

## تعهدات حمایتی دولت در قبال سازمان‌های مردم‌نهاد زیست‌محیطی در نظام حقوقی ایران

سیدمحمد مهدی غمامی\*

کمال کدخدای مرادی\*\*

داور درخشان\*\*\*

تاریخ دریافت: ۱۳۹۷/۰۷/۱۱

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۷/۱۱/۰۸

### چکیده

افزایش ناپایداری و تهدیدهای زیست‌محیطی بشر را ناگزیر کرده است که برای استمرار حیات خویش چاره‌اندیشی کند. امروزه شیوه‌های متعددی برای رویارویی با بحران‌های محیط‌زیست و بهبود وضعیت آن مطرح می‌شوند. در این میان رویکرد توسعه فرهنگ زیست‌محیطی با بهره‌گیری از ظرفیت سازمان‌های مردم‌نهاد زیست‌محیطی (سمن‌ها) رویکردی است کم‌هزینه، فراگیر و با مقبولیت اجتماعی بالا که می‌تواند با حمایت‌های گسترده دولت، بستری مناسب جهت حفاظت از محیط‌زیست کشور قلمداد شود. در این مقاله با استفاده از روش توصیفی - تحلیلی به این سؤال پاسخ داده می‌شود که «دولت برای ارتقاء و گسترش مشارکت سازمان‌های مردم‌نهاد زیست‌محیطی چه تعهدات حمایتی بر عهده دارد؟». با بررسی پرسش مذکور این نتیجه به دست می‌آید که در نظام‌های حقوقی سبز، دولت‌ها با توجه به ظرفیت سازمان‌های مردم‌نهاد، به این سازمان‌ها امکان مشارکت در مقررات‌گذاری، مشارکت در طرح دعوا و نظارت و پایش اجرای قوانین و مقررات را می‌دهند. در نظام حقوقی ایران برای سازمان‌های مردم‌نهاد زیست‌محیطی، نقش قضایی (حق اعلام جرم) و مشارکت در تهیه و تدوین و اجرای برنامه‌های حفاظت از محیط زیست پیش‌بینی شده است. با این وجود، کاستی‌ها و استثنائات و همچنین امکان حذف و تغییر فهرست سمن‌های فعال در حوزه محیط‌زیست توسط مقامات دولتی می‌تواند موجب خدشه در تعهدات دولت و مهم‌تر نیل به هدف محیط‌زیست سالم و سبز شود. در این مقاله نگارندگان به بررسی مبانی و الزامات مربوط به تحلیل چالش‌های مذکور و ارائه پیشنهاد می‌پردازند.

**واژگان کلیدی:** سازمان‌های مردم‌نهاد، محیط‌زیست، دولت، رسیدگی قضایی، طرح دعوا.

\* استادیار و عضو هیئت علمی گروه حقوق عمومی دانشگاه امام صادق (ع). [ghamamy@isu.ac.ir](mailto:ghamamy@isu.ac.ir)

\*\* دانشجوی دکتری حقوق عمومی دانشگاه امام صادق (ع). [kadkhodamoradi@isu.ac.ir](mailto:kadkhodamoradi@isu.ac.ir)

\*\*\* دانشجوی دکتری حقوق عمومی دانشگاه علامه طباطبایی (نویسنده مسئول). [d\\_derakhshan@atu.ac.ir](mailto:d_derakhshan@atu.ac.ir)

## مقدمه

با تطورات مختلفی که در طول زمان نظام‌های حقوقی تجربه کرده‌اند، سازوکارهای متفاوتی هم برای حفاظت و شکل‌گیری توسعه پایدار در نظام‌های مختلف شکل گرفت که یکی از مهم‌ترین این تأسیسات، سازمان‌های مردم‌نهاد بوده است. سازمان مردم‌نهاد (سمن‌ها) (NGO)<sup>۱</sup> برای رسیدن به اهداف گوناگونی فعالیت می‌کنند و معمولاً در جهت پیشبرد «اهداف سیاسی»، «هویت‌بخشی»، «مشارکت‌سازی» یا «اجتماعی» در حرکت هستند (آجرلو و منصوریان، ۱۳۹۵، ص ۱۲). سازمان‌های مردم‌نهاد، نهادهای واسط هستند که وجود و توسعه آن‌ها نشان از بلوغ فکری و سیاسی جامعه است به گونه‌ای که به صورتی سیستمی‌تر مطالبات عمومی را دنبال می‌کنند و دخالت مردم در اداره کشور را تعمیق بخشیده و به پویاتر شدن آن کمک می‌کنند (Roape, 1992, p.4). در نظام مردم‌سالار ایران نیز که مردم در قالب اصل (۶) قانون اساسی حق تمثیت امور را پیدا کرده‌اند، به صراحت اصل (۲۶) هم حق ایجاد سازمان‌های غیردولتی شامل احزاب، جمعیت‌ها، انجمن‌های سیاسی و صنفی و انجمن‌های اسلامی یا اقلیت‌های دینی شناخته شده را پیدا کرده و هیچ‌کس را نمی‌توان از شرکت در آن‌ها منع کرد یا به شرکت در یکی از آن‌ها مجبور ساخت. اگرچه به صراحت در این اصل از عنوان سازمان مردم‌نهاد نامبرده نشده است ولی می‌توان گفت همه نهادهای موضوع این اصل سازمان مردم‌نهاد بوده، چراکه تأسیسی اجتماعی و غیردولتی هستند.

از سوی دیگر یکی از مهم‌ترین حقوق شهروندی، حق بر محیط‌زیست پاک و غیرآلوده است که از جمله حقوق بین‌نسلی هم محسوب می‌شود و هیچ‌کس حق تعرض به آن را ندارد. مطابق اصل (۵۰) قانون اساسی «در جمهوری اسلامی، حفاظت محیط‌زیست که نسل امروز و نسل‌های بعد باید در آن حیات اجتماعی رو به رشدی داشته باشند، وظیفه عمومی تلقی می‌گردد. از این رو فعالیت‌های اقتصادی و غیر آنکه با آلودگی محیط‌زیست یا تخریب غیرقابل جبران آن ملازمه پیدا کند، ممنوع است».

بر این اساس سازمان‌های مردم‌نهاد به عنوان نهادهای واسط برای ایجاد یک عزم عمومی، برای پیگیری موضوعات مربوط به آسیب‌های زیست‌محیطی یک ظرفیت بی‌نظیر محسوب می‌شوند که با سرمایه خود و بر اساس یک انگیزه مردمی اقدام می‌کنند و

تجربه نیز نشان می‌دهد که این‌گونه فعالیت‌های خودجوش مؤثرتر نیز می‌باشد. البته لازمه ایفای چنین نقشی توسط سمن‌ها آن است که موانع فعالیت سمن‌ها که مهم‌ترین آن عدم مقبولیت و باور آن‌ها در گفتمان دولت است (Chackawarika, 2011, p.27). برطرف گردیده و مورد حمایت حداکثری توسط دولت قرار بگیرند. در واقع دولت‌ها به واسطه یکی از اصول پایه‌ای حقوق بین‌الملل موظف به حمایت و حفاظت از محیط‌زیست هستند. چرا که اصل حفاظت از محیط‌زیست، در چارچوب یک الزام برتر، هدف خاصی را مشخص می‌کند و آن الزام دولت‌ها به همکاری است (کیس و لانگ، ۱۳۷۹، ص ۷۵). از این‌رو در همه اسناد بین‌المللی راجع به حمایت و حفاظت از محیط‌زیست موضوعات مشخصی به عنوان هدف معرفی می‌شوند و با نگاه کلی به متون و اسناد مختلف می‌توان یک اصل کلی را در الزام دولت‌ها به حفاظت از محیط‌زیست معرفی نمود.

بر این اساس پرسش اصلی پژوهش حاضر آن است که «دولت برای ارتقا و گسترده نمودن مشارکت سازمان‌های مردم‌نهاد زیست محیط چه تعهدات حمایتی بر عهده دارد؟» برای پاسخ به پرسش مذکور و روشن شدن نقش‌های حمایتی دولت‌ها از سمن‌های زیست‌محیطی نیز لازم است به بررسی این سؤال نیز پرداخته شود که سمن‌های زیست‌محیطی از چه کارکردهای حقوقی برای حفاظت از محیط زیست برخوردار هستند؟

برای پاسخ به سؤالات مذکور و با توجه به اثبات جایگاه و نقش حمایتی دولت‌ها نسبت به سمن‌های زیست‌محیطی، ابتدا مفهوم و کارکرد سازمان‌های مردم‌نهاد مورد بازشناسی قرار می‌گیرد، سپس بایسته‌ها و کارکردهای سمن‌ها نسبت به محیط‌زیست مورد مطالعه قرار می‌گیرد و متناظر با هر یک از نقش‌های سمن‌ها، تکلیف دولت (به معنای حاکمیت) در حمایت از سازمان‌های مردم‌نهاد بررسی می‌شود.

#### ۱- مفهوم و عناصر سازمان‌های مردم‌نهاد

اولین گام ضروری در هر پژوهش علمی تبیینی از مفهوم مورد نظر از واژگان کلیدی آن پژوهش است؛ تا از این طریق فهم مشترکی میان نویسنده و مخاطبان ایجاد گردد. از همین رو به منظور تبیین مفهوم کلیدی پژوهش حاضر در ادامه مفهوم سازمان مردم‌نهاد به عنوان مهم‌ترین واژه مطرح در مسیر پاسخ‌گویی به سؤال اصلی این پژوهش بررسی می‌شود.

به طور کلی تعاریف مختلفی از «سازمان مردم‌نهاد» ارائه شده است. در سطح بین‌المللی اصطلاح مذکور برای نخستین بار در قطعنامه شورای اجتماعی - اقتصادی سازمان ملل متحد در فوریه ۱۹۵۰ به عنوان هر نوع سازمان بین‌المللی که با موافقت دولتی ایجاد نشده باشد به کار گرفته شد. این تعریف نشان می‌دهد که سازمان‌های یادشده رسالتی فراتر از محدوده محلی، ملی و منطقه‌ای پیدا کرده و جنبه بین‌المللی نیز به خود گرفته‌اند و شاید در آینده‌ای نه چندان دور شاهد سمن‌هایی با کارکرد جهانی نیز باشیم (سعیدی، ۱۳۸۲، ص ۳۹).

از نظر بانک جهانی نیز «سازمان‌های مردم‌نهاد» بخشی از سازمان‌های غیردولتی هستند که به صورت داوطلبانه و مردمی از توسعه بین‌المللی پشتیبانی می‌کنند. آن‌ها گروه‌های مردمی می‌باشند که در سطح منطقه‌ای یا ملی ساماندهی شده‌اند. طبق این تعریف اعضا و فعالین در سمن باید به اختیار خود در سمن فعالیت داشته و هیچ‌گونه اجبار یا حتی اکراهی برای فعالیت آن‌ها در نظر گرفته نشده باشد (Delisle and others, 2005, p.1). همچنین سمن‌ها باید از نظر ساختاری وابسته به نهادها و سازمان‌های دولتی و شبه‌دولتی نباشد که این گزاره نشان از استقلال سمن و برای کارکرد نظارتی آن در جامعه در نظر گرفته شده است. مطابق تعریف بانک جهانی، کارکرد سمن‌ها کاهش آسیب‌ها، افزایش و ارتقای منافع محرومان، حفاظت از محیط‌زیست، فراهم کردن خدمات اجتماعی و افزایش مشارکت اجتماعی است (Gibbs, 1999, p.5).

در یک تعریف دیگری سازمان‌های مردم‌نهاد به هر گروه غیرانتفاعی و داوطلبانه از شهروندان معنا شده است که در سطوح محلی، ملی یا بین‌المللی سازماندهی شده باشند. این سازمان‌ها را مردمی با علایق مشترک اداره می‌کنند و انواع خدمات و کارهای خیریه را انجام می‌دهند. همین‌طور دغدغه‌های شهروندان را به دولت منتقل و سیاست‌ها را بررسی می‌کنند و مشوق مشارکت مردم در سطح جامعه هستند (کوهکن، ۱۳۸۸، ص ۴). مشابه این تعریف می‌توان بیان نمود که سمن‌ها نهادی غیرانتفاعی، از مشارکت داوطلبانه شهروندان در سطوح محلی، ملی و بین‌المللی هستند که برای اهداف و منافع مشترک تشکیل شده‌اند و نگرانی‌ها و دغدغه‌های شهروندان را به دولت رسانده و در عین حال بر سیاست‌های دولت نظارت می‌کنند. این شکل‌ها غیرسیاسی

بوده و دارای کارکردهای انسانی و متنوعی می‌باشند (Yaziji and Doh, 2015, p.4). برخی دیگر نیز این سازمان‌ها را به گروهی مستقل، غیردولتی، غیرانتفاعی و داوطلبانه از مردم تعریف نموده‌اند که با اهداف مشخص و آشکار پیرامون یک نیاز اجتماعی مشترک گرده هم آمده‌اند (صادقی، ۱۳۸۴، ص ۹۰).

مطابق با ماده ۱ «آیین‌نامه اجرایی تأسیس و فعالیت سازمان‌های مردم‌نهاد» مصوب ۱۳۸۴/۸/۵ هیئت دولت، سازمان غیردولتی به شکل‌هایی اطلاق می‌شود که گروهی از اشخاص حقیقی یا حقوقی غیرحکومتی به صورت داوطلبانه با رعایت مقررات مربوط تأسیس شده و دارای اهداف غیرانتفاعی و غیرسیاسی می‌باشد. در کنار این تعریف، ماده ۲ «آیین‌نامه شکل‌های مردم‌نهاد» مصوب ۱۳۹۵/۶/۶ نیز در مقام تعریف شکل‌های مردم‌نهاد برآمده و این شکل‌ها را نهاد غیرسیاسی و غیرانتفاعی تعریف نموده که با رویکردی اجتماعی توسط جمعی از اشخاص حقیقی به شکل داوطلبانه و با رعایت مفاد این آیین‌نامه در موضوع مشخص پروانه فعالیت دریافت کرده و به ثبت می‌رسد. در مجموع در مقام بیان یک تعریف کلی می‌توان گفت که سازمان‌های مردم‌نهاد (سمن) به سازمان‌هایی با شخصیت حقوقی مستقل، داوطلبانه، غیردولتی، غیرانتفاعی، عام‌المنفعه و خیرخواهانه اطلاق می‌شود که بر اساس اساسنامه مشخص با گرایش فرهنگی، اجتماعی، مذهبی، بشردوستانه به فعالیت مشغول‌اند (رمضانی قوام‌آبادی، ۱۳۹۴، ص ۵۵۴).

با عطف توجه به تعاریف ارائه شده ملاحظه می‌گردد که این سازمان‌ها از عناصر و مؤلفه‌هایی نظیر غیردولتی، غیرسیاسی، عام‌المنفعه، غیرانتفاعی و استقلال تشکیل شده است. در توضیح این عناصر باید بیان نمود که سمن‌ها تحت عنوان شخصیت حقوقی سازمان خود، حق انجام فعالیت سیاسی ندارند؛ چرا که در صورت انجام فعالیت سیاسی دیگر جنبه غیرانتفاعی بودن سمن رنگ باخته و موجب بی‌اعتمادی مردم به این ساختارهای خودجوش مستقل می‌شود. در صورت فعالیت سیاسی کارکرد سمن به احزاب سیاسی نزدیک شده و ماهیت آن موجب دگرگونی می‌شود.

منظور از عام‌المنفعه بودن به معنای سود و منفعت تک‌تک مردم از فعالیت‌های سمن نیست؛ بلکه باید فعالیت‌های آن‌ها در کل به نفع آحاد ملت و نسل‌های مختلف باشد و

عقلای ملت فعالیت آن‌ها را تأیید کند بدین معنا که فعالیت آن‌ها بدون هرگونه سوءنیت و در راستای توسعه کشور، سعادت ملت و تحقق آرمان‌های انسانی و حقوق بشر باشد.

خیرخواهانه بودن آن‌ها به این معناست که هدف از تشکیل این سازمان‌ها کسب درآمدی اقتصادی نیست و اگر درآمدی به دست آورند باید در راستای اهداف خیرخواهانه عمومی یا حل مشکلی از اجتماعی که در اساسنامه قید شده است، هزینه کنند. همین ویژگی غیرانتفاعی بودن نیز، سمن‌ها را از شرکت‌های تجاری که به دنبال کسب سود و انتفاع هستند جدا می‌کند (بیگزاده، ۱۳۷۴، ص ۳۰۱).

استقلال سمن‌ها بدین معنی که سعی می‌کند برای تحقق اهداف خود در چارچوب قوانین موضوعه تا حد ممکن از درجه استقلال بالایی برخوردار باشد و زیر نفوذ صاحبان قدرت و یا گرایش‌های مختلف قرار نگیرد. گفتنی است که استقلال نهادی این سازمان‌ها آن‌ها را قادر می‌سازد تا بر عملکرد دولت نظارت کنند و نسبت به پیشرفت‌ها حمایت لازم را اعمال کنند و لازمه برخورداری از استقلال داشتن شخصیت حقوقی است (WANGO, 2002, p.54). منظور از غیرانتفاعی بودن آن است که دست یافتن به درآمد و سود و انجام فعالیت‌های تجاری و صنفی انتفاعی به منظور تقسیم منافع بین اعضاء، مؤسسان، مدیران و کارکنان هدف این سازمان‌ها نیست. بنابراین غیرانتفاعی بودن آن‌ها به این معناست که هدف از تشکیل این سازمان‌ها کسب درآمدی اقتصادی نبوده و اگر درآمدی به دست آورند باید در راستای اهداف خیرخواهانه عمومی یا حل مشکلی از اجتماع که در اساسنامه قیدشده است، هزینه کنند.

## ۲. کارکرد سازمان‌های مردم‌نهاد

در پی روند جهانی‌سازی مشارکت و نقش بی‌بدیل سمن‌ها در تصمیم‌سازی‌های عمومی بر هیچ‌کس پوشیده نیست و امروزه در اقصی نقاط جهان این سمن‌ها در امور مربوط به حکمرانی با دولت همکاری و مشارکت دارند. برای این منظور می‌توان به سهیم ساختن ولادیمیر پوتین در استفاده از رؤسای سازمان‌های مردم‌نهاد در مشاوره برای تصمیم‌گیری‌های عمومی و سیاست‌های دولت اشاره کرد که نمونه‌ای از اهمیت این سمن‌ها در نگرش دولتمردان است (SustainAbility, 2003, p.9). برای تحقق اهداف و

رسیدگی به این موضوعات نیز بر اساس اسناد رسمی و متون قانونی موجود در خصوص سمن‌ها در نظام حقوقی و اداری جمهوری اسلامی ایران، قاعداً برخی کارکردهای ویژه و اقدامات و تکالیف قانونی برای سمن‌ها برشمرده شده است. با بررسی مجموع اسناد رسمی و قوانین و مقررات موجود می‌توان مهم‌ترین کارکردهای مورد انتظار از سمن‌ها را چنین برشمرد:

## ۲-۱. اطلاع‌رسانی و آگاه‌سازی عمومی (ارتباطات)

این ویژگی از بدیهی‌ترین کارکردها و حداقل کارایی سمن‌ها می‌باشد که با اطلاع‌رسانی و آگاهی‌بخشی به موقع و فراگیر مانع ورود خسارت به محدوده فعالیت سمن و مغایر با اهداف آن‌ها باشد. سمن‌ها سعی در پاسخگویی و شفافیت نهادها برمی‌آیند و در چارچوب قانونی، خدمات عمومی و سیاست‌های کلی را برای استفاده همه فراهم می‌سازند (Paralta, 2012, p.6).

## ۲-۲. جلب مشارکت مردمی (بسیج عمومی)

یکی از کارکردهای مهم سمن‌های زیست‌محیطی آموزش و آگاه‌سازی شهروندان به برنامه‌های خود و مشکلات محیط زیست است. موفقیت سمن به جلب و جذب افراد بیشتر جامعه از طیف‌های فکری، سنی، قومیتی و فرهنگی بستگی دارد. هرچه جمعیت اعضای فعال و مشارکت‌کننده سمن بیشتر باشد به تشکیل شبکه عظیمی منجر شده و زمینه نیل به اهداف سمن را تسهیل می‌کند و موجب مشارکت داده شدن بیشتر توسط دولت در فعالیت‌های مختلف می‌شود.

## ۲-۳. جذب سرمایه‌ها و منابع کوچک مردمی (بسیج منابع)

بزرگ‌ترین سرمایه برای سمن‌ها جذب سرمایه اجتماعی و اعتماد عمومی مردم به سمن‌ها است. اگر دولت همسو و همراه با سمن حرکت کند می‌تواند از این سرمایه اجتماعی به وجود آمده در جهت پیشرفت کشور استفاده کند.

## ۲-۴. ایجاد، گسترش و تقویت هماهنگی بین دولت و مردم

جذب مردم در سمن‌ها موجب تقویت انسجام ملی و کاهش فشارهای روحی و روانی بر

مردم می‌شود، چرا که مردم در این گونه موارد به تکمیل فرآیند جامعه‌پذیری خود پرداخته و در امور کشور به صورت غیرمستقیم دخالت داده می‌شوند. فعالیت مردم در سمن‌ها موجب تقویت انسجام ملی و همدلی می‌شود. هر چه سمن‌ها دارای طیف‌های مختلف قومی، مذهبی و زبانی باشند موجب تقریب فرهنگ‌های مختلف می‌شود و فرهنگ‌پذیری و سعه‌صدر اجتماعی را در میان ملت به دنبال دارد.

## ۲-۵. گسترش نظارت عمومی

به نظر می‌رسد مهم‌ترین کارکرد سمن‌ها نظارت بر دولت و نهادهای حاکمیتی باشد (Chackawarika, 2011, p.17). یکی از عوامل بروز فساد در جوامع مختلف عدم وجود ساختار نظارتی مستقل و مردمی در آن جامعه است. جوامع توسعه‌یافته با تسهیل ورود سمن‌ها به امر نظارت بر ارکان و اعمال حاکمیت موجب واکنش شدن دولت از فساد می‌شوند. به دلیل استقلال این نهادها از دولت و غیرسیاسی بودن آن‌ها، مردم اعتماد زیادی به سمن‌ها دارند.

## ۲-۶. ارزیابی فعالیت‌ها

مرحله پس از نظارت، قضاوت در مورد عملکرد دولت در حوزه فعالیت‌های سمن‌ها است. به دلیل اعتماد و مشارکت عمومی مردم در سمن‌ها، اعمال دولت مورد قضاوت افکار عمومی قرار می‌گیرد و سمن‌ها به دلیل ارتباط مستقیم با مردم و همچنین وجود وسایل ارتباطی با دیگر مردمان ارتباط برقرار کرده و گزارش عملکرد دولت را به استحضار ملت می‌رسانند.

## ۲-۷. افزایش بهره‌وری در استفاده از منابع

به دلیل حضور مردم در بدنه سمن‌ها و فعالیت آن‌ها بدون وجود بوروکراسی موجود در ساختار دولتی، افراد ظرفیت‌ها و توانایی‌های بالقوه خود را به منصفه ظهور می‌رسانند. فعالیت و حضور سمن‌ها در سپهر عمومی کشور مانع هدر رفتن منابع انسانی و افکار متنوع مردم می‌شود. از طرفی مردم با مشارکت مستقیم خود در فعالیت‌ها زمینه صرفه‌جویی در منابع اقتصادی را فراهم کرده و خود زمینه توسعه کشور را فراهم می‌کنند.



گفتی است که از میان کارکردهای فوق، سه موضوع جلب مشارکت مردمی، بسیج منابع و نظارت و ارزیابی از اهمیت و جایگاه بالاتری برخوردار هستند و بیش از سایر موارد در اساسنامه‌های رسمی و مقررات لازم‌الاجرا مورد تأکید قرار گرفته‌اند (آجرلو و منصوریان، ۱۳۹۵، ص ۹).

### ۳. نقش سمن‌ها نسبت به محیط‌زیست و تکلیف دولت‌ها در قبال آن‌ها

گسترش سمن‌های محیط‌زیستی در سطح جهانی و ارتقای آن‌ها برای حمایت از محیط‌زیست، امروزه به عنوان ارزشی قابل توجه و غیرقابل انکار تلقی می‌شود. در صورتی که دولت‌ها فعالیت گسترده سمن‌ها را به رسمیت بشناسند، میزان مشارکت مردم نیز در فرآیندهای مختلف کشور بالا می‌رود و سمن‌ها می‌توانند اعمال مفیدی در خصوص حفاظت از محیط‌زیست انجام دهند. در این راستا کارکردهای سمن‌ها در رابطه با حفاظت از محیط‌زیست که البته با رویکرد حمایتی دولت محقق می‌شود، مورد بررسی قرار می‌گیرد. از جمله نقش‌های سمن‌های زیست‌محیطی می‌توان به مشارکت در تدوین و نظارت بر اجرای قوانین و مقررات، مشارکت در فرآیندهای دادرسی، نظارت مؤثر در رابطه با نقض موردی و نظام‌مند محیط‌زیست اشاره نمود که دولت موظف است نسبت به شناسایی یا تسهیل نقش‌های مذکور در رابطه با سمن‌ها اهتمام ورزیده و در چارچوب قوانین و مقررات به آن جامه عمل بپوشاند.

#### ۳-۱. مشارکت دادن سمن‌ها در تدوین قوانین و مقررات و نظارت بر اجرای آن‌ها

مشارکت سمن‌ها در شکل‌گیری و اجرای هنجارها قابل تحقق است. این سازمان‌ها در تسهیل بستری مناسب برای شکل‌گیری و آمادگی افکار عمومی ملی و بین‌المللی برای پذیرش هنجارهای جدید اهمیت به‌سزایی دارند. از جمله تأثیراتی که سمن‌ها بر روی دولت می‌گذارند در زمینه سیاست‌گذاری و قانون‌گذاری به خصوص در حوزه محیط‌زیست است که می‌توان برای سازمان‌های مردم‌نهاد در مقررات‌گذاری و پیشنهاد قوانین مربوط به حوزه محیط‌زیست، نقش‌های جدی در نظر گرفت (Delisle and others, 2005, p.18) مشارکت سمن‌ها در فرآیند قانون‌گذاری موجب مقبولیت بیشتر قانون می‌شود. به چنین فرآیندهایی که در طی آن نهادهای مدنی و سمن‌ها به نمایندگی از

مردم در آن مشارکت می‌کنند، اصطلاحاً «دموکراسی مشارکتی»<sup>۲</sup> گفته می‌شود (Bulgarian Center for Not-for-Profit Law, 2010, p.186) و بنابر اذعان شورای اروپا مشارکت مردم در فرآیند تصمیم‌سازی قلب دموکراسی محسوب می‌شود (Council of Europe, 2001, p.14).

مشارکت شهروندان و سمن‌ها در فرآیند تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری به شدت در حقوق بین‌الملل محیط‌زیست نیز حمایت شده است. آنچه در عمل، به اجرا درآمدن اصل مشارکت را در حقوق محیط‌زیست تسهیل می‌کند، رعایت مؤثر حقوق شکلی و ماهوی اصل مشارکت است (Porter and Brown, 1991, p.10). بررسی محتوای اصل مشارکت بیانگر نقش اساسی و تعیین‌کننده سه عنصر حق دسترسی به اطلاعات، مشورت و مشارکت عمومی و دسترسی به مراجع اداری و قضایی است. بین این مؤلفه‌ها ارتباط نزدیکی وجود دارد و هرگونه عدم تعادل میان آن‌ها موجب خدشه‌دار شدن اصل مذکور می‌شود و در نهایت اجرای مقررات زیست‌محیطی را به مخاطره می‌اندازد (Gera, 2016, p.506). به طور مثال منشور جهانی طبیعت مقرر می‌کند که «هر شخص امکان مشارکت فردی یا با اشخاص دیگر را در شکل‌گیری تصمیماتی که به طور مستقیم مربوط به محیط‌زیست وی می‌شود را دارا می‌باشد و در صورتی که محیط‌زیست وی متحمل خسارات یا تخریبی گردد، آن شخص به ابزارهای مربوط به توسل و کسب جبران خسارت دسترسی خواهد داشت.» افزون بر منشور جهانی طبیعت، سایر اسناد زیست‌محیطی نیز به این موضوع پرداخته‌اند که از جمله آن می‌توان به اصل (۱۹) اعلامیه استکهلم و اصل (۱۰) اعلامیه ریو<sup>۳</sup> اشاره کرد که در آن‌ها به دولت‌ها توصیه می‌شود که مشارکت عموم را در اداره و کنترل محیط‌زیست و دسترسی ایشان به اطلاعات و توسل مؤثر آن‌ها را به مراجع مختلف تشویق نمایند. همچنین می‌توان به کنوانسیون آرهوس<sup>۴</sup> اشاره کرد که یکی از مهم‌ترین اسناد بین‌المللی است که در این خصوص تنظیم شده است. کنوانسیون آرهوس مربوط به دسترسی به اطلاعات، مشارکت عموم در فرآیند تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری و دسترسی به دادخواهی و عدالت زیست محیطی است که زیر نظر کمیسیون اقتصادی منطقه‌ای ملل متحد برای اروپا در تاریخ ۲۵ ژوئن ۱۹۹۸ به تصویب رسیده است. یکی از اهداف اصلی کنوانسیون را می‌توان در الزام جامعه مدنی از جمله سمن‌ها در فرآیند تصمیم‌سازی‌های زیست‌محیطی با رویکرد

افزایش محتوای دموکراتیکی و مشروعیت آن تلقی نمود (پالمرتز، ۱۳۸۸، ص ۴۰). در ماده (۱) این کنوانسیون تصریح شده است که هر کشور طرف عضو معاهده باید مشارکت عمومی در فرآیند تصمیم‌سازی و دسترسی قضایی را در موضوعات زیست‌محیطی تضمین نماید. در ماده (۷) نیز از دولت‌ها می‌خواهد که در تدوین سیاست‌ها و برنامه زیست‌محیطی، سمن‌ها و نهادهای مردمی را مشارکت دهند. مطابق ماده (۸)، این مشارکت باید دارای چارچوب زمانی باشد این مرحله در دسترس عموم قرار گیرد تا بتوانند برنامه‌ها و پیشنهادات خود را ارائه نمایند.

علاوه بر اسناد بین‌المللی مذکور، در کشورهای مختلف نیز برای سمن‌ها نقش مهمی و حیاتی در زمینه تدوین و جهت‌دهی و تغییر قوانین قائل شده‌اند. البته باید در قانون مشخص شود که حد دخالت یا مشارکت سمن‌ها در فرآیند قانون‌گذاری دارای چه محدودیت‌هایی می‌باشد. این اختیارات سمن‌ها در کشورهای مختلف دارای وجوه و حدود متفاوتی است.

در برخی از کشورها سمن‌ها در فرآیند تدوین و طراحی قانون مورد مشورت قرار می‌گیرند اما حق پیشنهاد لایحه به مجلس را ندارند. به طور مثال در بوسنی و هرزگوین، سمن‌ها برخلاف اعضای هیئت دولت، حق پیشنهاد لایحه به پارلمان را ندارند (Legislative Advocacy, 2005, p.102). در مجارستان اشکال گوناگونی برای مشارکت سمن‌ها تدارک دیده شده است که می‌توان به شورای مشورتی، کمیته، گروه کاری و... اشاره کرد که در سطوح مختلف وزارتخانه‌ها فعالیت می‌کنند و از این طرق در تصمیم‌سازی‌ها مشارکت دارند. در پارلمان مجارستان کمیسیونی خاص وجود دارد که از اوایل دهه ۹۰ وظیفه حمایت از جامعه مدنی از جمله سمن‌ها را بر عهده دارد و به نمایندگان سمن‌ها اختیار اعلام و پیشنهاد و بحث در مورد موضوعات مختلف مرتبط با منافع عمومی را می‌دهند. در قوه مجریه نیز دفتر مستقلی به نام (روابط با جامعه مدنی)<sup>۵</sup> از سال ۱۹۹۸ در دفتر نخست‌وزیری به وجود آمده است که وظیفه آن تدوین و پیشنهاد سیاست‌گذاری‌ها در مورد روابط دولت و سیاست‌های آن در ارتباط با جامعه مدنی است (Bulgarian Center for Not-for-Profit Law, 2010, p.66).

در استونی نیز همکاری دولت با سمن‌ها در قالب کمیسیون‌ها و گروه‌های کاری

انجام می‌پذیرد. در پارلمان گروه خاص پارلمانی وظیفه حمایت از سمن‌ها را بر عهده دارد که از همه احزاب تشکیل شده و بیش از یک‌سوم نمایندگان در آن عضویت دارند و از این جهت یکی از قدرتمندترین گروه‌های پارلمانی است. هدف این کمیسیون خاص حمایت از طرح و ابتکارات قانونی است که در جهت حمایت و تقویت بخش غیردولتی پیشنهاد می‌شود. در سطح قوه مجریه نیز وزارت کشور موظف است تا سیاست‌های مبتنی بر تقویت سمن‌ها را توسعه ببخشد. از سال ۲۰۰۷ نیز هر وزیری موظف شده است تا فردی را متصدی امور مشارکت سمن‌ها در فرآیند مقررات‌گذاری تعیین نماید. در این رابطه در سال ۲۰۰۶ «برنامه توسعه حمایت از طرح‌های مدنی»<sup>۶</sup> به تصویب رسیده است که هدف آن بهبود عملکردهای متقابل دولت و سمن‌ها در روابط با یکدیگر است (Andrespok and Kuusik-Rajasaar, 2013, p.1).

علاوه بر این موارد کشورهای دیگری نیز گام‌های مثبتی هم از نظر ساختاری و هم از نظر هنجاری برای مشارکت سمن‌ها در فرآیند حاکمیت خوب برداشته‌اند. به طور مثال شورای سمن‌ها در کشور اسلواکی به عنوان یک نهاد ناظر وظیفه حمایت از سمن‌ها و نیز نقش غیرقابل انکاری در پیشنهاد طرح‌ها به مجلس و اصلاح قوانین دارد (Strečanský, 2013, p.85). همچنین در کشور لهستان شورای فعالیت‌ها در راستای منافع عمومی لهستان وظیفه نظارت بر سیاست‌های اجتماعی و اقتصادی دولت را بر عهده دارد و وظیفه نظارت بر قوانین و پیشنهاد قوانین مختلف در زمینه منافع عمومی را بر عهده دارد (Vaceková and Svidroňová, 2014, p.29).

با مطالعه نظام‌های حقوقی کشورهای مختلف مشاهده گردید که برای مشارکت سمن‌ها در تدوین و نظارت بر اجرای قوانین و مقررات سازوکارهای پیشرفته‌ای در نظر گرفته‌اند و نقش سمن‌ها را در این زمینه پررنگ کرده‌اند. با این وجود در نظام حقوقی ایران برای سمن‌ها نقش مستقیمی در فرآیند شکل‌گیری قوانین و مقررات داخلی در نظر گرفته نشده است. به این ترتیب ضروری است که هم در پیشنهاد اولیه قوانین، هم در کارشناسی قوانین و هم در ارزیابی و اثرسنجی قوانین برای این سازمان‌ها که به طور عملیاتی و از نزدیک با چالش‌های زیست‌محیطی درگیر هستند نقش قائل شد. حتی در بعضی از کشورها از جمله کشور هلند، سه چهارم طرح‌های تصویبی در مورد محیط زیست را سمن‌ها پیشنهاد

می دهند. البته باید به این نکته اشاره نمود که در بند ط ماده (۳۸)<sup>۷</sup> «قانون برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی» مصوب سال ۱۳۹۵، مشارکت سمن‌ها در تهیه، تدوین و اجرای برنامه عمل حفاظت و مدیریت از مناطق چهارگانه محیط‌زیست و گونه‌های در معرض تهدید و خطر انقراض حیات وحش کشور به رسمیت شناخته شده است. علاوه بر نقشی که می‌توان برای سمن‌ها در تدوین قوانین و مقررات قائل شد، سمن‌ها در اجرا و نظارت بر اجرای مقررات نیز نقش کلیدی دارند، زیرا با مشارکت و حضور خود در محل، اجرای مؤثر مقررات را تضمین می‌کند (Cassel, 2008, p.156).

### ۲-۳. نقش قضایی سمن‌ها

یکی از مؤلفه‌های حق دسترسی به اطلاعات زیست‌محیطی، دسترسی و توسل به مراجع اداری و قضایی در حوزه محیط‌زیست است. در همین رابطه کنوانسیون آرهوس در ماده (۹) خود درباره دسترسی به مراجع قضایی و اداری حتی بدون داشتن نفع در مسائل زیست‌محیطی تأکید می‌کند که از جمله ویژگی‌های این دسترسی، سریع و کم‌خرج بودن آن است. بنابراین سمن‌ها و انجمن‌ها نیز حق اقامه دعوا در مورد جرائم محیط‌زیستی را دارا هستند. در دیگر نظام‌های حقوقی نیز چنین حقی به رسمیت شناخته شده است. به طور مثال در کنیا دولت به سمن‌های محیط‌زیست اجازه دسترسی به عدالت محیط‌زیستی یعنی دسترسی به دادگاه‌ها برای دفاع از حقوق محیط‌زیست اعطا کرده است (Kameri-Mbote, 2000, p.13). بر این اساس یکی از اساسی‌ترین حقوقی که برای سمن‌ها در نظام حقوقی ایران در بند (ح)<sup>۸</sup> ماده (۲۹) «آیین‌نامه تشکل‌های مردم‌نهاد» شناسایی شده، حق دادخواهی در مراجع قضایی است. حق دادخواهی در اصل (۳۴) قانون اساسی به عنوان حق مسلم هر فردی به رسمیت شناخته شده، به گونه‌ای که هرکسی می‌تواند به منظور دادخواهی به دادگاه‌های صالح رجوع نماید. بر این اساس مشارکت حقوق قانونی سمن‌ها در مرحله دادرسی جهت ایفای نقش و مشارکت در دفاع از بزه دیدگان جرائم زیست‌محیطی را می‌توان در سه کارکرد تصور نمود که عبارت‌اند:

۱- مشارکت سمن به عنوان «دوست دادگاه»<sup>۹</sup>

۲- مشارکت سمن به عنوان «مشاور قربانی»<sup>۱۰</sup>

۳- مشارکت سمن به عنوان «شاکی» یا «اعلام‌کننده جرم»<sup>۱۱</sup>

که از میان سه کارکرد مزبور تنها نقش سمن ها به عنوان اعلام کننده جرم در نظام حقوقی ایران به رسمیت شناخته شده است. اما قبل از پرداختن به این نقش، دو کارکرد دیگر سمن به اجمال مورد اشاره قرار می گیرد.

### ۳-۲-۱. مشارکت سمن به عنوان «دوست دادگاه»

سازمان های غیردولتی و گروه هایی مختلف چون سندیکاها و انجمن ها اغلب وسایل و ابزارهای به نسبت سازمان یافته ای در اختیار دارند که با توسل به آن می توانند در فرآیند تصمیم سازی مداخله کنند و به همین دلیل است در اسناد چند جانبه زیست محیطی به نقش آن ها توجهی خاصی می شود (رمضانی قوام آبادی، ۱۳۸۹، ص ۱۰۲). یکی از این نقش ها، عرصه حل و فصل اختلافات است که سازمان های مردم نهاد می توانند در قالب «دوست دادگاه» چنین نقشی را بر عهده بگیرند و در پی دفاع از منافع عمومی برآیند.

استفاده از نهاد «دوست دادگاه» نهادی برگرفته از حقوق انگلوساکسون است که معمولاً برای دفاع از منافع عامه مناسب است. به عبارت دقیق تر دوست دادگاه نهادی است که به عنوان سازوکار مناسبی برای مشارکت ثالث در فرآیند رسیدگی های قضایی و داوری تلقی می گردد. بدین ترتیب که آن ها به طور غیرمستقیم در دادرسی مداخله می کنند و اطلاعات تکمیلی را با رضایت دادگاه در اختیار مرجع رسیدگی کننده می گذارند. البته گفتنی است که ارائه اطلاعات در اوایل به ابتکار خود دوستان دادگاه صورت می گرفت اما با گذشت زمان، دعوت دادگاه در بیشتر پرونده ها الزامی شد (Gomez, 2012, p.516) به طوری که امروزه دادگاه نیز می تواند از افراد ثالث رأساً درخواست اطلاعات کند. در هر صورت دوست دادگاه، دلایل و نوع مشارکت خود را در قالب «لایحه دوست دادگاه»<sup>۱۲</sup> مشخص می کند و در اختیار دادگاه قرار می دهد. در این لایحه، دوست دادگاه نظرات خود را راجع به وقایع و قواعد حاکم بر قضیه در دست بررسی، تحلیل حقوقی، استدلال ها و حقایقی که از سوی طرفین دعوی به آن توجه نشده یا به دلایل مثلاً فنی یا ملاحظات دیگر، به طور کامل ارائه نشده است، بیان می دارد (Dinah, 1994, p.617). از این منظر سازمان های مردم نهاد دارای یک وضعیت ویژه هستند و قادرند به عنوان «دوستان دادگاه» در فرآیند دادرسی و تصمیم گیری شده شرکت کرده و بر غنای تصمیمات و آری دادگاه ها بیافزایند؛ همچنین این نقش موجب تسری مباحث دادگاه ها به سطح جامعه نیز می شود و ارتقای کارآمدی نظام قضایی را نیز در پی دارد (Herrero, and López, 2010, p.32).

### ۲-۲-۳. مشارکت سمن به عنوان «مشاور قربانی»

در حال حاضر بیش از ۲۵۰۰ سمن در حال همکاری با سازمان ملل و ارائه مشاوره‌های لازم به این نهاد هستند و بیش از هزاران سمن نیز به نهادهای زیرمجموعه این سازمان بین‌المللی مشاوره می‌دهند (Paul, 2004, p.16). بر همین اساس باید گفت که سمن‌ها در صورت استفاده از ظرفیت‌ها و کارکرد صحیح آن‌ها به عنوان مشاوره روحی برای بزه‌دیده و قربانی عمل می‌نمایند. در صورتی که از ظرفیت مشاوره سمن‌ها استفاده شود نیازی به صرف هزینه گزاف بابت بازپروری قربانیان نیست زیرا سمن‌ها از افرادی با تخصص‌های متفاوت تشکیل می‌شوند که از جمله آن‌ها روانشناسان می‌باشند. در صورت مشاوره احتمال بزه‌دیده شدن قربانی به مراتب کاهش می‌یابد و بزه‌دیده نیز در مراحل بعدی جذب سمن شده و مشاوره عملی می‌دهد. بنابراین حاکمیت نقش مشاوره سمن را باید جدی گرفته و از آن هم برای قربانی و هم برای خود نهادهای ذی‌صلاح استفاده نماید.

### ۳-۲-۳. مشارکت سمن به عنوان «شاکی» یا «اعلام‌کننده جرم»

پيچیدگی، وسعت و حساسیت زیاد مسائل زیست محیطی به گونه‌ای است که نمی‌توان با ابزارهای حقوقی متعارف و سنتی پاسخ مناسب به آن‌ها داد. از این‌رو راه حل ارتقاء جایگاه مسائل زیست‌محیطی آن است که در شیوه برخورد با مسائل زیست‌محیطی از ظرفیت‌های دیگری استفاده گردد. از جمله این ظرفیت‌ها، سازمان‌های مردم‌نهاد است که بهره‌گیری از آن‌ها می‌تواند پاسخ‌های کارآمدی به انواع مشکلات در عرصه زیست‌محیطی ارائه دهد. فلذا حضور مؤثر سازمان‌های مردم‌نهاد به عنوان زیان‌دیدگان اصلی در دعاوی زیست محیطی می‌تواند بسیار چاره‌ساز باشد. تقویت این رویکرد و به رسمیت شناختن سمن‌ها و نهادهای جامعه مدنی در دعاوی زیست‌محیطی، موجب ارتقای معیارهای حقوق بشری و موجب فعالیت و هوشیاری هرچه بیشتر سمن‌های زیست‌محیطی و جلوگیری از تخریب محیط زیستی در جامعه می‌شود. در نظام‌های حقوقی کشورهای مختلف چنین رویکردی به رسمیت شناخته شده است. برای نمونه می‌توان به ایالت متحده آمریکا اشاره نمود که دعاوی مطرح شده در دیوان عالی ایالات متحده و نیز قوانین مصوب کنگره حکایت از آن دارد که در مجموع حامی طرح دعاوی عمومی از سوی اشخاص و نهادهای جامعه مدنی در حفاظت از محیط‌زیست است (جم، ۱۳۸۷، ص ۸۱ و ۹۵). در برخی از کشورها، بعضی

از سمن‌ها نیز دارای کارکرد تخصصی قضایی هستند. به طور مثال در انگلستان «انجمن سلطنتی پیشگیری از جرائم علیه حیوانات»،<sup>۱۳</sup> دارای دادستان و بازرس خاص خود است که موارد حیوان آزاری را به مراجع قضایی گزارش می‌دهند.

مشارکت سمن‌ها در تصمیم‌سازی‌ها و به رسمیت شناختن حق اقامه دعوی به منظور حمایت از محیط‌زیست نقش آنان را در جامعه توسعه می‌دهد (پالمرتز، ۱۳۸۸، ص ۲۹) و به عنوان مدافعانی خودجوش و مطمئن در برابر جرائم و تخلفات زیست‌محیطی عمل می‌نمایند. بر این اساس نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران نیز چنین ظرفیتی را در نظام حقوقی خود به رسمیت شناخته است. در نظام حقوقی ایران، قانون آیین دادرسی کیفری (۱۳۹۲) مهم‌ترین قانونی است که موضوع مشارکت سمن‌ها را در فرآیند کیفری به رسمیت شناخته است. در همین رابطه ماده (۶۶) قانون جدید آیین دادرسی کیفری مقرر می‌داشت: «سازمان‌های مردم‌نهادی که اساسنامه آن‌ها درباره حمایت از اطفال و نوجوانان، زنان، اشخاص بیمار و ناتوان جسمی یا ذهنی، محیط‌زیست، منابع طبیعی، میراث فرهنگی، بهداشت عمومی و حمایت از حقوق شهروندی است، می‌توانند نسبت به جرایم ارتكابی در زمینه‌های فوق اعلام جرم کنند و در تمام مراحل دادرسی جهت اقامه دلیل، شرکت و نسبت به آراء مراجع قضایی اعتراض نمایند». طبق این ماده، سازمان‌های مردم‌نهاد شأن مدعی‌العموم پیدا کرده، می‌توانند نسبت به جرایم زیست محیطی اعلام جرم کنند. برای نمونه می‌توان به پرونده بانک مرکزی، وزارت تعاون و مدیرعامل مؤسسه تعاونی ثامن‌الحجج اشاره نمود که در این پرونده شعبه ۳ دادرسی کارکنان دولت، اعلام جرم از سوی مؤسسه «دیده‌بان شفافیت»<sup>۱۴</sup> به عنوان یک سازمان مردم‌نهاد را علیه بانک مرکزی و وزارت تعاون در ماجرای مؤسسه ثامن‌الحجج پذیرفته است.

افزون بر حق اعلام جرم، مشارکت و کارکردهای سمن‌ها را در صورتی که متضرر شوند را به عنوان «شاکی» اقامه دعوا می‌توان در نظر گرفت. در واقع از مشارکت سمن‌ها به عنوان شاکی جرم، زمانی می‌توان سخن گفت که آن‌ها خود قربانی نقض یکی از حقوق بنیادین شده باشند (Salmon, 2001, p.62-63). در همین راستا ماده (۱۰) قانون آیین دادرسی کیفری جدید مقرر می‌دارد: «بزه‌دیده شخصی است که از وقوع جرم، متحمل ضرر و زیان می‌گردد و چنانچه تعقیب مرتکب را درخواست کند، «شاکی» و هرگاه جبران ضرر



و زیان وارده را مطالبه کند، «مدعی خصوصی» نامیده می‌شود». گفتنی است که قانون آیین دادرسی کیفری با به کار بردن واژه «شخص» برای بزه‌دیده، آن را به صورت کلی و عام به اشخاص حقیقی و حقوقی تسری داده است (رمضانی قوام آبادی، ۱۳۹۴، ص ۵۶۱). بنابراین سمن‌ها چنانچه از وقوع جرمی متضرر گردد، به عنوان شاکی یا مدعی خصوصی حق اقامه دعوا و دادخواهی را دارا هستند.

اما قابل توجه است که ماده (۶۶) قانون آیین دادرسی کیفری در تاریخ ۱۳۹۴/۳/۲۴ مورد اصلاح قرار گرفته و به این ترتیب اصلاح شده است: «سازمان‌های مردم‌نهادی که اساسنامه آن‌ها درباره حمایت از اطفال و نوجوانان، زنان، اشخاص بیمار و ناتوان ذهنی یا جسمی، محیط‌زیست، منابع طبیعی، میراث فرهنگی، بهداشت عمومی و حمایت از حقوق شهروندی است می‌توانند نسبت به جرایم ارتكابی در زمینه‌های فوق اعلام جرم کنند و در تمام مراحل دادرسی شرکت نمایند».

پس از اصلاحیه، حق «اقامه دلیل و اعتراض به آرای مراجع قضایی» از متن ماده حذف شده و ممکن است این مطلب را به ذهن متبادر کند که حق شرکت در مراجع قضایی جهت اقامه دلیل و اعتراض به آرای مراجع قضایی از سمن‌ها سلب شده است. همچنان که برخی چنین برداشتی از ماده داشته‌اند که مداخله سازمان‌های مردم‌نهاد به اعلام جرم و شرکت در مراحل دادرسی بدون پیش‌بینی حق ارائه دلیل و اعتراض به آراء محاکم قضایی شناسایی شده و این انگیزه مداخله سمن‌ها را به حداقل می‌رساند، زیرا که هدف از وضع ماده مذکور حمایت است و حمایت با صرف اعلام جرم و شرکت در جلسات رسیدگی محقق نمی‌گردد. این در حالی است که اطلاق عبارت «شرکت در تمام مراحل دادرسی» حق اقامه دلیل و اعتراض به آراء را در برمی‌گیرد، چراکه این مراحل بخشی از شرکت در دادرسی محسوب می‌شود. به عبارت دیگر شرکت در تمام مراحل دادرسی همان‌طور که از عنوان تمام مراحل پیداست، از اجزا و مراحل مختلفی تشکیل شده است که حق اقامه دلیل و اعتراض به آراء از جمله این مراحل به حساب می‌آید. به عبارت دقیق‌تر یکی از مهم‌ترین مراحل فرآیند دادرسی، حق اقامه دلیل جهت اثبات مدعا است و هنگامی که حق شرکت در تمام مراحل دادرسی پیش‌بینی شده، در واقع حق اقامه نیز به طور ضمنی مورد شناسایی قرار گرفته است.

### ۳-۲-۴. گزینش‌گری در اجرای قانون

در تبصره (۳) ماده ۶۶ قانون آیین دادرسی کیفری، برای مشارکت سمن‌ها در فرآیند دادرسی شرطی را مقرر نموده و آن دادن اختیار گزینش‌گری به دولت است: «اسامی سازمان‌های مردم‌نهاد که می‌توانند در اجرای این ماده اقدام کنند، در سه‌ماهه ابتدای هر سال توسط وزیر دادگستری با همکاری وزیر کشور تهیه می‌شود و به تصویب رئیس قوه قضائیه می‌رسد». طبق تبصره (۳)، اختیاری که صدر ماده (۶۶) به سمن‌ها داده است تا بتواند نسبت به جرایم ارتكابی یاد شده اعلام جرم کند، چندان هم اختیاری نمی‌باشد. به عبارت دیگر واژه «می‌توانند» در صدر این ماده زمانی می‌تواند به خوبی صرف شود که نام سمن مربوطه که می‌خواهد نسبت به جرایم ارتكابی مذکور اعلام جرم کند، در فهرستی که از سوی وزیر دادگستری با همکاری وزیر کشور تهیه می‌شود، باشد و به تصویب رئیس قوه قضائیه هم برسد (رمضانی قوام‌آبادی، ۱۳۹۴، ص ۵۶۳). بنابراین طبق این مقررده ممکن است در صورتی که آسیب به محیط‌زیست توسط دولت به‌ویژه دستگاه‌های اجرایی در انجام پروژه‌های عمرانی و یا تفریحی - که متأسفانه تمامی دستگاه‌های اجرایی از مجتمع‌های تفریحی ساحلی و جنگلی بهره‌مند هستند - رخ دهد، مانع از طرح آن توسط سازمان‌های مردم‌نهاد شود. به این صورت که ممکن است اسامی سمن‌های صلاحیت‌دار در لیست اعلامی مصوب قوه قضائیه نباشد. به این ترتیب لازم است ضمن حذف این تبصره، دولت نسبت به همه سازمان‌های مردم‌نهاد که مطابق اساسنامه اقدام می‌کنند رویکردی واحد داشته باشد، به‌ویژه وقتی طرف دعوا دولت باشد که در این خصوص لازم است قانون‌گذار تبصره‌ای مستقل را وضع کند.

### ۳-۳. نقش نظارتی بر نقض موردی و سیستمی محیط زیست

از جمله فعالیت‌های سمن‌ها جهت حفاظت از محیط‌زیست، هموار شدن مشارکت آن‌ها در اتخاذ تصمیم و نظارت بر فعالیت‌های دولت و بخش خصوصی است که ضروری است از طریق دیده‌بانی<sup>۱۵</sup> یا اشخاص مستقل (بازرسان مستقل) بر عملکرد دولت نظارت کنند و از دولت پاسخگویی و شفافیت را مطالبه نمایند (Honkala, 2010, p.306). به علاوه آنکه این سمن‌ها می‌توانند با تکیه بر رسانه‌ها و گزارش‌های مفصل و فیلم‌ها بر افکار عمومی تأثیر گذاشته و بدین‌نحو دولت را تحت فشار قرار دهند و زمینه پاسخگویی دولت‌ها در موارد

نقض سیاست‌های محیط زیستی را فراهم سازند (Warinda, 201, p.123). بر همین اساس مطابق با دستور کار ۱۶۲۱ سازمان ملل متحد برای توسعه پایدار ۱۹۹۲، نظارت بر فعالیت‌های توسعه‌ای سازمان‌های دولتی و بخش خصوصی به عنوان یکی از وظایف سازمان‌های مردم‌نهاد مقرر شده است. در این رابطه نقش نظارتی سازمان‌های مردم‌نهاد زیست محیطی بر عملکرد دولت نیز در مدیریت منابع آب و انرژی، مدیریت جنگل‌ها و گسترش آگاهی مردم نسبت به حفظ محیط‌زیست معنا پیدا می‌کند. به طور مثال یکی از کارکردهای سمن‌های محیط زیست در هند، نظارت بر اجرای برنامه‌های زیست‌محیطی دولت است. این نظارت در مرحله اجرا صورت می‌گیرد؛ ولی این سمن‌ها پیشنهادات خود را در زمینه حل مشکلات به طور رسمی به دولت ارائه داده و به مردم اطلاع‌رسانی می‌نمایند.

بر این اساس دولت می‌بایست با راه‌اندازی سامانه‌های هوشمند و گویا نسبت به نقض موردی و یا سیستماتیک محیط‌زیست واکنش نشان دهد تا مردم به صورت فعالانه و مشارکتی در زمینه منع تجاوز به محیط‌زیست اقدام نمایند. قوه قضاییه نیز می‌تواند با اختصاص شعبه‌ای خاص به دعاوی مرتبط با محیط‌زیست و رسیدگی بدون تشریفات و هزینه‌های دادرسی نسبت به حمایت از سمن‌های زیست محیطی اقدام نماید. در این زمینه حتی می‌توان از سمن‌های زیست‌محیطی به عنوان واسط بین مردم و نهادهای فوق یاد کرد که مردم نقض اصول محیط‌زیستی را به سمن‌ها گزارش داده و این تشکل‌ها، وظیفه ثبت گزارشات در سامانه را بر عهده بگیرند.

### نتیجه‌گیری و ارائه پیشنهاد

سازمان‌های مردم‌نهاد به عنوان نهادهای واسط برای ایجاد یک عزم عمومی، برای پیگیری موضوعات مربوط به آسیب‌های زیست‌محیطی یک ظرفیت بی‌نظیر محسوب می‌شوند که با سرمایه خود و بر اساس یک انگیزه مردمی اقدام می‌کنند و تجربه نیز نشان می‌دهد که این‌گونه فعالیت‌های خودجوش مؤثرتر واقع می‌گردد. در زمینه مشارکت سازمان‌های مردم‌نهاد زیست‌محیطی لازم است حاکمیت، نظام دولت‌محوری کلاسیک خود را کنار گذاشته و مشارکت جدی و واقعی سمن‌ها را در جامعه برای حل مشکلات زیست‌محیطی پذیرا باشد و با انعطاف بیشتری نسبت به مشارکت دادن در عرصه‌های حاکمیتی با مردم اقدام نماید. حاکمیت باید امنیت متکی بر دولت را محدود نموده و از

طرفی امنیت مبتنی بر دولت - جامعه مدنی و مردم را تقویت نماید که یکی از این اشکال تجلی امنیت انسانی، اتکا به سمن‌ها از جمله سمن‌های زیست‌محیطی است.

در همین راستا در نظام حقوقی ایران نیز برای سازمان‌های مردم‌نهاد زیست‌محیطی، نقش قضایی (حق اعلام جرم) و مشارکت در تهیه و تدوین و اجرای برنامه‌های حفاظت از محیط‌زیست (موضوع بند ط ماده (۳۸) قانون برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی) پیش‌بینی شده است. نقش قضایی سمن‌های زیست‌محیطی به واسطه اصلاحیه‌ای که بر ماده (۶۶) قانون آیین دادرسی کیفری در سال ۱۳۹۴ وارد شده، این مطلب را به ذهن متبادر می‌کند که نقش این سازمان‌ها صرفاً به اعلام جرایم محدود گردد و حق شرکت در مراجع قضایی جهت اقامه دلیل و اعتراض به آرای مراجع قضایی از سمن‌ها سلب شده است اما گفتنی است که اطلاق عبارت «شرکت در تمام مراحل دادرسی» حق اقامه دلیل و اعتراض به آراء را دربر می‌گیرد، چراکه این مراحل بخشی از شرکت در دادرسی محسوب می‌شود. افزون بر محدودیت مذکور، استثنائات و همچنین امکان حذف و تغییر فهرست سمن‌های فعال در حوزه محیط‌زیست توسط مقامات دولتی می‌تواند موجب خدشه در تعهدات دولت و مهم‌تر نیل به هدف محیط‌زیست سالم و سبز شود. بر این اساس تبصره (۳) ماده (۶۶) قانون آیین دادرسی کیفری که اختیار گزینش‌گری سازمان‌های مردم‌نهاد زیست‌محیطی جهت اعلام جرم را به مقامات دولتی اعطا نموده، مانع از طرح مشارکت فعال این سمن‌ها می‌گردد. به این ترتیب لازم است ضمن حذف این تبصره، دولت نسبت به همه سازمان‌های مردم‌نهاد که مطابق اساسنامه اقدام می‌کنند، رویکردی واحد داشته باشد، به‌ویژه وقتی طرف دعوا دولت باشد که در این خصوص لازم است قانون‌گذار تبصره‌ای مستقل را وضع کند.

از سوی دیگر شایسته است دولت برای سمن‌های زیست‌محیطی نقش نظارتی در رابطه با نقض موردی و سیستمی محیط‌زیست قائل شود، به گونه‌ای که با راه‌اندازی سامانه‌های هوشمند و گویا، سمن‌ها بتوانند نسبت به نقض موردی و یا سیستماتیک محیط‌زیست واکنش نشان دهد تا مردم به صورت فعالانه و مشارکتی در زمینه منع تجاوز به محیط‌زیست اقدام نمایند. قوه قضائیه نیز می‌تواند با اختصاص سامانه‌ای خاص به دعاوی مرتبط با محیط‌زیست و رسیدگی بدون تشریفات و هزینه‌های دادرسی نسبت به

حمایت از سمن‌های زیست‌محیطی اقدام نماید. افزون بر موارد فوق لازم است به منظور انحلال و توقیف سمن‌های زیست‌محیطی به مانند روزنامه‌ها و احزاب، هیئت منصفه‌ای تشکیل گردد و در نهایت بی‌طرفی نسبت به انحلال یا عدم انحلال سمن‌ها اقدام صورت بگیرد. این اقدام موجب تخصصی گشتن فعالیت یا عدم فعالیت سمن‌ها می‌گردد. در صورت تشکیل چنین هیئت منصفه‌هایی از طرفی میزان پرونده‌های قضایی در دادگاه‌ها کمتر شده و از طرفی دیگر موجب عدم دخالت دولت با سلیقه‌های سیاسی مختلف در روند فعالیت سمن‌ها می‌شود. همچنین ایجاد دفاتر و پژوهشکده‌ها توسط سمن‌ها و با کمک دولت به ارتقای شاخص‌های حقوق محیط‌زیست در جامعه می‌انجامد.

## یادداشت‌ها

1. Non-Governmental Organization

2. Participatory Democracy

۳. اصل ۱۰ اعلامیه ریو: «بهتر است مسائل مربوط به محیط‌زیست با مشارکت همه شهروندان ذی‌ربط در سطحی مطلوب بررسی گردد، در سطح ملی هر فرد باید کاملاً به اطلاعاتی که مقامات عمومی در مورد محیط‌زیست در اختیار دارند از جمله اطلاعات مربوط به مواد و فعالیت‌های خطرناک در منطقه، دسترسی داشته باشد و در روند اتخاذ تصمیمات مشارکت نماید. دولت‌ها باید با دادن اطلاعات به مردم، حساسیت و مشارکت عموم را تسهیل و تشویق نمایند. دستیاری و دسترسی مؤثر به اقدامات و مراجع قضایی و اداری، از جمله مجازات و جبران خسارت، باید تضمین گردد».

4. Aarhus Convention. Adopted (1998). Forced (2001)

5. Department for Civil Relations

6. Civic Initiative Support Development Plan (KATA)

۷. بند ط ماده (۳۸) قانون برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی: «تهیه، تدوین و اجرای برنامه عمل حفاظت و مدیریت از مناطق چهارگانه محیط‌زیست و گونه‌های در معرض تهدید و خطر انقراض حیات وحش کشور با رویکرد بهره‌گیری از ظرفیت‌های داوطلبانه و مشارکت اشخاص حقیقی و حقوقی با اولویت جوامع محلی و سازمان‌های مردم‌نهاد توسط سازمان حفاظت محیط‌زیست».

۸. بند ح ماده ۲۹ آیین‌نامه تشکل‌های مردم‌نهاد: «تشکل‌ها پس از دریافت پروانه فعالیت و ثبت آن، از حقوق زیر برخوردار می‌شوند: «ح- دادخواهی در مراجع قضایی، مطابق قانون آیین دادرسی کیفری و سایر قوانین مربوط».

9. Amicus curiae

10. Consulting victim

11. Crime reporter

12. Amicus Curiae Brief

13. Royal Society for the Prevention of Cruelty to Animals

۱۴. جهت مطالعه بیشتر در خصوص ماهیت و اهداف این سازمان مردم‌نهاد (رک: پایگاه اطلاع‌رسانی سازمان مردم‌نهاد دیده‌بان شفافیت و عدالت): <http://daad.ir/?p=2792>

15. Watch dog

16. Agenda 21 action plan of the United Nations to sustainable development, Rio, 1992

### کتابنامه

۱. آجرلو، اسماعیل و منصوریان، مصطفی (۱۳۹۵)، *تشکیلات و بایسته‌های حقوق داخلی و بین‌المللی سازمان‌های مردم‌نهاد*، تهران: انتشارات پژوهاک عدالت.
۲. آیین‌نامه اجرایی تأسیس و فعالیت سازمان‌های مردم‌نهاد، مصوب ۱۳۸۴/۸/۵.
۳. آیین‌نامه تشکل‌های مردم‌نهاد، مصوب ۱۳۹۵/۶/۶.
۴. بیگزاده، ابراهیم (۱۳۷۴)، «تأثیر سازمان‌های غیردولتی در شکل‌گیری و اجرای قواعد بین‌المللی»، *مجله تحقیقات حقوقی*، شماره ۱۵.
۵. بی‌نا، (۱۳۸۲)، *بررسی وضعیت تشکل‌های غیردولتی جوانان*، گزارش سازمان ملی جوانان، تهران: اهل قلم.
۶. پالمترز، مارک (۱۳۸۸)، «آیین‌مند نمودن حقوق محیط زیست: بررسی کنوانسیون آرهایس»، ترجمه علی مشهدی، *مجله حقوقی داور*، شماره ۲.
۷. رضائی قوام‌آبادی، محمد حسین (۱۳۸۹)، «بررسی محتوای اصل مشارکت در حقوق بین‌الملل محیط‌زیست»، *فصلنامه پژوهش حقوق*، سال دوازدهم، شماره ۲۹.
۸. رضائی قوام‌آبادی، محمد حسین (۱۳۹۴)، «مطالعه تطبیقی وضعیت حقوقی سازمان‌های مردم‌نهاد در ایران و فرانسه؛ از تأسیس تا فعالیت»، *مطالعات حقوق تطبیقی*، دوره ۶، شماره ۲.
۹. سعیدی، محمدرضا (۱۳۸۲)، *درآمدی بر مشارکت مردمی و سازمان‌های غیردولتی*، چاپ اول، تهران: انتشارات سمت.
۱۰. صادقی، مریم (۱۳۸۴)، «سازمان‌های غیردولتی در نگاه تطبیقی»، *مجله ندای صادق*، شماره ۴۰.
۱۱. کیس، الکساندر چارلز و لانگ، وینفرید (۱۳۹۵)، *حقوق محیط‌زیست*، ترجمه محمد حسن حبیبی، تهران: انتشارات دانشگاه تهران.
۱۲. کوهکن، علیرضا (۱۳۸۸)، «بررسی نقش و کارکردهای سازمان‌های غیردولتی و بین‌المللی»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات سیاسی.

13. Andrespok Evelin and Kuusik-Rajasaar Riina (2013), *THE ROLE OF ESTONIAN CIVIL SOCIETY IN DEVELOPMENT COOPERATION*, Praxis Center for Policy Studies.
14. Badruddin, Syed Tanvir (2015), *ROLE OF NGOs IN THE PROTECTION OF ENVIRONMENT*, *Journal of Environmental Research And Development*, Vol. 9 No. 03.
15. BURGESSurgess, MERYLeryl, (2017), *A COMPARATIVE STUDY OF THE ROLE OF ENVIRONMENTAL NGOs IN CHINA AND SOUTH AFRICA IN CONSERVATION POLICY*.

16. Cassel, J. (2008), *Enforcing Environmental Human Rights: Selected Strategies of US Rights* Volume 6 | Issue 1 Article 4 Fall.
17. Chackawarika, b. (2011), *Challenges faced by NGOs in the political harsh climate of Zimbabwe: Analysing the effects on sustainability and promotion of human right*
18. Council of Europe-Recommendations on the participation of citizens, Rec (2001), 19, 6 December 200
19. Delisle, H and o, (2005), *The role of NGOs in global health research for development*, Published: 21 February for Not-for-Profit Law, 3.
20. Dinah, Shelton (1994), "The Participation of Nongovernmental Organizations in International Judicial Proceedings", *The American Journal of International Law*, Vol. 88.
21. Gera, W. (2016), Public participation in environmental governance in the Philippines: the challenge of consolidation in engaging the state. *Land Use Policy*, 52: 501-510
22. Gibbs, C. (1999), *Nongovernmental Organizations in World Bank Supported Projects: A Review*.
23. Gómez, Katia Fach (2012), Rethinking The Role of Amicus Curiae In International Investment Arbitration: How To Draw The Line favorably For The Public Interest", *Fordham International Law Journal*, Vol. 35.
24. Gwarinda, S., Taylor, D., and Masango, S. (2015), An analysis of the role of non governmental organisations in the social welfare policy process: a case study of Zimbabwe. *Africa Insight*, 45(2):118-135
25. Herrero, Álvaro and López, Gaspar (2010), *Access to Information and Transparency in the Judiciary*, Asociación por los Derechos Civiles, The World Bank Institute
26. Honkala, C, (2010), "Activism and the Role of NGOs: stanford university publishing, <https://www.nhc.nl/finished-projects/participation-ngos-legislative-process-parliament-grand-national-assembly>.
27. Kameri-Mbote, p. (2000), *resent and ongoing cases in environmental field*.
28. Legislative Advocacy Resource Guide: Promoting Human Rights in Bosnia and Herzegovina, (2005), *Global Rights*, 43.
29. Lewis, D. (2013), Civil society and the authoritarian state: cooperation, contestation and discourse, *Journal of Civil Society*, 9(3): 325-340.
30. Peralta, C. (2012), *The Role of Ngos in Strengthening The Governance Environment in Peru: The Case of Fujimori*, cambridge university publishing.
31. Porter, G. and Brown, J. (1991), *Global Environmental Politics*, Boulder, Colorado, Westview Press.
32. Roape, D. (1992), Civil Society and NGOs: Editorial Introduction, *Review of African Political Economy*, No. 55.
33. Salmon, j. (2001), *Distionnaire de droit international public*, bruxelles: Bruylant
34. Strečanský, Boris (2013), *THE SITUATION OF THE THIRD SECTOR IN SLOVAKIA THE IMPACTS OF CRISIS, TRENDS, MAINSTREAMS AND CHALLENGES*, CIVIL SZEMLE center
35. Sustain, Ability (2003), *The 21st Century NGO: In the Market for Change Sustainability*, [www.sustainability.com/insight/research/article.asp?id=51](http://www.sustainability.com/insight/research/article.asp?id=51) (accessed\_ Decem\_ber\_28\_2007).
36. Svidroňová Mária and Vaceková Gabriela, (2014), *Comparison of Development of Non-governmental Organizations and the Current State of Their Funding in Slovakia and Austria*, REVIEW OF ECONOMIC PERSPECTIVES-NÁRODOHOSPODÁRSKÝ OBZOR
37. World Association of Non-Governmental Organizations (WANGO), (2002), *Code of Ethics and Conduct for NGOs*.
38. Yaziji Michael and Doh Jonathan, (2015), *NGOs and Corporations: Conflict and Collaboration*, Cambridge University Press.

