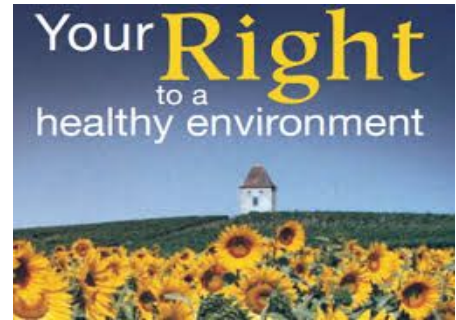


دولت‌ها و حق دسترسی به محیط زیست سالم و امن

بهنام دارایی‌زاده

اوت ۲۰۱۷

آیا می‌توان از «حق» بر محیط زیستی سالم نام برد؟ به بیانی دیگر، آیا دسترسی به محیط زیستی سالم و امن، در زمره «حقوق بشر» طبقه‌بندی می‌شود؟ اگر چنین است؛ تامین و تضمین این حق، در گرو تقویت «نهاد دولت» است یا تضعیف دولت؟



منابع قانونی حق دسترسی به محیط زیست سالم و امن

یک) واقعیت این است که «حق به محیط زیستی سالم»¹ در میان حقوق و آزادی‌هایی که در «اعلامیه جهانی حقوق بشر» در ۱۹۴۸ معرفی شده‌اند نیامده است. اگر به مفاد «اعلامیه جهانی حقوق بشر» به مثابه‌ی سندی مادر و بنیادین در این زمینه، نگاهی گذرا هم کرده باشیم متوجه می‌شویم که در آن جا هیچ صحبتی از «محیط زیست» نشده است. نه در متن نهایی این سند به وجود چنین حقی اشاره شده است و نه حتی در میان گفت‌وگوهای مقدماتی نمایندگان کشورهای مختلف، سراغی از این حق طبیعی می‌توان گرفت. مهم‌تر آن که حتی ۱۸ سال بعد نیز، یعنی هنگامی که در ۱۹۶۶ «سازمان ملل»، کنوانسیون‌های نام‌آشنای حقوق «مدنی-سیاسی» و نیز حقوق «اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی» را تصویب کرد؛ باز سخنی از «محیط زیست سالم»، به عنوان یک «حق بشری» نشده است.

دو) برای اولین بار در جریان کنفرانس محیط زیستی «سازمان ملل» در استکهلم سوئد (تابستان ۱۹۷۲) بود که از «محیط زیست سالم» به عنوان یک «حق» نام برده شد. در همان ماده‌ی اول [سند پایانی کنفرانس استکهلم](#)² آمده است که "انسان، داری حق بنیادین بر آزادی، برابری و زندگی در محیط زیستی

¹ The Right To A Healthy Environment

² Declaration of the United Nations conference on the human environment (1972)

هستند که حیات شرافتمندانه او را همراه با رفاه تامین کند...". در ماده‌ی دوم اعلامیه‌ی استکهلم، به لزوم نگهداری از منابع طبیعی کره‌ی زمین، آب، هوا و اکوسیستم زمین برای نسل‌های فعلی و آینده اشاره شده است. ده سال پس از اعلامیه‌ی استکهلم، «[منشور جهانی طبیعت](#)»³ را داریم که توسعه و رشد کشورها را در گرو احترام به محیط زیست و بنیان طبیعت معرفی می‌کند.



تقریباً بیست سال پس از اعلامیه‌ی استکهلم، در دسامبر ۱۹۹۰، «مجمع عمومی سازمان ملل»، با انتشار [قطعنامه‌ی 4](#) دیگری مفاد اصلی این سند را تکرار کرد. در این قطعنامه نیز آمده که تمامی انسان‌ها حق زندگی در محیط زیست درخوری را دارند که سلامت و رفاه آن‌ها را تامین کند. در همین سند، «سازمان ملل» از تمامی دولت‌های عضو، سازمان‌های بین‌دولتی و نیز نهادهای غیردولتی خواسته است که با تلاش‌های بیشتر، زمینه‌ی تحقق محیط زیستی سالم‌تر را فراهم آورند. تلاش‌های دیگری هم در همان دوره از سوی «سازمان ملل» در جریان بوده است. برای نمونه، در سال ۱۹۹۲ [اعلامیه‌ی ریو](#)⁵

³ World Charter For Nature (1982)

⁴ The Need to Ensure a Healthy Environment for the Wellbeing of Individuals, G.A. Res. 45/94, U.N. (1990)

⁵ The Rio Declaration On Environment And Development (1992)

تصویب شد که هرچند به طور مستقیم از «دست‌رسی به محیط زیست سالم» به عنوان یک «حق» نام نمی‌برد اما در آن جا هم به لزوم حفظ محیط زیست و احترام به بنیان طبیعت در راستای توسعه کشورها اشاره شده است.

در کنار تمامی این تلاش‌ها و گردهمایی‌های جهانی و فراملی، تلاش‌های ملی یا منطقه‌ای هم در جریان بوده است. جالب است بدانیم کشورهای آفریقایی پیش‌تاز شناسایی محیط زیست به عنوان یک «حق بشری» بوده‌اند. در [منشور آفریقایی حقوق بشر و ملت‌ها](#)⁶، که در ۱۹۸۱ در نایروبی تصویب شد، آمده است که تمام ملت‌ها برای توسعه خود، محق به داشتن محیط زیستی رضایت‌بخش و شایسته هستند. در همین راستا، تلاش‌های منطقه‌ی دیگری نیز بوده است؛ برای مثال، هنگامی که [پروتکل الحاقی منشور آمریکایی حقوق بشر](#)⁷ در ۱۹۸۸ تصویب شد، تدوین‌کنندگان سند به طور روشن و مشخصی به حق به محیط زیست سالم و مسئولیت دولت‌ها در قبال آن اشاره کرده‌اند. در ماده‌ی ۱۱ این پروتکل آمده است که دولت‌های عضو بایستی تلاش‌های خود را برای حفظ و نگهداری و بهبود وضعیت محیط زیست ارتقا دهند.

«دست‌رسی به محیط زیست سالم» و حقوق و آزادی‌های مثبت و منفی

یکم) آیزا برلین⁸، فیلسوف و پژوهش‌گر لیبرال اندیشه‌ی سیاسی، تعبیر جاافتاده و شناخته‌شده‌ای از مفهوم «آزادی» به دست داده است؛ از نگاه برلین، آزادی‌ها بر دو قسم هستند؛⁹ دسته‌ای از آزادی‌ها که او آن‌ها را «آزادی‌های مثبت» می‌نامد؛ شامل حقوق یا آزادی‌هایی می‌شوند که لازمه‌ی آن عدم مداخله‌ی مستقیم نهاد قدرت است. با این توضیح که برای تحقق این دست از آزادی‌ها، هیچ نهاد یا مرجع قدرتی نبایستی محدودیت و مانع‌تراشی کند. برای مثال، «آزادی اندیشه و بیان»، در زمره‌ی «آزادی‌های مثبت» دسته‌بندی می‌شود که برای تحقق آن دولت‌ها و مراجع قدرت باید کارکردی «سلبی» یا انفعالی داشته باشند یا هیچ محدودیت یا مانعی ایجاد نکنند.

⁶ The African Charter on Human and Peoples' Rights (1981)

⁷ Additional Protocol to the American Convention on Human Rights in the Area of Economic, Social and Cultural Rights "Protocol of San Salvador" (1988)

⁸ Isaiah Berlin (1909–1997)

⁹ Positive And Negative Liberty

اما در مقابل، دسته دیگری از حقوق و آزادی‌ها هست که در کلام آیزا برلین، به آن‌ها «آزادی‌ها یا حقوق مثبت» می‌گویند. در این دسته‌ی اخیر، دیگر تنها صحبت از نبودن محدودیت‌های قانونی نیست؛ بل که برای تحقق این دست از حقوق و آزادی‌ها، لازم است که از پیش زمینه‌های عینی یا مادی بهره‌گیری از حقوق و آزادی‌ها هم تامین شده باشد.



برای نمونه، این تنها کافی نیست که به شما گفته شود آزادی که درس بخوانید یا حق دارید که تحصیلات عالی داشته باشید؛ روشن است که «حق آموزش»، نیازمند فراهم بودن زمینه‌های عینی و مادی هم هست که دولت‌ها بایستی آن‌ها را با بودجه‌گذاری درست و ضمن احترام به ارزش‌های بنیادین حقوق بشر و اصل عدم تبعیض تامین کنند. بدون فراهم بودن این زمینه‌های عینی، بهره‌گیری واقعی از این دست از حقوق و آزادی‌ها ممکن نیست. درست به مانند این که به شما بگویند آزادی سفر یا رفت‌وآمد دارید و کسی هم مانع شما نخواهد شد؛ اما هزینه‌های مادی سفر آن قدر زیاد است که عملاً از این حق خود محروم می‌شوید.

در ادبیات حقوق بشری، دسته‌ی اول، اشاره به حقوق «مدنی-سیاسی» دارد - و معاهده و اسناد حقوقی جداگانه‌ای هم به آن اختصاص داده‌اند¹⁰ - و دسته‌ی دوم هم به «حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی»¹¹ معروف است که نیازمند بودجه‌گذاری، طرح‌ریزی، تقویت بخش عمومی و اجرای سیاست‌های حمایتی دولت است.

دوم) با توضیح‌هایی که در بند پیشین آمد؛ حال می‌توان پرسید که ماهیت حق دسترسی به محیط زیست سالم چیست؟ این حق در کدام دسته‌بندی‌های آشنای حقوق بشری می‌گنجد؟ و در نهایت، مسئولیت دولت‌ها در قبال این حق با توجه به ماهیت چندوجهی آن کدام است؟

پیش از آن که در این بخش پاسخ پرسش‌های بالا را بدهیم لازم است در ابتدا اشاره‌ای هم داشته باشیم که از نگاه بسیاری از پژوهش‌گران حقوق بشر، «حق به محیط زیست سالم» در کنار «حق بر صلح»¹² یا «حق به توسعه»¹³، در زمره‌ی «حقوق نسل سوم» یا آن چه که در اصطلاح «حقوق همبستگی»¹⁴ می‌نامند طبقه‌بندی می‌کنند. واقعیت این است که این تعبیر، تعبیر شایعی هم است.

بارزترین ویژگی حقوق موسوم به «نسل سوم» این است که این دست از حقوق و آزادی‌ها، «جمعی» هستند یا با سرنوشت گروهی یک ملت گره خورده‌اند. به مانند «حق تعیین سرنوشت»¹⁵. اما مسئله‌ی دیگری هم در میان است؛ واقعیت این است که «حق به محیط زیست سالم»، تنها جنبه‌ی جمعی یا گروهی ندارد. «محیط زیست»، با حق زندگی یا حیات عینی و هر روزه انسان‌ها به ویژه آن‌هایی در مناطق بحرانی کره زمین زندگی می‌کنند سر-و-کار دارد.

¹⁰ Civil And Political Rights (First-generation human rights)

¹¹ Economic, Social And Cultural Rights (Second-generation rights)

¹² The Right To Peace

¹³ The Right To Development

¹⁴ Solidarity Rights

¹⁵ The Right To Self-Determination

برای مثال، تکتک انسان‌هایی که در اطراف تالاب‌ها و دریاچه‌های در حال خشک شدن زنده‌گی می‌کنند؛ از وضعیت بومی منطقه‌شان به طور «فردی و شخصی»، آسیب می‌بینند. پنهان نمی‌توان کرد که شرایط مادی زنده‌گی این مردم، مستقیماً زیر تاثیر شرایط بوم‌زیستی منطقه است.



«حق به محیط زیست سالم»، شبیه «حق توسعه» نیست که یک ایده یا مفهوم کلی و انتزاعی و تفسیربردار باشد؛ «تخریب محیط زیست»، یک وضعیت عینی و واقعی است. نمونه‌های دیگری هم از این دست هست؛ برای مثال، ساکنان منطقه‌ای که در آن جا نیروگاه‌های هسته‌ای مستقر کرده‌اند نیز به طور فردی در معرض خطر حوادث محیط زیستی قرار دارند. بنابراین خطای آشکاری است اگر گمان کنیم که «حق به محیط زیست سالم»، تنها یک موضوع جمعی یا ایده‌ای کلی، مبهم و انتزاعی است.

تجربه‌های حقوقی یا رویه‌های قضایی که تا کنون در زمینه‌ی حق دسترسی به محیط زیست سالم بوده است هم نشان می‌دهد که هر چه زمان گذشته است؛ دادگاه‌ها یا مراجع قضایی کشورهای مختلف، به شکایت‌های فردی یا شخصی اهمیت بیشتری داده‌اند. هرچند در اغلب این موارد، دادگاه‌ها زیر عنوان خاص «حق دسترسی به محیط زیست سالم» حکمی صادر نکرده‌اند؛ اما با ربط دادن موضوع به «حق

حیات» یا «حق به سلامت و بهداشت»، راه را برای طرح شکایت‌های فردی یا جمعی از تضییع حقوق اولیه و تخریب محیط زیست باز کرده‌اند.¹⁶

با توضیح‌هایی که در بخش‌های بالا به آن‌ها اشاره شد به نظر می‌رسد که «حق دسترسی به محیط زیست سالم و امن»، بیش‌تر باید در زمره‌ی «حقوق نسل دوم» یا «حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی» طبقه‌بندی شود. واقعیت این است که حفاظت از محیط زیست، در سطحی کلان و ملی و درازمدت، مسئله‌ای عمومی و دولتی است. در سطح ملی، دولت‌ها مسئول تدوین و اجرای برنامه‌هایی هستند که به بهبود وضعیت محیط زیست می‌انجامد. در سطح منطقه‌ای و بین‌المللی هم دولت‌ها موظف هستند که با سایر کشورها همکاری‌های لازم و کارساز و موثری داشته باشند و از تمام ظرفیت‌های موجود در راستای اجرای تعهدنامه‌ها و استانداردهای معرفی شده استفاده کنند.

محیط زیست و کارکرد ایجابی و سلبی نهاد دولت

خروج دولت دونالد ترامپ از «توافق محیط زیستی پاریس»¹⁷ نشان داد که تا چه اندازه جهت‌گیری‌های اقتصادی قدرت‌های بزرگ در داخل، می‌تواند بر سرنوشت و کارایی یک موافقت‌نامه‌ی مهم محیط زیستی تاثیر گذارد.

پنهان نمی‌توان کرد دولت‌ها کماکان ناقضان اصلی پروتکل‌ها و استانداردهای حقوق بشری، از جمله محیط زیستی، هستند. اما آیا با استناد به این واقعیت حاکم، می‌توان خواهان عدم دخالت دولت‌ها در موضوع‌های مرتبط با محیط زیست شد؟ اگر دست دولت‌ها یا برنامه‌ریزهای دولتی از مسائل محیط زیستی کوتاه شود؛ آیا جای‌گزین مطمئن‌تری در دست داریم؟

¹⁶ در سال ۱۹۹۰ شکایتی از سوی بیش از شش هزار هلندی در اعتراض به استقرار موشک‌های کروز در خاک هلند مطرح شد که هرچند در نهایت بی‌نتیجه ماند؛ اما به مثابه‌ی آغاز روندی از ثبت شکایت فردی یا جمعی نسبت به تضییع «حق حیات و محیط زیست در «کمیته‌ی حقوق بشر» و سایر مراجع مشابه به حساب می‌رود.

¹⁷ Paris Climate Change Agreement (2015)

به نظر می‌رسد مسئله‌ی اصلی و محوری که پیش روی هست این است که چگونه می‌توان از «محیط زیست» یا «بنیان طبیعت»، در برابر همه‌ها یا تمایل «بازار» یا نظام اقتصاد سودمحور جهان محافظت کرد؟ پنهان نمی‌توان کرد که نظام اقتصادی و تولیدی جهان از یک سوی با مصرف بی‌حد و اندازه‌ی منابع طبیعی و از سوی دیگر با ترویج هرچه گسترده‌تر مصرف کالاهای تولید شده، در تقابلی مستقیم و آشکار با بنیان طبیعت و محیط زیست قرار دارد. روندی که دست‌کم چندین دهه است که دانشمندان و پژوهش‌گران اجتماعی نسبت به پیامدهای ویران‌گر آن هشدار می‌دهند.



گفته می‌شود که از هنگام انقلاب صنعتی، دمای متوسط کره‌ی زمین دو درجه گرم‌تر شده است. برآورد می‌شود که تنها ظرف همین چند دهه‌های آینده، زیر تاثیر مستقیم تغییرات آب و هوایی و گرمایش زمین، صدها میلیون نفر مجبور به مهاجرت خواهند شد. از خاورمیانه که بگذریم، تنها در منطقه‌ی صحرای آفریقا که هم‌اکنون بیش از ۱۰۰ میلیون نفر زندگی می‌کنند، بخش‌های بزرگی از جمعیت مجبور به ترک سرزمین‌هایشان خواهند شد. «سازمان ملل» [برآورد کرده است](#) که تا نیمه‌ی این قرن، بیش‌تر ۲۵۰ میلیون «پناجوی محیط‌زیستی»¹⁸ خواهیم داشت. بسیاری بر این باورند که سیل آوارمگان و پناجویان

¹⁸ Environmental refugee

محیط زیستی، خود به تنهایی قادر است که بزرگترین بحران اقتصادی و اجتماعی و امنیتی جهان بیانجامد.

در رابطه‌ی محیط زیست با حقوق بشر با مسئله‌ی محوری و عینی دیگری هم روبه‌رو هستیم؛ در واقع لازم است که «دست‌رسی محیط زیست سالم»، - به مثابه یک حق- از گزند «کالایی شدن» (Commodification) تمامی نیازهای انسانی مصون بماند. نباید اجازه دارد که «دست‌رسی به محیط زیست سالم» در دهه‌های آینده، به مانند «حق به سلامتی و بهداشت» یا «حق آموزش»، به کالایی برای فروش یا در انحصار ثروتمندان قرار گیرد.

به نظر می‌رسد که مواجهه با مسائلی از این دست، جز با میانجی‌گری قدرت‌هایی پیش‌رو با برنامه‌های اقتصادی-اجتماعی انسان‌محور، آن هم در سطحی فراملی و جهانی، امکان‌پذیر نخواهد بود. پنهان نمی‌توان کرد که در حال حاضر «سازمان ملل» یا نهادهای وابسته به آن، توان مواجهه با بحران‌های بزرگ اجتماعی، سیاسی و محیط زیستی را ندارند. روشن است که به نیروی قوی‌تر با توان تصمیم‌گیری و اجرایی مطمئن‌تری نیاز هست.

بدون همکاری‌های فراملی دولت‌های ملی و قدرتمند که قادر باشند جلوی زیاده‌خواهی نظام بازار بگیرند؛ امکان دست‌رسی همه‌گانی و بی‌تبعیض به «محیط زیست سالم و امن» وجود نخواهد داشت. بنابراین، در پاسخ به این پرسش که آیا حفظ بنیان طبیعت یا بهبود شرایط محیط زیستی انسان‌ها، در گرو تضعیف و عدم دخالت دولت‌ها است یا تقویت آن‌ها؟ با ملاحظاتی روشن باید گفت که در گرو تقویت یا روی کار آمدن دولت‌هایی است ضمن برخورداری از قدرت قانون‌گذاری، واجد حداقل وابسته‌گی به قدرت‌های اقتصادی باشند، از منافع عموم دفاع کنند و در راستای خیر جمعی و همه‌گانی برنامه‌ریزی کنند.

مسئله‌ای که نباید فراموش کرد این است که در نبود هیچ سازوکار مطلوب جهانی، هنوز این «نهاد دولت» است که در سطح ملی یا منطقه‌ای می‌تواند کارکردهای مثبتی داشته باشد. در واقع با میانجی‌گری دولت‌هایی با برنامه‌های اجتماعی و اقتصادی پیش‌رو، هنوز، دست‌کم در بخش‌هایی از جهان، می‌توان در برابر تعرض بی‌امان نظام بازار به محیط زیست ایستادگی کرد.

در این چهارچوب، این وظیفه‌ی جنبش‌های اجتماعی است که دولت‌ها را به طور دائم مسئول اجرای قوانین اساسی، عُرف‌ها و نیز تعهدات بین‌المللی کنند که علی‌الاصول ضامن حقوق فردی، جمعی و ارزش‌های حقوق بشری‌اند. به نظر می‌رسد که تنها از طریق تقویت جنبش‌های اجتماعی مستقل، آگاهی‌بخشی و در نهایت با میانجی‌گری قدرت‌های عمومی‌است که می‌توان به دست‌رسی همه‌گانی به «محیط زیستی سالم و امن»، به عنوان بخشی از مجموعه‌ی «حقوق بشر»، امید داشت.

● [منتشر شده در وب‌سایت «آسو»](#)