

راهبرد مجلس دهم
مسائل اساسی محیط زیست و نقش مجلس شورای اسلامی

کد موضوعی: ۲۵۰

معاونت پژوهش‌های زیربنایی و امور تولیدی

شماره مسلسل: ۱۴۸۷۸

دفتر: مطالعات زیربنایی

خردادماه ۱۳۹۵

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	چکیده.....
۲	مقدمه.....
۳	۱. اهمیت راهبردی موضوع حفظ محیط زیست.....
۷	۲. نتیجه ادامه روند فعلی.....
۱۳	۳. چه اقداماتی باید انجام شود؟.....
۱۷	۴. نقش و جایگاه مجلس در حوزه محیط زیست.....
۱۹	جمع‌بندی و پیشنهادها.....
۲۱	منابع و مأخذ.....



راهبرد مجلس دهم مسائل اساسی محیط زیست و نقش مجلس شورای اسلامی

چکیده

در چند دهه اخیر ابزارهای قانونی مختلفی جهت حفظ و حراست از محیط زیست کشور تدوین و به مرحله اجرا درآمده و در بسیاری موارد دولت با حضور و عضویت در کنوانسیون‌های جهانی و مجامع حمایتی منطقه‌ای و بین‌المللی رویکرد حفظ محیط زیست را دنبال کرده، اما شواهد امر گویای نتایج خوبی از عملکرد دستگاه‌های مرتبط در حفظ و پاسداری از محیط زیست ملی نیست. همچنین در حیطه قوانین، وجود مسائلی نظیر تعدد قوانین و مقررات زیست‌محیطی، عدم وجود ضمانت اجرایی قوی و محکم، عدم به‌روزرسانی و تدوین قوانین جدید و استفاده از قوانین قدیمی، عدم تناسب جرائم با خسارات وارده بر محیط زیست و عدم تعیین دقیق ارزش‌های اقتصادی عوامل زیست‌محیطی مشکلات مضاعفی را در نظارت، کنترل و اجرایی نمودن قوانین زیست‌محیطی موجود و عملکرد نهادهای فعال در این عرصه مخصوصاً سازمان حفاظت از محیط زیست پدید آورده است. بنابراین با توجه به اینکه الزامات زیست‌محیطی در نظام برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی کشور تاکنون جایگاه واقعی خود را نیافته است پیشنهاد می‌گردد در نظامات برنامه‌های توسعه و بودجه‌ریزی‌های سالیانه، ملاحظات زیست‌محیطی به‌صورت واقعی در متن برنامه‌ها و بودجه سنواتی ملحوظ و به اجرا درآید.

مقدمه

امروزه دیگر اغلب مشکلات و تنگناهای زیست‌محیطی به‌عنوان یک موضوع محلی و یا حتی ملی به‌شمار نمی‌آیند، بلکه با توجه به وابستگی‌ها و تأثیرات متقابل محیط زیست بشر امروزی با مباحث کلان انسانی ازجمله اقتصاد، فرهنگ، توسعه، سیاست و بسیاری دیگر از جنبه‌های مادی و معنوی حیات انسان‌ها، مشکلی برای کل جهان و نوع بشر به‌شمار می‌آید. به همین دلیل در طی سال‌های اخیر چندین نشست به‌صورت رسمی و غیررسمی برای جلوگیری از تخریب محیط زیست و آسیب‌های زیست‌محیطی در سطح جهان برگزار شده است.

کشور ایران به‌خاطر ظرفیت‌های اقلیمی و موقعیت‌های جغرافیایی خاص، از شرایط ویژه محیط زیستی برخوردار است که بین کشورهای جهان کم‌نظیر می‌باشد و لکن متأسفانه در چند دهه اخیر کشور ما شاهد تخریب و نابودی عناصر محیط زیست خود بوده است، به‌نحوی که در محیط زیست کشور عوامل نگران‌کننده‌ای ازجمله: تخریب جنگل‌ها و مراتع، آلودگی آب‌ها، آلودگی هوا، تخریب خاک و مانند آن به چشم می‌خورد که بحران‌های زیادی را به بار آورده است. با روند تخریب روبه‌گسترش فعلی در کشور، دور از انتظار نیست که وضعیت محیط زیست در اندک زمان پیش رو به وضعیت خطرناک و غیرقابل کنترلی تبدیل شود. سرنوشت آینده ایرانیان در گرو چگونگی نگرش ما به محیط زیست و میزان احیای توازن زیست‌محیطی است و بحران‌های زیست‌محیطی در صورتی که مدیریت نشوند و توازن زیست‌محیطی کشور احیا نشود، می‌توانند به تهدید امنیت ملی نیز بیانجامند.

بر این اساس، گزارش حاضر با وجود محدودیت‌هایی نظیر نبود آمار و اطلاعات پایه جهت تبیین سیمای محیط زیست، نبود نظام برنامه‌ریزی و کنترل عملکرد حوزه‌های



بخشی و فرابخشی در اجرای مأموریت‌های برنامه‌ای و سایر قوانین و مقررات کشور، تهیه و تدوین شده تا با نگاهی واقع‌گرایانه و به‌منظور آسیب‌شناسی گذشته، وضعیت موجود را بیان و ضمن تشریح سیاست‌ها، بتوان با ارائه راهکارها گامی مثبت در جهت احیای محیط زیست کشور برداشت.

۱. اهمیت راهبردی موضوع حفظ محیط زیست

خطراتی که محیط زیست را تهدید می‌کند، مراتب متفاوتی دارند. آلاینده‌های هوا، آلاینده‌های آب و خاک، عوامل فرسایش خاک، تخریب کردن مراتع و جنگل‌ها همه و همه در افزایش آلودگی تأثیرگذارند. به همین دلیل توجه به محیط زیست و حفاظت از آن جزء اولویت‌ها و سیاست‌های مسئولان اکثر کشورها به‌شمار می‌رود. در ایران سیاست‌های تعریف شده همیشه منطبق بر حفظ و ارزشگذاری بر محیط زیست بوده است. با این همه در چند سال اخیر توجه به خطرات تهدیدکننده محیط زیست کمتر از دولت‌های پیشین است. در این سال‌ها مواردی چون قطع درختان جنگل ابر به‌منظور احداث جاده، نابودی دریاچه ارومیه به دلایل متعدد توسعه عمرانی و کشاورزی فراتر از ظرفیت منطقه، از بین رفتند. مراتع به‌دلیل چرای بی‌رویه دام،^۱ آلودگی دریا به‌دلیل

۱. منظور از چرای بی‌رویه دام عبارت است از:

- چرای بی‌موقع و زود هنگام، چرای بیش از اندازه و چرای طولانی‌مدت و خروج دیر هنگام،
- عدم تعادل بین تعداد دام و ظرفیت تولیدی مراتع،
- چرای مفرط، چرای بیش از ظرفیت مراتع از طرق تعداد دام زیاد با چرای طولانی‌مدت یک مرتع،
- هماهنگ نبودن انواع دام مصرف‌کننده با نوع مرتع.

نشت مواد آلوده، از بین رفتن ماهی‌ها در آب آلوده و بسیاری موارد دیگر را مرتباً شاهد بودیم. هرچند جمعیت‌های محیط زیست و فعالان در این زمینه، نهایت تلاش خود را انجام می‌دهند، اما رفتار مسئولان در راستای این سیاست‌ها نبوده و حتی در پاره‌ای از موارد برخلاف سیاست‌های تعیین شده برای حفاظت از محیط زیست اقدام کرده‌اند. مانند قطع شبانه درختان جنگل ابر، یا ساختن جاده در وسط بزرگ‌ترین دریاچه نمک جهان. گاهی برخی تصمیمات می‌تواند عواقب خطرناکی را در پی داشته باشد و یک حرکت، تمامی زحمات چندین نسل را از بین ببرد. منظور از حفاظت از محیط زیست، تلاش برای دستیابی به توازن میان استفاده از منابع طبیعی و حفظ آنها برای آینده است. حفظ منابع و ذخایر زیرزمینی، مصرف درست انرژی‌ها و حفاظت از گونه‌های زیستی گیاهی و جانوری و غیره نمونه‌ای از این موارد است. امروزه انسان آگاه و متمدن می‌داند که حفاظت از گونه‌ها و گوناگونی زیستی جانداران و حفظ بقای آنها برای او سودمند است. دولت‌ها در طی سال‌ها با صرف هزینه‌های گزاف تلاش کرده‌اند تا آگاهی مردم را برای حفظ و سلامت محیط زیست بالا ببرند. تلاش‌های انجمن‌های حامی محیط زیست و سیاستگذاری‌های دولت‌ها باعث شد که مردم زمین را در بارور ساختن و حفاظت از منابع خودیاری کنند.

در حال حاضر منابع محیط زیستی در ردیف سایر منابع کمیاب قرار داشته و چون آینده توسعه اقتصادی به این منابع وابسته است در استفاده از آنها باید عقلانیت اقتصادی رعایت گردد. لذا منطق اقتصادی حکم می‌کند که اگر از یک عامل برای تولید استفاده می‌کنیم، باید سهمی را که متناسب با ارزش تولید آن است در نظر بگیریم. زیرا امروزه تأثیر متقابل اقتصاد و محیط زیست بر یکدیگر واقعیتی غیرقابل چشم‌پوشی است، به گونه‌ای که



هر تصمیم اقتصادی مستقیماً بر محیط زیست تأثیر می‌گذارد و سیاست‌های زیست‌محیطی نیز اقتصاد را متأثر می‌کنند. با تمامی این اوصاف در کشور ما هنوز ارزش ریالی منابع غیرمستقیم منابع طبیعی محاسبه نمی‌شود و تا زمانی که تصور رایگان بودن منابع خداداد طبیعی در ذهن‌ها وجود دارد، شاهد بهبود وضعیت قهقرایی منابع طبیعی خواهیم بود. بنابراین این اهمال، تبعات بسیار زیادی را چه از لحاظ اقتصاد ملی و چه از جنبه حفظ محیط زیست به همراه خواهد داشت. نمونه‌هایی از عدم توجه مسئولین کشور ما به بعد اقتصادی مسائل زیست‌محیطی به شرح زیر است:^۱

• وضعیت جنگل‌ها

سهم سرانه هر ایرانی از جنگل به ۰/۲ هکتار هم نمی‌رسد که این رقم کمتر از یک‌چهارم سرانه جهانی است. همچنین میزان برداشت از جنگل‌ها توسط جنگل‌نشینان و روستاییان و بهره‌برداری رسمی نزدیک به دو برابر ظرفیت رویش و تولید طبیعی جنگل‌هاست.

• وضعیت مراتع

روند تخریب مراتع در کشور ما که حدود یک درصد در سال برآورد شده است، سبب فرسایش خاک، کاهش توان تولیدی پوشش‌های طبیعی مراتع و کاهش سطح اراضی قابل استفاده برای تولید محصولات کشاورزی گیاهی و دارویی شده است. سالیانه وسعتی بالغ بر ۴۰۰ هزار هکتار از اراضی حاصلخیز کشور دستخوش فرسایش می‌شود.

۱. گزارشات سازمان بازرسی کل کشور، ۱۳۸۸.

بانک جهانی در گزارش منتشره در سال ۲۰۰۶ خسارات سالیانه تخریب زمین در ایران را معادل ۱۵ هزار و ۴۳۰ میلیارد ریال اعلام کرد. براساس این گزارش شور شدن مزارع سالیانه ۱۰ هزار و ۷۰ میلیارد ریال، تخریب مراتع یک هزار و ۳۷۰ میلیارد ریال، نابودی زمین‌های حاصلخیز ۲ هزار و ۸۰۰ میلیارد ریال و بروز سیل‌ها یک هزار و ۱۹۰ میلیارد ریال سالیانه به ایران خسارت وارد می‌کنند.

• وضعیت آلودگی هوا

براساس مفاد گزارش جامع هوای سازمان بازرسی کل کشور ضرر و زیان ناشی از آلودگی هوا در ایران در سال ۱۳۷۹ بیش از ۷ میلیارد دلار برآورد شده است. براساس جدیدترین گزارش بانک جهانی، خسارت سالیانه آلودگی هوا در ایران تا سال ۲۰۱۶ میلادی به حدود ۱۶ میلیارد دلار می‌رسد.

• وضعیت پسماندها

در حال حاضر روزانه به‌طور متوسط ۲۷۱۰ گرم به‌ازای هر تخت بیمارستانی، پسماند عفونی تولید می‌شود که با لحاظ حدود ۳۰ هزار تخت بیمارستانی، مجموع زباله‌های تولیدی در هر شبانه‌روز به حدود ۸۱ تن خواهد رسید و متأسفانه به‌دلیل وضعیت بسیار نابسامان و بحرانی دفع زباله‌های بیمارستانی، سالیانه ۸ میلیارد دلار هزینه اضافی به سیستم بهداشتی و درمان کشور تحمیل می‌شود.



• وضعیت فرسایش خاک

میزان فرسایش خاک در جهان حدود ۷۵ میلیارد تن است که سهم ایران از آن بیش از ۲ میلیارد تن بوده و حدود سه برابر متوسط آسیا است و ارزش اقتصادی خسارت سالیانه فرسایش خاک در کشور قریب ۱۰ هزار میلیارد ریال معادل تخریب یک میلیون هکتار زمین کشاورزی برآورد شده است و سالیانه حدود دو میلیارد مترمکعب رسوب بر اثر فرسایش خاک در سدهای کشور جمع می‌شود و این حجم رسوب سه برابر حجم رسوب در حوزه‌های آبخیز کشور چین است.^۱

از دهه ۱۳۳۰ تا ۱۳۷۰ سیلاب‌های مخرب سالیانه به ترتیب با ۱۹۵، ۲۳۳، ۴۳۱، ۹۰۴ و ۱۱۰۸ مورد، روند صعودی داشته که نشانگر تخریب شدید پوشش گیاهی است. متوسط سالیانه فرسایش خاک کشور ۱۰ تا ۱۵ تن در هکتار در سال بوده در حالی که این رقم در آسیا ۳/۸، در اروپا ۰/۵ و در استرالیا ۰/۳ تن است.^۲

۲. نتیجه ادامه روند فعلی

چند سالی است که هشدارهای زیست‌محیطی در سطح جهانی، منطقه‌ای و داخلی شنیده می‌شوند. شاید مسئولان به هشدارهای آلودگی عادت کرده باشند، یا بعضی اندیشیدن به افق‌های چند ده‌ساله را فانتزی بدانند؛ اما این افق‌های دوردست آرام‌آرام فرا رسیده و مردم را در تنگنا قرار داده‌اند. هم‌اکنون آلودگی هوا، آلودگی صوتی، نابودی جنگل‌ها، فرسایش

۱. همان.

۲. همان.

خاک، آلودگی آب، کمبود آب و انقراض حیات وحش به هشدارهای جدی رسیده‌اند. این در حالی است که چاره‌اندیشی برای هر یک از این عرصه‌ها با امور سیاسی، اجتماعی و اقتصادی متنوعی گره خورده و دشواری مضاعفی را سبب شده است.

بحران آب، یک بحران جهانی است. براساس پیش‌بینی یونسکو، با تداوم روندهای کنونی، تا سال ۲۰۲۵ دوسوم مردم جهان به‌شدت برای آب در مضیقه خواهند بود. آب فصل مشترک و عنصری کلیدی در بسیاری از چالش‌های جهان است. این چالش‌ها از بهداشت، کشاورزی و امنیت غذایی گرفته تا چالش‌های انرژی متنوع هستند. در عین حال آب می‌تواند راه‌حل مشترک برای همه این چالش‌ها نیز باشد. آسیای غربی که یکی از خشک‌ترین مناطق جهان است، به‌دلیل سوءمدیریت مصارف آب با مشکلات مضاعفی روبه‌رو است. کمبود آب استعداد بروز تعارض‌های منطقه‌ای را افزایش می‌دهد، مثلاً در منطقه خاورمیانه این تعارض‌ها در پیش است زیرا منابع قابل توجهی از آب جاری مانند دجله و فرات بین کشورهای منطقه مشترک بوده و دولت ترکیه با اجرای طرح‌های سدسازی می‌رود که منطقه را با چالش روبه‌رو کند.

در داخل کشور نیز بحران آب می‌تواند به تعارضات اجتماعی و سیاسی بیانجامد. متأسفانه مصرف آب در کشور به‌گونه‌ای است که کسری تجمعی در مخازن و آبخوان‌های زیرزمینی تا سال ۱۳۹۲، ۱۰۹ میلیارد مترمکعب است و کیفیت آب‌های زیرزمینی و سطحی کاهش یافته است. محدودیت آب همچنین می‌تواند سیاستگذاران را به انتخاب بین آب، غذا و انرژی بکشاند، زیرا سدها برای تولید برق به انباشت آب نیاز دارند و کشاورزی به جریان آب.

در شمال و جنوب ایران، آلودگی آب دریا و انقراض گونه‌های آبی شگفت‌آور است.



علت اصلی این فاجعه در آب‌های خزر، خشکی یا گل‌آلود شدن رودخانه‌های شمال کشور عنوان شده است. یکی از عوامل مهم دیگر، آلودگی آب است که از ورود ۶۰ درصد فاضلاب شمال کشور به دریای خزر ناشی می‌شود. البته سهم ۱۲ درصدی آلاینده‌های ایران با سهم ۷۵ درصدی روسیه قابل قیاس نیست. در جنوب کشور نیز از ۲۲ حادثه نفتی خلیج فارس، ۲۱ مورد مربوط به ایران بوده است. این پدیده‌ها در کنار گرم شدن آب دریا، اثر ریزگردها بر آبریان، اثر سدها بر کشند قرمز، اثر ساخت‌وساز ساحلی بر جریان‌های ساحلی و نظایر آن، نظام درهم‌تنیده‌ای از چالش‌های سیاسی و اقتصادی را شکل داده‌اند.^۱

در ایران بیش از ۹۰ درصد مصرف آب برداشت شده، به بخش کشاورزی اختصاص دارد که حدود دوسوم نیاز غذایی مردم را تأمین می‌کند. بازدهی آبیاری کشاورزی در حدود ۳۰ درصد است و ۸۹ درصد محصولات کشاورزی با کشت آبی پرورش می‌یابند؛ در حالی که متوسط جهانی کشت آبی ۴۰ درصد است. اگرچه مدت‌ها است که از کشاورزی بهینه و مکانیزه سخن رانده می‌شود، اما فقدان طرحی جامع و پابرجا سبب شکست این ایده شده است.^۲

امروز یکی از نمادهای خشکسالی ایران دریاچه ارومیه است. از سال ۱۳۷۶ تاکنون، حجم آب دریاچه ارومیه ۸۰ درصد کاهش یافته و ۶۰ درصد دریاچه خشک شده است، دمای هوای آن ناحیه در پی خشک شدن دریاچه ارومیه ۱/۵ درجه افزایش یافته است. پیش از این دریاچه، دو دریاچه بزرگ دیگر یعنی هامون و بختگان نیز به‌طور کامل

۱. همان.

۲. همان.

خشک شده بودند. اما این بار وزش تندبادهای نمکی، نشانه‌ای از بروز فاجعه‌ای زیست‌محیطی، اقتصادی، اجتماعی و کشاورزی است. این پدیده اثبات می‌کند که خشکسالی خطِ قرمزِ فاجعه نیست، بلکه باید برای پیامدهای ابتدایی و میانی و هم‌افزایی آنها نیز چاره‌اندیشی شود.

در مورد جنگل‌ها و مراتع، آمارهای متفاوتی از سوی مراجع مختلف ارائه می‌شود. نزدیک به ۸۵ درصد زمین‌های ایران کم‌وبیش در معرض خطر بیابانزایی هستند. طبق تصویربرداری‌های ماهواره‌ای سازمان ناسا، سالیانه بین ۱/۵ تا ۳/۵ درصد از مساحت جنگل‌های کشور کاسته می‌شود. نابودی جنگل‌ها، عریانی خاک و فرسایش آن را در پی دارد، این در حالی است که به عقیده کارشناسان برای ایجاد هر یک سانتیمتر خاک ۴۰۰ سال زمان احتیاج است. حیات وحش نیز به تبع تخریب زیستگاه‌ها و شکار بی‌رویه به شدت تهدید می‌شود. با این حال طبق گزارش سازمان محیط زیست، حدود ۷۰ درصد از نابودی حیات وحش، سهم تفنگ‌هایی است که در اختیار مردم ایران قرار دارد. کاهش جمعیت حیات وحش بین ۸۰ تا ۹۰ درصد برآورد می‌شود و ترکیب جانداران باقی‌مانده نیز تأثیر مهمی بر بقای آنها خواهد داشت.^۱

آلودگی هوا ملموس‌ترین معضل زیست‌محیطی در کلانشهرها است. طبق گفته «سازمان بهداشت جهانی»، سه شهر از پنج شهر نخست در فهرست آلوده‌ترین شهرهای جهان (اهواز، کرمانشاه، و سنج) در ایران قرار دارند که میزان آلودگی هوا در این شهرها از چهار تا هفت برابر سطح قابل قبول سازمان بهداشت جهانی برآورد شده است. هشدارهای زیست‌محیطی ایران به اندازه‌ای تکان‌دهنده هستند که نظر تحلیل‌گران



خارجی را نیز به خود جلب کرده‌اند. مؤسسه صلح آمریکا، المانیتور، دیپلمات، بلومبرگ و چتم‌هاوس از جمله مؤسساتی هستند که در نشریات خود به این مطلب اشاره کرده و در بعضی موارد خطر آن را برای ایران از دشمنی اسرائیل و غرب بیشتر دانسته‌اند. این در حالی است که برآوردهای کنونی، مخاطرات ناشی از مداخلات خارجی مانند بیوتروریسم را هم نادیده گرفته‌اند.

اگرچه ایران برای غلبه بر چالش‌های زیست‌محیطی تدابیری اندیشیده است، اما فاصله با شاخص‌های جهانی بسیار زیاد است. توجه خاص رئیس‌جمهور محترم، جناب آقای دکتر روحانی و احیای شورای عالی محیط زیست می‌تواند نویدبخش آینده‌ای روشن‌تر باشد؛ اما مسئولان باید از هم‌اکنون تصمیم بگیرند که چه دورنمای زیست‌محیطی را برای آینده ایران می‌پسندند.

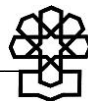
از شواهد و مستندات این‌گونه بر می‌آید که ایران در حال سقوط به یک بحران زیست‌محیطی چندجانبه است. مسائل اقتصادی، سیاسی، فرهنگی و اجتماعی با محیط زیست ارتباط دوسویه دارند. هر سیاستی که برای محیط زیست اتخاذ شود، پیامدهای قابل توجهی بر روی حوزه‌های دیگر خواهد داشت. واضح است که کم‌توجهی به چالش‌های زیست‌محیطی هم هزینه‌های جبران‌ناپذیری به جامعه وارد می‌کند. این ارتباطات درهم‌تنیده به پیچیدگی مسئله می‌افزاید. از سوی دیگر نگاه نکته‌وار و بخشی به محیط زیست سبب شده که در ارزیابی روندها و راهکارها ابهام‌هایی وجود داشته باشد. ارتباط تنگاتنگ چالش‌ها با امور سیاسی و اجتماعی به عدم قطعیت افزوده است. نیاز به تخصص‌های گوناگون و سنجش هم‌افزایی پدیده‌ها نیز رویکردی جامع‌نگر را طلب می‌کند. تمام این عوامل، یعنی پیچیدگی، ابهام، عدم قطعیت و نیاز به کل‌نگری، ضرورت آینده‌پژوهی در این عرصه راهبردی را آشکار می‌کنند.

باید توجه داشت که نجات محیط زیست پیش از آنکه به بودجه و منابع انسانی نیاز داشته باشد، به برنامه و عزم ملی نیاز دارد. تصمیم‌های کوچک و موضعی به‌مثابه مسکن‌هایی هستند که توجه مسئولان را به‌طور موقت از محیط زیست کوتاه می‌کنند. به محیط زیست باید فراجناحی و فرازمانی نگریسته شود تا طرحی جامع و بلندمدت قابل اجرا باشد.

با تداوم روندهای کنونی، بعضی کارشناسان افق تحقق فاجعه زیست‌محیطی در سطح ملی را در حدود سه دهه تخمین می‌زنند. هدفگذاری برای آینده محیط زیست کشور و اینکه در نهایت آیا به توسعه پایدار با توجه به حفاظت از محیط زیست دست خواهیم یافت، بحثی است که باید مورد توجه قرار گیرد. دو دیدگاه در آینده پژوهشی مورد توجه است یکی حرکت از وضعیت موجود به‌سوی آینده و تکیه بر اصلاح و بهبود آنچه تاکنون گذشته است و دیگر هدفگذاری برای دستیابی به آینده‌ای اگر نگوئیم ایدئال، حداقل قابل قبول و قابل مقایسه با کشورهای توسعه‌یافته.

با توجه به چشم‌انداز ۲۰ ساله به نظر دیدگاه اول برای کشور ما منطقی‌تر است که در آن باید وضع موجود مورد ارزیابی قرار گیرد و از این تجربه سناریوهای مختلفی تدوین و از بین آنها مناسب‌ترین از نظر حفظ محیط زیست و قابلیت اجرا انتخاب گردد. در اینجا به‌علت محدودیت زمان بدون اشاره به آنچه تا به حال گذشته است با توجه به تجربیات به‌دست آمده، به محورهای اصلی اقدامات مورد نیاز برای رسیدن به توسعه پایدار اشاره خواهد شد که از آن جمله می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- تغییر رفتار زیست‌محیطی به‌خصوص از دید اقتصادی با ارتقای فرهنگ زیست‌محیطی،



- جلوگیری از جنگل‌زدایی و احیای جنگل‌ها و منابع طبیعی،
- حذف یارانه‌های مغایر با حفظ محیط زیست،
- توسعه فناوری‌های پاک،
- اصلاح فرهنگ مصرف‌گرایی با تغییر در شیوه زندگی،
- استفاده بهتر از زمین‌های کشاورزی با افزایش بهره‌وری،
- کنترل جمعیت در مناطقی که کشش طبیعی ندارند،
- کنترل مهاجرت به شهرها،
- استفاده از فناوری‌های مناسب در کاهش آلاینده‌های هوا، آب، خاک و

۳. چه اقداماتی باید انجام شود؟

بدون تردید حمایت از محیط زیست بایستی با ضمانت‌های اجرایی مسئولیت کیفری و مدنی همراه باشد. اجمالاً ایراد اساسی قوانین محیط زیست کشور ما به روز نشدن و ضعف ضمانت اجرایی آن با توجه به اقتضات زمانه ماست، فلذا این قوانین امروزه دیگر چندان توان بازدارندگی مطلوب را ندارد.

چه بسا، افزایش مجازات نقدی، حبس برای اشخاص حقیقی و تعطیلی دائم و یا موقت واحد آلوده‌کننده برای واحدها و اشخاص حقوقی می‌تواند به این به‌روزرسانی کمک کند. البته قانونگذار ایرانی برای معانی تخریب و محیط زیست بایستی تفسیری موسع ارائه دهد و دامنه اختیاراتش را در شهرها، روستاها و مناطق غیرمسکونی بگستراند؛ یعنی به نحوی عمل کند که بتواند هنجارهای مطلوب را در رفتار و فرهنگ ایرانیان بگنجانند؛ لذا نه تنها جلوگیری از آتش زدن جنگل، بلکه آتش زدن زمین‌های

کشاورزی را هم در برنامه لحاظ کند (چونکه سبب تخریب خاک و به وجود آمدن خاک شور و لم یزرع می‌گردد) یا آنکه برای درختان کهن سال و قطور در باغ‌ها و شهرها هم اعمال قدرت کند؛ و فعالیت‌های دیگری از این قبیل... به هر حال، در قبال محیط زیست تخریب شده و رو به تخریب ایران و طبیعت حساس و شکننده آن، بیشتر قوانین کشور ما، از ابتدا (تا چند سال اخیر)، راجع به حفظ محیط زیست و جلوگیری از شکار بوده و حالت پیشگیرانه دارد. به علاوه اقدامات پیشگیرانه آن سنتی بوده و در عمل در بسیاری از مواقع با نقاط ضعف و عدم اجرا به دلایل گوناگون مانند کمبود بودجه، فقدان نیروی انسانی کافی یا نداشتن اطلاعات لازم روبه‌رو می‌گردد. پیشنهاد می‌شود اقدامات پیشگیرانه، کارآتر و به‌روزتر (مثلاً در بخش‌های پیشگیرانه و پیگیرانه جرم‌انگاری، صدور پروانه‌های زیست‌محیطی و مصرف آب در واحدهای صنعتی و کشاورزی و...) گردند. برای این امر حضور قاطع دولت، شهرداری‌ها و سازمان‌های مردمی (با پشتوانه وجدان و افکار عمومی) نقش به‌سزایی خواهند داشت.

خوشبختانه نگاهی اجمالی بر وضعیت قوانین زیست‌محیط در ایران از ابتدا تاکنون گویای این مسئله است که هم مسئولین و مراجع تصمیم‌گیر کشوری و هم مردم، توجه بیشتری نسبت به این امر نشان داده‌اند؛ به طوری که قوانین مربوط به محیط زیست از چند تبصره در قانون برنامه توسعه به چند ماده قانونی در برنامه سوم و نهایتاً به یک فصل در برنامه چهارم توسعه یافته است.

البته لازم به ذکر است که با وجود رشد نسبتاً خوب کمی قوانین در طی سال‌های برنامه‌های توسعه (همچنان قوانین ما دارای ضعف‌های کیفی است به طوری که بایستی قوانین این حوزه به روز شده و ضمانت‌های اجرایی آنها هم متناسب با ابعاد آن، بازدارنده



باشد؛ اتخاذ تدابیری مانند تأسیس بخش محیط زیست در ادارات، اصلاح سیستم کشاورزی و... از جمله مواردی است که باید مورد توجه قرار گیرند. به دلیل اینکه در گذشته محیط زیست کمتر مورد توجه بود، دستگاه قضا هم چندان پیگیر مسائل آن نبود. برای مقابله با جرائم دو حالت هست: یکی اقدامات پیشگیرانه و دیگری تعقیب. در خصوص اقدامات پیشگیرانه نهادهای دولتی با پیشگیری از آلودگی‌ها، خشکیدگی‌ها، گردوغبارها و همچنین انقراض گونه‌های نادر گیاهی و جانوری نقش به‌سزایی به جهت پاسداشت از محیط زیست دارند. به‌علاوه، سمن‌ها یا همان سازمان‌های مردم‌نهاد دوشادوش نهادهای عمومی و دولتی می‌توانند نقش مؤثری در اقدامات پیشگیرانه داشته باشند، از طریق آموزش و فرهنگسازی، اطلاع‌رسانی و آگاهی‌رسانی (مانند مخالفت برای احداث جاده از درون جنگل ابر)، پاکسازی و درختکاری و...

متأسفانه در کشور ایران تخریب و آلودگی محیط زیست و عدم توجه به آن روند کاملاً عملی و اجرایی دارد، اما حفاظت از محیط زیست، کاملاً در حد شعار، اعلامیه، نشست، جشنواره و همایش باقی مانده است؛ به این ترتیب به‌خوبی می‌توان ادعا کرد که در مقوله حفاظت از محیط زیست به‌شدت کوتاهی، سهل‌انگاری و غفلت کرده‌ایم.

توسعه بی‌حدومرز شهرها و نبود نظارت کافی بر روند احداث آنها و جدی نبودن مراقبت‌های محیط زیستی و اساساً عدم فرهنگسازی در این خصوص تماماً نشانه‌های بارزی هستند که بیانگر این واقعیت است که اقدام عملی و مؤثری در زمینه حمایت از محیط زیست صورت نگرفته است.

در ایران در تمام زمینه‌ها در ارتباط با قوانین عادی دو مشکل اساسی داریم، یا تورم قانون داریم یعنی یا تعداد بسیار زیادی قوانین مختلف در یک موضوع داشته‌ایم و یا اینکه

قوانین بسیار محجور و ناکارآمد داریم. در این مورد به نظر می‌رسد که ما بیشتر با قوانین محجور و نامناسب مواجه هستیم؛ یعنی قوانینی که اصلاً با اقتضائات امروزی سازگاری ندارند و پاسخگوی مسائل موجود در محیط زیست نیستند. تصرفات غیرقانونی در منابع طبیعی به دلیل نبود قوانین مناسب است که به‌طور فزاینده در حال گسترش و توسعه است و متأسفانه مهار نشدنی هم به نظر می‌رسد. مهمترین چالش حقوقی و قانونی در زمینه حفاظت از محیط زیست تغییر نگرش در این حوزه است، یعنی این باور که محیط زیست ضرورتاً به حمایت احتیاج دارد و نمی‌تواند بدون مراقبت و نگهداری از آن به یک توسعه پایدار رسید. تغییر این نگرش به این منجر خواهد شد که بدون هیچ مسامحه و سهل‌انگاری و یا کوتاهی باید محیط زیست مورد حمایت همه‌جانبه و حقوقی قرار گیرد.

درواقع مسئله اساسی همواره وضع و تدوین قانون نیست. در بسیاری از موارد قانون هست، اما به دلیل اینکه قانون در یک فضای مجازی، خلأ و به دور از فاکتورهای واقعی وضع می‌شود، عملاً نامناسب بوده و ناگزیر احساس الزام به آنها کاملاً به‌طور مکانیکی و زورمندانه ایجاد می‌شود؛ نه ارگانیک و سازماندهی شده. یعنی اقتدار و مشروعیت که ضرورت اجتناب‌ناپذیری برای اجرای هر قانون است از آن منفک و زایل می‌شود.

به این ترتیب هدف و محصولی که باید از وضع هر قانون به دست آید منتفی می‌شود؛ ناگزیر چنین رویه‌ای تنها موجب تلمبار شدن قوانین می‌شود. برای اینکه یک قانون اثری را که برای آن وضع شده است ایجاد کند باید زمینه‌های لازم و ضمانت‌های اجرایی منطقی را برای آن در نظر گرفت. پس مادام که نگرش و برخورد در این مقوله تغییر نکند وضع قوانین نمی‌تواند تحولی در حمایت از محیط زیست ایجاد کند.

از جمله مهمترین چالش‌های حقوقی و قانونی در زمینه حفاظت از محیط زیست،



احساس ضرورت و الزام حفاظت از محیط زیست به‌عنوان یک ضرورت حیاتی و لازم برای توسعه پایدار است که باید بدون اغماض و کوتاهی در موارد لازم ضمانت‌های اجرایی کافی داشته باشد و متأسفانه چون چنین ضرورت و نیازی احساس نشده و یا اگر هم شده هنوز نمود خارجی، عینی و اجرایی ندارد، حمایت از محیط زیست به‌شدت ناکارآمد و غیرقابل لمس است. این به این معناست که هنوز می‌شود محیط زیست را به بهانه توسعه اقتصادی و گسترش صنعت قربانی کرد و درست با همین تلقی به توسعه ناپایدار می‌رسیم. پس باید با فرهنگ‌سازی به سمتی حرکت کنیم که حمایت از محیط زیست و حفظ آن نه یک اقدام تجملاتی، بلکه ضرورتی انکارناپذیر باشد و در مرحله بعد می‌توانیم به سراغ وضع قوانین و تعیین ضمانت‌اجراهای آن برویم.

۴. نقش و جایگاه مجلس در حوزه محیط زیست

نقش مجلس را در مورد محیط زیست می‌توان در دو بخش مورد ارزیابی قرار داد: اول قانونگذاری و دوم نظارت بر اجرای قوانین. اصولاً فرآیند قانونگذاری در مجلس شورای اسلامی با ارائه لوایح از طریق دولت و طرح‌ها توسط نمایندگان محترم مجلس و بررسی آنها در کمیسیون مرتبط انجام می‌گیرد. نقش کمیسیون‌ها در هر دو مورد، چه لوایح و چه طرح‌ها، بسیار اساسی و تعیین‌کننده است. بررسی جایگاه محیط زیست در ساختار و عملکرد دوره‌های پیشین مجلس شورای اسلامی نشان می‌دهد که همواره محیط زیست به‌عنوان موضوعی فرعی و نه‌چندان پراهمیت در کنار موضوعات به‌ظاهر اصلی جایگاه مناسب و مستقلی نداشته است. در مجلس اول و دوم کمیسیون مستقلی وجود داشت تحت عنوان کمیسیون سازمان‌های تابع نخست‌وزیری که دربرگیرنده سازمان‌های محیط

زیست، اوقاف، تربیت‌بدنی و انرژی اتمی بود و بسیار فعال و پویا مسائل و برنامه‌های محیط زیست را مورد توجه قرار می‌داد، اما با تغییراتی که در امور داخلی مجلس صورت پذیرفت این کمیسیون حذف و برنامه‌های بخش محیط زیست و سازمان مربوطه عملاً زیر نظر کمیسیون آب، کشاورزی و منابع طبیعی قرار گرفت.

این درحالی است که بخش‌های آب و کشاورزی خود با انبوهی از مسائل و مشکلات مواجه بوده و هستند و طرح موضوعات محیط زیست به‌صورت ریشه‌ای در اولویت بعدی این کمیسیون است.

ازسوی دیگر بخش کشاورزی به‌عنوان بخش تولیدی، اقتصادی و اشتغالزا نقش بسیار مهمی در کشور دارد و این بخش با توجه به لزوم بهره‌برداری از منابع زیستی مختلف از قبیل آب، خاک، جنگل و مرتع با محیط زیست در تضاد است.

بنابراین، مجلس آینده با در دستور قرار دادن ایجاد یک کمیسیون مستقل برای حفاظت محیط زیست و افزایش اختیارات بیشتر به سازمان محیط زیست کشور قطعاً می‌تواند گامی بلند در این مسیر بردارد، اما راهبرد پایدار مجلس در این رابطه باید طرح‌ریزی شده و ایجاد یک نظام یکپارچه ملی محیط زیست باشد.

معمولاً حفاظت از محیط زیست در تعارض با بخشی از منافع صنایع و برخی نهادها و سازمان‌ها قرار می‌گیرد. از این‌رو قدرت در تصمیم‌گیری و ضمانت اجرایی در اعمال محدودیت در راستای حفظ محیط زیست از نیازهای محیط زیست است. اما رفتار سیاسی با محیط زیست یا ترجیح منافع مقطعی منطقه‌ای بر منافع ملی رویکردی بوده که تاکنون خسارات زیادی را برای کشور به وجود آورده است.

از این‌رو برای اینکه حفظ محیط زیست تحت تأثیر مشاگره‌های منطقه‌ای یا جناحی و



سیاسی یا منافع اقتصادی گروهی قرار نگیرد، چند دستگاه باید برای صیانت از محیط زیست و ضمانت اجرایی قوانین این حوزه و نیز هماهنگی و مدیریت روابط سازمان محیط زیست و دیگر نهادهای مربوط ورود پیدا کنند، سازمان محیط زیست و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی به نمایندگی از دولت، مرکز پژوهش‌های مجلس به نمایندگی از قوه مقننه و سازمان بازرسی کل کشور به نمایندگی از قوه قضائیه حوزه‌هایی هستند که باید در رابطه مستمر با یکدیگر باشند. از همین رو ایجاد نظام یکپارچه ملی محیط زیست ضروری به نظر می‌رسد.

قدم بعدی مجلس آینده وضع قوانین سدکننده برای سودجویان و تخریب‌کنندگان زیست‌بوم ایران است؛ نکته‌ای که می‌تواند یکی از مؤثرترین اقدامات مجلس باشد نظارت بر نهادهایی است که فعالیت‌های آنها می‌تواند بالقوه برای محیط زیست آسیب‌زا باشد. بهبود زندگی مردم غایت تمام برنامه‌ریزی‌های مدیریتی است. اما این مهم نباید مخل حفظ سرمایه‌هایی باشد که نه تنها به نسل‌های آینده، بلکه به بشریت تعلق دارد. برای رسیدن به چنین هدفی باید رویکرد موجود به محیط زیست هم در حکومت و هم در مردم اصلاح شود برای ایجاد اصلاحات گام اول عبور از اقدامات شعاری و گام دوم مشارکت مداوم در این راه از سوی ملت و دولت است.

جمع‌بندی و پیشنهادها

پیش‌شرط قرار گرفتن هر جامعه‌ای در مدار توسعه پایدار، حفظ پایداری کارکردهای محیط زیست است زیرا کارکردهای همه نظام‌های اقتصادی، اجتماعی به پایداری محیط زیست بستگی دارد. به همین علت در خلال سال‌های اخیر برنامه‌ریزی و تدوین و تصویب قوانین و راهبردهای گوناگون برای بهره‌برداری پایدار از منابع به‌عنوان یکی از

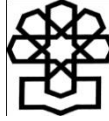
مهمترین مسائل اقتصادی، زیست‌محیطی و اجتماعی در کانون توجه جامعه جهانی قرار گرفته است. اما بی‌توجهی به این مبانی، می‌تواند به ادامه روند تخریب محیط زیست، نابودی تنوع زیستی و به دنبال آن به بروز طیف گسترده‌ای از ناهنجاری‌ها و تنش‌های اجتماعی منتهی شود. به همین دلیل اتخاذ تدابیر مناسب به‌منظور برقراری توازن بین منابع و مصارف در زمره مهمترین مؤلفه‌هایی هستند که باید در نظام برنامه‌ریزی و سیاستگذاری کشور به آنها توجه شود. این مهم زمانی دست‌یافتنی است که ملاحظات و مؤلفه‌های محیط زیست از بدو شروع و در عالی‌ترین سطوح مورد توجه قرار گیرد. نهادینه کردن توسعه پایدار در کشور مستلزم تدوین و اجرای قوانین و مقررات و ضوابط زیست‌محیطی است تا بر مبنای آنها بتوان پایداری توسعه اقتصادی را تضمین کرد. فقدان مدیریت یکپارچه سرزمین، یکی دیگر از موانع فراروی محیط زیست کشور است. تعدد نهادها و سازمان‌های مختلف در زمینه تصمیم‌گیری و مدیریت سرزمین و همپوشانی و تداخل وظایف دستگاه‌های مختلف در این زمینه باعث شده است تا سیاست‌ها و برنامه‌های نظام‌مندی در این زمینه در کشور وجود نداشته باشد که این مسئله به نوبه خود امکان نظارت بر فعالیت‌های مختلف را ناممکن کرده و مدیریت منابع محیط زیستی کشور (آب، جنگل‌ها، مراتع و...) را با چالش‌های جدی مواجه ساخته است که پیامد آن توزیع تصادفی و بی‌برنامه فعالیت‌ها و سکونتگاه‌ها در کشور است و سرانجام این دور تسلسل زنجیره‌ای از معضلات زیست‌محیطی را در کشور رقم زده است. ازسوی دیگر یکی از دلایل اصلی روند روبه‌گسترش تخریب محیط زیست در کشور عدم پایبندی به اجرای قوانین، به‌خصوص طی سال‌های گذشته بوده است. حل معضلات و چالش‌های زیست‌محیطی کشور نیاز به عزم و اراده ملی دولت، مجلس و



سایر نهادها و سازمان‌های مسئول دولتی و غیردولتی دارد. در این راستا ایجاد سازوکارهای حقوقی و اجرایی روزآمد جهت حفاظت محیط زیست و نیز تدوین و ارائه راهکارهای بازدارنده و مؤثر در برخورد و مقابله با جرائم و تخلفات زیست‌محیطی برای نیل به توسعه پایدار از اهمیت بسزایی برخوردار است.

منابع و مأخذ

۱. گزارش‌های سازمان حفاظت محیط زیست، ۱۳۹۴.
۲. گزارش‌های سازمان بازرسی کل کشور، ۱۳۸۸.



شماره مسلسل: ۱۴۸۷۸

مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: راهبرد مجلس دهم مسائل اساسی محیط زیست و نقش مجلس شورای اسلامی

نام دفتر: مطالعات زیربنایی (گروه آب و محیط زیست)

تهیه و تدوین: الهه سلیمانی

ناظران علمی: محمدرضا محمدخانی، محسن صمدی، مهراں برادران نصیری

متقاضی: معاونت پژوهش‌های زیربنایی و امور تولیدی

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. راهبرد

۲. محیط زیست

۳. مجلس



تاریخ انتشار: ۱۳۹۵/۳/۱۹