

## دموکراسی محیط زیستی؛ رویکرد مشارکتی در پاسخ به آسیب‌های محیط زیستی

محمود مهدوی<sup>۱</sup>، آذر علی‌نژاد<sup>۲\*</sup>

۱. استادیار دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران

۲. دکترای حقوق جزا و جرم‌شناسی دانشگاه تهران

(تاریخ دریافت: ۱۳۹۴/۸/۱۶ - تاریخ تصویب: ۱۳۹۵/۹/۲)

### چکیده

روند رو به رشد تخریب و آلودگی محیط زیست بیانگر آن است که در تعامل میان محیط زیست و مسائل مربوط به توسعه، دولت‌ها در راستای حفظ محیط زیست نتوانسته‌اند به‌خوبی عمل کنند. با توجه به وضعیت فعلی محیط زیست و نگرانی‌های موجود، تلاش برای یافتن راه‌حل‌های مناسب برای حفظ تنها زمینی که برای زندگی در اختیار ماست، رو به افزایش است. در این راستا مفاهیم و اصول حقوق محیط زیست، ابتدا در محافل بین‌المللی شکل گرفته و به تدریج در حقوق داخلی کشورها جایگاه خود را یافته است. اصل مشارکت، یکی از مهم‌ترین این اصول می‌باشد. اندیشمندان حوزه محیط زیست معتقدند، با توجه به ماهیت مورد نزاع مسائل محیط زیستی که عمدتاً ناشی از تفاوت در ارزش‌گذاری‌هاست، بهترین روش سیاست‌گذاری در حوزه مسائل محیط زیست، تهیه و اعمال مدل‌های مشارکتی است. دولت‌ها و شهروندان دوپایه اصلی در این حوزه هستند. امروزه، مشارکت مردم در به اجرا درآوردن قواعد محیط زیستی، به‌عنوان یک جزء جدانشدنی از حقوق محیط زیست درآمده که خود دارای الزاماتی است که تحت عنوان حقوق دسترسی مورد بررسی قرار می‌گیرد. فراهم کردن زمینه تحقق مؤلفه‌های اساسی مشارکت‌های محیط زیستی از الزامات پایه‌ریزی یک سیاست جنایی منسجم و کارآمد است و در عمل، نتایج قابل توجهی در حوزه پیشگیری و مبارزه با جرایم و آسیب‌های محیط زیستی خواهد داشت.

### کلید واژگان

ارزش‌های محیط زیستی، پاسخ‌های مشارکتی، اصل مشارکت، حقوق دسترسی، نظام قضایی

## مقدمه

حق بر محیط زیست سالم، به‌مثابه پیش‌نیاز تمامی حقوق شناخته‌شده بشری، در اسناد و مقرره‌های بین‌المللی مورد تأکید قرار گرفته است. ماده یک اعلامیه استکهلم (Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment, Stockholm, 1972) مقرر می‌دارد: «انسان از حقوقی بنیادین برای داشتن آزادی و برابری و شرایط مناسب زندگی در محیطی که به او اجازه زندگی باحیثیت و سعادت‌مندانه را بدهد برخوردار است. او رسماً حفاظت و بهبود محیط زیست برای نسل‌های آینده را بر عهده دارد...».

محیط زیست به‌عنوان بستر رشد و تکامل بشری، پیکره واحدی است که همه اجزای آن به هم مرتبط و پیوسته است و بقا و تکامل انسان مستلزم بقا و حفظ تعادل و تناسب همه اجزا آن است. آلودگی‌ها و تخریب‌های انجام‌شده توسط انسان نه‌تنها حیات خود او بلکه حیات و موجودیت سایر عناصر طبیعت را نیز تحت تأثیر قرار داده است و در این میان، این خود انسان است که با قوه تفکر و دوراندیشی تنها موجودی است که قادر به ترمیم وضع موجود و جلوگیری از فجایع بعدی است. مشکلات محیط زیستی می‌تواند مسائل اجتماعی، اقتصادی و سیاسی مهمی را برای دولت‌ها ایجاد نماید. طی دهه‌های اخیر، حفاظت از محیط زیست به‌عنوان یکی از پایه‌های امنیت ملی درآمده است. روند رو به رشد تخریب محیط زیست و گسترش آلودگی‌های محیط زیستی که دارای طبعی مرز گذر هستند و افزایش آگاهی‌های جهانی در خصوص تهدیداتی که با توجه به این روند تخریب و آلودگی در آینده با آن درگیر خواهیم شد، جامعه جهانی را به سمت هم‌اندیشی و اتخاذ رویه مناسب در خصوص استفاده صحیح از منابع طبیعی و همکاری دولت‌ها و ملت‌ها در حفظ آن سوق داده است که منجر به شکل‌گیری اصول متعدد از جمله اصل پیشگیری و اصل مشارکت در حوزه حقوق محیط زیست شده است.

مقاله حاضر تلاشی است در راستای بررسی و ارائه بحثی مفید در خصوص اهمیت بهره‌گیری از یک مدل مشارکتی جهت پیشگیری و مقابله با آسیب‌های محیط زیستی. نظر به بند ۱ سیاست‌های کلی محیط زیستی ابلاغ‌شده در آبان ماه ۱۳۹۴ به روسای قوا در اجرای بند یک اصل ۱۱۰ قانون اساسی و با در نظر گرفتن دغدغه‌های کنونی در این حوزه حساس و پیچیده خواهیم دید که محیط زیست‌گرایان چرا و چگونه به سمت حمایت از رویکردهای مشارکتی متمایل شده‌اند. در ادامه به جایگاه اصل مشارکت در حقوق بین‌الملل محیط زیست و مؤلفه‌های آن خواهیم پرداخت. پرداختن به مطالب مذکور طرح موضوعی است تا با توجه به گسترش نظریات مشارکتی در مباحث سیاست جنایی و اهمیت آن در حوزه محیط زیست، وضعیت فعلی کشورمان را در این خصوص مورد بررسی قرار دهیم و به این مسئله بپردازیم که چگونه می‌توان از پیشرفت‌های حاصل‌شده در این زمینه در

راستای حفاظت از محیط زیست، در قالب یک سیاست جنایی مشارکتی محیط زیستی استفاده کرد و از نتایج پیشگیرانه و مقابله با آسیب آن بهره جست.

### الف) ماهیت مورد نزاع مسائل محیط زیستی

تنزل کیفیت محیط زیست امری موجود، علمی و غیرقابل انکار است. شرایط فعلی در سطح بین‌المللی و شاخص‌های موجود، بیانگر آن است که در مقابله با روند رو به رشد آلودگی‌ها و آسیب‌های ایجاد شده از جانب انسان، اقدامات صورت گرفته کاری را از پیش نبرده است و گستره مشکلات محیط زیستی مستلزم پاسخی جمعی به آن، در سطح ملی و گستره بین‌المللی است.

دولت‌ها مجبورند تا تصمیمات مهمی را در خصوص اینکه منابع محدودمان را چگونه بایستی مورد استفاده قرار دهیم و چگونه باید از آن‌ها در مقابل انواع دست‌اندازی‌ها و آسیب‌ها محافظت نماییم اتخاذ نمایند. گزینش‌ها با توجه به ویژگی‌های حاکم بر موضوعات محیط زیستی؛ وجود دیدگاه‌های متفاوت در خصوص ارزش محیط زیست و ماهیت پاسخ‌های سبز، بسیار پیچیده خواهد بود. با وجود تمامی این اختلاف‌نظرها و دغدغه‌ها و با درک این مسئله که چقدر تصمیم‌گیری در این خصوص سخت خواهد بود، نهایتاً و لزوماً باید انتخابی آگاهانه و حداقل وجدانی صورت گیرد (Hayward, 1995, 216). دولت‌ها، در تصمیمات اتخاذی در موضوعات محیط زیستی، مواجه با انواع انتقادات و بدبینی‌ها بوده و برای کسب مجدد مشروعیت و پاسخ به افکار عمومی نیازمند اتخاذ سیاست‌های مناسب هستند. ماهیت شدیداً مورد نزاع مشکلات محیط زیستی چالشی اساسی برای حکومت‌ها ایجاد کرده است؛ به نحوی که قادر به ارائه راه‌حل مناسب و فارغ از نقد به آنها نیستند. اما احتمالاً خواهید پرسید این نزاع همیشگی در امور محیط زیستی ناشی از چیست؟ این خصوصیت در قسمتی ناشی از پیچیدگی موجود در رابطه میان انسان و طبیعت و همچنین موضوعات زنده و غیرزنده، اعم از مادی و غیرمادی، اکوسیستم است. اما، بخش مهم‌تر ناشی از ارزش‌های اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی متفاوتی است، که به واسطه این ارزش‌گذاری‌ها، افراد به محیط زیست خود پیوند می‌خورند.

این ارزش‌های متفاوت اجتماعی و اقتصادی به محیط زیست معنایی می‌دهند که امری فراتر از اجزای آن است؛ برای نمونه، ارزش ابزاری یا ارزش ذاتی محیط زیست، یا ارزش‌گذاری‌هایی همچون ارزش مطلوبیت و یا حس تعلق به محیط. برخی معتقدند، طبیعت از ارزش ذاتی‌ای برخوردار است که مستقل از اهداف و نیازهای انسانی بوده و ما را ملزم به حفظ و احترام به آن و جلوگیری از ورود آسیب‌هایی می‌کند که به محیط زیست و اجزای آن، جدای از ورود و یا عدم ورود خسارت و آسیب به انسان، وارد می‌گردد. در مقابل، برخی محیط زیست و اجزای غیرزنده و گاه زنده آن را اموری در راستای تحقق رفاه انسانی و دارای ارزش ابزاری می‌دانند که منافع جامعه انسانی، شیوه بهره‌برداری

و یا حفاظت از آن را تعیین می‌نماید. در بسیاری از نقاط دنیا، طبیعت و رای این نوع ارزش‌گذاری‌های اقتصادی، دارای ارزش معنوی و روحانی می‌باشد.

ملاحظات فوق ما را با این چالش مواجه می‌کند که برای حل این نوع مشکلات در امر تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری‌های محیط زیستی، چه روشی می‌تواند موفق‌تر و کارا تر باشد؟ پاسخ به این پرسش در گستره مقابله با جرایم محیط زیستی و پیشگیری از آسیب، مهم و راهگشا خواهد بود. بسیاری بهره‌گیری از نظریه‌های دموکراسی مشارکتی را پاسخ این پرسش دانسته‌اند. در این دسته از نظریات دخالت مردم در امور عمومی و مشارکت فعال شهروندان امری حیاتی به حساب می‌آید و البته، آزادی در مشارکت عمومی، به‌عنوان امری که فی‌نفسه دارای ارزش است و به‌عنوان بخشی از یک «زندگی خوب»، مطرح است (Hayward, 1995, 217).

در حالی که به عقیده برخی، انتخاب‌های بحرانی در خصوص محیط زیست را نمی‌توان به شهروندانی با اطلاعات ناقص و یا نمایندگان آن‌ها سپرد و این امر بایستی منحصراً در اختیار متخصصان علوم بوم‌شناسی باشد (Eden, 1996, 187)؛ اکثریت بر این باور هستند که شهروندان باید بیش از قبل در اتخاذ تصمیمات حضور داشته باشند و در فرایند حفاظت و مدیریت محیط زیست مشارکت فعال مردم و اهمیت به مسائل دارای منفعت عمومی دارای منافع بی‌شماری است. بهره‌گیری از یک فرآیند «دموکراسی محیط زیستی» که به‌خوبی در سطح محلی قابل‌دستیابی و پیاده‌سازی است، کلید حل بسیاری از مشکلات است. البته تفکرات بوم‌شناختی و دغدغه‌های محیط زیستی، همواره منجر به نظریه‌های مشارکتی نشد. در دهه ۱۹۹۰ بود که با گسترش مفهوم توسعه پایدار، مشارکت مردم به‌عنوان یک هنجار مطرح شد (Reed, 2008, 2418). از دهه ۱۹۹۰ دیدگاه‌های گوناگون و متفاوتی پا به عرصه موضوعات محیط زیستی نهاد، در حالی که همیشه در خصوص ظرفیت‌های علم و متخصصان علوم شکاک بودند، در پی آن بودند تا با وارد کردن مردم در سیاست‌های محیط زیستی جایگزین‌های دموکراتیک قوی، با یک تحول تدریجی ارائه دهند. نظریه مشارکت مردم به‌تدریج تبدیل به رویکردی غالب در عرصه محیط زیست هم در گستره بین‌المللی و هم ملی گردید (Eden, 1996, 183-4).

### ب) دموکراسی محیط زیستی: راه‌حل محیط زیست‌گرایان

«دموکراسی محیط زیستی» اشاره به نظریاتی دارد که بر مبنای آن، امور و مسائل محیط زیستی باید توسط تمامی کسانی که تحت تأثیر نتایج یک تصمیم‌گیری محیط زیستی هستند، مورد توجه و اظهار نظر قرار بگیرد، نه صرفاً توسط حکومت‌ها و صاحبان صنایع. این عبارت اشاره به حق مساوی افراد - شامل عموم مردم، نمایندگان گروه‌ها، مشاوران حقوقی، صاحبان صنایع، کارگران، نمایندگان دولت، دانشگاهیان و متخصصان امور بهداشت و سلامتی - در شرکت در بحث‌ها، نظارت بر اجرای

صحیح قوانین و تصمیمات، حق مورد سؤال قرار دادن متولیان اجرا و طرح دعوا، دارد. در واقع قائل بودن به لزوم وجود دموکراسی محیط زیستی، به معنای قائل بودن به حق دخالت مردم در امور دارای منفعت عمومی است. حقی درست همانند حق بر آموزش، امور بهداشتی درمانی، مسکن و سایر حقوق اساسی بشری (Hazen, <http://www.ourplanet.com>).

برای فهم آنچه از سوی محیط زیست گرایان به‌عنوان «دموکراسی محیط زیستی» مطرح می‌شود، توجه به رهیافت‌های حاکم بر تعاریف و مدل‌های دموکراسی راهگشا خواهد بود. در حالی که متفکران دارای رهیافت روش‌شناسانه دموکراسی را صرفاً یک نوع نظام سیاسی می‌دانند، برخی متفکران، دموکراسی را به‌عنوان یک شیوه زندگی دانسته‌اند که ابعادی فراتر از یک نظام سیاسی دارد. در واقع دموکراسی به‌عنوان «کیفیتی در نظر آمده است که بر کل زندگی و فعالیت جماعتی در سطح ملی و یا کوچک‌تر سایه می‌افکند» (مکفرسون، ۱۳۷۶، ۲۷-۲۸). در یک نگاه عمیق‌تر، دموکراسی حتی یک شیوه حکومت نیست، بلکه یک فرم از اجتماع و فرآیند کنش اجتماعی و مدنی است (Torgerson, 2008, 22). برای شکل‌گیری مشارکت صحیح در جامعه ابتدا باید در شناخت و آگاهی مردم از خود و توانایی‌های خود تغییر حاصل شود، سپس ساختار اجتماعی جامعه به سمت برابری بیشتر حرکت نماید. در این شیوه دموکراسی باید به‌عنوان یک شیوه تفکر گسترش پیدا کند (منصور انصاری، ۱۳۸۴، ۲۶). مشکلات محیط زیستی مشکلاتی مربوط به تمامی افراد و اموری عمومی هستند و منابع محیط زیستی اموال عمومی‌ای هستند که همگی باید در آن احساس اشتراک کنند. در حوزه محیط زیست مشارکت در امور، دستیابی به حق تعیین سرنوشت و درگیر شدن با مسئله زمینی که یکی بیشتر نیست و متعلق به همه است، دارای ارزش ذاتی است (Bryner, 2001, 50). اجماً باید گفت منظور از مشارکت مردمی، در اغلب موارد، فعالیت‌های هدف‌داری است که مردم در هماهنگی با واحدهای سیاسی و قانونی انجام می‌دهند؛ «فرایندی که در آن مردم به‌صورت مقطعی و یا دائمی به فعالیت‌های آگاهانه و داوطلبانه می‌پردازند، که منتهی به حفاظت از محیط زیست خواهد شد و یا به حفاظت آن یاری خواهد رساند». (امینی، ۱۳۷۸، ۲۳-۲۵).

ایده «دموکراسی محیط زیستی» در میان تمامی محیط زیست‌گرایان، چه کسانی که دارای رویکردهای انسان‌محور هستند و چه در میان بوم‌محورها، دارای طرفدار و به‌عنوان روش مناسب در حال گسترش و تکامل تدریجی است. حمایت محیط زیست‌گرایان از این ایده گاه ابزار گرایانه و فایده‌محور و گاه ارزش‌محور است. با این وجود، این نظریات همچنان مخالفانی دارد. در مجموع، نظریه‌پردازان «رهیافت خردگرا» در مقابل «رهیافت‌های بر پایه اجماع» (ر.ک الماسی، ۱۳۸۸) معتقدند که متخصصان علوم محیط زیستی بهترین کسانی هستند که می‌توانند در خصوص تصمیمات و شیوه بهره‌گیری از محیط زیست نظر دهند. علم به همان شکل که نخستین مرجعی است که ما را از وجود خطر و آسیب‌های محیط زیستی آگاه می‌کند؛ خود نیز می‌تواند با احاطه بر موضوع بهترین

راه‌حل و شیوه اقدام را به ما بیاموزد (Eden, 1996, 158). در مقابل، گفته می‌شود علاوه بر عدم قطعیت علمی در امور محیط زیستی، متخصصان از میزان توجه و اهمیتی که مردم، در مقابل توسعه اقتصادی به محیط زیستشان می‌دهند، آگاهی کافی ندارند. همچنین فرایندی که از آن به‌عنوان «سیاسی سازی علم» یاد می‌شود، به‌ناچار موجب کاهش اعتماد عمومی به سیاست‌های دولتی مبتنی بر نظرات علمی می‌شود (بیتهام، ۱۳۸۹، ۸۵-۸۶).

کنش‌گران مشارکت‌های محیط زیستی دو دسته کنش‌گران دولتی و غیردولتی هستند. در رابطه با کنش‌گران غیردولتی در حوزه محیط زیست‌گاه با مسائلی مواجه می‌شویم که نیازمند مشارکت‌های فرد محور است و گاه امور مشارکتی همچون شرکت در تصمیم‌گیری‌ها نیازمند شکلی از حضور مردم هستیم تا در ضمن یک مشارکت داوطلبانه و فعال، آراء متناقض و متضاد را بشنویم و از تجربیات جمعی بهره لازم را بگیریم. این قبیل امور را باید با همکاری و مشارکت گروه‌های تشکیل شده از منافع یکسان که غالباً در شکل سازمان‌های غیردولتی تبلور یافته‌اند، به انجام رساند. امروزه سازمان‌های غیردولتی محیط زیستی قابل‌مشاهده‌ترین بازیگران سیاست‌های محیط زیستی در دنیا هستند. آن‌ها با توجه به تخصص‌هایی که دارند و با عنایت به اینکه در حوزه محیط زیست در بسیاری موارد با موضوعات علمی سروکار داریم می‌توانند در زمینه‌های نظارتی، آموزشی، جمع‌آوری و انتقال و ارزیابی اطلاعات و بسترسازی برای ارزش‌گذاری‌ها نقش‌های مهمی بازی کنند.

### پ) اصل مشارکت در حقوق محیط زیست و ارکان اساسی آن

اعتقاد به روش‌های مشارکتی در حل مشکلات محیط زیستی و پذیرش آن در سطح ملی و بین‌المللی منجر به شکل‌گیری اصل کلی مشارکت شد و به تدریج شاهد حرکت به سمت تبیین پیش‌نیازها، الزامات و ارکان اساسی در جهت تحقق هرچه بهتر آن هستیم. مسائلی همچون کثرت ارزش‌های موجود حتی در جامعه محلی واحد، منافع متعدد شهروندان، صاحبان صنایع، اقتصاد کلان کشور و حتی نسل آینده و البته خود طبیعت و محیط زیست غیرانسانی، این تصور را ایجاد می‌کند که اعتقاد به روش‌های مشارکتی نوعی نظریه‌پردازی صرف و بسیار انتزاعی است. بنابراین، پرداختن به این مسئله که چگونه می‌توان در جهت تحقق دموکراسی محیط زیستی و حرکت به سمت عملی‌تر شدن نظریات مشارکتی پیش رفت، بسیار مهم است. به‌اختصار می‌توان گفت که پیاده‌سازی یک نظام عملی و تحقق دموکراسی محیط زیستی، مستلزم به رسمیت شناختن، تصویب و به اجرا درآوردن حقوق ماهوی و شکلی در این خصوص است. تضمین حقوق معروف به «حقوق دسترسی» یعنی؛ حق آموزش و دسترسی به اطلاعات، حق مشارکت در تصمیم‌گیری‌های محیط زیستی و حق دسترسی به عدالت، به‌عنوان مؤلفه‌های اساسی اصل مشارکت از الزامات حرکت به سمت دموکراسی محیط زیستی است.

مفاهیم اصل مشارکت در شمار کثیری از اسناد بین‌المللی دیده می‌شود. اعلامیه جهانی استکهلم ۱۹۷۲ با ابزارهایی که در اصول ۱۸ تا ۲۰ خود جهت برنامه‌ریزی و مدیریت‌های محیط زیستی با توسل به مؤسسات ملی و علم و فن‌آوری و اهمیت آموزش و اطلاعات پیش‌بینی نمود، نقش یک سند الهام‌بخش را برای اسناد بعدی بازی کرد. بند ۷ مقدمه و اصل اول به‌طور کلی به نقش انسان و همه شهروندان در امور محیط زیستی اشاره می‌کند (موسوی، ۱۳۸۵، ۳۶-۴۲). کنوانسیون تنوع زیستی ۱۹۹۲ ماده ۱۴ و ۸، کنوانسیون مبارزه با بیابان‌زایی ۱۹۹۴ در مقدمه و مواد ۳، ۱۰، ۱۳، ۱۴، ۱۹ و ۲۵، کنوانسیون تغییرات آب‌وهوا ۱۹۹۲ ماده ۴، منشور جهانی طبیعت ۱۹۸۲، سند کنفرانس ۲۰۰۲ ژوهانسبورگ، همگی بر مسئله مشارکت تأکید داشته‌اند.

اصل ده اعلامیه ریو (۱۹۹۲) مهم‌ترین منبع اصل مشارکت و مؤلفه‌های آن است. اسناد و معاهدات موجود در سطح منطقه‌ای که یک یا چند عنصر از اصل مشارکت مذکور در اصل ده اعلامیه ریو را مورد تأکید قرار داده‌اند، بسیار گسترده‌تر و بیشتر هستند. «به‌طور کلی، معاهدات، بیش از سایر جنبه‌های اصل ۱۰، به جنبه آگاهی عمومی و دسترسی به اطلاعات در این اصل توجه داشته‌اند.... در مقایسه با دو حوزه نخست، عنصر سوم اصل ۱۰ (یعنی دسترسی به عدالت) بیش از آنکه در معاهدات زیست‌محیطی مورد توجه قرار گیرد، در سطحی گسترده در اسناد حقوق بشری مشاهده می‌شود.» (جم، ۱۳۸۸، ۱۹-۲۰). کنوانسیون «دسترسی به اطلاعات، مشارکت عمومی و دسترسی به عدالت محیط زیستی»، آروهاس ۱۹۸۸ (The UNECE Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters) تأثیرات بارزی بر شکل‌گیری رویه‌های داخلی و حقوق شکلی برای تضمین حق بر محیط زیست سالم و مشارکت‌دهی شهروندان در حفاظت از آن داشته است. کنوانسیون آروهاس یک سند منطقه‌ای اروپایی است که امروزه اهمیتی بین‌المللی یافته است. این کنوانسیون علی‌رغم ضعف‌هایی که دارد یک اعلامیه بااهمیت و قوی است که به اهمیت مشارکت مردم در راستای اصل ۱۰ اعلامیه ریو پرداخته و حداقل‌های لازم برای اجرای آن را با پیش‌بینی مقررات شکلی بیان کرده است (Wates, 2005, 7). اصول مطروحه در کنوانسیون و نظامی که این کنوانسیون بر پایه آن‌ها در پی ایجاد آن است، به‌عنوان ساختاری از نهادهای دموکراتیک در جهان رو به تحول امروزی (Toth, 2010, 325) محسوب می‌شود که بهره‌گیری از مقرره‌های آن و تجربیات دولت‌ها در راستای تحقق بخشیدن به آن، ضمن در نظر گرفتن شرایط محلی، می‌تواند مفید باشد.

در خصوص رویکرد کلی مسئولان و قانونگذار ایران به بحث مشارکت، در مجموع می‌توان قائل به نظر مثبت به امر مشارکت بود، اما، تبلور این عزم در مقرره‌های داخلی به نحوی نیست که بتوان از مهیا شدن شرایط قانونی و زمینه‌های مناسب جهت مشارکت فعال و کارآمد محیط زیستی سخن گفت. به نظر می‌رسد رویکرد مسئولان به مشارکت در معنای استفاده از نیروی کار داوطلب در

اجرای طرح‌هاست و نه اعطای حقوق و تکالیف محیط زیستی به شهروندان به همراه الزامات اصولی آن (ر.ک علی‌نژاد، ۱۳۹۵). در حقوق داخلی شاهد مقرره‌هایی در خصوص اهمیت بهره‌گیری از مشارکت مردم در حل مشکلات محیط زیستی هستیم. اصل ۵۰ قانون اساسی به‌عنوان مهم‌ترین مقرره داخلی در خصوص محیط زیست با عمومی دانستن تکلیف حفاظت از محیط زیست این معنا را در بردارد که آحاد جامعه و بخصوص سازمان‌ها و دستگاه‌های دولتی و غیردولتی هر یک به فراخور فعالیت‌ها و وظایف و تشکیلات خویش، بایستی در حفظ و نگهداری از محیط زیست کوشا باشند. در حال حاضر سیاست‌های کلی محیط زیست، ابلاغی از سوی رهبر معظم انقلاب اسلامی به رؤسای قوا (۱۳۹۴)، مهم‌ترین سندی است که با رویکرد حفاظت از محیط زیست به تعیین مهم‌ترین محورهای محیط زیستی در شرایط فعلی می‌پردازد. بند یک این سند «مدیریت جامع، هماهنگ و نظام‌مند منابع حیاتی (از قبیل هوا، آب، خاک و تنوع زیستی) مبتنی بر توان و پایداری زیست‌بوم به‌ویژه با افزایش ظرفیت‌ها و توانمندی‌های حقوقی و ساختاری مناسب همراه با رویکرد مشارکت مردمی» را به‌عنوان یکی از محورهای این سیاست‌ها اعلام می‌دارد و بایبانی صریح لزوم پایه‌ریزی نظام حقوقی بر پایه بهره‌گیری از مشارکت حداکثری مردم را گوشزد و نیازمند توجه می‌داند.

قوانین برنامه توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی از مصوبه‌های مهم در تعیین خط‌مشی محیط زیستی محسوب می‌گردند. قانون برنامه اول توسعه سیاست‌های اجرایی خود در حوزه محیط زیست را حول سه محور جلوگیری از تخریب منابع طبیعی و ایجاد آلودگی، احیاء مناطق آسیب‌دیده و درنهایت، تشویق مردم به مشارکت در حفظ محیط زیست تنظیم نموده است. برنامه دوم توسعه، در اهداف کیفی خود، لزوم مشارکت دهی مردم در نظارت بر اجرای طرح‌ها به‌طورکلی را مورد تأکید قرار داده است. قانون برنامه سوم توسعه در ذیل بخش سیاست‌های زیست‌محیطی در بند (ب) ماده ۱۰۴ در خصوص مشارکت‌های محیط زیستی با ایجاد قوانین تشویقی اهمیت نقش سازمان‌های غیردولتی در امور محیط زیستی را مورد پذیرش قرار می‌دهد. قانون برنامه چهارم توسعه در خصوص ایجاد بسترهای لازم برای یک مشارکت محیط زیستی، شیوه بنیادی‌تری را در پیش گرفته است که به آن خواهیم پرداخت.

اگر بخواهیم وضعیت قوانین داخلی را از نظر قاعده‌مند ساختن ارکان اصل مشارکت بررسی کنیم، اجمالاً می‌توان گفت، قانونگذار در قوانین مختلف به تناسب موضوع ضمن توجه به اصل کلی مشارکت، در جهت تحقق زمینه‌های یک مشارکت مفید بیشتر به بحث «لزوم آگاهی‌رسانی و آموزش دهی» پرداخته است و در هیچ جا حق مشارکت مردم در تصمیم‌گیری‌های محیط زیستی مورد توجه قرار نگرفته است. حق دسترسی به عدالت به‌عنوان سومین رکن اصل مشارکت و به معنای امکان مراجعه به نهادهای قضایی و اداری مستقل و برخورداری از جبران خسارت و ضمانت اجرا، هنوز جایگاه خود را به‌درستی نیافته و حقوق داخلی ما در حال برداشتن نخستین قدم‌هاست؛



که البته، بدون انجام و به سرانجام رساندن اقدامات و اهداف آموزشی و اطلاع‌رسانی به‌عنوان پیش‌نیاز چنین اقداماتی، احتمال چالش‌برانگیز شدن آن وجود دارد. در ادامه با مدنظر داشتن این واقعیت که در جوامع با ساختار متفاوت نیازمند توجه به شرایط جامعه محلی و فراهم کردن پیش‌نیازهای هر نوع اقدام هستیم، به چپستی و همچنین اصلی‌ترین کارکردهای تحقق ارکان اصل مشارکت در حوزه پاسخ به آسیب‌های محیط زیستی و وضعیت کشورمان در هر حوزه می‌پردازیم. باید توجه کرد که اگرچه در عمل مظاهری از سیاست جنایی مشارکتی در هر نظام سیاست جنایی را می‌توان یافت، لیکن، اجرای هدفمند آن مستلزم به‌کارگیری روش‌هایی است که در یک نظام سیاست جنایی سنجیده و منسجم باید قاعده‌مند گردد.

### ت) کارکرد مؤلفه‌های اصل مشارکت در پاسخ به آسیب‌های محیط زیستی

گرایش به سمت روش‌های مشارکتی در حوزه سیاست جنایی دلایل متعدد اجتماعی، اقتصادی و سیاسی دارد. با عنایت به آنچه در خصوص لزوم مشارکت در امور محیط زیستی بیان کردیم و از سویی گسترش روزافزون توجه به «سیاست جنایی مشارکتی» به معنای بهره‌گیری از مشارکت ارکان مختلف جامعه مدنی در دو زمینه مهم پیشگیری از جرم و واکنش به پدیده مجرمانه (رک رستمی، ۱۳۸۴)، قصد داریم به نتایج پیشگیرانه و مقابله با آسیب تحقق ارکان اصل مشارکت با همه الزاماتش، در حوزه سیاست جنایی محیط‌زیست و همچنین جلوه‌های آن در حقوق داخلی بپردازیم. در این قسمت به تفکیک و در دو بخش به چپستی و نتایج حاصل از به رسمیت شناختن و تحقق ارکان اصل مشارکت می‌پردازیم. از آنجاکه آگاهی‌رسانی و حق دسترسی به اطلاعات و همچنین، حق مشارکت در تصمیم‌گیری‌های محیط زیستی به‌عنوان دو رکن اساسی اصل مشارکت، در حوزه سیاست جنایی با اهداف پیشگیرانه مورد توجه قرار می‌گیرند، در ذیل عنوان واحد و حق دسترسی به عدالت را به‌طور جداگانه مورد بررسی قرار خواهیم داد.

#### ۱. دسترسی به اطلاعات و مشارکت در تصمیم‌گیری‌ها

دسترسی به اطلاعات، جزئی جدایی‌ناپذیر از مفهوم دموکراسی محیط زیستی و لازمه یک مشارکت معنادار است. به رسمیت شناختن حق دسترسی به اطلاعات دارای آثار پیشگیرانه و خصوصاً آموزشی و در راستای بالا بردن سطح آگاهی‌های مردمی است. فرآیند ساده ارائه اطلاعات - چه در شکل فعال و چه به شکل منفعل - کمک به بالا بردن سطح علائق و حساس کردن عموم نسبت به مباحث محیط زیستی است. لازمه حرکت به سمت اصل طلایی پیشگیری، مشارکت در حوزه

نظارت و پایش، اعلام جرم و مراجعه به مراجع قضایی، پیگیری و نظارت بر اجرا داشتن شهروندانی مطلع و آگاه است؛ مطلع از اینکه چه اموری به سلامت محیط زیستشان صدمه می‌زند و آگاه از اینکه چگونه می‌توانند خواهان توقف اعمال صدمه زننده و اجرای قوانین باشند.

دسترسی مردم به اطلاعات صحیح و به‌موقع و البته جامع را می‌توان دارای منافع زیر دانست: ارائه مستمر اطلاعات مردم را در خصوص محیط زیست، خطرات موجود و نقش خودشان آگاه‌تر می‌کند؛ مقامات اداری و حکومتی مسئول در قبال تصمیمات اتخاذی پاسخگوتر خواهند شد؛ با الزام نهادهای دولتی و یا خصوصی به ارائه و افشای اطلاعات محیط زیستی، هزینه‌های مربوط به نظارت بر تخلفات محیط زیستی کاهش خواهد یافت و ابزارهای فشار بیشتری خواهیم داشت؛ دسترسی به اطلاعات منجر به تعادل قدرت گروه‌های مختلف دارای منفعت می‌شود؛ خواسته‌ها، شیوه عمل و دیدگاه مردم نسبت به امور محیط زیستی تغییر خواهد کرد (Foti, 2008, 33-36).

در این راستا قبل از هر چیز لازم است، قوانین و مقررات جامع در خصوص الزام نهادهایی که فعالیت‌های دارای آثار محیط زیستی دارند، به جمع‌آوری و ارائه اطلاعات محیط زیستی، تصویب‌شده و چگونگی امکان دسترسی افراد به این اطلاعات تبیین گردد. مردم باید بدانند چه اطلاعاتی، به چه نحو و در چه زمانی قابل دسترسی است. استثنائات در برآوردن درخواست‌ها باید به شکل دقیقی تبیین گردد. هم‌چنین، الزام به در اختیار قرار دادن اطلاعات به شکل فعال یا منفعل می‌تواند نقش تغییر رفتاری و پیشگیرانه، بر مرتکبان رفتارهای دارای آثار محیط زیستی، داشته باشد.

پژوهش‌های انجام‌شده در سال ۲۰۰۶ نشان می‌دهد که در ۶۹ کشور جهان حق دسترسی به اطلاعات به اشکال گوناگون به رسمیت شناخته شده است. اما مطالعات بیانگر آن است که در مرحله اجرا با کاستی‌ها و تعلل‌های صورت گرفته، این قوانین ناموفق و ضعیف جلوه کرده‌اند. هم‌چنین، بدون وجود ضمانت اجرای کافی مردم نیز نتوانسته‌اند از حق دسترسی خود به اطلاعات به‌درستی آگاه و برخوردار شده و خواهان دستیابی به‌موقع به آن باشند (Foti, 2008, 6).

حق مشارکت در تصمیم‌گیری‌های محیط زیستی به‌عنوان مؤلفه دوم اصل مشارکت بر این ایده پایه‌ای استوار است؛ به همان میزان که شهروندان را در حل مشکل مکلف می‌دانیم و خواهان مشارکت آن‌ها در امور اجرایی هستیم، باید در تصمیم‌سازی نیز به آنان فرصت لازم را اعطا کنیم. اختلافاتی در خصوص شکل و سطح مشارکت وجود دارد. این مشارکت می‌تواند در پایین‌ترین سطح و به‌منظور ارتقاء سطح معلومات افراد و به‌عنوان یک فرآیند یک‌طرفه، تا بالاترین سطح، جهت تشویق مردم در هم‌فکری در مسائل و به‌عنوان یک فرآیند دوطرفه تبادل اطلاعات و مشارکت در تصمیم‌گیری نهایی در نوسان باشد. انتخاب هر روش با توجه به موضوع و موقعیت متفاوت است. دیدگاه‌های عمل‌گرا بر کیفیت بالا و دوام و پایایی تصمیمات اتخاذی همراه با مشارکت همه سهامداران تأکید می‌کنند (Reed, 2008, 2420). کسانی که با دید کارکردگرایانه به مسئله نگاه می‌کنند

بر این پندارند که مشارکت راهی برای بیشتر کردن دانش افراد در خصوص موضوعات محیط زیستی و آشنا کردن مردم با مشکلات اتخاذ تصمیم و برخورد با مسئله است. بوم‌محورها نیز معتقدند با مشارکت مردم در فرآیند تصمیم‌سازی و سپس حل مشکل، آن‌ها تبدیل به انسان‌هایی آگاه می‌شوند و از موجوداتی خودمحور به افرادی دارای علائق محیط زیستی، که به منافع سایرین و به احتمال زیاد محیط زیست و طبیعت غیرانسانی نیز توجه می‌کنند، تحول خواهند یافت. یک فرایند مشارکتی شهروندان را از چندگانگی‌های ارزشی آگاه می‌سازد، ارزش‌های متفاوت را به نمایش گذاشته و در این میان قضاوت‌ها درباره محیط غیرانسانی را نیز تعالی می‌بخشد.

قانونگذار بسیاری از کشورها مثل ایالات‌متحده توجه به نظرات مردم در خصوص مسائلی که دارای تأثیرات و خطرهای محیط زیستی شدید است را لازم می‌داند. مردم هراندازه که بیشتر در تصمیم‌گیری‌ها اظهارنظر کرده باشند و از روند آن آگاه باشند به همان میزان احتمال آنکه اقدامات اتخاذی را در دادگاه به چالش بکشند کمتر است (Bryner, 2001; 50). کاستن از هزینه‌ها یکی از مهم‌ترین جذابیت‌های مشارکت مردم برای دستگاه‌های اجرایی است. قانون سیاست محیط زیستی ملی آمریکا برای توجه به مزایای مالی و کاهش هزینه، مشارکت‌های مردمی را صراحتاً مورد تأکید قرار داده است. (National Environmental Policy Act (NEPA), 42 U.S.C. § 4345 (2006).

علاوه بر ویژگی آموزشی و پیشگیرانه بودن مشارکت مردم در تصمیم‌گیری‌های محیط زیستی، در گیرکردن مردم در تصمیم‌گیری‌ها در خصوص طرح‌ها و مسائل مهم محیط زیستی، رابطه مستقیم با حساس کردن مردم در خصوص محیط اطرافشان و ترغیب کردن آن‌ها به پیگیری دعوی دارای منفعت عمومی دارد. وجود حق دسترسی به عدالت، بدون وجود شهروندانی علاقه‌مند به مشارکت در امور دارای منفعت عمومی، بی‌معناست. قانون سیاست ملی محیط زیستی ایالات‌متحده آمریکا جهت به مشارکت کشاندن هر چه بیشتر مردم، در راستای اهداف آگاهی‌رسانی و واردکردن ارزش‌های اجتماعی به فرآیند تصمیم‌گیری، یکی از شرایط احراز سمت قانونی برای طرح دعوا در خصوص طرح مزبور را شرکت در فرایند تصمیم‌گیری و اظهارنظر و ارائه پیشنهاد می‌داند. فرد باید در این فرایند به شکل فعال درگیر شود تا دارای سمت شناخته شود (McCuin & others, 2009, 9).

بند ۱۴ سیاست‌های کلی محیط زیست ۱۳۹۴، بایان «گسترش سطح آگاهی، دانش و بینش زیست‌محیطی جامعه و تقویت فرهنگ و معارف دینی مشارکت و مسئولیت‌پذیری اجتماعی به‌ویژه امریه‌معروف و نهی از منکر برای حفظ محیط زیست در تمام سطوح و اقشار جامعه» به‌عنوان یکی از محورهای اساسی خود، بر اهمیت و لزوم آگاهی‌بخشی و آموزش تأکید می‌کند. پیش‌ازاین در قانون برنامه چهارم توسعه در مواد ۶۰ و ۶۴ شاهد مقرره‌هایی در خصوص لزوم گسترش آموزش‌های عمومی و تخصصی محیط زیست در کلیه واحدهای آموزشی و مراکز آموزش عالی، اقدام در جهت ارتقای آگاهی‌های عمومی و دستیابی به توسعه پایدار و ایجاد نظام اطلاعات

زیست‌محیطی کشور بودیم. قانون برنامه پنجم توسعه، در ماده ۱۸۹ حاوی مقررات مشابه با قانون برنامه چهارم بود. تذکر و تأکید مجدد قانونگذار بر اهمیت آگاهی‌رسانی و آموزش بیانگر توجه به الزامات اصل مشارکت است، اما، باید توجه داشت که بدون تصویب و تعیین حدود وظایف دستگاه‌های ذی‌ربط کافی نبوده و نمی‌تواند در حصول نتیجه کارآمد باشد.

شمار قوانین عادی در حوزه حقوق محیط زیست، کم نیست و قانونگذار در حوزه‌های گوناگون طبیعی و انسانی به فراخور موضوع اقدام به قانونگذاری کرده است. در مهم‌ترین قوانین عادی در این خصوص نیز شاهد مقرره‌های مشارکتی هستیم که به اختصار می‌توان موارد ذیل را نام برد:

بند دال ماده ۶ قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست، ماده ۶ قانون مدیریت پسماند در خصوص آموزش و اطلاع‌رسانی، ماده ۳۳ قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا در خصوص لزوم تنویر افکار عمومی و آموزش دهی، بند خ ماده ۶ قانون شکار و صید. تعیین جزئیات امور، خصوصاً موضوعات تخصصی در حوزه اجرا و تنظیم امور، در تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌ها صورت می‌گیرد. از مهم‌ترین این مقرره‌ها که به مسائل مربوط به حوزه مشارکت پرداخته‌اند می‌توان به «آیین‌نامه اجرایی قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست» فصل پنجم ماده ۲۲ تا ۲۶ و همچنین، ماده ۱۲ آیین‌نامه تبصره ماده ۶ آیین‌نامه نحوه جلوگیری از آلودگی هوا، ماده ۱۲ آیین‌نامه بهداشت محیط، بند ۸ تصویب‌نامه هیئت‌وزیران راجع به برنامه جامع کاهش آلودگی هوای تهران اشاره کرد.

در مجموع، هیچ‌یک از این قوانین آن‌گونه که لازمه یک فرایند آموزشی و آگاهی‌رسانی و سرانجام بهره‌گیری از نتایج حاصله در راستای پیشگیری از آسیب است، نتوانسته‌اند مفید و دقیق عمل کنند. لازم است تا قانونگذار وظایف دستگاه‌های مسئول را به دقت تبیین و تفکیک نموده، در خصوص چگونگی دسترسی به اطلاعات محیط زیستی شفاف عمل کند، استثنائات و موارد سری و محرمانه را به صراحت بیان نموده تا از هر نوع سوءاستفاده و یا قصور در این زمینه جلوگیری شود و در این میان با توجه به رویکرد مشارکتی‌ای که در این خصوص باید اتخاذ گردد، نقش و جایگاه کنش‌گران غیردولتی و شیوه‌های مناسب بهره‌گیری از قابلیت‌ها و توانایی‌های آن‌ها را مورد توجه قرار دهد. در این صورت است که می‌توان به تحقق اصولی و مؤثر اصل مشارکت و سرانجام بهره‌گیری از نتایج مفید پیشگیرانه آن دل بست.

حق مشارکت عموم در تصمیم‌گیری‌های محیط زیستی، به‌عنوان یکی از ارکان اصل کلی مشارکت، در کشور ما آن‌گونه که لازمه یک مشارکت معنادار است، به رسمیت شناخته نشده است. در شیوه‌نامه‌های ارائه‌شده از سوی بخش مشارکت‌های مردمی سازمان محیط زیست به ادارات کل محیط زیست استان‌ها، در این خصوص برخی راهکارهای کلی مقرر شده، اما، همان‌طور که پیش‌ازین نیز گفتیم، به نظر می‌رسد، مشارکت‌های مردمی در نظارت بر طرح‌ها و یا اجرای طرح‌ها محدود است. در واقع، مشارکت در تصمیم‌گیری‌ها به معنای اعطای این حق به مردم محلی و

کنشگران غیردولتی که بتوانند قبل از تصویب و اجرای طرح‌های دارای اثرات مهم محیط زیستی در مورد آن اظهارنظر نمایند، به شکل معنادار و به همراه ضمانت اجرایی صحیح به رسمیت شناخته نشده است. گرچه این احتمال وجود دارد که در خصوص انجام و یا عدم انجام برخی از طرح‌های محیط زیستی از سازمان‌های غیردولتی متخصص درخواست همکاری شود اما هیچ نوع الزام قانونی برای سازمان‌های مسئول و همچنین، هیچ نوع ضمانت اجرا و یا فرآیند نظارتی قانونی در این رابطه وجود ندارد.

## ۲. دسترسی به عدالت؛ مشارکت در پاسخ‌های واکنشی

دسترسی به فرایندهای اداری و قضایی مؤثر، به‌عنوان یکی دیگر از الزامات حرکت به سمت دموکراسی محیط زیستی، در مقرره‌های بین‌المللی همچون اصل ده اعلامیه ریو و دستور کار ۲۱ مورداشاره قرار گرفته است. بدون وجود تضمین‌های لازم و متناسب، مشارکت بی‌معناست. حفاظت و مقابله با آسیب‌های محیط زیستی مستلزم به رسمیت شناختن حق شهروندان در به اجرا درآوردن حقوق ماهوی محیط زیستی است. یک نظام جامع دسترسی به عدالت، شامل مجموعه‌ای از حقوق ماهوی و قواعد شکلی است. همچنین، به رسمیت شناختن حق دسترسی به عدالت منجر به عدالت توزیعی خواهد شد. به این معنا که افراد به حاشیه رانده شده، وارد در فرآیند تصمیم‌سازی و حل مشکل می‌شوند و این امر گامی مهم در جهت تحقق عدالت محیط زیستی است (Hayward, 1995, 221). تضمین حق دسترسی به عدالت برای شهروندان و تدوین قوانین ماهوی و شکلی لازم در این راستا نتایج مهم حمایتی از بزه دیدگان انسانی و غیرانسانی آسیب‌های محیط زیستی خواهد داشت. به‌طور اجمال، می‌توان مزایای ذیل را برای حق دسترسی به عدالت از سوی شهروندان برشمرد: حمایت از سایر حقوق محیط زیستی و مشارکتی؛ پاسخ‌گوتر کردن نهادهای تصمیم‌گیرنده؛ تقسیم هزینه‌ها با درگیر کردن مردم در نظارت و پیگیری تخلفات، حمایت بهتر از بزه دیدگان. مشارکت در حوزه محیط زیست علاوه بر اینکه نیازمند تدابیر شکلی برای واردکردن کنش‌گران این حوزه به فرآیند عدالت کیفری است، نیازمند مقرره‌های مفید در حوزه حقوق ماهوی و تدوین تدابیر قانونی افتراقی است. از مهم‌ترین دلایل عدم مشارکت مردم در پاسخ‌های واکنشی به جرایم بی‌اعتمادی مردم به دستگاه عدالت کیفری در کشف، تعقیب و محاکمه عادلانه پس از اعلام جرم از سوی شهروندان است؛ و البته، در موضوعات محیط زیستی با توجه به خاصیت مرتکبان و بزه‌دیده این موضوع جوانب دیگری نیز پیدا می‌کند. بر این اساس نیازمند فراهم کردن زمینه‌هایی هستیم تا کنش‌گران بتوانند به فرآیند مشارکت و دست‌اندرکاران آن اطمینان کنند. تصویب قوانین حمایتی به نفع مشارکت‌کنندگان، برخوردهای افتراقی در حوزه نوع و میزان مجازات‌ها و ایجاد تحول در

نظام عدالت کیفری به‌عنوان الزامات حق دسترسی به عدالت، به تحقق هرچه مؤثرتر و معنادارتر مشارکت کمک خواهد کرد.

دو بحث مجزا در خصوص دسترسی به نهادهای قضایی و اداری قابل طرح است. از یک‌سو، شهروندان باید قادر باشند تا هر نوع تخلف از مقررات مربوط به دسترسی به اطلاعات را مورد شکایت قرار دهند و بتوانند نسبت به تخلف از رویه‌های لازم جهت شرکت در تصمیم‌گیری‌های محیط زیستی اعتراض نمایند. از دیگر سو، به‌عنوان یک حق مستقل و غیر وابسته به دو حق سابق قادر باشند تا هر نوع تخلف و کوتاهی مأموران دولتی از مقررات مربوط به محیط زیست را پیگیری نموده و به‌علاوه قادر به طرح دعوا علیه مرتکبان جرایم و اجرای قوانین محیط زیستی باشند. این دولت‌ها هستند که تصمیم می‌گیرند ضمانت‌ها و جبران خسارت‌ها در شکل اداری و یا قضایی باشد و این امکان وجود دارد که بسته به شرایط با ضمانت اجرای کیفری و یا جبران خسارت‌های مدنی مواجه باشیم؛ اما، آنچه اهمیت دارد این است که، آن‌گونه که کنوانسیون آروهاس نیز مقرر می‌دارد، جبران خسارت‌های متناسب و مؤثری در نظر گرفته شود که منصفانه، برابر و به‌موقع بوده و اقدام برای درخواست آن به نحوی هزینه‌بر نباشند که زیان‌دیده را منصرف کند (Toth, 2010, 312).

اخیراً بند چهار سیاست‌های کلی محیط زیست ۱۳۹۴ «پیشگیری و ممانعت از انتشار انواع آلودگی‌های غیرمجاز و جرم‌انگاری تخریب محیط زیست و مجازات مؤثر و بازدارنده آلوده‌کنندگان و تخریب‌کنندگان محیط زیست و الزام آنان به جبران خسارت» را به‌عنوان یکی از محورهای اساسی سیاست‌های محیط زیستی بیان می‌کند. به‌کارگیری عبارت‌هایی که بیانگر توجه به لزوم تجدیدنظر در مقررات فعلی است و هم‌چنین، توجه به این بند در تعامل با بند یک‌سند، که بر لزوم مشارکت دهی مردم تأکید می‌نماید و بنا بر آنچه در خصوص الزامات به رسمیت شناختن حق دسترسی به عدالت گفته شد لازم است تا قانونگذار داخلی در جهت محقق ساختن اهداف این بند به تدوین مقرره‌های حمایتی و افتراقی در حوزه جرایم و مجازات‌ها اقدام نماید. در این راستا، برای تشویق شهروندان به مشارکت علاوه بر اینکه باید اطلاعات لازم در اختیار مردم قرار گیرد و سازوکاری برای مشاوره به مردم برای پایین آوردن و یا حذف هزینه مربوط به وکلا در نظر گرفته شود، لازم است که شهروندان از حمایت‌های قانونی لازم در قبال دعاوی متقابلی که ممکن است به انگیزه تحت فشار قرار دادن مشارکت‌کنندگان علیه آن‌ها مطرح شود، برخوردار شوند.

جایی که مشارکت در سیاست جنایی نمود عینی می‌یابد، در فرایند کشف، تعقیب، رسیدگی، اجرا و نظارت بر اجرای حکم است. شهروندان و بزه‌کار در پاسخ‌های واکنشی مشارکتی، دو مشارکت‌کننده اصلی هستند که مشارکت آن‌ها از مراحل نخستین شروع فرایند عدالت کیفری تا اجرای حکم قابل تصور و به روش‌های متناسب با موضوع، مطلوب است. در این حوزه اصلی‌ترین

چالش در مشارکت دادن شهروندان، مسئله «سمت قانونی» است که نیازمند تعیین تکلیف قانونی است. تجربه کشور هند در این خصوص جالب توجه و در حوزه محیط زیست کارآمد است. دیوان عالی هند پذیرفت که «هر شهروند علاقه‌مند با حسن نیت» بتواند خواهان رسیدگی به مسئله محیط زیستی در دادگاه باشد. این محاکم باید از نظر جغرافیایی قابل دسترسی و از نظر هزینه و زمان معقول باشند (Lee, 2003, 9-10). پرداختن به نقش و جایگاه سازمان‌های غیردولتی در این خصوص نقطه عطف مباحث مشارکتی در مرحله اجراست.

قانونگذار داخلی در قانون آیین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۹۲ برای نخستین بار، در راستای تحقق مشارکت مردم و جامعه مدنی در به اجرا درآوردن قوانین محیط زیستی و مقابله با جرایم، در ماده ۶۶ قانون مقرراتی را وضع نموده است. البته، با وجود تصویب این ماده هنوز با مشکلات مربوط به سمت و حق درخواست جبران خسارت‌های وارده به محیط زیست از سوی مردم هستیم. به موجب این ماده: «سازمان‌های مردم نهادی که اساسنامه آنها در زمینه حمایت از اطفال و نوجوانان، زنان، اشخاص بیمار و دارای ناتوانی جسمی یا ذهنی، محیط زیست، 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 کنند». به جز دو اصلاح جزئی در ابتدای ماده، قسمت پایانی آن پیش از اصلاح به موجب مصوبه ۱۳۹۲ به این صورت بود: «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 قضائی اعتراض نمایند». اصلاح قسمت پایانی ماده نشانگر چیزی جز آماده نبودن و عدم تحمل نهادهای رسمی و درگیر در موضوع، در اعطای حقوق مشارکتی در راستای مقابله با جرایم محیط زیستی، به مردم و سازمان‌های مردم‌نهاد نیست. البته، با توجه به نواقص و ناکارآمدی سازمان‌های غیردولتی و دغدغه‌های مشروعیتی صاحبان صنایع این نحو احتیاط در تعیین مقرر چندان نا به جا به نظر نمی‌رسد (برای مطالعه بیشتر ر.ک علی نژاد، ۱۳۹۵).

بزه کار و نقشی که می‌تواند در مراحل مختلف بازی کند در طرح ریزی یک سیاست جنایی مشارکتی قابل تأمل و نیازمند بررسی است. در موضوعات محیط زیستی دستیابی به این شکل از مشارکت، با توجه به اینکه در اغلب جرایم مربوط به آلودگی‌ها با اقداماتی تخصصی و از نظر کشف جرم همراه با انواع مشکلات مواجه هستیم، بسیار مهم است. لازم است، سیاست‌گذاران این حوزه جهت دستیابی به حداکثر مشارکت و در مسیر تحقق اصل کلی مشارکت که مشارکت بزه کار را نیز در برمی‌گیرد به تفکیک در حوزه حقوق اداری و مقرره‌های کیفری با مدنظر قرار دادن ویژگی موضوعات و شدت و ضعف عملی ارتكابی با هوشمندی در تدوین مقررات شکلی و ماهوی بتوانند مشارکت حداکثری بزه کار را نیز جلب نمایند.

## نتیجه

دولت‌ها در سیاست‌گذاری‌های محیط زیستی با مشکلات متعدد مشروعیتی و ارزشی مواجه هستند. شهروندان و محیط زیست‌گرایان اغلب به دولت‌ها بدبین بوده و معتقدند که تحت تأثیر منافع اقتصادی قرار دارند. رویکردهای مشارکتی در حوزه محیط زیست، برای رفع این نوع مشکلات ارزشی و مشروعیتی و بهره‌گیری از مزایای اقتصادی و اجتماعی آن مطرح و گسترش یافته است. بیشترین چالش‌ها را «خردگرایان» نسبت به نظریات مشارکتی وارد می‌کنند؛ اما چالش‌های ارزشی‌ای که دولت‌ها با آن مواجه هستند و خصوصاً اهمیت توجه به الزامات محلی در تصمیم‌گیری‌های محیط زیستی، گرایش به سمت نظریات مشارکتی را تسریع کرده است و امروزه شاهد حضور کنش‌گران غیردولتی در کنار دولت‌ها در حوزه محیط زیست هستیم.

امروزه، به دلایل گوناگون گرایش به سمت نظریات مشارکتی در مباحث سیاست جنایی رو به افزایش است؛ در حوزه سیاست جنایی محیط زیست، علاوه بر ملاحظات عام مشارکتی، با عنایت به خصوصیات موضوع، این مشارکت توجیه و اهمیت بیشتری یافته است. تلاش در راستای محقق ساختن پیش‌شرط‌ها و الزامات و اجزای اصل مشارکت و بهره‌گیری از قابلیت‌های همه کنش‌گران مشارکت‌های محیط زیستی لازمه پی‌ریزی یک مدل سیاست جنایی مشارکتی مفید و کارآمد است. پرداختن به مؤلفه‌های سه‌گانه اصل مشارکت که در یک‌روند تدریجی در گستره بین‌المللی و سپس ملی مطرح و تثبیت شده‌اند، نتایج پیشگیرانه و مقابله با آسیب آن‌ها را بر ما روشن ساخت. دیدیم که حرکت به سمت بهره‌گیری از مزایای روش‌های مشارکتی جز با تحقق الزامات آن، خصوصاً حق دسترسی به عدالت، امکان‌پذیر نخواهد بود و در این مسیر نیازمند مطالعات تطبیقی و بررسی تجربه‌های سایر کشورها در تدوین مقرره‌های لازم هستیم.

تأکید ما بر لزوم تحقق ارکان اساسی اصل مشارکت از این باب است که به‌رغم اینکه دولت‌ها به‌خوبی آگاه‌اند که با کمک خواستن از مردم در امور اجرایی، حمایت عمومی وسیعی را در خصوص اقدامات خود به دست می‌آورند، هنوز شهروندان و سازمان‌های غیردولتی نتوانسته‌اند در جدال بر سر به دست آوردن حقوق اساسی قانونی به موفقیت دست یابند. در سطح اجرایی، همیشه شاهد مقاومت دولت‌ها و نهادهای اداری در نقش دهی به شهروندان هستیم. مقامات اداری دغدغه ضعف نظام قضایی و مردم در امور تخصصی و علمی را دارند و ترجیح می‌دهند مشارکت‌ها را در سطح کمک خواستن از مردم در اجرای طرح‌ها محدود کنند. در اعطای حق دسترسی به مراجع قضایی مقامات رسمی بیم آن را دارند که اقدامات موازی مردم به تلاش‌های اجرایی‌شان صدمه وارد کند.

دولت‌ها باید آگاه شوند که اعطای حق مشارکت به شهروندانی آگاه و مطلع می‌تواند خلأهای سازمانی در عدم امکان برخی اقدامات قانونی را پر کند. سازمان‌های غیردولتی در مواردی مانند



عدم کفایت منابع مالی، می‌توانند یاریگر خوبی برای نهادهای رسمی باشند. در بسیاری موارد، سپردن تصمیم‌گیری در امور به مردم یا فراهم کردن امکان پیگیری قضایی و طرح دعوا به سایر ذی‌نفعان این حوزه می‌تواند مقامات اداری و دولت‌ها را از عوارض یک اقدام مورد مناقشه سیاسی در امان نگه دارد و هم‌چنین، محیط زیست را از دام منفعت‌طلبی‌ها و بازی‌های سیاسی برهاند. بررسی قوانین و مقررات ناظر بر مشارکت‌های محیط زیستی و هم‌چنین، ارکان اساسی آن در کشورمان بیانگر خلأ قانونی در خصوص حق دسترسی مردم به اطلاعات محیط زیستی، حق مشارکت در تصمیم‌گیری‌هایی که محیط زیستشان را تحت تأثیر قرار می‌دهد و هم‌چنین، ضمانت اجرای تضمین این حقوق است. لازم است که با تصویب قوانین حمایتی و افتراقی به سمت به رسمیت شناختن حق مشارکت مردم گام برداریم. باید توجه کرد که تصویب قوانین شکلی افتراقی جهت تحقق هرچه معنادارتر و مؤثرتر مشارکت‌های مردمی در به اجرا درآوردن قوانین و مقررات محیط زیستی، به همراه تمامی الزاماتش، گرچه از مهم‌ترین الزامات حرکت به سمت بهره‌گیری از مشارکت‌های مردمی است، اما بدون توجه به لایه‌های زیرین یک مشارکت معنادار و سایر ارکان اصل مشارکت، کارآمد و مفید نخواهد بود.

البته، تنش موجود میان دولت‌ها و شهروندان در خصوص اعطای حقوق موسوم به حقوق دسترسی، می‌تواند نتایج محیط زیستی مفیدی داشته باشد. بی‌علاقگی دولت‌ها به دخالت شهروندان از یک‌سو و نقش نظارتی مردم از دیگر سو، باعث می‌شود تا هم نهادهای اجرایی سعی کنند نظارت خود بر شرایط و هم‌چنین، تخلفات را به شکل گسترده و صحیح‌تری سامان دهند و هم مردم به شکل مستمر بر به دست آوردن و اجرای حقوق خود پافشاری کنند و از حکومت‌ها خواستار عمل درست به وظایفشان شوند.

## منابع

### الف) فارسی

۱. الماسی، ضیاءالدین (۱۳۸۸)، رهیافت برنامه‌ریزی محیط زیست مبتنی بر حقوق بشر، رساله دکتری برنامه‌ریزی محیط زیست، دانشکده محیط زیست دانشگاه تهران.
۲. امینی، فرهاد (۱۳۷۸)، بررسی نقش سازمان‌های غیردولتی زیست‌محیطی در دستیابی به مشارکت مردمی، پایان‌نامه ارشد برنامه‌ریزی محیط زیست، دانشکده محیط زیست، دانشگاه تهران.
۳. انصاری، منصور (۱۳۸۴)، دموکراسی گفتگویی، تهران، نشر مرکز، چاپ اول.
۴. بیتنام، دیوید (۱۳۸۹)، دموکراسی، ناظر علمی جعفر کوشا، تهران، انتشارات مجد، چاپ اول.
۵. جم، فرهاد (۱۳۸۸)، دموکراسی زیست‌محیطی برای حفاظت از محیط زیست در حقوق بین‌الملل، فصلنامه راهبرد، سال هجدهم، شماره پنجاه، ۷-۴۱.

۶. رستمی، ولی (۱۳۸۴)، سیاست جنایی مشارکتی در جمهوری اسلامی ایران، رساله دکتری حقوق جزا، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران.
۷. علی نژاد، آذر (۱۳۹۵)، سیاست جنایی مشارکتی در حوزه جرائم محیط زیستی، رساله دکتری حقوق کیفری و جرم‌شناسی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران.
۸. مکفرسون، کرافورد (۱۳۷۶)، زندگی و زمانه دموکراسی لیبرال، ترجمه مسعود پدram، تهران، نشرنی.
۹. موسوی، فضل‌اله (۱۳۸۵)، سیر تحولات منابع حقوق بین‌الملل محیط زیست، تهران، میزان.

### (ب) انگلیسی

10. Bryner, Gary (2001), *Cooperative instruments and policy making: assessing public participation in US environmental regulation*, European Environment journal, Vol. 11, No. 1, 49-60.
11. Eden, Sally (1996), *Public participation in environmental policy: considering scientific, counter-scientific and non-scientific contributions*, Public Understanding of Science, Vol. 5, No. 3, 183-204.
12. Foti, Joseph & De Silva, Lalanath (2008), *Voice and choice: Opening the door to environmental democracy*, publisher World Resources Institute.
13. Hayward, Bronwyn (1995), *The greening of participatory democracy: A reconsideration of نظریه*, Environmental politics, Vol. 4, No4, 215-236.
14. Hazen, Susan, *Environmental Democracy*, UNEP, last online Accessed October 10 2015, <http://www.ourplanet.com/imgversn/86/hazen.html>
15. Lee, Maria & Abbot, Carolyn (2003), *The usual suspects? Public participation under the Aarhus Convention*, The Modern Law Review, Vol. 66, No. 1, 80-108.
16. McCuin, Gary and others (2009), *Know NEPA: Important Points for Public Participation Part One of a Two-Part Series*, University of Nevada Cooperative Extension, 1-11.
17. National Environmental Policy Act (NEPA), 42 U.S.C. § 4345 (2006)
18. Reed, mark S. (2008), *Stakeholder participation for environmental management: a literature review*, Biological conservation journal, Vol. 141, No. 10, 2417-2431.
19. Torgerson, Douglas (2008), *Constituting Green Democracy: A political project*, The Good Society, Vol. 17, No. 2, 18-24.
20. Toth, Bende (2010), *Public Participation and Democracy in Practice-Aarhus Convention Principles as Democratic Institution Building in the Developing World*, journal of land resource and environmental law, Vol. 30, No. 2, 295-330.
21. Wates, jeremy (2005), *The Aarhus Convention: a driving force for environmental democracy*, Journal for European Environmental & Planning Law, vol. 2, No.1, 1-11.