



بررسی رویکرد حمایتی و غیر حمایتی تعدادی از آرای دیوان عدالت اداری در خصوص موضوعات زیست محیطی



فاطمه نصرتی
دانشجوی کارشناسی حقوق



رضا آئیدی
وکیل پایه یک دادگستری
مدرس دانشگاه

چکیده

رویکرد دیوان عدالت اداری در خصوص محیط زیست، از جهات گوناگون دارای اهمیت است؛ زیرا این نهاد مهم دادگستری، با توجه به رویکردهای مختلف، می تواند تأثیری اساسی و راهبردی بر موضوع محیط زیست داشته باشد. دیوان عدالت اداری با توجه به اصل ۵۰ قانون اساسی، در شناسایی وظایف خود در رسیدگی به شکایات مردم، می تواند نقش مهمی در حفاظت از محیط زیست ایفا کند. معنای مخالف این کلام آن است که بی توجهی این نهاد به مقوله محیط زیست می تواند آثاری زیان بار و جبران ناپذیر داشته باشد.

هدف از رویکرد حمایتی دیوان - شامل تفسیر و اجرای قوانین زیست محیطی - حفظ حقوق عمومی و جلوگیری از تخریب محیط زیست است. این رویکرد در آرای مختلفی مشاهده می شود که دیوان به ابطال مجوزهای زیست محیطی مخرب و الزام به رعایت استانداردهای زیست محیطی در پروژه ها پرداخته است. از سوی دیگر، در مواردی چند، شاهد رویه های متفاوت و مخالف از دیوان هستیم. رویکرد غیر حمایتی دیوان زمانی ظاهر می شود که تصمیمات به نفع توسعه اقتصادی اتخاذ می شود؛ حتی



اگر این تصمیمات تأثیر منفی بر محیط‌زیست داشته باشد. این مقاله با تحلیل نمونه‌های مختلف آرای دیوان عدالت اداری، چالش‌ها و تعادلی که بین توسعه اقتصادی و حفاظت محیط‌زیست وجود دارد را بررسی می‌کند. آرای دیوان عدالت اداری به تصمیماتی اطلاق می‌شود که این نهاد با هدف بررسی و اصلاح اعمال و تصمیمات دولتی صادر می‌کند. آرای این نهاد در دو گروه قابل تقسیم‌بندی است: «آرای حمایتی» که به حمایت از حقوق شهروندان و ابطال تصمیمات خلاف قانون نهادهای دولتی اختصاص دارد و «آرای غیرحمایتی» که در آن، دیوان اقدامات دولت را تأیید می‌کند.

دیوان عدالت اداری به‌عنوان مرجع نهایی نظارت بر قانونی بودن تصمیمات اداری و تأمین حقوق عمومی عمل می‌کند. نتیجه‌گیری نشان می‌دهد که دیوان عدالت اداری باید در تصمیمات خود به‌دقت بین ملاحظات اقتصادی و زیست‌محیطی تعادل برقرار کند تا از تبعات منفی برای محیط‌زیست جلوگیری شود.

واژگان کلیدی: دیوان عدالت اداری، محیط‌زیست، رویکرد حمایتی، توسعه پایدار، عدالت قضایی، حق بر سلامت، توسعه اقتصادی

کلیات و تعاریف

معنای لغوی «رویه قضایی» به‌معنای «نظر، تفکر در امور، فکر و تأمل در کار و اندیشه» است (عمید، ۶۶۹: ۱۳۷۶ و ۹۴۱). در معنای فنی، رویه قضایی راه‌حل واحدی است که به‌طور معمول، دادگاهها در برخورد با یک مسئله حقوقی ارائه می‌کنند (کاربونیر، ۱۵۳: ۱۹۸۰). در اینجا چهره‌ای از قانون دیده می‌شود که بی آن، حقوق بدون توضیح است. در برخورد با یک مسئله حقوقی شایع، دادگاهها خیلی زود عادت برخورد مشابه با آن مسئله را پیدا می‌کنند، به‌طوری که می‌توان برخورد دادگاهها را با همان مسئله پیش‌بینی کرد، اگرچه دادگاهها ملزم به تبعیت از راه‌حل قبلی نیستند.

۱-۱. پیشینه بحث رویه قضایی در دیوان عدالت اداری

رویه قضایی به لحاظ معنوی، یا الزام قانونی، مبنای حکم مرجع قضایی است. از



دیرباز، در نظام‌های حقوقی نوشته، نقش رویه قضایی به‌عنوان یک منبع حقوقی، همواره مورد بحث و موجب افتراق بین انواع نظام‌های مزبور بوده و هست. حقوق داخلی نیز از این قاعده مستثنا نشده است.

اساساً حقوق آن چیزهایی است که نظام قضایی در اختیار اصحاب دعوی می‌گذارد. بنابراین، مسئله این نیست که آیا این آرا لازم‌الاتباع هستند یا نه؛ مهم آن است که مثلاً قضات دیوان عدالت اداری «این‌گونه رأی می‌دهند»، یا بهتر آن است که بگوییم این‌گونه می‌اندیشند. این «عمل قضات»، این تفکر واحد و مشابه همان رویه قضایی است. اما باید خاطر نشان شود که رویه قضایی، غیر از «رأی وحدت‌رویه» است. رأی وحدت‌رویه الزام قانون‌گذار است که مقرر کرده تا در موارد اختلاف، هیئت عمومی اختلافات را حل کند تا از آن‌پس، به آنچه هیئت عمومی حکم می‌دهد، عمل شود. بدین ترتیب، رأی هیئت عمومی در واقع، رأی قانون‌گذار است و دیگر رویه قضایی نیست. رویه آن عملی است که صرف‌نظر از رأی وحدت‌رویه، یا حکم قانون‌گذار جریان دارد (مدنی، ۱۳۸: ۱۳۸۸).

یکی از کارکردهای مهم هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، علاوه بر ابطال مصوبات دولتی، صلاحیت صدور رأی وحدت‌رویه است که در قوانین مختلف دیوان (مصوب ۱۳۹۲) مورد تأکید قانون‌گذار قرار گرفته است. در مقابل، دیوان عالی کشور، در صدور رأی وحدت‌رویه، سابقه طولانی دارد و به دلیل وجود تعارض در آرا، از سال ۱۳۲۸ اقدام به صدور رأی وحدت‌رویه نموده است (هدایت‌نیا، ۲۱: ۱۳۸۸). امروزه اکثریت حقوق دانان کم‌وبیش پذیرفته‌اند که رویه قضایی منبع پایدار و مستحکم حقوقی است (همان: ۱۶۳). این پذیرش قطعاً متأثر از واقعیت‌ها است، یعنی به‌واسطه داده‌های رویه‌ای.

اما، چنانچه ملاحظه شده، در توجیه رویه قضایی به‌عنوان منبعی از حقوق، نظری ارائه نشده است که مورد اتفاق حقوق دانان باشد. در واقع نظریه‌های متفاوتی عرضه شده که هر یک بیش از آنکه طرفدار داشته باشد، منتقد دارد. این نظریه‌ها بیشتر حول رویه قضایی در عالم تئوری دور می‌زند و کمتر زندگی واقعی و تأثیر متقابل آن با سایر منابع



معقول به نظر می آید. می توان این گونه بیان کرد، قانون به معنای خاص کلمه، برتر از رویه قضایی است و رویه قضایی برتر از مصوبات قوه مجریه (افشار، ۱۳۵، ۱۳۸۵)، (ثابتی پور کرمانی، ۱۷، ۲۱، ۲۲، ۱۳۹۷).

دیوان عدالت اداری به عنوان تنها مرجع قضایی در خصوص موضوعات حاکمیتی و اسناد بالادستی، از اهمیت به سزایی برخوردار است؛ لذا به عنوان نهادی مؤثر در تصمیم گیری و نظارت قضایی در خصوص موضوعات گوناگون حاکمیتی شناخته می شود. این اهمیت بدان معناست که اتخاذ رویکردی غیر از رویکرد قضایی مستمر و دایمی می تواند خطرات فراوانی برای محیط زیست داشته باشد.

۱-۲. تأثیر رویه قضایی بر موضوع حقوق محیط زیست

رویه قضایی به عنوان یکی از ارکان مهم نظام حقوقی، تأثیر قابل توجهی بر توسعه و تقویت حقوق محیط زیست خواهد داشت. این تأثیر از طریق تفسیر و اجرای قوانین محیط زیستی، رسیدگی به دعاوی مرتبط با حقوق محیط زیست، و ایجاد سوابق حقوقی ملموس حاصل می شود. در زیر، به چند جنبه از این نقش تأثیرگذار می پردازیم:

۱. تفسیر و اجرای قوانین محیط زیست:

رویه قضایی با تفسیر دقیق و اصولی قوانین، به ویژه در مواردی که قانون نیاز به توضیح بیشتری دارد، به شفافیت و توسعه حقوق محیط زیست کمک می کند. قضات با تحلیل شرایط محیط زیستی و قواعد حقوقی، به ایجاد رویکردهای جدید و مؤثر در حفاظت از محیط زیست می پردازند.

۲. رسیدگی به دعاوی محیط زیست:

دادگاهها و دیوانهای اداری نقش مهمی در بررسی و صدور رأی در دعاوی مرتبط با آلودگی محیط زیست، تخریب منابع طبیعی، و نقض مقررات زیست محیطی ایفا می کنند. این دعاوی می تواند شامل مسائل پیچیده ای مثل انتشار آلایندهها، حفظ گونه های در خطر انقراض، و مدیریت پایدار منابع آب باشد.

۳. سوابق قضایی و تأثیرات پیشگیرانه:

آرای قضایی صادر شده در دعاوی محیط زیست می تواند به عنوان سابقه ای حقوقی



استفاده شود. این سوابق به تنظیم مقررات آینده کمک کرده، راهنمایی‌هایی جهت اجرای سیاست‌های زیست‌محیطی فراهم می‌کنند. آرای که مبتنی بر استانداردهای بالای زیست‌محیطی صادر می‌شوند، می‌توانند معیاری برای اقدامات آتی دولتی و خصوصی باشند.

۴. تشویق به جبران خسارت زیست‌محیطی:

رویه قضایی می‌تواند به مطالبه جبران خسارات وارده به محیط‌زیست کمک کند. این امر شامل پرداخت جریمه‌ها، الزام به پاکسازی و بازیابی مناطق آسیب‌دیده، و اجرای پروژه‌های ترمیمی است که نه تنها باعث جبران خسارت می‌شود، بلکه انگیزه‌ای برای رعایت بهتر مقررات زیست‌محیطی در آینده ایجاد می‌کند.

۵. تقویت آگاهی و مشارکت عمومی:

از طریق آرای قضایی و فرایندهای دادگاه، آگاهی عمومی درباره مسائل محیط‌زیستی افزایش می‌یابد. افراد و گروه‌ها تشویق می‌شوند به‌طور فعال در حفاظت و نگهداری از محیط‌زیست مشارکت کنند و در صورت لزوم، از ابزارهای قانونی برای دفاع از محیط‌زیست استفاده نمایند.

به‌طور کلی، رویه قضایی با استناد به اصول علمی و اخلاقی در کنار حقوق قانونی، می‌تواند پیشرفت‌های قابل‌ملاحظه‌ای در زمینه حمایت از محیط‌زیست ایجاد کند و نقشی کلیدی در تحکیم حقوق محیط‌زیست ایفا نماید (ثابتی‌پور کرمانی، ۳۵، ۱۳۹۷).

بخش اول: آرای دیوان با رویکرد حمایتی از حقوق محیط‌زیست

منظور از رویکرد حمایتی دیوان عدالت اداری، طبق اصل ۱۷۳ قانون اساسی، «رسیدگی به شکایات مردم و احقاق حقوق آنان» است. رویکرد حمایتی از محیط‌زیست به معنای آن است که دیوان عدالت اداری به‌طور فعال از محیط‌زیست در مقابل بی‌توجهی دستگاه‌های اجرایی و عمومی به رعایت مقررات مربوط به آن دفاع می‌کند و در صورت تخطی از قوانین و مقررات توسط دستگاه‌های اجرایی، تصمیماتی در جهت حفظ و توسعه محیط‌زیست صادر می‌کند. این رویکرد بر اساس اصل قانون‌مداری و به‌منظور



صیانت از محیط زیست و حفظ حقوق عامه مردم اعمال می شود. و همین نقش وظیفه اصلی و اساسی دیوان عدالت اداری در صیانت از محیط زیست محسوب می شود. دیوان عدالت اداری در ایران به عنوان نهاد قضایی و نظارت کننده بر قوانین و مقررات، نقش تعیین کننده در حمایت از محیط زیست ایفا کرده است. دیوان به دعای مرتبط با محیط زیست رسیدگی می کند و می تواند تصمیمات نهادهای دولتی را که به حقوق محیط زیست لطمه می زنند، باطل کند. منظور از رویکرد حمایتی دیوان عدالت اداری آن دسته از آرای است که با توجه به اصل ۵۰ قانون اساسی درباره محیط زیست صادر می شود (ثابتی پور کرمانی، ۳۵، ۱۳۹۷).

زوایای مختلف رویکرد دیوان در حمایت از محیط زیست

۱. طرح دعای عمومی:

دیوان عدالت اداری امکان دریافت شکایت از افراد و سازمان هایی را فراهم کرده که معتقدند اقدامات یا تصمیمات نهادهای دولتی بر محیط زیست تأثیر منفی گذاشته است. در همین رابطه، به منظور پیشگیری از اقدامات ضد محیط زیستی، همه سازمان ها و ادارات با اختصاص دادن سامانه های تلفنی جهت دریافت گزارشات مربوط به نقض قوانین محیط زیست، اقدامات جدی در این زمینه انجام داده اند. برای مثال، سامانه ۱۳۶ سازمان بازرسی کل کشور، به عنوان عالی ترین مرکز نظارتی کشور که در قانون هم به آن اشاره شده، با دریافت گزارشات مردمی، نقش به سزایی در امر پیشگیری و جلوگیری و تشکیل پرونده های قضایی در راستای حفظ محیط زیست داشته و دارد. همچنین در سال های اخیر، خوشبختانه وزارت مسکن و شهرداری ها که نقش عمده ای در ساخت و ساز دارند و حتی بانک ها در قبال دریافت وثایق جهت تضمین بازپرداخت وام ها، مکلف اند پس از دریافت نظر مساعد سازمان محیط زیست، مجوزهای لازم را صادر نمایند (اصل ۱۷۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران با موضوع سازمان بازرسی کل کشور).

۲. توسعه پایدار:

دیوان عدالت اداری تلاش می کند تا توازن میان توسعه اقتصادی و حفظ محیط زیست



را در رسیدگی به پرونده‌های تشکیل شده در حوزه محیط‌زیست مدنظر قرار دهد و به دنبال جلوگیری از پروژه‌های مخرب زیست‌محیطی است. نمونه بارز که می‌توان به آن اشاره نمود، تصمیم حمایتی حفظ محیط‌زیست کنوانسیون رامسر (مصوب ۱۹۷۱) است که به منظور حفاظت و استفاده پایدار از تالاب‌ها و منابع آبی تأکید دارد.^۳ تفسیر قوانین و مقررات:

دیوان با تفسیر مناسب از قوانین زیست‌محیطی، به حمایت از حق شهروندان در دسترسی به یک محیط‌زیست سالم کمک می‌کند. حق بهره‌مندی انسان‌ها از محیط‌زیست سالم و پاک از بنیادی‌ترین و اساسی‌ترین اصول حقوق بشر تلقی می‌گردد؛ لذا به هیچ‌وجه قابل انکار و چشم‌پوشی نیست. به همین منظور، تلاش‌های گسترده و فراوانی در سطح بین‌المللی صورت گرفته که بخشی از آن‌ها منجر به امضای مقررات الزام‌آور و غیرالزام‌آور گردید که در این خصوص می‌توان به اعلامیه استکلهم (۱۹۷۲)، اعلامیه ریو (۱۹۹۲)، اجلاس بین‌المللی ژوهانسبورگ (۲۰۰۲)، و همچنین قطعنامه سازمان ملل متحد در سال ۲۰۲۲ اشاره نمود، که بر حق بهره‌مندی از محیط‌زیست سالم و پایدار تأکید دارد.

به علاوه، توجه به اصل ۵۰ قانون اساسی جمهوری اسلامی با موضوع محیط‌زیست و حفاظت از آن به‌عنوان وظیفه عمومی مدنظر قرار گرفته؛ فلذا فعالیت اقتصادی و غیر آن، که به هر نحوی با آلودگی محیط‌زیست یا تخریب جبران‌ناپذیر داشته باشد، ممنوع شده است (هویسمان، دینا شلتون، ۱۹۹۲؛ ۳۱۸، ۳۱۷).

در همین راستا، مجلس شورای اسلامی، هیئت دولت و شورای عالی محیط‌زیست و کارگروه ملی کاهش آلودگی هوا از جمله مراجع اصلی وضع‌کننده قوانین و مقررات در حوزه کاهش آلودگی هوا هستند که با بیش از چهل قانون مصوب، اقدامات خود را در راستای حفظ حقوق محیط‌زیست و آلودگی هوا انجام داده‌اند. به علاوه، در قوانین برنامه‌های توسعه کشور، موادی از آن به محیط‌زیست اختصاص یافته که در قوانین برنامه‌های اول تا پنجم به آن اشاره شده است.

رویکرد دیوان عدالت اداری در زمینه حمایت از محیط‌زیست نشان‌دهنده توجه به



فعالیت‌های انسانی و تأثیرات آن بر طبیعت است. به‌عنوان بالاترین نهاد قضایی-اداری کشور، دیوان می‌تواند به‌عنوان ابزاری برای نهادینه کردن مفاهیم زیست‌محیطی و تضمین حقوق شهروندان در این زمینه عمل کند.

نمونه رأی اول: شماره دادنامه: ۹۲۰۹۹۷۰۹۰۵۱۰۰۰۶۴ - تاریخ دادنامه: ۱۳۹۲

این رأی در شعبه ۱ تشخیص دیوان عدالت اداری با موضوع سازمان حفاظت محیط‌زیست، آلایندگی، آلودگی، جلوگیری از فعالیت، کارخانه، کارگاه، احتمال، آینده، خروج از حدود صلاحیت، آلودگی بالفعل کارخانه سیمان صادر شده است.

سازمان حفاظت محیط‌زیست جهت پیشگیری و ممانعت از هر نوع آلودگی و هر اقدام مخربی که موجب برهم زدن تعادل و تناسب محیط‌زیست شود، از فعالیت کارگاه‌ها و کارخانه‌های آلاینده بالفعل ممانعت می‌نماید و هدف از آن، جلوگیری از ایجاد آلودگی بالفعل با توجه به فعالیت فعلی کارخانجات و کارگاه‌ها است. بنابراین، جلوگیری از فعالیت کارخانه به دلیل احتمال آلایندگی در آینده، فاقد وجاهت قانونی و از مصادیق خروج از حدود صلاحیت سازمان حفاظت محیط‌زیست است.

رأی دیوان: برابر ماده ۱ قانون حفاظت و بهسازی محیط‌زیست، مصوب ۱۳۵۳، به‌منظور حفاظت و بهسازی محیط‌زیست، پیشگیری و ممانعت از هر نوع آلودگی و هر اقدام مخربی که موجب برهم زدن تعادل و تناسب محیط‌زیست می‌شود، از وظایف سازمان حفاظت محیط‌زیست شمرده شده و ماده ۱۰ مرقوم نیز در راستای اجرای ماده ۱، اجازه تصویب آیین‌نامه‌هایی را به کمیسیون ارجاع و در ماده ۱۱ نیز به سازمان محیط‌زیست این اختیار را داده تا برابر مقررات، از فعالیت کارگاه‌ها و کارخانجاتی که موجب آلودگی محیط‌زیست را فراهم می‌نماید، جلوگیری نماید. همچنین طبق ماده ۱۲ قانون نحوه جلوگیری از آلودگی‌ها، مصوب ۱۳۷۴، احداث کارخانجات و کارگاه‌های موجود، مستلزم رعایت ضوابط و معیارهای سازمان حفاظت محیط‌زیست می‌باشد و به‌موجب ماده ۱۳ این قانون، صدور پروانه بهره‌برداری موکول به تأیید محل استقرار با رعایت ضوابط موضوع ماده ۱۲ و بر اساس اعلام سازمان محیط‌زیست است.



بنابراین، آنچه از مقررات مذکور استنباط می‌گردد، جلوگیری از ایجاد آلودگی بالفعل با توجه به فعالیت فعلی کارخانجات یا کارگاه‌ها و به عبارتی، مقررات ناظر بر امور فعلی است و منظور مقنن در مقررات مورد اشاره، ناظر بر کارخانجات آلاینده است. حال آنکه در خصوص شرکت شاکي، با عنایت به اینکه در شرف احداث و عملیات تکمیلی است و هنوز فعالیتی را شروع ننموده، قانون و مقررات مرقوم شامل آن نمی‌شود؛ یعنی حوزه صلاحیت اداره محیط‌زیست صرفاً در محدوده قانونی است و راجع به پیش‌بینی احتمالی خطر کارخانه سیمان در آینده دلالتی ندارد. مسلم است اظهار نظر کارشناسی راجع به موضوع آلاینده‌گی، یا میزان آن، یا عدم رعایت معیارهای قانونی در ارتباط با محیط‌زیست، متوقف بر وجود مواد آلاینده است که در خصوص شرکت خواهان، این امر منتفی است. در نتیجه، پیش‌بینی آلاینده‌گی، یا احتمال آن در آینده توسط سازمان محیط‌زیست از وجاهت قانونی برخوردار نیست؛ زیرا اختیارات سازمان مورد اشاره درباره امورات فنی، صرفاً بر امور حتمی و ایجابی است، نه امور احتمالی.

نکته اینکه اظهار نظر دیگر مراجع دولتی در پرونده راجع به موضوع آلاینده‌گی شرکت، از اعتبار و ارزش قانونی و کارشناسی برخوردار نیست و در حقیقت، خارج از صلاحیت و اختیارات قانونی بیان شده است. بنابراین، چون به شرح محتویات پرونده و مدارک شرکت شاکي، این شرکت تمامی مراحل قانونی برای احداث کارخانه سیمان، از جمله اخذ مجوز تأسیس را از سازمان محیط‌زیست و مکان‌یابی دریافت کرده و این امر دلالت بر قانونی بودن احداث کارخانه مورد اشاره دارد؛ لذا دادنامه صادره از شعبه ۲۴ دیوان عدالت اداری، مغایر با موازین قانونی تشخیص داده نمی‌شود.

با این وصف، و مستنبط از ماده ۱۸ قانون دیوان عدالت اداری، مصوب ۱۳۸۵، ضمن ابرام آن قرار، رد درخواست اعمال ماده ۱۸ مرقوم صادر و اعلام می‌شود. این رأی قطعی است.

نمونه دوم از آرای حمایتی دیوان عدالت اداری: رأی شماره ۲۸۴۹ مورخ

۱۴۰۱/۱۲/۱۶

شماره پرونده: ۱۴۰۱۰۹۹۷۰۹۰۵۸۱۲۸۴۹

تاریخ دادنامه: شماره دادنامه ۱۴۰۱/۱۲/۱۶



شماره پرونده: ۰۱۰۱۴۰۲

نظر به اینکه اولاً ضوابط مربوط به اراضی و درختان خارج از حریم شهرها در ماده ۱ قانون حفظ و گسترش فضای سبز و جلوگیری از قطع بی‌رویه درخت، مصوب ۱۳۵۲/۱۵/۱ مقرر می‌دارد: «به منظور حفظ و گسترش فضای سبز و جلوگیری از قطع بی‌رویه درختان، قطع هر نوع درخت در محدوده قانونی و حریم شهرها بدون اجازه شهرداری و در روستاها در هر منطقه که دولت تصویب و آگهی نماید، پس از آن بدون اجازه وزارت کشاورزی و منابع طبیعی ممنوع است».

با تصویب لایحه قانونی حفظ و گسترش فضای سبز در شهرها مصوب ۱۳۵۹/۳/۳، نسخ نگردیده و همچنان لازم‌الاجرا محسوب می‌شود و عدم تصویب آیین‌نامه مقرر، نافی اجرای حکم قانون‌گذار نیست، لذا بر همین اساس، تصویب مقررۀ مورد شکایت نیز در صلاحیت‌ها و اختیارات واضح آن قرار دارد. ثانیاً با توجه به ماده ۱ قانون حفظ و گسترش فضای سبز و جلوگیری از قطع بی‌رویه درخت، مصوب سال ۱۳۵۲ که قطع درختان را در محدوده، حریم و خارج از حریم شهرها بدون داشتن مجوز، ممنوع اعلام کرده است و با عنایت به اینکه مراد قانون‌گذار از واژه «مطلقاً» در ماده ۲۵ مکرر قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز مصوب ۱۳۹۲/۱۰/۳، تمامی درختان اعم از درختان واقع در اراضی ملی و درختان واقع در اراضی شخصی بوده و بر همین اساس، به جرم‌انگاری قطع آنان پرداخته شده است، بنابراین دستورالعمل اجرایی نشانه‌گذاری، مدیریت و بهره‌برداری درختان جنگلی و غیرجنگلی واقع در اراضی مستثنیات اشخاص مصوب دی ماه ۱۴۰۰ سازمان جنگل‌ها مراتع و آبخیزداری کشور، که قطع تمامی درختان را ممنوع اعلام نموده، مغایرتی با قوانین حاکم ندارد و ابطال می‌گردد.

نمونه سوم از آرای حمایتی دیوان عدالت اداری: شماره دادنامه:

۱۳۹۵/۰۸/۱۷ - تاریخ دادنامه: ۹۵۰۹۹۷۰۹۵۶۱۰۱۵۱۰

رای شعبۀ تجدیدنظر دیوان عدالت اداری درباره لزوم حفظ محیط‌زیست در احداث راه: حفظ محیط‌زیست یک وظیفه حاکمیتی است که با تهیه سند ملی محیط‌زیست برای طرح‌های عمرانی از جمله احداث راه اعمال می‌شود. خواستۀ شاکی احداث جاده



ماشین‌رو برای باغات کوه دیل و جلوگیری از مانع شدن اداره محیط زیست دوگنبدان است. اولاً: شاکی هیچ مدرک و مستندی مبنی به مالکیت خود به باغات کوه دیل ارائه نداده است، ثانیاً: راه و احداث آن بر عهده متولیان و مراجع قانونی ذی صلاح است. از سوی دیگر، حفظ محیط زیست یک وظیفه حاکمیتی است که با تهیه سند ملی محیط زیست برای طرح‌های عمرانی از جمله احداث راه اعمال می‌شود. با عنایت به مراتب یادشده، مستنداً به ماده ۷۱ قانون تشکیلات و آئین دادرسی دیوان عدالت اداری، مصوب ۱۳۹۲، ضمن نقض دادنامه تجدیدنظر خواسته، به قرار رد شکایت مستنداً به ماده ۵۳ قانون یادشده، صادر و اعلام می‌دارد. رأی صادره قطعی است.

بخش دوم: آرای دیوان با رویکرد غیر حمایتی از محیط زیست

منظور از رویکرد غیر حمایتی آن دسته از آرای است که به دلایلی منجر به حمایت از انگاره‌های محیط زیستی یا تصمیمات سازمان در اجرای وظایف ذاتی زیست محیطی نشده است. این رویکرد هر چند رویکرد منفی تلقی می‌شود، ولی در قضاوت کلی نمی‌توان هدف‌گیری آن را بی توجهی به موضوع محیط زیست دانست؛ بلکه به اقتضای وظایف دیوان در رسیدگی به شکایات اشخاص حقیقی یا حقوقی، و گاه ارجاع امر به کارشناسی، نمی‌تواند نظر دیوان را تأمین نماید و ناچار تصمیم اخذشده نهایتاً انطباق یاعدم انطباق آن تصمیم اداری با قوانین را رقم می‌زند (ربانی، مشهدی، ۱۰۸، ۱۳۹۹). در هر صورت، اتخاذ چنین تصمیماتی موجبات ضرر به موضوعات محیط زیست را فراهم خواهد کرد و گریزی از چنین عواقبی نخواهد بود.

نکته حائز اهمیت آن است که دیوان عدالت اداری ممکن است برای حفظ حقوق دیگران یا تأکید بر مفاهیم کلان از جمله توسعه اقتصادی، محدودیت‌های بیشتری نسبت به شکایات زیست محیطی وضع کند؛ مثلاً در موضوع پرونده تالاب میانکاله، فرد متصرف که اقدام به تخریب محیط زیست نمودند، با در دست داشتن مدارک و مستنداتی در مراجع مختلف، قصد احداث پتروشیمی را داشتند. این در حالی است



که تمامی گروه‌های مردم‌نهاد در مخالفت با ایجاد پتروشیمی در تالاب، به مجموعه قوانین و مقررات ملی و بین‌المللی استناد نمودند که باتوجه به اصل ۵۰ قانون اساسی و قوانین مربوط به محیط‌زیست و همچنین بر اساس ماده «۱» کنوانسیون مربوط به تالاب‌های مهم بین‌المللی، به‌ویژه تالاب‌های زیستگاه پرندگان آبی (کنوانسیون رامسر مصوب ۱۳۵۲) این عمل غیرقانونی است. بر این اساس، انجام این عمل فارغ از تبعات اقتصادی، می‌تواند تأثیرات منفی بر سیاست‌های زیست‌محیطی، حفاظت از منابع طبیعی و انجمن‌های محیط‌زیستی داشته باشد و نیاز به بازنگری و توجه بیشتری به مسائل زیست‌محیطی در نظام حقوقی کشور را نمایان می‌سازد.

نمونه اول آرای غیرحمایتی: به تاریخ ۱۳۸۹/۱۰/۲۷ شماره دادنامه: ۴۷۳ - پرونده کلاسه: ۷۱۴/۸۹

شاید بارزترین این آراء، رأی دیوان در خصوص شرکت تولیدی «ایرالکو» است که در ابتدا دیوان عدالت اداری صلاحیت این شرکت را برای محیط‌زیست تأیید نکرد و سپس رأی به ادامه فعالیت این شرکت داد. نهایتاً به فاصله ۱۱ ماه، حکم دیوان عدالت اداری مبنی بر آلاینده نبودن کارخانه آلومینیم‌سازی ایران اراک لغو و رسیدگی به این مهم به مراجع قضایی استان مرکزی ارجاع شد و رسیدگی به آن را در صلاحیت دادگاه محل وقوع در شهرستان اراک دانسته است.

در تحلیل این دو رأی اخیر که در دیوان عدالت اداری صادر شده، می‌توان گفت هرچند نهایتاً موضوع از لحاظ صلاحیت رسیدگی، در صلاحیت محاکم عمومی قرار گرفته، اما صدور چنین رأیی در ابتدای امر، کمی قابل تأمل است. دیوان نسبت به احراز صلاحیت خویش در خصوص رسیدگی به این موضوع، نظریه کارشناسان را مد نظر قرار داده و طبیعتاً موضوع تخصصی آلاینده‌گی صنایع جز با نظر کارشناسان مربوط به آن حوزه امکان‌پذیر نیست. چنانچه این کارشناسی توسط متخصصان در حوزه مربوطه انجام شده باشد، جای سؤال دارد که چگونه همان اداره‌ای که خود به‌عنوان شاکی از مراجع قضایی و دادستانی پیگیر جلوگیری از آلودگی‌های ناشی از فعالیت شرکت ایرالکو است، می‌تواند در مورد عدم آلاینده‌گی آن برای دیوان عدالت، اظهار نظر نماید؟!



مگر آنکه این‌گونه برداشت شود که علیرغم اظهارنظرهای اداره کل محیط‌زیست، دیوان به این نظر واقعی نهاده است.

از طرف دیگر در ماده ۱۶ قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا آمده است: «در صورتی که صاحبان و مسئولان کارخانجات و کارگاه‌ها و نیروگاه‌های آلوده‌کننده، ظرف مهلت تعیین شده مبادرت به رفع آلودگی یا ممانعت از کار و فعالیت کارخانه و کارگاه مربوط ننمایند، در پایان مهلت مقرر، به درخواست سازمان حفاظت محیط‌زیست و دستور مرجع قضایی ذی‌ربط محل، بالفاصله توسط مأموران انتظامی به اجرا گذاشته می‌شود و از کار و فعالیت کارخانجات و کارگاه‌های آلوده‌کننده جلوگیری به عمل خواهد آمد. ادامه کار یا فعالیت کارخانجات و کارگاه‌ها و نیروگاه‌های مزبور منوط به صدور اجازه سازمان حفاظت محیط‌زیست، یا رأی دادگاه صلاحیت‌دار خواهد بود.»

اداره کل محیط‌زیست استان مرکزی خود شاکی این شرکت بوده و سال‌ها از طریق مراجع قضایی اقداماتی در زمینه توقف روند آلاینده‌گی‌ها انجام داده و شرکت مزبور نهایتاً با توسل به دیوان عدالت اداری، خواستار لغو و ابطال اقدامات سازمان محیط‌زیست شده است و دیوان می‌بایست به این امر توجه کافی می‌نمود. علاوه بر این، اگر نقطه‌نظرات کارشناسی محیط‌زیست از منظر دیوان، برای صدور رأی کافی بوده، اتخاذ چنین تصمیمی برخلاف آنچه گذشت، موجب تعجب است.

در همین زمینه، آرای دیگری از دیوان عدالت اداری وجود دارد که نشان می‌دهد حداقل عضویت اداره محیط‌زیست در شوراهای مختلف، در تصمیم‌گیری‌ها و صدور مصوبات، مورد پذیرش دیوان بوده است. برای نمونه، در رأیی که در تأیید مصوبه شورای عالی شهرسازی خراسان رضوی از طرف دیوان صادر شده، در مقایسه با شرکت ایرالکو، به‌خوبی مشخص می‌شود که موضع‌گیری دیوان در خصوص قضیه شرکت آلومینیوم اراک، با موازین جاری مورد نظر دیوان در موارد مشابه متفاوت است؛ به‌گونه‌ای که اصل حضور سازمان محیط‌زیست را در شورای عالی معماری و شهرسازی استان، قرینه‌ای بر رعایت ضوابط و استانداردهای لازم زیست‌محیطی در احداث پروژه دانسته، ولی در مورد ایرالکو نظری متفاوت از این نشان داد (ربانی، مشهدی، ۱۰۹، ۱۳۹۹).



نمونه دوم آرای غیر حمایتی: شماره دادنامه: ۱۴۰۲۳۱۳۹۰۰۰۳۰۱۱۷۲۷ تاریخ: ۱۴۰۲/۱۱/۱۷

موضوع شکایت و خواسته: ابطال قسمتی از ماده ۶ آیین‌نامه اجرایی ماده ۴ قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت به شماره ۱۱۷۱۷۳/ت/۵۹۷۹۱ مورخ ۱۴۰۱/۷/۴. در صورتی که تعداد خانوار مشمول این آیین‌نامه در هر شهر و طرح (پروژه) بیشتر از ظرفیت زمین یا واحد مسکونی قابل تأمین توسط دولت باشد، اولویت واگذاری با خانوارهای فاقد مالکیت بنا به مراتب مذکور است. با توجه به اینکه مفاد ماده ۶ آیین‌نامه مورد اعتراض نافذ بر خورداری خانوارهای مشمول ماده ۴ قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت مصوب ۱۴۰۰ از یک قطعه زمین یا واحد مسکونی حداکثر به میزان ۲۰۰ مترمربع موضوع این ماده نیست و ماده مذکور در راستایی اجرایی نمودن مفاد ماده ۴ قانون مذکور و با لحاظ کمبود منابع دولتی در برخی از روستاها یا شهرهای کمتر از پانصد هزار نفر جمعیت به تصویب رسیده. بر اساس قسمت اخیر ماده ۶ آیین‌نامه مذکور، به سایر خانوارهایی که در اولویت‌های بعدی قرار می‌گیرند، به فراخور شرایط آن‌ها، یک قطعه زمین یا واحد مسکونی حداکثر به میزان ۲۰۰ مترمربع در سایر روستاها و شهرهایی که واجد شرایط باشند، تعلق خواهد گرفت؛ لذا قسمت اول ماده ۶ آیین‌نامه اجرایی ماده ۴ قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت موضوع تصویب‌نامه شماره ۱۱۷۱۷۳/ت/۵۹۷۹۱ مورخ ۴/۷/۱۴۰۱ هیئت وزیران مغایرتی با قوانین و مقررات مورد استناد شاکی ندارد و خارج از حدود اختیارات مرجع وضع آن نیست و قابل ابطال نمی‌باشد. این رأی به استناد بند (ب) ماده ۸۴ قانون دیوان عدالت اداری اصلاحی مصوب ۱۴۰۲ ظرف مهلت بیست روز از تاریخ صدور از جانب رییس محترم دیوان عدالت اداری یا ۱۰ نفر از قضات محترم دیوان عدالت اداری قابل اعتراض است. همچنین این رأی به استناد ماده ۹۳ قانون مذکور، پس از قطعیت در رسیدگی و تصمیم‌گیری‌های آتی مراجع قضایی و اداری، معتبر و ملاک عمل خواهد بود.

با مذاقه در رأی صادره، ملاحظه می‌شود که به‌منظور تشویق خانواده‌ها و جوان‌سازی و ترغیب به ازدواج و رشد جمعیت جوان، سعی شده است به‌نوعی با تسهیلاتی که در



امر تهیه مسکن در نظر گرفته شده، در صورت عدم امکان تأمین زمین برای مسکن خانوار روستایی و شهرهای با جمعیت مشخص، دولت می‌تواند به مقدار ۲۰۰ متر مربع از زمین خود را به ساخت مسکن اختصاص دهد.

بدیهی است که در رأی صادره، بیشتر به جنبه تأمین مسکن خانوار با رویکرد جوان‌سازی و تشویق به ازدواج توجه بیشتری شده و جنبه محیط‌زیستی و عوارض ناشی از اختصاص ۲۰۰ متر مربع از زمین به لحاظ رعایت مسائل محیط‌زیست توجه لازم نشده است. به تعبیر دیگر، این رأی بدون در نظر گرفتن قواعد و مقررات مربوط به رعایت مسائل محیط‌زیستی نگاشته شده و ممکن است عوارض جبران‌ناپذیری را متوجه خانوارها و محیط‌زیست کند. لذا این رأی به‌عنوان رأی غیرحمایتی از محیط‌زیست بسیار قابل تأمل است و لازم است حتماً نسبت به اصلاح آن با رعایت مسائل محیط‌زیستی اقدام لازم صورت پذیرد.

نتیجه‌گیری

رویکرد دیوان عدالت اداری در ارتباط با محیط‌زیست می‌تواند از دو منظر حمایتی و غیرحمایتی تحلیل شود. در رویکرد حمایتی، دیوان نقش مهمی در تفسیر و اجرای قوانین محیط‌زیستی دارد و می‌کوشد تا از حقوق عمومی و منابع ملی حفاظت کند. این تلاش‌ها شامل الزام به رعایت استانداردهای محیط‌زیستی در پروژه‌های عمرانی و صنعتی، و ابطال مجوزهایی می‌شود که بدون مطالعه و سنجش کافی صادر شده‌اند. درمقابل، رویکرد غیرحمایتی دیوان زمانی مشاهده می‌شود که تصمیمات به نفع توسعه و بهره‌برداری کوتاه‌مدت از قبیل توسعه اقتصادی اتخاذ می‌شود؛ حتی اگر به قیمت آسیب رساندن به محیط‌زیست باشد. این زمانی اتفاق می‌افتد که دیوان اولویت را به هر موضوعی غیر از محیط‌زیست بدهد و ممکن است تأثیرات محیط‌زیستی را نادیده بگیرد یا کاهش دهد. این رویکرد می‌تواند به دلیل فشارهای سیاسی یا کمبودهای قانونی رخ دهد. نتیجه این دو رویکرد بر حفاظت از محیط‌زیست و توسعه پایدار تأثیر مستقیم دارد و نشان‌دهنده چالش‌هایی است که در توازن بین توسعه



اقتصادی و حفاظت محیط‌زیستی وجود دارد.

در ادامه بررسی رویکردهای دیوان عدالت اداری، باید توجه داشت که تعادل بین توسعه و حفاظت محیط‌زیست، یک چالش همیشگی برای سیستم‌های حقوقی است. در مواردی که دیوان از رویکرد حمایتی استفاده می‌کند، اغلب بر اساس مستندات و شواهد محیط‌زیستی دقیق تصمیم‌گیری می‌شود و این امر می‌تواند به شکل‌گیری سایر پروژه‌ها و طرح‌هایی کمک کند که هم‌سو با اصول توسعه پایدار باشند.

منابع

- عمید، حسن، ۱۳۷۶، فرهنگ عمید، تهران، انتشارات امیرکبیر، چاپ دهم.
- مدنی، سیدجلال‌الدین، رویه قضایی، انتشارات علامه طباطبائی، ۱۳۸۸.
- کاتوزیان، ناصر، ۱۳۸۸، کلیات حقوق، جلد دوم، انتشارات دانشگاه تهران.
- افشار، حسن، ۱۳۸۵، کلیات حقوق تطبیقی، انتشارات دانشگاه تهران.
- هدایت‌نیا، فرج‌الله، ۱۳۸۸، جایگاه دیوان عدالت اداری در رسیدگی به شکایات مردم از دستگاه‌های دولتی، دو ماهنامه رواق اندیشه، شماره ۱۹.
- ثابتی‌پور کرمانی، بهزاد، ثابتی‌پور کرمانی، بهرام، ۱۳۹۷، تحلیل و بررسی رویه قضایی در آرای دیوان عدالت اداری، نشر ارسطو.
- جی. دیپلو. هویسمان، لوتار گوندلینگ، دینا شلتون، ای. ای. هلیپاپ، ۱۳۸۱، کتاب حقوق محیط‌زیست، ترجمه محمدمحسن حبیبی، انتشارات دانشگاه تهران.
- ربانی، حسین، مشهدی، علی، (۱۳۹۹)، مقاله حفاظت از محیط‌زیست در رویه قضایی دیوان عدالت اداری، فصل‌نامه علمی آراء

-<https://wikihoghoogh.net>

-<https://www.mizanonline.ir/00JkvZ>

-<https://wikihoghoogh.net>

-<https://borna.news/005XpE>

-<https://rc.majlis.ir/fa>

