

دولت و محیط زیست: از رویکردهای بدون دولت تا رویکردهای مشارکتی

(تاریخ دریافت: ۹۵/۰۳/۲۵ - تاریخ تصویب: ۹۵/۱۲/۱۷)

علی مشهدی^۱

چکیده

در مورد نسبت تکالیف دولت و حفظ محیط زیست در آموزه‌های حقوق عمومی دیدگاه‌های متنوعی مطرح است. حداقل می‌توان در چارچوب وظیفه عمومی مذکور در اصل پنجاه قانون اساسی سه رویکرد تفسیری - تحلیلی را از همدیگر تفکیک نمود. رویکرد نخست مبتنی بر محوریت دولت در حفاظت از محیط زیست و تضمین حق بر محیط زیست سالم است (رویکرد دولت‌محور)؛ رویکرد دوم از ضرورت عدم حضور دولت یا حضور حداقلی آن در امر حفاظت دفاع می‌نماید (رویکرد بدون دولت) و در نهایت رویکرد مشارکت که مبتنی بر انگاره همکاری میان بازیگران دولتی، غیردولتی و نیز شهروندان در امر حفاظت از محیط زیست و اجرای سیاست‌ها است. در این مقاله سعی شده است ابعاد مختلف این امر در چارچوب نظام حقوق عمومی تحلیل گردد. فرض بنیادین این مقاله بر این مبنا استوار است که در چارچوب اصل پنجاه قانون اساسی «عمومی‌سازی حفاظت از محیط زیست» مستلزم همکاری و مشارکت دولت با شهروند است. لذا ابتدا رویکردهای سه‌گانه پیش‌گفته تحلیل و سپس به‌عنوان نتیجه، رویکرد همکاری بحث شده است.

کلیدواژه‌ها: حفاظت از محیط زیست، رویکرد دولت‌محور، رویکرد بدون دولت، رویکرد مشارکت، حقوق عمومی

مقدمه

ماهیت حفاظت از محیط زیست و نحوه صورت‌بندی و توزیع تکلیف به حفاظت، میان بازیگران دولتی و غیردولتی، همواره محل بحث و مناقشه‌ی سیاست‌های زیست محیطی بوده است. (Mettan, 1994 & Larrue, 2000) et Inglehart, 1995, 57-72) همواره این پرسش مطرح است که باید چه سیاستی را در زمینه‌ی محیط زیست اتخاذ نمود (Vivien, 2006, 3) و این‌که رویکرد مناسب در حل مشکلات زیست محیطی کدام است؟ در این میان ابهام و اجمال برخی از عبارات قانون اساسی و عادی در مورد «وظیفه عمومی» حفاظت دیدگاه‌های مختلفی را در مورد ساختار نظام حقوقی حفاظت و نسبت دولت با مقوله حمایت از محیط زیست مطرح نموده است (رضوانی قوام‌آبادی، ۱۳۹۲: ۱۴۰-۹۴). در حقیقت مسئله اصلی این پژوهش این است که نسبت مقوله دولت و محیط زیست را مورد ارزیابی قرار دهد.

در این زمینه از لحاظ تاریخی شاهد تحولات فکری متعددی بوده‌ایم. به اختصار می‌توان از سه رویکرد مختلف در رویه و نظریه عمومی‌سازی حفاظت از محیط زیست صحبت نمود. رویکرد نخست مبتنی بر نقش اساسی دولت در امر حفاظت از محیط زیست است (رویکرد دولت‌محور). بر این اساس، اجرای بسیاری از سیاست‌ها و قوانین و مقررات مربوط به تضمین این حق در ید انحصاری دولت است و از آنجا که امر حفاظت از محیط زیست دارای جنبه‌های عمومی و حاکمیتی است، نقش نهادها و سازمان‌های اجرایی نیز در این زمینه قابل توجه است. نحوه اجرای سیاست‌های عمومی در این زمینه که معمولاً به‌عنوان تکلیف شهروندان و دولت از آنها یاد می‌گردد، ارتباط مستقیمی با تلقی دولت‌ها و شهروندان از این تکلیف عمومی دارد.

رویکرد دوم حداقلی و مبتنی بر بدبینی به نهاد دولت بر امر حفاظت از محیط زیست استوار است. در این رویکرد دولت‌ها نه تنها حافظان خوبی نیستند، بلکه

حضور و نقش‌دهی به دولت‌ها در این زمینه به معنای تخریب و نابودی محیط زیست خواهد بود. در این رویکرد از دولت‌ها خواسته می‌شود که در امر حفاظت از محیط زیست مداخله‌ای ننمایند و آن‌را به سایر بازیگران واگذار نمایند (رویکرد بدون دولت) در حالت معتدل و غیر لیبرتارین این نظریه دولت را شر لازم می‌داند و تنها قائل به نقش نظارتی و حداقلی برای دولت است. در نهایت رویکرد سوم که مبتنی بر رویکرد همکاری گرایانه در امر حفاظت از محیط زیست است. در این رویکرد ضمن تعدیل دو نگاه پیش گفته از مشارکت بازیگران دولتی و غیردولتی صحبت می‌شود. بر این بنیان «وظیفه عمومی حفاظت» به همکاری دولت و شهروندان در حفاظت از محیط زیست تعبیر می‌گردد. در ادامه سعی خواهیم نمود ابعاد نظری و رویه‌ای این سه رویکرد را در نظام حقوق عمومی تحلیل و ارزیابی نماییم.

الف - رویکرد دولت‌محور

رویکرد دولت‌محور، تکلیف اساسی حفاظت از محیط زیست را برعهده دولت می‌نهد. در این دیدگاه اساساً حفاظت از محیط زیست امری است معطوف به امور حاکمیتی که نیازمند مداخله دولت و تمشیت آن است.

۱- مختصات و ویژگی قواعد دولت‌محور

در این رویکرد فرض بر این است که بازار و بخش خصوصی در حفاظت از محیط زیست و مقابله با پیامدهای منفی زیست محیطی ناشی از فعالیت‌های اقتصادی ناتوان بوده و این دولت است که اساساً مسئولیت اصلی حفاظت از محیط زیست به‌عنوان یک کالای عمومی را برعهده دارد (غلامپور، ۱۳۸۶: ۱۲۵). از منظر تحلیل اقتصادی شکست مکانیزم بازار در عرضه کالاها و

خدمات عمومی، عوارض جانبی زیست محیطی^۱ (Carraro, 2013 & Zuindeau, 2001, 71) مدخاله دولت را در بازار جهت اتخاذ سیاست‌های زیست محیطی و جلوگیری از آلودگی اجتناب‌ناپذیر می‌سازد (مداح؛ رئوفی، ۱۳۹۴) و دولت‌ها معمولاً علاقه‌مند به مقررات‌گذاری زیست محیطی هستند. (Lardé, 2010, 261-278) مدخاله‌گرایان، کلاسیک‌ها یا کینزی‌ها از منظر اقتصادی، دولت‌های رفاهی از منظر اجتماعی، اکوسوسیالیست‌ها^۲ و برخی گرایش‌های اکومارکسیست‌ها از منظر سیاسی عموماً مدافعان این رویکرد هستند (Soron, 2010, 78-93 & Löwy, 2016, 21-26 & Holleman, 2015, 1 & Wan-song, 2010, 20). رویکردهای مبتنی بر فرمان و کنترل^۳ (صعودی)^۴ شاخص‌ترین ویژگی قواعدی است که در چارچوب چنین نظریاتی شکل می‌گیرند. (Bergquist, 2010, 6 & Harrington, 2013, 14-26) معمولاً قوانین و مقررات وظایف نظارتی متعددی را برای دولت تعریف می‌نمایند. دولت‌ها در جهت تضمین حفاظت محیط زیست در جامعه به نظارت‌کنندگانی تبدیل شدند که بر اشخاص حقیقی و حقوقی اعم از افراد، شرکت‌ها و گروه‌ها کنترل اعمال می‌نمایند. رویکرد دولت‌محور سنتی‌ترین نظریه در زمینه نسبت دولت و محیط زیست است و مبتنی بر اعمال نظارت‌های شدید بر اشخاص و بازیگران غیر دولتی است (Vatn, 2015, 225-233) فقدان همکاری^۵ و مذاکره^۶ میان بازیگران حفاظت، صلاحیت-

-
۱. Externalités Environnementales.
 ۲. Ecosocialist Thought.
 ۳. L'approche "Command and Control".
 ۴. Approche ascendante, ou approche top-down.
 ۵. Manque de Cooperation.
 ۶. Négociation.

های انحصاری^۱ دولت در حفاظت، فقدان یا ضعف اراده سیاسی،^۲ مدیریت بخشی،^۳ غیر جامع، غیر منسجم^۴ و تبعیض آمیز،^۵ پراکندگی قوانین،^۶ وجود هنجارهای سخت و غیر قابل انعطاف،^۷ فرآیندهای قضایی طولانی و پیچیده^۸ و ضمانت اجراهای کمتر بازدارنده^۹ از مهم ترین مشخصات چنین رویکردی می تواند باشد (مشهدی، ۱۳۹۲: ۲۶۴؛ Tietenberg, 1990, 17-33).

در این رویکرد اساساً ساختار دولتی حفاظت نیز به گونه ای شکل گرفته است که در آن سازوکارهای همکاری گرایانه رنگ می بازند و رابطه از بالا به پایین تعریف می شود. حفاظت از محیط زیست در چنین ساختاری بیشتر «دولت ساخته» و تکلیف محور است.

در رویکرد مبتنی بر فرمان و نظارت، رعایت نظامات مربوط به محیط زیست سالم بیشتر متوجه شهروند است و «نظارت کننده» تکلیف مشخصی را در این خصوص احساس نمی نماید. علاوه بر این نظارت شوندگان تمایل چندانی به اجرای استانداردهای بهتر و مطلوب تر از استانداردها را ندارند.

در واقع تلقی شهروند از تکلیف حفاظت از محیط زیست بیشتر مبتنی بر روابط سازمانی وی با دولت است. نه این که واقعاً حفاظت از محیط زیست به مثابه یک امر خودجوش برای شهروندان یا سایر بازیگران غیر دولتی تلقی گردد.

۱. Compétences Exclusives.
۲. Manque de volonté politique.
۳. Gestion Sectorielle.
۴. Gestion non Intégrée écologiquement.
۵. Gestion incohérente et discriminatoire.
۶. Différents Textes des lois.
۷. Norme Trop Rigide.
۸. Processus Judiciaire Long et Complexe.
۹. Sanctions peu Dissuasives

امکان چانه‌زنی (گفت‌وگو و تعامل) و ایفای نقش سایر بازیگران در امر حفاظت از محیط زیست نادیده انگاشته می‌شود. هزینه‌های سازمانی حفاظت از محیط زیست بالاست. جنس نظارت‌ها معمولاً پس حادثه بوده و تدابیر پیش‌گیرانه جای اندکی را در این رویکرد به خود اختصاص می‌دهند. ضمن این‌که اجرای آن هم معمولاً با دشواری‌هایی همراه است.

از زمان طرح این مسئله به‌مثابه یک امر معطوف به دولت و حاکمیت، حفاظت از محیط زیست به‌نوبه خود پیچیدگی‌های ساختاری و سازمانی بسیاری را نیز به‌دنبال داشت. بنابراین جای تعجب نیست که اگر ما لیست بلند و بالایی از سازمان‌های حافظ محیط زیست در حقوق ایران ارائه دهیم. سازمان‌های متعدد و درهم تنیده‌ای که بعضاً با مشکلات (صلاحیتی و موازی کاری) مواجه بوده و سطح پاسخگویی و انتظارات از آنها نیز به یک اندازه نیست.

۲- جایگاه این رویکرد در نظام حقوقی

در حقوق ایران بند ۱۱ ماده ۸ قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب سال ۱۳۸۶ نیز یکی از مصادیق امور حاکمیتی را حفظ محیط زیست و منابع طبیعی معرفی نموده است. نهادها و سازمان‌های مختلفی توسط دولت شکل گرفته و وظیفه حفاظت را انجام می‌دهند. اهمیت چنین ساختارهایی به اندازه‌ای است که حمایت از محیط زیست به‌شدت وابسته به نقش اداره در اجرای سیاست‌ها و قوانین و مقررات مربوط به بهره‌مندی شهروندان از محیط زیست سالم است.

مهم‌ترین آثار دولت‌محوری حفاظت از محیط زیست را باید در نظام حقوقی ساختار سازمانی و نهادی حفاظت از محیط زیست جست. در حقوق ایران و کشورهایی نظیر فرانسه، شبکه‌ای از ادارات مرکزی دولت و هم‌چنین نهادهای غیر متمرکز و موسسات حمایت از محیط زیست، نقش اصلی را در اجرای سیاست‌های مربوط به حق بر محیط زیست ایفا می‌نمایند. دولتی شدن حفاظت از محیط زیست فرآیند تاریخی قابل تأملی را سپری نموده است. در ایران ابتدا

مسئله محیط زیست محدود به یک اداره‌ی مختصر و کوچک شکاربانی می‌شد. در حالی که با تصویب قوانین و مقررات زیست محیطی متعدد در حال حاضر ادارات کل محیط زیست به‌گونه‌ای منسجم در سطح هر استان فعالیت می‌نمایند.^۱

در حال حاضر دولتی شدن حفاظت به‌گونه‌ای است که کمتر وزارتخانه یا سازمان دولتی را می‌توانیم یاد نماییم که تعهدات و تکالیفی در این زمینه نداشته باشد. وزارت آموزش و پرورش و آموزش عالی در زمینه آموزش محیط زیست، وزارت کشاورزی در زمینه حفاظت از منابع طبیعی و غذای سالم و محصولات تراریخته، وزارت کار در زمینه محیط زیست کارگری و ملاحظات بهداشتی و زیست محیطی مکان‌های شغلی، وزارت نیرو در زمینه انرژی و محیط زیست، وزارت کشور در زمینه پسماندهای عادی، حمل‌ونقل و ترافیک شهری، وزارت دارایی در خصوص مالیات‌های سبز و اعمال سیاست‌ها، معافیت‌ها و حمایت‌های مالی زیست محیطی، وزارت بهداشت در زمینه سلامتی و بهداشت عمومی، وزارت مسکن و شهرسازی در زمینه محیط زیست شهری، حفظ باغات و فضای سبز شهری و معماری منظر و همچنین چندین سازمان مستقل و وابسته دیگر که در این زمینه نقش فعالی در راهبری سیاست‌های زیست محیطی ایفا می‌نمایند (محرّم‌نژاد، ۱۳۸۵: ۲۷۹-۱۴۷).

در فرانسه شاخص‌ترین ادارات دولتی مرتبط با محیط زیست، وزارت اکولوژی، وزارت کشاورزی، وزارت مسکن، وزارت صنایع، وزارت کشور،

۱. در حقوق ایران با تصویب قوانین و مقررات محیط زیست و حیات‌وحش، ساختار سازمانی و اداری نیز تحول یافته است. برای مثال قانون شکار ایران با تصویب قانون شکار ۴ اسفند، ۱۳۳۵ سازمان شکاربانی و نظارت بر صید با تصویب قانون شکار و صید ۱۳۴۶ و با تصویب قانون تجدید تشکیلات و تعیین وظایف وزارت کشاورزی و منابع طبیعی مصوب ۱۲ بهمن ۱۳۵۰ سازمان حفاظت محیط زیست و شورای عالی حفاظت محیط زیست تشکیل می‌گردد.

وزارت کار و بهداشت و برخی از وظایف سایر وزارتخانه‌ها است. (Charles, 2007, 121-133) در این کشور «وزارت محیط زیست» سابق که امروزه به «وزارت اکولوژی، توسعه پایدار و انرژی»^۱ (Ministère de l'Ecologie, 2016 et Charles, 2003, 58) تغییر نام یافته است وظیفه هسته‌ای حفاظت از محیط زیست در این کشور را برعهده دارد. این وزارتخانه در راستای اعمال راهبردهای توسعه پایدار و حقوق نسل‌های آینده در چارچوب سیاست‌های عمومی دولت است. در حقیقت مهم‌ترین نقش این وزارتخانه هدایت سیاست دولت در اجرای سیاست‌ها و اقداماتی در جهت هماهنگی و تعادل میان توسعه اقتصادی، اجتماعی و زیست محیطی در تمامی حوزه‌ها با ملاحظه جایگاه اروپایی این سیاست‌ها است. تقریباً در کلیه حوزه‌های مربوط به پاکسازی و بهسازی محیط زیست از جمله حمایت از طبیعت و پیشگیری و کاهش آلودگی‌ها و مزاحمت‌ها، حمایت از سواحل و کوهستان، مدیریت صیادی و شکار در آب‌های شیرین، اطلاع رسانی به شهروندان فعالیت دارد (مشهدی، ۱۳۹۲: ۲۴۵).

ب - رویکرد بدون دولت

رویکرد بدون دولت^۲ در واقع محصول ناتوانی دولت در امر حفاظت از محیط زیست است. این رویکرد نیز واجد مختصات و ویژگی‌هایی است که توانسته در نقد رویکرد دولتی به‌عنوان الگویی رقیب مطرح گردد.

۱- مختصات و ویژگی‌ها

آشکار شدن نواقص الگوی دولتی حمایت از محیط زیست کم این رویکرد

۱- Ministère de l'Ecologie, du Développement durable et de l'Énergie.

۲. L'approche sans état.

را مطرح نمود که اساساً دولت‌ها حافظان خوبی نیستند یا حداقل باید دولت در کنار سایر بازیگران نقش اندکی را در این زمینه ایفا نماید. از منظر این رویکرد، دولت‌ها معمولاً از طریق بروکراسی، فساد و بزرگ شدن اندازه‌شان می‌توانند بر کیفیت محیط زیست تأثیر بگذارند (آماده و دیگران، ۱۳۹۱: ۲۷). به همین سبب ما نیازمند بازتعریف مجدد نقش دولت و خصوصی‌سازی محیط زیست در متعادل‌ترین حالت هستیم (Gendron, 2003, 139).

از این منظر، دولت‌ها همواره در ایفای تعهدات زیست محیطی خود در یک وضعیت دوگانه^۱ قرار دارند. دولت‌ها ناچارند گاهی خود به یکی از ناقضان محیط زیست تبدیل گردند (حاصل نیلوفر؛ مزینانی، ۱۳۸۷: ۱۱). یعنی با اجرای سیاست‌های متعدد و به‌نوعی متناقض مشروعیت خود را حداکثری نمایند. برای مثال در عین عدم مداخله در شئون اقتصادی و اجتماعی، شعار دخالت در بازار را به‌نوعی توجیه نمایند. یا در عین مداخله در بازار به‌عنوان سیاست اصلی شعار عدم مداخله را توجیه نمایند (هابرماس، ۱۳۸۴: ۲۴۰)؛ در عین اجرای سیاست‌های توسعه‌ای شتاب آلود خود را دوست‌دار محیط زیست نشان دهند. هم بزرگ‌ترین آلوده کننده و هم حافظ محیط زیست باشند. به همین جهت است که گفته می‌شود دولت‌ها همواره مواجه با خواست‌های متضاد هستند. یعنی نه می‌توانند آنها را به‌حال خود رها سازند و نه نمی‌توانند به تقاضاهای فزاینده پاسخ ندهند. تضاد در ایفا و اجرای تعهدات زیست محیطی از سوی دولت‌ها یک امر معمول در رقابت‌های انتخاباتی و اجرای سیاست‌های زیست محیطی است (کهیل، ۱۳۸۷: ۹۳-۹۲).

در حوزه سیاست‌های زیست محیطی نیز دولت‌ها باید از طرفی در برابر منابع طبیعی محدود و محیط‌زیست حساس رویکردهای حفاظتی را اعمال نمایند و از

۱. Paradoxical.

طرف دیگر ناچارند پاسخگوی نیازهای اقتصادی شتاب آلود دنیای کنونی باشند. این امر چگونه ممکن است؟ در این تناقض است که دولت‌ها معمولاً انسان‌محوری و منافع جامعه انسانی را بر تعادل و توازن طبیعت بر می‌گزینند تا پاسخگویی نیازهای غالب توسعه‌مدار شهروندان باشند (مشهدی، ۱۳۹۲: ۲۶۴). به همین سبب محیط زیست گرایان در انتقاد از این وضعیت رویکرد بدون دولت را پیشنهاد می‌نمایند که در آن باید گروه‌های اجتماعی وظیفه اصلی حفاظت از محیط‌زیست را بر عهده گیرند. کلاسیک‌ها، لیبرتاریان‌ها و طرفداران خصوصی‌سازی وسیع در اقتصاد (Rumpala, 1999, et Lipietz, 1995, 350) و نئولیبرال‌های زیست محیطی^۱ (Heynen, 2007 & Beladi, 2006, 343 & Mahrane, 2014, 133) برخی گرایش‌های بوم‌شناسی ژرف معمولاً در این گروه قرار می‌گیرند (بری، ۱۳۸۰: ۹۷-۶۵).

رویکرد بدون دولت، مبتنی بر بدبینی به سازمان‌های اداری حافظ محیط زیست است. در این نگاه اساساً «دولت حافظ خوبی نیست». علاوه بر این تجربه نشان داده است که دولت‌ها بعضاً خود تبدیل به یکی از ناقضان حقوق محیط زیست می‌شوند (غلامپور، ۱۳۸۶: ۳۷) سازمان‌های حافظ محیط زیست به‌جای اندیشیدن به «هدف» بیشتر غرق در مسائل دست و پاگیر اداری بوده و نمی‌توانند واکنش سریع و مناسب در برابر مخاطرات زیست محیطی از خود نشان دهند.

این نقش غالباً «منفعل دولت» می‌تواند سایر بازیگران حفاظت از محیط زیست را نیز تحت تأثیر قرار دهد. به‌طور خلاصه بر اساس این رویکرد مهم‌ترین دلایل ناتوانی و ضعف دولت در حفظ محیط زیست را می‌توان در

۱. Néolibéralisation de l'environnement.

دلایل ذیل خلاصه نمود:

ضعف نهادهای نظارتی مانند سازمان حفاظت محیط زیست، قدرت زیاد سازمان‌های متصدی توسعه نظیر وزارت نفت و صنایع، فساد اداری، ساختار اقتصاد رانتی، انحصارات دولتی، نقش مسلط دولت در اقتصاد، تحدید رقابت، عدم کارایی نیروی انسانی حافظ محیط زیست، عدم شفافیت، ضعف انگیزه‌ها، ضعف قوانین و مقررات، فروش جرم، سازمان‌های غیر دولتی دولت ساخته، تکنولوژی ضعیف دولتی شده، هنجار شدن کارهای مشروع، دولت ضعیف، ساختار دولت مطلقه و ... (سنگانچین، ۱۳۷۷؛ بشیریه، ۱۳۸۱؛ غلامپور، ۱۳۸۶: ۱۴۷-۱۴۰). در نهایت در این رویکرد فرض بر این است که بازیگران غیردولتی و شهروندان بهتر از دولت می‌توانند به اهداف حمایت و حفاظت از محیط زیست دست یابند.

۲- جایگاه این رویکرد

این رویکرد به صورت مطلق، چندان مورد استقبال قرار نگرفته، ولی به نوبه خود توانسته است تصویری متفاوت از نقش واقعی دولت را نشان دهد و در تقویت رویکردهای مشارکت‌گرا و نقش سایر بازیگران عرصه حفاظت موثر افتد. تقویت این رویکرد از «نقش فعال دولت» به «نقش فعال شهروندان» و سازمان‌های مردم‌نهاد سیر نموده است. در این رویکرد ما شاهد «فربه شدن بخش خصوصی در محیط زیست» هستیم. (Vandenbergh, 2013, 129)

برای مثال در حقوق فرانسه می‌توان از نقش نهادهای مبتنی بر عدم تمرکز که دولت تنها بر آنها نوعی «قیمومت اداری» دارد یاد نمود؛ که در بحث قبلی به آن اشاره نمودیم.

ج - رویکردهای همکاری گرایانه (مشارکت)

رویکرد مشارکت^۱ (نزولی)^۲ نظریه میانه‌ای است که به تعیین نقش هر یک از بازیگران دولتی و غیر دولتی می‌پردازد، بدون این که بخواهد به نفی هر یک منجر گردد. هر چند در نظریه لیبرالی مشارکت نقش گروه‌های غیر دولتی و جامعه مدنی در حفظ محیط زیست قوی است، ولی این امر به معنای نفی نقش دولت آن گونه که در رویکرد بدون دولت به آن اشاره نمودیم نیست.

۱- مختصات و ویژگی‌ها

شناسایی لزوم نظارت همگانی بر وضعیت محیط زیست در کشور، امکان مشارکت مردم در اتخاذ تصمیمات زیست محیطی، پاسخگویی سازمان‌های دولتی، دسترسی به اطلاعات زیست محیطی، شفافیت، تقویت نقش بازیگران غیر دولتی، جوامع محلی و نهادهای مبتنی بر عدم تمرکز، از جمله ویژگی‌های این رویکرد است. در رویکرد مشارکت سعی می‌شود خلا همکاری و مشارکت سایر بازیگران در امر حفاظت از محیط زیست جبران گردد (See: Beierle, 2002 & Coenen, 2012).

در این نگاه اجرای سیاست‌های زیست محیطی وضعیتی دوگانه دارد. یعنی از طرفی نیازمند نقش فعال دولت است و از طرف دیگر ضرورت دارد تا گروه‌های جامعه مدنی نیز بتوانند در این زمینه فعالیت نمایند. به همین سبب گفته شده است که مشارکت همه شهروندان بنیادی‌ترین مسئله در حل مسائل زیست محیطی است (بلیک؛ جم، ۱۳۸۸: ۱۳-۱۲).

نشانه‌های این رویکرد را می‌توان در چند مورد در حقوق فرانسه و ایران مشاهده نمود که از مهم‌ترین آنها می‌توان به تقویت و قانونی نمودن رویکردهای

۱. L'approche participative.

۲. L'approch bottom-up ou dite *descendante*.

مشارکت گرایانه و نقش نهادها و سازمان‌های غیر متمرکز (در ایران شوراهای محلی) و سازمان‌های مردم‌نهاد اشاره نمود. در فرانسه موجب ماده ۲- ۱۱۰ قانون محیط زیست فرانسه مقرر گردیده است که «کلیه قوانین و مقررات حق هر کس بر محیط زیست سالم^۱ را سازماندهی کرده و در تضمین و ایجاد توازنی منظم بین مناطق شهری و روستایی مشارکت خواهند نمود. هر کس موظف به نظارت بر امر حفاظت و همچنین مشارکت در امر حفاظت از محیط زیست خواهد بود. اشخاص عمومی و خصوصی^۲ باید در کلیه فعالیت‌های خود الزامات مشابهی را رعایت نمایند».

۲- جایگاه رویکرد مشارکت و تبلور رویکردهای همکاری گرایانه

در نظام‌های حقوقی الگوی مطلوب به سمت تبلور الگوهای همکاری گرایانه میان بازیگران دولتی و غیر دولتی در حرکت بوده است. در ایران تقویت رویکرد همکاری گرایانه مشخصاً با اصلاح قانون تشکیلات، وظایف و اختیارات شوراهای اسلامی مصوب ۱۳۷۵ آشکار گردید. به موجب بند ع الحاقی به ماده ۶۸ این قانون در ۱۳۸۲ یکی از مهم‌ترین وظایف شوراهای اسلامی شهر و روستا نظارت بر حسن اجرای مقررات مربوط به حفظ محیط زیست و منابع طبیعی ذکر گردید.

به موجب این اصلاحیه «... از ماده (۶۸) قانون حذف و بندهای زیر به ماده مذکور الحاق می‌شود: ع - نظارت بر حسن اجرای مقررات مربوط به حفاظت و بهسازی محیط زیست روستا و بهره‌برداری از منابع طبیعی و جلوگیری از فرسایش خاک و حفظ عمران، مزارع، باغ‌ها، مراتع، جنگل‌ها، محدوده‌های زیست محیطی، احیا و لایروبی قنوات و نهرهای متروکه و ارائه طرح و پیشنهاد

۱. Droit de chacun à un environnement sain.

۲. Personnes publiques et privées.

در این زمینه‌ها به شورای بخش».

از دیگر زمینه‌های مشارکت عموم مردم در حفظ محیط زیست به مثابه امر عمومی می‌توان به نقش اصل ۸ قانون اساسی اشاره نمود. در این راستا در طرح امر به معروف و نهی از منکر که در مورخ ۸۹/۳/۲ یک فوریت آن به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید یکی از مصادیق و موارد امر به معروف و نهی از منکر به موجب بند ۲ ماده ۱۱ این طرح حفظ محیط زیست ذکر گردیده است (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۸۹: ۱۰۶۵۱). علاوه بر این‌ها باید از نقش برجسته سازمان‌های مردم‌نهاد و توسعه آنها در سالیان اخیر در این زمینه یاد نمود (میرطاهری، ۱۳۸۷).

در کشورهایی نظیر فرانسه سازکارهای مختلفی برای مشارکت گروه‌های غیر دولتی و سایر بازیگران نهادی در کنار دولت پیش‌بینی شده است. در این رویکرد مسئله این است که چگونه باید صلاحیت‌ها میان بازیگران توزیع شود. (Aggeri, 2005, 43&1et Côté, 2005, 57). برای مثال در فرانسه انجمن‌های صالح حمایت از محیط زیست در انجام اقدامات ارگان‌های عمومی حمایت از محیط زیست مشارکت می‌نمایند (روش، ۱۳۹۱: ۴۰). در ماده ۱-۲۵۲ کد روستایی نیز بر نقش سازمان‌های مردم‌نهاد در امر حفاظت از محیط زیست تأکید گردیده است. به موجب این ماده انجمن‌های حمایت از محیط زیست می‌توانند در زمینه حمایت از طبیعت، بهسازی چارچوبه زندگی، حمایت از آب، هوا، خاک، سایت‌ها، مناظر، شهرسازی و هم‌چنین در موضوعات مربوط به مقابله با آلودگی‌ها و مزاحمت‌ها تشکیل و فعالیت نمایند.

این انجمن‌ها از کلیه حقوق شناخته شده برای گروه‌های مدنی در زمینه خسارات وارده به حقوق و منافع خود، بهره‌مندند. به همین سبب کلیه انجمن‌های حمایت از طبیعت و محیط زیست به موجب ماده ۴-۲۵۲ کد روستایی حق اقامه دعوی خواهند داشت. (Lamarque, 1998, 47-48)

در امر مشارکت شهروندان در اتخاذ تصمیمات زیست محیطی در حقوق فرانسه ما شاهد تحولات مهمی هستیم (Voir, Prével, 2009). به موجب ماده ۱-۱۲۱ قانون محیط زیست، مشارکت عمومی، ممکن است شکل مباحثه عمومی^۱ به خود بگیرد. «کمیسیون ملی مباحثه عمومی»^۲ موظف به ارائه نظرات و توصیه‌های عمومی با ماهیت عام یا روشمدار به منظور تشویق و توسعه ارتباط با عموم مردم است، کمیسیون مباحثه عمومی و کمیسیون‌های تخصصی آن در خصوص آن دسته از پروژه‌های که مربوط به خود آنهاست نظری ارائه نمی‌دهند.

در فرانسه علاوه بر نظام تمرکز، سیستم مبتنی بر عدم تمرکز در حفاظت از محیط زیست نیز با توجه به طبیعت خاص فرانسه نیز حاکم است. نظام عدم تمرکز در زمینه محیط زیست^۳ نمایانگر گریز تمرکز امور زیست محیطی از ید دولت دارد (Billaudot, 1991, 333-353) یکی از بنیادی‌ترین تحولات در نحوه اجرای سیاست‌های زیست محیطی، اقدامات مأموران در سطح محلی است. دولت از طریق مأموران محلی خود به نوعی نهضت عدم تراکم^۴ در سالیان اخیر در زمینه محیط زیست دست یازیده است. این نهضت را می‌توان به نوعی تعدیل درونی نظام نظارت و کنترل نام نهاد (Billaudot, 1991, 333-353) یافته‌ها نشان می‌دهد که سازمان‌های غیر دولتی و مردم نهاد تا کنون توان کمی در دستیابی به مشارکت مردمی در زمینه حفاظت از محیط زیست داشته‌اند و این خود به دلیل وجود مشکلات متعدد و اساسی است که با آن مواجهند (بحرینی؛ ایمنی، ۱۳۷۹: ۳۶).

این سازمان‌ها به خاطر موانع سیاسی، قانونی و حقوقی به سختی امکان پیدایش و

۱. Débat public.

۲. Commission nationale du débat public.

۳. Administration déconcentrée de l'environnement.

۴. Deconcentration.

فعالیت داشته‌اند. تعداد اندکی هم که توانسته‌اند ایجاد شوند و خود را وارد صحنه کنند به واسطه همین مشکل و هم‌چنین مشکلات اقتصادی و اجتماعی نتوانسته‌اند در زمینه محیط زیست چندان تاثیرگذار باشند (بحرینی؛ ایمنی، ۱۳۷۹: ۳۶؛ Chess, 1999, 2685-2692) برخی پژوهشگران بر این باورند که در ایران «نیاز به تشکل‌ها و ساختارهای سازمان‌یافته مردمی به‌عنوان مکمل برنامه‌های وسیع و گسترده دولت در امر حفاظت از منابع طبیعی به‌شدت احساس می‌شود تا با اتکا به ارزش‌های فرهنگی، اجتماعی و دینی حاکم بر جامعه و به‌دور از بوروکراسی‌های دست و پاگیر اداری بتواند انگیزه‌های والای حفاظت از منابع طبیعی را در بین اقشار مختلف جامعه شامل روستائیان، زنان، دانشجویان، دانش‌آموزان، دانش‌آموختگان منابع طبیعی دانشگاه‌ها و ... تقویت نموده و مشارکت آنان را به این امر خطیر جلب نماید» (حسینی، ۱۳۸۲: ۵).

با این حال در حقوق ایران در اجرای سازوکارهای مشارکت بازیگران غیردولتی با موانع ساختاری و سازمانی متعددی مواجه هستیم. ضعف ساختاری سازمان حفاظت محیط زیست و جایگاه نه چندان قوی آن در هیأت دولت (فریادی، ۱۳۹۲؛ عبدالمهدی؛ فریادی، ۱۳۸۹: ۱۸۰-۱۴۳) از سویی و نبود رویکردهای مبتنی بر «همکاری» میان بخش‌های مختلف و مشارکت مردم در حفظ محیط زیست و عدم اهتمام جدی سازمان باعث گردیده است؛ رویکردها بیشتر مبتنی بر رویکرد فرمان و کنترل باشد و تعدیل‌های پیش‌گفته در حقوق فرانسه را در مورد ایران کمتر شاهد باشیم. نمود تقویت این رویکرد را می‌توانیم در نقش نهادهای متمرکز اداری و دولتی مشاهده نماییم.

نتیجه‌گیری

از میان رویکردهای سه‌گانه که به آنها پرداختیم به‌عنوان نتایج و یافته‌ها، باید گفت که رویکرد نخست سنتی و رویکرد دوم غیر واقع‌گرایانه ولی تا حدودی

موثر است و در نهایت اقبال عمومی سازی حفاظت از محیط زیست و اجرای سیاست‌های زیست محیطی به سمت رویکرد مشارکت سیر نموده است. امروزه سازمان‌های اداری حافظ محیط زیست و قانون‌گذاران دریافته‌اند که تضمین حمایت از محیط زیست منوط به دست شستن از سیاست‌های منفعت‌طلبانه، یکسو انگارانه (اقتصادی صرف)، مبتنی بر فرمان و کنترل و غیر مشارکتی است. هرچند رویکرد فرمان و کنترل تا حدودی بر سیاست‌های حمایت از محیط زیست سایه افکنده است، ولی در سالیان اخیر ما شاهد آن هستیم که قوانین و مقررات به سمت تعدیل این رویکرد پیش رفته‌اند. این قبیل همکاری نیازمند اجرایی شدن در حقوق ملی و بین‌المللی محیط زیست است. امروزه تعداد بسیاری از بازیگران از منافع حفاظت از محیط زیست از طریق قوانین و سیاست‌ها بهره‌مند هستند. به همین سبب باید به‌عنوان یک هوده اساسی گفت که حفاظت از محیط زیست امروزه نیازمند همکاری، هماهنگی و تجمیع همه امکانات جامعه است. از سویی دیگر فرابخشی بودن حمایت از محیط زیست به‌گونه‌ای است که همه گروه‌ها، سازمان‌ها و افراد را تحت تأثیر قرار می‌دهد و تکالیفی را بر عهده آنها می‌نهد. لذا می‌توان گفت که امروزه اجرایی شدن حفاظت از محیط زیست در چارچوب وظیفه عمومی حفاظت مذکور در اصل پنجاه قانون اساسی و اجرای سیاست‌های زیست محیطی آن نیازمند توجه به رویکردهای همکاری گرایانه میان شهروندان و دولت است.

منابع

- آماده، حمید؛ شاکریان، عباس؛ محمدیان، فرشته. (۱۳۸۹). «بررسی رابطه بین اندازه دولت و کیفیت محیط زیست»، فصلنامه مطالعات اقتصادی، ش ۲.
- بحرینی، سید حسین؛ ایمنی، فرهاد. (۱۳۷۹). «نقش سازمان‌های غیر دولتی زیست محیطی در دستیابی به مشارکت مردمی به منظور حفاظت از محیط زیست در ایران»، فصلنامه محیط شناسی، ش ۲۶.
- بری، جان. (۱۳۸۰). محیط زیست و نظریه اجتماعی، انتشارات سازمان حفاظت محیط زیست.
- بشیریه، حسین. (۱۳۸۱). موانع توسعه سیاسی در ایران، تهران: گام نو.
- بلیک، الیزابت؛ فرهاد، جم. (۱۳۸۸). «دموکراسی زیست محیطی برای حفاظت از محیط زیست در حقوق بین‌الملل»، مجله راهبرد، ش ۵۰، سال هیجدهم، بهار ۸۸
- حاصل نیلوفر، مراد. (۱۳۸۷). «ارزیابی نقش دولت در چالش‌های زیست محیطی ایران»، فصلنامه علوم و تکنولوژی محیط زیست، ش ۴.
- حسینی، سید محسن. (۱۳۸۲). «امکان‌سنجی ایجاد سازمان‌های غیر دولتی حفاظت از محیط زیست و منابع طبیعی»، محیط‌شناسی، ش ۳۱.
- رضانی قوام‌آبادی، محمد حسین. (۱۳۹۲). «حفاظت از محیط زیست در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران»، فصلنامه دیدگاه‌های حقوقی - قضایی، ش ۶۳.
- روش، کاترین. (۱۳۹۱). بایسته‌های حقوق محیط زیست، ترجمه علی مشهدی؛ حسن خسروشاهی و زینب یوسفی، انتشارات خرسندی.
- سنگانچین فرزام‌پور، اصغر. (۱۳۷۷). بررسی عملکرد سازمان حفاظت محیط زیست بعد از انقلاب اسلامی و برنامه‌ریزی جهت برنامه‌های آتی، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشکده محیط زیست دانشگاه تهران.
- عبداللهی، محسن؛ فریادی، مسعود. (۱۳۸۹). «چالش‌های حقوقی سازمان حفاظت محیط زیست ایران»، فصلنامه علوم محیطی دانشگاه شهید بهشتی، سال هفتم، ش ۲۸.
- غلام‌پور، علی. (۱۳۸۶). «تأثیرات جهانی شدن اقتصاد بر نقش دولت در اقتصاد

سیاسی محیط زیست در کشورهای در حال توسعه: مورد ایران»، فصلنامه سیاست، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دوره ۳۷، شماره ۴. فریادی، مسعود. (۱۳۹۲). عمومی‌سازی حفاظت از محیط زیست در نظام حقوقی ایران، رساله دوره دکتری حقوق عمومی، دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی. کھیل، مایکل. (۱۳۸۷). محیط زیست و سیاست اجتماعی، ترجمه حسین حاتمی نژاد و سهراب امیریان، انتشارات دانشگاه تهران. مداح، مجید؛ رئوفی، فاطمه. (۱۳۹۴). «اثرات مستقیم و غیر مستقیم مخارج دولت بر آلودگی»، فصلنامه علوم و تکنولوژی محیط زیست. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. (۱۳۸۹). «طرح امر به معروف و نهی از منکر»، تاریخ انتشار در سایت مرکز پژوهش‌ها ۸۹/۱۱/۲۶ شماره گزارش ۱۰۶۵۱.

محرم نژاد، ناصر. (۱۳۸۵). مدیریت و برنامه‌ریزی محیط زیست، نشر میران. مشهدی، علی. (۱۳۹۲). حق بر محیط زیست سالم، انتشارات میزان، چ اول. میرطاهری، عزت السادات، (۱۳۸۷)، «نقش سازمان‌های غیردولتی در حمایت و ارتقا هنجارهای زیست محیطی در حقوق ایران»، پایان نامه کارشناسی ارشد حقوق محیط زیست، دانشگاه شهید بهشتی. هابرماس، یورگن. (۱۳۸۴). دگرگونی ساختاری حوزه عمومی، کاوشی در باب جامعه بورژوازی، ترجمه جمال محمدی، نشر افکار.

Aggeri, Franck. (2005), "Les régimes de gouvernementalité dans le domaine de l'environnement." *Gouvernement, organisation ET gestion: l'héritage de Michel Foucault*: 431-464.

Billaudot, Françoise. (1991), "Les mutations administratives de l'environnement. (Aspects de l'application du plan national pour l'environnement)." *Revue Juridique de l'Environnement* 16, no: 333-353.

Beladi, Hamid & Chao, Chi-Chur. (2006), "Does privatization improve the environment?" *Economics Letters* 93, no. 3: 343-347.

Beierle, Thomas C. & Cayford, Jerry. (2002), *Democracy in practice: Public participation in environmental decisions. Resources for the Future.*

Carraro, Carlo. (2013). "Yiannis Katsoulacos, and Anastasios

- Xepapadeas", eds. Environmental policy and market structure. Vol. 4. Springer Science & Business Media.
- Charles, Lionel & Kalaora, Bernard. (2007). "De la protection de la nature au développement durable: vers un nouveau cadre de savoir et d'action?" *Espaces ET sociétés* 3: 121-133.
- Charles, Lionel & Kalaora, Bernard. (2003). "Environnement: du ministère de l'impossible à l'administration de l'oubli?" *Natures Sciences Sociétés* 11, no. 1: 58-60.
- Chess, Caron & Purcell, Kristen. (1999). "Public participation and the environment: Do we know what works?" *Environmental Science & Technology* 33, no. 16, 2685-2692.
- Côté, Gilles & Gagnon, Christiane. (2005). "Gouvernance environnementale ET participation citoyenne: pratique ou utopie? Le cas de l'implantation du mégaprojet industriel Alcan (Alma)." *Nouvelles pratiques sociales* 18, no. 1, 57-72.
- Coenen, F. H. J. M. & Dave Huitema & Laurence J. O'Toole Jr, eds. (2012). "Participation and the quality of environmental decision making". Vol. 14. Springer Science & Business Media.
- Gendron, Corinne & Turcotte, Marie-France. (2003). "Environnement, concertation et déréglementation: la modernisation réglementaire à l'heure des méta-enjeux", *Sociologies pratiques* 7, 139-156.
- Harrington, Winston & Morgenstern, Richard D. (2013). "Command and control: What's the best approach for solving environmental problems", *The RFF Reader in Environmental and Resource Policy* 66, 14-26.
- Heynen, Nick & McCarthy, James & Prudham, Scott & Paul Robbins, eds. (2007). *Neoliberal environments: false promises and unnatural consequences*. Rutledge.
- Holleman, Hannah. (2015). "Method in Ecological Marxism: Science and the Struggle for Change", *Monthly Review* 67, no. 5.
- Inglehart, Ronald. (1995). "Public support for environmental protection: Objective problems and subjective values in 43 societies", *PS: Political Science & Politics* 28, no. 01: 57-72.
- Lamarque, Jean. (1998). *Code de l'environnement*, Dalloz.
- Lardé, Philippe & Zuindeau, Bertrand. (2010), "Théorie de la régulation et développement durable: essai d'analyse de la diversité nationale en matière d'environnement et de politiques environnementales", *Géographie, économie, société* 12, no. 3: 261-278.
- Larrue, Corinne. (2000). *Analyser les politiques publiques d'environnement*, Editions L'Harmattan.
- Lipietz, Alain. (1995). "Écologie politique régulationniste ou économie de l'environnement?". *Théorie de la Régulation:*

- l'état des savoirs: 350-6.
- Mahrane, Yannick & Bonneuil, Christophe. (2014). "4. Gouverner la biosphère. De l'environnement de la guerre froide à l'environnement néolibéral", In *Le gouvernement des technosciences*, pp. 133-169. La Découverte.
- Mettan, Nicolas. (1994). *Le partenariat public-privé: un atout pour l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement?*. PPUR Presses polytechniques.
- Ministère de l'Ecologie, du Développement durable et de l'Energie., <http://www.developpement-durable.gouv.fr/>, 2016/3/5.
- Prévil, Carlo. (2009). "Participation du public dans la gouvernance de l'environnement et du territoire: pour améliorer l'instrumentation", *VertigO-la revue électronique en sciences de l'environnement* 9, no. 1.
- Rumpala, Yannick. (1999). "Questions écologiques, réponses économiques. Les changements dans la régulation publique des problèmes d'environnement au tournant des années 1980 et 1990, une analyse intersectorielle", PhD diss., Institut d'études politiques Paris.
- Soron, Dennis. (2010). "Capitalism versus Nature: Eco-Socialist Approaches to the Climate Crisis", *Routledge Handbook of Climate Change and Society*: 78-93.
- Tietenberg, Thomas H. (1990). "Economic instruments for environmental regulation", *Oxford Review of Economic Policy* 6, no. 1: 17-33.
- Vandenbergh, Michael P. (2013). "Private environmental governance", *Cornell L. Rev.* 99: 129.
- Vatn, Arild. (2015). "Markets in environmental governance. From theory to practice", *Ecological Economics* 117: 225-233.
- Vivien, Franck-Dominique. (2006). "Quelle économie pour l'environnement? Quel environnement pour l'économie?" *Journée d'étude: Environnement et développement durable: quelles approches en sciences sociales.*
- Wan-song, Z. H. A. O. (2013). "Eco-Socialist Thoughts and Socialist Ecological Civilization Construction [J]", *Journal of Hubei University of Education* 4: 020.
- Zuindeau, Bertrand. (2001), "L'analyse des externalités environnementales: éléments pour UN programme de recherche régulationniste", *Géographie, économie, société* 3, no. 1: 71-92.