

www.csr.ir

نظام حقوقی ایران

و مسئله سیاست گذاری زیست محیطی

محسن عبداللهی *

محمد مهدی رضوانی فر **

چکیده

سیاست گذاری زیست محیطی به عنوان یکی از شقوق سیاست گذاری عمومی دولت، ابزاری حقوقی-سیاسی برای مدیریت مسائل زیست محیطی تلقی می شود. اما آیا این نوع سیاست گذاری در نظام حقوقی ایران مورد شناسایی قرار گرفته است؟ بررسی کلی نظام حقوقی ایران گویای آن است که با وجود پیش بینی مواردی چون سیاست های کلی نظام در بخش محیط زیست، سند چشم انداز توسعه، و قوانین برنامه توسعه، سیاست گذاری زیست محیطی به مثابه تصمیم گیری زیست محیطی تلقی شده است. سیاست گذاری در عرصه محیط زیست منوط به رعایت بایسته های خط مشی گذاری عمومی و کاربست راهبردهای آن می باشد. بنابراین تصمیم گیری نمی تواند واجد عنوان سیاست گذاری زیست محیطی تلقی گردد. از این رو، تا وقتی که نظام حقوقی تکلیف خود را با موضوع محیط زیست مشخص ننماید، سیاست تدوین شده نمی تواند راهگشای مشکلات زیست محیطی باشد.

واژگان کلیدی

سیاست گذاری عمومی، سیاست گذاری زیست محیطی، سیاست های کلی نظام، برنامه های توسعه.

Email: mo_abdollahi@sbu.ac.ir

Email: rezvanifar1388@yahoo.com

تاریخ پذیرش: ۹۱/۰۵/۰۳

تاریخ ارسال: ۹۱/۰۲/۲۰

فصلنامه راهبرد / سال بیست و یکم / شماره ۶۴ / پاییز ۱۳۹۱ / صص ۲۴۸-۲۲۱

* استادیار دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی.

** دایار دیوان محاسبات کشور

مقدمه

محیط زیست، محیط حیات بشری و میدانگاه بروز همه استعداد‌های انسانی، با همه هیمنه و اهمیتش هنوز بیمار است. چاره‌اندیشی‌ها و اندیشه‌ورزی‌ها راه به جایی نبرده و حمایت‌ها حیاتش را تضمینی نداده است. مشکل کجاست؟ چرا حجم قطور قوانین و دستگاه عریض و طویل دیوانی در کنترل و هدایت مصائب و حل مسائل زیست‌محیطی ناتوان است؟ چرا محیط زیست دغدغه اجتماعی نمی‌شود؟ اصلاً آیا محیط زیست سامان‌پذیر است؟

کاملاً مشخص است که تا وقتی نظام سیاسی تکلیف خود را با مسائل زیست‌محیطی مشخص نکند و در سلسله‌مراتب فعالیت‌ها و اهداف خود جایی برای «محیط زیست» و مسائل آن فراهم نیاورد و تا زمانی که محیط زیست در حوزه نظریه‌پردازی حلاجی نشود، فهرست بلند فعالیت‌ها و سیاست‌ها در بهترین حالت، بیشتر به ژستی روشنفکرانه می‌ماند، تا اقدامی معقولانه.

از طرفی در اجرای هر سیاست یا برنامه، طراحی الگوی حرکت، تعریف مقصد، تشخیص امکانات سخت‌افزاری و نرم‌افزاری مورد نیاز و تعیین مراکز تصمیم‌گیرنده از

اهمیت بسزایی برخوردار است؛ به گونه‌ای که معطل ماندن و عدم اجرای این سیکل رفتاری موجب عدم هماهنگی بین زیرمجموعه‌ها و مؤلفه‌های تعریف‌شده در اجرای سیاست مورد نظر می‌گردد و از طرفی سیاست‌های گوناگون و تعریف‌شده در ساحت نظام حقوقی در اصطکاک با هم قرار گرفته و به علت تداخل برنامه‌ها، اجرای هیچ یک از این سیاست‌ها ممکن نمی‌گردد.

عدم وجود یک برنامه مشخص که گروه‌های تصمیم‌ساز و تصمیم‌گیر را مشخص، مجریان را به صورت فردی یا جمعی معین، و ساز و کارهای اجرا را به صورت علمی تعریف کرده باشد، موجب موازی‌کاری دستگاه‌ها و نتیجتاً تشویش در اجرا می‌گردد. همچنین به دلیل نبود یک نظام تعریف‌شده نظارتی همه فعالیت‌ها ابتر می‌ماند. زمان عنصری نامفهوم در این فرآیند جلوه می‌کند، همان‌طور که نبود یک برنامه مدون، تصمیم‌ها را به دور از یک معیار علمی و بدون بهره‌گیری از داده‌های علوم تجربی و تحقیقات علوم انسانی صرفاً یک آرمان جلوه می‌کند.

خطمشی‌گذاری^۱ به عنوان ابزاری جهت طرح‌ریزی نقاط هدف، طراحی نقشه راه و

1. Policy Making

سیاست‌ها تدوین می‌شود و معمولاً چشم‌اندازی را برای آینده مسئله مورد بررسی تدوین می‌کنند. محیط زیست، مسائل، مصائب و مدیریت بر آن به عنوان یکی از حوزه‌های تحت سیطره قدرت سیاسی از موضوعات جدید سیاست‌گذاری شناخته می‌شود؛ به گونه‌ای که شاید به جرأت بتوان گفت فعالیت‌های دیگر در حوزه محیط زیست چه در حیطه فعالیت‌های دولتی و چه در حوزه فعالیت‌های گروه‌های مردم‌نهاد، تحت تأثیر چگونگی طراحی خط‌مشی‌های قدرت سیاسی است.

این نوشتار، به دنبال بررسی وضعیت سیاست‌گذاری زیست‌محیطی در ساحت نظام حقوقی ایران و سعی در ارائه پیشنهادهاتی برای طراحی یک نظام سیاست‌گذاری مطلوب زیست محیطی می‌باشد. برای نیل به این هدف، مقاله به پرسش‌های مقابل پاسخ خواهد داد. آیا در ساحت نظام حقوقی - سیاسی ایران، محیط زیست و مسائل آن در سپهر سیاست‌گذاری عمومی دولت مورد توجه قرار گرفته است؟ به بیان دیگر آیا «سیاست‌گذاری زیست‌محیطی» در کلیدواژگان سیاست‌های کلان کشور تعریف و جانمایی شده است؟ این پرسش زیربنای مقاله حاضر را تشکیل می‌دهد.

ترکیب‌بندی چارچوبه نظام سیاسی و اداری در راستای نیل به آرمان‌های مطلوب، امروزه جایگاه خود را در اتاق‌های فکر برنامه‌ریزان و تصمیم‌سازان کلان سیاسی پیدا کرده است. سیاست‌گذاری به عنوان علم جهت‌یاب و دانش وسیله‌ساز، حوزه‌های مختلفی را که تحت سیطره مفهوم حکومت، سیاست، قدرت و اداره قرار دارد، بررسی می‌کند تا از یک سوی، با طراحی الگوی مطلوب و نقطه هدف، مقصد برنامه‌ها را مشخص کند و از سوی دیگر وسائل نیل به این اهداف را معین کند.

در این فرآیند مراکز تصمیم‌ساز و تصمیم‌گیر، مجریان برنامه‌ها و سازکارهای نظارت، تعریف و سازماندهی می‌شوند، بازه زمانی اجرای برنامه مشخص و با اتکاء به این فرآیند، قوانین تدوین و ضمانت‌های اجرا مشخص می‌شوند.

اصولاً موضوع سیاست‌گذاری در دو سطح قابل بررسی است: اول (خط‌مشی‌گذاری بخشی) که محدود به برنامه‌های جزئی و سیاست‌های بخشی بوده و معمولاً در دوره تشکیل و پایان یک دولت انجام می‌پذیرد و دوم (خط‌مشی‌گذاری فرابخشی) که به صورت سیاست‌گذاری عمومی جلوه‌گر می‌شود. در این نوع سیاست‌گذاری با دیدگاهی کلان‌نگر

پاسخ به این سؤال نیازمند بازشناسی مفهوم سیاست‌گذاری زیست‌محیطی در پرتو سیاست‌گذاری عمومی دولت است تا ضمن تعریف و شناسایی موضوع، معیار و محکی جهت تطبیق با وضعیت نظام حقوقی ایران به دست آید.

در بخش اول مقاله با لحاظ چارچوب‌های تعریف‌شده در حوزه سیاست‌گذاری عمومی دولت و توجه به استانداردهای سیاست‌گذاری در بخش عمومی، سعی بر آن شده که حدود و ثغور و مفهوم سیاست‌گذاری زیست‌محیطی مشخص و رابطه آن با قدرت سیاسی و حقوق عمومی معلوم گردد.

در بخش دوم، ضمن بررسی موارد اعلامی در اسناد بالادستی موجود نظیر قوانین برنامه توسعه، سعی بر آن شده که سیاست‌های اتخاذی در این اسناد با مفهوم «سیاست‌گذاری زیست‌محیطی» مقابله گردد و در انتها، با لحاظ مطالب و یافته‌های تحقیق، پیشنهادهای جهت طرح‌ریزی سیاست‌گذاری زیست‌محیطی در نظام حقوقی ایران ارائه شده است.

۱. بایسته‌های سیاست‌گذاری در

حوزه محیط زیست

وقتی در ۱۸ اردیبهشت ۱۳۰۷ مواد ۱۷۹ و ۱۸۰ قانون مدنی به تصویب مجلس شورای ملی وقت رسید، مردان قانونگذار مجلس وقت، فارغ از الزامات و بایسته‌های سیاست‌گذاری عمومی و بیگانه از چارچوب‌های هنجارسازی در حوزه محیط زیست، بیشتر از آنکه به فکر خطی‌مشی‌گذاری در این حوزه باشند، سعی در ترجمه و مقرر سازی متون فقهی داشتند. قانونگذاری به عنوان مهم‌ترین وجهه حکومت‌مداری، تعیین خطوط حرکت و ترسیم نقاط توقف و تبیین بایدها و نبایدهای ملهم از ارزش‌های حاکم بر اجتماع است. اما سیاست‌گذاری به عنوان ترسیم نقشه راه، هدایت‌ورزی جریان‌های ارزش‌مدارانه‌ای است که مقررات‌گذاری بخشی از فرآیند آن محسوب می‌شود. از این‌رو، خط‌مشی‌گذاری در هر حوزه‌ای نیازمند دست یازیدن و تمرکز بر چارچوب‌های تعریف‌شده و تمسک بر تکنیک‌های تعریف‌شده‌ای است که در آن حوزه شناسایی شده است.

خط‌مشی‌گذاری زیست‌محیطی به عنوان حوزه جدیدی از موضوعات مورد مطالعه علم سیاست‌گذاری با لحاظ شرایط و

محیط زیست بالاتر از یک محیط جغرافیایی بوده و هرگونه خدشه بر آن، کلیت حقوق انسانی را دچار مخاطره خواهد کرد (ضیائی و همکاران ۱۳۸۸، قضیه سلاح‌های هسته‌ای، ۱۹۹۶، صص. ۳۵۷-۳۶۹). نمود محیط زیست به عنوان یک مسئله عمومی، تابعی از چینش و چگونگی رژیم سیاسی حاکم و سازمان حقوقی-اقتصادی آن است.

در این راستا، موضع نظام سیاسی-حقوقی در چند مورد باید روشن شود. الف) محیط زیست به عنوان بستری برای رشد اقتصادی و بنیانی برای رفاه و یا محیط زیست به عنوان یک ارزش و اعتبار فی نفسه؟ ب) محیط زیست سالم به عنوان یک حق اجتماعی و یا مفهومی اعتباری، فرعی و دست چندی؟ ج) چگونگی ورود یک موضوع به دایره سیاست‌گذاری نظام حقوقی، برخورد حاکمیتی و اصطلاحاً بالا به پایین بودن موضوع و یا برخاسته از افکار عمومی و خواست دسته‌جمعی؟

در واقع سیاست‌گذاری زیست‌محیطی برآیند توافق مثلث اقتصاد، محیط زیست و مردم «اجتماع» می‌باشد (Dmitri, 2011, p.71) و تا توافق واقعی بین این سه دسته ایجاد نشود، طراحی و اجرای سیاست زیست‌محیطی مشکل خواهد بود.

ویژگی‌های خاص حاکم بر زیست بوم، رعایت دوجانبه‌ای را می‌طلبد: از طرفی گره خوردن مسئله توسعه با مصائب زیست‌محیطی، انتشار ایده «توسعه پایدار» را جزو کلیدواژگان برنامه‌ها و نطق‌های سیاسیون قرار داده و بدین سبب، لحاظ نمودن همه شرایط و ویژگی‌های حاکم بر مسائل درگیر با محیط زیست را در فرآیند خط‌مشی‌گذاری زیست‌محیطی مهم کرده است و از طرف دیگر سیاست‌گذاری در این حوزه نیز نیازمند به‌کارگیری همه پتانسیل‌های علم سیاست‌گذاری و به‌کارگیری راهبردهای تعریف‌شده در بطن آن است.

۱-۱. سیاست‌گذاری مسائل عمومی و مسئله محیط زیست

آیا محیط زیست و مشکلات فراروی آن مسئله عمومی محسوب می‌شوند؟ جایگاه محیط زیست در الگوهای سیاست‌گذاری کجاست؟ در طبقه‌بندی مسائل عمومی مشکلات زیست‌محیطی در چه مرحله‌ای قرار می‌گیرند؟

محیط زیست بستر زندگی و حیات بشری است. تمامی نمودهای خارجی افعال انسانی و بروز همه استعدادهای بشری و به تبع آن عینیت‌بخشی به حقوق و خواسته‌ها در محیط پیرامونی انسان معنا می‌یابد. پس

حق به مثابه پایه و اساس نظام حقوقی در هر جامعه برخاسته از نظام ارزشی و انسان‌شناختی حاکم بر اجتماع تشکیل‌دهنده آن جامعه است. مجموعه‌های مدون قانونی به عنوان منشور بایدها و نبایدها از مجموعه این حق‌ها تشکیل شده است. ورود هر موضوعی به دایره حقوق و به تبع آن ورود به دایره واژگان قانونی، مستلزم عبور از دالان خواست عمومی و شکل گرفتن در قالب مقررات لازم‌الاجراست. تصمیم‌گیری در خصوص موارد سه‌گانه پیش‌گفته، در واقع به نوعی موضع‌گیری نظام سیاسی حاکم در خصوص موضوع محیط زیست می‌باشد. اولویت‌گذاری مسائل اقتصادی معمولاً نتیجه ولع به رشد اقتصادی و دستیابی به تولید ناخالص بیشتر است. در حالی که ارزش‌گذاری ذاتی محیط زیست ناشی از بلوغ سیاسی اجتماع و تعقل نظام حاکمیتی است و بالطبع بازخوردی از خواست عمومی در جامعه‌ای است که نگاه آن به حفاظت از محیط زیست واقعی است.

حق بر محیط زیست سالم به عنوان گونه‌ای از حقوق بنیادین بشری (حبیبی، ۱۳۸۲) و چگونگی ارزشیابی آن در نظام حقوقی، مستلزم بررسی حقوق اساسی و قوانین عادی در جامعه هدف است. در

جوامعی که داشتن محیط زیست سالم جزو حقوق شهروندی محسوب می‌شود، نهاد قانون‌گذاری در تدوین قوانین زیست‌محیطی و نظارت بر اجرای آن قوی‌تر عمل می‌کند (عبداللهی و فریادی، ۱۳۸۹، صص ۱۷۳-۴) و سیاست‌گذاری‌های تقنینی بر اساس ملاحظات زیست‌محیطی طراحی و تدوین می‌شوند، زیرا محیط زیست به عنوان دغدغه اجتماعی به شمار می‌رود. در حالی که در جوامعی که غبطه زیست‌محیطی جایگاه چندان قابل توجهی در برنامه‌های سیاستمداران و یا حتی مردم ندارد، مسئله محیط زیست نیز در دستور کار سیاست‌گذاری قرار نگرفته و یا به عنوان اولویت دست‌چندی مطرح شده و عموماً همیشه قربانی اهداف دیگر است (Burns, 2005, p.13). در مرحله بعد، چارچوب‌بندی نظام حقوقی و موضع‌گیری آن در خصوص محیط زیست قابل بررسی است. چگونه و با چه سازکاری مسائل زیست‌محیطی در دستور کار سیاست‌گذاری قرار می‌گیرند؟ آیا محیط زیست موضوعی حاکمیتی است و یا اینکه موضوع مربوط به تصدی‌های دولتی بوده و قابل واگذاری به بخش خصوصی می‌باشد. پاسخ به این سؤالات روشن‌کننده جایگاه محیط زیست به عنوان یک مسئله

ب) خطی‌مشی‌گذاری کلان و رعایت مسائل زیست‌محیطی

سیاست‌گذاری زیست‌محیطی به عنوان زیر مجموعه سیاست‌گذاری عمومی دولت، مجموعه‌ای هم‌گون و هماهنگ با سیاست‌های کلان حکومتی بوده که دغدغه اصلی آن مرتفع شدن مشکلات ناشی از مسائل زیست‌محیطی در عرصه فضای سیاسی و اجتماعی حاکم است.

خط‌مشی‌گذاری در حوزه‌های تحت سیطره قدرت سیاسی متنوع و عموماً ناهمگون است. در حالی که یک خط‌مشی در حوزه مسائل صنعت، اقتضای آن را دارد که سود اقتصادی و حداکثر بهره‌وری در طراحی آن خط‌مشی مد نظر قرار گیرد و بدین لحاظ به تولید حداکثری از کمترین منابع اندیشیده شود. در یک سیاست‌گذاری زیست‌محیطی رعایت غبطه محیط زیست اقتضای آن را دارد که سلامت محیط و طبیعت فدای تولید بیشتر نشود.

نکته اینجاست که سیاست‌گذاری کلان کشوری به گونه‌ای طراحی و اجرا شود که همه ملاحظات و نگرانی‌ها مد نظر قرار گیرد. توسعه اقتصادی قرین سلامت محیط طبیعی باشد. گسترش حوزه‌های فیزیکی تولید علم در کنار کیفیت‌افزایی باشد. ترویج تکنولوژی

عمومی در نظام سیاسی حاکم است. منتهی قبل از پاسخ به این سؤالات، نگاهی اجمالی به مفهوم شناسی سیاست‌گذاری زیست‌محیطی و خط‌مشی‌گذاری و تصمیم‌سازی حکومتی در حوزه محیط زیست مفید به نظر می‌رسد.

الف) مفهوم‌شناسی سیاست‌گذاری زیست‌محیطی

خطی‌مشی‌گذاری عمومی دولت در حوزه محیط زیست، در واقع مجموعه اقدامات سیاستی و حکومتی در حوزه‌های تقنینی، اجرایی و قضایی است که با هدف حفاظت و بهره‌برداری از محیط زیست و با رعایت اصل توسعه پایدار صورت می‌گیرد. در واقع، سیاست زیست‌محیطی به عنوان بخشی از سیاست عمومی دولت را می‌توان تصمیمات رسمی یا اعلام‌شده توسط سازمان‌های دولتی به شمار آورد که به وسیله مرجع عالی سیاست‌گذاری تدوین و عموماً در قالب قوانین لازم‌الاجرا نمود پیدا کرده و در نهایت از سوی دستگاه‌های دولتی و یا سازمان‌های بخش خصوصی اجرا می‌گردند و متعاقباً توسط مراجع نظارتی رصد می‌شوند و مورد ارزیابی قرار می‌گیرند.

همگام با فرهنگ‌سازی استفاده از آن بوده و در یک کلام همه خواست‌های عمومی و سیاست‌های دولتی در دو کفه ترازو و در تعادل و بسامانی باشند. ناگفته پیداست که سیاست‌گذاری در هر حوزه، مستلزم شناخت بایسته‌های مستتر در جغرافیای فکری و اصول و فروض علمی آن حوزه است.

۱-۲. محیط زیست در حوزه حقوق عمومی

آیا خطی‌مشی زیست‌محیطی به مثابه یک تصمیم‌عادی و روزمره حکومتی تلقی می‌گردد؟ آیا هر تصمیم سیاسی در خصوص محیط زیست نوعی سیاست‌گذاری محسوب می‌شود؟ پاسخ به این سؤالات مستلزم شناسایی ارتباط این مقوله با مفاهیم حقوقی-سیاسی است.

ورود سیستم سیاسی به عرصه محیط زیست و ساخت سیاست‌های زیست‌محیطی مستلزم شناخت موضوع محیط زیست و ارتباط آن با دیگر مقولات مرتبط با فعالیت‌های دولت است. اینکه محیط زیست یک موضوع صرفاً مربوط به حقوق عمومی و یا به بیانی حاکمیت‌محور باشد و یا قابل تصدی توسط بخش خصوصی و یا اینکه واجد هر دو عنوان باشد، نوع و جنس تصمیم‌سازی در این عرصه را تحت‌الشعاع

قرار خواهد داد. سیاست‌گذاری در عرصه محیط زیست بیشتر مبتنی بر رویکرد حل مسئله می‌باشد و بنابراین خطی‌مشی طراحی شده برای این مقوله می‌بایست مبتنی بر واقعیات زیست‌محیطی باشد، وگرنه سیاست تدوین‌شده کارایی لازم برای ارائه راهکار مسئله را از دست خواهد داد.

الف) محیط زیست به مثابه موضوعی حاکمیت‌مدار یا تصدی‌پذیر

در گسترده‌ترین معنا، حکومت کردن، حکمرانی یا کنترل دیگران است. پس حکومت می‌تواند هر گونه سازوکاری را که از طریق آن، حکومت حفظ می‌شود، اتخاذ کند و مشخصه اصلی آن توانایی در تصمیم‌گیری‌های دسته‌جمعی و توان اجرای این تصمیمات است (هیوود، ۱۳۸۷، ص ۲۲). افعال منتسب به شخصیت حقوقی دولت که برخاسته از اقتدار بلامنازع آن است، به گونه‌ای نموداری از مفهوم حکمرانی و عینیتی از واژه حکومت است.

واژه‌های حاکمیت و قدرت عمومی، تعبیرهای گوناگون از یک واقعیت اساسی است: دولت صلاحیت و اختیار دارد که اراده خود را چه در مقام اداره کشور و چه در مقام وضع و اجرای قانون بر اشخاص و سایر سازمان‌های اجتماعی و صنفی تحمیل کند

مطالب پیش گفته امری است که به جهت ارتباط تنگاتنگ خود با مطامع و سرنوشت عموم در جایگاه امور حاکمیتی جای می‌گیرد. آن‌گونه که قانونگذار ایرانی نیز در تعریف امور مربوط به حاکمیت، موضوع حفظ محیط زیست و منابع طبیعی را به دلیل قرار گرفتن در حوزه اقتدار و تعلق داشتن به خواست عمومی یک امر حاکمیتی قلمداد کرده است. در این راستا، ماده ۷ قانون مدیریت خدمات کشوری چنین مقرر می‌دارد که: امور حاکمیتی آن دسته از اموری است که تحقق آن موجب اقتدار و حاکمیت کشور است و منافع آن بدون محدودیت شامل همه اقشار جامعه گردیده و بهره‌مندی از این نوع خدمات موجب محدودیت برای استفاده دیگران نمی‌شود، از قبیل ... حفظ محیط زیست و حفاظت از منابع طبیعی و میراث فرهنگی.

ب) از انتخاب عمومی تا حکمرانی مطلوب: رویکردهای نوین در سیاست‌گذاری

سیاست‌گذاری در عرصه عمومی فارغ از قید و بند مطالعه نهادها و ساختارهای سیاسی، که موضوع علم سیاست است، مستلزم شناخت و بهره‌گیری از داده‌های دیگر علوم نیز می‌باشد. زیرا مفاهیم مستتر

(کاتوزیان، ۱۳۸۶، ص. ۱۸۶). در این میان، دولت به عنوان بروز خارجی حکومت، عهده‌دار مدیریت و هدایت جریان‌های عمومی و راهبری اموری است که حیات اجتماع سیاسی به بقای آن امور بسته است؛ اموری که شیرازه و کلیت حیات سیاسی یک اجتماع را به هم بسته است. محیط زیست به عنوان بستر حیات و تعالی بشری، زمینه‌ساز بروز استعدادها و به تبع آن فرآهم آوری حقوق انسانی و تمتع از دیگر مواهبی است که در اختیار نوع انسان قرار گرفته است. بدین لحاظ از سنخ اموری است که به لحاظ ارتباط با عامه مردم در دایره مسائل عمومی قرار می‌گیرد و دولت به نمایندگی از حاکمیت آن را مدیریت می‌کند.

هرچند لزوم توجه به محیط زیست و کنترل آن، مشارکت نهادهای غیردولتی را نیز می‌طلبد و در نهایت امر، تجمع اراده عمومی شامل نهادهای عمومی، خصوصی، سازمان‌های مردم نهاد و خود مردم زمینه‌ساز اجرای سیاست‌های زیست‌محیطی است، اما اینکه موضوع محیط زیست و مدیریت بر آن امری حاکمیتی و یا از نوع تصدی‌گری و قابل واگذاری به بخش غیردولتی باشد، مسئله‌ای است که نیازمند واکاوی نظام سیاسی هر کشور است. در تئوری، محیط زیست با لحاظ

در سیاست‌گذاری و مبانی شکل‌گیری خطی‌مشی عمومی نظیر حاکمیت، قدرت سیاسی، سازمان، نگرش اقتصادی، مقررات‌گذاری و غیره عرصه مطالعه دیگر علوم نیز هستند.

از این رو با گذشت زمان و شناخت پیچیدگی‌های عرصه عمل عمومی و زایش ایده‌ها و نظریات جدید در عرصه علوم انسانی و اجتماعی، در گفتمان خطی‌مشی‌گذاری عمومی نیز تحولاتی ایجاد و بسط یافته است. سیاست‌گذاری در عرصه محیط زیست به عنوان گونه‌ای از اعمال حاکمیت، تلفیقی از مجموعه علوم زیست‌محیطی، مدیریت، سیاست و حقوق می‌باشد که در چارچوبه سیاست‌گذاری عمومی دولت، طراحی و عملیاتی می‌شود. لذا گریزی از شناخت و تطبیق رویکردهای نوین ارائه‌شده در زمینه سیاست‌گذاری عمومی و مقابله آن با خطی‌مشی‌گذاری زیست‌محیطی نیست.

تأثیر تصمیمات اقتصادی بر کیفیت محیط زیست، موضوع علم اقتصاد محیط زیست است، اما در عرصه سیاست‌گذاری عمومی بررسی مسئله انتخاب عمومی به عنوان نظریه‌ای اقتصادمحور که سیاست را برخاسته از انتخاب افراد می‌داند، مهم جلوه می‌نماید.

در دهه‌های اخیر تأثیر رشد اقتصادی بر کیفیت محیط زیست توجه بسیاری از اندیشمندان را به خود جلب کرده است. نیم‌نگاهی به پیشینه این موضوع نشان می‌دهد که تا اواسط دهه ۱۹۹۰ بیشتر مطالعات انجام‌شده در این رابطه با تأکید بر دو متغیر درآمد و تخریب زیست‌محیطی بوده که در این خصوص برای متغیر درآمد (عمدتاً) تولید ناخالص ملی و برای میزان تخریب محیط زیست نیز یکی از آلودگی‌ها لحاظ شده است (پژویان، ۱۳۸۹، ص. ۱۸۳). نظریه انتخاب عمومی در واقع مطالعه سیاست بر پایه اصول اقتصادی است. این نظریه از همان اصولی استفاده می‌کند که اقتصاددانان برای تحلیل کنش‌های مردم در بازار استفاده می‌کنند (ملک محمدی، ۱۳۸۶، ص. ۲۰۶). در واقع، فرد و پلورالیسم اجتماعی در این دیدگاه مبنای تئوری‌سازی بوده و دولت، تنها به عنوان ابزار پاسخ به تقاضای اجتماعی شناخته می‌شود. در دیدگاه انتخاب عمومی، کالای عمومی بسان کالای خصوصی تقسیم‌پذیر بوده و سازمان عمومی دولت به جای آنکه وابسته به اقتدار مرکزی و مدیر بلامنازع باشد، پاسخگوی نیازهای فردی خواهد بود. در این فرآیند، محیط زیست به عنوان کالای در دسترس و همگانی شناخته

غالب راهبردهای اجرای خطی مشی و برنامه‌ریزی‌هاست (شریف زاده، ۱۳۸۲، ص. ۹۵). حکمرانی مطلوب در شعاع حاکمیت قانون و تنیده با مفهوم توسعه پایدار است. به بیانی، لازمه حکمرانی خوب، چارچوب‌سازی قانونی و نظم سیاسی است و توسعه پایدار، دور نمای حاکمیت قانونی و بایسته یک سیاست‌گذاری مطلوب است. مشارکت مردم در سیاست‌سازی حکومتی، جدیت آنها در اجرا و نظارت بر سیاست‌ها را در پی خواهد داشت. لذا عناصر متشکله یک حکمرانی مطلوب، بسته به چگونگی و اندازه مشارکت مردمی خواهد بود. مشارکت مبتنی بر حق برابر هریک از شهروندان، هم در فرآیند اجرایی اهداف، سیاست‌ها، برنامه‌ها و قوانین صورت می‌گیرد و هم در فرآیند تعیین و تشخیص اهداف و سیاست‌ها می‌تواند مورد توجه قرار گیرد (زارعی، ۱۳۸۰، ص. ۱۲۶). محیط زیست و تصمیم‌سازی در خصوص آن یک رابطه و معادله دو طرفه بین مردم به عنوان فرمانبران و دولت و نظام حاکمیتی به عنوان فرمانروایان را می‌طلبد. حاکمیت ناچار است در راستای حکمرانی مطلوب، که توسعه پایدار یکی از شقوق و شاخصه‌های آن است، مشارکت عمومی را به عنوان مهم‌ترین لازمه و بایسته به کار گیرد. مردم نیز در راستای

می‌شود که در سایه رفتارهای اقتصادی و خواسته‌های عمومی قرار گرفته و دولت به عنوان عنصر در خدمت عموم، می‌بایست در جهت دستیابی عموم به این ارزش، اقدامات مقتضی را انجام دهد. طرفداران نظریه انتخاب عمومی معتقدند مردم باید به عنوان حداکثرکنندگان منافع منطقی، در همه ابعاد رفتاری در نظر گرفته شوند (هاولت، ۱۳۸۰، ص. ۳۲). لذا بر این اساس سازکارهای سازمانی و کنترل متمرکز رد شده و ساختارهای غیر متمرکز، تخصصی و کوچک باید مد نظر قرار گیرد.

براین اساس، محیط زیست به عنوان یک واحد اقتصادی و قابل تقویم در نظر گرفته می‌شود که ارزش ذاتی آن بر اساس خواسته‌های عمومی و در مقابله با «سودمندی اقتصادی» حاصل از فعالیت‌های اقتصادی سنجیده می‌شود. موضوع حکمرانی خوب با هدف دستیابی به توسعه پایدار انسانی مطرح شد که در آن بر کاهش فقر، ایجاد شغل و رفاه پایدار، حفاظت و تجدید حیات محیط زیست تأکید می‌شود. حکمرانی خوب شامل طیف وسیعی از ساخت مفاهیمی چون توسعه پایدار، توسعه روستایی و شهری و پیشرفت اقتصادی و اجتماعی با رویکرد مشارکتی و شفافیت و به موازات ویژگی‌های

فراهم‌آوری محیطی مطلوب برای زیستن می‌بایست در راستای ساخت سیاست‌ها و اجرای آنها مشارکتی فعالانه داشته باشند. مطلوبیت یک سیاست بیشتر از آنکه توصیفی لغت‌شناسانه باشد، موقعیتی است که در دیدگاه گروه‌های هدف دارد. مقبولیت جمعی نشانگر هوشمندی خط‌مشی و هدف‌نگری خط‌مشی‌گذار است. در عرصه حقوق بین‌الملل محیط زیست نیز امروزه تأکید بر مردم‌سالاری مشارکتی و استفاده از پتانسیل تعامل افراد در حل مسائل و مشکلات زیست‌محیطی، به منظور جبران کاستی‌های حقوق بین‌الملل مورد تأکید قرار گرفته، به‌گونه‌ای که در اسنادی چون فصول هشتم، بیست و سوم تا بیست و نهم دستور کار ۲۱ (Agenda 21, 1992) و در کنوانسیون آرهوس مربوط به دسترسی به اطلاعات، مشارکت عمومی در تصمیم‌گیری و دسترسی به عدالت در موضوعات زیست‌محیطی (Aarhus Convention, 1998). به تصریح به این امر توصیه شده است.

نتیجه انعکاس مسائل از سوی سازمان‌های عمومی و یا مردم است و سیاست‌های اتخاذی نیز با لحاظ محظورات مترتب بر محیط زیست با محدودیت‌ها و فرآیندهایی همراه است که این نوع خط‌مشی‌گذاری را از بعضی تصمیمات به ظاهر سیاستی متمایز کرده و در نتیجه شناخت آن را ضرورت بخشیده است. سیاست‌گذاری در حوزه محیط زیست بسته به نوع نظام سیاسی حاکم و شدت وضعف دغدغه‌های محیط زیستی در مطلوب‌ها و آرمان‌های سیاست‌گذاران شکل و چارچوبه متمایزی به خود خواهد گرفت، اما روش‌ها و سازکارهای ورود مسائل و خروج سیاست‌ها که موضوع مطالعه علم سیاست‌گذاری است در اصل نمی‌بایست تفاوتی داشته باشد. به دیگر سخن، اصولاً سیاست‌گذاری در معنای اصیل خود رعایت شرایط و فرآیندهایی است که نادیده گرفتن آنها خروج موضوعی از موضوع خط‌مشی‌گذاری بوده و سیاست را به دور از معیارهای علمی خواهد کرد.

۲. راهبردهای سیاست‌گذاری زیست‌محیطی

سیاست زیست‌محیطی خروجی کار خط‌مشی‌گذاران این عرصه است. ورود مسائل زیست‌محیطی به جریان سیاست‌گذاری،

۲-۱. تنظیم دستور کار سیاست‌گذاران

اولین مرحله در ساخت سیاست‌های زیست‌محیطی، چگونگی شناسایی، انعکاس و ورود مسائل به اتاق فکر سیاست‌گذاران

همه مشکلاتی هستند که وجهه عمومی داشته و در سطح کلان، بروز آنها باعث اختلال در زندگی عموم مردم می‌شوند. در دیدگاهی جزء و خردتر مشکلات منطقه‌ای و بخشی نیز هرچند به ظاهر جنبه کلی ندارند، ولی به‌لحاظ به خطر افتادن کلیت محیط زیست به عنوان یک مسئله عمومی شناخته می‌شوند.

مرگ مرجان‌های خلیج فارس به دلیل ورود مواد نفتی و عبور لوله‌های انتقال گاز، نابودی دریاچه ارومیه، آتش‌سوزی‌های متعدد جنگل‌های گلستان، نشت نفت در خلیج مکزیک، پدیده جوی النینو و به‌هم‌ریختگی فصول در جنوب شرق آسیا، وقوع پی در پی سونامی در سواحل ژاپن، اثرات هورمونی جیوه بر لک‌های سپید سرلیناکایی و تغییر میل جنسی در آنها همه می‌توانند موضوعات سیاست‌گذاری بخشی در حوزه محیط زیست باشند. آنچه در همه این موارد مشهود است، این که محیط‌زیست در معرض تهدید و یا دچار آسیب شده و مشکلات ناشی از این آسیب‌ها به عنوان «مسئله» عمومی شناخته شده است. به این معنا که حکومت به نمایندگی از اراده جمعی با شناسایی هرکدام از این مشکلات سعی خواهد کرد با اتخاذ تدابیری راه حلی برای

است. در این بین، باید دید آیا مشکل و مسئله زیست‌محیطی جنبه عمومی دارد؟ آیا اهمیت مسئله به حدی هست که در دستور کار سیاست‌گذاری قرار گیرد؟ آیا فوریت امر اقتضای آن را دارد که تدوین سیاست زیست‌محیطی در اولویت‌کاری سیاست‌گذاری قرار گیرد؟ سیاست زیست‌محیطی می‌بایست در حوزه فرابخشی و کلان تهیه گردد و یا خط‌مشی بخش - محور برای حل مسئله کفایت می‌کند؟ سیاست‌گذاری کلان مستلزم سیاست‌گذاری خرد نیز هست؟ آیا مجری سیاست نیز در راستای اجرای آن می‌تواند خط‌مشی‌های فرعی تدوین نماید؟

الف) مسئله‌یابی زیست‌محیطی

گفته شد مسائل و مشکلاتی در دستور کار و برنامه سیاست‌گذاری قرار می‌گیرد که جنبه عمومی داشته باشد. یعنی زندگی عموم مردم، تحت تأثیر بروز مشکل مختل گردیده و بدین سان مسئله پیش‌آمده به عنوان مشکل عمومی شناخته شده باشد. آلودگی هوا، آلودگی صوتی، آلودگی خاک، آب، آلودگی ناشی از پساب‌های صنعتی و بیمارستانی، پسماندهای خشک و غیرقابل بازیافت، بیابان‌زایی و جنگل‌زدایی، انقراض گونه‌های وحشی، مرگ مرجان‌های دریایی

موضوع بیابد. البته تدبیر و راه حلی که بتواند در حد امکان مشکل زیست‌محیطی را مرتفع نماید و در ضمن از تکرار آن جلوگیری نماید. ناگفته پیداست آنچه ماهیت راه حل‌ها را تشکیل می‌دهد، حاصل کار نیروهای کارشناسی و متخصص خواهد بود. به بیان دیگر، بحث ما در این نوشتار بحث شکلی و صلاحیتی دولت است و بحث در ماهیت راه حل‌ها به لحاظ گوناگونی (که متأثر از سیاست‌ها خواهند بود) و فنی بودن آنها خارج از حوصله این نوشتار است.

ب) انعکاس مسائل به سازمان‌های عمومی و تنظیم دستور کار سیاست‌گذاری

سیاست‌گذاران را باید هوشیار کرد! پیکره دولت آنقدر بزرگ و مسائل درگیر با آن به قدری پیچیده است که تمام توان سیاست‌ورزان و خط‌مشی‌گذاران صرف امور دیوانی می‌گردد و تنها تعداد محدودی از مسائل شانس آن را دارند که در دایره دید و توجه دولت مردان قرار گیرند، پس «مسئله» را باید نمایاند.

البته آن قسمت از دستگاه دیوانی دولت که درگیر با موضوع محیط زیست است، به راحتی می‌تواند تنگناها و مشکلاتی را که جنبه عمومی داشته و کلیت محیط زیست را

خداشه‌دار کرده‌اند، شناسایی و به مبادی ذی‌ربط و سازمان‌های ستاد اعلام نمایند تا مشکلات و مسائل ناشی از آن را بررسی کنند و جهت سیاست‌گذاری به نهاد خط‌مشی‌گذار ارائه گردد. طراحی نظام ارجاع مسئله و مدل‌های انعکاس مشکلات، نیازمند توجه نظام حقوقی و پیش‌بینی راه‌های قانونی در این خصوص است. بدیهی است که در نظام‌های مردم‌سالار، راه‌های اعلام مسئله به مراتب آسان‌تر بوده و به دلیل نقش پررنگ افکار عمومی در شکل‌گیری هنجارهای اجتماعی، نظام سیاسی حاکم نیز در پی خواست عمومی مسائل را زودتر در دستور کار سیاستی خود قرار می‌دهند.

مشکلات زیست‌محیطی اگر در حدی باشند که جنبه عمومی پیدا کرده و یا گنجایش آن را داشته باشند که در آینده مشکل‌ساز باشند، در کنار دیگر مسائل مربوط به حوزه عمومی تحت اقتدار حاکمیت، قابلیت اداره و مدیریت را خواهند داشت. پس در مرحله انعکاس مسائل زیست‌محیطی به اتاق فکر خط‌مشی‌گذاران این حوزه، موضوع قابل توجه مشخص کردن نحوه و چگونگی این اعلام است.

آیا اعلام فقط از طریق عناصر و ارکان دولتی صورت می‌گیرد؟ نقش افکار عمومی

نظر، خط‌مشی‌گذاری به عنوان یک تسمه نقاله کار می‌کند که در آن مشکلات، ابتدا به عنوان یک مسئله مورد توجه قرار می‌گیرد، دوره‌های مختلف عمل بررسی می‌شود و خط‌مشی‌ها تعیین می‌گردد و توسط کارگزاران اجرا، ارزیابی و شاید تغییر می‌یابد و سرانجام بر اساس موفقیت یا شکست آنها پایان می‌یابد.

در این دیدگاه، دستور کار فهرستی از موضوعات و مسائلی است که مقامات دولتی توجه بسیار زیادی را به آن در یک مقطع زمانی مبذول می‌دارند (پلی‌استر و جی‌آر، ۱۳۸۷، ص. ۵). فهرست سیاست‌گذاری‌های کلان حکومتی از سیاهه همین مسائل عمومی ساخته می‌شود که بخشی از آن می‌تواند مسائل مربوط به محیط زیست باشد. در واقع دستور کار سیاست‌گذاری کلان، از مجموعه مسائل بسیار مهم تشکیل می‌شود و دستور کار سیاست‌گذاری زیست‌محیطی (به عنوان بخشی از سیاست‌گذاری کلان حکومتی) از مجموع مسائل و مشکلات زیست‌محیطی ساخته می‌شود که رسیدگی، اتخاذ تصمیم و سیاست‌گذاری در خصوص آنها ضرورت دارد.

البته اگر موضوعی به عنوان مسئله، شناسایی شد، ولی در دستور کار

در چه حد است؟ آیا ورود و اعلام از طریق رسانه‌های گروهی تأثیرگذار است؟ تأثیر لابی‌ها و گروه‌های فشار زیست‌محیطی در دستورگذاری خط‌مشی چه میزان است؟ نقش نخبگان و مطلعین محیط زیست اعم از طبیعت‌شناسان و حقوقدانان در این فرآیند به چه میزان است؟ آیا تفاوت دیدگاه‌ها و تضاد نگرش‌ها به مقوله مسائل زیست‌محیطی، در نحوه پذیرش آنها تأثیرگذار است؟ مشکلات و مسائل به طور مستمر بازبینی می‌شوند؟ به بیانی آیا مشکل مقطعی است یا اثرات زمانی فراوانی دارد؟

از هزاران نیاز و درخواستی که مردم برای اقدام دولتی دنبال می‌کنند فقط تعداد کمی توجه جدی دولت را به خود جلب می‌کنند. مسائلی که توجه جدی سیاست‌گذاران را به خود معطوف می‌کنند، دستور کار سیاستی را تشکیل می‌دهند (اشترین، ۱۳۸۶، ص. ۳۰). برنامه اقدام^۲، فهرست فعالیت‌های ستاره‌داری است که حاکمیت در راستای مدیریت کلان خود قصد دارد به اجرا درآورد؛ اولویت‌هایی که در صحنه اجتماع، تمشیت و چاره‌اندیشی برای آنها ضرورت دارد و سیاست‌گذاری در ساحت آنها امری ضروری است. در واقع با لحاظ این

سیاست‌گذاری قرار نگرفت، به معنای بی‌تأثیری و یا عدم اهمیت آن مسئله نیست. «مسائل خارج از الویت» طبق همان برنامه کاری از قبل تنظیم‌شده، توسط ارگان‌های مربوط و در زمان معین خود انجام می‌شود. اولویت‌گذاری مسائل باعث آن می‌شود که بعضی از مشکلات از دایره دستور کار دولتی خارج بمانند و متعاقباً طی همان پروسه‌ای که «مسئله» در دستور کار و برنامه اقدام قرار گرفت، مسائل مستحدثه و جدید نیز این امکان را بیابند که وارد گردونه سیاست‌گذاری شوند.

۲-۲. مدل‌های سیاست‌گذاری در حوزه محیط زیست

یکی از تکنیک‌های رایج در سیاست‌گذاری عمومی استفاده از روش مدل‌سازی است. مدل در واقع قالب‌سازی فرضیه ذهنی برای ارائه نظریه و راهکار پیشنهادی جهت حل مشکل است که با سازکارهای خود، مسئله را ملموس و راهکار را قابل فهم می‌نماید. یک مدل، تعریفی آزمایشی است که با داده‌های موجود در مورد موضوعی مشخص سازگاری دارد و به عبارت دیگر، مدل نمایش ساده‌شده بعضی از جنبه‌های دنیای واقعی است. این نمایش ساده به ما کمک می‌کند که بتوانیم

موضوعات پیچیده را بهتر درک کنیم. مدل‌های قابل استفاده و کاربردی در عرصه سیاست‌گذاری زیست‌محیطی با توجه به شرایط مترتب بر محیط زیست، الزاماً می‌بایست ساده بوده و به صورت کمی، فروض ذهنی سیاست‌گذار را بیان نماید. از طرفی مدل، خط‌مشی اتخاذی را باید بدون ابهام و فارغ از پیچیدگی، شرح داده و تمامی راه‌های وصول به هدف را توضیح دهد. در این صورت است که می‌توان مدل اتخاذی جهت تبیین خط‌مشی زیست‌محیطی را به عنوان سازکاری پویا در تشریح و پیش‌بینی سیاست به کار گرفت. از طرفی مدل، حاصل سیاست‌ورزی و چگونگی راهبرد سیاست‌گذار در حل مسئله است. پس نمی‌توان به طور قطع مجموعه‌ای از مدل‌ها را به عنوان مدل‌های کاربردی در حوزه سیاست‌گذاری زیست‌محیطی مشخص نمود. چنان‌که وجه تسمیه مدل‌ها نیز برگرفته از استراتژی‌های نهفته در دل آنهاست و سیاست‌گذار نیز با لحاظ شرایط محیطی و چگونگی مسئله مستحدثه با اتخاذ تکنیک‌های سیاست‌گذاری اقدام به طراحی مدل می‌نماید. مدل عقلانیت محدود، مدل مجموعه فرآیندی مختصر (Collingridge, & Douglas, 1984) مدل مجزای توسعه‌ای، مدل مثلث آهنین، مدل

می‌یابد و در نهایت اینکه دولت اعمال اجبار را در جامعه در انحصار خود دارد و قادر است ناقضان سیاست‌ها را به جزای خود برساند.

متعاقب مطالعه نهادهای مؤثر در سیاست زیست‌محیطی و شناخت تأثیر آنها، پیشنهادها در تغییر رویه‌های اتخاذی از سوی نهادها، تغییر ارکان سازمانی در جهت افزایش کارایی، جایگزینی سازمان و یا نهاد دولتی دیگر قابل بررسی است. همچنین در مدل نهادی ضمن تبیین نقش و جایگاه سازمان‌های دولتی در فرآیند سیاست‌گذاری زیست‌محیطی، چگونگی اجرای سیاست و ارزیابی نهایی آن مشخص می‌شود.

اینکه نهاد مجری، سازمان اختصاصی زیست‌محیطی است و یا مجموعه‌ای از نهادهای دولتی در اجرای خط‌مشی زیست‌محیطی نقش ایفا خواهند کرد؟ کانون تصمیم‌گیری و ساخت خط‌مشی‌های اجرا در کدام نهاد مستقر خواهد بود؟ اولویت‌های اجرا چگونه مشخص و طراحی راهبردهای حل مسئله به چه نحو مدیریت شده و دستگاه‌ها به چه میزان در انتخاب راهکار استقلال خواهند داشت؟ آیا مرجعی برای رصد فعالیت‌ها و انطباق آنها با سیاست‌های اتخاذی تعریف شده است؟

خوشه‌های قدرت، مدل مشارکت عمومی (Bruce, 2002)، مدل خردگرایی کامل، مدل آنارشی سازماندهی شده (Collingridge, & Douglas, 1984) همگی حاصل مهندسی فکری سیاست‌گذاران عمومی در ارائه مدلی کاربردی در حل مسائل عمومی است. مدل‌های پیشنهادی که در ادامه می‌آید، با رویکرد پیش‌گفته سعی در ارائه راهکار و عینی‌سازی آنها در حوزه مسائل و مشکلات زیست‌محیطی دارد.

الف) مدل نهادی: سیاست‌گذاری زیست‌محیطی به مثابه یک بازده نهادی

تأکید بر نقش مهم و کلیدی سازمان‌ها و نهادهای دولتی در طرح‌ریزی و اجرای سیاست‌های زیست‌محیطی همان‌گونه که در مطالب پیش‌آمد، به دلیل خاصیت حاکمیت‌مداری محیط زیست، تولید حکومت بر این بخش از عرصه عمومی و استفاده از اهرم اقتدار عمومی است.

لذا در مرحله اول منطق حکم می‌کند که فرآیند سیاست‌سازی و تبیین قواعد بازی، حول محور سازمان‌های دولتی شکل بگیرد. نهادهای عمومی به سیاست عمومی سه ویژگی می‌دهند: ابتدا به سیاست‌ها مشروعیت می‌بخشند. دوم سیاست‌های دولت فراگیر است و به همه مردم جامعه اشاعه

مرجع تفسیر و تأویل سیاست‌ها، دستگاه مجری سیاست است؟ و اینکه آیا خود دستگاه مجری در خصوص برداشت‌های خود از سیاست و نحوه عمل خود تصمیم‌گیری خواهد کرد. این سؤالات روشن‌کننده موضع نظام سیاسی در خصوص نحوه به‌کارگیری نهادهای سیاسی در جریان سیاست‌گذاری زیست‌محیطی است.

ب) مدل اقتصاد سیاستی: خط‌مشی‌گذاری زیست‌محیطی در سایه تئوری‌های اقتصادی

یکی از مهم‌ترین فازهای سیاست عمومی، بخش اقتصادی آن است. مرحله اجرا در سیاست‌گذاری‌های اقتصادی دولت از اجرا در سایر بخش‌های دیگر از منظر اقتصاددانان بسیار متفاوت است. این تفاوت، از وجود دو مؤلفه اساسی هزینه و سود در فعالیت‌های اقتصادی است (توسلی، ۱۳۸۷، ص ۵۴). تحلیل هزینه و سود در خصوص برنامه‌های کلان دولتی، انتخاب را به دنبال خواهد داشت؛ انتخابی که از ورای آن حداکثر نفع اجتماعی در قبال کمترین خسارات عاید خواهد شد (Eyckmans, Meynaerts & Ochelen, 2004, p. 4). در واقع ارزش‌گذاری مادی محیط زیست وسیله‌ای برای انتخاب منافع است.

سیاست عدم مداخله دولت در اقتصاد و یا نظارت و کنترل امور به صورت غیر مستقیم نشئت گرفته از این سیاست می‌باشد. در خصوص سیاست‌گذاری در حوزه محیط زیست نیز این مدل قائل به عینی‌سازی عوائد حاصل از محیط زیست و تحلیل آن در چارچوب مفاهیم هزینه و سود می‌باشد. به طور مثال، وقتی در مورد اجرای یک سیاست زیست‌محیطی تردید حاصل گردیده و موفقیت آن مشکوک باشد، بهترین اقدام شاید توقف سیاست باشد.

سیاست‌های زیست‌محیطی از آن جهت که در دل اجتماع رقم خورده و محیط اجرای آنها نیز ساحت اراده و خواست عمومی است، نیازمند رفتارشناسی توده اجتماعی است. در پس انتخاب مردم معمولاً تحلیل‌های اقتصادی نهفته است. سیاست زیست‌محیطی در این فضا وقتی به موفقیت خواهد رسید که در دید توده اجتماعی، منفعت کسب‌شده حاصل از اجرای سیاست، قابل توجه باشد. ممکن است اتخاذ یک سیاست زیست‌محیطی در راستای حفظ یک ارزش بالقوه زیست‌محیطی مستلزم مصرف هزینه گزافی باشد. با این حال، صرف هزینه زیاد و مصرف بودجه کلان دولتی در راستای اجرای سیاست لزوماً موفقیت سیاست

۳. نظام حقوقی ایران و مسئله سیاست‌گذاری زیست‌محیطی

همان‌گونه که در مقدمه بحث نیز گفته شد، موضوع این مقاله مفهومی دو وجهی خواهد داشت: از یک سو، این مسئله قابل بررسی است که آیا در نظام حقوقی ایران موضوع سیاست‌گذاری زیست‌محیطی به رسمیت شناخته شده است؟ و از سوی دیگر، این مسئله قابل بحث است که با لحاظ مواد خام سیاستی موجود (سیاست‌های کلی، قوانین برنامه و حتی قوانین بودجه‌ای) و در دوران گذار به سوی شکل‌گیری یک سیاست‌گذاری مطلوب زیست‌محیطی، چه اقداماتی را می‌توان در راستای مدیریت مسائل و حل مشکلات زیست‌محیطی و تدوین سیاست‌های زیست‌محیطی انجام داد؟ موارد اعلامی در نظام حقوقی ایران که بعضاً با عناوینی چون سیاست‌های کلی بخش محیط زیست در قالب سیاست‌های کلی نظام، موارد اعلامی در برنامه‌های توسعه، سند چشم‌انداز توسعه، الگوی اسلامی-ایرانی توسعه شناخته می‌شوند، آیا واجد عنوان سیاست‌گذاری می‌باشند؟ و در نهایت در دوران گذار به سوی اتخاذ یک خط‌مشی‌گذاری زیست‌محیطی مبتنی بر تکنیک‌های تعریف‌شده در محیط

زیست‌محیطی را در پی نخواهد داشت (Lyn, 2002, p12). در این راستا، مادی‌سازی عوائد ناشی از مواهب زیست‌محیطی باعث ایجاد دغدغه در ذهن سیاست‌ورزان و تشویق عموم به اجرای سیاست زیست‌محیطی می‌شود. ایجاد انگیزه برای سرمایه‌گذاری مالی بخش خصوصی در توسعه و نگهداری مواریث زیست‌محیطی در کنار مشخص کردن حوزه دخالت دولت در فعالیت‌های اقتصادی آلوده‌ساز محیط زیست، باعث می‌شود که ارکان اقتصادی دولت ضمن پایبندی به رعایت مسائل زیست‌محیطی در فعالیت‌های اقتصادی و تولیدی، محیط زیست را به عنوان یک ارزش اقتصادی محسوب کرده و فعالیت‌های تخریبی را به عنوان ضرر مالی شناسایی کنند.

از طرفی ایجاد محدودیت‌های مالی و اقتصادی مانند وضع مالیات بر فعالیت‌های مخرب زیست‌محیطی (Lawrence, 1998, p.280). نیز می‌تواند در عین اینکه عاملی بازدارنده تلقی می‌شود، مشوقی برای فعالیت‌های همساز با محیط زیست تلقی شود.

سیاست‌گذاری عمومی، چه فعالیت‌هایی قابل تصور خواهد بود؟ آیا مجموعه برنامه‌ها، سیاست‌ها، قوانین و مقررات طراحی‌شده در نظام حقوقی کنونی قابل استفاده خواهد بود؟

۱-۳. جایگاه سیاست‌گذاری زیست‌محیطی در نظام حقوقی ایران

نظام حقوقی هر کشور بهترین نمایه وضعیت سیاست‌ورزی، سیاست‌سازی و سیاست‌گذاری در آن کشور است. سیاست‌گذاری عمومی نظام سیاسی هر کشور در ساحت نظام حقوقی آن کشور تبلور یافته و شاخصه‌ها و شاکله‌های مورد نظر نظام سیاسی و چارچوبه‌های حقوقی لازم جهت تمشیت امور عمومی به مدد سازوکارهای تعریف و تعبیه‌شده در بطن نظام حقوقی امکان‌پذیر خواهد بود.

نظام حقوقی ایران نیز در موارد مختلف و به اشکال گوناگون نسبت به موضوع محیط زیست موضع‌گیری کرده و عمدتاً با قانون‌گذاری در خصوص مسائل مربوط به آن، تدابیری را برای حل مشکلات و مدیریت بر محیط زیست پیش‌بینی کرده است.

الف) سیاست‌های کلی نظام: سیاست‌ورزی یا سیاست‌گذاری

سیاست‌های کلی نظام، در ساحت نظام حقوقی ایران واژه‌ای جدید و در عین حال مهم است. بخش مهمی از اسناد بالادستی و لازم‌الرعايه بعد از انقلاب در قالب این سیاست‌ها تدوین و بر اساس آن بسیاری از مقررات و برنامه‌ها شکل گرفته‌اند.

در دیدگاهی سیاست‌های کلی، معطوف به فلسفه کلی حکومت است، یعنی معیارهای کلی برای اسلامی بودن، عدالت، آزادی. با این نگاه، سیاست‌های کلی به شماره اندک، و به لحاظ کیفی معطوف به محتوای کلی و فلسفه سیاسی حکومت است و نه به امور خرد و مدیریت اجرایی (اشترینان، ۱۳۸۶، ص. ۱۱۲). اما آیا سیاست‌های کلی نظام واجد مفهوم و معنای سیاست‌گذاری و یا خط‌مشی‌گذاری به معنای علمی و رایج آن است؟ آیا شرایط تدوین و شکل‌گیری این سیاست‌ها همانند فرآیندهای سیاست‌گذاری عمومی، علمی، تجربی و مبتنی بر واقعیت است؟ آیا هدف‌گذاری و مطلوب‌خواهی این سیاست‌ها منطبق با هدف‌نگاری سیاست‌گذاری عمومی است؟ آیا خروجی کار هر دو واجد یک مطلوب است؟ آیا سیاست‌های کلی اعلامی در بخش محیط

سیاست‌های کلی در واقع سیاست‌گذاری است؟

در مصوبه ۱۳۷۶/۱/۲۷ مجمع تشخیص مصلحت نظام، طراحی سیاست‌های کلی نظام بر اساس آرمان‌ها و اهداف و در راستای ایجاد حلقه‌ای بین آرمان‌ها و اجرائیات تعریف شده تا مسائل اجرایی را به آرمان‌ها نزدیک کند. در واقع، مجمع حداقل در خصوص سیاست‌های کلی قائل به این است که سیاست‌ها ماهیتاً از جنس قوانین نیستند، هرچند که در واقع بعد از تولید، گاهی در قالب قوانین نمود پیدا کرده‌اند و گاهی از چنان ضمانت اجرایی برخوردار بوده‌اند که قوانین الزاماً بر اساس آنها تدوین شده‌اند. با این حال، ماهیت این‌گونه سیاست‌ها کاملاً مشخص نیست «و اعلام رسمی و قانونی در این خصوص صورت نگرفته» به گونه‌ای که سیاست‌های کلی نه قانون اساسی است و نه قانون عادی، نه آیین‌نامه اجرایی و نه تصمیم قضایی. نه قاضی می‌تواند براساس آن حکم صادر کند و نه کارمند اداری می‌تواند بر اساس آن تصمیمی بگیرد (دولت‌رفتار، ۱۳۸۹، ص. ۲۱). نتیجه آنکه به طور قطع نمی‌توان ماهیت حقوقی و قانونی این سیاست‌ها را مشخص کرد.

زیست‌واجد عنوان خط‌مشی‌گذاری زیست‌محیطی است؟ پاسخ به این سؤالات مستلزم بررسی جایگاه و شناخت مفهوم سیاست‌های کلی در ساحت نظام حقوقی ایران و تبیین سلسله‌مراتبی آن در بین قواعد حقوقی این نظام و تطبیق آن با مفهوم سیاست‌گذاری عمومی است. در این صورت رابطه بین سیاست‌های کلی نظام در بخش محیط زیست و سیاست‌گذاری زیست‌محیطی مشخص خواهد شد. اما جایگاه و وزن سیاست‌های کلی در ساحت نظام حقوقی ایران کجاست؟ پاسخ به این سؤال مستلزم پاسخگویی به سؤالات دیگری است.

آیا سیاست‌های کلی واجد عنوان قانون بوده و مانند قوانین مصوب مجلس می‌بایست مبتنی بر اصل رعایت قانون اساسی باشد؟ در این صورت در سلسله‌مراتب قانونی چه جایگاهی خواهد داشت؟ آیا هم‌وزن قانون اساسی است و یا مادون آن می‌باشد؟ آیا سیاست‌های کلی مقرراتی فراتر از قوانین عادی هستند و یا اینکه هم‌وزن آن می‌باشد؟ در این صورت آیا مجمع تشخیص مصلحت نظام صلاحیت قانون‌گذاری خواهد داشت؟ و شاید یک سؤال اساسی‌تر: اصلاً آیا جنس سیاست‌های کلی، جنس قانونی و مقرره‌ای است؟ و در نهایت آیا فعالیت مجمع در تولید

به دلایل پیش‌گفته، تطابق و مقارنه سیاست‌گذاری در حوزه محیط زیست به عنوان یکی از زیرشاخه‌ها و فروع خط‌مشی‌گذاری عمومی دولتی با سیاست‌های کلی نظام در بخش محیط زیست ایران بسیار دشوار است.

ب) خط‌مشی‌گذاری زیست‌محیطی و سیاست‌های کلی بخش محیط زیست

همان‌گونه که در مطالب پیشین آمد، سیاست‌گذاری زیست‌محیطی به عنوان بخشی از سیاست‌گذاری عمومی دولت، طراحی سازوکارها و پیش‌بینی راهکارهایی است که طی فرآیندهایی ضمن شناسایی مشکلات و مسائل زیست‌محیطی، راهبردهایی برای حل آنها ارائه کرده و با ترسیم نقشه راه، اهداف و مطلوب‌های زیست‌محیطی را مشخص می‌نماید. مجمع تشخیص مصلحت نظام به عنوان مهم‌ترین قانون سیاست‌گذاری و خط‌مشی‌سازی در عرصه‌های مختلف در حوزه نظام حقوقی

ایران می‌تواند نقش بسزائی در امر سیاست‌گذاری زیست‌محیطی ایفاء نماید؛ هرچند سیاست کلی بخش محیط زیست به صورت مستقل از سوی مجمع تدوین نشده و اقدام در این خصوص در برنامه کاری آتی مجمع قرار دارد و کارشناسان و مسئولین

این نهاد نیز به ضرورت این امر واقف گردیده‌اند. در این راستا، در نشست کمیسیون زیربنایی و تولیدی دبیرخانه مجمع در مورخ ۱۳۹۰/۴/۵، بر ضرورت تدوین سیاست‌های کلی بخش محیط زیست به صورت مستقل تأکید شده است (<http://www.maslahat.ir>).

اما سیاست‌های کلی تدوین‌شده از سوی مجمع تشخیص مصلحت نظام، که به صورت جسته و گریخته با مسائل زیست‌محیطی در ارتباط هستند، از مجموعه سیاست‌ها قابل استخراج هستند. به عنوان مثال سیاست‌های کلی نظام در بخش منابع طبیعی و آب مصوب ۱۳۷۹/۱۱/۳، سیاست‌های کلی برنامه چهارم توسعه مصوب ۱۳۸۲/۹/۲۰ و سیاست‌های کلی قانون برنامه پنجم توسعه مصوب ۱۳۸۷/۱۰/۲۱ که در خصوص آمایش سرزمینی و توجه به ارزش‌های زیست‌محیطی استحصال آب مواردی را پیش‌بینی کرده‌اند.

۳-۲. گذار از ناسیاست‌گذاری زیست‌محیطی به خط‌مشی‌گذاری محیط زیستی

با تعریفی که از خط‌مشی‌گذاری گفته شد، موارد اعلامی هرچند نوعی سیاست‌ورزی نظام سیاسی در حوزه محیط زیست محسوب

می‌شود، اما نمی‌تواند سیاست‌گذاری زیست‌محیطی محسوب شود. عمده موارد اعلامی در قالب سیاست‌های کلان در قوانین و سیاست‌های فوق، آنقدر کلی هستند که نمی‌توان از آنها انتظار داشت که در مدت زمان محدود بتوانند تغییری ایجاد کنند.

مشخصه سیاست‌گذاری در حوزه‌های عمومی مبتنی بودن آن، بر واقعیت‌های موجود و خاصیت آن نیز ارائه راه‌حل‌های عینی و واقع‌گرایانه برای حل مشکلات عمومی است. سیاست‌گذاری زیست‌محیطی نیز شناخت مشکلات زیست‌محیطی و مسائلی است که در زندگی اجتماعی خلل ایجاد کرده و متعاقباً ارائه راه‌حلی مبتنی بر واقعیات زیست‌محیطی است که در عین نگاهداشت پایداری زیست‌محیطی، مسائل و مشکلات آن را حل می‌نماید. در واقع، سیاست‌گذاری زیست‌محیطی دالانی است که در یک سمت آن مشکلات زیست‌محیطی به عنوان بخشی از مسائل عمومی قرار دارد و در سمت دیگر آن راهکارهای حل مسئله. به بیان دیگر کارکرد سیاست‌گذاری، رساندن راه‌حل‌ها به مشکلات است. رسیدن به محیط زیست مطلوب، ساماندهی سواحل دریا، حفظ تنوع زیستی، ایجاد نظام اطلاعات زیست‌محیطی، تدوین مدیریت پسماند،

توسعه سرمایه‌گذاری در بخش محیط زیست به عنوان بخشی از سیاست‌های زیست‌محیطی اعلامی در اسناد بالادستی، هرچند فی‌نفسه مطلوب بوده و نشان از توجه مسئولین سیاسی به مقوله محیط زیست دارد و شاید خود معلول سیاست‌گذاری کلان دولتی برای توجه به این مقوله باشد، اما آنقدر کلی هستند که از بطن آنها صدها برنامه قابل استخراج می‌باشد. این در حالی است که سیاست‌گذاری زیست‌محیطی فرآیندی است واقعیت‌محور و راه‌حل‌یاب یعنی با ارائه مجموعه راهبردها در قالب یک برنامه عمل، مسئله زیست‌محیطی را به سامان می‌رسانند. مثلاً اگر قرار است در خصوص مدیریت پسماند سیاست‌گذاری شود، پس از آنکه (در مواجهه با دیگر مشکلات زیست‌محیطی و با رعایت اولویت‌بندی مشکلات زیست‌محیطی) این مسئله به عنوان یک مشکل عمومی در دستور کار سیاست‌گذاری قرار گرفت، همه راه‌حل‌های ممکن و اقتصادی بررسی شده، دستگاه متولی امر مشخص می‌گردد، شیوه‌های مدیریت پسماند مشخص و بهترین و پایدارترین آن انتخاب می‌شود، مرکز تصمیم‌گیرنده به عنوان نقطه سیاست‌سازی بخشی از سوی همه دستگاه‌های متولی مورد

شناسایی و معارفه قرار گرفته و در یک بازه زمانی مشخص فعالیت‌های تأییدشده عملیاتی می‌گردند، فعالیت‌ها و پروژه‌ها از سوی دستگاه متولی و یا نهاد مستقل رصد می‌شود و گزارش کار به نهاد سیاست‌گذار ارائه می‌گردد.

الف) تولید خط مشی زیست‌محیطی

برای برخورداری از محیط زیست مطلوب باید به امکانات نرم‌افزاری و سخت‌افزاری مناسب مجهز بود. قواعد نرم و مقررات در پرتو سیاست‌های مناسب که خروجی جریان سیاست‌گذاری زیست‌محیطی است مجموعه امکانات نرم‌افزاری لازم را تشکیل می‌دهند. آنچه در ادامه می‌آید، نظام پیشنهادات این تحقیق برای نیل به یک سیاست‌گذاری زیست‌محیطی مطلوب است.

۱. شناسایی و تعریف کانون تصمیم‌سازی

ابتدایی‌ترین کار در این مسیر، شناسایی و تعریف کانون سیاست‌گذار و تصمیم‌ساز است؛ کانونی که دیگر نهادها و سازمان‌ها، سیاست خروجی از آن را پذیرفته و در برابر آنها تمکین کرده و به عنوان بازوی اجرایی آن فعالیت کنند. طبیعتاً کانون سیاست‌گذار در سلسله‌مراتب سیاسی باید دارای آنچنان جایگاهی باشد که دیگر نهادها تحت مدیریت و برنامه‌ریزی آن قرار گیرند. یکی از مشکلات

سیاسی در ایران تغییر پی‌درپی سیاست‌های کلان می‌باشد؛ چرا که سیاست‌های کلان که قاعدتاً می‌بایست دورنمای طولانی نظام سیاسی را ترسیم کنند با تغییر دولت به راحتی تغییر می‌یابند (وحید، ۱۳۸۴). عدم موفقیت و کامیابی دستگاه‌های دولتی زیر مجموعه قوای سه‌گانه در اجرای سیاست‌های عمومی، عموماً ناشی از «بحران ناهماهنگی پایدار قوای سه‌گانه حاکمیت» است که نتیجه آن تعارض رفتارها و یا موازی‌کاری در انجام سیاست می‌باشد. در این صورت با وجود برنامه‌ریزی و صرف هزینه، سیاست موفقیتی به‌دست نمی‌آورد.

لذا کانون سیاست‌گذار زیست‌محیطی به عنوان بخشی از فعالیت سیاست‌گذاری عمومی می‌بایست از چنان جایگاه سیاسی برخوردار باشد که تغییر دولت نتواند سیاست‌های اتخاذی از سوی آن را بدون اذن تغییر و یا تحریف نماید. این کانون تصمیم‌ساز در برخی از کشورها بخشی از قوه مجریه و یا بخشی از قوه مقننه می‌تواند باشد و در برخی حتی نهادهای غیرانتفاعی این وظیفه را بر عهده دارند (نشریه همشهری، خرداد ۱۳۹۰، صص ۸۵-۸۰). مجمع تشخیص مصلحت نظام با همراهی مجلس و

«مکلف است»، «می‌بایست» و مواردی از این دست نمی‌توان انتظار داشت که سیاست اجرایی گردد. نبود یک ضمانت اجرای محکم و در عین حال مشخص خلاء سیاست‌های تدوین شده است. درج ضمانت اجرای عدول از سیاست در بطن سیاست، در واقع قائل شدن وزنی همسنگ خود سیاست‌ها برای سیاست‌های اتخاذی است. در واقع، هشدار سیاست‌گذار به مخاطبان سیاست در بطن سیاست نشان‌دهنده عزم جدی سیاست‌گذار در اجرای سیاست است.

تدوین ضمانت اجرای اداری و کیفی به صورت مجزا و تعیین نهادی برای رسیدگی و اتخاذ تصمیم در خصوص عدول‌کنندگان از سیاست می‌تواند یکی از راه‌های تضمین اجرای سیاست زیست‌محیطی باشد. هر قدر این ضمانت اجرا قوی‌تر بوده و مقررات سخت‌گیرانه‌تری را تدارک دیده باشد، احتمال سرپیچی از سیاست را کمتر کرده و سیاست را به موفقیت نزدیک‌تر خواهد کرد. البته لازم به ذکر است که با لحاظ شرایط حاکم بر نظام اداری ایران تدوین ضمانت اجرای کیفی اصلح است.

فرجام

سیاست‌گذاری زیست‌محیطی به عنوان یکی از زیر مجموعه‌ها و تکنیک‌های

سازمان‌های مردم‌نهاد می‌تواند در این مسیر اقدام ورزد.

۲. ایجاد سلسله‌مراتب لازم‌الرعایه

تعریف سیاست‌های زیست‌محیطی به عنوان اسناد بالادستی لازم‌الرعایه و مکان‌یابی آنها در دل نظام حقوقی ایران، در واقع هویت‌بخشی به این سیاست‌هاست. وقتی سیاست زیست‌محیطی افق و دورنمای وضعیت محیط زیست را در آینده به روشنی مشخص نماید، به صورت نظام‌مند فعالیت‌های در دست اقدام از سوی دستگاه‌های دولتی و حتی بخش خصوصی، در سمت و سوی سیاست‌پیریزی خواهد شد. به طور طبیعی سیاست‌های کلی نظام برای نیل به اهداف عالی خود می‌بایست منطبق بر واقعیات باشد.

ب) طراحی ضمانت اجرای مطلوب

همان‌گونه که شرایط اقتضای آن را دارد که در مواردی با تشویق و حمایت مخاطبان سیاست، سیاست پیش برود، طراحی ضمانت اجرا به منظور تهدید و احتمالاً تنبیه متجاوزان و بی‌اعتنایان نیز می‌تواند در اجرای سیاست موثر واقع شود. معطل ماندن بسیاری از سیاست‌های پیش‌بینی شده در نظام حقوقی ایران بیشتر ناشی از نبود همین ضمانت اجراست. با وجود درج کلماتی چون

سیاست‌گذاری عمومی دولت، فراهم آوردن امکانات نرم‌افزاری برای مدیریت مسائل و مشکلات حوزه محیط زیست می‌باشد. در این فرآیند که مبتنی بر دریافت عینی از مشکلات زیست‌محیطی است، راه‌حل‌ها از طریق جریان سیاست‌گذاری تحلیل شده و از طریق مبادی قانونی برای اجرا پیگیری می‌شود. چرخه سیاست‌گذاری در مراحل پنج یا هفت‌گانه، مشکل و یا مسئله زیست‌محیطی را پیمایش کرده و بدین ترتیب خروجی کار، راه حل مشکل خواهد بود.

در این ساختار، مقررات‌گذاری یکی از شقوق سیاست‌گذاری خواهد بود به این ترتیب که یا بخشی از راه حل پیشنهادی در دل جریان سیاست‌گذاری به صورت قانون‌گذاری متبلور خواهد شد و یا اینکه بخش اجرایی سیاست به وسیله قانون‌گذاری صورت‌بندی می‌شود. با دقت در نظام حقوقی ایران مشخص می‌شود که در این نظام، سیاست‌گذاری به شکل مقررات‌گذاری تلقی شده و تبلور یافته است؛ به شکلی که برنامه‌های توسعه که الگوی توسعه کشور و نقشه راه پیشرفت تلقی می‌شود، به شکل قانون برنامه توسعه شناخته می‌شود. سیاست‌های کلی نظام به عنوان سیاست‌های

آتی نظام حقوقی و سیاسی ایران نیز بیشتر به کلی‌گویی پرداخته و نمی‌توان از دل آن سیاست اجرا محوری استخراج کرد. به نظر آنچه بیشتر در نظام حقوقی ایران در خصوص سیاست‌گذاری در حوزه محیط زیست مشهود است، ضعف تئوریک و عدم وجود اراده سیاسی در خصوص این حوزه باشد. علی‌رغم بعضی تکنگرایی‌هایی که در برخی از اسناد حقوقی و قوانین با عنوان سیاست‌گذاری یا سیاست‌های کلی صورت گرفته است، در کل باید گفت در نظام حقوقی ایران، سیاست‌گذاری زیست‌محیطی

(به معنای اصیل آن) تعریف و جانمایی نشده است. با این حال، تصمیم‌گیری در خصوص سیاست‌گذاری و یا سیاست‌ورزی نظام حقوقی ایران در خصوص محیط زیست، بستگی به نگاه مدیران عالی سیاسی نظام دارد.

اگر محیط زیست در دایره مسائل راهبردی نظام سیاسی جای گرفته و یا قرار بر این است که در آینده این جایگاه را بیابد - آنچنان که امروزه محیط زیست و مسائل آن در عمق استراتژیک سیاسی کشورهای توسعه‌یافته جهان دارای جایگاه قابل توجهی است - به‌ناچار می‌بایست اصول سیاست‌گذاری زیست‌محیطی در کنار

۸. شریف زاده، فتاح و رحمت اله قلی پور، (زمستان ۱۳۸۲)، «حکمرانی خوب و نقش دولت»، **مجله فرهنگ مدیریت**، سال اول، شماره ۴.
۹. ضیائی بیگدلی، محمدرضا و دیگران (۱۳۸۸)، **مجموعه آراء و نظریات مشورتی دیوان بین‌المللی دادگستری**، جلد دوم، چاپ اول، انتشارات دانشگاه علامه طباطبائی.
۱۰. عبداللهی، محسن و مسعود فریادی (تابستان ۱۳۸۹)، «چالش‌های حقوقی سازمان حفاظت محیط زیست ایران»، **فصلنامه علوم محیطی**، سال هفتم، شماره چهارم.
۱۱. کاتوزیان، ناصر (۱۳۸۶)، **مبانی حقوق عمومی**، چاپ دوم، نشر میزان.
۱۲. گزارش کمیسیون مرکز مطالعات استراتژیک و بین‌المللی امریکا در خصوص قدرت هوشمند، (خرداد ۱۳۹۰)، **نشریه همشهری ماه**، شماره ۷۵.
۱۳. ملک محمدی، حمیدرضا (بهار ۱۳۸۶)، «بازاندیشی مفهومی نظریه انتخاب عمومی»، **فصلنامه سیاست**، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، سال سی و هفتم، شماره ۱.
۱۴. وحید، مجید، (۱۳۸۴)، «جستاری پیرامون مشکل سیاستگذاری در ایران»، **مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران**، شماره ۶۷.
۱۵. هاوالت، مایکل و رامش، ام (۱۳۸۰)، **مطالعه خط مشی عمومی**، ترجمه عباس منوریان، چاپ اول، انتشارات مرکز آموزش مدیریت دولتی.
۱۶. هیوود، آندره (۱۳۸۷)، **مفاهیم کلیدی در علم سیاست**، ترجمه حسن سعید کلاهی، چاپ اول، انتشارات علمی و فرهنگی.

بسیاری از مسائل عمومی دیگر در ساحت نظام حقوقی تعریف گردد و حتی اگر قرار نیست در آینده نزدیکی این اتفاق رخ دهد، نظام حقوقی باید وضعیت نابسامان «سیاست‌سازی» زیست‌محیطی کنونی را سامانی دهد.

منابع فارسی

۱. اشتریان، کیومرث (۱۳۸۶)، **سیاستگذاری عمومی ایران**، چاپ اول، نشر میزان.
۲. پژوهان، جمشید و مریم لشکرزاده (بهار ۱۳۸۹)، «بررسی عوامل تأثیرگذار بر رابطه میان رشد اقتصادی و کیفیت زیست‌محیطی»، **فصلنامه پژوهش‌های اقتصادی ایران**، سال چهارم، شماره ۴۲.
۳. پلی استر، جیمز و جیمز جی آر، (۱۳۸۷)، **فرآیند خط‌مشی‌گذاری عمومی: رویکردی تکاملی**، ترجمه مجتبی طبری، چاپ اول، انتشارات ساوالان.
۴. توسلی، حمید، (پائیز ۱۳۸۷)، «ارائه هشت مدل در چرخه سیاست‌گذاری برای اجرای مطلوب سیاست‌ها»، **مجله راهبرد یاس**، شماره ۱۵.
۵. حبیبی، محمدحسن، (تابستان ۱۳۸۲)، «حق برخورداری از محیط زیست سالم به عنوان حق بشریت»، **مجله حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران**، شماره ۶۰.
۶. دولت‌رفتارحقیقی، محمدرضا، و مسلم آقایی‌طوق (۱۳۸۹)، **مفهوم و جایگاه سیاست‌های کلی نظام**، چاپ اول، انتشارات دانشگاه آزاد.
۷. زارعی، محمدحسین (تابستان ۱۳۸۰)، «فرآیند مردمی‌شدن، پاس‌خگویی و مدیریت دولتی»، **مجله مجتمع آموزش عالی قم**، سال سوم، شماره ۹.

Environmental Performance”, *International Journal of Sustainable Society*, Vol. 3, No. 1, 2011.

24. Eyckmans, Johan, Meynaerts, Erika & Ochelen, Sara, *The Environmental Costing Model: A Tool for More Efficient Environmental Policymaking in Flanders*, Faculty of Economic and Environmental Science of Katholieke University, March 5, 2004, at: < <http://zunia.org/uploads/media/knowledge/Environmental%20Costing.pdf> >.
25. Lawrence, Goulder, (1998), “Environmental Policymaking in a Second Best Setting”, *Journal of Applied Economic*, Vol. 1, No. 2.
26. Lyn, Carson, (2002), “Community Consultation in Environmental Policy making”, *Australian Review of Public Affairs*, Vol. 3, No. 1.

منابع لاتین

17. *Agenda 21*, United Nations, (1992).
18. Bruce, Christopher, *Environmental Policymaking: A Bargaining Model*, Department of Economics, University of Calgary, Calgary, Alberta, Canada, August, 2002, at: http://econ.ucalgary.ca/sites/econ.ucalgary.ca/files/u58/Environmental_Dispute_Resolution.pdf.
19. Burns, William, (2005), “Introduction to Special Issue on the Precautionary Principle and its Operationalization in International Regimes and Domestic Policy Making”, *International Journal of Global Environmental Issues*, vol. 5. No. 1/2
20. Collingridge, D. & Douglas, J., (1984), “Three Models of Policymaking: Expert Advice in the Control of Environmental Lead”, *Social Studies of Science*, Vol. 14, Issue 3.
21. Convention on Access to Information, *Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters*, Aarhus, June 25, 1998
22. Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment, Stockholm, 1972.
23. Dmitri, Manu, “Environmental Decision making by Multilateral Development Banks, a Theoretical Framework for Assessing their