

دولت‌ها و حق دسترسی به محیط زیست سالم و امن

بهنام دارایی‌زاده

آیا می‌توان از «حق» برخورداری از محیط زیست سالم نام برد؟ آیا دسترسی به محیط زیست سالم و امن در زمره‌ی «حقوق بشر» طبقه‌بندی می‌شود؟ اگر چنین است، تأمین و تضمین این حق در گرو تقویت «نهاد دولت» است یا تضعیف آن؟

منابع قانونی حق دسترسی به محیط زیست سالم و امن

یک واقعیت این است که «حق برخورداری از محیط زیست سالم» در میان حقوق و آزادی‌هایی که در «اعلامیه‌ی جهانی حقوق بشر» در ۱۹۴۸ معرفی شده‌اند نیامده است. اگر به مفاد «اعلامیه‌ی جهانی حقوق بشر»، به مثابه‌ی سندی مادر و بنیادین در این زمینه، نگاهی گذرا هم کرده باشیم، متوجه می‌شویم که در آن‌جا هیچ صحبتی از «محیط زیست» نشده است. نه در متن نهایی این سند به وجود چنین حقی اشاره شده است و نه حتی در میان‌گفت‌وگوهای مقدماتی نمایندگان کشورهای مختلف سراغی از این حق طبیعی می‌توان گرفت. مهم‌تر آن‌که، حتی ۱۸ سال بعد نیز، یعنی هنگامی که سازمان ملل در سال ۱۹۶۶ کنوانسیون‌های نام‌آشنای حقوق «مدنی-سیاسی» و نیز حقوق «اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی» را تصویب کرد، باز هم 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 در تابستان سال ۱۹۷۲ بود که از «محیط زیست سالم» به عنوان یک «حق» نام برده شد. در همان ماده‌ی اول سند پایانی کنفرانس استکهلم آمده است که «انسان دارای حق بنیادین برخورداری از آزادی، برابری، و زندگی در محیط زیستی است که حیات شرافت‌مندانه‌ی او را همراه با رفاه تأمین کند...» در ماده‌ی دوم اعلامیه‌ی استکهلم، به لزوم نگاه‌داری از منابع طبیعی کره‌ی زمین، آب، هوا و زیست‌بوم زمین برای نسل‌های فعلی و آینده اشاره شده است. ده سال پس از اعلامیه‌ی استکهلم، منشور جهانی طبیعت 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 دیگری مفاد اصلی این سند را تکرار کرد. در این قطع‌نامه نیز آمده است که تمامی انسان‌ها حق زندگی در محیط زیست درخوری را دارند که سلامت و رفاه آن‌ها را تأمین 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 از همان دوره از سوی «سازمان ملل» در جریان بوده است. برای نمونه، در سال ۱۹۹۲ اعلامیه‌ی ریو تصویب شد، که هرچند به طور مستقیم از «دسترسی به محیط زیست سالم» به عنوان یک «حق» نام نمی‌برد، به لزوم حفظ محیط زیست و احترام به بنیان طبیعت در راستای توسعه‌ی کشورها اشاره می‌کند.

در کنار تمامی این تلاش‌ها وگردهمایی‌های جهانی و فراملی، تلاش‌های ملی یا منطقه‌ای هم در جریان بوده است. جالب است که بدانیم کشورهای آفریقایی پیش‌تاز شناسایی محیط زیست به عنوان یک «حق بشری» بوده‌اند. در منشور آفریقایی حقوق بشر و ملت‌ها، که در سال ۱۹۸۱ در نایروبی تصویب شد، آمده است که تمام ملت‌ها برای توسعه‌ی خود، محق به داشتن محیط زیستی رضایت‌بخش و شایسته هستند. در همین راستا، تلاش‌های منطقه‌ای دیگری نیز صورت گرفته است؛ برای مثال، هنگامی که پروتکل الحاقی منشور آمریکایی حقوق بشر در سال ۱۹۸۸ تصویب شد، تدوین‌کنندگان سند به طور روشن و مشخص به حق برخورداری از محیط زیست سالم و مسئولیت دولت‌ها در قبال آن اشاره کرده‌اند. در ماده‌ی ۱۱ این پیمان آمده است که دولت‌های عضو باید تلاش‌های خود را برای حفظ و نگهداری و بهبود وضعیت محیط زیست افزایش دهند.

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

یک. آیزایا برلین، 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؛ دسته‌ای از آزادی‌ها که او آن‌ها را «آزادی‌های منفی» می‌نامد شامل حقوق یا آزادی‌هایی می‌شوند که لازمه‌ی آن‌ها عدم مداخله‌ی مستقیم نهاد قدرت است. با این توضیح که، برای تحقق این دست از آزادی‌ها، هیچ نهاد یا مرجع قدرتی نباید 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 و مانعی ایجاد نکنند. اما در مقابل، دسته‌ی دیگری از حقوق و آزادی‌ها هست که در کلام آیزایا 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 پیش‌زمینه‌های عینی یا مادی بهره‌گیری از حقوق و آزادی‌ها هم تأمین شده باشد.

برای نمونه، این تنها کافی نیست که به شما گفته شود آزاد هستید 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 باید آن‌ها را با تخصیص بودجه و با رعایت احترام به ارزش‌های بنیادین حقوق بشر و اصل عدم تبعیض تأمین کنند. بدون فراهم بودن این زمینه‌های عینی، بهره‌گیری واقعی از این دست از حقوق و آزادی‌ها ممکن نیست. درست مانند

این است که به شما بگویند آزادی سفر یا رفت و آمد دارید و کسی هم مانع شما نخواهد شد؛ اما هزینه‌های مادی سفر آن قدر زیاد باشد که عملاً از این حق خود محروم شوید.

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

دو. با توضیحاتی 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 به این که بسیاری از پژوهشگران حقوق بشر، «حق برخورداری از محیط زیست سالم» را در کنار «حق برخورداری از صلح» یا «حق برخورداری از توسعه»، در زمره‌ی «حقوق نسل سوم» (یا آنچه که در اصطلاح «حقوق همبستگی» می‌نامند) طبقه‌بندی می‌کنند.

بارزترین ویژگی حقوق موسوم به «نسل سوم» این است که این دست از حقوق و آزادی‌ها «جمعی» هستند، یا به سرنوشت مشترک یک ملت گره خورده‌اند، مانند «حق تعیین سرنوشت». اما مسئله‌ی دیگری هم در میان است؛ واقعیت این است که «حق برخورداری از محیط زیست سالم» تنها جنبه‌ی جمعی یا گروهی ندارد. «محیط زیست» با حق زندگی یا حیات عینی و هرروزه‌ی انسان‌ها (به ویژه آن‌هایی که در مناطق بحرانی کره‌ی زمین زندگی می‌کنند) سر و کار دارد. برای مثال، تک‌تک انسان‌هایی که در اطراف تالاب‌ها و دریاچه‌های در حال خشک شدن زندگی می‌کنند از وضعیت بومی منطقه‌شان به طور «فردی و شخصی» آسیب می‌بینند. پنهان نمی‌توان کرد که، شرایط مادی زندگی این مردم مستقیماً زیر تاثیر شرایط زیست‌بومی منطقه است.

«حق برخورداری از 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 آن‌جا 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 برخورداری از محیط زیست سالم» تنها یک موضوع جمعی یا ایده‌ای کلی و 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 هرچه زمان گذشته است، دادگاه‌ها یا مراجع قضایی کشورهای مختلف به شکایت‌های فردی یا شخصی اهمیت بیشتری داده‌اند. 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 برخورداری از سلامت و بهداشت»، راه را برای طرح شکایت‌های فردی یا جمعی از تضييع حقوق اولیه و تخریب محیط زیست باز کرده‌اند.

با توضیحاتی 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 مؤثری 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» نشان داد که تا چه اندازه جهت‌گیری‌های اقتصادی قدرت‌های بزرگ در داخل کشورهاشان می‌تواند بر سرنوشت و کارایی یک موافقت‌نامه‌ی مهم محیط زیستی در سطح بین‌المللی تأثیر گذارد. پنهان نمی‌توان کرد که 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 برنامه‌ریزی‌های دولتی از مسائل محیط زیستی کوتاه شود، آیا جایگزین مطمئن‌تری در دست داریم؟

به نظر می‌رسد مسئله‌ی اصلی و محوری که پیش روی ماست این است که چگونه می‌توان از «محیط زیست» یا «بنیان طبیعت» در برابر هجمه‌ها 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 تولیدشده، در تقابلی مستقیم و آشکار با بنیان طبیعت و محیط زیست قرار دارد - روندی که دست کم 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 دهه‌ی آینده، زیر تأثیر 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 از ۲۵۰ میلیون «پناهجوی محیط زیستی» خواهیم داشت. بسیاری بر این باورند که سیل آوارگان و پناهجویان محیط زیستی، خود به تنهایی قادر است به ایجاد 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 به محیط زیست سالم»، به عنوان یک حق، از گزند «کالایی شدن» تمامی نیازهای انسانی مصون بماند. نباید اجازه دارد که «دسترسی به محیط زیست سالم» در دهه‌های آینده، مانند «حق برخورداری از سلامت و بهداشت» یا «حق آموزش»، به کالایی برای فروش تبدیل شود 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 را بگیرند، امکان دسترسی همگانی 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 کارآمدن دولت‌هایی است که ضمن برخورداری از قدرت قانون‌گذاری، واجد حداقل وابستگی به قدرت‌های اقتصادی باشند، از منافع عموم دفاع کنند، و در راستای خیر جمعی و همگانی 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 دولت‌های برخوردار از 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 و نیز تعهدات بین‌المللی کنند، قوانین و تعهداتی که اصولاً ضامن حقوق فردی و جمعی و ارزش‌های حقوق بشری‌اند. به نظر می‌رسد که تنها از طریق تقویت جنبش‌های اجتماعی مستقل، آگاهی‌بخشی، و در نهایت با میانجی‌گری قدرت‌های عمومی است که می‌توان به دسترسی همگانی به «محیط زیست سالم و امن»، به عنوان بخشی از مجموعه‌ی «حقوق بشر»، امید داشت.