

حفاظت از محیط زیست در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران

محمد حسین رمضانی قوام آبادی^۱

(تاریخ دریافت: ۱۳۹۱/۱۲/۱۴ - تاریخ تصویب: ۱۳۹۲/۰۹/۰۴)

چکیده

اصل پنجاهم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مقرر می‌دارد: «در جمهوری اسلامی، حفاظت محیط زیست که نسل امروز و نسل‌های بعد باید در آن حیات اجتماعی رو به رشدی داشته باشند، وظیفه عمومی تلقی می‌گردد. از این رو فعالیتهای اقتصادی و غیر آن که با آلودگی محیط زیست یا تخریب غیرقابل جبران آن ملازمه پیدا کند، ممنوع است». این تحقیق در صدد تجزیه و تحلیل محتوا و آسیب شناسی این اصل قانون اساسی است.

واژگان کلیدی: حاکمیت، محیط زیست، توسعه پایدار، آلودگی، تخریب.

مقدمه

از نظر لغوی «محیط زیست» به معنی محل زندگی و زیستن است. اما در معنای اصطلاحی محیط زیست به محلی اطلاق می‌شود که انسان را احاطه می‌کند. این تعریف به گونه‌ای است که قبل از هر چیز محوریت انسان را به ذهن متبادر می‌سازد و به همین سبب نیز نظریات متعددی در باب انسان محوری و زیست محوری را برانگیخته است. تلقی انسان محوری از طبیعت و منابع آن به این صورت است که منابع مزبور، باید در خدمت انسان باشد. چنین

۱- دانشیار گروه حقوق بین‌الملل، دانشگاه شهید بهشتی.

رویکردی با افزایش جمعیت و توسعه لجام گسیخته صنعت همراه بوده و بیش از هر زمان دیگری موجبات استفاده بی‌رویه از منابع طبیعی را فراهم کرده است. در رویکرد زیست محوری، نگاه به محیط زیست فراتر از رفع نیازهای صرف انسانی است و انسان به مثابه بخشی از اشکال طبیعت در کنار سایر عناصر زیست محیطی لحاظ می‌شود. طرح موضوع عدالت زیست محیطی و تاکید بر جنبه‌های عدالت میان نسلی و بین نسلی در بهره‌مندی از محیط زیست و عدالت میان گونه‌ها در همین چارچوب مورد ارزیابی قرار می‌گیرد. بنابراین، احترام به محیط زیست و عناصر آن در مرحله اول به خاطر خود محیط زیست است و در مرحله بعدی به خاطر سود و نفعی که برای انسان در پی خواهد داشت.

قوانین اساسی بسیاری از کشورها به صورت صریح یا تلویحی موضوع حفاظت از محیط زیست را مورد شناسایی قرار داده‌اند. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز همانند بسیاری از قوانین اساسی دیگر، اصولی را به محیط زیست اختصاص داده است. برخی از این اصول به طور صریح و برخی دیگر به صورت ضمنی به این مهم پرداخته‌اند. پیوند موضوعات متعدد مربوط به حق حیات یا حق بهداشت جملگی از اموری هستند که ارتباط نزدیکی با محیط زیست دارند. لذا، در این تحقیق تنها به بررسی اصل پنجاهم قانون اساسی خواهیم پرداخت.

اصول چهل و پنجم و پنجاهم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران از اهمیت زیادی برخوردار هستند. تدوین اصل پنجاهم نشان از درایت پیشنهاد دهندگان چنین اصلی در قانون اساسی است، زیرا از طریق این اصل مبانی حفاظت از محیط زیست در نظام حقوقی ایران شکل گرفت. محتوای اصل مزبور از این حیث حائز اهمیت است که به طور مستقیم توسعه پایدار و حقوق نسل‌های فعلی و آینده را مورد شناسایی قرار می‌دهد. در کنار این اصل باید به اصل چهل و پنجم نیز اشاره کرد زیرا اصل مزبور بخشی از عناصر زیست محیطی را در قالب انفال و ثروت‌های عمومی بیان می‌کند و آنها را در اختیار حکومت اسلامی قرار می‌دهد تا بر طبق مصالح عامه نسبت به آنها عمل کند.

قبل از انقلاب، مقررات عادی متعددی در باب محیط زیست تدوین شده بود اما بعد از انقلاب اسلامی در ایران، حفاظت از محیط زیست به طور صریح در قانون اساسی جمهوری

اسلامی درج گردید. از حیث پیشینه قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران «بر اساس لایحه قانونی که در تاریخ ۱۳۵۸/۴/۲۷ به تصویب شورای انقلاب رسید، مقرر شد به منظور اظهار نظر نهایی درباره متن قانون اساسی که از سوی دولت موقت تنظیم شده بود، مجلسی بنام مجلس بررسی نهایی قانون اساسی با ۷۳ عضو تشکیل شود. در جلسه افتتاحیه این مجلس، نخست وزیر موقت طرح قانون اساسی را که در شورای طرحهای انقلاب تدوین گردیده بود، جهت بررسی و تصویب نهایی تقدیم مجلس مزبور نمود.» (مهرپور، ۱۳۹۱، ص ۲۸)

پیش نویس اولیه این قانون^۱، موضوع محیط زیست را لحاظ نمی کرد، اما به پیشنهاد رئیس وقت سازمان حفاظت محیط زیست مدارکی جهت تدوین اصلی در قانون اساسی تهیه و تقدیم حضرت آیت الله موسوی اردبیلی عضو خبرگان قانون اساسی کرد و بعداً در قالب اصل ۱۳۰ پیش نویس گروه بررسی اصول قانون اساسی و در نتیجه به صورت اصل پنجاهم قانون اساسی فعلی درآمد. (<http://drebtekar.persianblog.ir/post/۲>)

رجوع به صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران درباره اصل پنجاهم قانون اساسی فعلی جالب توجه است؛ زیرا مذاکره چندانی در خصوص این اصل صورت نگرفت و تنها به ذکر اصل مذکور اکتفا کردند. لازم به ذکر است که عده حاضر در جلسه هنگام اخذ رای ۶۴ نفر بود که با اتفاق آراء و بدون رای ممتنع مورد موافقت اعضاء حاضر قرار گرفت. (صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۶۴، ص ۱۴۹۸)

پیش‌بینی چنین مقرره‌ای در قانون اساسی ایران در سال ۱۳۵۸ دور از انتظار نبود، زیرا تدوین قانون اساسی تقریباً مقارن با شکل‌گیری حقوق بین‌الملل محیط زیست بود. حدود پنج سال قبل از تدوین قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، اولین کنفرانس بین‌المللی در مورد محیط زیست در سال ۱۹۷۲ در استکهلم سوئد برگزار شد و یکی دیگر از رشته‌های جدید

۱- اولین پیش نویس قانون اساسی توسط هیأتی مرکب از دکتر حبیبی، دکتر جعفری لنگرودی، دکتر کاتوزیان و آقایان فضل الله بنی صدر، لاهیجی، میناچی در قالب ۱۵۰ اصل تهیه شد. بالاخره با جرح و تعدیل‌هایی در این پیش نویس، مجلس خبرگان تشکیل و قانون اساسی را نوشتند. برای اطلاعات بیشتر نک به: کاتوزیان، ناصر، «گذری بر تدوین پیش‌نویس قانون اساسی»، نشریه حقوق اساسی، سال اول، شماره ۱، پاییز ۱۳۸۲، صص. ۱۲۴-۱۲۶.

حقوق بین‌الملل متولد شد. اکثر قوانین اساسی تدوین شده یا مورد بازنگری واقع شده بعد از کنفرانس مذکور، حمایت از محیط زیست را شناسایی کردند. نظام حقوقی ایران همانند بسیاری از کشورها در قانون اساسی خود یکی از اصول خود را به محیط زیست اختصاص داد. اصل پنجاهم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مقرر می‌دارد: «در جمهوری اسلامی، حفاظت محیط زیست که نسل امروز و نسل‌های بعد باید در آن حیات اجتماعی رو به رشدی داشته باشند، وظیفه عمومی تلقی می‌گردد. از این رو فعالیتهای اقتصادی و غیر آن که با آلودگی محیط زیست یا تخریب غیرقابل جبران آن ملازمه پیدا کند، ممنوع است.»

پرسش‌هایی که این تحقیق در پی پاسخگویی به آنها است بیشتر حول محور ماهیت و محتوای اصل پنجاهم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و هم چنین اجرای موثر مفاد این اصل و سازکارهای لازم جهت بهبود وضع موجود محیط زیست در ایران قرار دارد. اصل پنجاهم قانون اساسی، علاوه بر تشکیل مبنای حفاظت از محیط زیست در نظام حقوقی ایران، چارچوب کلی نظام حفاظتی در حوزه‌ی محیط زیست را نیز ترسیم می‌نماید. سرچشمه اصلی رشته محیط زیست، حقوق بین‌الملل است و به همین علت نیز در بعضی قسمت‌ها از این حقوق استمداد جسته و به فراخور موضوع مطالبی را جهت تشریح بهتر موضوع بیان خواهیم کرد. بنابراین، تحقیق حاضر ضمن تجزیه و تحلیل حفاظت از محیط زیست در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران در پرتو اصل پنجاهم قانون اساسی، ابعاد گوناگون اصل مزبور را مورد تجزیه و تحلیل قرار می‌دهد تا علیرغم فقدان تفسیر رسمی از این اصل، گام کوچکی در جهت تبیین آن بردارد.

۱- ماهیت و محتوای اصل پنجاهم قانون اساسی

اوج شکفتگی حقوق بین‌الملل محیط زیست به کنفرانس استکهلم ۱۹۷۲ باز می‌گردد و از آن زمان بود که شکل‌گیری رشته جدیدی را در حقوق بین‌الملل نوید داد. بتدریج بسیاری از کشورها به فکر درج موضوع محیط زیست در قوانین خود برآمدند. مطالعه تطبیقی نشانگر این واقعیت است که شناسایی حق بر محیط زیست توسط کشورها از حیث شکلی با تنوع زیادی

همراه بود. برخی از کشورها آن را در قوانین عادی و برخی دیگر در قوانین اساسی خواه در دیباچه یا در متن اصلی قانون اساسی مورد شناسایی قرار دادند. فارغ از اینکه حق بر محیط زیست به صوت مستقیم یا غیر مستقیم در قوانین لحاظ شده باشد یا نباشد، تعهد به حفاظت از محیط زیست در اکثر قوانین بر عهده دولت‌ها و شهروندان گذاشته شده است. (Prieur, ۲۰۰۵, p.۱۰۸-۱۰۹)

همان طور که در بالا ذکر شد تدوین قوانین مزبور از تنوع زیادی برخوردار است بعضی از این قوانین بر حق برخورداری از محیط زیست سالم و تکلیف به حفاظت از آن و بعضی دیگر تنها به یکی از این دو اشاره کرده‌اند. تحقق حق بر محیط زیست سالم به عنوان یکی از مولفه‌های مقوله سوم حقوق بشر مستلزم کار و کوشش همه‌ی افراد، دولت‌ها، واحدهای عمومی و خصوصی و کل جامعه بین‌المللی است. این حق بیش از هر چیز بر مشارکت جمعی کلیه‌ی بازیگران ملی و بین‌المللی و حق و تکلیف ایشان دلالت دارد؛ و قابل مطالبه و اقامه در برابر دولت بوده و دسترسی به آن بدون همکاری و مشارکت بازیگران فوق مقدور نخواهد بود.

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران همانند بسیاری از قوانین اساسی دیگر از این موضوع غافل نبوده و در اصل پنجاهم خود حفاظت از محیط زیست را لحاظ کرده است. این اصل در فصل چهارم قانون اساسی تحت عنوان اقتصاد و امور مالی درج شده است. پیش‌بینی این موضوع در فصل چهارم قانون اساسی قدری سؤال برانگیز است زیرا قرائت این اصل قبل از هر چیز گویای شناسایی بهره‌مندی از محیط زیست سالم به عنوان یک حق اساسی است.

از حیث شکلی شاید بهتر می‌بود موضوع اصل پنجاهم در فصل سوم قانون اساسی درج گردد زیرا این فصل به صورت مجزا به حقوق ملت اختصاص دارد. بی تردید تلقی حق بر محیط زیست سالم به عنوان یکی از مصادیق مقوله سوم حقوق بشر می‌تواند در فصل سوم قانون اساسی تحت عنوان حقوق ملت در کنار سایر حقوق و آزادی‌های بنیادین بشر قرار گیرد. علت درج اصل پنجاهم در فصل چهارم قانون اساسی چیست؟ آیا این امر ناشی از اهمال و عدم دقت مقنن بوده است یا باید علت چنین امری را در جای دیگر جستجو کرد؟ پاسخ به این

پرسش‌ها قدری مشکل می‌نماید، زیرا نه مشروح مذاکرات تدوین قانون اساسی در باب محیط زیست و نه شورای نگهبان به عنوان مفسر این قانون هیچ گونه تفسیری در این باره بدست نمی‌دهند. لذا، تفسیری که از این اصل بعمل می‌آید تفسیری صرفاً علمی است.

این موضوع از دو حالت خارج نیست یا ناشی از اهمال و بی‌دقتی بوده است و یا مقنن به موجب تعمد به این صورت عمل کرده است. اگر عدم درج این اصل را در فصل سوم ناشی از اهمال و عدم دقت مقنن باشد پس چرا در بازنگری سال ۱۳۶۸ این موضوع باز مغفول ماند؟ حالت دیگر این است که درج این اصل در فصل چهارم ناشی از تعمد مقنن بوده و هیچ گونه تساهلی در کار نیست. طرفداری از چنین نظریه‌ای می‌تواند با توجه به قسمت اخیر اصل پنجاهم قانون اساسی تقویت گردد. در قسمت اخیر این اصل به این صورت مقرر می‌دارد: از این رو «فعالیت‌های اقتصادی و غیر آن» که با آلودگی محیط زیست یا تخریب غیرقابل جبران آن ملازمه پیدا کند، ممنوع است. به نظر می‌رسد درج این اصل در فصل چهارم به این جهت باشد که در قسمت اخیر بر روی فعالیت‌های اقتصادی تاکید شده و به همین خاطر آن را در فصل اقتصاد و امور مالی آورده‌اند.

از طرف دیگر، چنین رویکردی از طرف مقنن اساسی کشور به این دلیل بوده که ایران هم‌چنان کشوری در حال توسعه است و پیشرفت و توسعه اقتصادی در دستور کار آن قرار دارد. به نظر می‌رسد مقایسه مسائل زیست محیطی با موضوعات اقتصادی و توسعه‌ای نشانگر ارجحیت و برتری موضوعات اخیر باشد. چنین رویکردی به سادگی از اتخاذ سیاست‌های کلان در حوزه‌های اقتصادی و زیربنایی مستفاد می‌شود. البته ذکر این نکته لازم است که درج این اصل در هر یک از فصول سوم یا چهارم قانون اساسی نتیجه عملی چندانی به همراه نخواهد داشت و نمی‌توان مدعی شد که با درج آن به عنوان حقوق ملت در فصل سوم قانون اساسی تمام مشکلات محیط زیست حل می‌شود. این چنین تعبیر و استنباطی صرفاً از حیث نظری و قانون نویسی قابل تامل است و گرنه تاثیر عملی و ملموسی بر حفاظت از محیط زیست در پی نخواهد داشت.

علاوه بر موضوع فوق، اصل پنجاهم قائل به تفکیک بین آلودگی و تخریب محیط زیست نیز شده که در ادامه مورد تجزیه و تحلیل قرار می‌گیرد. اصل پنجاهم قانون اساسی ضمن اشاره به بزرگترین مصادیق آسیب به محیط زیست یعنی «آلودگی» و «تخریب»، این دو موضوع را از یکدیگر تفکیک می‌کند. به سبب تنوع آلودگی‌ها، تعاریف متعددی از آلودگی در اسناد بین‌المللی وجود دارد که هر یک از آنها تنها به ذکر عناصری از آن اکتفا کرده‌اند. برای مثال کنوانسیون مارپل ۱۹۷۳ تخلیه را به عنوان یکی از مصادیق آلودگی ذکر می‌کند و بر طبق آن «هر نوع دفع از کشتی به هر دلیلی شامل رها کردن، ریختن، سرازیر کردن، نشت کردن، پمپاژ کردن، منتشر ساختن یا خالی کردن» (شیلتن، ۱۳۸۹، ص ۱۷۴-۱۷۵) در مقابل کنوانسیون آلودگی هوای فرامرزی از راه دور ۱۹۷۹ آلودگی هوا را این گونه تعریف می‌کند: «ورود مستقیم یا غیر مستقیم مواد یا انرژی به داخل هوا توسط انسان می‌باشد که منجر به آثار مضر می‌شود که سلامتی انسان را به خطر می‌اندازد، به منابع زنده و اکوسیستم آسیب می‌رساند و مانع دسترسی به وسایل رفاهی و دیگر کاربردهای مجاز از محیط زیست می‌شود». (گوندلینک، هویسمان، هلپاپ و شیلتن، ۱۳۸۱، ص ۲۶)

حفاظت از محیط زیست در برابر آلودگی ابعاد گوناگونی دارد و به همین علت نیز تعریفی جامع و مانع از آلودگی قدری مشکل می‌نماید. منظور از آلوده ساختن محیط زیست پخش یا آمیختن مواد خارجی به آب یا هوا یا خاک یا زمین به میزانی که کیفیت فیزیکی، شیمیایی یا بیولوژیک آن را به طوری که به حال انسان و سایر موجودات زنده یا گیاهان یا آثار و ابنیه مضر باشد تغییر دهد (قانون مجازات اسلامی، ماده ۶۸۸، تبصره ۲) و منظور از تخریب عبارت است از هر گونه تغییر در منابع طبیعی است که تعادل طبیعت و تنوع زیستی را به طور جدی در معرض خطر قرار دهد. فارغ از تصریح و تفکیک بین مصادیق بزرگ آسیب محیط زیست، اصل پنجاهم، وصف «غیر قابل جبران» را بدنبال تخریب آورده است. آیا چنین وصفی به آلودگی هم تسری پیدا می‌کند و یا اینکه تنها تخریب را در بر می‌گیرد؟ قبل از پاسخ به این پرسش باید به این نکته اشاره کرد که به نظر می‌رسد حفاظت از محیط زیست در برابر آلودگی تنها به موارد مذکور در ماده ۶۸۸ محدود نمی‌شود و از این حیث این ماده ناقص است. آلودگی

تشعشعاتی توسط قانون مجازات اسلامی لحاظ نشده اما گفتنی است که قانون حفاظت در برابر اشعه ۱۳۶۸ به عنوان قانونی خاص، نظارت در منابع مولد اشعه، کار با اشعه، احداث، تاسیس، راه‌اندازی، بهره برداری، از کاراندازی و تصدی هر واحدی که در آن کار با اشعه انجام شود را در انحصار سازمان انرژی اتمی گذاشته است.

به منظور پاسخ به پرسش مطروحه می‌توان تحلیل‌های اصولی زیر را بدست داد:

تحلیل اول) در خصوص تخریب ابهام کمتری وجود دارد زیرا بلاواسطه بعد از آن از واژه «غیر قابل جبران» استفاده شده است. قدر متیقن این است که این صفت به اسم اخیر تعلق می‌گیرد. لذا، فعالیت‌های اقتصادی و غیر آن که با تخریب غیرقابل جبران آن ملازمه پیدا کند، ممنوع است. این ممنوعیت بواسطه منطوق جمله، تام است اما در خصوص تخریب قابل جبران، مقنن سکوت اختیار کرده است و هیچ گونه تصریحی در این خصوص ندارد. پس، می‌توان چنین استنباط کرد که تخریب قابل جبران می‌تواند ممنوع باشد. بواسطه وصف بودن «غیر قابل جبران» نمی‌توان از آن مفهوم مخالف گرفت مگر آنکه به طور قطع ثابت بشود که وصف علت انحصاری حکم است. پس مفهوم مخالف، به طور مطلق موجب اباحه تخریب قابل جبران نیست. از طرف دیگر، آلودگی محیط زیست مضاف و مضاف الیه مستقل است در حالی که وصف «غیر قابل جبران» متعلق به مضاف دوم (تخریب) است و به مضاف اول (آلودگی) سرایت نمی‌کند. شبهه سرایت زمانی ممکن بود که آلودگی و تخریب دو مضاف پی در پی بوده و مضاف الیه واحدی داشتند که در واقع همان محیط زیست است.

تحلیل دوم) بحث آستانه تخریب و آلودگی و همچنین حکم و علت حکم از جمله موارد قابل تامل است. اصل پنجاهم قانون اساسی مبین حکم و علت حکم است. اگر به خوبی دقت شود در ابتدای اصل مزبور یعنی وقتی مقنن اساسی می‌گوید: «در جمهوری اسلامی، حفاظت محیط زیست که نسل امروز و نسل‌های بعد باید در آن حیات اجتماعی رو به رشدی داشته باشند، وظیفه عمومی تلقی می‌گردد»، بیانگر علت حکم است. بر این اساس ممنوعیت تخریب (حکم) از آن جهت است که حفاظت از محیط زیست برای نسل‌های فعلی و آینده و همچنین مکانی برای حیات اجتماعی رو به رشد این نسل‌ها (علت حکم) از اهمیت زیادی برخوردار

است. در قسمت اخیر این اصل، حکم را با بکارگیری واژه از این رو به این صورت بیان می‌کند که: «فعالیت‌های اقتصادی و غیر آن که با آلودگی محیط زیست یا تخریب غیرقابل جبران آن ملازمه پیدا کند، ممنوع است.»

شکل دیگر قابل تصور آن است که ابتدای اصل مذکور همانند مقدمه آن تلقی گردد و بیشتر بر قسم اخیر آن توجه شود. فارغ از وصف «غیر قابل جبران» یا «قابل جبران» بودن، موضوع آستانه این آلودگی و تخریب‌ها نیز مطرح است. مباحث مربوط به شدت، گستردگی و پایداری این آلودگی‌ها و تخریب‌ها از جمله مسائل عمده مربوط به آستانه محسوب می‌گردند که در خور توجه ویژه می‌باشند. از آنجا که قانون اساسی در مقام بیان مبانی کلی است و ملاک‌های عینی زمانی و مکانی بدست نمی‌دهد موضوع آستانه این آسیب‌ها بر عهده قانونگذار عادی است.

تحلیل سوم) عدم توجه به تحلیل‌های قبلی است. در صورتی که از قسمت اخیر اصل پنجاهم مفهوم مخالف بگیریم در این صورت فعالیت‌های اقتصادی و غیر آن که با تخریب قابل جبران آن ملازمه پیدا کند، ممنوع نیست. اصل مزبور با بکارگیری واژه «یا» بین دو اصطلاح آلودگی محیط زیست، تخریب غیرقابل جبران آن باب تفسیر را باز گذاشته است. در مورد اینکه آیا وصف «غیر قابل جبران» به آلودگی هم باز می‌گردد تردید وجود دارد؛ اما همان‌طور که در بالا ذکر شد علیرغم آن باید اذعان داشت که واژه «یا» بین دو اصطلاح فوق می‌تواند به این شکل تعبیر گردد که وصف «غیر قابل جبران» در تخریب، منقطع از آلودگی است. مضافاً اینکه در صورت شک و تردید نسبت به تعلق وصف «غیر قابل جبران» به آلودگی، اصل عدم جاری می‌شود. بر طبق این استدلال وصف «غیر قابل جبران» تنها شامل تخریب می‌گردد و آلودگی را در بر نمی‌گیرد.

در مقابل تفاسیر لفظی و اصولی، تفسیر غایت شناسانه نیز قابل طرح است. از ظاهر اصل چنین برمی‌آید که وصف غیر قابل جبران مشمول آلودگی هم بشود و صرفاً محدود به تخریب نباشد. اگر چنین استنباطی صحیح باشد پس فعالیت‌های اقتصادی و غیر آن که با آلودگی محیط زیست قابل جبران ملازمه پیدا کند، ممنوع نیست. از آنجا که آلودگی و تخریب هر دو

از عمده‌ترین عوامل آسیب‌رسان به محیط زیست تلقی می‌شوند دلیلی وجود ندارد که قانونگذار اساسی برای هر یک از این دو عامل از این منظر تفاوت قائل شود. تصریح به «غیرقابل جبران بودن» آلودگی و تخریب محیط زیست به این دلیل است که اکثر اقدامات انسانی با این دو عامل ملازمه دارد و در نتیجه آثاری بر محیط زیست بجای می‌گذارد. لذا، نمی‌توان به طور مطلق و در ابعاد گسترده، ممنوعیت مندرج در اصل پنجاهم را برای تمامی فعالیت‌های اقتصادی و غیر اقتصادی که موجب آلودگی یا تخریب قابل جبران محیط زیست می‌شود اعمال کرد.

بنابراین، تفکیک بین آلودگی و تخریب محیط زیست در اصل ۵۰ قانون اساسی به این معنا نیست که مقنن اساسی قائل به حکمی متفاوت نسبت به آن دو شده است. از آنجا که قانون اساسی در مقام بیان مبانی کلی است و جزئیات را معمولاً به قوانین عادی احاله می‌کند، در این صورت مقررات اخیر می‌توانند در این حوزه روشنگر باشند.

به هر حال اصل پنجاهم قانون اساسی ایران بیشتر بر بُعد حفاظتی محیط زیست توجه کرده است (کرسی حقوق بشر دانشگاه شهید بهشتی، ۱۳۸۹، ص ۳۲۱) تا اینکه بخواهد به طور مستقیم بر حق بودن آن اشاره کند. البته فقدان تصریح چنین حقی در قانون اساسی نباید به طور قطع به معنای عدم شناسایی آن تلقی گردد زیرا معمولاً در عالم حقوق حق و تکلیف در کنار هم مورد توجه قرار می‌گیرند. این اصل قانون اساسی حیات رو به رشد برای نسل‌های فعلی و آینده را لحاظ کرده و از این طریق بهره‌مندی از محیط زیست سالم را در بطن تکلیف به حفاظت قرار می‌دهد. بهره‌مندی و تکلیف به حفاظت را نمی‌توان از هم تفکیک کرد. از طرف دیگر ابعاد اقتصادی و اکولوژیکی توسعه پایدار در راستای حفظ حقوق نسل‌های فعلی و آینده است. هم عدالت درون نسلی و هم میان‌نسلی ضرورت حفاظت از محیط زیست را ایجاب می‌کند. نسل فعلی همانند امین است و باید از محیط زیست به خوبی حفاظت کند.

قدر متیقن این است که بیشتر قوانین اساسی بهره‌مندی از محیط زیست سالم را مورد شناسایی قرار داده‌اند. ارتباط نزدیک بین حق حیات و حفاظت از محیط زیست، اساسی بودن حق بر محیط زیست را تقویت کرده و پیوند عمیقی بین بهداشت و سلامت انسانی با مسائل

زیست محیطی و ضرورت حفاظت از محیط زیست ایجاد خواهد کرد. پس از این منظر می‌توان گفت که حق بر محیط زیست سالم حقی بنیادین برای انبای بشر است و دولت‌ها در پیدایش آن نقش ندارند بلکه صرفاً آن را مورد شناسایی قرار داده‌اند. (کرسی حقوق بشر دانشگاه شهید بهشتی، ۱۳۸۹، ص ۳۱۴) قابلیت دادخواهی یکی از پرسش‌های مهم در مورد حق بر محیط زیست است که در فصل آخر مربوط به نظارت و اجرا مورد تجزیه و تحلیل قرار خواهد گرفت.

۲- شناسایی توسعه پایدار

اصل مورد بحث بیانگر توسعه پایدار می‌باشد. توسعه پایدار یکی از مفاهیم کلیدی حقوق بین‌الملل محیط زیست محسوب می‌شود که در صدد ایجاد نوعی مصالحه بین حفاظت از محیط زیست و توسعه اقتصادی است (Dupuy, ۱۹۹۷, p.۹۰۱). در واقع پایداری توسعه به مثابه معادله‌ای می‌ماند که در راستای ایجاد تعادل بین ضرورت‌های زیست‌محیطی و نیازهای توسعه می‌باشد. توسعه پایدار مفهومی کلی‌نگر است و همه ابعاد اجتماعی، اقتصادی و اکولوژیکی را در برمی‌گیرد. این مفهوم در تقابل دو ضرورت مهم توسعه یافتگی و حفاظت از محیط زیست وارد ادبیات حقوقی شد. مواضع متفاوت هر یک از دولت‌های توسعه یافته و در حال توسعه در خصوص توسعه و حفاظت از محیط زیست گویای نگرانی هر یک از آنها می‌باشد. تقارن شکل‌گیری حقوق بین‌الملل محیط زیست و ظهور کشورهای تازه استقلال یافته، اختلافات مربوط به این حوزه را بیش از پیش دامن زد. ترکیب موضوعات «توسعه» و «پایداری» دو موضوع پویایی و ثبات را به ذهن متبادر می‌سازد و بر این اساس در توسعه دست‌یابی به منابع و در پایداری عدالت و انصاف درون و میان نسلی مطرح می‌باشد. توسعه پایدار به مثابه دو روی یک سکه می‌ماند که یک طرف آن توسعه و طرف دیگر حفاظت از محیط زیست است. توسعه و حفاظت از محیط زیست لازم و ملزوم یکدیگرند و یکی را بدون دیگری نمی‌توان تصور کرد.

توسعه پایدار از کنفرانس ریو دو ژانیرو برزیل در سال ۱۹۹۲ صورتبندی شد و می توان آن را به سه دوره تقسیم کرد: دوره اول یا دوره شکل گیری توسعه پایدار در سال ۱۹۹۲ است و دوره دوم که از سال ۲۰۰۲ با کنفرانس ژوهانسبورگ تداوم پیدا می کند و النهایه دوره سوم که از سال ۲۰۱۲ با کنفرانس ریو + ۲۰ آغاز گردید.

درست ۲۰ سال بعد از کنفرانس استکهلم ۱۹۷۲، موضوع توسعه پایدار در قالب اعلامیه ریو ۱۹۹۲ صورتبندی شد.^۱ خمیر مایه اصلی توسعه پایدار در گزارش خانم برونتلند سر رشته شد و عملاً این گزارش به عنوان مبنای اصلی کنفرانس ریو قرار گرفت. با درخواست مجمع عمومی در سال ۱۹۸۳ جهت تهیه گزارشی به منظور بررسی وضعیت محیط زیست و توسعه در جهان، کمیسیون مستقلی به ریاست خانم برونتلند تشکیل شد. از کمیسیون یاد شده درخواست شد تا یک راهبرد بلند مدت برای سال ۲۰۰۰ ارائه دهد. در نهایت این گزارش که موسوم به گزارش «آینده مشترک ما» یا «گزارش برونتلند» است در سال ۱۹۸۷ تهیه شد. همان طور که در بالا اشاره شد گزارش برونتلند مبنای کنفرانس ۱۹۹۲ ریو قرار گرفت و خطوط اصلی این گزارش در اعلامیه ریو و در دستور کار ۲۱ منعکس گردید.

دوره‌ی دوم توسعه پایدار از کنفرانس ژوهانسبورگ ۲۰۰۲ آغاز شد. البته باید قبل از آن به اهداف هزاره اشاره کرد که دو سال قبل از این کنفرانس تدوین گردید. دولت‌ها جهت پاسخگویی به چالش‌های پیش روی جامعه بین‌المللی بر روی ۸ مورد هدف گذاری کردند و توافق کردند تا سال ۲۰۱۵ این اهداف محقق گردند. در اهداف هزاره، هشت موضوع در دستور کار قرار داشت که از آن جمله می‌توان به «کاهش فقر شدید و گرسنگی» (هدف اول) و «تضمین محیط زیست پایدار» (هدف هفتم) اشاره کرد. (Déclaration de millénaire, ۲۰۰۰, para. ۷) البته دوره دوم توسعه پایدار به طور خاص از کنفرانس ژوهانسبورگ آغاز و تا سال ۲۰۱۲ ادامه دارد. در کنفرانس ژوهانسبورگ دو سند مهم اعلامیه ژوهانسبورگ در مورد

۱- توسعه پایدار به صورت ضمنی در اصول ۵ و ۸ اعلامیه استکهلم مورد شناسایی قرار گرفت. اصل ۵ اعلامیه استکهلم مقرر می‌دارد: «از منابع غیر قابل تجدید کره زمین باید به گونه‌ای بهره‌برداری کرد که در معرض تهی شدن قرار نگرفته و همه بشریت در منابع حاصل از بهره‌برداری از آن سهیم باشند.» اصل ۸ اعلامیه اشعار می‌دارد: «توسعه اقتصادی و اجتماعی برای تضمین محیط زیستی مناسب جهت زندگی و محیط کار انسان و ایجاد شرایط ضروری برای بهبود کیفیت زندگی لازم است.»

توسعه پایدار و همچنین پلان اجلاس جهانی توسعه پایدار به تصویب رسید. این دو سند ضمن تاکید مجدد بر مفاد مندرج در اعلامیه ریو و دستور کار ۲۱، خواستار تقویت جایگاه توسعه پایدار بودند.

دوره سوم توسعه پایدار مربوط به کنفرانس ریو + ۲۰ می شود. هدف از برگزاری این کنفرانس، ارزیابی اقدامات انجام شده در خصوص توسعه پایدار در طی دوره ۲۰ ساله یعنی از کنفرانس ریو ۱۹۹۲ تا کنفرانس ریو ۲۰۱۲ می باشد و به همین دلیل است که نام کنفرانس را ریو + ۲۰ نامیده اند. این کنفرانس علاوه بر بررسی اقدامات صورت گرفته در ادوار قبلی توسعه پایدار به چالش‌های پیش روی جامعه بین‌المللی در خصوص توسعه پایدار می پردازد. توجه به بیان اقدامات انجام گرفته توسط جامعه بین‌المللی در این عرصه امکان ترسیم دورنمای آتی توسعه پایدار و تثبیت چارچوبی برای پیشرفت در سال‌های آینده را می دهد. در کنفرانس اخیر محیط زیست، ضمن بررسی وضعیت توسعه پایدار در قالب سندی تحت عنوان «آینده‌ای که ما می خواهیم» موضوع اقتصاد سبز را به عنوان یکی از محورهای اصلی مورد توجه قرار داد.

همان طور که در بالا اشاره شد توسعه پایدار مشتمل بر سه بُعد اجتماعی، اقتصادی و زیست محیطی است. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در اصل پنجاهم در صدد ایجاد پیوند بین حفاظت محیط زیست و رعایت حقوق نسل‌های فعلی و آینده است. به همین جهت مقرر می دارد: «حفاظت محیط زیست که نسل امروز و نسل‌های بعد باید در آن حیات اجتماعی رو به رشدی داشته باشند.» بنابراین توسعه پایدار بسان مثلثی است که سه ضلع اصلی اش اجتماع، اقتصاد و محیط زیست می باشد و هر یک از این اضلاع را نباید بدون دیگری لحاظ کرد. امروزه توسعه پایدار نوعی سیاست کلی تلقی می گردد که باید در تمامی امور و سیاست گذاری‌ها کلان جامعه مورد اهتمام تصمیم سازان و تصمیم گیران قرار گیرد.

هسته سخت و اصلی توسعه پایدار متکی به دو اصل ادغام و انصاف است. اصل ادغام به طور صریح در اصل چهارم اعلامیه ریو مورد شناسایی واقع شده است. بر طبق این اصل «برای نیل به توسعه پایدار، حفاظت از محیط زیست باید بخش لایتجزای فرآیند توسعه باشد و نمی تواند از آن جدا تلقی گردد.» به عبارت دیگر پایداری توسعه حاصل ادغام و پیوند بین مسائل

توسعه با حفاظت از محیط زیست است. اصل ۴ اعلامیه به خوبی گویای چنین واقعیتی است و حکایت از ضرورت ادغام، تعامل و وابستگی بین محیط زیست و توسعه دارد. اصل ادغام معمولاً به صورت یک دایره متقاطع یا یک مثلث نمایش داده می‌شود که در صورت اخیر دارای متغیرهای گوناگونی است. سه ضلع اقتصادی، اجتماعی و زیست محیطی هر کدام اهداف مختص به خود را دارا می‌باشند و در بعضی موارد نیز اضلاع آن دوجنبه‌تین هستند برای مثال زمانی که از «ملاحظات اجتماعی» در توسعه صحبت می‌کنیم نمی‌توانیم نسبت به فقر و بیکاری بی تفاوت باشیم که هر دوی آنها به شدت با مسائل اقتصادی تینده شده‌اند (Claerebout, ۲۰۱۱, p.۴).

اعلامیه و پلان اجرای اجلاس ژوهانسبورگ بر ادغام و پیوند میان ابعاد سه گانه توسعه پایدار تاکید دارند. اعلامیه مزبور مقرر می‌دارد: «ابعاد مختلف توسعه پایدار: توسعه اقتصادی، توسعه اجتماعی و حفاظت از محیط زیست وابسته اند و به صورت همجانبه یکدیگر را تقویت می‌کنند.» (Déclaration de Johannesburg sur le développement durable, ۲۰۰۲, P.۵) در پلان اجرای اجلاس ژوهانسبورگ «دولت‌ها متعهد شدند تا تدابیری جهت پیشرفت همکاری‌های بین‌المللی جهت نیل به اهداف باقی مانده از کنفرانس ریو را اتخاذ کنند و بدین منظور ادغام سه عنصر اصلی وابسته توسعه پایدار، رشد اقتصادی، توسعه اجتماعی و حفاظت از محیط زیست را تسهیل کنند.» (Plan de mise en œuvre du Sommet mondial pour le développement durable, ۲۰۰۲, P. ۲) در پاراگراف ۱۴۰ پلان اجرایی اجلاس مقرر می‌دارد: جامعه بین‌المللی باید «ادغام ابعاد سه گانه سیاست‌ها و برنامه‌های مربوط به توسعه پایدار را تقویت کند و به طور کامل ادغام اهداف مربوط به توسعه پایدار را در برنامه‌ها و سیاست‌های ارکانی که مسائل اجتماعی را رتق و فتق می‌نمایند ارتقاء بخشد.» علاوه بر اسناد غیر الزام آور که به برخی از آنها اشاره شد، اسناد الزام آور نیز به اصل ادغام توجه کرده اند. کنوانسیون‌های تنوع زیستی و تغییرات آب و هوایی مصوب ۱۹۹۲ به عنوان اولین اسناد حقوقی هستند که به طور خاص ادغام مسائل اقتصادی، اجتماعی و زیست محیطی و حتی مسائل حقوق بشر را لحاظ کرده‌اند.

اصل انصاف دومین اصلی است که هسته مرکزی توسعه پایدار را تقویت می‌کند. انصاف به معنی برابری و روح عدالت است. اصل ۳ اعلامیه ریو اشعار می‌دارد: «حق بر توسعه باید به ترتیبی تحقق یابد که به طور منصفانه نیازهای مربوط به توسعه و محیط زیست نسل‌های فعلی و آینده را تامین نماید.» همان طور که قبلاً ذکر شد این اصل متأثر از تعریف ارائه شده در گزارش خانم بروتلند است. اصل انصاف و عدالت بین نسلی به خوبی در اصل ۳ اعلامیه ریو متبلور شده و رعایت حقوق نسل‌های آتیه لحاظ شده است. به نظر می‌رسد حق هر شخص بر عدالت توزیعی که بر اساس آن ثروت‌ها و هزینه‌ها به بهترین شکل بین افراد تقسیم می‌شود مورد شناسایی قرار گرفته است. اما بر اساس چه معیاری باید این تقسیم صورت گیرد بسته به جامعه و نوع سیستم اقتصادی آن جامعه است؛ در یک سیستم کاملاً لیبرال و آزاد هر شخص بر اساس کار و شایستگی اش و در یک سیستم کاملاً سوسیالیست بر اساس نیازهایش صورت می‌گیرد. (Malinvaud, ۲۰۰۴, p.۱۶) اگر به خوبی به اصل انصاف مندرج در اصل سوم اعلامیه ریو توجه کنیم وجود دو جنبه این اصل را تصدیق خواهیم کرد: اولاً جنبه‌ی بین نسلی که مربوط به نسل‌های آتیه است و ثانیاً مسئولیتی که در قبال نسل‌های آینده در دیباچه منظور ملل متحد نیز بدان اشاره شده است. دیباچه منشور ملل متحد با بکارگیری عباراتی چون: «ما، مردم ملل متحد مصمم به محفوظ داشتن نسل‌های آینده از مصیبت جنگ...» به صورت مستقیم از نسل‌های آینده سخن رانده است. فصل ۹ منشور ملل متحد که مربوط به همکاری اقتصادی و اجتماعی بین‌المللی است می‌توان ریشه‌های مربوط به انصاف را پیدا کرد. ماده ۵۵ منشور مقرر می‌دارد: «با توجه به ضرورت ایجاد شرایط ثبات و رفاه برای تامین روابط دوستانه... ملل متحد امور زیر را تشویق خواهد کرد: الف) بالا بردن سطح زندگی، فراهم ساختن کار برای حصول شرایط ترقی و توسعه در نظام اقتصادی و اجتماعی...».

بنابراین برای نیل به توسعه پایدار حذف فقر یکی از اقدامات اساسی است و مستلزم همکاری بین‌المللی دولت‌ها است و به همین جهت نیز اعلامیه ریو به این موضوع تاکید کرده است. اصل ۵ اعلامیه ریو مقرر می‌دارد: «دولتها و مردم همه باید در راه محو فقر، که شرطی

ضروری برای توسعه پایدار است، به منظور کاهش اختلاف سطح زندگی و پاسخ بهتر به نیازهای اکثریت مردم دنیا، با یکدیگر همکاری نمایند.»

فقر در اشکال مختلف متظاهر می شود و صرفاً به فقدان درآمد و منابع کافی برای امرار و معاش روزانه ختم نمی شود بلکه موارد دیگری چون بدی بهداشت، عدم دسترسی یا دسترسی محدود به آموزش و سایر خدمات اولیه، فقدان و کمبود مسکن، محیط زیست ناسالم و غیره را نیز در بر می گیرد (Programme d'action du Sommet mondial pour le développement social, P.۱۹):

علاوه بر اصل پنجاهم قانون اساسی، قانون حفاظت در برابر اشعه مصوب ۱۳۶۸ نیز از «حفاظت مردم و نسل‌های آینده» در برابر اشعه سخن رانده است. در همین راستا دیوان عدالت اداری در سال ۱۳۷۱ در خصوص اختلاف بین سازمان انرژی اتمی و گمرک اعلام کرد که «کنترل مواد غذایی از جهت آلودگی با اشعه از جمله موارد حفاظت مردم و نسل‌های آینده و محیط را در برابر اشعه وظیفه نظارتی سازمان انرژی اتمی دانست.» (رای هیات عمومی دیوان عدالت اداری، ۱۳۷۱، شماره دادنامه ۶۳ کلاسه پرونده ۷۱/۲۱ مربوط به ابطال بخشنامه شماره ۱۴۹۹۷/۷۲۹/۱/۷۳ مورخ ۱۳۶۹/۸/۸ اداره گمرک). لذا در صورتی که تفاسیر متن بنیان این امکان را جهت حمایت از محیط زیست فراهم نکند می توان از تفسیر پویا بهره گرفت. بر این اساس آنچه که مهم جلوه می کند این است در تفسیر اصل پنجاهم تا حد ممکن حق‌ها را موسع و صلاحیت‌ها را مضیق تفسیر شوند. (مشهدی، ۱۳۹۰، ص ۲۰۴-۲۰۳)

پس ذکر این نکته لازم است که ادغام محیط زیست در تمام تصمیمات و راهبردهای عمومی و خصوصی یک ضرورت غیر قابل گذشت است. بنابراین، لحاظ محیط زیست در تمام زمینه‌ها همچون در طرح‌های عمرانی و توسعه‌ای یک ضرورت اساسی است. با توجه به مطالب بالا مشخص گردید که اصل پنجاهم از طریق طرح موضوع توسعه پایدار و حقوق نسل‌های آینده پیوندی ناگسستنی با تکلیف عمومی نسبت به حفاظت از محیط زیست بر قرار کرده است. جهت روشن شدن بحث در فصل بعدی حفاظت از محیط زیست به عنوان یک تکلیف عمومی مورد بررسی قرار می گیرد.

۳- حفاظت از محیط زیست به عنوان یک تکلیف عمومی

قانون اساسی، حفاظت محیط زیست را به عنوان یک «وظیفه عمومی» تلقی می‌کند. مراد از «وظیفه عمومی» مندرج در این اصل چیست؟ قانون اساسی و قوانین عادی هیچ تعریف روشنی از عبارت «وظیفه عمومی» ارائه نمی‌دهند. در اصول دیگر قانون اساسی مثل اصل هشتم از واژه «وظیفه همگانی» استفاده شده است. بر طبق این اصل «در جمهوری اسلامی ایران دعوت به خیر، امر به معروف و نهی از منکر وظیفه‌ای است همگانی و متقابل بر عهده مردم نسبت به یکدیگر، دولت نسبت به مردم و مردم نسبت به دولت» (اصل ۸ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران). نگاه اول به اصول هشتم و پنجاهم قانون اساسی ما را به این سمت رهنمون می‌سازد که اصل هشتم نه تنها بر همگانی بودن وظیفه بلکه بر متقابل بودن آن و همچنین بر «دعوت به خیر، امر به معروف و نهی از منکر» اشاره می‌کند؛ حال آنکه اصل پنجاهم تنها به ذکر وظیفه عمومی اکتفا کرده است. نکته دیگر اینکه اصل هشتم وظیفه همگانی و متقابل را در قالب سه شکل مردم نسبت مردم، دولت نسبت به مردم و مردم نسبت به دولت لحاظ کرده است؛ در حالی که در اصل پنجاهم هیچگونه اشاره‌ای به متقابل بودن وظیفه حفاظت از محیط زیست و مخاطب چنین وظیفه‌ای نمی‌کند. یکی از پرسش‌های اساسی در خصوص مصادیق اصل هشتم قانون اساسی یعنی «دعوت به خیر، امر به معروف و نهی از منکر» است و اینکه آیا می‌توان حفاظت از محیط زیست را از جمله مصادیق آن دانست؟ یا اینکه ظرفیت‌های خود اصل ۵۰ قانون اساسی کافی به مقصود است و کلیت و عام بودن آن ما را از استناد به سایر اصول بی‌نیاز می‌سازد؟

آموزه‌های حقوقی در خصوص مقوله سوم حقوق بشر تاکید فراوانی بر مسئولیت و تعهدات جمعی دارند که از این حیث با این بحث سنخیت زیادی دارد. حقوقدانان غربی، حقوق بشر را با الهام از میثاقین مقوله بندی کرده اند. بعد از حقوق مدنی و سیاسی (حقوق آزادی) و حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (حقوق برابری)، حقوق همبستگی (برادری) سومین مقوله حقوق بشر تلقی می‌گردد. دگرگونی و تغییرات اساسی در ساختار قدرت و توزیع آن در جامعه بین‌المللی طی جنبش‌های انقلابی اواخر قرن ۱۸ تا اوایل قرن ۲۰ و نیز

رویدادهای دهه‌های ۶۰ و ۷۰ به ترتیب منجر به پیدایش مقوله اول و دوم حقوق بشر شد. مقوله اول حقوق بشر به منظور تضمین آزادی و رهایی انسانها از زور و محدودیت‌های رژیم‌های قدیمی فئودالی مورد توجه قرار گرفت در حالی که مقوله دوم بعد از انقلاب مکزیک و روسیه تحت تاثیر الهامات سوسیالیست‌ها و مسیحیان مورد شناسایی قرار گرفت و به حقوق بشر اضافه گردید. پس مقوله اول حقوق بشر مربوط به حقوق آزادی‌ها می باشد که در قبال دولت قابل استناد است و رعایت آن از طرف دولت الزامی است. به موجب این مقوله، عدم مداخله قدرت عمومی در بهره مندی از این حقوق بیش از هر چیز مورد توجه می باشد. البته لازم به ذکر است که نقش دولت در این مقوله تنها محدود به تسهیل اجرای این حقوق می گردد. اما مقوله دوم حقوق بشر، همان حقوق برابری است که در میثاق حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی آمده است. بر عکس مقوله اول، در مقوله دوم حقوق بشر دولت‌ها باید مداخله کنند زیرا بدون مداخله‌ی جدی دولتها حقوق مزبور محقق نمی شود (Vasak, ۱۹۸۴, pp. ۸۳۸-۸۴۰).

اما بر خلاف دو مقوله پیشگفته، تحقق مقوله سوم حقوق بشر یا حقوق همبستگی مستلزم کار و کوشش همه‌ی افراد، دولت‌ها، واحدهای عمومی و خصوصی و کل جامعه بین‌المللی است. در مقایسه با دو مقوله قبلی، این حقوق در عین حال هم قابل استناد و هم قابل مطالبه از دولت‌ها است. حق بر محیط زیست سالم به عنوان یکی از مصادیق مهم این مقوله است. این حق بر مشارکت جمعی کلیه‌ی بازیگران ملی و بین‌المللی و حق و تکلیف ایشان دلالت دارد؛ و قابل مطالبه و اقامه در برابر دولت بوده و دسترسی به آن بدون همکاری و مشارکت بازیگران فوق‌مقدور نمی باشد.

برخی از حقوقدانان شکل‌گیری مقوله سوم حقوق بشر را مورد تردید قرار می دهند و جهت توجیه این امر آن را با دو مقوله دیگر مورد مقایسه قرار می دهند. ابراز تردید ایشان بیش از هر چیز، ناشی از آن است که این مقوله را فاقد شروط لازم^۱ جهت حقوق تلقی شدن می

۱- این شروط عبارتند از: ۱- صاحب عنوان (دارنده) مشخص که بخواهد از این حق برخوردار شود. ۲- موضوع معین. ۳- قابلیت مطالبه. ۴- ضمانت اجرا. برای اطلاعات بیشتر مراجعه کنید به: هاشمی، سید محمد، حقوق بشر و آزادیهای اساسی، نشر میزان، ۱۳۸۴، صص ۱۶۷-۱۶۸.

دانند. در مقابل گروهی دیگر حقوق مربوط به مقوله جدید را دارای دو نوع خصیصه و ویژگی مشترک می‌دانند: الف) این حقوق نه ناشی از سنت فردگرایی مقوله اول است و نه برخاسته از سنت سوسیالیستی مقوله دوم. ب) این حقوق در ابتدا در روند تقنینی قرار گرفته‌اند و این امر به آنها امکان می‌دهد در سال‌های آینده به عنوان حقوق بشر شناخته شوند (Uribe p.۳۶۱, Vargas, ۱۹۸۴).

صرف‌نظر از اختلافات نظری در خصوص مفهوم و محتوای مقوله سوم حقوق بشر، باید به این نکته اشاره کرد که این حقوق لااقل در حوزه‌ی محیط زیست از اهمیت زیادی برخوردار است. بررسی دقیق موضوع حق برخورداری از محیط زیست سالم در سطح ملی و بین‌المللی مبین رشد قابل توجه نسبت به حفاظت از محیط زیست در پهنه‌ی جهانی است. آنچه به طور قطع می‌توان گفت این است که در حال حاضر گرایش به توسعه حقوق مربوط به همبستگی وجود دارد؛ زیرا همبستگی یکی از نیازمندی‌های واقعی جامعه بشری است و وظیفه حقوق بین‌الملل، تدوین مجموعه قواعد و مقرراتی است که بتواند همبستگی انسانی را تأمین نماید، بدان معنا که تعادل بین افراد انسانی را هدف خود قرار دهد و بر اساس مرکزیت انسان، حقوق همبستگی بین‌المللی انسانی را تدوین، و منطق برابری را جایگزین منطق قدرت کند تا بدین وسیله تمام انسان‌ها بتوانند در شرایط مساوی نیازمندی‌های ضروری و متناسب با شئون انسانی خود را مرتفع کنند (فلسفی، ۱۳۷۴، ص ۸-۶).

در حقوق بین‌الملل معاصر می‌توان چنین ادعا کرد که در بعضی از زمینه‌ها همچون صلح طلبی، لزوم مبارزه علیه فقر و عقب ماندگی و غیره نقطه نظرات مشترکی ایجاد شده است ولی با این وجود این مفاهیم از چنان استحکام و همبستگی قوی برخوردار نیستند. برای تحقق و تقویت نقطه نظرهای کشورهای در این امور بایستی کلیه‌ی زمینه‌های رشد را در جهت بر طرف نمودن نیازهای انسان با توجه به حیثیت و کرامت ذاتی بشر تنظیم کرد و مقدمات رهایی روابط بین‌المللی را از منطق قدرت فراهم و آن را بر پایه‌ی مجموعه‌ای از اصول واقعی در بین کلیه‌ی ملتها استوار نمود. اقدامات انجام شده ملل متحد ما را به این واقعیت رهنمون می‌کند که نقش سازمان مزبور در عرصه‌های گوناگون حیاتی بوده است و در همین راستا و به منظور تأکید

بیشتر در سال ۱۹۸۲ پیش نویس سومین میثاق بین‌المللی مربوط به به حقوق همبستگی را مورد تصویب قرار داد و آن را به چهار دسته حق بر صلح، حق بر توسعه، حق بر محیط زیست و حق بر میراث مشترک بشریت تقسیم کرده است. در مقدمه پیش نویس مزبور، محیط زیست به طور صریح به عنوان یکی از ارزش‌های جهانی معرفی شده و بر حقوق مربوط به آن به عنوان حقوق بشر تأکید می‌گردد. در قسمت اخیر مقدمه پیش نویس ضمن تأکید بر این حقوق، تحقق آن را منوط به همکاری بین‌المللی و مساعی مشترک کلیه بازیگران عرصه بین‌المللی می‌داند. پیش نویس فوق به طور کلی به حق بر محیط زیست متناسب با توسعه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، سیاسی و حقوقی (ماده ۱۴) اشاره می‌کند و در مواد ۱۵ و ۱۶ به ترتیب به تعهد دولت در قبال عدم تعرض به محیط زیست و سلامت انسان و اتخاذ تدابیر مفید در این خصوص اختصاص یافته است. در مواد بعدی به نوعی مولفه‌های مهم حق بر محیط زیست را پیش بینی و به حق شخص و امکان مداخله و مشارکت وی به صورت مستقیم و غیر مستقیم در تعیین سیاست‌ها و تدابیر مربوط به محیط زیست در سطح ملی (ماده ۱۷)، توسل موثر به مراجع ملی و حضور در پیشگاه مرجع مزبور (ماده ۱۸) و حق قربانی نسبت به درخواست جبران خسارت (ماده ۱۹) اشاره می‌کند. مصادیق مذکور به تدریج توسعه یافته و در سایر اسناد ملی و منطقه‌ای مربوط به محیط زیست درج گردیده است.

اسنادی چون اعلامیه ریو و دستور کار ۲۱ مصوب سال ۱۹۹۲ در حقوق بین‌الملل محیط زیست از اهمیت زیادی برخوردار هستند. این اسناد متضمن عناصری است که با بکارگرفتن آنها موجبات تحقق مردم سالاری مشارکتی در حوزه ی محیط زیست فراهم می‌شود. فصل بیست و سوم این دستور کار به تقویت نقش گروههای عمده اختصاص یافته است و بر تعهد و مشارکت جدی همه ی گروههای اجتماعی در تحقق اهداف، سیاست‌ها و سازکارها تأکید دارد. این گروهها یا بازیگران شامل زنان، جوانان، افراد بومی، جمعیت‌های محلی، سندیکاها، کشاورزان، دانشمندان و سازمان‌های غیر دولتی می‌باشند. تامل در بازیگران اجتماعی در حوزه ی محیط زیست گویای چند واقعیت است: الف) این بازیگران به دو گروه بزرگ اشخاص حقیقی و حقوقی تقسیم می‌شوند. ب) این بازیگران در ماهیت غیر دولتی بودن

اشتراک دارند. ج) همه ی این بازیگران به طور مستقیم یا غیر مستقیم در صیانت از محیط زیست اشتراک هدف دارند. پس در اسناد بین‌المللی مربوط به محیط زیست علاوه بر نقش تابعان اصلی و ثانوی حقوق بین‌الملل به کرات به نقش کلیدی مشارکت عموم در حفظ محیط زیست اشاره شده است.

ارتباط زیاد بین عناصر زیست محیطی و تاثیر و تاثر مستقیم آنها از یکدیگر باعث می‌شود تا همه بازیگران عرصه ملی و بین‌المللی با یکدیگر همکاری کنند. حقوق بین‌الملل مبتنی بر همکاری است. به سبب وحدت واضعین و تابعین مقررات در حقوق بین‌الملل اصل همکاری هسته مرکزی نظام حقوق بین‌الملل است. وجود رابطه عرضی بین تابعان اصلی و اولیه ی حقوق بین‌الملل (دولتها) ناشی از حاکمیت‌های برابر است و این رابطه ضرورت ایجاد همکاری را ایجاد می‌کند. در مقابل در نظام‌های ملی رابطه طولی است و واضع مقررات از تابع مقررات جداست. لذا در نظام‌های ملی منطق تبعیت حاکم است و تصمیمات اتخاذ شده توسط قوه مقننه برای کلیه اتباع لازم الاجرا است.

به سبب ماهیت فرابخشی محیط زیست همکاری دولت‌ها با یکدیگر و با سازمان‌های بین‌المللی در سطح بین‌المللی و همکاری دولت‌ها با سایر نهادهای غیر دولتی در سطح ملی احساس می‌شود. مبادله اطلاعات زیست محیطی و اطلاع رسانی سریع در صورت وقوع حوادث زیست محیطی از جمله مصادیق بارز همکاری دولت‌ها در سطح بین‌المللی است. در سطح ملی هم باید همکاری بین دولت و نهادهای غیر دولتی و تشریک مساعی بین آنها در قالب اطلاع رسانی و دسترسی به اطلاعات، مشارکت در تصمیم سازی و تصمیم گیری وجود داشته باشد.

در چارچوب ملی همان طور که در بالا گفته شد بر طبق قانون اساسی حفاظت محیط زیست یک وظیفه عمومی تلقی گردیده است. بی‌تردید به سبب ماهیت ذاتی عناصر زیست محیطی همکاری تمامی افراد، سازمان‌ها و نهادهای دولتی و غیردولتی جهت حفاظت از محیط زیست لازم است. هریک از این بازیگران در چارچوب اشتغال خود باید اقدامات حفاظتی را مورد توجه قرار دهند. قانون اساسی با بکاربردن « فعالیتهای اقتصادی و غیر آن » این امر را

مورد توجه قرار داده است. به عبارت دیگر، کلیه کارگزاران اقتصادی و غیر اقتصادی باید از اقداماتی که منتهی به آلودگی و تخریب غیر قابل جبران می‌شود، خودداری کنند. برای مثال رعایت استانداردها و بازیافت جملگی از اقدامات حفاظتی در حوزه‌ی فعالیتهای اقتصادی محسوب می‌شوند و هریک به نوبه خود می‌تواند از آلودگی و تخریب محیط زیست و استفاده بی رویه از منابع طبیعی جلوگیری کند. صنایع در کشورهای گوناگون در ردیف یکی از بزرگترین مخربین و آلوده‌کنندگان محیط زیست محسوب می‌گردند، اما با رعایت استانداردهای زیست محیطی توسط آنها می‌توان کمک شایانی به حفاظت از محیط زیست کرد.

تلفی حفاظت از محیط زیست به عنوان «وظیفه عمومی» یکی دیگر از ابهامات است که در پرتو تفاسیر مفسر قانون اساسی قابل رفع است. شاید در ظاهر چنین استنباط شود که حفاظت نه به عنوان وظیفه دولت، بلکه به عنوان وظیفه ملت است. قانون اساسی در قالب دو اصل به طور مستقیم به وظایف و تکالیف عمومی و همگانی اشاره کرده است. اصول هشتم و پنجاهم قانون اساسی جمهوری اسلامی مصداق بارز این وظایف و تکالیف هستند. تفاوت اساسی بین این دو اصل این است که در اصل نخست در قالب وظیفه امر به معروف و نهی از منکر علاوه بر مردم به دولت نیز اشاره می‌کند در حالی که اصل بعدی صرفاً وظیفه عمومی را مطرح می‌نماید و هیچ‌گونه تصریحی بر وظیفه دولت ندارد. اگر وظیفه حفاظت از محیط زیست را تنها بر عهده مردم باشد در این صورت دچار گمراهی بزرگی در حوزه حفاظت از محیط زیست شده‌ایم. دولت و نهادهای دولتی بزرگترین مخربین و آلودسازان محیط زیست محسوب می‌شوند؛ لذا محدود ساختن چنین وظیفه‌ای به ملت با واقعیات عینی سازگار نخواهد بود.

دولت‌ها به عنوان نماینده جامعه نقش محوری در کنترل و نظارت و پیشگیری از فعالیت‌های مخرب و آلاینده بازی می‌کنند. دولت‌ها به صورت انحصاری همچنان از اختیارات زیادی در تدوین مقررات و نظارت و اجرای آن برخوردارند. از طرف دیگر تعهداتی هم به موجب حقوق بین‌الملل در قالب کنوانسیون‌های دو یا چند جانبه بر عهده دارند. در این زمینه دو رویکرد مهم قابل توجه است: رویکرد سنتی یا دولت محور و رویکرد جدید یا مشارکتی.

در رویکرد سنتی دولت بر همه امور نظارت کامل و مستقیم دارد؛ به عبارت دیگر مشارکت عموم را بر نمی‌تابد. در حالی که در رویکرد جدید و مشارکتی علاوه بر دولت، نهادهای غیر دولتی و مردم در تصمیم سازی و تصمیم گیری‌های زیست محیطی مشارکت فعالانه دارند. در این رویکرد کلیه بازیگران عرصه محیط زیست حضوری پررنگ دارند و شکل تعدیل داده شده‌ی تمرکز سنتی است (Rebeyrol, ۲۰۱۰, p.۶۳).

به منظور حفاظت از محیط زیست و کاهش خسارات وارده به آن، حقوق بین‌الملل محیط زیست مقررات حمایتی متعددی را مورد شناسایی قرار داده است. برخی از این مقررات محدود کننده، برخی دیگر پیشگیرانه و ترغیب کننده می‌باشند. هنجارهای محدود کننده به پنج گروه هنجارهای آئینی، محصول، انتشار، کیفیت و سرانجام هنجارهای مربوط به بهترین فنآوری در دسترس تقسیم می‌گردد. این هنجارهای شروط و قیودی را در خصوص شیوه‌های بهره‌برداری از تاسیساتی چون کارخانه‌ها یا فعالیت‌های چون شکار یا صید تعیین می‌کنند. سیستم‌های تصفیه و فیلترها معمولاً برای شیوه‌های تولید بکار می‌روند. از این هنجارها معمولاً برای نظامند کردن بهره‌برداری فعالیت‌های خطرناک که موجب ایجاد خطر می‌شود استفاده می‌گردد. هدف از این هنجارها تعیین میزان یا تمرکز آلایندهایی که می‌توانند از یک منبع آلودگی متصاعد شوند. هنجارهای انتشار با توجه به تنوع محیط آلوده (سفرهای زیر زمینی، هوا، خاک) می‌تواند متنوع باشد. بنابراین هنجارهای انتشار متنوع و بر اساس آلوده سازان و ظرفیت محیط در جذب آلودگی متفاوت است. این هنجارها در مورد تاسیسات ثابت همانند کارخانه‌ها بکار می‌رود اما منابع متحرک آلودگی مورد توجه هنجارهای محصول قرار می‌گیرند.

دولت‌ها در زمینه حفاظت از محیط زیست تعهد به مراقبت مقتضی دارند. بر طبق اصل ۲۱ اعلامیه استکهلم « دولت‌ها، بر طبق منشور ملل متحد و اصول حقوق بین‌الملل، دارای حقوق حاکمه در بهره‌برداری از منابع شان، مطابق سیاست‌های محیط زیستی خود می‌باشند و مسئولند ترتیبی دهند تا فعالیت‌های انجام شده در حیطه‌ی صلاحیت یا نظارت آنها موجب ورود زیان به محیط زیست سایر کشورها یا مناطق خارج از صلاحیت ملی آنها نگردد » (Déclaration de Stockholm, ۱۹۷۲, p.۲۱).

مطابق این اصل هر دولت متعهد است به نحوی عمل کند که فعالیت‌های انجام شده در سرزمینش موجب زیان به دولت دیگر یا جایی که تحت حاکمیت هیچ دولتی نیست وارد نیاید. اصل استفاده غیر زیانبار از سرزمین تعامل دو موضوع حاکمیت دولت‌ها بر منابع طبیعی و حفاظت از محیط زیست را نشان می‌دهد. تعارض و تضاد منافع حاکمیت‌های مختلف در خصوص حفاظت از محیط زیست در آلودگی‌های فرامرزی موجب طرح دکترین‌های گوناگون در این باره شده است. ادعاهایی که با انحصاری و مطلق انگاشتن حاکمیت شروع و به سمت نوعی محدودیت و تحول در مفهوم حاکمیت گام بر می‌دارد. از نظر تاریخی، حاکمیت مطلق از این منظر توسط ج-هارمن (J. Harmon) وزیر دادگستری ایالات متحده آمریکا در سال ۱۸۹۵ نظریه پردازی شده است. مطابق این دکترین، کشور دارای حاکمیت نامحدود نسبت به بخش‌های مختلف جریانات آبی بین‌المللی واقع در قلمروش است. نظریه هارمن از رای صادره دیوان عالی ایالات متحده (The Schooner Exchange V. McFadden (۱۸۱۲)) اقتباس شده بود و ایشان آن را در اختلاف بین ایالات متحده و مکزیک در خصوص استفاده از آبهای ریوگراندا (Rio Grande) در سال ۱۸۹۵ بکار بست (Salmon, ۲۰۰۱, p. ۳۵۳). طبق دکترین هارمن، دولت مکزیک هیچ گونه حق اعتراضی نسبت به بهره‌برداری ایالات متحده از رودخانه مرزی ریوگراندا ندارد هر چند که این بهره‌برداری دارای آثار زیان باری از جمله کاهش میزان آب مکزیک و خسارات وارده به کشاورزان آن کشور باشد. Kiss (۲۰۰۴, p. ۱۱۵) et Beurier این طرز تلقی استفاده از سرزمین، دیگر از اقبال چندانی در دکترین، اسناد و آراء مراجع بین‌المللی برخوردار نیست. به طور کلی از دهه ۷۰ این موضوع به وضوح آشکار گردید که قلمرو منفعت عمومی نسبت به منافع خصوصی ارجحیت و برتری دارد. و به همین سبب قوانین و مقررات ملی حامی مالکیت خصوصی و بالتبع منافع خصوصی به ویژه در حوزه روابط همجواری به سمت حمایت از منافع عمومی گرایش پیدا کرد. در سطح بین‌المللی تنظیم این اصل در اعلامیه استکهلم می‌تواند به عنوان نوعی حاکمیت تازه در قلمرو جدید تفسیر گردد؛ و توسیع تعهدات دولت‌ها نسبت به مناطقی که تحت صلاحیت ملی هیچ دولتی نیستند نشانگر حرکت به سمت یک منفعت مشترک است. تنظیم معاهدات چند

جانبه متعدد درباره‌ی حفاظت از محیط زیست چنین منفعت مشترکی را مورد شناسایی قرار داده و تعهداتی را بر دوش دولت‌های عضو می‌گذارد و هیچ گونه امتیاز مستقیمی به آنها نمی‌دهد (Kiss, ۲۰۰۷).

پس تعهد به مراقبت اقتضاء می‌کند تا دولت‌ها از آلودگی‌های فرامرزی پیشگیری کنند. البته این به این معنا نیست که تضمین دهند که هیچ گونه خسارت زیست محیطی به سایر دول وارد نشود. تعهد دولت‌ها در این خصوص یک تعهد به وسیله است که بر اساس آن تدابیر کافی برای پیشگیری از خسارات فرامرزی اتخاذ می‌شود (De Sadeleer, ۲۰۰۴, p. ۳۵۵-۳۵۶). از طرف دیگر تعهد دولت‌ها در قبال حفاظت از محیط زیست در ورای قلمروی ملی که تحت صلاحیت هیچ دولتی نیست می‌تواند به عنوان تعهد دولت در مقابل جامعه بین‌المللی در کل تلقی گردد. به نظر می‌رسد بتوان به این تعهد لاقط در تئوری جنبه‌ی عام الشمول داد علیرغم اینکه طرح دعوا به نمایندگی از طرف جمع همچنان در حقوق بین‌الملل به رسمیت شناخته نشده است (Affaire du Sud-Ouest africain, arrêt du ۱۸ juillet ۱۹۶۶, para. ۸۸).

تبلور اصل استفاده غیر زیان بار از سرزمین در اصل ۲۱ اعلامیه استکهلم مبین تعادل بین حق دولت‌ها در توسعه یافتن و تکلیف و تعهد آنها در عدم ورود خسارت به محیط زیست در ورای مرزهای ملی است. (رمضانی قوام‌آبادی، ۱۳۸۶، ص ۷۳-۵۷) این اصل در کنار سایر اصول جزء اصول مادی حقوق بین‌الملل محیط زیست محسوب می‌شود و دارای وضعیت مستقلی در حقوق موضوعه بین‌المللی است. (Sohnel, ۱۹۹۸, p. ۱۱۰) تاکید مداوم دیوان بین‌المللی دادگستری بر اصل استفاده غیر زیان‌بار از سرزمین نقش محوری دارد و هویت و ارزش اصل مزبور را آشکار می‌سازد. تعهد و تکلیف فوق بخشی از بدنه‌ی قواعد حقوق (Corps de règles) بین‌الملل محیط زیست است (L'avis consultatif de la C.I.J sur la licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires, ۱۹۹۶, para. ۲۹) اصل، «قواعد سازنده‌ی بدنه حقوقی» (Dupuy, ۱۹۹۷, p. ۸۸۱) را تشکیل می‌دهد. پس اعلامی بودن اسناد زیست محیطی شناسایی‌کننده این اصل خدشه و خللی به ماهیت عرفی آن وارد نمی‌آورد. تلقی اصل استفاده غیر زیان‌بار از سرزمین به عنوان یک قاعده عرفی جایگاه این

اصل را نسبت به سایر اصول حقوق بین‌الملل محیط زیست برجسته می‌کند و تعهد دولت‌ها نسبت به الزام آور بودن مفاد آن و رعایت این اصل در روابط فرامرزی تحکیم و تقویت می‌کند.

اصل استفاده غیر زیان بار از سرزمین، اصل پیشگیری، اصل همکاری برای مبارزه با آلودگی‌های فرامرزی ترجمان تبادل منظم اطلاعات بین کشورهای ذینفع در اداره منابع طبیعی‌شان است که در بطن چارچوب کلی قواعد اطلاع رسانی، مشورت قبلی در خصوص فعالیت‌های بالقوه زیان‌بار بر محیط زیست و رای مرزهای ملی و اصل استفاده منصفانه و مدیریت منابع طبیعی مشترک بین دول ذینفع وجود دارد که بایستی به نحو احسن مورد توجه قرار گیرند (Dupuy, ۱۹۹۷, p.۸۸۱).

فعالیت‌ها و اقدامات دولت در برخی اوقات تعمداً موجب تخریب و آلودگی محیط زیست می‌شود و در زمانی دیگر در اثر اقدامات و اعمال منع نشده سبب ورود خسارتی می‌گردد. اما در بعضی اوقات فعالیت‌های مخرب برای محیط زیست از ناحیه بخش خصوص و غیر دولتی است. ورود بازیگران غیر دولتی همچون شرکت‌های چند ملیتی در عرصه اقتصادی که اغلب فعالیت آنها متضمن خسارات بالقوه زیادی برای محیط زیست می‌باشد. لذا امکان تعقیب این بازیگران و جبران خسارات وارده به محیط زیست بایستی به صورت جدی دنبال گردد. به جهت اهمیت این موضوع برخی از اسناد بین‌المللی همچون کنوانسیون مربوط به مسئولیت متصدیان کشتی‌های اتمی، کنوانسیون مسئولیت مدنی خسارات آلودگی نفتی مسئولیت مسئولان تاسیسات و متصدیان کشتی‌ها و بیمه‌گران را لحاظ کرده‌اند.

در حقوق بین‌الملل می‌توان مسئولیت بین‌المللی دولت‌ها را از جهت نقض تعهد بین‌المللی قابل انتساب به یک دولت از باب قصور و تقصیر مورد توجه قرار داد و در همین راستا نظریه‌های خطا و خطر را مطرح کرد. اما مسئولیت دولت برای اعمال منع نشده نقض یک تعهد بین‌المللی موضوعیت ندارد بلکه این ایراد و ورود خسارت است که موجب طرح مسئولیت دولت می‌شود. آثار هر یک از موارد در خصوص جبران خسارت متفاوت است و دولت مسئول در قبال ایراد خسارات ناشی از اعمال منع نشده فقط موظف به پرداخت غرامت خواهد

بود حال آنکه در مورد قصور و تقصیر، دولت موظف به جبران خسارت در قالب اعاده وضع به حال سابق، توقف عمل متخلفانه، تضمین به عدم تکرار عمل متخلفانه و پرداخت غرامت در قبال خسارات وارده می‌باشد. (زمانی، ۱۳۸۱، ص ۵۸-۲۷)

با این اوصاف کمتر کسی تردید به خود راه می‌دهد که حفاظت از محیط زیست می‌تواند یکی از مصادیق بارز خیر عمومی تلقی گردد که همه اشخاص حقیقی و حقوقی اعم از دولتی و غیردولتی به منظور نیل به چنین حفاظتی باید تمامی مساعی خود را بکار بندند.

۴- حاکمیت ملی بر محیط زیست

علاوه بر اصل پنجاهم باید از اصل چهل و پنجم قانون اساسی نیز یاد کرد که به موضوع عناصر زیست محیطی توجه کرده است. اصل چهل و پنجم مقرر می‌دارد: «انفال و ثروتهای عمومی از قبیل زمینهای موات یا رها شده، معادن، دریاها، دریاچه‌ها، رودخانه‌ها و سایر آبهای عمومی، کوه‌ها، دره‌ها، جنگلها، نزارها، بیشه‌های طبیعی، مراتعی که حریم نیست، ارث بدون وارث، و اموال مجهول المالك و اموال عمومی که از غاصبین مسترد می‌شود، در اختیار حکومت اسلامی است تا بر طبق مصالح عامه نسبت به آنها عمل نماید، تفصیل و ترتیب استفاده از هر یک را قانون معین می‌کند.»

این اصل، برخی از اموال و مشترکات عمومی را برمی‌شمارد. در بین انفال و ثروت‌های عمومی، بخشی از عناصر زیست محیطی نیز وجود دارد که مقنن اساسی، آنها را در اختیار حکومت اسلامی قرار می‌دهد. پرسش قابل طرح این است که منظور از واژه «در اختیار حکومت اسلامی» چیست؟ آیا این واژه به معنای «حاکمیت» حکومت اسلامی بر اموال و مشترکات عمومی است؟

رجوع به صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران درباره‌ی این اصل قابل توجه است. در متن پیش نویس اولیه‌ی قانون اساسی در باره این اصل آمده است که: «منابع زیر زمینی و دریایی و معادن و جنگلها و بیشه‌ها و رودخانه‌ها و آبهای عمومی دیگر و اراضی موات از اموال عمومی است و نحوه‌ی اداره و بهره برداری از

آنها به وسیله قوانین معین می‌شود.» در مذاکرات مربوط به بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، اصلاحات زیادی در متن پیش نویس بعمل آمد و به صورت زیر در آمد: «انفال و ثروتهای عمومی از قبیل زمینهای موات رها شده، معادن، دریاها، دریاچه‌ها، رودخانه‌ها و سایر آبهای عمومی، کوه‌ها، دره‌ها، جنگلها، نزارها، بیشه‌های طبیعی، مراتعی که حریم نیست، ارث بدون وارث، و اموال مجهول المالک و اموال عمومی که از غاصبین مسترد می‌شود، در اختیار حکومت اسلامی است که در راه مصالح عامه از آنها بهره برداری می‌شود. تفصیل هر یک را قانون معین می‌کند.»

در ضمن مباحث مربوط به این اصل، آقای آیت الله منتظری اعلام کردند: که عبارت «در اختیار حکومت اسلامی»^۱ است که در راه مصالح عامه از آنها بهره برداری می‌شود.» نارسا است و به این جهت پیشنهاد کردند که بجای آن عبارت «در اختیار حکومت اسلامی است تا بر طبق مصالح عامه نسبت به آنها عمل نماید، تفصیل و ترتیب استفاده از هر یک را قانون معین می‌کند.»، بکار رود. بهره برداری ظاهرش این است که باید اجازه بدهد و درآمدش را بگیرد بنابراین «عمل نماید» واضح تر است.» (صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۶۴، ص ۱۵۱۴) لازم به ذکر است که صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مطالبی بیش از آنچه گذشت در باب موضوع «در اختیار حکومت اسلامی» مطرح نمی‌کند.

قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶ اقدام به ذکر برخی از امور تحت عنوان «امور حاکمیتی» کرده است. بر اساس ماده ۸ این قانون «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

۱- آقای آیت الله سید محمد خامنه‌ای در آن زمان بیان داشتند: «این «در اختیار حکومت» را چرا ما «بیت المال» ذکر نکنیم؟ اگر اینها که اسم برده شده جزء بیت المال است آن مسئله مالکیت هم در آن ذکر بشود، معنی این «در اختیار حکومت» در اینجا این است که ما دیگران را مالک می‌دانیم ولی امام را که مالک هست ما اینجا فقط تصرف یا حق الویتی چیزی....» در پاسخ نایب رئیس اضافه می‌کند: «اصطلاحاً بیت المال در فرهنگ اسلامی اخص از اینها است و به اینها بیت المال گفته نشده است» (صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۶۴، ص ۱۵۱۵).

دیگران نمی‌شود. از قبیل: [الف - ... ؛ ط - حفظ محیط زیست و حفاظت از منابع طبیعی و میراث فرهنگی]: این ماده، موارد متعددی را به عنوان امور حاکمیتی معرفی می‌کند که تامل در هریک از آنها در جای خود مهم می‌نماید. ماده مذکور از جهات گوناگون حائز اهمیت است ۱- این ماده با بکارگیری واژه‌ی «از قبیل» سیاهه‌ای از امور حاکمیتی را از باب تمثیل بیان می‌کند و یکی از این امور حفظ محیط زیست و حفاظت از منابع طبیعی است. ۲- تحقق حفظ محیط زیست و حفاظت از منابع طبیعی را از موجبات اقتدار و حاکمیت کشور می‌داند. ۳- بهره‌مندی از منافع چنین حفاظتی شامل تمامی اقشار جامعه می‌گردد.

تعیین محیط زیست و اهمیت حفاظت از آن از یک‌طرف و بهره‌مندی تمام اقشار جامعه از منافع آن از طرف دیگر توسط قانون مدیریت خدمات کشوری در راستای اقتدار و حاکمیت کشور ارزیابی می‌شود. مفاد ماده هشتم قانون یاد شده به یکی از موضوعات اساسی محیط زیست که همان حفاظت است اشاره می‌کند.

آیا پذیرش «حفظ محیط زیست و حفاظت از منابع طبیعی» به عنوان امور حاکمیتی در قانون مدیریت خدمات کشوری به این معناست که در هیچ شرایطی نمی‌توان چنین اموری را واگذار کرد، کما اینکه اموری چون قانونگذاری، امور ثبتی، استقرار نظم و امنیت و اداره امور قضائی انحصاراً در اختیار قدرت سیاسی یا حاکمیت است؟ برای پاسخ به این پرسش لازم است به تجزیه و تحلیل مفاهیم مربوط به اموال و مشترکات عمومی و مالکیت پرداخته شود.

اگر محیط زیست جزء مشترکات عمومی دسته‌بندی گردد در این صورت بر طبق آموزه-های حقوق مدنی، محیط زیست جزء اموالی محسوب می‌شود که مالک خاصی ندارد. اموال و مشترکات عمومی در اختیار دولت است که به نمایندگی از طرف مردم اداره نماید. مدیریت و اداره اموال و مشترکات عمومی به معنی مالکیت بر اموال مزبور نیست بلکه نوعی حاکمیت است که از طرف دولت و دستگاه‌های حاکمیتی در حوزه‌ی محیط زیست اعمال می‌گردد. بر اساس قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست، سازمان حفاظت محیط زیست وظایف و اختیارات زیادی در خصوص حفاظت از محیط زیست بر عهده دارد و متولی عام محسوب می‌شود.

با پذیرش محیط زیست به عنوان بخشی از اموال و مشترکات عمومی، پرسش مهم دیگر این است که ضابطه تشخیص مشترکات عمومی از سایر اموال چیست؟ جهت تمیز مشترکات عمومی از سایر اموال عمدتاً اوصاف زیر ذکر شده است: الف) ممنوعیت تملک خصوصی مشترکات عمومی؛ ب) ممنوعیت استفاده انحصاری از مشترکات؛ ج) میسر نبودن توقیف مشترکات؛ د) اعمال نشدن مرور زمان در مورد مشترکات و همچنین ممکن نبودن استناد به اماره تصرف. در خصوص حق دولت بر مشترکات عمومی دو نظر مختلف ابراز شده است: «۱- بیشتر نویسندگان حق دولت را نوعی مالکیت محدود می‌دانند که باید در حدود قوانین اعمال شود مثل موريس هوریو که از آن به عنوان «مالکیت اداری» یاد می‌کند. بر طبق این نظر آنچه از اموال دولتی که به خدمت عمومی اختصاص یافته در زمره‌ی اموال عمومی است و دیگر اموال ملک خصوصی دولت است. ۲- گروهی دیگر حق موسسات عمومی را با مالکیت مانند نکرده‌اند و می‌گویند این حق امتیاز اداره و نگهداری از اشیایی است که مالیت ندارد و از نظر اقتصادی قابل مبادله نیست. گره اول قبول دارند که مالکیت دولت بسیار محدود است و با مالکیت‌های خصوصی تفاوت فراوان دارد و گروه دوم نیز پذیرفته‌اند که دولت در اداره و نظارت خود از پاره‌ای امتیازهای حق مالکیت برخوردار است و مثلاً مانند سایر مالکان می‌تواند از منافع مال عمومی استفاده کند و آن را در دست هر کس بیابد مطالبه نماید و امتیاز بهره‌برداری از آن را به طور محدود و در مقابل مالی به اشخاص واگذار کند.» (کاتوزیان، ۱۳۷۴، صص ۶۷-۶۸)

در حقوق بین‌الملل مفهومی تحت عنوان میراث مشترک بشریت (Patrimoine commun de l'humanité) وجود دارد که ملهم از مفهوم مشترکات عمومی در حقوق اداری است. (Combacau et Sur, ۱۹۹۹, p. ۴۴۴) توجه به اصطلاح میراث مشترک بشریت گویای وجود برخی از مولفه‌های آن در حقوق خصوصی است. در مورد دو واژه ابتدایی اصطلاح پیشگفته در حقوق داخلی نهادهایی همچون ارث، اموال مشاعی و شرکت وجود دارد و اما در مورد واژه آخر که همان بشریت است هیچ‌گونه تعریف دقیقی و متفق القولی در دست نداریم. میراث مشترک بشریت برای اولین بار توسط آروید پاردو نماینده مالت در مجمع عمومی

سازمان ملل متحد مطرح گردید و بعداً در کنوانسیون مونته‌گوبی ۱۹۸۲ در مورد حقوق دریا و سایر اسناد بین‌المللی گنجانده شد. کف و زیر کف اقیانوس‌ها، ماه و سایر اجرام سماوی جزء میراث مشترک بشریت محسوب می‌گردند و از این منظر تابع رژیم حقوقی خاصی می‌باشند. این مناطق متعلق به هیچ دولتی نیستند و به بشریت تعلق دارند و به همین جهت نیز هیچ دولتی حق اعمال حاکمیت انحصاری در این مناطق را ندارد و باید برای مقاصد صلح‌آمیز مورد استفاده قرار گیرد.

قوانین اساسی و عادی برخی از کشورها هم‌چون فرانسه، محیط زیست را به عنوان میراث مشترک تلقی می‌کنند. ماده ۲ منشور محیط زیست فرانسه مصوب ۲۰۰۵ مقرر می‌دارد: «ملت فرانسه با عنایت به اینکه [...] محیط زیست میراث مشترک انبای بشری است» (Charte de l'environnement, ۲۰۰۵, ۲).

هم‌چنین قانون محیط زیست این کشور در ماده ۱-۱۱۰ خود اشعار می‌دارد: «فضاء‌ها، منابع و مناطق طبیعی، سایت‌ها و مناظر، کیفیت هوا گونه‌های جانوری و گیاهی، تنوع و تعادل زیستی بخشی از میراث مشترک ملت محسوب می‌شود.» (Code de l'environnement, ۲۰۱۳, ۱۱۰-۱). ارتقای حق بر محیط زیست سالم به عنوان ارزشی اساسی در مقررات فراقلمنی و تقنینی موجبات تضمین موثر حقوق نسل‌های فعلی و آینده و بستری مناسب برای تحقق اجرای موثر چنین حقی را فراهم خواهد کرد. چنین اوصافی برای محیط زیست در حقوق ایران ذکر نشده اما آنچه که کمترین تردیدی در آن وجود دارد این است که محیط زیست جزء اموالی محسوب می‌شود که مالک خاصی ندارد و استفاده از این اموال و مشترکات عمومی با توجه به مصالح عمومی صورت می‌گیرد. فصل چهارم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران دو قسم مالکیت شخصی (اصول ۴۶ و ۴۷) و مالکیت ملی (اصل ۴۵) را مورد پیش‌بینی قرار می‌دهد. اصل چهل و هفتم قانون اساسی مقرر می‌دارد: «مالکیت شخصی که از راه مشروع باشد محترم است، ضوابط آن را قانون معین می‌کند.» اصل ۴۶ اعلام می‌دارد: «هر کس مالک حاصل کسب و کار مشروع خویش است و هیچ‌کس نمی‌تواند به عنوان مالکیت نسبت به کسب و کار خود امکان کسب و کار را از دیگری سلب کند.» مشروع بودن یکی از معیارهای مهم مورد نظر

قانونگذار اساسی است زیرا، در هر دو اصل چنین ضابطه‌ای را جهت احترام به مالکیت شخصی معرفی می‌کند.

در مقابل همان‌طور که در بالا اشاره شد، اصل چهل و پنجم قانون اساسی از مالکیت ملی صحبت می‌کند. اموال و ثروت‌های عمومی مندرج در این اصل در اختیار حکومت اسلامی است تا بر طبق مصالح عامه نسبت به آن عمل نماید. ضابطه مورد نظر در این اصل مصالح عامه است که در ادامه مورد بررسی قرار می‌گیرد.

قانون مدنی ایران در ماده ۲۹ اشعار می‌دارد: «ممکن است اشخاص نسبت به اموال علاقه‌های ذیل را دارا باشند: ۱- مالکیت (اعم از عین یا منفعت)؛ ۲- حق انتفاع؛ ۳- حق ارتفاق به ملک غیر.» ماده ۲۹ و مواد بعدی باب دوم قانون مدنی بیشتر به تبیین آثار مالکیت پرداخته است.

نگرش مبتنی بر اصالت مالک به موجب رابطه و تعلقی می‌باشد که بین مالک و مال ایجاد می‌شود. به طور کلی در نظام حقوقی ایران تقسیم اموال بر حسب مالک در مورد اموالی که مالک خاص ندارد به سه بخش اموال و مشترکات عمومی، مباحات و مجهول المالك تقسیم می‌شود (کاتوزیان، ۱۳۷۴، ص ۶۴). محیط زیست در این دسته بندی جزء اموال و مشترکات عمومی قرار می‌گیرد، زیرا طبیعت این اموال و مشترکات به نوعی است که اقتضاء می‌کند که به ملکیت خصوصی در نیاید. «در حقوق رم، برخی اموال نظیر رودخانه‌ها، آبراه‌های رودخانه‌ای، سواحل دریاها به عنوان اموال بلاصاحب یا اموال عمومی طبقه بندی شده و برای استفاده آزاد کلیه افراد در دسترس عموم قرار داشتند به نحوی که حق بهره‌برداری از آنها قابل اعطاء به افراد نبود. در حقوق کامن‌لا حاکم قادر به تملک برخی منابع طبیعی از قبیل رودخانه‌ها و آبراه‌ها بود، اما ملکیت یاد شده حقی محدود و غیر قابل واگذاری به واحدهای خصوصی بود، زیرا حاکم امانت‌دار این منابع برای استفاده عموم مردم بود» (شیلتن، دینا و کیس، ۱۳۸۹، ص ۸۰).

فارغ از طرح مباحث مفهومی مالکیت در قوانین اساسی و مدنی لازم است بیشتر به خود این اموال و ثروت‌های ملی اشاره شود. به واسطه اهمیت این اموال و ثروت‌ها، قانونگذار اساسی تملک خصوصی و شخصی در مورد این اموال را رد کرده است و در عین حال استفاده

از این اموال را در راستای مصالح عموم مورد توجه قرار داده است. پس محیط زیست به مثابه امانت عمومی در اختیار حکومت اسلامی است و دولت نمی‌تواند اموال و مشترکات عمومی را به افراد انتقال دهد مگر اینکه قانون خاصی آن را اجازه دهد. لذا، دولت بسان امینی است که باید این اموال و ثروت‌ها را در راستای منافع عامه مدیریت و اداره کند.

مالک نسبت به مایملک خود حق همه گونه تصرف و انتفاع را دارا می‌باشد مگر اینکه قانون استثناء کرده باشد. به همین جهت است که در تبیین اوصاف مالکیت آن را حقی مطلق، انحصاری و دائمی نمی‌دانند. تعلق محیط زیست به عموم موجب ایجاد حق استفاده انحصاری نمی‌شود. مطابق با قاعده تسلیط همه افراد برای استیفاء از حقوق مشروع و قانونی حاصله از حق مالکیت یا حقوق مکتسبه‌ای که برای آنها ایجاد شده است، موظف به پیروی از یکسری از ضوابط هستند که رعایت آن برای ایشان الزامی است. این موضوع در قواعد فقه اسلامی تحت عنوان قاعده لاضرر شناخته می‌شود و مباحث مبسوطی به رابطه این قاعده با قاعده تسلیط می‌پردازد. طبق قاعده تسلیط هر فردی مسلط بر اموال خویش بوده و مختار است هر گونه تصرفی در مایملک خود بنماید. لذا، در صورتی که امکان جمع این دو قاعده وجود داشته باشد هیچ مشکلی پیش نمی‌آید، ولی مشکل مربوط به زمانی است که امکان اعمال این دو قاعده میسر نباشد. در این صورت تعارض بین دو قاعده را به نفع قاعده لاضرر حل می‌شود، زیرا حدود اعمال قاعده تسلیط توسط قاعده لاضرر تعیین می‌شود.

بعد از طرح مباحث محتوایی نسبت به اصل پنجاهم لازم است اجرای مفاد این اصل مورد تجزیه و تحلیل قرار گیرد.

۵- نظارت و اجرای مفاد قانون اساسی در حوزه‌ی محیط زیست

قانون اساسی در هر کشور به منزله آئینه‌ی تمام‌نمای رژیم سیاسی آن کشور محسوب می‌شود. در این قانون نوع و ساختار حکومت و همچنین حقوق و تکالیف هر یک از فرودستان و فرادستان مشخص می‌گردد. قانون مزبور به منزله میثاق بین مردم و حکومت است و در آن حقوق و آزادی‌های اساسی گروه فرودست را فرمانروا تعیین می‌شود. دولت و نهادهای دولتی

باید با توجه به اختیاراتی که دارند حقوق و آزادی‌های فردی را تضمین نمایند زیرا تصمیمات مسئولان امر به سادگی می‌تواند حقوق و آزادی‌های اساسی فرد را تحت‌الشعاع قرار دهد. به این جهت قانون اساسی یکی از ابزارهای موثر جهت جلوگیری از سوءاستفاده دستگاه قدرت می‌باشد. تحدید حدود اختیارات قوه حاکم و شناسایی حقوق و آزادی‌های فردی در قانون اساسی هر کشور نشان از اهمیت موضوع دارد و اما این امر به تنهایی کافی به مقصود نیست؛ زیرا چنین شناسایی در کنار اجرا و کنترل و نظارت بر آن معنا و مفهوم پیدا می‌کند. حقوق و آزادی‌های اساسی فرد در حوزه‌ی محیط زیست یکی از این موارد است که در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در اصل پنجاهم مورد شناسایی قرار گرفته است.

شناسایی صرف این حق برای مردم کفایت نمی‌کند، بلکه باید این حق به مرحله اجرا گذاشته شود. قانون اساسی معمولاً حاوی اصولی کلی است و از ورود به جزئیات خودداری می‌کند و تفصیل و اجرای آن را به قوانین عادی واگذار می‌نماید. قوانین خاص متعددی در حوزه‌ی محیط زیست در نظام حقوقی ایران تدوین شده است که هر کدام به نوعی در راستای به اجرا گذاشتن مقررات اساسی در مورد حفاظت از محیط زیست می‌باشند.

بر طبق قانون اساسی یکی از مسئولیت‌های مهم رئیس جمهور اجرای قانون اساسی است. اصل ۱۱۳ قانون اساسی مقرر می‌دارد «پس از مقام رهبری رئیس جمهور عالی‌ترین مقام رسمی کشور است و مسئولیت اجرای قانون اساسی و ریاست قوه مجریه را جز در اموری که مستقیماً به رهبری مربوط می‌شود، بر عهده دارد.» (قانون اساسی، اصل ۱۱۳). شاید اغراق نباشد اگر ادعا کنیم که اصل پنجاهم قانون اساسی یکی از اصول مغفول یا معطل مانده قانون اساسی است. چنین ادعایی دور از واقعیت نیست، زیرا ارزیابی وضعیت محیط زیست در کشور گویای تخریب و آلودگی‌های وسیع و گسترده در کشور است.

به منظور صیانت از قانون اساسی و اجرای مفاد آن به دستور رئیس جمهور وقت در اجرای اصل ۱۱۳ قانون اساسی، هیاتی جهت پیگیری و نظارت بر اجرای قانون اساسی در سال ۱۳۷۶ تشکیل شد که در ادامه به مورد مطالعه قرار می‌گیرد.

بر اساس ماده اول قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست «حفاظت و بهبود و بهسازی محیط زیست و پیشگیری و ممانعت از هر نوع آلودگی و هر اقدام مخربی که موجب برهم خوردن تعادل و تناسب محیط زیست می‌شود، هم‌چنین، کلیه امور مربوط به جانوران وحشی و آبریان آبهای داخلی از وظایف سازمان حفاظت محیط زیست است. سازمان حفاظت محیط زیست که در این قانون سازمان نامیده می‌شود وابسته به ریاست جمهوری و دارای شخصیت حقوقی و استقلال مالی است و زیر نظر شورای عالی حفاظت محیط زیست انجام وظیفه می‌کند». (قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست، ماده ۱). این مقررہ عموم موضوعات مربوط به محیط زیست را زیر نظر سازمان حفاظت محیط زیست قرار می‌دهد و به نحوی سازمان را متولی عام حفاظت در ایران معرفی می‌نماید. پس از نظر اداری، رئیس سازمان در قبال رئیس جمهور مسئول می‌باشد.

قانون تعیین حدود وظایف و اختیارات و مسئولیت‌های ریاست جمهوری مصوب ۱۳۶۵ در ماده سیزده خود اشعار می‌دارد که: «رئیس جمهور از طریق نظارت، کسب اطلاع، بازرسی، پیگیری، بررسی و اقدامات لازم، مسئولیت خود در اجرای قانون اساسی را انجام می‌دهد.» و در ماده چهارده نیز بیان می‌نماید که: «رئیس جمهور می‌تواند در اجرای قانون اساسی از بالاترین مسئول دستگاه، توضیح بخواهد.»

به منظور اجرای مفاد اصل ۱۱۳ قانون اساسی و مواد پیشگفته قانون تعیین حدود وظایف و اختیارات و مسئولیت‌های ریاست جمهوری، هیاتی مرکب از ۵ نفر توسط ایشان به منظور پیگیری و نظارت بر اجرای قانون اساسی منصوب شدند (مهرپور، ۱۳۹۱، صص ۳۱۲-۳۱۰). هیات پیگیری و نظارت مذکور در راستای انجام وظایف محوله از طرف رئیس جمهور در سال ۱۳۸۱ از رئیس سازمان حفاظت محیط زیست درخواست می‌کند که اقدامات انجام شده به منظور اجرای اصل پنجاهم و موانع و مشکلات موجود بر سر راه آن را به صورت مشروح به این هیات ارسال نماید. در پاسخ به درخواست فوق، سازمان حفاظت محیط زیست گزارش عملکرد اجمالی این سازمان را که عمدتاً در جهت تحقق اصل فوق و همچنین مواردی از نقض این اصل توسط برخی از نهادها، مراجع و اشخاص را تقدیم هیات نظارت و پیگیری کرد. به

منظور پاسخگویی به موارد نقض اصل پنجاهم قانون اساسی، سازمان حفاظت محیط زیست اقدام به احصای مشکلات موجود در چارچوب اجرای این اصل نمود که عمدتاً به موارد زیر خلاصه می‌شوند: الف) نقض اصل پنجاهم توسط قوه مقننه؛ ب) نقض اصل پنجاهم توسط قوه مجریه؛ ج) نقض اصل پنجاهم توسط قوه قضائیه؛ د) نقض اصل پنجاهم توسط سایر نهادها و مراجع و اشخاص حقیقی و حقوقی (مهرپور، ۱۳۸۴، صص ۱۵۰-۱۴۶). همان طور که مشاهده می‌شود تمامی ایرادها و موارد نقض مربوط به قوای سه‌گانه است که در ذیل به بخشی از موارد نقض اشاره می‌شود.

در خصوص نقض اصل پنجاهم قانون اساسی توسط دستگاه قانونگذاری، سازمان حفاظت محیط زیست بیشتر بر روی موضوع تعارض مصوبات مجلس شورای اسلامی با این اصل تاکید داشت. جهت اثبات چنین تعارضی به قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی استناد می‌کند. بر اساس این قانون دولت موظف است ضمن حفظ روند رشد تولیدات و بهره‌برداری از منابع ترتیبی اتخاذ نماید که تعادل محیط زیست «نیز» حفظ شود (قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، ۱۰۴، بند الف). به عبارت دیگر، در تعارض بین بهره‌برداری از منابع طبیعی و جنگل‌ها و مراتع و اثرات ناشی از آن که ممکن است منجر به تخریب و برهم خوردن تعادل محیط زیست گردد، حفظ محیط زیست با اضافه شدن واژه «نیز» در الویت و اهمیت درجه دوم نسبت به بهره‌برداری قرار می‌گیرد که این خود با قسمت اخیر اصل پنجاهم قانون اساسی در تعارض است.

پس، به نظر می‌رسد که این عدم توجه به محیط زیست به نحوی در مرحله پسینی یعنی در بررسی مصوبات مجلس در شورای نگهبان هم وجود دارد. طبق قانون اساسی انطباق مصوبات مجلس با اصول این قانون یکی از وظایف عمده‌ی شورای نگهبان محسوب می‌شود (قانون اساسی، اصل ۹۶). به عبارت دیگر، تایید مصوباتی که با اصل پنجاهم قانون اساسی تعارض دارد به معنی عدم توجه یا به تعبیری عدم اعتقاد این شورا نسبت به مسائل زیست محیطی است. در خصوص دستگاه قضایی به طریقی دیگر به این اصل و سایر قوانین عادی در این باره بی‌توجهی می‌شود. خودداری مراجع قضایی از درخواست توقف فعالیت منابع آلاینده و استناد

به بیکار شدن کارگران و اثرات اجتماعی ناشی از ممانعت آن فعالیت‌ها اشاره می‌شود (مهرپور، ۱۳۸۴، ص ۱۴۷).

در خصوص نقض اصل پنجاهم توسط قوه مجریه به دو طریق تصویب مقررات و تصویب نامه‌های هیات وزیران و همچنین از طریق دستگاههای اجرایی، وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی اشاره می‌شود. ایجاد طرح‌های بزرگ عمرانی از قبیل احداث بزرگراه و شهرک سازی در داخل مناطق حفاظت شده از جمله این موارد است. بیشترین تخریب و آلودگی توسط دولت و دستگاه‌های دولتی صورت می‌گیرد و از حیث کمی نقض‌های این قوه نسبت به دو قوه‌ی مقننه و قضائیه خیلی بیشتر است (مهرپور، ۱۳۸۴، ص ۱۴۸). لازم به ذکر است که بخش عمده‌ای از مشکلات زیست محیطی در کلان شهرها به نهادهایی همچون شهرداری‌ها باز می‌گردد. تراکم فروشی توسط شهرداری‌ها در سطح وسیع و گسترده آثار و تبعات سوئی برای محیط زیست دارد (مهرپور، ۱۳۸۴، ص ۱۴۹). برخی از حقوق‌دانان با استناد به مقررات شهرسازی و سایر مقررات مرتبط، صدور پروانه ساختمانی بر افزایش ارتفاع ساختمان (فروش تراکم ساختمانی) در برابر دریافت هر گونه وجهی غیر قانونی و بی اعتبار است و آن را از مصادیق ارتشا و مشمول ماده ۳ قانون تشدید مجازات مرتکبین ارتشا مصوب ۱۳۶۷ می‌دانند (کاشانی، ۱۳۹۱، ص ۳۹).

قابلیت دادخواهی یکی از پرسش‌های مهم در مورد حق بر محیط زیست است. آیا اساساً چنین حقی قابلیت دادخواهی دارد؟ به سبب گستردگی و نامشخص بودن صاحبان حق بر محیط زیست، شناسایی چنین حقی را با مشکلات زیادی روبرو خواهد کرد. منتقدین حق جمعی، گستردگی و نامشخص بودن حق بر محیط زیست را مستمسک قرار داده و ایرادات زیادی به آن وارد می‌کنند. برخی از نویسندگان، حق جمعی را «یک حق فردی می‌دانند که به صورت جمعی اعمال می‌شود» (Pelloux, ۱۹۸۱, p.۶۷) و برخی دیگر آن را «به عنوان حقی می‌دانند که فرد صاحب آن است و تنها باید به صورت جمعی اعمال گردد» (Sudre, ۲۰۰۶, p.۶۴).

حفاظت از محیط زیست در راستای نفع و مصلحت عمومی است حتی اگر در مقررات به طور صریح شناسایی نشده باشد. امکان حمایت از آن بواسطه پیوندش با حیات و بهداشت انسانی وجود دارد. دیوان اروپایی حقوق بشر علیرغم اینکه حق بر محیط زیست در کنوانسیون اروپایی حقوق بشر پیش بینی نشده است در آرای متعددی به اعمال تفسیری پویا و غایت مدارانه از حق حیات و احترام به حریم خصوصی مندرج در کنوانسیون، حق بر محیط زیست سالم را مورد شناسایی قرار داده و از آن حمایت کرده است (Priour, ۲۰۰۵, p.۵-۶).

حق دسترسی به مراجع دادگستری برای سازمان‌های غیر دولتی یکی از معیارهایی است که با توجه به آن ما می‌توانیم جایگاه و اهمیت اصل مشارکت را مورد ارزیابی قرار دهیم. این دسترسی نقش مهمی در روند اجرای مقررات زیست محیطی بازی می‌کند.

حقوق ایران به طور صریح حق دسترسی سازمان‌های غیردولتی را به مراجع قضایی پیش بینی نمی‌کند. این خلاء حقوقی مشکلات عملی زیادی برای سازمان‌های زیست محیطی که در صدد واکنش در قبال آسیب‌های زیست محیطی هستند ایجاد می‌کند. با وجود این خلاء، مقرراتی در حقوق ایران وجود دارد که با تاسی به آن‌ها و تفسیری موسع و پویا از آنها می‌توان حق دسترسی به مراجع قضایی را از آن استنباط کرد.

لذا در این قسمت در پی کنکاش در قانون اساسی و قوانین عادی ایران جهت یافتن محملی قانونی برای شرکت سازمان‌های غیر دولتی در مراجع قضایی هستیم. با بررسی قانون اساسی ما قادر خواهیم بود اصولی پیدا کنیم که با توجه به آن زیر بنای نظری حضور این سازمان‌ها را در دادرسی تقویت کنیم. اصل سی و چهارم قانون اساسی اشعار می‌دارد: « دادخواهی حق مسلم هر فرد است و هر کس می‌تواند به منظور دادخواهی به دادگاه‌های صالح رجوع نماید. همه افراد ملت حق دارند این گونه دادگاه‌ها را در دسترس داشته باشند و هیچ کس را نمی‌توان از دادگاهی که به موجب قانون حق مراجعه به آن را دارد منع کرد».

ریشه این اصل از قانون اساسی را باید در ماده ۸ اعلامیه جهانی حقوق بشر^۱ جستجو کرد. توجه به واژگانی چون «هر فرد»، «هر کس»، «همه افراد ملت» و «هیچ کس» در قانون اساسی این امر را به ذهن متبادر می‌کند که مبنای حقوقی برای حضور ایشان در دادرسی‌ها وجود دارد؛ مضاف بر اینکه در اصول دیگر^۲ و به عناوین مختلف این امر را مورد شناسایی قرار داده است. آیا عدم تصریح قانونگذار در این باره باید بهانه‌ای جهت جلوگیری از حضور این سازمان‌ها شد؟

با توجه به واقعیات کنونی و ماهیت جرایم زیست محیطی منطقی و معقول به نظر نمی‌رسد که این سازمان‌ها را از دسترسی به مراجع قضایی محروم کرد. در عرصه بین‌المللی به طرق مختلف این سازمان‌ها ایفای نقش می‌کنند که یکی از بارزترین عناوین این مشارکت در پیشگاه بعضی از مراجع قضایی بین‌المللی است که از آنها تحت عنوان «دوستان دادگاه» (Amicus curia) یاد می‌شود. این نهاد ملهم از حقوق کشورهای انگلوساکسون بوده و به تدریج در حقوق بین‌الملل راه یافته و در حال گسترش است.

ولی پرسش اساسی همچنان بی‌پاسخ مانده است که آیا این سازمان‌ها در دعاوی زیست محیطی اصلیند که بتوانند مستقیم طرف دعوا واقع شوند؟ بررسی اصول کلی مندرج در قانون اساسی همچون «هیچ کس نمی‌تواند اعمال حق خویش را وسیله اضرار به غیر یا تجاوز به منافع عمومی قرار دهد» (اصل چهارم) و «انفال و ثروتهای عمومی از قبیل زمین‌های موات یا رها شده، معادن، دریاها، دریاچه‌ها، رودخانه‌ها و سایر آبهای عمومی، کوه‌ها، دره‌ها، جنگلها، نیزارها، بیشه‌های طبیعی، مراتعی که حریم نیست، ارث بدون وارث، و اموال مجهول‌المالک و اموال عمومی که از غاصبین مسترد می‌شود در اختیار حکومت اسلامی است تا بر طبق مصالح

۱- ماده ۸ اعلامیه جهانی حقوق بشر ۱۹۴۸ اعلام می‌کند که «در برابر اعمالی که حقوق اساسی فرد را مورد تجاوز قرار بدهد و آن حقوق بوسیله قانون اساسی یا قانون دیگری برای او شناخته شده باشد، هر کس حق رجوع موثر به محاکم ملی صالحه را دارد».

۲- مطابق اصل ۹ قانون اساسی «هر کس شکایتی از طرز کار مجلس یا قوه مجریه یا قوه قضاییه داشته باشد، می‌تواند شکایت خود را کتبا به مجلس شورای اسلامی عرضه کند. مجلس موظف است به این شکایات رسیدگی کند و پاسخ کافی دهد و در مواردی که شکایت به قوه مجریه و یا قوه قضاییه مربوط است رسیدگی و پاسخ کافی از آنها بخواهد و در مدت متناسب نتیجه را اعلام نماید و در موردی که مربوط به عموم باشد به اطلاع عامه برساند».

عامه نسبت به آنها عمل نماید»، ما را در پاسخگویی به این پرسش کمک خواهد کرد (اصل چهل و پنجم).

این دو اصل بر «منافع عمومی» و «مصالح عامه» تاکید می‌کنند مضاف بر اینکه در اصل چهل و پنجم به یکسری از عناصر زیست محیطی همچون دریاها، دریاچه‌ها، رودخانه‌ها، کوه‌ها، دره‌ها، جنگلها، نزارها و بیشه‌های طبیعی اشاره دارد که آنها را تحت عنوان «انفال و ثروتهای عمومی» تلقی می‌کند که در اختیار حکومت اسلامی است تا بر طبق مصالح عامه مصرف نماید. موضوع دیگر قابل طرح در اینجا واژه «وظیفه عمومی» مذکور در اصل کلیدی محیط زیست یعنی اصل پنجاهم قانون اساسی است. آیا اقامه دعوا برای حمایت از محیط زیست می‌تواند به عنوان یک «وظیفه عمومی» تلقی شود؟ پاسخ مثبتی به این پرسش با استناد به اصول هشت و نود قانون اساسی تقویت می‌شود. مطابق با اصل هشت «در جمهوری اسلامی ایران دعوت به خیر، امر به معروف و نهی از منکر وظیفه‌ای است همگانی و متقابل بر عهده مردم نسبت به یکدیگر، دولت نسبت به مردم و مردم نسبت به دولت. شرایط و حدود و کیفیت آن را قانون معین می‌کند «و المؤمنون و المؤمنات بعضهم اولیاء بعض یا مرون بالمعروف و ینهون عن المنکر». وفق مفاد اصل نود «هر کس شکایتی از طرز کار مجلس یا قوه مجریه یا قوه قضاییه داشته باشد، می‌تواند شکایت خود را کتبا به مجلس شورای اسلامی عرضه کند. [...]» در اصل اخیر اشاره به واژه «هر کس» که می‌تواند کلیه اشخاص اعم از حقیقی و حقوقی را در برگیرد. از این رو به نظر می‌رسد که صحیح نباشد سازمان‌ها غیردولتی زیست محیطی را از حق دسترسی به مراجع دادگستری برای صیانت از محیط زیست محروم کرد. علاوه بر اصول قانون اساسی می‌توان به آیین نامه اجرایی تاسیس و فعالیت سازمان‌های غیردولتی مصوب ۲۹ خرداد ماه ۱۳۸۴ هیأت وزیران اشاره کرد که به طور مستقیم به این مهم می‌پردازد.

این آیین نامه در دو جا به طور صریح به موضوع حق اقامه دعوا اشاره می‌کند و بنا بر آن به سازمان‌های غیردولتی حق می‌دهد متناسب با موضوع فعالیت خود، با رعایت این آیین نامه و سایر قوانین و مقررات مربوط فعالیت نموده و نسبت به حق دادخواهی در مراجع قضایی و

شعبه قضایی اقدام نماید (ماده ۴ آیین نامه اجرایی تاسیس و فعالیت سازمان‌های غیر دولتی مصوب ۱۳۸۴)

مطابق ماده ۱۶ همین آیین نامه «سازمان [سازمان‌های غیر دولتی] حق دارد در موضوع فعالیت‌های خود و برای حمایت از منافع عمومی علیه اشخاص حقیقی و حقوقی در مراجع قضایی اقامه دعوا نماید».

این ماده را می‌توان از چند منظر مورد مطالعه قرار داد: اول اینکه این ماده تنها ماده ای است که به سازمان‌های غیر دولتی اجازه طرح دعوا را به نام منافع عمومی می‌دهد. دوم قالب حقوقی که این حق برای این سازمان‌ها در آن مورد شناسایی واقع شده است.

لذا حق دادخواهی به طور عام برای این سازمان‌ها پذیرفته شده است و این سازمان‌ها می‌توانند در راستای موضوع فعالیت‌های خود و به منظور حمایت از منافع عمومی طرح دعوا نمایند. اشاره به «منافع عمومی» در ماده مذکور به خوبی با مفاد اصل پنجاهم قانون اساسی تطابق دارد زیرا حفاظت از محیط زیست در این اصل «وظیفه عمومی» تلقی شده است. پس دادخواهی سازمان‌های غیردولتی زیست محیطی برای حمایت از محیط زیست «وظیفه عمومی» است که توسط این سازمان‌ها در مرحله دادرسی ایفا می‌شود.

ولی نکته قابل توجه در این خصوص قالب حقوقی (آیین نامه) است که این حقوق و تکالیف در آن مورد شناسایی قرار می‌گیرد. به طور کلی از نظر شکلی اساساً آیین نامه‌ها عملی اداری تلقی شده و نه تقنینی و ضمانت اجرای لازمی همانند قانون نداشته و به همین دلیل مطابق با اصل یکصد و هفتاد و یکم قانون اساسی، قضات مکلف به عدم اجرای آیین نامه‌های مخالف با قوانین می‌باشند.

علیرغم اهمیت تصویب نامه‌ها و آیین نامه‌های دولتی مندرج در اصل یکصد و هفتادم قانون اساسی،^۱ پیش بینی حق دادخواهی برای سازمان‌های غیر دولتی در آیین نامه اجرایی

۱- اصل ۱۷۰ قانون اساسی اشعار می‌دارد: «قضات دادگاه‌ها مکلفند از اجرای تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولتی که مخالف با قوانین و مقررات اسلامی یا خارج از حدود اختیارات قوه مجریه است خودداری کنند و هر کس می‌تواند ابطال این گونه مقررات را از دیوان عدالت اداری تقاضا کند».

تاسیس و فعالیت سازمان‌های غیردولتی به تنهایی وافی به مقصود نیست و بایستی قانونگذار جهت تحقق اصل پنجاهم قانون اساسی مقدمات مشارکت فعالانه این سازمان‌ها را در مرحله دادرسی فراهم کند. علی‌رغم تصویب آیین‌نامه تأسیس و فعالیت سازمان‌های مردم‌نهاد، وجود قوانین و مقررات پراکنده دیگر در زمینه تأسیس و فعالیت برخی سازمان‌های مردم‌نهاد و پیش‌بینی نظام حقوقی دیگری برای آنها، باعث تشویش و سردرگمی شهروندان در خصوص نظام حاکم بر انواع سازمان‌های مردمی می‌شود. این عوامل در کنار نظر بیشتر صاحب‌نظران دست به دست هم داد تا نمایندگان مجلس شورای اسلامی درصدد سازماندهی نظام حقوقی حاکم بر سازمان‌های مردم‌نهاد برآیند. لذا، طرح ناظر بر تأسیس، فعالیت و نظارت بر سازمان‌های مردم-نهاد برای سازماندهی تأسیس و فعالیت و یکنواختی مقررات حاکم بر آنها پیشنهاد شد. متأسفانه بررسی طرح مزبور نشان می‌دهد که دغدغه اصلی طراحان، نه تقویت و سازماندهی تسهیلی تأسیس و فعالیت سازمان‌های مردم‌نهاد بوده، بلکه نگرش طراحان به این نهاد مدرن، بیشتر بر سازکارهای نظارتی آن هم از نوع استصوابی تأکید دارد.

شاید یکی از بارزترین نمونه‌های عملی در خصوص طرح دعوای سازمان‌های غیردولتی زیست محیطی مربوط به جنگل لویزان باشد. در طی این دعوا سازمان‌های غیردولتی زیست محیطی در قالب یک شبکه منسجم در سال ۱۳۸۴ علیه معاونت فنی شهرداری تهران به دلیل تخریب این جنگل و قطع بیش از هشت هزار اصله درخت جنگلی آن اقدام به طرح دعوا کردند. طرح این دعوا منتهی به هیچ نتیجه عملی نشد و در این راستا یک خلاء قانونی را برای ما مشخص کرد که شناسایی یک وضعیت حقوقی مناسب جهت طرح دعوا برای این سازمان‌ها در حوزه محیط زیست لازم و ضروری است که باید مورد توجه قانونگذار قرار گیرد. ولی به هر حال ذکر این نکته ضروری است که مرجع رسیدگی کننده دعوا را استماع نمود که این موضوع خود تحولی قابل توجه در حقوق ایران به شمار می‌آید.

نتیجه‌گیری

نیل به وضع مطلوب و حفاظت بهتر از محیط زیست مستلزم اصلاحات زیادی در نظام حقوقی است تا از آن طریق اصل ۵۰ به اجرا گذاشته شود. برای روشن شدن این موضوع به بخشی از این اصلاحات اشاره می‌شود:

الف) تدوین سازوکارهای موثر برای اجرا و نظارت بر اصل مزبور؛ این تحقیق مولفه‌های این اصل را مورد تجزیه و تحلیل قرار داد، اما واقعیت امر این است که هیچ‌کدام از قوانین عادی به این موضوع نپرداخته‌اند. مفاهیم نسل‌های آینده و همچنین سازکارهای اجرایی اعمال حقوق این نسل‌ها کدام است از جمله پرسش‌هایی است که نه قانون اساسی و نه قوانین عادی به آن اشاره نکرده‌اند.

دیوان عدالت اداری در قضیه ابطال بخشنامه گمرک به طور صریح به حقوق نسل‌های آینده اشاره می‌کند. دیوان اعلام می‌کند که کنترل مواد غذایی وارداتی از جهت آلودگی با اشعه از جمله موارد «حفاظت مردم» و «نسل‌های آینده» بوده و وظیفه نظارتی سازمان انرژی اتمی است. (رای هیات عمومی دیوان عدالت اداری، ۱۳۷۱) این موضوع توسط سایر مراجع قضایی مورد توجه قرار نگرفته است و مقنن نیز جهت روشن شدن این مفاهیم و سازوکارهای اجرایی اعمال چنین حقی مقرراتی را وضع نکرده است. از همه مهمتر شورای نگهبان به عنوان مفسر قانون اساسی هیچ‌گونه تفسیری در باب اصل پنجاهم قانون اساسی بعمل نیاورده است. لذا، تفاسیر احتمالی شورای نگهبان در مورد این اصل راهگشا خواهد بود. فارغ از نوع تفسیر لفظی و متن گرا یا پویا در تبیین حمایت از حقوق محیط زیست به مثابه یک تکلیف عمومی یا شناسایی ضمنی حق بر محیط زیست موثر باشد (مشهدی، ۱۳۹۰، ص ۲۰۴).

ب) حل مشکلات ساختاری سازمان حفاظت محیط زیست؛ به منظور انجام اشتغالات خود، این سازمان با مشکلات زیادی روبرو است. از حیث ساختار اداری، متولی عام در قالب یک سازمان اداره می‌شود و بهتر است به یک وزارتخانه مستقل تبدیل شود و یا اینکه با وزارت جهاد کشاورزی ادغام گردد. تبدیل این سازمان به یک وزارتخانه از این حیث حائز اهمیت است که رئیس سازمان مستقیماً در مقابل مجلس پاسخگو خواهد شد. در حال حاضر رئیس

سازمان معاون رئیس جمهور محسوب می‌شود و فقط در مقابل ایشان پاسخگو است. البته لازم به ذکر است که تغییر ساختار به تنهایی کفایت نمی‌کند و باید حفاظت از محیط زیست در دستور کار تمامی مقامات و مسئولان ذیربط قرار گیرد تا حمایت موثرتری از محیط زیست بعمل آید. در حال حاضر اکثر قوانین عادی وظیفه حفاظت از محیط زیست را به عهده سازمان حفاظت محیط زیست گذاشته است در حالی که موضوع حفاظت امری فرابخشی می‌باشد. لذا باید با درونی سازی حفاظت از محیط زیست در سایر نهادها، سازمان‌ها و وزارتخانه‌ها هماهنگی‌های لازم جهت پرهیز از همپوشانی صلاحیت‌ها صورت پذیرد و از این منظر بتوان امیدوار بود که همکاری‌ها در حوزه‌ی حفاظت از محیط زیست تقویت و تسهیل گردد.

ج) هریک از قوای سه‌گانه به سهم خود می‌توانند نقش مهمی در به اجرا گذاشتن اصل مورد بحث بازی نمایند. تدوین مقررات عادی جهت اجرایی کردن این اصل و روزآمد ساختن مقرراتی که دیگر بازدارنده نیستند از جمله اقدامات بایسته قوه مقننه تلقی می‌گردد. قوه مجریه با به اجرا گذاشتن دقیق مقررات مربوط به محیط زیست می‌تواند کمک شایانی به اجرایی کردن این اصل بکند. یکی از مهمترین مصادیق این امر به اجرا گذاشتن اصول حقوق محیط زیست هم‌چون اصل پیشگیری، اصل ارزیابی مقدماتی آثار زیست محیطی و سایر اصول که بیشتر مشکلاتی که جامعه ما با آن روبرو است ناشی از عدم اجرای آنها می‌باشد. مشکلات مربوط به دریاچه ارومیه، تالاب انزلی، آلودگی کلان شهرها و غیره بخشی از بزرگترین معضلاتی است که قوه مجریه باید اقدام عاجلی در جهت بهبود آنها صورت دهد. پاسخ‌ها و راه‌حل‌های موقت و م‌سکن شاید در کوتاه مدت مفید باشند اما بی تردید در بلند مدت کارساز نخواهند بود.

در اصل ۱۵۶ قانون اساسی، قوه قضائیه به عنوان قوه‌ای مستقل که پشتیبان حقوق فردی و اجتماعی است معرفی می‌شود. لازم به ذکر است که یکی از وظایف این قوه «احیای حقوق عامه» بیان شده است. یکی از پرسش‌های اساسی که می‌تواند موضوع یک تحقیق جداگانه قرار گیرد این است که آیا حفاظت از محیط زیست یکی از مصادیق احیای حقوق عامه تلقی می‌شود؟ البته پاسخ به این پرسش در دستور کار این تحقیق قرار ندارد؛ اما آنچه که به طور خلاصه می‌توان بیان کرد این است که قوه قضائیه می‌تواند از طرق گوناگون در جهت به اجرا گذاشتن

اصول ۵۰ و ۱۵۶ قانون اساسی اقدام نماید. آموزش و تربیت قضات متخصص در حوزه‌ی جرایم زیست محیطی یا ایجاد شعب اختصاصی در محاکم عمومی از جمله این اقدامات می‌باشد.

(د) علیرغم اقدامات صورت گرفته در چارچوب قوانین برنامه‌ای کشور خصوصاً از برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور به این سو، لازم است سیاست‌های کلی نظام در حوزه‌ی محیط زیست تدوین گردد تا تحقق اهداف مورد نظر در اصل پنجاهم قانون اساسی امکان پذیر گردد.

(ه) عمومی بودن وظیفه حفاظت از محیط زیست باید از طریق تدوین قوانین عادی و ایجاد سازکارهای لازم برای اجرایی ساختن اصل پنجاهم تقویت شود.

همکاری همه نهادهای ذیربط حفاظت از محیط زیست را مبدل به امر فرابخشی خواهد کرد. گذر از تک بخشی به فرابخشی با همکاری این نهادها محقق و تضمین خواهد شد. (فریادی، ۱۳۹۲، ص ۴۱۰)

(و) محور اصلی اصل مشارکت زیست محیطی معطوف به بازیگران غیر دولتی است زیرا بدون دخالت ایشان عملاً این اصل مفهوم خود را از دست خواهد داد. نقش دهی به این بازیگران عموماً در حقوق بین‌الملل محیط زیست از اهمیت زیادی برخوردار است زیرا می‌توانند به خوبی در دو فرآیند تصمیم سازی زیست محیطی و توسل به مراجع قضایی مشارکت نمایند. اطلاعات تخصصی بعضی از سازمان‌های غیردولتی زیست محیطی منبع مفیدی برای تنظیم و تدوین برنامه‌ها و سیاست‌های محیط زیستی تلقی می‌شود که از آن جمله می‌توان به تجربیات و همکاری این سازمان‌ها برای انجام مطالعات مربوط به ارزیابی آثار زیست محیطی اشاره کرد. مشارکت این سازمان‌ها در فرآیند توسل به مراجع قضایی نیز حائز اهمیت است زیرا این سازمان‌ها غالباً به عنوان مدافعان واقعی محیط زیست در مراحل مختلف دادرسی، اعم از اینکه مستقیماً و یا با واسطه طرف دعوا باشند، ظاهر می‌شوند. فعال سازی و مشارکت این نهادها در تحقق هدف اصلی اصل پنجاهم قانون اساسی (حفاظت از محیط زیست) موثر و می‌تواند نوید بخش به زمامداری زیست محیطی و مردم سالاری مشارکتی باشد.

فهرست منابع

الف) منابع فارسی

• کتاب‌ها

- تقی زاده انصاری، مصطفی، (۱۳۷۴)، **حقوق محیط زیست در ایران**، تهران، سمت.
- شیلتون، دینا و کیس، الکساندر، (۱۳۸۹)، **کتابچه قضایی حقوق محیط زیست**، تحقیق و ترجمه محسن عبدالهی، تهران، انتشارات خرسندی، ۱۳۸۹.
- فریادی، مسعود، (۱۳۹۲)، **عمومی‌سازی حفاظت از محیط زیست در نظام حقوقی ایران**، رساله دکتری دانشگاه شهید بهشتی.
- فلسفی، هدایت الله، (۱۳۷۴)، **روش‌های شناخت حقوق بین‌الملل عمومی - مبانی و فنون و روش‌ها**، دوره کارشناسی ارشد، انتشارات دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی.
- کرسی حقوق بشر دانشگاه شهید بهشتی، (۱۳۸۹)، **حقوق زیست محیطی بشر**، تهران، نشر دادگستر.
- گوندلینک، لوتار، هویسمان، جی. دبلیو، هلیاپ، ای. ای و شیلتون، د.، (۱۳۸۱)، **حقوق محیط زیست**، جلد ۲، مترجم محمد حسن حبیبی، تهران، انتشارات دانشگاه تهران.
- مشهدی، علی، (۱۳۹۰)، **تحول حق بر محیط زیست در حقوق عمومی - مطالعه تطبیقی حقوق ایران و فرانسه**، رساله دکتری دانشگاه شهید بهشتی.
- مهرپور، حسین، (۱۳۹۱)، **مختصر حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران**، چاپ سوم، تهران، نشر دادگستر.
- مهرپور، حسین، (۱۳۸۴)، **وظیفه دشوار نظارت بر اجرای قانون اساسی**، چاپ اول، تهران، نشر ثالث.
- هاشمی، سید محمد، (۱۳۸۴)، **حقوق بشر و آزادی‌های اساسی**، تهران، نشر میزان.
- **صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران**، (۱۳۶۴)، جلد سوم، چاپ اول، تهران، اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی.

• مقاله‌ها

- رمضان‌نی قوام آبادی، محمد حسین، (۱۳۸۶) «نگاهی به اصل استفاده غیر زیان بار از سرزمین در حقوق بین‌الملل محیط زیست»، **فصلنامه علوم محیطی**، شماره چهارم، صص ۷۳-۵۷.
- زمانی، سید قاسم، (۱۳۸۱)، **توسعه مسئولیت بین‌المللی در پرتو حقوق بین‌الملل محیط زیست**، **مجله پژوهش‌های حقوقی**، صص ۵۸-۲۷.

- کاتوزیان، ناصر، (۱۳۸۲)، گذری بر تدوین پیش نویس قانون اساسی، **نشریه حقوق اساسی**، سال اول، شماره ۱، صص ۱۱۵-۱۳۸.
- کاشانی، محمود، (۱۳۹۰)، حقوق مالکانه در پرتو مقررات شهرسازی، **مجله تحقیقات حقوقی**، شماره ۵۷، صص ۵۰-۷.

• قوانین

- آیین نامه اجرایی تاسیس و فعالیت سازمان‌های غیر دولتی، ۱۳۸۴.
- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران ۱۳۶۸.
- قانون مدنی ۱۳۰۷.
- قانون مجازات اسلامی ۱۳۹۲.
- قانون مدیریت خدمات کشوری ۱۳۸۶.
- قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی ۱۳۷۸.
- قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست ۱۳۷۶.

• آراء و اسناد

- رای هیات عمومی دیوان عدالت اداری، ۱۳۷۱، شماره دادنامه ۶۳ کلاسه پرونده ۷۱/۲۱ مربوط به ابطال بخشنامه شماره ۱۴۹۹۷/۷۲۹/۱/۷۳ مورخ ۱۳۶۹/۸/۸ اداره گمرک.

ب) منابع لاتین:

• کتاب‌ها

- Claerebout, Véronique, (۲۰۱۱), *Le développement durable en droit international: mise en œuvre juridique et instrumentalisation du concept*, Thèse, Université de Nice - Sophia Antipolis.
- De Sadeleer, Nicolas, (۲۰۰۴), *Droit international et communautaire de la biodiversité*, Paris, Dalloz.
- Kiss, A., Beurier, J. P., (۲۰۰۴), *Droit international de l'environnement*, Paris, pedone.
- Malinvaud, Philippe, (۲۰۰۴), *Introduction à l'étude du droit*, Paris, Litec.
- Rebeyrol, Vincent, (۲۰۱۰), *L'affirmation d'un droit à l'environnement et la réparation des dommages environnementaux*, Paris, ALPHA

- Salmon, Jean., (۲۰۰۱), *Dictionnaire de droit international public*, Bruxelles, Bruylant/AUF.
- Sudre, F., (۲۰۰۶), *Droit international et européen des droit de l'homme*, Paris, PUF.
- Vasak, Karel, (۱۹۸۴), « Pour une troisième génération des droits de l'homme » in *Etudes et essais sur le droit international humanitaire et sur les principes de la Croix-Rouge* – en l'honneur de Jean Pictet, Genève, Martinus Nijhoff.

● مقاله‌ها

- Dupuy, Pierre-Marie, (۱۹۹۷), « où en est le droit international de l'environnement à la fin du siècle? », *RGDIP*.
- Kiss, A. Ch., (۲۰۰۷), « Emergence de principes généraux du droit international et d'une politique internationale de l'environnement », www.unige.ch/sebes/textes/1446/1446Kiss.html, consulté le ۳ juin ۲۰۰۷.
- Pelloux, R. (۱۹۸۱), « Vrais et faux de droits de l'homme, problèmes de définition et de classification », *RDP*.
- Prieur, Michel, (۲۰۰۵), « Droit de l'homme à l'environnement et développement durable », Université de Limoges, *Unilim*.
- Sohnel, J., (۱۹۹۸), « Irruption du droit de l'environnement dans la jurisprudence de la C.I.J.: l'affaire Gabčíkovo-Nagymaros », *RGDIP*.
- Uribe Vargas, Diego, (۱۹۸۴), « La troisième génération des droits de l'homme », *RCADI*, vol. ۱۸۴.

● قوانین

- Code de l'environnement, ۲۰۱۳.

● آراء و اسناد

- Avenir que nous voulons, ۲۰۱۲.
- Charte de l'environnement, ۲۰۰۵.
- Déclaration de Stockholm, ۱۹۷۲.
- Déclaration de millénaire, ۲۰۰۰.
- Déclaration de Johannesburg sur le développement durable, ۲۰۰۲.
- Plan de mise en œuvre du Sommet mondial pour le développement durable, ۲۰۰۲.



- Programme d'action du Sommet mondial pour le développement social, ۱۹۹۵.
- Affaire du Sud-Ouest africain, arrêt du ۱۸ juillet ۱۹۶۶.
- L'avis consultatif de la C.I.J sur la licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires, ۱۹۹۶.