظ و حراست از منابع پایه و ذخایر ژنتیکی، هماهنگی در مدیریت یکپارچه منابع پایه و نهادینه کردن مشارکت مردم در برنامه‌ریزی، تصمیم‌گیری و اجرا» ترتیبی اتخاذ نماید که تعادل محیط زیست نیز حفظ شود؛ و بند ب همین ماده اشعار می‌دارد که، «به منظور تقویت و پشتیبانی از سازمان‌های غیر دولتی حامی محیط زیست و منابع طبیعی، کمک‌های مالی اشخاص حقیقی و حقوقی به این سازمان‌ها به عنوان هزینه قابل قبول تلقی می‌شود».

نقطه عطف برنامه سوم توسعه کشور در مورد حفاظت از محیط زیست در دو نکته خلاصه می‌شود: اول اینکه به نهادینه کردن مشارکت مردم در برنامه‌ریزی، تصمیم‌گیری و اجرای طرح‌ها جهت حفظ تعادل محیط زیست توجه کرده و در ثانی به موضوع تقویت و پشتیبانی مالی از سازمان‌های غیر دولتی توجه ویژه‌ای مبذول داشته است.

در قانون برنامه چهارم توسعه روند توجه به موضوع محیط زیست و سازمان‌های غیر دولتی به تدریج دنبال شده و در مواد مختلف همچون ماده ۶۴ (ارتقای آگاهی‌های عمومی و دستیابی به توسعه پایدار به منظور حفظ محیط زیست) و ماده ۹۸ (مشارکت عمومی در توسعه پایدار و گسترش کمی و کیفی نهادهای مدنی) بدان اشاره شده است. اما در ماده ۱۴۰ این قانون به وضوح بر جلب مشارکت تشکلهای غیردولتی و سایر بخش‌های جامعه مدنی در اداره امور کشور تأکید می‌کند و به دولت اجازه می‌دهد در این راستا اقدامات ذیل را انجام دهد:

الف- کمک به ایجاد و توسعه و قانونمندی نهادهای غیر دولتی لازم برای حفاظت از محیط زیست و ارتقاء استانداردهای زیست محیطی، بر مبنای هدف محوری و مسئولیت‌پذیری؛ ب- تشکیل واحد سازمانی مناسب برای تقویت و حمایت از بخش غیردولتی در زمینه‌های نهادسازی، آموزش، ایجاد تسهیلات، توجیه و رفع موانع.

آنچه از بررسی مواد مربوط به قوانین برنامه‌ای بر می‌آید این است که مواد مزبور متضمن سه موضوع مهم آموزش مسائل زیست محیطی و اطلاع‌رسانی، نهادینه کردن مشارکت‌های مردمی و ایجاد نهادهای مدنی و در نهایت قانونمندی سازمان‌های غیر دولتی است. اولین قدم جهت تحقق بخشی از اهداف تعیین شده در برنامه چهارم توسعه به نحوی با تصویب آیین‌نامه اجرایی تأسیس و فعالیت سازمان‌های غیر دولتی در سال ۱۳۸۴ برداشته شد. با تصویب این آیین‌نامه بخشی از خلاء قانونی موجود در زمینه نحوه تأسیس و فعالیت این سازمان‌ها را تعیین شد ولی پرسش اساسی این

است که آیا تصویب این آیین‌نامه قادر به حل کلیه مشکلات مربوط به تأسیس و فعالیت این سازمان‌ها خواهد بود؟ بی تردید تصویب چنین آیین‌نامه‌ای می‌تواند بخش کوچکی از معضلات مربوط به تأسیس این سازمان‌ها را مرتفع سازد ولی آیا تصویب این آیین‌نامه به همان اندازه قادر خواهد بود مشارکت این سازمان‌ها را در عمل در دادرسی‌های کیفری زیست محیطی تضمین نماید؟ به رغم تأکید بر نقش مثبت این سازمان‌ها در قوانین برنامه‌ای کشور و قرائن موجود در قانون اساسی و اعطای چنین حقی در آیین‌نامه پیشگفته، متأسفانه قوانین موضوعه ایران از جمله قوانین مجازات اسلامی و آیین دادرسی کیفری^۱ از دادن حق طرح دعوا به این سازمان‌ها دریغ ورزیدند. تحلیل عمیق این موضوع را در قالب دادخواهی زیست محیطی سازمان‌های غیر دولتی در بخش دوم مورد مطالعه قرار می‌گیرد. به طور کلی رشد کمی سازمان‌های غیر دولتی در ایران قابل توجه بوده و در این میان سهم سازمان‌های غیر دولتی زیست محیطی خیلی زیاد بوده و قریب ۵۰۰ سازمان‌های غیر دولتی در این زمینه وجود دارد که در سطح ملی و منطقه‌ای و محلی فعالیت دارند روند شکل‌گیری و تأسیس این سازمان‌ها متضمن رعایت شرایطی است که به تفصیل در آیین‌نامه اجرایی تأسیس و فعالیت سازمان‌های غیر دولتی مشخص شده است. مذاقه در این آیین‌نامه گواه این امر است که در شکل‌گیری یک سازمان‌های غیر دولتی، نهادها و سازمان‌های مختلفی مداخله دارند. شاید کثرت مراجع در جهت شکل‌گیری یک سازمان‌های غیر دولتی در بررسی صلاحیت‌ها نهفته باشد؛ زیرا مطابق آیین‌نامه ارگان‌هایی همچون (وزارت کشور، وزارت اطلاعات، وزارت دادگستری و نیروی انتظامی و سایر دستگاه‌های تخصصی) در شکل‌گیری و تأسیس یک سازمان‌های غیر دولتی مداخله می‌کنند. وزارت کشور در این میان نقش کلیدی را بازی کرده و از سایر ارگان‌ها نیز جهت بررسی

۱. جای بس خوشبختی است که لایحه پیشنهادی قانون آیین دادرسی کیفری به این موضوع توجه کرده است و در ماده ۳-۱۲۲ چنین مقرر می‌دارد که، «های غیردولتی‌ای که اساسنامه آن‌ها در زمینه حمایت از {...} محیط زیست، منابع طبیعی، میراث فرهنگی، بهداشت عمومی و حمایت از حقوق شهروندی است، می‌توانند نسبت به جرائم ارتكابی در زمینه‌های فوق اعلام جرم کنند، در تمام مراحل دادرسی جهت اقامه دلیل شرکت و نسبت به آرای دادگاه‌ها اعتراض کنند. تبصره ۱: در صورتی که جرم واقع شده دارای بزه‌دیده خاص باشد، کسب رضایت وی جهت اقدام مطابق این ماده ضروری است. چنانچه بزه‌دیده صغیر باشد، رضایت ولی یا قیم او اخذ می‌شود. اگر ولی یا قیم خود مرتکب جرم شده باشند، سازمان‌های مذکور با اخذ رضایت قیم اتفاقی یا تأیید دادستان، اقدامات لازم را انجام می‌دهند. تبصره ۲: ضابطان دادگستری و مقامات قضایی مکلفند بزه‌دیدگان جرائم موضوع این ماده را از کمک سازمان‌های غیردولتی مربوط آگاه کنند.

تبصره ۳: شرایط، نحوه ورود و اسامی سازمان‌های غیردولتی، به موجب آیین‌نامه‌ای خواهد بود که ظرف شش ماه از تاریخ تصویب این قانون توسط وزیر دادگستری با همکاری وزیر کشور تهیه شده و به تصویب رئیس قوه قضاییه می‌رسد.

صلاحیت‌های عمومی و تخصصی متقاضیان تأسیس سازمان‌های غیر دولتی کمک می‌گیرد. برای مثال متقاضیان تأسیس سازمان‌های غیر دولتی زیست محیطی باید درخواست اخذ پروانه فعالیت را به مراجع نظارتی (هیأت نظارت شهرستان) (متشکل از فرماندار، نماینده شورای اسلامی شهرستان و نماینده سازمان‌های غیر دولتی شهرستان)، هیأت‌های نظارت استان (مرکب از استاندار، نماینده شورای اسلامی استان و نماینده سازمان‌های غیر دولتی) و هیأت نظارت کشور (مرکب از معاون ذریب‌وزیر کشور، نماینده شورای عالی استان‌ها و نماینده سازمان‌های غیر دولتی) ارائه دهند. بعد از این مرحله مطابق ماده ۲۲ این آیین‌نامه، هیأت نظارت مکلف است ظرف یک هفته از تاریخ دریافت تقاضا به اخذ نظر مرجع ذیصلاح (وزارت اطلاعات، وزارت دادگستری، نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران و دستگاه‌های تخصصی) اقدام و آن مرجع نیز مکلف است حداکثر ظرف مدت یک ماه نظر خود را اعلام نماید. در غیر این صورت نظر هیأت مزبور موافق تلقی می‌شود.

با توجه به موضوع مورد فعالیت سازمان متقاضی، مراجع نظارتی اقدام به نظر خواهی از دستگاه صالحه می‌نمایند که در مورد سازمان‌های غیر دولتی زیست محیطی متقاضی، این وظیفه به عهده سازمان حفاظت محیط زیست گذاشته شده است. البته این موضوع بی دلیل نیست زیرا سازمان حفاظت محیط زیست به عنوان متولی عام حفاظت از محیط زیست در کشور محسوب می‌شود. سازمان غیر دولتی زیست محیطی عملاً پس از اخذ پروانه فعالیت و ثبت برابر ضوابط این آیین‌نامه و سایر مقررات جاری دارای شخصیت حقوقی می‌گردد و از این به بعد سازمان ثبت شده مطابق با مقررات قادر به فعالیت در چارچوب اشتغالات تعیین شده در اساسنامه خود خواهد بود.

ب- تعامل سازمان‌های غیر دولتی زیست محیطی با دولت

رابطه دولت و سازمان‌های غیر دولتی از جوانب مختلف قابل تأمل است. این رابطه به تناسب حوزه مورد مطالعه متغیر بوده و از تنوع زیادی برخوردار می‌باشد. اساساً حضور و مشارکت سازمان‌های غیر دولتی در دو فرایند شکل‌گیری هنجارهای بین‌المللی و نظارت و اجرای آن‌ها محقق می‌شود (Betati .M, et Dupuy P.M, 1986: 318). این تنوع باعث ظهور نقش‌های متفاوتی برای این سازمان‌ها می‌شود که در یک حوزه به عنوان مکمل فعالیت دولت و سازمان‌های بین‌المللی است در حالی که در حوزه دیگر به عنوان رقیب دولت تجلی پیدا می‌کند. بنابراین این مشارکت در تمام سطوح و زمینه‌ها به یک اندازه نیست؛ در بعضی از زمینه‌ها همچون حقوق بشر دوستانه، حقوق محیط زیست و توسعه حضور بعضی از این سازمان‌ها پر رنگ است و در راستای انجام وظایف تعیین شده در اساسنامه آن‌ها و یا سایر اسناد بین‌المللی اقدام به کمک و دستگیری قربانیان و مصدومین می‌پردازند. در بعضی از زمینه‌ها چون حقوق بشر، این سازمان‌ها در مقابل

دولت‌ها قرار می‌گیرند و به عنوان رقیب سرسخت ایشان در مجامع بین‌المللی چون کمیسیون حقوق بشر سابق (شورای حقوق بشر فعلی) یا در قالب گزارشاتی که تهیه می‌نمایند پرده از نقض موازین حقوق بشر بر می‌دارند (Guillet, 1995: 179).

لذا در این قسمت به منظور پرهیز از اطاله کلام تنها به رابطه بین دولت و سازمان‌های غیر دولتی زیست محیطی در حقوق ایران خواهیم پرداخت. تدابیر اتخاذ شده توسط قانونگذار جهت تسهیل حضور سازمان‌های غیر دولتی که قبلاً به تفصیل آن را مورد بررسی قرار دادیم، ما را در شناخت بهتر تعامل موجود بین این سازمان‌ها و دولت کمک خواهد کرد. اصولاً به جهت دامنه وسیع فعالیت‌های دولت‌ها در حوزه‌های گوناگون این ضرورت غالباً از طرف دولت‌ها مشاهده می‌شود که در خصوص بعضی از اعمال تصدی، تعامل نزدیک و سازنده‌ای با سازمان‌های غیر دولتی داشته باشد. محیط زیست از جمله حوزه‌هایی است که به شدت ضرورت داشتن یک رابطه نزدیک بین دولت و سازمان‌های غیر دولتی زیست محیطی احساس می‌شود. گستردگی و وابستگی متقابل بین عناصر زیست محیطی، دولت‌ها را بر آن داشته تا آنجایی که ممکن است از دستاوردها و کمک نهادهای مدنی جهت حفظ محیط زیست استعانت جوید.

تعامل سازنده بین دولت و این سازمان‌ها در حوزه اجرا و کنترل قضایی هنجارهای زیست محیطی اهمیت زیادی دارد. دسترسی سازمان‌های غیر دولتی به مراجع قضایی و به دست گرفتن ابتکار عمل طرح دعوا توسط ایشان از جهات مختلف حائز اهمیت است. سازمان‌های فعال در زمینه محیط زیست به منزله چشمان بیدار جامعه مدنی محسوب می‌شوند که بهتر از هر کس دیگر از وضعیت محیط زیست آگاه بوده و در نتیجه با علم و آگاهی از وضعیت موجود محیط زیست قادر به عکس‌العمل سریع در این خصوص می‌باشند. لذا دادن حق اعلام جرم به این سازمان‌ها و شرکت در تمام مراحل دادرسی جهت اقامه دلیل موجب تضمین حفاظت بهتری از محیط زیست است. از طرف دیگر، این سازمان‌ها عموماً دارای تجربیات خوبی در قلمرو محیط زیست هستند و قادرند در حوزه کارشناسی اطلاعات دقیق و مطمئنی در اختیار مراجع رسیدگی کننده به جرایم کیفری زیست محیطی بگذارند. بنابراین مداخله این سازمان‌ها از مراحل اولیه دادرسی یعنی کشف و اعلام جرم، طرح دعوا و به طور کلی شرکت در کلیه مراحل دادرسی بدوی و تجدید نظر سبب نهادینه شدن و تحقق یکی از مؤلفه‌های اصل مشارکت مندرج در حقوق محیط زیست است.

علاوه بر این، وجود رابطه سازنده مابین سازمان‌های غیر دولتی زیست محیطی و دولت به عوامل مختلفی بستگی دارد که تقویت آن در بردارنده محاسن گوناگونی برای نظام حقوقی میهن عزیزمان خواهد بود. اولین فایده‌ای که وجود این رابطه برای نظام حقوقی ما به ارمغان می‌آورد

خروج از انفعال و انفعال‌گرایی شهروندان می‌باشد. مشارکت شهروندان به صورت انفرادی یا جمعی در قالب نهادهای مردمی موجب پرورش خود اعتمادی در نزد ایشان می‌گردد و حس مسئولیت‌پذیری را تقویت خواهد کرد.

دومین فایده این رابطه، تحقق حفظ محیط زیست است که خود شهروندان به طور مستقیم یا غیر مستقیم در آن مداخله دارند. در این صورت ما می‌توانیم وجود این رابطه را به صورت حقوق و تکالیف متقابل بین دولت‌ها و سازمان‌های غیر دولتی خلاصه کنیم. ایجاد رابطه بین سازمان‌های غیر دولتی زیست محیطی و دولت در قلمرو محیط زیست و نقش دهی به این سازمان‌ها سبب تقویت مردم سالاری می‌گردد و از این منظر دولت دست به شفاف سازی در حوزه محیط زیست می‌زند. حسن این شفاف سازی در این است که دولت با این عمل مشارکت نهادهای مردمی و غیر دولتی را در خصوص محیط زیست پذیرفته است و این امر نیز چیزی جز پذیرش مشارکت و نظارت ضمنی این سازمان‌ها بر عملکرد دولت‌ها نخواهد بود (PRIEUR, 1988: 398).

پس از شناخت اهمیت وجود تعامل سازنده بین سازمان‌های غیر دولتی و دولت‌ها در حوزه محیط زیست اولین پرسشی که به ذهن متبادر می‌شود مربوط به موانعی است که بر سر راه این تعامل قرار می‌گیرند. غالب این موانع به رویکرد کلی دولت نسبت به این سازمان‌ها باز می‌گردد زیرا وجود حس عدم اعتماد بین آن‌ها از مهمترین عواملی است که مانع همکاری بین آن‌ها می‌شود؛ شاید این موضوع بیش از هر چیز ناشی از این امر باشد که دولت‌ها همه سازمان‌های غیر دولتی را به یک چشم می‌انگارند و برای مثال سازمان‌های غیر دولتی زیست محیطی را همانند سازمان‌های غیر دولتی حقوق بشری تلقی می‌کنند. همان‌طور که قبلاً اشاره کردیم به طور کلی سازمان‌های غیر دولتی حقوق بشری به عنوان رقیب دولت‌ها محسوب می‌شوند و به همین دلیل دولت‌ها از دادن مجوزها قانونی جهت تسهیل تأسیس این سازمان‌ها خودداری می‌کنند به عبارت دیگر عدم اعتماد دولت‌ها نسبت به سازمان‌های غیر دولتی حقوق بشری بر سازمان‌های غیر دولتی زیست محیطی نیز تسری پیدا می‌کند و موانعی را برای تأسیس و اشتغال این سازمان‌ها ایجاد می‌کند. در بعضی از موارد نیز این سازمان‌ها به عنوان عنصر و جاسوس دولت خارجی تلقی شده که این حالت بیانگر وضعیت بی‌اعتمادی کامل بین دولت‌ها و سازمان‌های غیر دولتی است.

نهادینه کردن وضعیت حقوقی این سازمان‌ها از نظر تأسیس و فعالیت امری شایسته به نظر می‌رسد و دولت‌ها باید در این خصوص اهتمام لازم را بکار برند و تا حد ممکن شفاف سازی جزء الویت‌های دستور کار آن‌ها قرار گیرد. حقوق ایران به منظور نهادینه کردن وضعیت حقوقی سازمان‌های غیر دولتی زیست محیطی دو اقدام مهم را انجام داده است: اول) تدوین آیین‌نامه

اجرائی تأسیس و فعالیت سازمان‌های غیر دولتی؛ دوم) ایجاد رابطه بین سازمان حفاظت محیط زیست و سازمان‌های غیر دولتی زیست محیطی. تدوین آیین‌نامه اجرایی در قسمت قبل مورد مطالعه قرار گرفت و در اینجا تنها به بررسی موضوع ایجاد رابطه بین سازمان حفاظت محیط زیست و سازمان‌های غیر دولتی زیست محیطی خواهیم پرداخت.

ایجاد یک نهاد دائم تحت عنوان «دفتر مشارکت و آموزش همگانی محیط زیست» زیر نظر معاونت آموزش و پژوهش سازمان اقدام مهمی در جهت تسهیل ارتباط مابین این سازمان با سازمان‌های غیر دولتی زیست محیطی تلقی می‌شود. علاوه بر این، سازمان حفاظت محیط زیست از این طریق سعی کرده است مقدمات ایجاد شبکه‌های زیست محیطی مابین خود سازمان‌های غیر دولتی را فراهم و با آن‌ها همکاری کند. پس به طور کلی هدف سازمان حفاظت محیط زیست از ایجاد چنین دفتری، جلب مشارکت‌های مردمی در حفاظت از محیط زیست بوده و در کنار آن بر توانمندسازی جامعه محلی در زمینه حفاظت از محیط زیست، فراهم کردن بستر مناسب برای بروز مشارکت مردمی و در نهایت بر پویا سازی این مشارکت‌ها و رفع موانع تحقق آن در حفاظت از محیط زیست تأکید می‌کند.

به‌رغم تلاش‌های گوناگون در این زمینه، هنوز بایسته‌های زیادی وجود دارد که در عرصه قانونگذاری باید لحاظ شوند تا بتوانیم در قالب یک نظام حقوقی منسجم تعامل سازنده مابین دولت و سازمان‌های دولتی از یک طرف و سازمان‌های غیر دولتی زیست محیطی از طرف دیگر ایجاد کنیم. نهادینه کردن وضعیت سازمان‌های غیر دولتی زیست محیطی از بدو تأسیس تا شروع به فعالیت نقش تعیین‌کننده‌ای در حفاظت از محیط زیست دارد و به همین جهت در تشریح این بایسته‌ها، در بخش دوم به نقش مطلوب سازمان‌های غیر دولتی خواهیم پرداخت.

بخش دوم- نقش مطلوب سازمان‌های غیر دولتی

در بخش اول این کار مشخص شد که وضعیت موجود سازمان‌های غیر دولتی زیست محیطی در بردارنده کاستی‌هایی است که به طور مستقیم و غیر مستقیم متأثر از نوع تعامل موجود بین دولت و سازمان‌های غیر دولتی است. با توجه به داده‌های نظری و عملی موجود در حقوق ایران در این قسمت سعی خواهیم کرد به موضوع آسیب شناسی قوانین ایران در خصوص حضور سازمان‌های غیر دولتی در پیشگاه مراجع قضایی جهت حفاظت از محیط زیست بپردازیم. بنابراین در این قسمت بر آن هستیم این موضوع را در قالب نقش مطلوب سازمان‌های غیر دولتی از منظر توسعه صلاحیت متولیان حفاظت از محیط زیست (الف) و تحقق حق دادخواهی زیست محیطی برای این سازمان‌ها (ب) مورد مطالعه و بررسی قرار دهیم.

الف- توسیع صلاحیت متولیان حفاظت از محیط زیست

یکی از بایسته‌های حقوق محیط زیست ایران، توسیع صلاحیت متولیان حفاظت از محیط زیست است. جهت روشن شدن این موضوع سعی خواهیم کرد ماده ۶۸۸ قانون مجازات اسلامی را تبیین و تشریح کنیم؛ زیرا این ماده از قانون مجازات که به عنوان یک قانون عام در این حوزه محسوب می‌شود، اقدام به جرم‌انگاری جرایم زیست محیطی و تعیین مراجع صالح در این خصوص کرده است. ماده ۶۸۸ اقدام به تعیین سه مرجع قانونی (وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، سازمان حفاظت محیط زیست و سازمان دامپزشکی) تشخیص تهدید علیه بهداشت و آلودگی محیط زیست می‌کند. درست بعد از تعیین مراجع تشخیص اقدام (مغایر با محیط زیست)، مقنن مسئولیت اعلام جرم را نیز در این زمینه به مراجع یاد شده واگذار می‌کند.

پس در اینجا ما با دو موضوع مراجع (تشخیص اقدام) و مراجع (اعلام کننده جرم) روبرو هستیم. پرسشی که در اینجا مطرح می‌شود این است که آیا این مراجع در آن واحد یکسانند یعنی مرجع تشخیص اقدام الزاماً بایستی اعلام کننده جرم نیز باشد؟ و در ثانی آیا این مراجع الزاماً ذینفع نیز می‌باشند یا تنها متولی امور احصاء شده می‌باشند؟ آیا احصای سه مرجع قانونی (وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، سازمان حفاظت محیط زیست و سازمان دامپزشکی) در این ماده گویای حصری بودن مقامات ذیصلاح اعلام کننده جرایم مزبور است؟ و عدم تصریح مراجع غیردولتی در این ماده بایستی به عنوان فقدان صلاحیت این سازمان‌ها تلقی شود؟

مذاقه در این ماده مبین چند نکته اساسی است: اول اینکه مقامات اعلام کننده وقوع جرم مطابق نص این ماده دولتی هستند. دوم اینکه، این ماده هیچ گونه تصریحی نسبت به مبادی غیر دولتی اعلام کننده جرایم علیه بهداشت عمومی و محیط زیست ندارد. با این حال، دادستان علاوه بر مراجع یاد شده می‌تواند به عنوان مدعی عمومی راساً به منظور دفاع از حقوق عمومی وارد عمل شود (تقی زاده انصاری، ۱۳۷۶: ۶/ ۱۵۵). روشن است که در این فرایند سازمان‌های غیردولتی حتی با فقدان سمت در این ماده می‌توانند اطلاعات کارشناسی مفیدی را در اختیار دادستانی قرار دهند که به ویژه در دعاوی زیست محیطی دارای ارزش حیاتی است.

در مقام نقد این وضعیت باید تأکید کرد که محدود کردن وظیفه اعلام جرایم علیه بهداشت عمومی و جرایم زیست محیطی به مراجع فوق، عملاً به منزله بی‌توجهی به اقدامات افراد و ارگان‌های مدافع بهداشت عمومی و محیط زیست می‌باشد، حال آنکه این نهادها در حوزه حقوق محیط زیست مدافعان واقعی محسوب می‌شوند. به دیگر سخن، اساساً ماهیت محیط زیست و جرایم علیه آن به گونه‌ای است که ایجاب می‌کند تا حد امکان دایره حافظان آن را گسترش داده و به

نحوی عمل کنیم که در راستای اصل مشارکت محیط زیست گام برداریم. تحقق این امر مستلزم فراهم آوردن بستری مناسب جهت همکاری بین متولیان رسمی صیانت از محیط زیست از یک طرف و نقش‌پذیری مدافعان عملی آن از طرف دیگر است.

در حقوق ایران وظیفه‌خاطر حفاظت از محیط زیست به عهده سازمان حفاظت محیط زیست گذاشته شده است و این سازمان به عنوان متولی اصلی و رسمی حفاظت از محیط زیست تلقی می‌شود (تقی‌زاده انصاری، ۱۳۷۴: ۷۱). بنا به ماده ۱ قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست مصوب سال ۱۳۵۳ «حفاظت، بهبود و بهسازی محیط زیست و پیشگیری و ممانعت از هر نوع آلودگی و هراقدام مخربی که موجب برهم خوردن تعادل و تناسب محیط زیست می‌شود، همچنین کلیه امور مربوط به جانوران وحشی و آبیان آب‌های داخلی از وظایف سازمان حفاظت محیط زیست است».

قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست ضمن تعیین سازمان مزبور به عنوان نگاهبان اصلی حفاظت از محیط زیست به دو نکته اساسی می‌پردازد: اول) لحاظ کردن سازمان حفاظت محیط زیست به عنوان شاکی و مدعی خصوصی «ماده ۱۴»^۱؛ دوم) تلقی جایگاه ضابط دادگستری برای مأمورین سازمان حفاظت محیط زیست که از طرف آن سازمان مأمور کشف و تعقیب جرائم مذکور در قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست و قانون شکار و صید (ماده ۱۵) می‌باشد.^۲ در این قسمت به این موضوع خواهیم پرداخت که آیا تولید صرف سازمان حفاظت محیط زیست در این مهم کفایت می‌کند یا خیر؟

همان‌گونه که قبلاً اشاره کردیم محیط زیست ماهیتاً به نوعی است که حمایت از آن مستلزم مشارکت تمام گروه‌ها است. به‌رغم تأکید قانون اساسی بر اهمیت محیط زیست و تکلیف عمومی در حفظ آن، در نظام کنترل و حمایت از آن کاستی‌هایی فراوانی وجود دارد که بایستی مرتفع شوند. یکی از کاستی‌های بارز در این خصوص مربوط به نقش دهی به سازمان‌های مردم‌نهاد (سازمان‌های غیر دولتی) است.

با وجود نقش کلیدی این سازمان‌ها در روند شکل‌گیری و نظارت بر اجرای مقررات زیست محیطی در سایر کشورها، در حقوق ایران این سازمان‌ها نتوانسته‌اند به صورت تمام و کمال جایگاه واقعی خود را پیدا و نقش اصلی خود را ایفا کنند. جای بسی تأسف است که قانونگذار به‌رغم استعداد نقش‌پذیری این سازمان‌ها، تدابیر مؤثری جهت مشارکت مستقیم آن‌ها در نظر نگرفته

۱. ماده ۱۴ قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست: «در مورد جرائم مذکور در این قانون سازمان حسب مورد شاکی و یا مدعی خصوصی شناخته می‌شود».

۲. ماده ۱۵ قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست: «مأمورین سازمان که از طرف سازمان مأمور کشف و تعقیب جرائم فوق‌الذکر می‌شوند در صورتی که وظایف ضابطین دادگستری را در کلاس مخصوص زیر نظر دادستان عمومی تعلیم گرفته باشند از لحاظ اجرای این قانون و قانون شکار و صید در ردیف ضابطین دادگستری محسوب می‌شوند».

است. لذا فعالیت این سازمان‌ها غالباً شکل عملی به خود می‌گیرد تا اینکه به طور مستقیم و رسماً به عنوان متولی محیط زیست مورد نظر باشند. در مقایسه با سایر دولت‌ها، اگر ادعا کنیم که سازمان‌های غیر دولتی در ایران بسیار مهجورند گزاره‌گویی نکرده‌ایم. عمده‌ترین علت این امر را باید در موقعیت و وضعیت کلی این سازمان‌ها در نظام حقوقی ایران جستجو کرد. اساساً تنوع اشتغال این سازمان‌ها در زمینه‌های مختلف همچون حقوق بشر، حقوق بشر دوستانه، توسعه و محیط زیست و غیره سبب ایجاد رویکردهای متفاوتی نسبت به این سازمان‌ها می‌گردد. این رویکردها بنا به نوع فعالیت سازمان‌ها و وضعیت کلی آن‌ها در نظام حقوقی از یک کشور به کشور دیگر متفاوت است. بنابراین نوع فعالیت سازمان، متغیر مهمی است که در نوع نگرش دولت‌ها موثر خواهد بود. در بعضی از کشورها این حق به سازمان‌های غیر دولتی اعطا شده است که بتوانند به عنوان ذینفع در دعاوی حاضر شوند. برای مثال در حقوق فرانسه این حق به انجمن‌های حامی حقوق مصرف‌کنندگان^۱ و حقوق محیط زیست^۲ اعطا شده است.

آنچه در اینجا برای ما اهمیت دارد سازمان‌های غیر دولتی زیست محیطی می‌باشد و نقشی که این سازمان‌ها می‌توانند در کنار متولیان رسمی حفاظت از محیط زیست بازی کنند. پرسشی که در اینجا مطرح می‌شود این است که آیا می‌توانیم سازمان‌های غیر دولتی زیست محیطی را به عنوان ذینفع در دعاوی کیفری زیست محیطی تلقی کنیم؟

همان‌طور که در بالا اشاره شد سازمان‌های غیر دولتی زیست محیطی با موانع گوناگونی روبرو هستند که بعضی از این مشکلات ناشی از وضعیت و موقعیت آن‌ها در ایران می‌باشد. در نظام حقوقی ایران، تا سال ۱۳۸۱ وضعیت چندان مشخصی نداشتند. قانون تجارت، آیین‌نامه ثبت تشکیلات و مؤسسات غیر تجاری، ضوابط و مقررات تأسیس مراکز، مؤسسات، کانون‌ها و انجمن‌های فرهنگی و نظارت بر فعالیت‌های آن‌ها مصوب شورای عالی انقلاب فرهنگی و مصوبه شورای عالی اداری درباره نحوه صدور مجوز تشکل‌های غیر دولتی در زمره قوانین و مقرراتی بودند که تأسیس و انحلال سازمان‌های غیر دولتی به آن‌ها مستند می‌شد. با تصویب آیین‌نامه اجرایی تأسیس و فعالیت سازمان‌های غیر دولتی به ابهامات موجود قدری پاسخ داده شد ولی مشکلات عملی بر سر راه این سازمان‌ها کماکان باقی است. در اینجا ما در نظر نداریم به طور خاص به وضعیت حقوقی این سازمان‌ها در حقوق ایران بپردازیم بلکه بیشتر در صدد بحث در خصوص اهمیت مشارکت این سازمان‌ها در مرحله دادرسی هستیم. در هر حال آنچه در این خصوص از

۱. ر.ک: ماده ۱، ۲، ۳، ۴ و ۵ L421-Code de la consommation

۲. ر.ک: ماده ۱، ۲ و ۳ L1421-Code de l'environnement

اهمیت زیادی برخوردار است موضوع احتمالی طرح دعوا از طرف این سازمان‌ها در مراجع دادگستری است که در صورت تحقق آن، نقطه عطفی در مشارکت واقعی این سازمان‌ها در دسترسی آن‌ها با ارگان‌های صالح قضایی می‌باشد.

ب- حق دادخواهی سازمان‌های غیر دولتی در دعاوی زیست محیطی

حق دسترسی به مراجع دادگستری برای سازمان‌های غیر دولتی یکی از معیارهایی است که با توجه به آن ما می‌توانیم جایگاه و اهمیت اصل مشارکت را مورد ارزیابی قرار دهیم. این دسترسی نقش مهمی در روند اجرای مقررات زیست محیطی بازی می‌کند.

حقوق ایران به طور صریح حق دسترسی سازمان‌های غیر دولتی را به مراجع قضایی پیش‌بینی نمی‌کند. این خلاء حقوقی مشکلات عملی زیادی برای سازمان‌های زیست محیطی که در صدد واکنش در قبال آسیب‌های زیست محیطی هستند ایجاد می‌کند. با وجود این خلاء، مقرراتی در حقوق ایران وجود دارد که با تأسی به آن‌ها و تفسیری موسع از آن‌ها می‌توان حق دسترسی به مراجع قضایی را از آن استنباط کرد. لذا در این قسمت در پی کنکاش در قانون اساسی و قوانین عادی ایران جهت یافتن محملی قانونی برای شرکت سازمان‌های غیر دولتی در مراجع قضایی هستیم.

با بررسی قانون اساسی ما قادر خواهیم بود اصولی پیدا کنیم که با توجه به آن زیر بنای نظری حضور این سازمان‌ها را در دادرسی تقویت کنیم. اصل ۳۴ قانون اساسی اشعار می‌دارد:

«دادخواهی حق مسلم هر فرد است و هر کس می‌تواند به منظور دادخواهی به دادگاه‌های صالح رجوع نماید. همه افراد ملت حق دارند این گونه دادگاه‌ها را در دسترس داشته باشند و هیچ‌کس را نمی‌توان از دادگاهی که به موجب قانون حق مراجعه به آن را دارد منع کرد».

ریشه این اصل از قانون اساسی را باید در ماده ۸ اعلامیه جهانی حقوق بشر^۱ جستجو کرد. توجه به واژگانی چون «هر فرد»، «هر کس»، «همه افراد ملت» و «هیچ‌کس» در قانون اساسی این امر را به ذهن متبادر می‌کند که مبنای حقوقی برای حضور ایشان در دادرسی‌ها وجود دارد؛ مضاف بر اینکه در اصول دیگر^۲ و به عناوین مختلف این امر را مورد شناسایی قرار داده است. آیا عدم تصریح قانونگذار در این باره باید بهانه‌ای جهت جلوگیری از حضور این سازمان‌ها شود؟

۱. ماده ۸ اعلامیه جهانی حقوق بشر ۱۹۴۸ اعلام می‌کند که «در برابر اعمالی که حقوق اساسی فرد را مورد تجاوز قرار دهد و آن حقوق به وسیله قانون اساسی یا قانون دیگری برای او شناخته شده باشد، هر کس حق رجوع موثر به محاکم ملی صالحه را دارد».

۲. مطابق اصل ۹ قانون اساسی «هر کس شکایتی از طرز کار مجلس یا قوه مجریه یا قوه قضاییه داشته باشد، می‌تواند شکایت خود را کتبا به مجلس شورای اسلامی عرضه کند. مجلس موظف است به این شکایات رسیدگی کند و پاسخ کافی دهد و در مواردی که شکایت به قوه مجریه و یا قوه قضاییه مربوط است رسیدگی و پاسخ کافی از آنها بخواهد و در مدت متناسب نتیجه را اعلام نماید و در موردی که مربوط به عموم باشد به اطلاع عامه برساند».

با توجه به واقعیات کنونی و ماهیت جرایم زیست محیطی منطقی و معقول به نظر نمی‌رسد که این سازمان‌ها را از دسترسی به مراجع قضایی محروم کرد. در عرصه بین‌المللی به طرق مختلف این سازمان‌ها ایفای نقش می‌کنند که یکی از بارزترین عناوین این مشارکت در پیشگاه بعضی از مراجع قضایی بین‌المللی است که از آن‌ها تحت عنوان «دوستان دادگاه»^۱ یاد می‌شود. این نهاد ملهم از حقوق کشورهای انگلوساکسون بوده و به تدریج در حقوق بین‌الملل راه یافته و در حال گسترش است.

ولی پرسش اساسی همچنان بی پاسخ مانده است که آیا این سازمان‌ها در دعای زیست محیطی اصیل هستند که بتوانند مستقیم طرف دعوا واقع شوند؟ بررسی اصول کلی مندرج در قانون اساسی همچون «هیچ‌کس نمی‌تواند اعمال حق خویش را وسیله اضرار به غیر یا تجاوز به منافع عمومی قرار دهد»^۲ و انفال و ثروت‌های عمومی از قبیل زمین‌های موات یا رها شده، معادن، دریاها، دریاچه‌ها، رودخانه‌ها و سایر آب‌های عمومی، کوه‌ها، دره‌ها، جنگل‌ها، نیزارها، بیشه‌های طبیعی، مراتعی که حریم نیست، ارث بدون وارث، و اموال مجهول‌المالک و اموال عمومی که از غاصبین مسترد می‌شود در اختیار حکومت اسلامی است تا بر طبق مصالح عامه نسبت به آن‌ها عمل نماید، ما را در پاسخگویی به این پرسش کمک خواهد کرد.^۳

این دو اصل بر «منافع عمومی» و «مصالح عامه» تأکید می‌کنند مضاف بر اینکه در اصل ۴۵ به یکسری از عناصر زیست محیطی همچون دریاها، دریاچه‌ها، رودخانه‌ها، کوه‌ها، دره‌ها، جنگل‌ها، نیزارها و بیشه‌های طبیعی اشاره دارد که آن‌ها را تحت عنوان «انفال و ثروت‌های عمومی» تلقی می‌کند که در اختیار حکومت اسلامی است تا بر طبق مصالح عامه مصرف نماید. موضوع دیگر قابل طرح در اینجا واژه «وظیفه عمومی» مذکور در اصل کلیدی محیط زیست یعنی اصل ۵۰ قانون اساسی است. آیا اقامه دعوا برای حمایت از محیط زیست می‌تواند به عنوان یک «وظیفه عمومی» تلقی شود؟ پاسخ مثبتی به این پرسش با استناد به اصول ۸ و ۹۰ قانون اساسی تقویت می‌شود. مطابق با اصل ۸ «در جمهوری اسلامی ایران دعوت به خیر، امر به معروف و نهی از منکر وظیفه‌ای است همگانی و متقابل بر عهده مردم نسبت به یکدیگر، دولت نسبت به مردم و مردم نسبت به دولت. شرایط و حدود و کیفیت آن را قانون معین می‌کند» و «المؤمنون و المؤمنات بعضهم اولیاء بعض یأمرون بالمعروف و ینهون عن المنکر». وفق مفاد اصل ۹۰ «هر کس شکایتی از طرز کار مجلس یا قوه مجریه یا قوه قضاییه داشته باشد، می‌تواند شکایت خود را کتباً به مجلس شورای

1. *Amicus curia. C.f. Shelton (D.), "The Participation of Nongovernmental Organizations in International Judicial Proceedings"*, American Journal of International Law, Vol. 88, 1994, pp. 611-616; Ascencio (H.), "L'amicus curiae devant les juridictions internationales", R.G.D.I.P., 2000, n°4, Tome 105, pp. 897-929.

۲. اصل ۴۰ قانون اساسی.

۳. اصل ۴۵ قانون اساسی.

اسلامی عرضه کند. [...]» در اصل اخیر اشاره به واژه «هرکس» که می‌تواند کلیه اشخاص اعم از حقیقی و حقوقی را در برگیرد. از این رو به نظر می‌رسد که صحیح نباشد سازمان‌ها غیردولتی زیست محیطی را از حق دسترسی به مراجع دادگستری برای صیانت از محیط زیست محروم کرد.

علاوه بر اصول قانون اساسی می‌توان به آیین‌نامه اجرایی تأسیس و فعالیت سازمان‌های غیر دولتی مصوب ۲۹ خرداد ماه ۱۳۸۴ هیات وزیران اشاره کرد که به طور مستقیم به این مهم می‌پردازد.

این آیین‌نامه در دو جا به طور صریح به موضوع حق اقامه دعوا اشاره می‌کند و بنا بر آن به سازمان‌های غیر دولتی حق می‌دهد متناسب با موضوع فعالیت خود، با رعایت این آیین‌نامه و سایر قوانین و مقررات مربوط فعالیت نموده و نسبت به حق دادخواهی در مراجع قضایی و شعبه قضایی اقدام نماید.^۱

مطابق ماده ۱۶ همین آیین‌نامه «سازمان [سازمان‌های غیر دولتی] حق دارد در موضوع فعالیت‌های خود و برای حمایت از منافع عمومی علیه اشخاص حقیقی و حقوقی در مراجع قضایی اقامه دعوا نماید».

این ماده را می‌توان از چند منظر مورد مطالعه قرار داد: اول اینکه، این ماده تنها ماده‌ای است که به سازمان‌های غیر دولتی اجازه طرح دعوا را به نام منافع عمومی می‌دهد. دوم، قالب حقوقی که این حق برای این سازمان‌ها در آن مورد شناسایی واقع شده است.

لذا حق دادخواهی به طور عام برای این سازمان‌ها پذیرفته شده است و این سازمان‌ها می‌توانند در راستای موضوع فعالیت‌های خود و به منظور حمایت از منافع عمومی طرح دعوا نمایند. اشاره به «منافع عمومی» در ماده مذکور به خوبی با مفاد اصل ۵۰ قانون اساسی تطابق دارد زیرا حفاظت از محیط زیست در این اصل «وظیفه عمومی» تلقی شده است. پس دادخواهی سازمان‌های غیر دولتی زیست محیطی برای حمایت از محیط زیست «وظیفه عمومی» است که توسط این سازمان‌ها در مرحله دادرسی ایفا می‌شود.

ولی نکته قابل توجه در این خصوص قالب حقوقی (آیین‌نامه) است که این حقوق و تکالیف در آن مورد شناسایی قرار می‌گیرد. به طور کلی از نظر شکلی اساساً آیین‌نامه‌ها عملی‌اداری تلقی شده و نه تقنینی و ضمانت اجرای لازمی همانند قانون نداشته و به همین دلیل مطابق با اصل ۱۷۱ قانون اساسی، قضات مکلف به عدم اجرای آیین‌نامه‌های مخالف با قوانین می‌باشند (طباطبائی مؤتمنی، ۱۳۸۱: ۹/۲۸۷).

۱. ماده ۴ آیین‌نامه اجرایی تأسیس و فعالیت سازمان‌های غیر دولتی مصوب ۱۳۸۴.

به‌رغم اهمیت تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولتی مندرج در اصل ۱۷۰ قانون اساسی^۱، پیش‌بینی حق دادخواهی برای سازمان‌های غیر دولتی در آیین‌نامه اجرایی تأسیس و فعالیت سازمان‌های غیر دولتی به تنهایی وافی به مقصود نیست و بایستی قانونگذار جهت تحقق اصل ۵۰ قانون اساسی مقدمات مشارکت فعالانه این سازمان‌ها را در مرحله دادرسی فراهم کند.

شاید یکی از بارزترین نمونه‌های عملی در خصوص طرح دعوای سازمان‌های غیر دولتی زیست محیطی مربوط به جنگل لویزان باشد. در طی این دعوا سازمان‌های غیر دولتی زیست محیطی در قالب یک شبکه منسجم در سال ۱۳۸۴ علیه معاونت فنی شهرداری تهران به دلیل تخریب این جنگل و قطع بیش از هشت هزار اصله درخت جنگلی آن اقدام به طرح دعوا کردند. طرح این دعوا منتهی به هیچ نتیجه عملی نشد و در این راستا یک خلاء قانونی را برای ما مشخص کرد که شناسایی یک وضعیت حقوقی مناسب جهت طرح دعوا برای این سازمان‌ها در حوزه محیط زیست لازم و ضروری است که باید مورد توجه قانونگذار قرار گیرد. ولی به هر حال ذکر این نکته ضروری است که مرجع رسیدگی کننده دعوا را استماع نمود که این موضوع خود تحولی قابل توجه در حقوق ایران به شمار می‌آید.

نتیجه‌گیری

به منظور حفاظت واقعی از محیط زیست قبل از هر چیزی بایستی با رویکردی پیشگیرانه آغاز کرد و بدین منظور باید از تمامی ظرفیت‌ها جامعه استفاده کرد. اتخاذ تدابیر کنش‌ی و رواج آن در کشور از اهمیت فوق‌العاده‌ای برخوردار است و بدین وسیله زمینه‌های اولیه بروز جرایم زیست محیطی را از بین خواهیم برد. آموزش حفاظت از محیط زیست در سطوح مختلف و برگزاری نشست‌های علمی با حضور کلیه اندیشمندان امور حقوقی، اقتصادی، صنعتی، اجتماعی و غیره و به طور کلی فرهنگ سازی زیست محیطی و ترویج اندیشه‌های سبز و ایجاد باور در افراد بایستی سرلوحه کارگزاران حکومتی باشد.

با ایجاد این فرهنگ در جامعه هدف غایی یعنی حفاظت از محیط زیست به مراتب بهتر بدست می‌آید. در مرحله واکنشی، جامعه بایستی در مقابل متجاسران به حریم محیط زیست از خود دفاع نماید و در اینجا نقش نظام حقوقی کشور پررنگ و تعیین کننده خواهد بود. اقامه دعوا و دادخواهی در مراجع قضایی کشور یکی از سازوکارها است و همکاری متولیان رسمی حمایت از

۱. اصل ۱۷۰ قانون اساسی اشعار می‌دارد: «قضات دادگاهها مکلفند از اجرای تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولتی که مخالف با قوانین و مقررات اسلامی یا خارج از حدود اختیارات قوه مجریه است خودداری کنند و هر کس می‌تواند ابطال این گونه مقررات را از دیوان عدالت اداری تقاضا کند».

محیط زیست با یکدیگر و نقش دهی به نهادهای غیر دولتی در این امر ضروری است. فراهم آوردن بستر مناسب حقوقی جهت مشارکت فعالانه و مستقیم سازمان‌های مردم نهاد در پیشگاه مراجع قضایی و احاله یک وظیفه و کارکرد «شبه دادستان» به این سازمان‌ها امری حیاتی به نظر می‌رسد. این مهم از چند نظر حایز اهمیت است: اول) اینکه سازمان غیر دولتی زیست محیطی بیشتر با مسائل آلودگی و تخریب محیط زیست آشنا هستند؛ در نتیجه اطلاعات کارشناسی آن‌ها در این خصوص قابل اعتماد و راهگشا خواهند بود. دوم) هماهنگی نسبتاً مفید مابین تشکل‌های زیست محیطی برای حمایت مؤثر از محیط زیست قابل توجه است. سوم) با وجود بسترهای نسبتاً مناسب در قانون اساسی جهت اعطای حق دادخواهی به این سازمان‌ها در چارچوب قوانین عادی، موجبات تحقق حکمرانی مطلوب زیست محیطی فراهم می‌شود. این عمل سبب تغییر نگاه حاکمان نسبت به سازمان‌های غیردولتی شده و زمینه ساز دعوت به مشارکت آن‌ها جهت ایفای نقش‌های دیگری چون اطلاع‌رسانی، آموزش، توانمندسازی و غیره می‌شود.

نکته آخر اینکه شناسایی جایگاه قانونی برای این سازمان‌ها در دعاوی زیست محیطی برای اجرای مؤثر یک قانون کیفری زیست محیطی بسیار سودمند است زیرا نظر به پیچیدگی، جدید و تخصصی بودن جرایم زیست محیطی اعطای نقش آفرینی قضایی به سازمان‌های غیردولتی کمک مؤثری به رصد فعالیت‌های مغایر با قوانین، کشف و پیگرد جرایم زیست محیطی خواهد کرد. تصویب لایحه پیشنهادی قانون آیین دادرسی کیفری می‌تواند قدم مثبتی در راستای تحقق اصل مشارکت و حفاظت و ارتقای هنجارهای زیست محیطی در حوزه حقوق کیفری باشد.

منابع

الف - فارسی

- ۱- امیرارجمند، اردشیر، حفاظت از محیط زیست و همبستگی بین المللی، مجله تحقیقات حقوقی، شماره ۱۵، پاییز ۱۳۷۳ تا تابستان ۱۳۷۴.
- ۲- بیگ‌زاده، ابراهیم، سازمان‌های غیر دولتی و حقوق بین‌الملل، مجله تحقیقات حقوقی، شماره ۳۱-۳۲، پاییز- زمستان ۱۳۷۹.
- ۳- تقی‌زاده انصاری، مصطفی، حقوق کیفری محیط زیست، نشر قومس، ۱۳۷۶.
- ۴- تقی‌زاده انصاری، مصطفی، حقوق محیط زیست در ایران، سمت، ۱۳۷۴.
- ۵- شکرکی، غلامعلی، ارزیابی جنبه‌های جنسی در ایـران، www.iransocialforum.org/public/06032801.htm، ۲۰۰۷/۱۲/۲.
- ۶- طباطبائی مؤتمنی، منوچهر، حقوق اداری، تهران، سمت، ۱۳۸۱.

- ۷- عبداللہی، محسن، جنایت بر ضد محیط زیست در حقوق بین الملل، مجله علوم محیطی، شماره ۱، پاییز ۱۳۸۲.
- ۸- قوام، میر عظیم، *حمایت کیفری از محیط زیست*، انتشارات سازمان حفاظت محیط زیست، ۱۳۷۵.
- ۹- اسناد شامل: آیین‌نامه اجرایی تاسیس و فعالیت سازمان‌های غیر دولتی مصوب ۱۳۸۴: قانون اساسی؛ قانون تجارت؛ قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست؛ قانون شکار و صید؛ قانون مجازات اسلامی.

ب- لاتین

Bibliographie :

A) Ouvrages et articles :

- 10- Ascencio (H.), "L'*amicus curiae* devant les juridictions internationales", R.G.D.I.P., 2000, n°4, Tome 105.
- 11- Betati (M.) et Dupuy (P.M.) (Sous la direction de), *Les ONG et le droit international*, economica, 1986
- 12- Guillet(S.), *Nous, peuples des Nations Unies : l'action des Organisations non gouvernementales dans le système international de protection des droits de l'homme*, Montchrestien, 1995.
- 13- Prieur, (M.), «Vers un droit de l'environnement renouvelé», Cahiers du Conseil constitutionnel n15, 2003.
- 14- Prieur (M.), "Le droit à l'environnement et les citoyens : la participatio", Revue juridique de l'environnement, 1988 / 4.
- 15- Shelton (D.), "The Participation of Nongovernmental Organizations in International Judicial Proceedings", American Journal of International Law, Vol. 88, 1994

B) Textes nationaux et internationaux:

- 16- Code de la consommation
- 17- Code de l'environnement
- 18- Déclaration de Rio 1992
- 19- Déclaration universelle des droits de l'homme