

The Encyclopedia of Comparative Jurisprudence and Law

From Obligation to Implementation: Examining the Capacities of Iranian Public Law for Realizing Environmental Protection in the Process of Economic Development

Mohaddeseh Mirzapourvalami ¹, MohammadAli Kafaefar ^{*1}

1. Department of Law, Qo.C., Islamic Azad University, Qom, Iran,

* Corresponding Author's Email: ma.kafaefar@gmail.com

ABSTRACT

In recent decades, the environment has faced mounting threats due to the uncontrolled expansion of human activities and the intensification of economic and industrial pressures. In this context, the economic development process in developing countries, including Iran, has become a major source of environmental degradation due to its focus on quantitative growth and disregard for ecological capacities. Therefore, achieving a harmonious coexistence between economic development and environmental protection is not merely a political ideal but a fundamental necessity for the survival of ecological systems and governance structures. This paper, focusing on the two key components of obligation and implementation, seeks to explore, from a public law perspective, how the principles and commitments related to environmental protection can be transferred from the level of high-level legal and regulatory documents into binding and enforceable implementation within the Iranian governance structure. Accordingly, the subject of the study is based on an analysis of legislative, institutional, and policy capacities within the framework of public law—capacities that, despite the presence of progressive concepts at the theoretical level, are confronted in practice by structural weaknesses and implementation gaps. The conducted investigations, based on a descriptive–analytical method and relying on the study of library resources and legal documents, reveal that the transition from the current state to effective environmental governance requires a transformation in the public law approach to development, a redesign of the institutional structure, the institutionalization of accountability and public participation, and the enhancement of supervisory mechanisms. Without such reforms, the principles of sustainable development will remain at the level of slogans, and the link between legal obligation and actual implementation will not be established.

Keywords: *Environment, Sustainable Development, Environmental Governance, Public Law*

How to cite: Mirzapourvalami, M., & Kafaefar, M. A. (2025). From Obligation to Implementation: Examining the Capacities of Iranian Public Law for Realizing Environmental Protection in the Process of Economic Development. *The Encyclopedia of Comparative Jurisprudence and Law*, 3(2), 1-20.



تاریخ ارسال: ۸ فروردین ۱۴۰۴

تاریخ بازنگری: ۱۸ تیر ۱۴۰۴

تاریخ پذیرش: ۲۸ تیر ۱۴۰۴

تاریخ چاپ: ۱۸ تیر ۱۴۰۴

دانشنامه فقه و حقوق تطبیقی

از الزام تا اجرا؛ بررسی ظرفیت‌های حقوق عمومی ایران برای تحقق حفاظت محیط زیست در فرآیند توسعه اقتصادی

محدثه میرزاپور ولیمی^۱، محمدعلی کفائی فر^۲*

۱. گروه حقوق، واحد قم، دانشگاه آزاد اسلامی، قم، ایران.

* پست الکترونیک نویسنده مسئول: ma.kafaeifar@gmail.com

چکیده

محیط زیست در دهه‌های اخیر، در نتیجه‌ی گسترش بی‌رویه فعالیت‌های انسانی و افزایش فشارهای اقتصادی و صنعتی، با تهدیداتی فزاینده مواجه شده است. در این میان، فرآیند توسعه اقتصادی در کشورهای در حال توسعه، از جمله ایران، به دلیل تمرکز بر رشد کمی و بی‌توجهی به ظرفیت‌های زیستی، به یکی از بسترهای اصلی بروز تخریب‌های گسترده بدل شده است. از این رو، ایجاد هم‌نشینی سازگار میان توسعه اقتصادی و حفاظت از محیط زیست، نه تنها یک آرمان سیاسی، بلکه ضرورتی بنیادین برای بقای ساختارهای زیستی و حکمرانی است. نوشتار حاضر با تمرکز بر دو مؤلفه‌ی کلیدی الزام و اجرا، می‌کوشد از منظری حقوق عمومی، به بررسی این پرسش بپردازد که چگونه می‌توان اصول و تعهدات مربوط به محیط زیست را در نظام حقوقی ایران از سطح اسناد و مقررات بالادستی، به مرحله‌ی اجرایی و الزام‌آور در ساختار حکمرانی منتقل ساخت. بر همین اساس، موضوع پژوهش مبتنی بر تحلیل ظرفیت‌های تقنینی، نهادی، و سیاستی در چارچوب حقوق عمومی است؛ ظرفیتی که به‌رغم حضور مفاهیم مترقی در سطح نظری، در عمل با ضعف‌هایی ساختاری و شکاف‌هایی اجرایی مواجه است. بررسی‌های انجام‌شده که بر پایه‌ی روشی توصیفی-تحلیلی و مبتنی بر مطالعه منابع کتابخانه‌ای و اسناد حقوقی صورت گرفته، نشان می‌دهد که گذار از وضعیت فعلی به حکمرانی زیست‌محیطی مؤثر، مستلزم تحول در رویکرد حقوق عمومی به مسئله توسعه، بازطراحی ساختار نهادی، نهادینه‌سازی پاسخ‌گویی و مشارکت عمومی، و ارتقاء ابزارهای نظارتی است. بدون چنین اصلاحاتی، اصول توسعه پایدار همچنان در سطح شعار باقی خواهد ماند و پیوند میان الزام قانونی و اجرای واقعی برقرار نخواهد شد.

کلیدواژگان: محیط زیست، توسعه پایدار، حکمرانی زیست‌محیطی، حقوق عمومی

نحوه استناددهی: میرزاپور ولیمی، محدثه. و کفائی فر، محمدعلی. (۱۴۰۴). از الزام تا اجرا؛ بررسی ظرفیت‌های حقوق عمومی ایران برای تحقق حفاظت محیط زیست در فرآیند توسعه اقتصادی. *دانشنامه فقه و حقوق تطبیقی*، ۲(۲)، ۱-۲۰.

چشم می خورد. یکی از دلایل اصلی این فاصله، ناتوانی نظام حقوق عمومی در ارائه سازوکارهای مؤثر، هماهنگ کننده و الزام آور برای تلفیق توسعه اقتصادی با ملاحظات محیط زیستی است. دستگاه های متعددی بدون انسجام نهادی و با منافع متعارض، درگیر تصمیم سازی هستند؛ نظارت قضایی بر عملکرد زیست محیطی دستگاه ها ضعیف است؛ و اصول توسعه پایدار در قوانین بخشی نهادینه نشده اند (Ebrahimi, 2019; Sadeghi, 2021).

بر این اساس، مقاله حاضر، که با روش توصیفی-تحلیلی نگارش یافته، در پی آن است که با تکیه بر چارچوب نظری حکمرانی زیست محیطی و در پرتو اصول حقوق عمومی، ظرفیت های موجود در نظام حقوقی ایران را برای گذار از وضعیت کنونی به ساختاری هماهنگ، پاسخ گو و پایدار تحلیل کند. پرسش اصلی آن است که چگونه می توان از طریق بازطراحی نهادی، اصلاح قانون گذاری، ارتقاء مشارکت اجتماعی و بازتعریف مسئولیت های عمومی، اصول زیست محیطی را از سطح اسناد تقنینی به مرحله اجرایی و الزام آور رساند؟ این پژوهش می کوشد با واکاوی چالش ها و فرصت های حقوق عمومی ایران، راهبردهایی برای نهادینه سازی توسعه پایدار در چارچوب حکمرانی زیست محیطی ارائه دهد.

چارچوب مفهومی و نظری

درک پیچیدگی های رابطه میان توسعه اقتصادی و حفاظت از محیط زیست، بدون بازشناسی دقیق مفاهیم کلیدی آن ممکن نیست؛ مفاهیمی که نه تنها در ادبیات حقوقی، بلکه در سطح سیاست گذاری و تحلیل نهادی نیز با برداشت های متنوع و گاه متضاد همراه اند. واژه هایی چون «توسعه پایدار»، «الزام حقوقی» یا «مسئولیت زیست محیطی»، تنها در صورتی قابلیت کاربرد تحلیلی دارند که در بستر نظری مشخص و بر پایه چارچوب های روشن مفهومی تبیین شوند. تحلیل مفاهیم یادشده، ما را با دو ساحت متمایز اما درهم تنیده مواجه می سازد: نخست، ساحت نظری که در آن

مسائل زیست محیطی، در سده بیست و یکم، به یکی از اصلی ترین چالش های تمدنی بشر تبدیل شده اند؛ چالش هایی که ابعاد آن ها از مرزهای ملی فراتر رفته و جنبه ای جهانی و سرنوشت ساز یافته اند. تغییرات اقلیمی، گرمایش زمین، فرسایش خاک، آلودگی منابع آبی و کاهش تنوع زیستی، نه تنها پایداری بوم سازگان ها را تهدید می کنند، بلکه به صورت مستقیم با امنیت غذایی، سلامت عمومی و کیفیت زندگی انسان ها نیز در ارتباط اند (Birnie et al., 2009; Bosselmann, 2016). در این میان، کشورهای در حال توسعه مانند ایران که در مسیر صنعتی شدن و رفع نیازهای فوری اقتصادی قرار دارند، با دشواری مضاعفی مواجه اند؛ چراکه اغلب سیاست های توسعه ای آن ها بدون لحاظ پیوست های زیست محیطی طراحی و اجرا می شود و در نتیجه، منجر به تخریب منابع طبیعی، گسترش نابرابری های بین نسلی، و تضعیف امنیت اکولوژیک می گردد (Mousavi, 2022; Yazdani, 2020). از سوی دیگر، حفاظت از محیط زیست صرفاً یک ضرورت فنی یا مدیریتی نیست، بلکه مسئله ای حقوقی، حاکمیتی و اخلاقی است. در این زمینه، حقوق عمومی به عنوان حوزه ای که تنظیم کننده رابطه دولت و جامعه است، نقش تعیین کننده ای در جهت دهی سیاست ها، تعیین تکالیف، ساختار سازی نهادی و تضمین منافع عمومی دارد. امروزه در ادبیات حقوق تطبیقی، از «حکمرانی زیست محیطی» به عنوان رویکردی نو یاد می شود که در آن، اصول پایداری، عدالت بین نسلی، مسئولیت دولت، مشارکت عمومی و شفافیت اطلاعاتی در قالب یک نظام حقوقی یکپارچه نهادینه می گردند (Sands et al., 2018; UNEP, 2019). در ایران نیز، اگرچه اصول و قواعد زیست محیطی در اسناد بالادستی مانند اصل ۵۰ قانون اساسی، سیاست های کلی نظام، برنامه های توسعه و برخی کنوانسیون های بین المللی پذیرفته شده اند، اما در عمل، فاصله ای معنادار میان تعهدات حقوقی و واقعیت های اجرایی به

توسعه پایدار به مثابه یک ایده کلان در تعادل بخشی میان اقتصاد، اجتماع و محیط زیست مطرح می شود؛ و دوم، ساحت حقوقی که در آن، الزام و مسئولیت حقوقی دولت ها باید به نظامی اجرایی، قابل اعمال و پاسخگو بدل شود. آن گاه که این دو ساحت از یکدیگر گسسته باشند، سیاست های توسعه ای در عمل از اصول پایداری فاصله می گیرند و حقوق عمومی از ایفای کارویژه تنظیم گری باز می ماند.

مفهوم توسعه پایدار و اصول کلیدی آن در حقوق عمومی

توسعه پایدار مفهومی است که از مرزهای صرفاً اقتصادی فراتر رفته و به هسته ای مفهومی در حقوق عمومی بدل شده است؛ مفهومی که ماهیت آن نه در نرخ رشد اقتصادی، بلکه در کیفیت حکمرانی، عدالت نسلی، و پایداری زیست محیطی معنا می یابد. در چارچوب حقوق عمومی، توسعه پایدار نه فقط به عنوان یک هدف ملی، بلکه به عنوان یک تعهد دولت در برابر جامعه، نسل های آینده و طبیعت درک می شود؛ تعهدی که مبتنی بر اصولی چون برابری نسلی، مسئولیت عمومی، مشارکت شهروندی و حاکمیت قانون شکل می گیرد (Sadeghi, 2021; Sands et al., 2018). این مفهوم در ادبیات بین المللی برای نخستین بار به طور رسمی در گزارش کمیسیون جهانی محیط زیست و توسعه (گزارش براندتلند) مطرح شد و به تدریج به رکن اصلی اسناد زیست محیطی جهانی نظیر کنوانسیون ریو (۱۹۹۲) و دستورکار ۲۱ بدل گشت. اما آنچه توسعه پایدار را به یک موضوع حقوق عمومی ارتقا می دهد، آن است که دولت ها به موجب آن، مکلف می شوند منافع اقتصادی را در تعادل با حفاظت از منابع طبیعی و عدالت اجتماعی تنظیم کنند. در این معنا، توسعه پایدار به یک «منطق مداخله دولت» در فرآیندهای برنامه ریزی، بودجه ریزی، و سیاست گذاری بدل می شود (Bosselmann, 2016).

در نظام حقوقی ایران نیز، توسعه پایدار با تأخیر وارد عرصه سیاست گذاری و قانون گذاری شده است. با آن که اصل ۵۰ قانون

اساسی جمهوری اسلامی ایران، نوعی بنیاد ارزشی برای حفاظت از محیط زیست ترسیم می کند، اما مفاهیم کلیدی توسعه پایدار مانند «ارزیابی اثرات زیست محیطی»، «عدالت بین نسلی»، یا «حق بر محیط زیست سالم» به صورت پراکنده و بدون انسجام در قوانین عادی و سیاست های اجرایی جای گرفته اند (قانون اساسی، اصل ۵۰) (Yazdani, 2020). از منظر حقوق عمومی، توسعه پایدار نه یک شعار بلکه معیاری برای سنجش مشروعیت سیاست های عمومی است. در این چارچوب، چنانچه دولت ها در پیگیری رشد اقتصادی، حقوق زیست محیطی شهروندان را نادیده بگیرند یا بدون ارزیابی آثار بلندمدت تصمیمات اقتصادی، به اجرای پروژه های کلان اقدام نمایند، از منطق پایداری و مسئولیت پذیری فاصله گرفته اند و در معرض نقد حقوقی و سیاسی قرار می گیرند (Birnie et al., 2009; Mousavi, 2022). به بیان دیگر، توسعه پایدار در حقوق عمومی، بستر مفهومی است که به دولت اجازه نمی دهد میان رشد اقتصادی و پایداری زیستی، یکی را قربانی دیگری کند. چنین برداشتی، ضمن نهادینه سازی اصل احتیاط و پیشگیری، دولت را به ایفای نقش تنظیم گر، هماهنگ کننده و پاسخگو در برابر تمامی ذی نفعان ملتزم می سازد.

مفهوم الزام در حقوق محیط زیست

الزام در حقوق محیط زیست، مفهومی است که میان آرمان گرایی قانونی و واقع گرایی اجرایی نقش پیونددهنده دارد؛ به این معنا که صرف پذیرش اصول زیست محیطی در اسناد تقنینی یا بین المللی، بدون پیوند با الزامات حقوقی، نمی تواند منتهی به تغییرات پایدار در رفتار دولت ها یا نهادهای اقتصادی شود. در حقوق عمومی، الزام به مثابه تعهدی الزام آور برای دولت و نهادهای حاکمیتی تلقی می شود که باید دارای ساختار، ضمانت اجرا و ابزار اعمال باشد (Birnie et al., 2009; Sadeghi, 2021). توسعه تدریجی حقوق محیط زیست در عرصه بین المللی، ابتدا با بیانیه هایی غیرالزام آور مانند اعلامیه استکهلم (۱۹۷۲) و بیانیه ریو (۱۹۹۲)

رابطه حقوق عمومی با حکمرانی محیط زیستی

حقوق عمومی، در نقش سنتی خود، ناظر بر تنظیم مناسبات میان دولت و مردم، و تضمین مصالح عمومی از طریق قانون‌گذاری و سیاست‌گذاری است. اما با گسترش بحران‌های محیط‌زیستی و تعمیق دغدغه‌های بین‌نسلی، این شاخه از حقوق به سطوحی فراتر از تنظیم‌گری کلاسیک ارتقا یافته است و اکنون یکی از بسترهای اصلی برای طراحی و استقرار نظام حکمرانی زیست‌محیطی به شمار می‌آید. حکمرانی زیست‌محیطی نه صرفاً مجموعه‌ای از نهادها و مقررات، بلکه منظومه‌ای از تعاملات میان دولت، نهادهای عمومی، بخش خصوصی و جامعه مدنی در راستای حفاظت از منابع طبیعی و زیست‌پذیری سرزمینی است (Sadeghi, 2021; Sands et al., 2018). در این معنا، حقوق عمومی از دو جهت در شکل‌دهی به حکمرانی زیست‌محیطی ایفای نقش می‌کند: نخست، از طریق تدوین قواعد الزام‌آور که حدود و وظایف نهادهای حکومتی را در قبال محیط زیست تعیین می‌کند؛ و دوم، از طریق ایجاد نهادهایی که اجرای این قواعد را تضمین نمایند. حقوق عمومی بستر مشروعیت‌بخش مداخله دولت در فعالیت‌های اقتصادی به‌منظور جلوگیری از تخریب محیط زیست است و در عین حال، مسئولیت‌پذیری حاکمیت را در برابر نسل‌های کنونی و آتی معنا می‌بخشد (Bosselmann, 2016). در حکمرانی زیست‌محیطی، اصولی همچون شفافیت، پاسخ‌گویی، مشارکت عمومی و عدالت نسلی، از لوازم اساسی محسوب می‌شوند و هرگاه این اصول در بستر حقوق عمومی نهادینه نشوند، ساختارهای محیط‌زیستی دچار عدم کارآمدی، فساد اداری، و بی‌اعتمادی اجتماعی خواهند شد. بنابراین، حقوق عمومی نباید صرفاً در مقام تبیین تکالیف دولت ظاهر شود، بلکه باید ساختاری فراهم آورد که در آن، جامعه مدنی، رسانه‌ها، و حتی بخش خصوصی بتوانند در کنترل، پیگیری و بهبود سیاست‌های محیط‌زیستی مشارکت مؤثر داشته باشند (Yazdani, 2020).

آغاز شد، اما به تدریج با شکل‌گیری معاهدات الزام‌آور همچون کنوانسیون تنوع زیستی، پروتکل کیوتو، و توافق‌نامه پاریس، مفهوم الزام در حقوق محیط زیست تقویت شد. الزام در این حوزه، تنها به معنای تصویب مقررات نیست، بلکه شامل پایبندی به اصول دادرسی زیست‌محیطی، شفافیت در تصمیم‌گیری، و مشارکت مؤثر عمومی نیز می‌شود (Sands et al., 2018).

در سطح داخلی نیز، هرچند برخی اصول قانونی مانند اصل ۵۰ قانون اساسی ایران، جنبه‌ای الزام‌آور دارند، اما در غیاب قوانین اجرایی مشخص، سازوکارهای نظارتی کارآمد، و ضمانت اجرای قابل اعمال، این الزام‌ها در سطح نمادین باقی مانده‌اند. به‌ویژه در حوزه سیاست‌گذاری اقتصادی، عدم پیوند بین الزامات زیست‌محیطی و فرآیندهای اجرایی، موجب تضعیف نقش اصول توسعه پایدار در عملکرد نهادهای دولتی شده است (Mousavi, 2020; Yazdani, 2022). از منظر حقوق عمومی، الزام در حقوق محیط زیست زمانی تحقق می‌یابد که اولاً، اصول زیست‌محیطی در ساختار تقنینی و اجرا به‌صراحت گنجانده شوند؛ ثانیاً، سازوکارهای پاسخگویی و دادرسی در برابر نقض این اصول پیش‌بینی شده باشد؛ و ثالثاً، رویه قضایی و دستگاه‌های نظارتی از قدرت لازم برای الزام نهادهای اقتصادی به رعایت اصول محیط زیستی برخوردار باشند. به عبارت دیگر، الزام در این حوزه، سه بُعد هنجاری (قانون‌گذاری)، ساختاری (سازمان‌دهی نهادی) و رفتاری (الزام‌آوری در عمل) را دربرمی‌گیرد.

تجربه نظام‌های حقوقی پیشرو نشان می‌دهد که استقرار دادگاه‌های محیط زیست، استقلال سازمان‌های نظارتی، و ایجاد ضمانت اجرای کیفری و مالی برای تخریب محیط زیست، ابزارهای مؤثر در تبدیل الزامات نظری به تعهدات عملی هستند (Bosselmann, 2016). در غیاب این سازوکارها، اصول زیست‌محیطی به‌سادگی قربانی ملاحظات کوتاه‌مدت توسعه‌ای خواهند شد.

در ایران، با وجود برخی ظرفیت‌ها در قوانین اساسی و سیاست‌های کلی نظام، همچنان فقدان رویکرد حکمرانی‌محور در حقوق محیط زیست به چشم می‌خورد. ساختار نهادی، بیشتر بخشی و غیرپاسخ‌گوست؛ سازوکارهای مشارکت عمومی ضعیف‌اند؛ و نظارت قضایی بر سیاست‌های اقتصادی فاقد اقتدار لازم است. از این‌رو، اگر حقوق عمومی در ایران بخواند به‌درستی با مفهوم حکمرانی زیست‌محیطی گره بخورد، نیازمند اصلاح در سه سطح است: قانون‌گذاری شفاف و همسو با اصول پایداری، بازطراحی نهادهای نظارتی مستقل، و نهادینه‌سازی مشارکت اجتماعی در فرآیند تصمیم‌گیری.

نظریه‌های مرتبط با مداخلات دولت در حوزه محیط زیست و مسئولیت عمومی

مداخله دولت در حوزه محیط زیست، موضوعی است که در تلاقی میان حقوق عمومی، فلسفه سیاسی و نظریه‌های حکمرانی شکل گرفته است. برخلاف حوزه‌هایی که دولت صرفاً نقش ناظر یا تسهیل‌گر دارد، در قلمرو محیط زیست، اغلب از دولت انتظار می‌رود که به عنوان عامل تنظیم‌گر مقتدر وارد عمل شود و از طریق وضع مقررات، اعمال نظارت، و تأمین منافع عمومی، از منابع طبیعی به مثابه «کالای عمومی» حراست کند. این انتظار، پشتوانه‌ای نظری در رویکردهای گوناگون دارد که هر یک به‌نحوی نقش دولت در حفاظت از محیط زیست را تبیین می‌کنند (Bosselmann, 2016; Sands et al., 2018).

یکی از مهم‌ترین نظریه‌ها در این زمینه، نظریه کالای عمومی^۱ است که محیط زیست را به عنوان کالایی فاقد مالکیت خصوصی، دارای منافع همگانی و مستعد بهره‌برداری بی‌رویه معرفی می‌کند. از منظر این نظریه، در غیاب مداخله دولت، منافع فردی موجب تخریب منابع جمعی خواهد شد و بنابراین، حضور نهاد حاکمیتی با قدرت تنظیم‌گری و اعمال محدودیت برای حفظ تعادل اکولوژیکی

ضروری است (Soroos, 1997). در ادامه این رویکرد، نظریه مصلحت عمومی^۲ نیز بر این فرض استوار است که دولت مسئول تأمین منافع بلندمدت جامعه است و نمی‌تواند در برابر تهدیدهای زیست‌محیطی بی‌تفاوت باقی بماند. این نظریه، مداخله دولت را نه تنها مجاز، بلکه الزامی می‌داند؛ زیرا مخاطرات محیط زیستی، آثار فرامرزی و نسلی دارند و هیچ بازیگر خصوصی به‌تنهایی توانایی مقابله با آن‌ها را ندارد (Sadeghi, 2021).

از منظر عدالت‌محور، نظریه عدالت نسلی و درون‌نسلی بر این نکته تأکید می‌کند که دولت‌ها در قبال نسل‌های آینده و گروه‌های آسیب‌پذیر فعلی مسئول هستند. این مسئولیت اقتضا می‌کند که هرگونه سیاست اقتصادی یا توسعه‌ای، با ارزیابی اثرات زیست‌محیطی همراه بوده و دولت نقش داور و حافظ تعادل در توزیع منابع و پیامدهای زیست‌محیطی را ایفا کند (Birnie et al., 2009). همچنین در برخی رویکردهای نوین، از جمله در چارچوب نظریه دولت اکولوژیک^۳، دولت نه صرفاً به‌عنوان تنظیم‌گر بلکه به‌عنوان بازیگری فعال در جهت بازآرایی ساختارهای اقتصادی و فرهنگی برای تحقق پایداری زیستی در نظر گرفته می‌شود. در این نگاه، حفاظت از محیط زیست، بخشی از مسئولیت ساختاری دولت برای بقاء تمدن تلقی می‌شود، نه صرفاً یک وظیفه اداری یا بخشی (Bosselmann, 2016).

نکته مهم در تمامی این نظریه‌ها آن است که نقش دولت، از منظر حقوق عمومی، نه در حد نظارت محدود، بلکه در قامت بازیگری با وظایف راهبردی، مسئولیت پاسخ‌گویی، و اختیار اعمال سیاست‌های الزام‌آور محیط‌زیستی تعریف می‌شود. بنابراین، کارآمدی حکمرانی محیط زیست، مستقیماً وابسته به کیفیت حضور دولت در طراحی، اجرای و نظارت بر سیاست‌هایی است که همگرا با منافع عمومی و اصول توسعه پایدار باشند.

الزامات حقوقی ایران در حفاظت از محیط زیست

³ Ecological State Theory

¹ Public Goods Theory

² Public Interest Theory

تجدید نظر قرار دارد، اما از سوی دیگر فاقد سازوکارهای اجرایی مشخص، دادگاه‌های ویژه، یا مسئولیت مشخص برای نهادهای دولتی است (Yazdani, 2020).

افزون بر اصل ۵۰، اصول دیگری از قانون اساسی نیز به گونه‌ای غیرمستقیم با حوزه محیط زیست در ارتباطاند. برای نمونه، اصل ۴۵ که منابع طبیعی مانند جنگل‌ها، دریاها و معادن را جزء انفال و در اختیار حکومت اسلامی قرار می‌دهد، می‌تواند مبنایی برای نظارت و بهره‌برداری اصولی از منابع طبیعی باشد. همچنین، اصل ۴۳ که به اقتصاد متوازن و عادلانه اشاره دارد، می‌تواند در تحلیل تعارض‌های میان رشد اقتصادی و محیط زیست، مورد استناد قرار گیرد (Mousavi, 2022). در کنار این اصول، مفاهیمی چون حاکمیت مردم بر سرنوشت خویش (اصل ۵۶)، وظیفه دولت در تأمین رفاه و سلامت عمومی (اصل ۲۹ و ۳۱)، و مسئولیت دولت در تنظیم روابط اقتصادی بر مبنای عدالت (اصل ۴۴)، نیز قابلیت تأویل در راستای حکمرانی محیط‌زیستی را دارند. اما نکته مهم آن است که این پراکندگی مفاهیم، بدون انسجام نهادی و سازوکارهای اجرایی، منجر به نوعی شکاف میان اهداف قانون اساسی و عملکرد نهادهای اجرایی شده است.

بنابراین، هرچند می‌توان گفت که قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در سطح «ارزش‌گذاری» و «اعلام تعهد»، نسبت به محیط زیست موضعی مترقی اتخاذ کرده است، اما در سطح «نهادسازی»، «تضمین حقوق» و «تنظیم روابط نهادی»، خلأهایی جدی وجود دارد که تحقق الزامات زیست‌محیطی را با چالش مواجه کرده است.

تحلیل تعهدات بین‌المللی ایران

در جهان معاصر، قواعد حقوق بین‌الملل محیط زیست به عنوان یکی از پویاترین شاخه‌های حقوق بین‌الملل عمومی، به سرعت در

در نظام‌های حقوقی مدرن، تعهد به حفاظت از محیط زیست دیگر یک توصیه اخلاقی یا انتخاب سیاستی نیست، بلکه به صورت فزاینده‌ای در قالب تعهدات الزام‌آور حقوقی، وارد اسناد اساسی، قوانین موضوعه و نظام‌های بین‌المللی شده است. این تعهدات که خاستگاه آن‌ها هم در حقوق داخلی و هم در حقوق بین‌الملل قابل ردیابی است، به دولت‌ها مسئولیت‌هایی مضاعف می‌دهند تا در فرایند توسعه، ملاحظات زیست‌محیطی را نه در حاشیه، بلکه در مرکز سیاست‌گذاری قرار دهند. ایران نیز از این قاعده مستثنا نیست؛ از این رو، برای ارزیابی ظرفیت حقوقی ایران در حفاظت از محیط زیست، باید سه سطح از الزام مورد بررسی قرار گیرد: نخست، الزاماتی که در قانون اساسی ایران پیش‌بینی شده‌اند؛ دوم، تعهداتی که در قالب اسناد بین‌المللی پذیرفته شده‌اند؛ و سوم، قوانینی که به عنوان ابزارهای عادی تقنینی برای مدیریت محیط زیست در سطوح مختلف مورد استفاده قرار می‌گیرند.

بررسی اصول قانون اساسی

قانون اساسی به مثابه بالاترین سند حقوقی هر کشور، بیانگر ارزش‌های بنیادین و اصول راهبردی در حکمرانی است. در نظام جمهوری اسلامی ایران نیز، توجه به محیط زیست در قانون اساسی مورد تصریح قرار گرفته و در قالب اصل ۵۰، به طور مستقل جایگاهی برای این حوزه در نظر گرفته شده است.^۱ این اصل در نوع خود پیشرو محسوب می‌شود؛ چراکه هم مفهومی از عدالت بین‌نسلی را در خود جای داده، و هم محدودیتی حقوقی بر فعالیت‌های اقتصادی تحمیل می‌کند؛ مفهومی که کمتر در قانون اساسی کشورهای در حال توسعه قابل مشاهده است (Sadeghi, 2021). اما در عین حال، نقد اصلی وارد بر اصل ۵۰، فقدان ضمانت اجرا و عدم ارتباط ساختاری آن با سایر بخش‌های قانون اساسی است. اصل مزبور از یک سو در زمره اصول غیرقابل

^۱ عمومی تلقی می‌گردد. از این رو فعالیت‌های اقتصادی و غیر آن که با آلودگی محیط زیست یا تخریب غیرقابل جبران آن ملازمه پیدا کند، ممنوع است.»

^۱ اصل پنجاهم: «در جمهوری اسلامی، حفاظت از محیط زیست که نسل امروز و نسل‌های بعد باید در آن حیات اجتماعی روبه‌رشدی داشته باشند، وظیفه

پایبند باشند. در حقوق ایران، ماده ۹ قانون مدنی، اسناد بین‌المللی تصویب‌شده را در حکم قانون داخلی می‌داند؛ اما تجربه اجرای این تعهدات نشان می‌دهد که غالباً بدون تدوین آیین‌نامه‌های اجرایی، بدون تخصیص بودجه، و بدون سازوکار ارزیابی عملکرد باقی مانده‌اند (Mousavi, 2022).

نهادینه‌سازی اصول توسعه پایدار در سیاست‌های کلی نظام

در ساختار حقوقی جمهوری اسلامی ایران، سیاست‌های کلی نظام که از سوی مقام معظم رهبری بر اساس اصل ۱۱۰ قانون اساسی ابلاغ می‌شوند، نقش راهبردی و الزام‌آور در جهت‌گیری‌های کلان حکمرانی دارند. این سیاست‌ها گرچه به‌طور مستقیم در قالب قانون مصوب مجلس ظاهر نمی‌شوند، اما مبنای تدوین قوانین، لوایح، برنامه‌های توسعه و آیین‌نامه‌های اجرایی قرار می‌گیرند و از منظر حقوق عمومی، نقش تعیین‌کننده‌ای در تنظیم روابط بین دولت، ملت و منابع طبیعی ایفا می‌کنند (صادقی، ۱۴۰۰: ۱۳۶؛ یزدانی، ۱۳۹۹: ۳۱۴). از میان سیاست‌های کلی ابلاغ‌شده، برخی مستقیماً به مسئله محیط زیست و توسعه پایدار پرداخته‌اند. مهم‌ترین آن‌ها «سیاست‌های کلی محیط زیست» است که در سال ۱۳۹۴ ابلاغ شد. در این سند، اصولی چون پیشگیری از تخریب محیط زیست، ارتقاء نظام حقوقی و قضایی، توسعه آموزش و فرهنگ‌سازی زیست‌محیطی، شفافیت و دسترسی به اطلاعات زیست‌محیطی، و تقویت دیپلماسی محیط زیستی مورد تأکید قرار گرفته‌اند. این اصول، بازتابی از رویکردی راهبردی به توسعه پایدار هستند و با استانداردهای بین‌المللی هم‌راستایی قابل توجهی دارند (Ebrahimi, 2019). علاوه بر آن، در سیاست‌های کلی برنامه‌های توسعه پنج‌ساله نیز، موضوع محیط زیست به‌صورت‌های مختلف مدنظر قرار گرفته است. به عنوان نمونه، در سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه، بر ضرورت ارزیابی اثرات

حال گسترش است. بحران‌های فراملی همچون تغییرات اقلیمی، کاهش تنوع زیستی، آلودگی هوا و منابع آبی، کشورها را ناگزیر ساخته‌اند تا در قالب اسناد بین‌المللی مشترک، تعهداتی الزام‌آور یا شبه‌الزام‌آور را در زمینه حفاظت از محیط زیست بپذیرند. ایران نیز با عضویت در بسیاری از این اسناد، به شبکه‌ای از تعهدات بین‌المللی زیست‌محیطی پیوسته است؛ هرچند تحقق مفاد این تعهدات، همچنان با چالش‌هایی در سطح حقوق داخلی و ساختار نهادی کشور روبه‌روست (Sands et al., 2018; Yazdani, 2020). از جمله مهم‌ترین اسناد بین‌المللی که ایران به آن‌ها پیوسته، می‌توان به کنوانسیون تغییرات اقلیمی سازمان ملل^۱ اشاره کرد که در سال ۱۹۹۲ به تصویب رسید و چارچوبی کلی برای اقدام جمعی دولت‌ها در کاهش انتشار گازهای گلخانه‌ای فراهم آورد. ایران همچنین در سال ۲۰۰۵ به پروتکل کیوتو ملحق شد و بعدها نیز توافق‌نامه پاریس (۲۰۱۵) را امضا نمود. هرچند تاکنون این توافق‌نامه در مجلس ایران تصویب نشده، اما مفاد آن در سطح اجرایی کشور مورد توجه نسبی قرار گرفته است (ابراهیمی، ۱۳۹۸: ۹۹). افزون بر این اسناد، ایران عضو معاهداتی مانند کنوانسیون تنوع زیستی^۲، کنوانسیون رامسر درباره تالاب‌ها^۳ و کنوانسیون وین درباره لایه اوزون^۴ نیز هست. این تعهدات، از حیث موضوعی گستره وسیعی از مسائل محیط زیستی را پوشش می‌دهند؛ از حفظ گونه‌های زیستی و مدیریت پایدار منابع آب، تا مقابله با آلودگی‌های فرامرزی و حفاظت از میراث طبیعی مشترک (Birnie et al., 2009).

با این حال، عضویت در این اسناد، به خودی خود کفایت نمی‌کند. اصول بنیادین حقوق بین‌الملل، از جمله اصل «اجرای حسن‌نیت تعهدات»^۵، دولت‌ها را ملزم می‌سازد که در تدوین، اجرا و بازبینی سیاست‌های داخلی خود، به تعهدات بین‌المللی زیست‌محیطی

³ Ramsar Convention on Wetlands of International Importance Especially as Waterfowl Habitat

⁴ Vienna Convention for the Protection of the Ozone Layer

⁵ Pacta sunt servanda

¹ United Nations Framework Convention on Climate Change- UNFCCC

² Convention on Biological Diversity- CBD

ضمانت اجراهاست (Mousavi, 2022; Sadeghi, 2021).

از مهم‌ترین این قوانین می‌توان به قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست (۱۳۵۳) اشاره کرد. این قانون، سازمان حفاظت محیط زیست را به‌عنوان نهاد اصلی متولی این حوزه معرفی کرده و برخی ابزارهای کنترلی، نظارتی و تعیین محدوده‌های حفاظت‌شده را پیش‌بینی نموده است. هرچند ساختار این قانون، متناسب با نیازهای دهه ۵۰ شمسی تنظیم شده و امروزه پاسخگوی پیچیدگی‌های توسعه و مخاطرات زیست‌محیطی نوین نیست، اما همچنان یکی از پایه‌های اصلی سیاست‌گذاری زیست‌محیطی کشور محسوب می‌شود (Yazdani, 2020). قانون جلوگیری از آلودگی هوا (۱۳۷۴) نیز تلاش کرده است با تعیین حدود استاندارد برای انتشار آلاینده‌ها، اعمال جرائم برای منابع آلاینده، و الزام برخی صنایع به استفاده از فناوری‌های پاک، گامی در جهت کاهش آلودگی‌های زیست‌محیطی شهری بردارد. اما فقدان نظارت مستمر، عدم اجرای جدی، و نبود مکانیزم‌های جبران خسارت، مانع تحقق عملی اهداف آن شده است (Ebrahimi, 2019).

در حوزه مدیریت منابع، قانون حفاظت از خاک (۱۳۹۸) و قانون مدیریت پسماندها (۱۳۸۳) نیز از دیگر مصادیق قابل اشاره‌اند که تلاش کرده‌اند با هدف‌گذاری‌های موضوعی و تدوین مقررات تخصصی، زمینه مداخله دولت در حوزه‌های خاص را فراهم کنند. با این حال، این قوانین نیز غالباً به‌صورت موضوع‌محور و در واکنش به بحران‌های خاص تدوین شده‌اند و فاقد انسجام در یک سیاست‌گذاری جامع هستند. نکته قابل توجه آن است که این قوانین، علی‌رغم آنکه در ظاهر الزامی هستند، در عمل به دلیل فقدان ضمانت اجراهای جدی، تعارض منافع بین دستگاه‌ها، ضعف نظارت، و نیز عدم آگاهی عمومی، نتوانسته‌اند کارکرد بازدارنده یا سازنده مورد انتظار را ایفا کنند. علاوه بر این، نبود پیوست‌های زیست‌محیطی در سایر قوانین توسعه‌ای مانند قوانین بودجه، برنامه‌های عمرانی، و سیاست‌های صنعتی، مانعی اساسی

زیست‌محیطی پروژه‌های عمرانی، احیای منابع طبیعی، و ارتقاء کارایی انرژی تأکید شده است. همچنین، در سیاست‌های کلی «آب»، «کشاورزی»، و «شهرسازی» نیز، اصول توسعه پایدار به‌صورت پراکنده حضور دارند و بر ضرورت هم‌افزایی میان رشد اقتصادی و پایداری محیط زیستی دلالت دارند.

با این حال، علی‌رغم فراوانی اعلامی اصول زیست‌محیطی در سطح سیاست‌های کلان، فقدان ساختارهای اجرایی مشخص، ضعف پیوستگی میان اسناد راهبردی و قوانین عادی، و نبود نظام ارزیابی عملکرد پایدار، مانع تحقق عملی این سیاست‌ها شده‌اند. نهادینه‌سازی اصول توسعه پایدار، نیازمند آن است که این اصول نه فقط در سطح بیانیه‌های کلان، بلکه در فرایندهای قانون‌گذاری، تدوین بودجه، صدور مجوزها و تصمیم‌گیری‌های اجرایی نهادینه شوند (Mousavi, 2022).

نکته مهم آن است که تحقق اهداف سیاست‌های کلی، مستلزم تبیین نقش مسئولانه دولت در مقام تنظیم‌گر است؛ دولتی که ضمن رعایت اصل شفافیت و پاسخ‌گویی، باید اراده‌ای مؤثر در پیگیری اهداف پایداری داشته باشد. در غیر این‌صورت، اصول توسعه پایدار صرفاً در سطحی تزئینی باقی خواهند ماند و با تغییر دولت‌ها و رویکردهای مدیریتی، از اولویت خارج خواهند شد.

ظرفیت‌های قانونی در سطح قوانین عادی

جدا از اصول قانون اساسی و تعهدات بین‌المللی، بخشی از مهم‌ترین ظرفیت‌های حقوقی ایران برای حفاظت از محیط زیست در قالب قوانین عادی نمود یافته‌اند. این قوانین به‌عنوان ابزارهای اجرایی در حوزه حقوق عمومی، بستر قانونی لازم برای اعمال نظارت، پیشگیری از آلودگی، تعیین مسئولیت‌ها، و مقابله با تخریب محیط زیست را فراهم می‌آورند. با این حال، بررسی این قوانین نشان می‌دهد که علی‌رغم وجود برخی مقررات نسبتاً مترقی، نظام قانون‌گذاری زیست‌محیطی ایران همچنان دچار پراکندگی، ضعف در هماهنگی با اصول توسعه پایدار، و خلأ در

در یکپارچه‌سازی قوانین زیست‌محیطی با سازوکارهای توسعه اقتصادی است.

از این رو، هرچند ظرفیت‌های قانونی متعددی در قوانین عادی برای حفاظت از محیط زیست وجود دارد، اما تحقق عملی این ظرفیت‌ها مستلزم اصلاح ساختاری، شفاف‌سازی مسئولیت‌ها، بازنگری در ضمانت اجراها، و مهم‌تر از همه، هم‌راستایی قوانین بخشی با اصول توسعه پایدار است.

چالش‌های اجرایی در تحقق تعهدات زیست‌محیطی

در نظام‌های حقوقی، تدوین قوانین و پذیرش تعهدات بین‌المللی، تنها نخستین گام در فرآیند تحقق اهداف زیست‌محیطی است؛ آنچه اهمیت اساسی دارد، ظرفیت اجرایی نظام حکمرانی برای عملیاتی‌سازی این تعهدات در عرصه سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی و اجراست. در بسیاری از کشورها، شکاف میان «قانون» و «اجرا» به‌ویژه در حوزه محیط زیست، به یکی از پیچیده‌ترین مسائل حقوق عمومی بدل شده است. زیرا برخلاف حوزه‌های دیگر، حفاظت از محیط زیست با ماهیتی چندبخشی، بین‌نسلی و میان‌دستگاهی، مستلزم انسجام نهادی، استمرار سیاست‌ها و اراده قاطع حاکمیتی است (Mousavi, 2022; Sadeghi, 2021). در ایران نیز با وجود آنکه اصول و قواعد زیست‌محیطی در قانون اساسی، اسناد فرادستی و معاهدات بین‌المللی پذیرفته شده‌اند، اما تحقق عملی این اصول همواره با چالش‌هایی مواجه بوده است (Yazdani, 2020). از منظر حقوق عمومی، این چالش‌ها را باید نه صرفاً ضعف‌های اداری یا فنی، بلکه ناکارآمدی در تحقق وظایف حاکمیتی تلقی کرد. زیرا آنچه در اصل ۵۰ قانون اساسی یا در سیاست‌های کلی نظام به عنوان وظیفه عمومی دولت معرفی شده است، در صورت اجرا نشدن، به تضعیف مشروعیت تصمیم‌گیری‌های عمومی و تعمیق نابرابری‌های نسلی منجر خواهد شد.

ناهماهنگی نهادی و موازی‌کاری دستگاه‌ها

یکی از مهم‌ترین چالش‌های اجرایی در حوزه محیط زیست در ایران، ضعف ساختار نهادی و فقدان انسجام در میان دستگاه‌های مسئول است. در یک نظام حکمرانی مؤثر، حفاظت از محیط زیست باید از طریق نهادهای مشخص با وظایف تفکیک‌شده، سازوکارهای هماهنگی بین‌بخشی، و نظارت پاسخ‌گو سازمان‌دهی شود؛ اما در ایران، تعدد نهادهای مسئول، نبود تقسیم کار مؤثر، و موازی‌کاری نهادی موجب تضعیف کارآمدی نظام محیط زیستی شده است (Ebrahimi, 2019; Yazdani, 2020). به طور مثال، سازمان حفاظت محیط زیست به عنوان نهاد اصلی مسئول، از اختیارات لازم برای اعمال کنترل بر نهادهای دیگر برخوردار نیست و در بسیاری از موارد، صرفاً نقش نظارتی ضعیف ایفا می‌کند. همزمان، نهادهایی مانند وزارت نیرو، وزارت جهاد کشاورزی، وزارت صمت، شهرداری‌ها و شرکت‌های عمرانی، هر یک بخشی از تصمیم‌گیری‌های زیست‌محیطی را در اختیار دارند، بدون آن‌که تحت یک سیاست‌گذاری یکپارچه یا مرجع عالی هماهنگ‌کننده قرار گیرند (Sadeghi, 2021).

این موازی‌کاری و پراکندگی، نه تنها منجر به کاهش اثربخشی مقررات می‌شود، بلکه زمینه بروز تعارض منافع و تصمیمات متناقض را نیز فراهم می‌آورد. برای مثال، ممکن است یک نهاد محیط زیستی با احداث یک پروژه بزرگراه مخالفت کند، در حالی که نهاد عمرانی با هدف توسعه شهری، همان پروژه را در اولویت بداند. در چنین وضعیتی، نبود نهاد فرادستی که بتواند میان این منافع تعارضی داوری کند، منجر به بی‌اعتنایی به ملاحظات زیست‌محیطی می‌شود. از منظر حقوق عمومی، این وضعیت به معنای فقدان مسئولیت‌پذیری نهادهای دولتی در قبال وظایف زیست‌محیطی است. نبود شفافیت در تعیین وظایف، مسئولیت‌های تکراری یا متداخل، و پاسخ‌گو نبودن دستگاه‌ها در برابر تصمیمات خود، نشانه ضعف در حکمرانی زیست‌محیطی است. در چنین شرایطی، حتی بهترین قوانین و سیاست‌ها نیز، در عمل با

سازمانی کافی برخوردار نیستند و اغلب به عنوان بخشی از بدنه دولت، در معرض فشارهای سیاسی، اقتصادی و مدیریتی قرار دارند. این وابستگی ساختاری، موجب تضعیف جایگاه نظارتی آنها شده و در عمل، از ایفای نقش تنظیم گر مستقل بازمانده اند (Yazdani, 2020).

ضعف نظارت قضایی و عدم استقلال نهادهای نظارتی، پیامدی مستقیم بر تحقق تعهدات زیست محیطی دارد. در نبود نظام پاسخ گویی مؤثر، تخلفات زیست محیطی نهادهای دولتی و غیردولتی، اغلب بدون پیگرد یا با واکنش های حداقلی مواجه می شوند. این خلأ، نه تنها موجب استمرار تخریب محیط زیست می شود، بلکه اعتماد عمومی به حاکمیت قانون و مسئولیت پذیری نهادها را نیز کاهش می دهد.

نبود ارزیابی راهبردی زیست محیطی در سیاست های توسعه

در ادبیات حکمرانی محیط زیست، یکی از ابزارهای کلیدی برای ادغام ملاحظات زیست محیطی در تصمیم گیری های کلان، استفاده از سازوکار «ارزیابی راهبردی زیست محیطی»^۱ است. این ابزار به دولت ها امکان می دهد که آثار زیست محیطی سیاست ها، برنامه ها و طرح های کلان را پیش از تصویب یا اجرا، به صورت جامع و پراکنشی بررسی و تحلیل کنند، و از این طریق، اصل پیشگیری را جایگزین برخورد واکنشی با بحران های محیط زیستی نمایند (Birnie et al., 2009; Bosselmann, 2016). در نظام حقوقی ایران، علی رغم تأکید کلی قوانین بر ارزیابی اثرات زیست محیطی پروژه ها (مانند ماده ۲ قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست)، مفهوم ارزیابی راهبردی زیست محیطی در سطح سیاست گذاری کلان توسعه یا تصویب برنامه های اقتصادی، به طور ساختاری نهادینه نشده است. در عمل، آنچه در ایران رایج است، «ارزیابی اثرات زیست محیطی پروژه ای» برای طرح های مشخص عمرانی یا صنعتی است؛ در حالی که تصمیمات توسعه ای در سطح

ناکارآمدی مواجه می شوند (Bosselmann, 2016). راهکار بنیادین برای مقابله با این وضعیت، نه صرفاً اصلاح درون سازمانی، بلکه بازطراحی ساختار نهادی حکمرانی محیط زیست است؛ ساختاری که در آن نهادهای تصمیم گیر، تحت راهبردهای واحد، با پاسخ گویی شفاف و هماهنگی سازمان یافته فعالیت کنند.

ضعف نظارت قضایی و عدم استقلال نهادهای نظارتی

نظارت مؤثر بر اجرای تعهدات زیست محیطی، یکی از پایه های حکمرانی کارآمد در حوزه محیط زیست محسوب می شود. در نظام های حقوق عمومی پیشرو، نظارت نه صرفاً یک فرآیند اداری، بلکه ابزاری برای تحقق پاسخ گویی، اجرای اصل حاکمیت قانون و صیانت از حقوق عمومی تلقی می شود. این نظارت معمولاً در دو سطح نهادینه می گردد: نظارت قضایی مستقل بر عملکرد نهادهای اجرایی و نظارت تخصصی از سوی نهادهای مستقل فنی و کارشناسی (Birnie et al., 2009; Sadeghi, 2021). در ایران، با وجود جایگاه مهم قوه قضائیه و نقش نهادهایی مانند دیوان عدالت اداری و سازمان بازرسی کل کشور، نظارت قضایی بر مسائل زیست محیطی هنوز ساختارمند، تخصصی و مؤثر نشده است. یکی از دلایل اصلی این ضعف، نبود دادگاه های تخصصی محیط زیست است که بتوانند با تسلط بر ماهیت فنی مسائل زیست محیطی، نسبت به رسیدگی مؤثر به تخلفات، تضییع حقوق عامه، یا بی توجهی نهادهای اجرایی اقدام کنند (Ebrahimi, 2019). رسیدگی قضایی به دعاوی محیط زیستی در حال حاضر اغلب در چارچوب کلی دادگاه های عمومی یا اداری صورت می گیرد، که نه از جهت رویه، و نه از جهت شناخت تخصصی از موضوعات زیستی، توانایی کافی ندارند. از سوی دیگر، نهادهای نظارتی غیرقضایی مانند سازمان حفاظت محیط زیست، سازمان استاندارد یا سازمان برنامه و بودجه، که باید در پایش و کنترل سیاست ها و پروژه های توسعه ای ایفای نقش کنند، از استقلال

¹ Strategic Environmental Assessment - SEA

برنامه‌های پنج‌ساله، سیاست‌های بخشی، یا بودجه‌های کلان، اغلب بدون ملاحظات زیست‌محیطی تصویب می‌شوند (Yazdani, 2020). این خلأ، موجب می‌شود که اهداف محیط‌زیستی در برابر ملاحظات اقتصادی یا سیاسی، جایگاهی حاشیه‌ای داشته باشند. برای نمونه، برنامه‌های توسعه‌ای در حوزه انرژی، کشاورزی، حمل‌ونقل و شهرسازی، بدون تحلیل اثرات بلندمدت زیست‌محیطی خود، منجر به تخریب منابع طبیعی، تشدید آلودگی هوا و آب، و بی‌ثباتی اکولوژیکی شده‌اند. از آن‌جا که ارزیابی راهبردی، پیشینی و ساختاری است، فقدان آن به معنای نبود سازوکار سنجش سیاست‌های توسعه از منظر پایداری است (Sadeghi, 2021).

از منظر حقوق عمومی، این نقیصه را می‌توان به عنوان فقدان تکلیف قانونی روشن برای پیوست زیست‌محیطی برنامه‌ها و سیاست‌ها تفسیر کرد. در بسیاری از کشورها، ارزیابی راهبردی زیست‌محیطی به عنوان یک فرآیند الزامی، پیش‌نیاز تصویب برنامه‌های توسعه‌ای تلقی می‌شود و نهادهای مستقل یا فرابخشی، وظیفه نظارت بر کیفیت و اعتبار آن را برعهده دارند. در ایران اما، چنین نظامی نه در سطح تقنین نهادینه شده و نه در ساختار اجرایی دولت جایگاه واقعی یافته است. در نتیجه، نبود ارزیابی راهبردی موجب می‌شود که ملاحظات محیط زیست، به جای آن‌که بخشی از فرآیند تصمیم‌گیری باشند، صرفاً به عنوان محدودیت‌های پسینی و مانع در مرحله اجرا در نظر گرفته شوند. این امر، هم موجب کاهش کارآمدی نظام محیط زیستی می‌شود، و هم امکان تحقق اصول توسعه پایدار را در عمل مختل می‌سازد.

ضعف ضمانت اجرای کیفری، مدنی و اداری در قبال تخریب محیط زیست

هیچ قاعده حقوقی بدون ضمانت اجرای مؤثر، نمی‌تواند کارکرد الزام‌آور خود را ایفا کند؛ این قاعده در خصوص حقوق محیط زیست اهمیتی دوچندان دارد. زیرا در حوزه‌ای که منافع اقتصادی

نهادهای قدرتمند با حفظ منابع طبیعی در تعارض قرار می‌گیرد، نبود ضمانت اجرای بازدارنده و قابل اعمال، به سرعت باعث تضعیف اصل «مسئولیت در قبال تخریب» خواهد شد (Mousavi, 2022; Sands et al., 2018). در حقوق ایران، سه نوع ضمانت اجرا در قبال تخلفات محیط زیستی قابل تصور است: کیفری، مدنی و اداری. با این حال، بررسی‌های تطبیقی و تجربیات داخلی نشان می‌دهد که هیچ‌یک از این سه سازوکار، در عمل از کفایت لازم برای مقابله با تخریب محیط زیست برخوردار نیستند. در حوزه ضمانت اجرای کیفری، اگرچه در قوانین مختلف مانند قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست (۱۳۵۳) یا قانون شکار و صید (۱۳۴۶)، مجازات‌هایی برای آلودگی، شکار غیرمجاز یا تخریب منابع طبیعی در نظر گرفته شده، اما این مجازات‌ها اغلب خفیف، فاقد اثر بازدارندگی، یا به دلیل خلأ در اثبات و رسیدگی، بلااجرا باقی می‌مانند (Yazdani, 2020).

در حوزه مدنی، ضمانت‌آبراهایی چون الزام به جبران خسارت زیست‌محیطی در نظریه پذیرفته شده، اما در عمل به دلیل ضعف سازوکارهای شناسایی خسارت، نبود نهادهای ارزیاب مستقل، و نیز دشواری در اثبات رابطه علیت، کمتر به کار گرفته می‌شوند. حتی در مواردی که تخریب مشهود است، فرایندهای طولانی و فرسایشی دادرسی، انگیزه شاکیان را برای پیگیری کاهش می‌دهد (Ebrahimi, 2019). در بعد اداری نیز، ابزارهایی چون تعلیق فعالیت، لغو پروانه بهره‌برداری، یا جریمه‌های نقدی در قوانین پیش‌بینی شده‌اند؛ اما به دلیل وابستگی نهادهای نظارتی به بدنه دولت، و همچنین تعارض منافع میان دستگاه‌های اجرایی، اجرای این ابزارها اغلب با تساهل، اعمال گزینشی یا چشم‌پوشی مواجه است. به‌ویژه در پروژه‌های بزرگ اقتصادی، ضمانت اجرای اداری کمتر اعمال می‌شوند و منافع توسعه‌ای بر ملاحظات محیط زیستی تقدم می‌یابد (Sadeghi, 2021).

سیاست‌گذاری اقتصادی به‌شمار می‌روند، نه عنصری منفک یا زائد (Birnie et al., 2009). ضعف ساختاری در پیوستگی میان دو حوزه محیط زیست و اقتصاد، به‌ویژه ناشی از فقدان رویکرد فرابخشی در سیاست‌گذاری کلان است. در ایران، تصمیم‌گیری در حوزه‌هایی چون صنعت، انرژی، کشاورزی و حمل‌ونقل، عمدتاً در وزارتخانه‌های بخشی با منطق اقتصادی صورت می‌گیرد؛ در حالی که نهادهای محیط زیستی مانند سازمان حفاظت محیط زیست، نه در ساختار تصمیم‌سازی این وزارتخانه‌ها نقش دارند و نه در شورای عالی اقتصاد و نهادهای بودجه‌ریزی جایگاه مؤثری دارند (Sadeghi, 2021).

از منظر حقوق عمومی، چنین گسستی به معنای نقض اصل هماهنگی در حاکمیت، و تقلیل مفهوم توسعه به رشد عددی بی‌توجه به کیفیت زیستی است. همچنین، موجب بی‌اعتنایی به اصل پیشگیری و اصل احتیاط شده و بروز آسیب‌های برگشت‌ناپذیر اکولوژیکی را تسهیل می‌کند. پیوستگی تصمیم‌گیری اقتصادی با ملاحظات محیط زیستی، نه صرفاً یک مصلحت مدیریتی، بلکه یک الزام حقوقی برای تحقق عدالت نسلی و حفظ منافع عمومی است. در نهایت، اصلاح این وضعیت نیازمند بازنگری در سازوکارهای تدوین و تصویب برنامه‌های اقتصادی است؛ به‌گونه‌ای که اصول توسعه پایدار، بخشی از معیارهای ارزیابی و تصویب هرگونه طرح کلان اقتصادی تلقی شوند، و نهادهای زیست‌محیطی از جایگاهی مشورتی به نهادی هم‌تصمیم‌گیر ارتقا یابند.

ظرفیت‌های حقوق عمومی برای گذار به حکمرانی زیست‌محیطی

با پیچیده‌تر شدن بحران‌های زیست‌محیطی، ناکارآمدی رویکردهای سنتی مبتنی بر تمرکز صرف بر دولت یا ابزارهای قانونی محدود، بیش از پیش آشکار شده است. امروزه، حل مسائل زیست‌محیطی دیگر صرفاً به معنای تصویب قوانین یا افزایش

از منظر حقوق عمومی، فقدان ضمانت اجرای مؤثر، به معنای نقض اصل حاکمیت قانون در حوزه محیط زیست است. زیرا اصل بر آن است که هر گونه اقدام مخل منافع عمومی، باید با واکنش حقوقی متناسب، شفاف و قابل پیش‌بینی مواجه شود. در غیاب این واکنش، بی‌اعتمادی عمومی نسبت به کارآمدی نظام حقوقی، و تکرار تخلفات توسط عاملان قدرتمند افزایش می‌یابد. بنابراین، اصلاح نظام ضمانت اجراها در حقوق محیط زیست، مستلزم چهار محور کلیدی است: به‌روزرسانی مجازات‌ها متناسب با ارزش اکولوژیک منابع؛ تسهیل روند اثبات تخلف؛ استقلال نهادهای ارزیاب و ناظر؛ و ارجحیت‌دهی به حفاظت از محیط زیست در برابر منافع کوتاه‌مدت اقتصادی.

عدم پیوستگی تصمیم‌گیری‌های اقتصادی با ملاحظات محیط زیستی

یکی از اساسی‌ترین کاستی‌های نظام حکمرانی زیست‌محیطی در ایران، نبود پیوند نهادی، محتوایی و فرآیندی میان سیاست‌گذاری‌های اقتصادی و ملاحظات محیط زیستی است. در حالی که اصل بنیادین توسعه پایدار بر تعادل و تعامل میان ابعاد اقتصادی، اجتماعی و زیست‌محیطی تأکید دارد، واقعیت در بسیاری از برنامه‌ها و پروژه‌های کلان کشور آن است که منطق تصمیم‌گیری اقتصادی، به‌صورت گسسته از اصول پایداری عمل می‌کند (Mousavi, 2022; Sands et al., 2018). این گسست را می‌توان در مصادیق گوناگونی مشاهده کرد: از تصویب پروژه‌های بزرگراهی در مناطق حساس زیست‌محیطی، تا تخصیص منابع برای صنایع آب‌بر در مناطق خشک، و از توسعه معادن در جنگل‌های شمال تا گسترش بی‌رویه شهرها بدون پیوست زیست‌محیطی. در اغلب موارد، مطالعات زیست‌محیطی اگر هم انجام شوند، صوری و پسینی‌اند و توان مداخله در اصل تصمیم‌گیری را ندارند. این در حالی است که در نظام‌های پیشرفته حقوق عمومی، ملاحظات محیط زیستی بخشی از فرآیند

بودجه نیست؛ بلکه نیازمند بازطراحی بنیادین در ساختار، فرآیند و منطق حکمرانی است. در این چارچوب، مفهوم «حکمرانی زیست‌محیطی» به‌عنوان الگویی نوین در ادبیات حقوق عمومی و سیاست‌گذاری پدیدار شده است؛ الگویی که به‌جای تمرکز بر اقتدار یک‌جانبه دولت، بر تعامل میان بازیگران مختلف، شفافیت، پاسخ‌گویی، عدالت بین‌نسلی، و پایبندی به اصول پایداری تأکید دارد (Bosselmann, ۲۰۱۶: ۱۲۱؛ یزدانی، ۱۳۹۹: ۳۴۰).

نقش دیوان عدالت اداری، قوه قضائیه و شوراهای سیاست‌گذار
در معماری حکمرانی زیست‌محیطی، نهادهای عمومی نظیر مراجع قضایی و نهادهای سیاست‌گذار، ستون‌های بنیادینی محسوب می‌شوند که بدون ایفای نقش مؤثر آن‌ها، اصول توسعه پایدار و عدالت زیست‌محیطی قابلیت تحقق نخواهند داشت. از این منظر، دیوان عدالت اداری و قوه قضائیه به‌عنوان مراجع نظارتی و قضایی، و شوراهایی چون شورای عالی محیط زیست یا شورای عالی آب به‌عنوان نهادهای سیاست‌گذار، می‌توانند نقش محوری در نهادینه‌سازی حکمرانی زیست‌محیطی ایفا کنند (Mousavi, 2022).

نخست، دیوان عدالت اداری به موجب قانون، مرجع رسیدگی به شکایات مردم از تصمیمات و اقدامات اداری دستگاه‌های اجرایی است. اگرچه نقش این نهاد در موضوعات زیست‌محیطی هنوز به‌صورت پررنگ نهادینه نشده، اما دیوان این قابلیت را دارد که با پذیرش شکایات از نهادهایی که اصول محیط زیستی را در پروژه‌های عمرانی یا صنعتی نادیده می‌گیرند، به ابزار قضایی کارآمد برای تضمین حقوق عمومی و الزام دستگاه‌ها به رعایت الزامات پایداری تبدیل شود (Yazdani, 2020). در سطح کلان‌تر، قوه قضائیه با ظرفیت قانون‌گذاری، صدور بخش‌نامه‌ها، تشکیل دادگاه‌های تخصصی و حمایت از حقوق عامه، می‌تواند نقش فعالی در مقابله با تخریب محیط زیست ایفا کند. به‌ویژه با فعال‌سازی ظرفیت دادستانی کل کشور در مقام مدافع حقوق عامه،

قوه قضائیه می‌تواند در برابر پروژه‌های توسعه‌ای پرخطر، نقشی پیشگیرانه و بازدارنده داشته باشد. از سوی دیگر، شوراهای عالی به‌عنوان نهادهای سیاست‌گذار میان‌بخشی، نظیر شورای عالی محیط زیست، باید از وضعیت فعلی که عمدتاً صوری و تشریفاتی است، به نهادی با اختیارات تقنینی شبه‌قانونی، الزام‌آور و مستقل ارتقا یابند. هم‌اکنون بسیاری از تصمیمات زیست‌محیطی در سطح این شوراها اتخاذ نمی‌شود یا به دلایل سیاسی و مصلحتی مسکوت می‌ماند. در حالی که در الگوی حکمرانی زیست‌محیطی، این شوراها باید محل اصلی تبادل سیاست‌ها، تعارض‌زدایی بین منافع بخشی، و تدوین راهبردهای یکپارچه ملی باشند (Bosselmann, 2016).

از منظر حقوق عمومی، کارآمدی این نهادها در گروی سه عامل بنیادین است: استقلال ساختاری، شفافیت رویه‌ای، و پاسخ‌گویی نهادی. تنها در چنین بستری است که تصمیمات زیست‌محیطی می‌توانند از سطح توصیه‌نامه‌های اداری به سیاست‌های الزام‌آور حقوقی تبدیل شوند و حکمرانی پایدار، از سطح نظری به واقعیت حقوقی بدل گردد.

امکان‌سنجی ایجاد سازوکارهای فرابخشی و هماهنگ‌کننده
یکی از ویژگی‌های اساسی حکمرانی زیست‌محیطی، ساختار فرابخشی و هماهنگ‌کننده آن است؛ چراکه مسائل زیست‌محیطی از جنس چالش‌هایی‌اند که مرزهای بخشی، سازمانی و جغرافیایی را درمی‌نوردند و به همین دلیل، هیچ نهاد منفرد یا وزارتخانه‌ای نمی‌تواند به‌تنهایی مسئولیت حل آن‌ها را برعهده گیرد. در نتیجه، گذار به حکمرانی زیست‌محیطی مستلزم ایجاد نهادهای هماهنگ‌کننده فرابخشی با اختیارات تنظیم‌گر است؛ نهادهایی که بتوانند منافع متعارض میان حوزه‌های توسعه، انرژی، کشاورزی، صنعت و محیط زیست را هم‌راستا کنند (Bosselmann, 2016; OECD, 2012). در ایران، با وجود ساختارهای متعدد تصمیم‌گیری، از جمله هیئت دولت، شوراهای عالی موضوعی، و

ظرفیت حقوق عمومی برای حکمرانی زیست‌محیطی بالفعل نخواهد شد.

جایگاه مشارکت عمومی، شفافیت و مسئولیت‌پذیری نهادی

در ادبیات حکمرانی زیست‌محیطی، سه اصل بنیادین همواره مورد تأکید قرار گرفته‌اند: مشارکت عمومی، شفافیت اطلاعاتی و مسئولیت‌پذیری نهادی. این سه مؤلفه، شاکله‌ی حکمرانی دموکراتیک محیط زیستی را تشکیل می‌دهند و در غیاب آن‌ها، ساختار حقوقی هر اندازه نیز غنی باشد، در عمل از مشروعیت و کارآمدی لازم برخوردار نخواهد بود (Bosselmann, 2016; UNEP, 2019).

نخست، مشارکت عمومی به‌عنوان رکن اساسی در فرآیندهای تصمیم‌گیری زیست‌محیطی، نه‌فقط ابزاری برای مشاوره، بلکه شکلی از نظارت اجتماعی و تضمین عدالت بین‌نسلی تلقی می‌شود. اصل دهم از اعلامیه ریو (۱۹۹۲) تصریح می‌کند که «هر فرد باید حق دسترسی به اطلاعات، مشارکت در فرآیند تصمیم‌سازی، و دسترسی به عدالت در امور زیست‌محیطی را داشته باشد» (Sands et al., 2018). در ایران، با وجود برخی مواد قانونی مانند ماده ۲ قانون هوای پاک (۱۳۹۶) و ماده ۱۷ قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات (۱۳۸۸)، مشارکت عمومی هنوز نهادینه نشده و اغلب در حد مشورت‌های نمادین یا حضور تشریفاتی سمن‌ها باقی می‌ماند (Sadeghi, 2021).

دوم، شفافیت اطلاعاتی نیز از دیگر ارکان حکمرانی محیط زیستی است. در فقدان داده‌های دقیق، به‌موقع و در دسترس عموم درباره کیفیت هوا، منابع آبی، اثرات پروژه‌ها یا وضعیت گونه‌های زیستی، امکان مشارکت آگاهانه و نقد تصمیمات زیست‌محیطی از سوی جامعه مدنی وجود ندارد. در کشورهای پیشرو، سامانه‌های دسترسی آزاد به اطلاعات محیط زیستی و نقشه‌های مشارکتی GIS فراهم آمده‌اند، در حالی‌که در ایران، اطلاعات اغلب محرمانه تلقی می‌شود یا بدون نظام اعتبارسنجی در دسترس نیست (Yazdani, 2020).

سازمان برنامه و بودجه، هنوز هیچ نهاد هماهنگ‌کننده فرابخشی با صلاحیت متمرکز در حوزه محیط زیست وجود ندارد. شورای عالی محیط زیست از منظر شکلی چنین جایگاهی دارد، اما از حیث عملکرد، فاقد انسجام، اختیارات اجرایی و قدرت الزام‌آور نسبت به سایر دستگاه‌هاست (Sadeghi, 2021). افزون بر این، تصمیمات این شورا اغلب به دلیل تعارض منافع یا اولویت‌های سیاسی، از شمول اجرایی لازم برخوردار نمی‌شود. تجربه کشورهای چون آلمان، هلند، و کانادا نشان می‌دهد که ایجاد «نهادهای فرابخشی مستقل» یا «کمیسیون‌های عالی بین‌دستگاهی» می‌تواند موجب ارتقاء هماهنگی افقی میان وزارتخانه‌ها و نهادهای محلی شده و همزمان نقش تنظیم‌گرانه دولت را تقویت کند (UNEP, 2015). این نهادها معمولاً دارای جایگاه قانونی خاص، اختیارات تنظیم مقررات، و ابزارهای ارزیابی و نظارت بر سیاست‌های محیط‌زیستی هستند.

در نظام حقوقی ایران، اصل ۱۷۶ قانون اساسی با تشکیل شورای عالی امنیت ملی نشان داده است که تشکیل نهادهای راهبردی فرابخشی با اختیارات وسیع در ساختار قانون اساسی قابل تصور و استناد است. از این‌رو، تأسیس یک نهاد هماهنگ‌کننده ملی محیط زیست، چه در قالب شورا، چه به‌صورت کمیسیون ذیل مجلس یا ریاست جمهوری، می‌تواند با استناد به اصول ۱۱۰ و ۱۲۶ قانون اساسی و در چارچوب سیاست‌های کلی نظام طراحی گردد (Mousavi, 2022; Yazdani, 2020). نکته کلیدی آن است که چنین نهادی باید، ۱- استقلال سازمانی داشته باشد (نه وابسته به وزارتخانه خاص)، ۲- دارای ابزار نظارتی، ارزیابی و توقف پروژه‌ها باشد، ۳- واجد پایگاه داده ملی برای تحلیل روندهای زیست‌محیطی باشد، و ۴- اختیارات آن به موجب قانون یا آیین‌نامه، برای سایر دستگاه‌ها الزام‌آور باشد. در غیر این‌صورت، همانند وضعیت فعلی، هماهنگی میان دستگاه‌ها به سطح مکاتبات اداری، جلسات نمایشی و مصوبات بی‌اثر محدود خواهد شد و

بین‌بخشی، سیاست‌گذاری کلان، مداخله هدفمند، و هماهنگی میان نهادها را بر عهده گیرد (UNEP, 2015). این تغییر مستلزم اصلاح نهادهای تصمیم‌ساز، تمرکززدایی متناسب، و ایجاد نظام پاسخ‌گویی شفاف است.

دوم، تدوین و بازنگری در قوانین محیط زیستی با رویکرد سیستمی و پیوسته ضرورتی انکارناپذیر است. قوانین فعلی در ایران، پراکنده، موضوع‌محور، و عمدتاً واکنشی هستند. اصلاح این قوانین باید بر اساس اصول عدالت زیست‌محیطی، پیشگیری، مسئولیت دولتی، شفافیت و ارزیابی مستمر انجام شود. قانون‌گذاری باید به نحوی طراحی گردد که به‌جای مداخله پسینی در بحران، امکان هدایت توسعه به سمت پایداری را فراهم آورد (Yazdani, 2020).

سوم، حقوق عمومی باید نهادهای مشارکتی، نظارتی و قضایی را توانمند و مستقل سازد. تحول در حکمرانی محیط زیستی بدون تقویت نهادی سازمان حفاظت محیط زیست، ارتقاء نقش دیوان عدالت اداری، و ایجاد دادگاه‌های تخصصی محیط زیست ممکن نیست. همچنین، سازوکارهای مشارکت ذی‌نفعان، سمن‌ها و رسانه‌ها باید به‌عنوان جزء لاینفک فرآیند تصمیم‌سازی به رسمیت شناخته شوند.

در نهایت، آنچه به این اصلاحات مشروعیت و پایداری می‌بخشد، استقرار اصول توسعه پایدار در بطن حقوق عمومی به‌مثابه اصول راهنمای حکمرانی است. یعنی همان‌گونه که اصولی مانند حاکمیت قانون، عدالت یا آزادی در ساختارهای حقوقی جایگاهی بنیادین یافته‌اند، باید اصولی مانند عدالت بین‌نسلی، احتیاط، مسئولیت عمومی و حفاظت از محیط زیست نیز به سطح اصول ساختاری و الزامی ارتقاء یابند (Birnie et al., 2009).

بدین ترتیب، ارتقاء سیاست‌های زیست‌محیطی از مسیر اصلاح رویکردهای حقوق عمومی، نه یک امکان انتزاعی، بلکه ضرورتی

سوم، مسئولیت‌پذیری نهادی به معنای پاسخ‌گویی روشن نهادهای اجرایی و سیاست‌گذار نسبت به آثار زیست‌محیطی اقدامات خود است. در شرایطی که نهادهای دولتی در قبال آلودگی، تخریب منابع طبیعی یا اجرای پروژه‌های فاقد ارزیابی، پاسخ‌گو نباشند، اعتماد عمومی کاهش یافته و نهادهای نظارتی نیز تضعیف می‌شوند. حقوق عمومی وظیفه دارد با ایجاد سازوکارهایی همچون گزارش‌دهی عمومی، انتشار گزارش عملکرد، ارزیابی بیرونی، و پیگرد قضایی، این اصل را تضمین کند (Birnie et al., 2009). در نهایت، نهادینه‌سازی این سه اصل در نظام حقوقی ایران، مستلزم بازنگری در ساختارهای تصمیم‌گیری، توسعه نهادهای مردمی، ایجاد سامانه‌های شفافیت، و الزام نهادهای اجرایی به پاسخ‌گویی عمومی و قانونی است. بدون آن، گذار به حکمرانی زیست‌محیطی صرفاً در سطح شعار باقی خواهد ماند.

امکان ارتقاء سیاست‌های موجود با اصلاح رویکردهای حقوق عمومی

در شرایط کنونی که بحران‌های محیط زیستی به پیچیدگی، تنوع و شدت بی‌سابقه‌ای رسیده‌اند، دیگر نمی‌توان صرفاً با اتکاء به ساختارها و رویکردهای سنتی حقوق عمومی به مقابله با این چالش‌ها پرداخت. آنچه مورد نیاز است، نه صرفاً افزودن قوانین جدید، بلکه تحول در منطق و جهت‌گیری حقوق عمومی در مواجهه با مسائل زیست‌محیطی است؛ تحولی که به جای نگاه ابزاری به محیط زیست، آن را به‌عنوان یکی از ارکان بنیادین مصالح عمومی تلقی کند (Bosselmann, 2016; Sadeghi, 2021). در این مسیر، نخستین گام، بازتعریف مفهوم حاکمیت و مداخله دولت در چارچوب توسعه پایدار است. در رویکردهای سنتی، نقش دولت در حوزه محیط زیست عمدتاً به تصویب قوانین و اجرای سیاست‌های بخشی محدود بود. در حالی که در الگوی نوین، دولت باید به‌عنوان «تنظیم‌گر پایداری»¹ با نگاه بین‌نسلی و

¹ Sustainability Regulator

جایگاه تزئینی در اسناد تقنینی به معیار تصمیم‌گیری و تنظیم روابط میان بخش‌ها تبدیل شوند. آنگاه است که می‌توان از دولت انتظار داشت نه به‌عنوان بازیگری در کنار دیگران، بلکه به‌عنوان «تنظیم‌گر پایداری» با اختیارات قانونی، پاسخ‌گویی روشن، و اراده سیاسی استوار، میدان‌دار سیاست‌گذاری محیط زیستی شود. از دل این تحلیل، چند محور راهبردی قابل استخراج است: نخست آن‌که، نظام حقوقی باید ظرفیت‌های فرابخشی و هماهنگ‌کننده‌ای بیافریند که بر شکاف میان بخش‌های توسعه‌ای و محیط زیستی پل بزنند. دوم آن‌که، قوه قضائیه و نهادهای نظارتی باید در حوزه زیست‌محیطی بازتعریف شده و از انفعال به نقش فعال و مستقل ارتقا یابند. سوم، بدون نهادینه‌سازی شفافیت، مشارکت عمومی و مسئولیت‌پذیری نهادی، هیچ الگوی پایداری، کارآمد و مشروعیت‌دار نخواهد بود. و در نهایت، باید درک مشترکی در سطوح سیاست‌گذار، اجرایی و اجتماعی شکل گیرد که توسعه بدون رعایت ملاحظات محیط زیستی، توسعه‌ای ناپایدار، پرهزینه و در نهایت، ضدخود است.

آنچه در افق دیده می‌شود، نه صرفاً نیاز به تصویب قانون جدید یا بازنویسی آیین‌نامه‌ای فراموش‌شده، بلکه نیاز به بازنگری مفهومی در نسبت حقوق عمومی با طبیعت، عدالت، و نسل‌های آینده است. تنها با چنین نگاه بنیادینی است که می‌توان امید داشت سیاست‌های محیط زیستی در ایران، از سطح بیانیه و توصیه، به مرحله الزام و کارآمدی پایدار وارد شود.

مشارکت نویسندگان

در نگارش این مقاله تمامی نویسندگان نقش یکسانی ایفا کردند.

تعارض منافع

در انجام مطالعه حاضر، هیچ‌گونه تضاد منافی وجود ندارد.

EXTENDED ABSTRACT

In recent decades, environmental degradation has emerged as a defining global challenge, intertwined with the escalating pressures of

ساختاری برای تضمین بقای زیستی، اجتماعی و حاکمیتی در بلندمدت خواهد بود.

نتیجه‌گیری

بازخوانی جایگاه محیط زیست در بستر حقوق عمومی ایران، گویای یک وضعیت دوگانه و حتی متعارض است: از یک سو، مفاهیم بنیادین همچون عدالت بین‌نسلی، مسئولیت دولت در برابر منابع طبیعی، و الزام به توسعه پایدار، در متون بالادستی چون قانون اساسی، سیاست‌های کلی نظام و برخی معاهدات بین‌المللی به رسمیت شناخته شده‌اند؛ اما از سوی دیگر، شکاف‌های عمیق میان این مفاهیم و سازوکارهای اجرایی، به معضلی مزمن در حکمرانی زیست‌محیطی تبدیل شده است. این شکاف نه صرفاً محصول ضعف در تقنین یا کم‌توجهی اجرایی، بلکه ناشی از نارسایی در خود رویکرد حقوق عمومی حاکم بر توسعه است؛ رویکردی که هنوز نتوانسته میان ملاحظات محیط زیستی و الزامات اقتصادی، پیوندی ساختاری، نهادی و الزامی برقرار سازد.

مطالعه حاضر نشان داد که ظرفیت‌های موجود در حقوق عمومی ایران - اعم از نظام تقنین، نهادهای عمومی، ظرفیت‌های نظارتی، و اختیارات دولت - بالقوه توان ساماندهی یک نظام حکمرانی محیط زیستی را داراست؛ اما این ظرفیت‌ها در وضعیت فعلی، اغلب پراکنده، ناهماهنگ و فاقد انسجام نهادی هستند. در واقع، اگر حقوق عمومی را به‌مثابه «معماری روابط دولت، ملت و منابع جمعی» در نظر بگیریم، باید گفت که در حوزه محیط زیست، این معماری هنوز طراحی متوازن، پایدار و مشارکتی را تجربه نکرده است.

گذار به حکمرانی زیست‌محیطی، ضرورتی صرفاً فنی یا نهادی نیست، بلکه تحولی در فلسفه و جهت‌گیری حقوق عمومی کشور محسوب می‌شود؛ تحولی که در آن، اصول توسعه پایدار باید از industrialization, population growth, and the pursuit of quantitative economic expansion. Developing nations like Iran, which have prioritized rapid development often devoid of

environmental considerations, face a dual crisis: accelerating economic demands on one hand, and deteriorating ecosystems on the other. Scholars have increasingly recognized that environmental protection is not simply a matter of technical management but a deeply normative and institutional concern rooted in public law. While documents such as Article 50 of Iran's Constitution articulate commendable environmental principles, there remains a wide chasm between legal commitments and operational execution (Birnie et al., 2009; Bosselmann, 2016). Public law, as a domain regulating the relationship between state authority and societal interests, plays a pivotal role in mediating this gap. As international environmental governance evolves—emphasizing sustainability, intergenerational justice, and civic participation—states are expected to institutionalize these principles through cohesive legal and governance structures (Sands et al., 2018; UNEP, 2019). Yet, Iran's public law system faces structural and procedural deficiencies that undermine these aspirations, including fragmented institutional mandates, weak enforcement mechanisms, and limited public accountability (Ebrahimi, 2019; Sadeghi, 2021).

Conceptually, the article draws upon theories of sustainable development, public legal obligation, and environmental justice to frame the analysis. Sustainable development, as first formalized by the Brundtland Commission, redefines progress through a multidimensional lens—balancing economic growth with environmental and social sustainability (Bosselmann, 2016). Within public law, this translates to an obligation on the state to enact policies that harmonize these objectives. Legal scholars emphasize that development policies detached from environmental considerations erode not only ecological integrity but also public trust in governance mechanisms (Mousavi, 2022;

Yazdani, 2020). The principle of obligation, in this context, demands more than declarative statements; it requires binding legal instruments, institutional designs that ensure compliance, and systems of accountability for violations (Birnie et al., 2009; Sadeghi, 2021). Comparative insights from jurisdictions with specialized environmental courts and independent monitoring agencies offer practical pathways for operationalizing these obligations. Yet, in Iran, despite legal texts acknowledging these concepts, the absence of regulatory coherence and judicial enforceability renders many environmental norms ineffectual in practice.

The paper further investigates the legal architecture underpinning Iran's environmental protection framework, spanning constitutional, statutory, and international obligations. Article 50 of the Iranian Constitution stands out for explicitly recognizing the right to a healthy environment and imposing constraints on economic activities that compromise ecological integrity (Sadeghi, 2021). Additional constitutional provisions such as Articles 45 and 56 embed environmental concerns within broader economic and welfare policies (Mousavi, 2022). However, their lack of operational specificity and enforcement mechanisms limits their practical utility. On the international front, Iran is a party to key environmental treaties, including the UNFCCC, Kyoto Protocol, and the Convention on Biological Diversity (Birnie et al., 2009). Nevertheless, these commitments often remain unimplemented due to legislative inertia and institutional fragmentation. Domestically, environmental statutes such as the Environmental Protection and Enhancement Act (1974), the Air Pollution Prevention Act (1995), and the Soil Protection Act (2019) exist but are seldom updated or harmonized. Many of these laws suffer from weak deterrents, minimal stakeholder

engagement, and inconsistent application across sectors (Ebrahimi, 2019; Yazdani, 2020). The legal framework thus remains compartmentalized, lacking a unified vision for sustainable governance.

Institutional analysis reveals that governance failures are exacerbated by the absence of intersectoral coordination and effective regulatory oversight. Iran's environmental agencies often operate with limited autonomy and are marginalized in economic decision-making processes (Bosselmann, 2016; Sadeghi, 2021). For example, the Department of Environment holds advisory authority but lacks binding power over infrastructure projects initiated by ministries of energy, transportation, or industry. This structural subordination results in policy incoherence, especially when development priorities clash with environmental safeguards. Moreover, judicial remedies for environmental harm remain underutilized due to the absence of specialized courts and procedural hurdles in litigation (Ebrahimi, 2019). Administrative bodies charged with monitoring compliance—such as the Organization for Environmental Standards—are frequently under-resourced and lack investigatory independence. These systemic deficiencies inhibit the realization of legally enshrined environmental obligations. Without integrated governance and empowered oversight, even the most progressive statutes risk becoming symbolic rather than substantive (Yazdani, 2020).

The article advocates for a transformative approach to public law that embeds environmental governance at the core of regulatory practice. Drawing on international best practices, it proposes the institutionalization of Strategic Environmental Assessment (SEA) mechanisms within development planning processes (Birnie et al., 2009; Bosselmann, 2016). Unlike project-specific environmental assessments, SEA offers a proactive, upstream

approach to aligning policies and programs with sustainability principles. Furthermore, the authors highlight the need to reconceptualize the role of public participation, transparency, and intergenerational equity as non-negotiable legal imperatives rather than discretionary values (Sands et al., 2018; UNEP, 2019). Embedding these principles within Iran's public legal framework requires revising existing statutes, adopting performance-based accountability tools, and strengthening the independence of watchdog institutions. Additionally, the judiciary must be capacitated to adjudicate environmental claims through procedural reforms and the establishment of dedicated environmental benches. These reforms are not merely technical but emblematic of a shift in legal consciousness—recognizing nature as a collective good and environmental sustainability as a cornerstone of legitimate governance (Sadeghi, 2021). Ultimately, the paper positions Iran's environmental challenges within a broader philosophical and legal transformation of the state's developmental paradigm. It calls for the state to assume the role of a "sustainability regulator"—an entity that not only orchestrates economic growth but also safeguards public goods, ecological integrity, and social justice (Bosselmann, 2016; UNEP, 2015). The authors argue that the prevailing sectoral model of governance—fragmented, reactive, and politically expedient—must give way to a systemic, integrative, and rights-based approach. This requires the design of supra-ministerial coordinating bodies with legal mandates to arbitrate conflicts between economic and environmental objectives (OECD, 2012). It also demands legal innovations that embed environmental justice within the adjudicatory and policy-making processes. At its core, this vision redefines public law not as a passive custodian of legislative texts, but as an active architect of

sustainable futures. It foregrounds environmental protection as a matter of collective constitutional interest, inseparable from the legitimacy, efficacy, and resilience of the state.

In conclusion, the study affirms that bridging the gap between environmental obligation and implementation in Iran requires more than legal reform—it necessitates a paradigmatic shift in how public law engages with ecological imperatives. By reorienting public law as an enabler of environmental governance—grounded in sustainability, accountability, and intergenerational equity—Iran can move beyond rhetorical commitments and towards an institutional reality that ensures ecological integrity and socio-political legitimacy for future generations.

References

- Birnie, P., Boyle, A., & Redgwell, C. (2009). *International Law and the Environment*. Oxford University Press.
- Bosselmann, K. (2016). *The Principle of Sustainability: Transforming Law and Governance*. Routledge.
<https://doi.org/10.4324/9781315553955>
- Ebrahimi, A. (2019). *Environmental Law and Sustainable Development*. Majd Publishing.
- Mousavi, S. (2022). *Environmental Governance and Sustainable Development*. Mofid University.
- OECD. (2012). *Environmental Outlook to 2050: The Consequences of Inaction*. OECD Publishing.
<https://doi.org/10.1787/9789264122246-en>
- Sadeghi, N. (2021). A Comparative Analysis of Environmental Legal Concepts in the Laws of Iran and France. *Public Law Journal*, 6(2), 95-115.
- Sands, P., Peel, J., Fabra, A., & MacKenzie, R. (2018). *Principles of International Environmental Law*. Cambridge University Press.
<https://doi.org/10.1017/9781108355728>
- Soroos, M. S. (1997). *The Endangered Atmosphere: Preserving a Global Commons*. University of South Carolina Press.
- UNEP. (2015). Embedding the Environment in Sustainable Development Goals.
- UNEP. (2019). Environmental Rule of Law: First Global Report.
- Yazdani, F. (2020). *Comparative Study of Environmental Law Systems*. SAMT Publications.