

مبنای اکولوژیک اصل عمومی بودن وظیفه حفاظت محیط زیست

مسعود فریادی*

۱۳۹۵/۱۲/۱۵

۱۳۹۵/۰۷/۲۴

چکیده

یکی از رویکردهای نوین حقوق محیط زیست، حفاظت فراگیر و مشارکتی از محیط زیست است که در اصل ۵۰ قانون اساسی ایران با عنوان عمومی بودن وظیفه حفاظت محیط زیست متعین شده است. تصویب قوانین و مقررات متعدد محیط زیستی نیز در دهه‌های اخیر کمک کرده است تا این هنجار بتواند به عنوان اصل عمومی بودن حفاظت محیط زیست به تدریج در نظام حقوقی تثبیت شود. بر اساس این اصل حفاظت محیط زیست باید بطور یکپارچه و فراگیر با مشارکت همه نهادهای مرتبط انجام شود. یکی از مبانی مهم طرح و توسعه این اصل را باید در رهیافت‌های اکولوژیک جستجو کرد که بر اساس آن به دلیل یکپارچگی و فراگیری اکوسیستم‌ها و ارتباط سیستماتیک آنها با یکدیگر و همه بخش‌های اجتماعی، حقوق محیط زیست باید از کلیت عناصر و حوزه‌های اکوسیستمی حفاظت کند. اکولوژی مبنایی علمی برای توجیه ضرورت مشارکت همه بخش‌های انسانی در حفاظت از کلیه حوزه‌های محیط زیستی فراهم می‌کند که بر اساس آن حفاظت محیط زیست، وظیفه عمومی همه بخش‌های اجتماعی و نهادهای دولتی و غیردولتی خواهد بود و همه این نهادها باید در حفاظت از همه بخش‌های محیط زیست مشارکت و همکاری داشته باشند.

واژگان کلیدی:

حقوق محیط زیست- اصل ۵۰ قانون اساسی- مسئولیت حفاظت محیط زیست- حفاظت اکوسیستمی- مشارکت محیط زیستی.

*. عضو هیأت علمی دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه مازندران.

مقدمه

اصل ۵۰ قانون اساسی ایران حفاظت محیط زیست را یک "وظیفه عمومی" تلقی می‌کند و بدین ترتیب عمومی بودن حفاظت محیط زیست را به عنوان یک اصل هنجاری در حقوق محیط زیست می‌پذیرد.^۱ این اصل اقتضای آن را دارد که همه نهادها در حفاظت محیط زیست به عنوان یک امر عمومی گسترده مسئول باشند. به موجب اصل تفکیک قوا و نیز قاعده تقسیم وظایف سازمانی، تفکیک وظایف مختلف و تفویض آنها به سازمان‌های مختلف، باعث افزایش کارآمدی در اجرای وظایف سازمانی و ارتقای تخصص‌گرایی در سازمان‌ها می‌شود. بر این اساس قانونگذار در مورد سازمان‌های مختلف اداری قائل به تفکیک و تقسیم وظایف شده است. اما دلیل تأکید قانونگذار اساسی بر عمومی بودن وظیفه حفاظت محیط زیست و ضرورت مشارکت همه نهادها در این زمینه چیست؟

با آنکه اصل عمومی بودن وظیفه حفاظت محیط زیست تا کنون مورد بررسی قرار نگرفته است اما به لحاظ نظری باید مبتنی بر یک یا چند مبنا باشد. پس پرسش این است که مبنای این اصل چیست و چگونه حفاظت محیط زیست تبدیل به یک وظیفه عمومی شده است؟ در تحلیل این مبنا باید ماهیت خاص خود محیط زیست و شیوه کارکرد و اثرگذاری آن شناسایی شود. زیرا آنچه که محیط زیست را از دیگر حوزه‌های امور عمومی تفکیک می‌کند، ماهیت خاص آن یعنی ماهیت اکولوژیکی آن است. از آنجا که محیط زیست یک مجموعه کلی یکپارچه و فراگیر است، همه اشخاص و همه بخش‌های اجتماعی با آن ارتباط متقابل دارند و بطور مستقیم و غیر مستقیم از آن اثر می‌گیرند و بر آن اثر می‌گذارند، پس حفاظت محیط زیست امری عمومی می‌شود و از این جهت نظام حقوقی می‌تواند عموم را ملزم به حفاظت از آن سازد. بنا به رهیافت‌های اکولوژی، محیط زیست از اکوسیستم‌های گسترده و فراگیری تشکیل می‌شود که ارتباط سیستمی متقابلی با هم داشته و این ارتباط متقابل به اندازه‌ای پیچیده است که هر تأثیری در یکی از این اکوسیستم‌ها، آثار متعددی در دیگر اکوسیستم‌ها و زندگی انسان ایجاد می‌کند. هنگامی که همه

۱. البته اصل ۷۱ قانون اساسی اکوادور (۲۰۰۸) نیز ضمن شناسایی طبیعت به عنوان ذی‌حق، طی بیانی مشابه همه اشخاص خصوصی و عمومی را مسئول حفظ طبیعت و تضمین حقوق آن می‌داند.
Constitución de la República del Ecuador, Asamblea Constituyente, 2008.

بخش‌های انسانی بر محیط زیست اثر می‌گذارند و از آن اثر می‌گیرند، بر طبق اصل هر کسی مسئول اعمال خویش است، باید مسئولیت آثار فعالیت‌های خود بر محیط زیست را نیز پذیرا باشد.

این مقاله در صدد پاسخ به این پرسش است که مبنای اصل عمومی بودن حفاظت محیط زیست چیست؟ برای پاسخ به این پرسش تلاش می‌شود تا با توسل به مبنای اکولوژیکی یعنی یکپارچگی و فراگیری محیط زیست، مبنایی علمی برای این اصل ارائه شود. چرا که این مبنای به دلیل کلیت‌گرا بودن، حفاظت از همه حوزه‌های محیط زیست را بطور جامع در نظر دارد و می‌توان از آن ضرورت حفاظت عمومی از محیط زیست را استنتاج کرد. راهکارهای اکولوژی در حفظ محیط زیست به لحاظ علمی قابلیت رد یا اثبات را داشته و از نظر اخلاقی جدال‌برانگیز نیستند، بلکه صرفاً وضعیت محیط زیست را آن گونه که هست نشان می‌دهند و حفاظت از آن از لحاظ هنجاری مسأله‌ای است که به حقوق محیط زیست ارتباط دارد.

از آنجا که اصل ۵۰ قانون اساسی به عنوان اصل پایه در حقوق محیط زیست ایران، به‌ویژه عبارت "وظیفه عمومی" مندرج در آن کمتر مورد بررسی قرار گرفته و همچنین از رهیافت‌های اکولوژیکی نیز در مباحث حقوقی کمتر بهره‌گیری شده است، در این مقاله تلاش می‌شود تا با استفاده از این رهیافت‌ها در توصیف ساختار و کارکرد اکوسیستم‌ها، ارتباط میان اکولوژی و حقوق محیط زیست‌شناسایی شده و مهمترین دستاورد حاصل از این ارتباط یعنی اصل عمومی بودن حفاظت محیط زیست تبیین شود. همچنین با بررسی ماهیت و ساختار این اصل مشخص شود که چگونه می‌توان با استناد به مبنای اکولوژیکی، صلاحیت حقوقی نهادهای عمومی را در حفاظت محیط زیست توجیه کرد.

در گفتار نخست یکپارچگی اکوسیستمی و لزوم اتکای نظام حفاظت محیط زیست بر مبنای اکوسیستمی بررسی می‌شود و سپس برای اثبات اینکه همه بخش‌های جامعه باید در حفاظت محیط زیست مشارکت داشته باشند، یکپارچگی و ارتباط متقابل بخش‌های طبیعی و انسانی مورد استناد قرار می‌گیرد. در گفتار دوم به بررسی محتوای اصل عمومی بودن وظیفه حفاظت محیط زیست و ضرورت اتخاذ الگوی حفاظت و مدیریت اکوسیستمی از محیط زیست در قالب دو اصل حفاظت یکپارچه و حفاظت مشارکتی پرداخته می‌شود. هدف این مقاله نشان دادن تأثیر اکولوژی بر توسعه حقوق محیط زیست و رسیدن به این نتیجه است که چگونه حفاظت اکوسیستمی

می‌تواند مبنایی علمی برای اصل عمومی بودن حفاظت محیط زیست در نظام حقوقی ایران و تبیین ضرورت عمومی ساختن این وظیفه باشد.

۱. بنیان اکولوژیکی حفاظت محیط زیست

در بررسی دلیل عمومی بودن وظیفه حفاظت محیط زیست به لحاظ حقوقی نمی‌توان بر رویکردهای تحلیلی رایج در حقوق محیط زیست مانند منفعت عمومی اتکا کرد. چرا که این رویکردهای تحلیلی، عمدتاً بخشی و تک‌بعدی بوده و توجه عمده خود را مصروف تحلیل حوزه‌ای خاص از محیط زیست کرده‌اند نه کلیت حوزه‌های آن. به همین دلیل قوانین محیط زیستی نیز در طی دهه‌های آغازین رشد خود، عمدتاً بخشی و بیشتر معطوف به کنترل آلودگی‌های محیط زیست بوده‌اند^۱ و این امر باعث شد تا تدابیر لازم برای حفاظت یکپارچه از کلیت حوزه‌های گسترده محیط زیست اتخاذ نشود. این حفاظت ناقص و ناکارآمد به ناچار باعث شد تا بهره‌گیری از الگوهای جامع‌تر و فراگیرتر در حقوق محیط زیست ضرورت یابد. چرا که در رویکردهای سنتی، حفاظت محیط زیست شامل کنترل حوزه‌های محدودی از محیط زیست بوده است^۲ که هیچگاه کلیت محیط زیست و نقش کلیه عوامل مؤثر در وضعیت آن را در نظر نمی‌گیرد. بنابراین تحول به سمت اتخاذ رویکردهای کلی‌نگرانانه‌تر در حفاظت جامع از محیط زیست لازم بود تا بر اساس آن کلیه عوامل مؤثر در امر حفاظت محیط زیست از جمله توسعه انسانی، سیاست‌گذاری‌ها، نهادهای اداری، امور اقتصادی و اجتماعی درگیر این امر باشند. امروزه توسعه ابعاد نوین حقوق محیط زیست مانند حقوق محیط زیست و صنعت، انرژی، شهرسازی، حقوق محیط زیست اقتصادی، حقوق محیط زیست و کشاورزی و حقوق محیط زیست اجتماعی ناشی از همین رویکردهای کلی‌نگرانانه است.

حقوق محیط زیست نوین برای اینکه بتواند به حوزه‌های فراگیرتری از حفاظت از محیط زیست پردازد به مبانی جدیدی نیاز داشت و صرف تأکید بر مبانی انسان‌محور مانند منفعت عمومی، نمی‌توانست مبنایی موجه برای حفاظت فراگیر و یکپارچه محیط زیست ایجاد کند. این مبانی

1. Nagle, John Copeland; "The Idea of Pollution", *Davis Law Review*, (2009), Vol. 43, No. 1, P. 16.

2. Harrison, K.; "Talking with the Donkey: Cooperative Approaches to Environmental Protection", *Journal of Industrial Ecology*, (1998), Vol. 2, No 3, P. 53.

عموماً حفاظت محیط زیست را صرفاً از چشم‌انداز منافع انسانی توجیه می‌کنند و متکی بر مفاهیم اخلاقی متنوعی هستند که توافق همگانی در مورد آنها دشوار است.^۱ حال آنکه حفاظت موثر از محیط زیست مبنایی نیاز دارد که حفاظت از همه حوزه‌های محیط زیستی را توجیه کند تا بتوان بر مبنای آن ضرورت مشارکت همه نهادها را تبیین کرد. تحول حقوق محیط زیست نوین و مدار رشد اکولوژی و شکل‌گیری الگوی حفاظت اکوسیستمی است که زمینه علمی لازم را برای گسترش این گرایش حقوقی فراهم ساخت. اکولوژی ثابت می‌کند که میان محیط زیست و حیات انسانی ارتباط بنیادینی وجود دارد^۲ بدین ترتیب که در محیط زیست، همه عناصر به همدیگر ربط دارند و هر گونه تأثیر مستقیم یا غیر مستقیم در یکی از چرخه‌های محیط زیست، اکوسیستم‌های دیگر را تحت تأثیر قرار می‌دهد.^۳ از این لحاظ مهمترین تأثیر اکولوژی در حقوق محیط زیست نشان دادن این است که اقدامی که بر یک اکوسیستم اثر می‌گذارد، بر دیگر اکوسیستم‌ها هم تأثیر مستقیم یا غیر مستقیم دارد و بنابراین حفاظت از یک اکوسیستم مستلزم حفاظت از دیگر اکوسیستم‌ها نیز است.

رهیافت‌های اکولوژی در طی دهه‌های اخیر به حقوق محیط زیست کمک کرد تا به حفاظت از حوزه‌های متعدد محیط زیست متمرکز شود.^۴ بهره‌برداری معقولانه و الزام به رعایت ملاحظات محیط زیستی در کلیه طرح‌های توسعه‌ای نمونه‌ای از گسترش دامنه سازکارهای این نظام حقوقی است. با توجه به اهمیت همین نکته امروزه تأکید مضاعفی بر ضرورت بنا نهادن حقوق محیط زیست بر بنیان‌های علمی اکولوژی و ارائه تفسیری اکولوژیکی از قانون اساسی صورت می‌گیرد.^۵ چرا که این ارتباط کمک می‌کند تا حقوق محیط زیست بتواند کلیت وضعیت محیط زیست و عوامل مرتبط با آن را در نظر گرفته و نظام حفاظتی فرابخشی اتخاذ کند. این نظام

۱. بنسون، جان؛ **اخلاق محیط زیست: مقدمات و مقالات**، مترجم: عبدالحسین وهابزاده، انتشارات جهاد دانشگاهی مشهد، ۱۳۸۲، ص. ۹.

2. Orr, D. W., "Ecological Systems Thinking", in Sven Erik Jørgensen, *Encyclopedia of Ecology*, (1117-1121), Elsevier, Netherland, (2008), PP. 1118-9.

3. Bosselman, Fred P.; A. Dan Tarlock, "The Influence of Ecological Science on American Law: An Introduction", *Chicago-Kent Law Review*, (1993-1994), Vol. 69, P. 847.

4. Turgut, Nühket Yilmaz, "The Influence of Ecology on Environmental Law: Challenges to the Concept of Traditional Law", *Environmental Law Review*, (2008), Vol. 10, P. 112.

5. Brooks, Richard O.; "A Constitutional Right to a Healthful Environment", *Vermont Law Review*, (1991-1992), Vol. 16, PP. 1074-1075.

حقوقی نباید به حفاظت از یک حوزه خاص محدود باشد، چرا که موضوعات آن یعنی اکوسیستم-ها و عوامل انسانی تخریب کننده این اکوسیستم‌ها هم محدود نیستند. از آنجا که ویژگی اصلی اکوسیستم کره زمین پیچیدگی و پویایی آن است، نمی‌توان برخوردی محدود و تک‌بعدی با این ابر اکوسیستم داشت.^۱ در نتیجه حقوق محیط زیست باید بیش از پیش وارد حوزه‌های مختلف اقتصادی و اجتماعی شود و همه حوزه‌های مرتبط و اثرگذار بر محیط زیست را درگیر حفاظت از آن سازد.

در رویکرد اکولوژیکی به حقوق محیط زیست، محیط زیست ارزشی بنیادین است که منافع عمومی جامعه به آن وابسته بوده و بنابراین شرط تداوم حیات طبیعی و انسانی آن است که پایداری طبیعت به هر قیمت ممکن حفظ شود. در این رویکرد حقوق محیط زیست باید کلیت‌گرا یعنی مبتنی بر حفاظت از همه حوزه‌های محیط زیستی و سازگار شونده با تحولات اکولوژیکی بوده و سازکارهای خود را با توجه به ضرورت رعایت همه ارزش‌های محیط زیستی و منافع اقتصادی بطور یکسان ایجاد کند. نتیجه عملی نفوذ اکولوژی در حقوق محیط زیست، شکل‌گیری الگوی حفاظت و مدیریت اکوسیستمی در قوانین و مقررات محیط زیست طی سه دهه اخیر بوده است به نحوی که این الگو سرلوحه قوانین و مقررات محیط زیستی بوده است. به عنوان مثال جزء (j) بند ۵ ماده ۵ کنوانسیون حفاظت از گونه‌های مهاجر وحشی (۱۹۷۹)^۲ از دولت‌های عضو می‌خواهد تا به منظور کنترل و مدیریت صید گونه مهاجر، برنامه‌ها و اقداماتی مبتنی بر اصول اکولوژیکی اتخاذ کنند.

در این میان قانون اساسی ایران حفاظت محیط زیست را وظیفه‌ای عمومی تلقی می‌کند. اگر بتوان تفسیری اکولوژیکی از این عبارت قانون اساسی ارائه داد و عمومی بودن وظیفه حفاظت محیط زیست را دلیلی برای پذیرش فراگیری و یکپارچگی محیط زیست در قانون اساسی دانست، آنگاه وظیفه قانونی هر شخص و عموم نهادها نسبت به حفاظت از محیط زیست توجیه می‌شود. تصریح ضرورت حفاظت محیط زیست در قانون اساسی به اساسی ساختن و متعین شدن آن به عنوان یک اصل می‌انجامد. گستردگی و پیچیدگی مشکلات محیط زیستی حل این

1. Lazarus, Richard J., Making Environmental Law, USA: The University of Chicago Press, (2004), P. 6.

2. Convention on the Conservation of Migratory Species of Wild Animals, (CMS), Bonn, Germany, 1979.

مشکلات نیز اقدام جمعی و هماهنگ سیاسی همه اشخاص جامعه را برای حفاظت از محیط زیست ایجاد می‌کند که چنین اصلی در قانون اساسی تصریح شود. از این جهت حقوق محیط زیست نوین به این سمت گرایش می‌یابد که زمینه را برای مشارکت همه نهادها در حفاظت موثر از محیط زیست فراهم کند.^۱

با این حال مسئولیت عمومی بخش‌های مختلف در حفاظت محیط زیست نیازمند مبنایی حقوقی است. حقوق محیط زیست نیز برای توجیه این مسئول‌سازی عموم نهادها باید از مفاهیم و رهیافت‌های اکولوژی در مورد کارکرد اکوسیستم‌ها و ارتباط سیستماتیک میان انسان و محیط زیست بهره‌گیری کند که بر اساس آن تعیین مسئولیت انسان و بخش‌های مختلف اجتماعی در برابر محیط زیست بدون شناخت کارکرد اکوسیستم‌ها و شیوه تأثیر انسان بر آنها ممکن نیست. بدین ترتیب ابتدا به بررسی ماهیت و کارکرد اکوسیستم‌های طبیعی و سپس نحوه ارتباط بخش‌های مختلف انسانی با آنها پرداخته می‌شود.

۱.۱. کلیت و یکپارچگی اکوسیستمی

محیط زیست به عنوان یک سیستم، مجموعه‌ای از اکوسیستم‌های مختلف شامل عناصر حیاتی زنده و بی‌جان مانند عناصر فیزیکی و شیمیایی است^۲ که این عناصر در ارتباط با یکدیگر و به صورت یک سیستم کلی عمل می‌کنند.^۳ محیط زیست فضایی برای تعامل تک‌تک ارگانیسم‌های یک مجموعه با همدیگر و با عوامل اطراف خود است که همین تعامل مشترک به حیات آنها معنا می‌دهد.^۴ بدین ترتیب محیط زیست مجموعه‌ای از اکوسیستم‌های طبیعی همه‌جا حاضر و یکپارچه است که همواره با هم تأثیر و تأثر متقابل دارند و آنچه در یک اکوسیستم اهمیت دارد،

1. Anubha Kaushik; C. P. Kaushik; Basics of Environment and Ecology, India: New Age International Publishers, (2010), P. 7.

2. Bosselmann, Klaus, "The Way Forward: Governance for Ecological Integrity", in Laura Westra *et al.*, Reconciling Human Existence with Ecological Integrity: Science, Ethics, Economics and Law, (319-332), UK: Earthscan, (2008), P. 319.

۳. اردکانی، محمدرضا؛ اکولوژی، انتشارات دانشگاه تهران، چاپ ۱۳، ۱۳۹۰، ص. ۲۵.

4. Cooper, Gregory J., "Ecology: An Overview". in J. Baird Callicott and Robert Frodeman, Encyclopedia of Environmental Ethics and Philosophy, Vol. 1, (240-247) USA: Macmillan Reference, (2009), PP. 241,5.

تأثیر پیچیده میان عناصر زنده و بی‌جان و زیستگاه آنها است.^۱ اکوسیستم‌ها ویژگی‌های مشابهی دارند که مهمترین آنها را می‌توان به شرح زیر برشمرد:^۲

(الف) پویایی: فرایندهای حیاتی مختلف محیط زیست در جریان و هم‌جوشی همیشگی قرار دارند که باعث می‌شود اکوسیستم‌ها همیشه در حال تحول باشند. در یک محیط زیست سالم، حیات اکوسیستم در گرو زایایی، نوآوری، خودسازمان‌دهی و سازگاری با تغییرات درونی و بیرونی است.^۳

(ب) یکپارچگی و وابسته به هم بودن: هیچکدام از اکوسیستم‌ها به دلیل وابستگی متقابل نمی‌توانند جدا و بیرون از مجموعه به حیات خود ادامه دهند، در برابر کوچکترین تغییری در محیط زیست آسیب‌پذیر خواهند بود و هر گونه اختلال و تغییری بنیادین در اجزاء این اکوسیستم‌ها می‌تواند به مرگ اکولوژیک آنها و تغییرات گسترده‌ای در جایی دیگر و در زمانی دیگر منجر شود.^۴ بنابراین سیستم‌های محیط زیست بسیار بیشتر از آنچه که تصور می‌شود پیچیده بوده و به مانند شبکه‌ای در همه اشکال حیات گسترده هستند و از این جهت در حفاظت محیط زیست همواره باید آن را به عنوان یک مجموعه لاینفک از عناصر اکوسیستمی متعدد در نظر گرفت (اصل یکپارچگی).

حفظ یکپارچگی اکوسیستم مستلزم سالم ماندن عناصر و فرایندهای حیاتی آن مانند حفظ کلیت و پویایی است تا اکوسیستم بتواند در یک وضعیت باثبات تداوم داشته باشد.^۵ هنگامی که یک سیستم طبیعی مانند جنگل تکه‌تکه می‌شود، دگرگونی‌هایی در محیط آن سیستم و توانایی ارگانسیم‌های آن در تحرک و پراکندگی رخ می‌دهد. تکه‌تکه شدن در گسترش مکانی گونه‌ها اختلال ایجاد می‌کند و جداسازی اکوسیستم‌ها و مرگ تدریجی آنها را در پی دارد.^۶ همچنین اعمال تدابیر مختلف و ناهماهنگ در حفاظت محیط زیست توسط نهادهای مختلف، مانع

1. Willis, A. J., "Ecosystem", in Peter Calow, Blackwell's Concise Encyclopedia of Ecology, (1999), UK: Blackwell Science Ltd, P. 37.

2. Norton, Bryan G., "A New Paradigm for Environmental Management", Robert Costanza *et al.*, in Ecosystem Health: A New Goal for Environmental Management, USA: Island Press, (1992), P. 25-26.

3. Norton, *Op. Cit.* 31.

4. O'neil, Robert V.; *et al.*, A Hierarchical Concept of Ecosystems, USA: Princeton University Press, (1986), PP. 113-114.

5. Norton, Bryan G.; Robert Ulanowicz, "Scale and Biodiversity Policy: A Hierarchical Approach", *Ambio*, (1992), Vol. 21 No. 3, PP. 244, 247.

6. Falk, D. A., "Fragmentation of Habitats and Conservation", in Peter Calow, Blackwell's Concise Encyclopedia of Ecology, UK: Blackwell Science Ltd, (1999), P. 49.

یکپارچگی حفاظت محیط زیست می‌شود. به عنوان مثال ممکن است نهاد متصدی آب، قواعد حفاظتی خاصی را اعمال کند، اما حفاظت یکپارچه از آب مستلزم حفاظت از هوا و خاک نیز است و چنانچه قواعد خاصی برای این موارد اعمال نشود، حفاظت از اکوسیستم آب چندپارچه و ناقص خواهد بود.

پ) زاینده‌گی: اکوسیستم‌ها خودسازمان‌دهنده هستند و می‌توانند خود را بازتولید کنند. اکوسیستم‌ها به صورت یک چرخه به هم وابسته عمل می‌کنند که بطور مستمر چرخه طبیعت را تداوم می‌بخشند و شناخت این شیوه تعامل درون‌سیستمی، می‌تواند به شناخت تحولات اکوسیستم‌ها در برابر تغییرات بیرونی بینجامد.^۱

ت) متفاوت بودن: اکوسیستم‌ها ضمن داشتن همانندی‌های بسیار، تفاوت‌های اکولوژیکی ماهوی زیادی با هم دارند و رفتار و کارکرد عناصر این اکوسیستم‌ها کاملاً بر اساس ویژگی‌های محیطی که بدان وابسته است شکل می‌گیرد. بنابراین به دلیل تفاوت اکوسیستم‌ها با هم، نوع حفاظت از هر یک از این اکوسیستم‌ها باید بر حسب ویژگی‌ها و حساسیت‌های خاص هر اکوسیستم باشد.

ث) گستردگی و فراگیری اکوسیستمی: فراگیری اکوسیستم‌ها به اندازه‌ای است که تعیین حدود و مرزهای اکوسیستم‌ها دشوار و حتی ناممکن است. محیط زیست فراتر از مرزهای انسانی عمل می‌کند و دامنه نامحدودی دارد که نمی‌توان تفکیکی میان محیط زیست و انسان ایجاد کرد. انسان‌ها بخشی جدایی‌ناپذیر از جهان زیست هستند و با همه عناصر آن وابستگی متقابل دارند و در برابر، بدون توجه به مرزهای سیاسی و اینکه این عناصر برای انسان منافع اقتصادی و اجتماعی خاصی دارند یا نه باید مسئول حفاظت از کلیه این عناصر باشند.^۲

یک اکوسیستم تا هنگامی که از این ویژگی‌ها بهره‌مند است، یک اکوسیستم سالم به شمار می‌آید که تلاش دارد همواره تعادل و ثبات طبیعی خود را حفظ کند.^۳ از این رو هر گونه اختلال در یکی از این ویژگی‌های اکوسیستم‌ها، منجر به اختلال در کل مجموعه اکوسیستمی می‌شود. بندهای ۱۳ و ۱۵ ماده ۳ قانون تعادل اکولوژیک و حفاظت محیط زیست مکزیک (۱۹۹۸) با

۱. وات، کنت؛ مبنای محیط زیست، مترجم: عبدالحسین وهاب‌زاده، انتشارات جهاد دانشگاهی مشهد، ۱۳۸۳، ص. ۱۹.

2. Shelton, Dinah; "Human Rights, Environmental Rights, and the Right to Environment", *Stanford Journal of International Law*, (1991), Vol. 28, P. 110.

3. Jørgensen, Sven E.; et al., "Application of Indicators for the Assessment of Ecosystem Health", in Sven E. Jørgensen, et al., *Handbook of Ecological Indicators for Assessment of Ecosystem Health*, USA: Taylor & Francis, (2005), P. 6.

اصلاحات ۲۰۱۵)^۱ تعادل اکولوژیک را هر گونه ارتباط متقابل میان عناصر طبیعی محیط زیست و عدم تعادل اکولوژیکی را اختلال در این روابط می‌داند که می‌تواند به اختلال در زندگی موجودات زنده منجر شود.

نظام محیط زیست بر کلیت (فراگیری) و یکپارچگی اکوسیستمی عناصر آن بنا نهاده شده است. این دو اصل اکولوژیکی ضرورت اتخاذ رویکرد حفاظت یکپارچه، هماهنگ و کلیت‌گرا از محیط زیست را تبیین می‌کنند. چرا که نبود حفاظت فراگیر و یکپارچه اکوسیستم‌ها، اختلال در تعادل، ثبات و یکپارچگی اکوسیستم‌ها را در پی دارد در حالی که سلامتی اکوسیستم‌ها در گرو این مولفه‌ها است. یکپارچگی زیستی انسان‌ها و دیگر جانداران و گیاهان، به یکپارچگی و سلامت اکوسیستم‌ها وابسته است. نبود این یکپارچگی در اکوسیستم‌ها توانایی آنها را در تأمین نیازهای حیاتی خود محدود می‌کند، ارتباط میان چرخه‌های درون سیستمی اکوسیستم را مختل و به بی‌ثباتی حیات عناصر زنده و بی‌جان وابسته به این اکوسیستم‌ها می‌انجامد. از این جهت اتخاذ یک رویکرد اکوسیستمی در حقوق محیط زیست برای حفاظت و مدیریت عمومی و یکپارچه همه عناصر محیط زیست لازم است. به همین دلیل قوانین و مقررات محیط زیستی باید با هدف حفظ این ویژگی‌ها تصویب شوند تا یکپارچگی، پویایی، زاینده‌گی و فراگیری اکوسیستم‌ها تضمین شود.^۲

۲.۱. یکپارچگی بخش‌های طبیعی و انسانی

به دلیل یکپارچگی و فراگیری حوزه‌های محیط زیست، همه بخش‌های محیط زیست طبیعی و انسانی به هم وابسته بوده و بر هم تأثیر متقابل دارند. در جوامع امروزی بخش‌های مختلف انسانی آثار مختلفی بر محیط زیست به جای می‌گذارند به نحوی که دیگر نمی‌توان بخشی از بخش‌های اجتماعی را تصور کرد که آثاری بر محیط زیست نداشته باشد.^۳ از سوی دیگر به دلیل ماهیت فراگیر و تعامل پیچیده اکوسیستم‌ها، نوع ارتباط فعالیت‌های انسانی نیز با اکوسیستم‌ها پیچیده‌تر و متنوع‌تر می‌شود.

1. Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente de México, 1988, Última reforma 09-01-2015.

2. Acevedo, Lucio Cabrero, El Derecho de Protección al Ambiente, México: Universidad Nacional Autónoma de México, (1981), P. 49.

3. Peirce, J. Jeffrey *et al.*, Environmental Pollution and Control, 4th ed., USA: Butterworth-Heinemann, (1998), P. 2.

بخش‌های مختلف اجتماعی، هر یک به شیوه متفاوتی با محیط زیست ارتباط پیدا کرده و آثار متفاوتی بر آن وارد می‌کنند. بسیاری از مشکلات محیط زیستی مانند آلودگی آب و هوا، از عوامل متنوع و متعددی ریشه می‌گیرند. به عنوان مثال آلودگی هوا ناشی از منابع متعدد ثابت و متحرک شهری، حمل و نقل، کشاورزی، تولید نیرو و صنایع مختلف است. انواع آلودگی‌ها و تخریب‌های ناشی از فعالیت‌های مختلف اقتصادی و اجتماعی، نگرش‌های فرهنگی نادرست نسبت به محیط زیست، تهی‌سازی منابع طبیعی و روش‌های ناکارآمد در حفاظت و مدیریت محیط زیست همگی بر وضعیت نابه‌سامان محیط زیست اثر می‌گذارند.

پس به دلیل فراگیری و یکپارچگی اکوسیستم‌ها و گستردگی محیط زیست انسانی، همه بخش‌های اجتماعی نقش و سهمی مشخص در تخریب محیط زیست دارند و البته می‌توانند در بهبود آن نیز مشارکت داشته باشند. چرا که گستردگی اکوسیستم‌ها به اندازه‌ای است که مدیریت آن از عهده یک نهاد خاص بیرون است و وابستگی متقابل میان این بخش‌ها و محیط زیست و نیز میان خود این بخش‌های به اندازه‌ای است که هر تأثیری در یک بخش می‌تواند به بروز آثار در بخش دیگر منجر شود. از این جهت قوانین و مقررات مختلف باید به نحوی تنظیم شوند که حفاظت از محیط زیست در کلیه بخش‌های مختلف کشور با مشارکت همه نهادها با توجه به توان و صلاحیت آنها در این امر تضمین شود.

در این گفتار دو اصل مهم اکولوژیکی مورد بحث قرار گرفت که این دو اصل می‌تواند مبنای هنجاری نظام حفاظت محیط زیست را متحول کند. اما چگونه می‌توان از این اصول اکولوژیکی در حقوق محیط زیست استفاده کرد و از آن بنیانی برای اصل عمومی بودن حفاظت محیط زیست ساخت؟ یکپارچگی و پیچیدگی محیط زیست بر پیچیدگی حفاظت و مدیریت آن می‌افزاید به نحوی که نمی‌توان وظیفه حفاظت از محیط زیست را صرفاً بر عهده یک نهاد خاص گذاشت. بنابراین حفاظت از همه حوزه‌های محیط زیست، نیازمند مشارکت همه بخش‌های انسانی مرتبط است و هر نهادی بر اساس نوع ارتباطی که با محیط زیست دارد و میزان و نحوه تأثیر و تأثر از محیط زیست و نیز در حیطه وظایف و اختیارات خود در برابر محیط زیست باید مسئول باشد. نقطه پیوند این دو اصل اکولوژیکی با اصل عمومی بودن وظیفه حقوق محیط زیست، حفاظت اکوسیستمی از محیط زیست است که به موجب آن همه نهادهای ذیربط وظیفه عمومی حفاظت

محیط زیست را بر عهده دارند. اصول این الگوی حفاظت محیط زیست در گفتار دوم مورد بحث قرار می‌گیرد.

۲. محتوای اصل عمومی بودن حفاظت محیط زیست

نظام‌های حفاظت محیط زیست عمدتاً متکی بر حفاظت چندپارچه و ناهماهنگ و نیز تقلیل‌گرایی و جداسازی حوزه‌های محیط زیست بوده‌اند. این بی‌توجهی به حفاظت از یکپارچگی اکوسیستم‌ها و ارتباط متقابل میان عناصر آنها به ناکارآمدی در مشارکت بخش‌های مختلف اجتماعی در حوزه‌های متعدد حفاظت محیط زیست می‌انجامد. حال آنکه سازکارهای حقوق محیط زیست نباید بر حوزه‌های خاص و محدودی متمرکز بوده و صرفاً به حل و فصل برخی مشکلات خاص محیط زیستی بپردازد، بلکه باید راهکارهایی برای حل کلیه مشکلات محیط زیست طبیعی و انسانی ارائه دهد. چرا که الگوی زندگی اجتماعی بشر همه حوزه‌های محیط زیستی را تحت تأثیر قرار داده و مشکلات فراگیری را ایجاد کرده است که این مشکلات همه بخش‌های اجتماعی را فرا می‌گیرد و نظام حقوقی بدون توجه به این مسائل نمی‌تواند موفقیت لازم را در حفاظت محیط زیست به دست آورد.^۱ مسائل محیط زیستی امروزه از مسأله‌ای فرعی به مسأله‌ای راهبردی در کلیه حوزه‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی ارتقاء یافته^۲ و زمینه‌های لازم را برای عمومی ساختن حفاظت محیط زیست در کلیت بدنه نظام حقوقی فراهم ساخته است. این تحول، روش‌های حفاظت چندپارچه و ناهماهنگ را به سمت حفاظت یکپارچه و هماهنگ سوق می‌دهد. پس مقررات ناظر بر محیط زیست نیز نمی‌تواند بدون توجه به کلیه مسائل اقتصادی و اجتماعی مرتبط با محیط زیست تصویب شوند و بدون اتخاذ چنین تحولی، مدیریت محیط زیست و منابع طبیعی متعدد آن عملاً ناکارآمد خواهد بود. بدون اتخاذ رویکرد اکوسیستمی به حفاظت از محیط زیست، نمی‌توان یک نظام یکپارچه و کلیت‌گرا برای حفاظت محیط زیست ایجاد کرد و آن را به یک مسئولیت عمومی برای همه نهادها ارتقا داد.

^۱. Bookchin, Murray, *Toward an Ecological Society*, USA: Black Rose, (1980), PP. 39-40.

^۲. Allenby, Braden R., "Environmental Security: Concept and Implementation", *International Political Science Review*, (2000), Vol. 21, No. 1, P. 7.

در دهه‌های اخیر نظام حفاظت و مدیریت محیط زیست به سمت حفاظت و مدیریت اکوسیستمی گرایش یافته و تلاش شده است تا قوانین حفاظت از محیط زیست با توجه به رهیافت‌های اکولوژیکی فوق به تصویب رسند. به عنوان نمونه در سال‌های ۱۹۹۲ و ۱۹۹۴ در آمریکا، چهار سازمان فدرال مرتبط با مدیریت زمین اقدام به اتخاذ رویکرد حفاظت و مدیریت اکوسیستمی در مدیریت زمین‌های فدرال کردند و از این زمان، این رویکرد تبدیل به الگوی مورد توجه در توسعه حقوق محیط زیست شد.^۱ تأسیس ستاد مدیریت میان‌سازمانی اکوسیستم توسط اداره خط‌مشی محیط زیستی کاخ سفید آمریکا در سال ۱۹۹۳ به منظور ارتقای همکاری میان‌سازمانی در زمینه مدیریت اکوسیستم‌ها، افزایش مشارکت گروه‌های مختلف در این زمینه و بهبود تخصیص منابع، یکی دیگر از تدابیر عملی در زمینه توسعه مدیریت اکوسیستمی به شمار می‌رود.^۲ یکی از اقدامات مهم این ستاد ایجاد واحدهای هماهنگی در مدیریت اکوسیستمی در نهادهای مرتبط با محیط زیست بود.^۳

حفاظت اکوسیستمی عمدتاً متکی بر مدیریت کلیه عوامل موثر بر حفظ تنوع زیستی اکوسیستم‌ها، حفظ کارکردهای اکوسیستمی و یکپارچگی اکوسیستم‌ها است که بر ضرورت مدیریت بلند مدت کلیت اکوسیستم‌ها در کلیه حوزه‌ها تأکید دارد.^۴ بدین ترتیب که نظام حفاظت و مدیریت محیط زیست باید با توجه به روابط متقابل پیچیده میان گونه‌ها، زیستگاه‌ها، نیازهای انسانی و کیفیت عناصر محیط زیست مانند آب و هوا و شرایط مکانی و زمانی صورت گیرد. حفاظت اکوسیستمی همچنین به عنوان روشی برای حل ارتباطات پیچیده میان محیط زیست و دیگر حوزه‌های اجتماعی مانند امور اقتصادی و اجتماعی در مدیریت یکپارچه مسائل محیط زیستی مطرح شده است. چرا که حفاظت یکپارچه محیط زیست به هر حال با مسائل پیچیده‌ای

1. Bortman, Marci, Environmental Encyclopedia, 3rd ed., Vol. 1, USA: Gale Publication, (2003), P. 429.

2. Interagency Ecosystem Management Task Force (1995) "The Ecosystems Approach: Healthy Ecosystems and Sustainable Economies", Volume I Overview, Report of the Interagency Ecosystem Management Task Force, Online at: <<http://www.denix.osd.mil/nr/upload/ecosystem2.htm>>.

3. Congressional Research Service, (1994) "Ecosystem Management: Federal Agency Activities", CRS Report for Congress: 94-339, Online at: <<http://www.cnire.org/nle/crsreports/biodiversity/biodv-4c.cfm>>.

4. Crumpacker, David W., "Prospects for Sustainability of Biodiversity Based on Conservation Biology and US Forest Service Approaches to Ecosystem Management", *Landscape and Urban Planning*, (1998), Vol. 40, P. 48.

مانند روابط اداری میان سازمانی، پیچیدگی‌های علمی، حقوق مالکیت، تغییر نگرش‌های فرهنگی، مدیریت منابع طبیعی و انسانی و توسعه اقتصادی و اجتماعی روبه‌رو خواهد بود^۱ و از این جهت حقوق محیط زیست باید سازکارهایی برای همساز ساختن این مسائل با نظام حفاظت محیط زیست ایجاد کند.

الگوی حفاظت اکوسیستمی محیط زیست، حقوق محیط زیست را به سمت کلیت‌گرایی^۲ در سازوکارها و همکاری‌گرایی سازمانی سوق می‌دهد. در این نگرش دولت یک ارگان‌گنیم پویا و متشکل از اجزاء مختلف وابسته به هم است که کارآمدی آن در تحقق اهداف به کارکرد مناسب همه ارکان آن بستگی دارد.^۳ بنابراین حفاظت کارآمد از محیط زیست به عنوان یکی از اهداف حاکمیتی دولت، مستلزم آن است که همه ارکان دولت در این امر به عنوان یکی از وظایف سازمانی خود مشارکت داشته باشد. برای پرهیز از ناهماهنگی و ایجاد نظام حفاظت عمومی از محیط زیست، مدیریت این حوزه از امور عمومی باید به صورت یکپارچه و همکاری‌گرایانه صورت گیرد. بدین ترتیب با بهره‌گیری از این رهیافت علمی، می‌توان محتوا و ساختار اصل عمومی بودن حفاظت محیط زیست را تبیین کرد تا در فرایند توسعه حقوق محیط زیست مد نظر و مبنای عمل قرار گیرند. این اصل به مانند بسیاری از دیگر اصول حقوق محیط زیست جزو اصول در حال قوام^۴ به شمار می‌آیند که باید با تصریح در قوانین و مقررات و برخورداری از سازمان حقوقی به اصول قوام یافته ارتقا یابند. اصول حقوق محیط زیست به لحاظ ماهیت و هدف از دیگر اصول حقوقی متفاوت هستند^۵ و بنابراین اصل عمومی بودن وظیفه حفاظت محیط زیست نیز ماهیت خاص خود را خواهد داشت. از چشم‌انداز اکولوژیکی می‌توان گفت محتوا و ساختار این اصل مبتنی بر ضرورت حفاظت یکپارچه و مشارکتی از محیط زیست است.

1. Haeuber, Richard; Jerry Franklin, "Perspectives on Ecosystem Management", *Ecological Applications*, (1996), Vol. 3, P. 692.

2. Holism

3. Rainey, Hal G., *Understanding and Managing Public Organizations*, 4th ed., Jossey-Bass Press, USA, (2009), P. 10.

4. *Lex Ferenda*

5. Ávila, Carla D. Aceves, "Sobre la naturaleza jurídica del derecho ambiental", en José Luis Fernández Zayas *et al.*, *Encuentro Internacional de Derecho Ambiental*, México: Foro Consultivo Científico y Tecnológico, (2007), P. 22.

۱.۲. حفاظت یکپارچه

با توجه به یکپارچگی حوزه‌های مختلف محیط زیست، اتخاذ هر تدبیر در حفاظت محیط زیست بدون توجه به مسائل مختلف بخش‌های انسانی عملاً با شکست روبه‌رو خواهد شد. در رویکرد حفاظت اکوسیستمی، سازکارها صرفاً به خود حوزه مورد حفاظت معطوف و محدود نمی‌شود، بلکه این واقعیت اکولوژیکی مورد پذیرش قرار می‌گیرد که حفاظت از یک حوزه محیط زیستی مستلزم کنترل و مدیریت دیگر حوزه‌های وابسته به آن است. بنابراین ارتباط میان یکپارچگی اکولوژیکی و ارزش‌های انسانی را از قبیل رفاه اقتصادی و اجتماعی نمی‌توان در ایجاد و اجرای نظام حفاظت از محیط زیست نادیده گرفت.^۱

به دلیل تأکید تاریخی نظام حقوقی بر افزایش رفاه اقتصادی و بی‌توجهی به یکپارچگی اکولوژیک محیط زیست و وابستگی انسان به آن، نوعی دوگانگی میان اهداف دو نظام مدیریت اقتصادی و حفاظت محیط زیست شکل گرفته است. ارتباط میان سیستم‌های اقتصادی انسانی و سیستم‌های گسترده‌تر و پویای اکولوژیکی که به آهستگی تغییر می‌یابند یک ارتباط بسیار پیچیده است. حفظ این ارتباط و تعامل مستلزم آن است که توسعه اقتصادی و اجتماعی تنها به شرط حفظ یکپارچگی اکوسیستمی انجام شود و در صورت مغایرت توسعه اقتصادی با محیط زیست، اولویت با حفظ محیط زیست باشد.^۲

در حفاظت یکپارچه از محیط زیست، کلیه اکوسیستم‌های محیط زیست با توجه به یکپارچگی این اکوسیستم‌ها و حوزه‌های انسانی وابسته مانند اقتصاد و امور اجتماعی به روشی هماهنگ مورد حفاظت قرار می‌گیرد. در این رویکرد، نظام حقوق محیط زیست باید بر مبنای یک نگرش کلیت‌گرا، کلیه حوزه‌های مرتبط با محیط زیست را در بر گرفته و نظامی یکپارچه مبتنی بر سازکارهایی برای عمومی ساختن وظیفه حفظ محیط زیست و مشخص ساختن مسئولیت‌های نهادهای مرتبط در این خصوص ایجاد کند و این امر در پرتو اصل عمومی بودن وظیفه حفاظت محیط زیست صورت می‌گیرد. از آنجا که یکی از کارکردهای اصول حقوقی ایجاد هم‌نوایی و

1. Brown, D., et al., "Implementing global Ecological Integrity: A Synthesis", in D. Pimentel; L. Westra, R. F. Noss, Ecological Integrity, USA: Island Press, (2000), PP. 398-400.

۲. بند ۱ ماده ۴ قانون موافقتنامه حفاظت و بهره‌برداری بهینه از منابع زنده آبی دریای خزر (۱۳۹۴/۱۱/۵) بیان می‌دارد که حفاظت از منابع زنده آبی دریای خزر بر استفاده تجاری آنها اولویت خواهد داشت.

هماهنگی در نظام حقوقی^۱ و توسعه ارزش‌ها و هنجارهای جدید حقوقی است،^۲ با استناد به اصل عمومی بودن حفاظت محیط زیست نیز می‌توان مجموعه قوانین و مقررات هماهنگی در حفاظت همه جانبه از محیط زیست طراحی کرد. در رویکرد عمومی و کلیت‌گرا به حفظ محیط زیست، کلیه سازمان‌های مرتبط باید بخشی از فرایند حقوقی حفاظت محیط زیست باشند و در حیطة صلاحیت تخصصی خود وظیفه قانونی برنامه‌ریزی، پیشگیری، تصمیم‌گیری، اجرا، نظارت و تشویق و همکاری در این زمینه داشته باشند. پس نهادهای مسئول در همه حوزه‌های مرتبط با محیط زیستی و نوع مسئولیت آنها در قبال حفظ محیط زیست باید مشخص شود و این نهادها قانوناً ملزم به ارائه برنامه‌ها و اتخاذ تدابیری سازنده و انجام اقدامات ابتکاری برای حفاظت بهینه از حوزه‌های تحت مدیریت خود شوند.

نظام حفاظت کلیت‌گرا یک سازکار حفاظتی عمومی و فراگیر برای حفاظت از کلیه ابعاد محیط زیست را می‌طلبد. با توجه به اینکه هر اکوسیستمی ویژگی‌های خاص خود را دارد، نظام حفاظت از محیط زیست افزون بر اینکه باید یکپارچه و عمومی باشد، به ویژگی‌های خاص هر اکوسیستم نیز توجه کند و حفاظت از محیط زیست را هر چه بیشتر تخصصی‌تر کند. بدین ترتیب می‌توان وظیفه حفاظت از محیط زیست را با دقت میان همه نهادهای مرتبط با محیط زیست توزیع کرد البته با شرط اعمال حفاظت هماهنگ و یکپارچه از محیط زیست و اینکه سازمان مرکزی حفاظت محیط زیست بر این امر نظارت داشته باشد.

در طی سه دهه اخیر رویکردهای کلیت‌گرایانه در قوانین محیط زیستی نفوذ کرده و قوانین محیط زیستی را به سمت اتخاذ نگرشی جامع و یکپارچه و حفاظت از کلیه حوزه‌های محیط زیستی سوق داده است^۳ مانند *قانون مدیریت محیط زیست آفریقای جنوبی* (۱۹۹۸)، *قانون حفاظت از محیط زیست و تنوع زیستی استرالیا*،^۴ *قانون مدیریت محیط زیست و کنترل آلودگی استرالیا*،^۵ *قانون حفاظت محیط زیست هند*،^۶ *قانون آب پاک آمریکا*^۱ و *موافقتنامه مربوط به*

1. Farias, Talden Queiroz, "Princípios Gerais do Direito Ambiental", *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, (2006), IX, n. 35, P. 4.

2. Cafferatta, Néstor A., *Introducción al Derecho Ambiental*, México: Instituto Nacional de Ecología, (2004), P. 32.

3. Westra, *Op. Cit.* P. 5.

4. Australia Environment Protection and Biodiversity Conservation Act, 1999.

5. Australia Environmental Management and Pollution Control Act, 1994.

6. India Environmental Protection Act, 1986.

کیفیت آب دریاچه‌های پنجمانه میان کانادا و آمریکا.^۲ این قوانین با اتخاذ رویکردی یکپارچه، نقش کلیه عوامل موثر در حوزه محیط زیستی مورد حفاظت را برشمرده و وظایف کلیه بخش‌های مرتبط با آن حوزه را مشخص می‌کنند.

جزء (d) ماده ۳ الف قانون حفاظت از محیط زیست و تنوع زیستی استرالیا بیان می‌دارد که حفاظت از تنوع زیستی و یکپارچگی اکولوژیکی باید بخشی بنیادین در تصمیم‌گیری‌ها باشد. قانون بهبود سیستم پناهگاه‌های ملی حیات وحش آمریکا^۳ رویکردی یکپارچه در حفاظت از پناهگاه‌های حیات وحش اتخاذ می‌کند. ماده ۶۶۸ این قانون اداره ماهیگیری و حیات وحش را مکلف می‌کند تا در مدیریت سیستم پناهگاه‌های حیات وحش تضمین کند که یکپارچگی بیولوژیکی، تنوع زیستی و سلامتی محیط زیست حفظ شده است. هدف قانون آب پاک آمریکا حفظ و ترمیم یکپارچگی فیزیکی، شیمیایی و بیولوژیکی آب‌های ملی است (بند (a) ماده ۱۲۵۱). همچنین هدف قانون گونه‌های در معرض خطر آمریکا^۴ نیز عبارت است از حمایت از اکوسیستم‌هایی که حیات گونه‌های در معرض خطر و تهدید به آنها وابسته است (بند (b) ماده ۱۵۳۱). در نظام حقوقی ایران یکی از مثال‌های معدود در این زمینه بند (د) ماده ۱۹۲ قانون برنامه پنجم توسعه (۱۳۸۹/۱۰/۱۵) است که دولت را مکلف می‌کند با توجه به شرایط ویژه تالاب‌های کشور از منظر اقتصادی، کشاورزی، زیست بومی، تنوع زیستی و گردشگری و وجود چالش‌های جدی پیچیدگی و شکنندگی زیست بوم طبیعی این مناطق، با ساماندهی مجدد سازمان‌های موجود در بخش‌های آب، کشاورزی، منابع طبیعی، محیط زیست و گردشگری، نسبت به اعمال مدیریت یکپارچه با مشارکت بهره‌برداران در دشت‌های اطراف این تالاب‌ها اقدام نماید.

۲.۲. مشارکت و همکاری

نتیجه منطقی بند اول این گفتار آن است که حفاظت از همه حوزه‌های مختلف محیط زیست باید با مشارکت کلیه بخش‌های جامعه صورت پذیرد. چرا که حفظ یکپارچگی و توجه به همه عناصر اکوسیستمی محیط زیست، بدون همکاری همه بخش‌ها و نهادهای ذیربط ممکن نیست

1. USA Clean Water Act, 1972.
2. The Great Lakes Water Quality Agreement, 1978.
3. USA National Wildlife Refuge System Improvement Act, 1997.
4. USA Endangered Species Act, 1973.

و حفاظت از محیط زیست و موفقیت نظام حفاظتی آن بدون مشارکت همه بخش‌ها محقق نخواهد شد. بر طبق اصل ۱۰ اعلامیه ریو، مسائل مربوط به محیط زیست هنگامی به بهترین نحو حل و فصل می‌شوند که همه شهروندان در سطوح مناسب در آن مشارکت داشته باشند. با توجه به اینکه مدیریت مسائل محیط زیستی در صلاحیت نهادهای مختلفی قرار می‌گیرد، همکاری میان این نهادها ضروری است اما الگوهای بسیار کمی برای ترسیم نحوه این همکاری در کل کشور ارائه شده است. ساده‌ترین روش تعیین صلاحیت‌های نهادها بر اساس ماهیت اکوسیستم‌ها و منابع طبیعی و همچنین مدیریت مشترک منابع طبیعی توسط نهادهای ذیربط یعنی دولت مرکزی، واحدهای محلی و گروه‌های مدنی محلی است. دلایل گرایش به این شیوه حفاظتی عبارت است از ناکارآمدی بازار در تخصیص منابع، ناکارآمدی انحصار دولت، تصمیم‌گیری بالا به پایین در مدیریت منابع و ناکارآمدی شیوه مدیریتی محلی (تصمیم‌گیری پایین به بالا) به دلیل نبود هماهنگی و همکاری میان دولت و بازار. دلیل دیگر ضرورت همکاری در حفاظت محیط زیست آن است که توسعه پایدار مسأله‌ای مربوط به همه ارکان حکومت است نه فقط یک بخش خاص و از آنجا که توسعه اقتصادی و اجتماعی بدون حفظ پایداری محیط زیست ممکن نیست، تحول سازنده باید در همه بخش‌های اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی و حقوقی جامعه باید رخ دهد.^۱

همچنین به لحاظ اداری، همکاری میان‌سازمانی و تغییر نهادی یکی از ضروریات کارآمدی مدیریت اکوسیستمی است.^۲ مدیریت همکاری‌گرایانه بر این اساس است که حکمرانی مجموعه‌ای از فرایندها و بازیگران اعم از دولت، نهادهای واسطه و مردم است که باید با همکاری کل اعضای مجموعه اعمال شود. در این رویکرد، همکاری در حوزه محیط زیست یکی از جایگزین‌های مناسب برای رویکرد دستور و کنترل و مدیریت تمرکزگرا به شمار می‌آید. در دهه‌های اخیر، شماری از دولت‌ها همکاری در حفاظت محیط زیست را به عنوان راهکاری در برابر رویکرد دستور و کنترل و مداخله مستمر و بی‌رقیب دولت در حفاظت محیط زیست در اولویت برنامه‌های

1. Meadowcroft, James, "Sustainable Development", in Mark Bevir *et al.*, Encyclopedia of Governance, USA: SAGE Publications, (2007), PP. 947-948.

2. Hennessey, Timothy M.; Dennis L. Soden, "Ecosystem Management: The Governance Approach", in Dennis L. Soden, Brent S. Steel; Handbook of Global Environmental Policy and Administration, USA: Marcel Dekker, (1999), P. 30.

خود قرار داده‌اند.^۱ به عنوان مثال تا دهه ۸۰ حفاظت محیط زیست در آمریکا به روش دستور و کنترل دولت مرکزی صورت می‌گرفت اما پس از آن مداخله دولت فدرال از طریق مقررات‌گذاری مستقیم کاهش یافت و تلاش شد تا میان دولت و بخش تجاری زمینه‌های همکاری بیشتری ایجاد شود و اختیار دولت‌های ایالتی در تصویب استانداردهای محیط زیستی ایالتی افزایش یابد.^۲ رویکرد همکاری در حفاظت محیط زیست، مشارکت همه بخش‌های اجتماعی را برای حفاظت مشترک از محیط زیست فرامی‌خواند چرا که به دلیل متنوع بودن عوامل مؤثر در بروز مشکلات محیط زیستی، اقدام مشترک بخش‌های متعددی برای حل این عوامل لازم است.^۳ بند ۱۹ مقدمه برنامه عمل پنجم/اتحادیه اروپا^۴ نیز تأکید می‌کند که از آنجا که بخش‌های تجاری، صنعتی، کشاورزی و حمل و نقل می‌توانند سهم مهمی در حفاظت محیط زیست داشته باشند، این حفاظت بدون مشارکت مشترک و جدی آنها ممکن نیست و بدین منظور رویکرد همکاری‌گرایانه باید جایگزین رویکرد مدیریت تک‌بخشی گردد.

همکاری در حفاظت از محیط زیست به شیوه‌های مختلفی می‌تواند انجام پذیرد مانند، گفتگو با بخش‌های مختلف، اجرای مشترک قوانین و مقررات، انعطاف و سازگاری در اجرای مقررات و دادن اختیار خود تنظیمی به بخش‌های مختلف، چیزی که از آن می‌توان به عنوان دموکراسی محیط زیستی یاد کرد.^۵ از سال ۱۹۹۲ نهادهای متعدد محیط زیستی در آمریکا مانند اداره پارک‌های ملی، اداره مدیریت زمین، اداره امور ماهیگیری و حیات وحش و اداره جنگل‌ها به منظور اتخاذ نظام‌مند رویکرد مدیریت اکوسیستمی، اعلام کردند که راهبردهای مدیریتی آنها در حفاظت از محیط زیست به سمت مدیریت اکوسیستمی گرایش می‌یابد که بر اساس آن حفاظت محیط

1. Harrison, K.; "Talking with the Donkey: Cooperative Approaches to Environmental Protection", *Journal of Industrial Ecology*, (1998), Vol. 2, No. 3, PP. 52-53.

2. Greitens, Thomas; "Environmental Policy", in Jack Rabin, *Encyclopedia of Public Administration and Public Policy*, USA: Taylor & Francis Group, (2005), P. 90.

۳. چالاما، شانکارایا؛ موریس، پیترو؛ مشارکت برای نجات زمین، مترجمان: سید احمد خاتون آبادی و غلامرضا نادری، انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۸۳، ص. ۴۶.

4. European Commission, "European Union's Fifth Action Plan: towards sustainability", *Official Journal of the European Communities*, No. C138/7 (1993).

5. Felli, Romain, *Les deux âmes de l'écologie: Une critique du développement durable*, France: L'Harmattan, (2000), PP. 62-63.

زیست در حوزه‌های مشترک باید با رویکردی هماهنگ و یکپارچه توسط نهادهای ذیربط صورت پذیرد.^۱

حفاظت و مدیریت همکاری‌گرایانه محیط زیست مستلزم مشارکت موثر همه نهادهای دولتی و غیر دولتی ذیربط در این زمینه است و به دلیل پیچیدگی بخش‌های مختلف محیط زیستی و انسانی، تأکید می‌شود که این حفاظت باید با استفاده از ابزارهای مختلف در کلیه سطوح بخش‌های دولتی و غیر دولتی صورت گیرد. با فراهم ساختن زمینه‌های حقوقی لازم برای مسئولیت‌پذیری و مشارکت بخش‌های دولتی و غیر دولتی، حفاظت محیط زیست کارآمدتر می‌شود و با کاهش بار مقررات‌گذاری، زمینه برای پیگیری توسعه پایدار فراهم می‌گردد.

^۱. USA General Accounting Office, (1994) Ecosystem Management: Additional Actions Needed to Adequately Test a Promising Approach, GAO-RECD-94-111, USA, General Accounting Office, PP. 12, 18, 25, 28. Online at: <<http://archive.gao.gov/t2pbat2/152537.pdf>>.

نتیجه گیری

تبیین اصل عمومی بودن وظیفه حفاظت محیط زیست در گام نخست مستلزم اتخاذ یک مبنای اکولوژیکی است تا ضرورت مشارکت همه بخش‌های اجتماعی مرتبط را در ایفای این وظیفه توجیه کند. چرا که رهیافت‌های اکولوژی در مورد ضرورت حفاظت فراگیر و یکپارچه با بی‌طرفی و دقت علمی بیشتری می‌توانند یکپارچگی اکوسیستمی و رابطه متقابل مبتنی بر تأثیر و تأثر میان بخش‌های طبیعی و انسانی را تشریح کنند. ارتباط اکوسیستم‌های محیط زیست، متکی بر دو اصل علمی فراگیری و یکپارچگی است که طی آن محیط زیست متشکل از اکوسیستم‌های فراگیری است که عموم بخش‌های اجتماعی و نهادها اعم از خصوصی و عمومی از آن تأثیر می‌پذیرند و بر آن اثر می‌گذارند. بر اساس این واقعیت اکولوژیکی، حفاظت از محیط زیست بدون توجه به فراگیری و یکپارچگی محیط زیست ممکن نیست و لازم است تا نظام حقوق محیط زیست به سمت اتخاذ الگوی اکولوژیکی در حفاظت فراگیر و یکپارچه از محیط زیست گرایش یابد و عموم بخش‌هایی که بر محیط زیست اثر می‌گذارند را در حفاظت موثر از آن مسئول سازد. تحلیل اکولوژیکی از عمومی بودن وظیفه حفاظت محیط زیست نشان می‌دهد که نخست عوامل متعددی در تخریب محیط زیست نقش داشته و بنابراین نظام حفاظت محیط زیست باید همه این عوامل را مورد توجه قرار دهد؛ و دوم اینکه محیط زیست مسأله‌ای مربوط به عموم است و مسأله‌ای که مربوط به عموم است باید با تلاش عموم مدیریت شود. مبنای اکولوژیک اصل عمومی بودن حفاظت از محیط زیست اقتضای آن را دارد که نظام حقوق محیط زیست به سمت مشارکت دادن همه بخش‌های مختلف دولتی و غیردولتی مرتبط در حفاظت از اکوسیستم‌های محیط زیست حرکت کند. بدین ترتیب عمومی بودن حفاظت محیط زیست صرفاً با مشارکت موثر همه بخش‌های مرتبط با محیط زیست در کلیه ابعاد سرزمینی کشور محقق می‌شود. بنابر این اصل حوزه‌های صلاحیتی سازمان حفاظت محیط زیست باید گسترده باشد؛ رویکردهای مدیریتی در حفاظت محیط زیست باید فرا بخشی باشد؛ قوانین و مقررات محیط زیستی کلیه حوزه‌های محیط زیستی را مد نظر قرار داده و راهکارهایی برای ایجاد سازش و هماهنگی میان حفاظت محیط زیست و دیگر بخش‌های مرتبط ارائه دهند؛ همه نهادها باید بر حسب میزان آثاری که بر محیط زیست به جای می‌گذارند با همه ابزارهای ممکن در همه حوزه‌های محیط

زیستی، مسئولیت حفاظت محیط زیست را بر عهده بگیرند و قانون باید صلاحیت‌های قانونی و ابزارهای لازم را برای این منظور فراهم کند تا این اصل در حال توسعه حقوق محیط زیست به-تدریج به ثبات و قوام دست یابد.

منابع

الف) منابع فارسی:

۱. اردکانی، محمدرضا؛ **اکولوژی**، انتشارات دانشگاه تهران، چاپ ۱۳، ۱۳۹۰.
۲. بنسون، جان؛ اخلاق محیط زیست: مقدمات و مقالات، مترجم: عبدالحسین وهابزاده، انتشارات جهاد دانشگاهی مشهد، ۱۳۸۲.
۳. چالاما، شانکاریا؛ موریس، پیتر؛ مشارکت برای نجات زمین، مترجمان: سید احمد خاتون آبادی و غلامرضا نادری، انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۸۳.
۴. وات، کنت؛ مبنای محیط زیست، مترجم: عبدالحسین وهابزاده، انتشارات جهاد دانشگاهی مشهد، ۱۳۸۳.

منابع خارجی:

5. Acevedo, Lucio Cabrero; *El Derecho de Protección al Ambiente*, México: Universidad Nacional Autónoma de México, (1981).
6. Allenby, Braden R., “**Environmental Security: Concept and Implementation**”, *International Political Science Review*, (2000), Vol. 21, No. 1.
7. Ávila, Carla D. Aceves, “**Sobre la naturaleza jurídica del derecho ambiental**”, en José Luis Fernández Zayas *et al.* Encuentro Internacional de Derecho Ambiental, Foro Consultivo Científico y Tecnológico, México, (2007).
8. Bookchin, Murray; *Toward an Ecological Society*, USA: Black Rose, (1980).
9. Bortman, Marci, *Environmental Encyclopedia*. 3rd ed., Vol. 1, USA: Gale Publication, (2003).
10. Bosselman, Fred P.; A. Dan Tarlock; “**The Influence of Ecological Science on American Law: An Introduction**”, *Chicago-Kent Law Review*, (1993-1994), Vol. 69.
11. Bosselmann, Klaus; “**The Way Forward: Governance for Ecological Integrity**”, in Laura Westra *et al.*, *Reconciling Human Existence with Ecological Integrity: Science, Ethics, Economics and Law*, UK: Earthscan, (2008).
12. Brooks, Richard O.; “**A Constitutional Right to a Healthful Environment**”, *Vermont Law Review*, (1991-1992), Vol. 16.

13. Brown, D., *et al.*, “**Implementing global Ecological Integrity: A Synthesis**”, in D. Pimentel; L. Westra, R. F. Noss, *Ecological Integrity*, USA: Island Press, (2000).
14. Cable, Sherry; Michael Benson, “**Acting Locally: Environmental Injustice and the Emergence of Grass-roots Environmental Organizations**”, *Social Problems*, (1993), Vol. 40, No. 4.
15. Crumpacker, David W., “**Prospects for Sustainability of Biodiversity Based on Conservation Biology and US Forest Service Approaches to Ecosystem Management**”, *Landscape and Urban Planning*, (1998), Vol. 40.
16. Decker, Christopher S., “**Corporate Environmentalism and Environmental Statutory Permitting**”, *Journal of Law and Economics*, (2003), Vol. XLVI.
17. Falk, D. A., “**Fragmentation of Habitats and Conservation**”, in Peter Calow, *Blackwell’s Concise Encyclopedia of Ecology*, UK: Blackwell Science Ltd, (1999).
18. Farias, Talden Queiroz, “**Princípios Gerais do Direito Ambiental**”, *Ámbito Jurídico*, Rio Grande, (2006), IX, no. 35.
19. Felli, Romain, *Les deux âmes de l’écologie: Une critique du développement durable*, France: L’Harmattan, (2000).
20. Cafferatta, Néstor A., *Introducción al Derecho Ambiental*, México: Instituto Nacional de Ecología, (2004).
21. Greitens, Thomas, “**Environmental Policy**”, in Jack Rabin, *Encyclopedia of Public Administration and Public Policy*, USA: Taylor & Francis Group, (2005).
22. Haeuber, Richard; Jerry Franklin, “**Perspectives on Ecosystem Management**”, *Ecological Applications*, (1996), Vol. 3.
23. **Harrison, K., “Talking with the Donkey: Cooperative Approaches to Environmental Protection**”, *Journal of Industrial Ecology*, (1998), Vol. 2, No. 3.
24. Hennessey, Timothy M.; Dennis L. Soden; “**Ecosystem Management: The Governance Approach**”, in Dennis L. Soden, Brent S. Steel, *Handbook of Global Environmental Policy and Administration*, USA: Marcel Dekker, (1999).
25. Jørgensen, Sven E.; *et al.*, “**Application of Indicators for the Assessment of Ecosystem Health**”, in Sven E. Jørgensen, *et al.*, *Handbook of Ecological Indicators for Assessment of Ecosystem Health*, USA: Taylor & Francis, (2005).
26. Kaushik, Anubha; C. P. Kaushik, *Basics of Environment and Ecology*, India: New Age International Publishers, (2010).
27. Lazarus, Richard J.; *Making Environmental Law*, USA: The University of Chicago Press, (2004).

28. MacLean, Douglas, “**Economic Discounting**”, in J. Baird Callicott and Robert Frodeman, *Encyclopedia of Environmental Ethics and Philosophy*, Vol. 1, USA: Macmillan Reference, (2009).
29. Meadowcroft, James, “**Sustainable Development**”, in Mark Bevir *et al.*, *Encyclopedia of Governance*, USA: SAGE Publications, (2007).
30. Nagle, John Copeland; “**The Idea of Pollution**”, *Davis Law Review*, (2009), Vol. 43, No. 1.
31. Norton, Bryan G.; “**A New Paradigm for Environmental Management**”, Robert Costanza *et al.*, in *Ecosystem Health: A New Goal for Environmental Management*, USA: Island Press, (1992).
32. Norton, Bryan G.; Robert Ulanowicz, “**Scale and Biodiversity Policy: A Hierarchical Approach**”, *Ambio*, (1992), Vol. 21, No. 3.
33. O'neil, Robert V.; *et al.*, *A Hierarchical Concept of Ecosystems*, USA: Princeton University Press, (1986).
34. Orr, D. W.; “**Ecological Systems Thinking**”, in Sven Erik Jørgensen, *Encyclopedia of Ecology*, Netherland: Elsevier, (2008).
35. Peirce, J. Jeffrey *et al.*, *Environmental Pollution and Control*, 4th ed., USA: Butterworth-Heinemann, (1998).
36. Rainey, Hal G.; *Understanding and Managing Public Organizations*, 4th ed., USA: Jossey-Bass Press, (2009).
37. Shelton, Dinah; “**Human Rights, Environmental Rights, and the Right to Environment**”, *Stanford Journal of International Law*, (1991), Vol. 28.
38. Shindler, Bruce; Mark Brunson; “**Changing Natural Resource Paradigms in the United States: Finding Political Reality in Academic Theory**”, in Dennis L. Soden, Brent S. Steel, *Handbook of Global Environmental Policy and Administration*, USA: Marcel Dekker Publication, (1999).
39. Turgut, Nükhet Yilmaz; “**The Influence of Ecology on Environmental Law: Challenges to the Concept of Traditional Law**”, *Environmental Law Review*, (2008), Vol. 10.
40. Willis, A. J.; “**Ecosystem**”, in Peter Calow, *Blackwell's Concise Encyclopedia of Ecology*, UK: Blackwell Science Ltd, (1999).

International Documents

41. European Commission, “European Union's Fifth Action Plan: towards sustainability”, *Official Journal of the European Communities*, No. C138/7 (1993).
42. The Great Lakes Water Quality Agreement between the United States and Canada, (Ottawa November 22, 1978) As Amended 1987.
43. Convention on the Conservation of Migratory Species of Wild Animals, (CMS), Bonn, Germany, 1979.

قوانین

۴۴. قانون برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (۱۳۸۹/۱۰/۱۵).
۴۵. قانون موافقتنامه حفاظت و بهره‌برداری بهینه از منابع زنده آبی دریای خزر (۱۳۹۴/۱۱/۵).
46. Australia Environment Protection and Biodiversity Conservation Act (Act No. 91 of 1999 as amended)
47. Australia Environmental Management and Pollution Control Act 1994.
48. Constitución de la República del Ecuador, Asamblea Constituyente, 2008.
49. India Environment (Protection) Act, No. 29 of 1986.
50. Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente de México, 1988, Última reforma 09-01-2015.
51. USA Clean Water Act, 1972.
52. USA **Endangered Species Act** (ESA; 7 U.S.C. § 136, 16 U.S.C. § 1531 et seq.) (1973).
53. USA National Wildlife Refuge System Improvement Act of 1997, 16 U.S.C. §§ 668dd-668ee (2000).

Reports

54. Congressional Research Service, (1994) “Ecosystem Management: Federal Agency Activities”, CRS Report for Congress: 94-339, Online at: <<http://www.cnie.org/nle/crsreports/biodiversity/biodv-4c.cfm>>.
55. Interagency Ecosystem Management Task Force (1995) “The Ecosystems Approach: Healthy Ecosystems and Sustainable Economies”, Volume I Overview, Report of the Interagency Ecosystem Management Task Force, Online at: <<http://www.denix.osd.mil/nr/upload/ecosystem2.htm>>.
56. USA General Accounting Office, (1994) Ecosystem Management: Additional Actions Needed to Adequately Test a Promising Approach, GAO-RECD-94-111, USA, General Accounting Office, Online at: <<http://archive.gao.gov/t2pbat2/152537.pdf>>.