

## بررسی محتوای اصل مشارکت در حقوق بین الملل محیط زیست<sup>۱</sup>

دکتر محمدحسین رضانی قوام آبادی ramazanighavam@yahoo.com

استادیار دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی

تاریخ دریافت: ۸۸/۸/۱۳ تاریخ پذیرش نهایی: ۸۸/۱۰/۳۰

### چکیده

اصل مشارکت یکی از اصول کلیدی حقوق بین الملل محیط زیست محسوب می شود و نقشی مهم در مردم سالاری مشارکتی در این حوزه بازی می کند. یکی از راه حل های جبران کاستی های حقوق بین الملل به ویژه مربوط به مشارکت همه بازیگران چون شهروندان و سازمان های غیردولتی است. اعلامیه ریو و دستور کار ۲۱ و کنوانسیون آرهوس بیش از دیگر اسناد بر مردم سالاری مشارکتی و تحکیم نقش گروه های عمده اجتماعی در تحقق اهداف، سیاست ها و روش های اجرایی در مورد محیط زیست تأکید دارند. تحقق این اصل نیازمند وجود مؤلفه هایی چون حق دسترسی به اطلاعات زیست محیطی، مشارکت عموم در فرایند تصمیم سازی و تصمیم گیری و دسترسی و توسل به مراجع اداری و قضائی است که در این تحقیق ضمن بررسی نقش حیاتی این اصل در حقوق بین الملل محیط زیست به تجزیه و تحلیل مؤلفه های مذکور خواهیم پرداخت.

**واژگان کلیدی:** اصل مشارکت، حقوق بین الملل محیط زیست، کنوانسیون آرهوس، دسترسی به اطلاعات، تصمیم سازی، حق دسترسی به مراجع اداری و قضائی.

۱. در اینجا لازم می دانم از حسن همکاری معاونت پژوهشی و فناوری دانشگاه شهید بهشتی به سبب حمایت و تأمین مالی اجرای این طرح پژوهشی تشکر و قدردانی خود را ابراز کنم.

«قانون بیان اراده عموم است. همه شهروندان حق دارند شخصاً یا توسط نمایندگان خود، در وضع قوانین مشارکت کنند.»

### ماده ۶ اعلامیه حقوق بشر و

#### شهروند

۲۶ اوت ۱۷۸۹

امروزه حفاظت از محیط زیست یکی از مهمترین دغدغه‌های جامعه بین‌المللی محسوب می‌شود. تنوع اسناد زیست‌محیطی در سطح ملی، منطقه‌ای و بین‌المللی گویای اهمیت حفاظت از آن است. صرف نظر از مباحث فلسفی و اخلاقی مرتبط با محیط زیست از دو دیدگاه زیست‌محوری و انسان‌محوری، چگونه می‌توان از محیط زیست حفاظت مؤثرتری به عمل آورد؟ نقش حقوق بین‌الملل محیط زیست چیست؟ آیا مقررات این رشته از حقوق بین‌الملل به پاسخگویی به مشکلات کنونی محیط زیست قادر است؟ آیا باید همچنان مثل گذشته از سنت وستفالیایی پیروی کرد و افراد و نهادهای جامعه مدنی را در حاشیه حقوق بین‌الملل قرار داد یا برعکس به ایشان نقش داد و از مشارکت آنها در حل مشکلات جامعه بین‌المللی استفاده کرد؟ آیا برای حفاظت از محیط زیست می‌توان از مشارکت بازیگران غیردولتی در حقوق بین‌الملل محیط زیست بهره برد؟ تمام این پرسش‌ها به سبب ماهیت بین‌الدولی بودن حقوق بین‌الملل است؛ زیرا حقوق بین‌الملل از آغاز پیدایش، همواره بر مدار اراده دولت‌ها گردیده و تاروپود اصلی حقوق موضوعه بین‌المللی با اراده دولت‌ها به‌ویژه دولت‌های قدرتمند تنیده شده است. به دیگر سخن، در حقوق بین‌الملل سنتی و مدرن، دموکراسی (اراده اکثریت دولت‌ها و اراده اکثریت مردم کره زمین) سهم بایسته‌ای را در شکل‌گیری و نظارت بر اجرای قواعد نداشته و این حقوق به ندرت در زمینه عبارت آغازین منشور ملل متحد گام برداشته است. در واقع این منشور ضمن پرهیز از به کار بردن واژه «طرفین معظم متعهد» که در غالب معاهدات بین‌المللی مرسوم است، واژه «ما، مردم ملل متحد...» را اختیار کرده است. چگونگی نگارش مزبور گویای ترسیم القائنات دموکراتیک و بلندپروازانه‌ای است که تدوین‌کنندگان منشور مد نظر قرار داده بودند. (COT, PELLET et FORTEAU, 2005, vol. I, p. 288). حقوق بین‌الملل یا بهتر است بگوییم حقوق بین‌الدول، حقوقی است که در اصل به وسیله دولت‌ها و برای دولت‌ها تنظیم شده است. ماهیت این حقوق به گونه‌ای است

که آن را از حقوق داخلی منفک می‌سازد. حقوق داخلی مبتنی بر رابطه تبعیت است؛ یعنی اینکه در این نظام واضعان و تابعان مقررات مختلف هستند و در صورت وضع یک قانون توسط فرادست (پارلمان) باید در جامعه به مرحله اجرا گذاشته شود و در این صورت هیچ کس نمی‌تواند از مقررات تصویب شده سرپیچی کند، اما در حقوق بین‌الملل به این صورت نیست زیرا در این نظام واضعان و تابعان مقررات مشترک هستند و اجرای مؤثر مقررات بین‌المللی منوط به همکاری میان دولت‌هاست چه اینکه در این حقوق اصل بر برابری دولت‌هاست و رضایت ایشان نقشی تعیین‌کننده در متعهد شدن آنان نسبت به اسناد بین‌المللی و حضور در پیشگاه مراجع بین‌المللی دارد. با این اوصاف ما با دو نظام کاملاً متفاوت که در یکی رابطه طولی وجود دارد و در دیگری رابطه عرضی حکمفرماست. پس حقوق بین‌الملل فاقد مراجع قانونگذاری، اجرایی و قضائی شبیه به حقوق داخلی است.

جهانی شدن از جمله عواملی است که به‌طور کلی بر مفاهیم و پدیده‌های اطراف خود اثری بسیار مهم گذاشته است. در این میان انحصاری بودن حاکمیت سنتی دولت‌ها، که به معنای یکی از مفاهیم کلیدی حقوق بین‌الملل است از این امر مستثنا نبوده و به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم در قالب تحولات اخیر جامعه بین‌المللی تحت الشعاع جهانی شدن قرار گرفته است. علاوه بر پدیده بالا باید از توسعه و ارتقای موازین حقوق بشر در جهان یاد کرد که در صدد ایجاد بستری مناسب برای رعایت حقوق اساسی و آزادی‌های بنیادین بشر و تقویت حکومت قانون است. حال با توجه به جوان بودن حقوق بین‌الملل محیط زیست باید دید که چقدر این رشته از حقوق بین‌الملل تحت تأثیر تحولات اخیر قرار گرفته است؟ شناسایی حق بر محیط زیست به منزله یکی از مصادیق حقوق بشر در اسناد مختلف بین‌المللی و در قوانین اساسی بسیاری از کشورها مبین تحولات بنیادینی است که در این عرصه ایجاد شده است. در کنار این تحولات باید به ظهور اصولی چون اصل پیشگیری، اصل احتیاط، اصل آلوده ساز - پرداخت‌کننده، اصل مشارکت و غیره اشاره کرد که تار و پود اساسی این رشته را تشکیل می‌دهد. در میان این اصول، اصل مشارکت جایگاه والایی دارد و نقشی مهم در مردم‌سالاری مشارکتی در زمینه محیط زیست بازی می‌کند. از آنجا که ماهیت محیط زیست به گونه‌ای است که اجرا و نظارت بر مقررات آن مستلزم مشارکت همه بازیگران است، ما در این رشته از حقوق بین‌الملل شاهد تنوع متولیان حفظ محیط زیست در قالب اصل مشارکت هستیم. اعلامیه ریو و دستور کار ۲۱ بیش از دیگر اسناد، متضمن عناصری است که سبب تقویت مردم‌سالاری مشارکتی و تحکیم نقش گروه‌های عمده اجتماعی در تحقق اهداف، سیاست‌ها و راه‌کارهای اجرایی در مورد محیط زیست می‌شود. تحقق اصل مشارکت مستلزم

مؤلفه‌های این اصل یعنی حق دسترسی به اطلاعات زیست محیطی، مشارکت عموم در فرایند تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری و دسترسی و توسل به مراجع اداری و قضائی در حوزه محیط زیست است.

بنابراین تنها تشریح اصل مشارکت و محتوای آن در حقوق بین‌الملل محیط زیست در دستور کار این تحقیق قرار دارد و به اجرای این اصل پرداخته نمی‌شود. به همین دلیل در ابتدا به موضوع شناسایی و توصیف اصل مشارکت (فصل اول) پرداخته و در ادامه ضمن بررسی آن در اسناد مختلف بین‌المللی در حوزه محیط زیست، به مؤلفه‌های گوناگون اصل مزبور یعنی حق دسترسی به اطلاعات زیست محیطی (فصل دوم)، مشارکت عموم در فرایند تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری (فصل سوم) و دسترسی و توسل به مراجع اداری و قضائی در حوزه محیط زیست (فصل چهارم) اشاره خواهیم کرد تا از این طریق به جایگاه هر یک از آنها و نقش حیاتی‌ای، که این اصل در حقوق بین‌الملل محیط زیست بازی می‌کند، پی ببریم.

#### فصل اول: شناسایی و توصیف اصل مشارکت

در علم حقوق واژه اصل معانی گوناگونی دارد؛ در یکجا به منزله اصلی فراحقوقی و به معنی علت یا منبع اولیه قواعد است. همانند اصل وفای به عهد (KELSEN, 1999, p. 314) که به منزله منبع اولیه و الزام آور هنجارهای ناشی از یک موافقت‌نامه است، ولی در جای دیگر بیان‌کننده اصولی است که می‌توانند ترکیبی از اصول حقوق موجود (Lex Lata) و اصول حقوق آرزویی (Lege Ferenda) باشند که توسط اعلامیه‌هایی چون اعلامیه استکهلم یا ریو پیش‌بینی می‌شود. این اصول در حقوق بین‌الملل محیط زیست جایگاهی ویژه و کثرت و تنوع گوناگونی دارد. یکی از وجوه ممیزه حقوق بین‌الملل محیط زیست از دیگر رشته‌های حقوق بین‌الملل، وجود اصول عدیده مبهم و غیرالزام آور در این شاخه از حقوق است و به قول آقای موريس کامتو «احصاء کامل تمام اصول جدید ایجادشده با توسعه اخیر حقوق بین‌الملل محیط زیست خیلی مشکل خواهد بود.» (KAMTO, 1993/1, p. 14-15) شاید علت این امر از ماهیت خود حقوق بین‌الملل محیط زیست ناشی گردد، چه اینکه این رشته به طور کلی فاقد یک ضمانت اجرای قوی است و به همین دلیل این رشته مکانی مناسب برای ظهور و بروز اصول گوناگون است. در اساس در عالم حقوق، ایجاد یک هنجار تابع عواملی مختلف است که هر یک از این عوامل نقشی مهم در تعیین اقتدار آن هنجار بازی می‌کنند. روش و قالب ایجاد هنجار و مرجع ایجادکننده آن می‌تواند قدرت الزام آور هنجار مزبور را نسبت به مخاطبانش معین کند.

پس با این اوصاف باید به چند موضوع توجه کرد: نخست اصل مشارکت به وسیله چه مرجعی تنظیم شده و دوم به چه شیوه‌ای و در چه قالبی شکل گرفته است؟ آنچه که از این منظر مهم می‌نماید این است که باید بین شکل و صورت<sup>۱</sup> و محتوا<sup>۲</sup> تفکیک قائل شد، زیرا مطابق این تفکیک تنها اصول مندرج در کنوانسیون‌ها، هنجار حقوقی بوده و قدرت الزامی برای ایجاد کنندگان آن دارد و اصولی که در اعلامیه‌ها آمده به‌طور عموم فاقد ارزش حقوقی است.

مشارکت یکی از اصول مهم حقوق بین‌الملل محیط زیست است که در اعلامیه ریو ۱۹۹۲ پیش‌بینی شده است. این اصل به‌طور صریح در اعلامیه استکهلم پیش‌بینی نشده است، ولی در مقابل، اعلامیه مزبور به حق بر محیط زیست سالم می‌پردازد که به نظر اغلب حقوقدانان این اصل وسیله‌ای برای اجرای حق بر محیط زیست سالم است، اما اعلامیه ریو اصل مشارکت را بدین صورت در اصل ۱۰ خود پیش‌بینی کرده است: «بهرتر است مسائل مربوط به محیط زیست با مشارکت همه شهروندان ذی‌ربط در سطحی مطلوب بررسی گردد، در سطح ملی هر فرد باید کاملاً به اطلاعاتی که مقامات عمومی در مورد محیط زیست در اختیار دارند از جمله اطلاعات مربوط به مواد و فعالیت‌های خطرناک در منطقه، دسترسی داشته باشد و در روند اتخاذ تصمیمات مشارکت نماید. دولت‌ها باید با دادن اطلاعات به مردم، حساسیت و مشارکت عموم را تسهیل و تشویق نمایند. دسترسی و دسترسی مؤثر به اقدامات و مراجع قضائی و اداری، از جمله مجازات و جبران خسارت، باید تضمین گردد.»

همان‌طور که از نامش پیداست این اصل در قالب یک اعلامیه و در پایان کنفرانس بین‌المللی ریو به تصویب رسید که زیر نظر مجمع عمومی سازمان ملل متحد تشکیل شد. اولین چیزی که در این زمینه به ذهن متبادر می‌شود این است که اسناد مصوب مجمع عمومی سازمان ملل متحد به‌طور عموم ضمانت اجرایی لازم ندارند و بیشتر جنبه توصیه و ناظر به اعلام وجود آن اصل یا اصول است. توصیف این اسناد با عنوان اعلامیه توسط مجمع عمومی به منظور تأکید بر اهمیت سیاسی و هنجاری مسائل مهم جهانی می‌باشد. در اساس محتوای اعلامیه‌ها آثار حقوقی الزام‌آور همانند دیگر اسناد بین‌المللی ندارد و به زعم بیشتر آموزه‌های حقوقی مفاد این اعلامیه‌ها جزء حقوق قوام نیافته یا *soft law* است. هرچند که اعلامیه‌های استکهلم و ریو جملگی جزء اسناد حقوقی الزام‌آور محسوب نمی‌شوند، ولی مبین ظهور اصولی هستند که در عملکرد دولت‌ها به آن توجه شده است و مبانی شکل‌گیری دیگر کنوانسیون‌های بین‌المللی زیست‌محیطی را شکل می‌دهند.

1. instrumentum
2. negotium

بعضی از حقوق‌دانان در تحلیل ارزش حقوقی «حقوق اعلامی» بر این عقیده هستند که این حقوق نقشی مهم در فرایند شکل‌گیری قواعد عرفی دارد، زیرا اعلامیه، رویه در حال شکل‌گیری را تحکیم و با یک روش خیلی مرسوم و در قالب اعلامیه در صدد حمایت از رویه مزبور است. (DUPUY, R.-J., 1979, 175)

از این منظر می‌توان ادعا کرد که اصل مشارکت جنبه اعلامی دارد، زیرا قالب حقوقی‌ای که این اصل در آن نضج گرفته است در بردارنده حقوق اعلامی است. تدوین مقررات در قالب اعلامیه و دیگر اسناد غیرالزام‌آور، بستری مناسب برای بروز حقوق قوام‌نیافته ایجاد می‌کند و در درازمدت سبب توسعه حقوق بین‌الملل می‌شود. بیشتر اصول حقوق بین‌الملل محیط زیست از جمله اصل مشارکت در قالب اعلامیه شکل گرفته‌اند و به همین دلیل این رشته از حقوق بین‌الملل محیطی مناسب برای حقوق قوام‌نیافته فراهم می‌کند. حقوق قوام‌نیافته شرایطی برای توسعه حقوق قوام‌یافته یا *Hard law* در قلمروهایی که این حقوق پیشرفتی نداشته، فراهم کرده است و سبب توسعه حقوق بین‌الملل محیط زیست نیز می‌شود. اصولی مختلف چون اصل پیشگیری، اصل احتیاط، اصل آلوده‌ساز - پرداخت‌کننده و اصل استفاده غیرزیانبار از سرزمین و غیره در حقوق بین‌الملل محیط زیست وجود دارد، ولی همه آنها مقام و منزلتی یکسان ندارند. بعضی از اصول چون اصل استفاده غیرزیانبار از سرزمین به سبب تکرار آن در اسناد گوناگون و شناسایی و تأیید آن توسط مراجع داوری و دادگستری بین‌المللی جنبه عرفی پیدا کرده است که در این صورت دیگر نمی‌توان این اصل را با اصول حقوق بین‌الملل محیط زیست دیگر مقایسه کرد. (رمضانی قوام آبادی، ۱۳۸۶، ۵۷-۷۴)

بنابراین اصل مشارکت را نمی‌توان با اصل استفاده غیرزیانبار از سرزمین مقایسه کرد، زیرا با وجود شناسایی این اصل در اسناد مختلف بین‌المللی و منطقه‌ای هنوز به صورت قاعده عرفی در نیامده است. با وجود اینکه این اصل به صورت کلی به منزله یکی از اصول عرفی حقوق بین‌الملل محیط زیست شناسایی گردیده است، اما شاید بتوان ادعا کرد که برخی از عناصر یا مؤلفه‌های آن در نظام حقوق بین‌المللی بشر به عنوان تعهدات تعلیق‌ناپذیر (بنیادین) در نظر گرفته می‌شود که بی‌تردید واجد ویژگی عرفی است.

بعد از بررسی اجمالی اصل مشارکت، شناخت مؤلفه‌های این اصل و شناسایی آنها در اسناد بین‌المللی محیط زیستی مهم و اساسی است. مؤلفه‌های اصل مشارکت به حق دسترسی به اطلاعات زیست‌محیطی و مشارکت عموم در فرایند تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری و دسترسی و توسل به مراجع اداری و قضائی در حوزه محیط زیست تقسیم می‌شود. به دلیل اهمیت این مؤلفه‌ها برای

تحقق اصل مشارکت زیست محیطی، در قسمت بعد به طور مبسوط به تحلیل هر یک از این مؤلفه‌ها می‌پردازیم.

### فصل دوم) حق دسترسی به اطلاعات زیست محیطی

دسترسی عموم به اطلاعات و مشارکت آنها تنها مختص به مقررات گذاری در حوزه محیط زیست نمی‌شود، بلکه این حق، قبل از هر چیز موضوعی مربوط به دولت و شهروندان است که در کل نظام‌های مردم‌سالار وجود دارد. در اینجا موضوع اطلاع‌رسانی و اطلاعات و مشارکت شهروندان بیش از هر چیز اهمیت دارد، زیرا با مشارکت ایشان در اتخاذ تصمیمات، بستری مناسب برای شفاف‌سازی، به زمامداری یا به طور کلی برپایی مردم‌سالاری فراهم می‌شود. از طرف دیگر رعایت این حق برای شهروندان مبین توجه دولتمردان به کثرت‌گرایی و اشتراک مساعی مردم در اداره امور کشور و حق تعیین سرنوشت‌شان است.

توسعه حق دسترسی شهروندان به اطلاعات و مشارکت ایشان در اتخاذ تصمیمات مربوط به مسایل زیست محیطی اهمیت بسیاری دارد، زیرا دسترسی به داده‌های زیست محیطی و مشارکت آنها در فرایند تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری متضمن آثاری مستقیم بر آنان خواهد بود.

به طور کلی از نظر مفهومی حق دسترسی به اطلاعات زیست محیطی به دو صورت متصور است: الف) حق دسترسی به اطلاعات زیست محیطی به معنای مضیق کلمه در واقع همان آزادی جستجوی اطلاعات است. مطابق این تفسیر مقامات صالح، اطلاعات درخواست شده را بنا به تقاضای اشخاص حقیقی یا حقوقی در اختیارشان قرار می‌دهند. در واقع این نوع اطلاع‌رسانی جنبه انفعالی دارد زیرا مقامات عمومی ذی‌ربط با توجه به درخواست ارائه شده توسط اشخاص حقیقی یا حقوقی اقدام به اطلاع‌رسانی می‌کنند به عبارت دیگر این مقامات در ابتدا هیچ گونه اطلاعاتی در اختیار افراد قرار نمی‌دهند مگر اینکه درخواست قبلی و اولیه‌ای وجود داشته باشد. برای مثال یک سازمان غیردولتی مدافع محیط زیست می‌تواند اطلاعات لازم در خصوص اجرای فلان طرح عمرانی (سدسازی یا ایجاد یک بزرگراه) را از مقامات صالح در آن حوزه درخواست نماید. در این صورت مقامات عمومی موظف به اطلاع‌رسانی و پاسخ به سازمان مربوط هستند، مگر اینکه اطلاعات درخواست شده جزء استثنائات وارد بر حق بر اطلاعات باشد که در این صورت از اطلاع‌رسانی خودداری می‌شود.

ب) حق دسترسی به اطلاعات زیست محیطی به معنای وسیع کلمه در واقع همان حق دسترسی به اطلاعات یا حق دریافت اطلاعات است. در اینجا از اطلاع‌رسانی فعال صحبت می‌شود؛ یعنی

اینکه مقامات صالح اداری بنا به ابتکار خود اقدام به اطلاع‌رسانی می‌کنند و احتیاجی به درخواست اشخاص حقیقی و حقوقی ندارند. به عبارت دیگر، هر شهروند حق دریافت اطلاعات مربوط به محیط زیست خود را دارد بدون اینکه نیاز به درخواست قبلی و اولیه داشته باشد. برای مثال اطلاع‌رسانی به شناگران توسط مقامات ذی‌صلاح در خصوص کیفیت آب فلان دریاچه.

در پهنه اروپا، حق دسترسی به اطلاعات رشد بسیار زیادی داشته است و در زمینه ماده ۱۰ کنوانسیون اروپایی حقوق بشر چنین مقرر می‌دارد: «هر شخصی حق آزادی بیان دارد. این حق شامل آزادی دریافت یا ارسال اطلاعات یا عقاید بدون مداخله مقامات عمومی و بدون ملاحظات مرزی اعمال می‌شود.» بنابراین، ماده ۱۰ با به کارگیری واژه کلی «آزادی بیان»، آزادی عقیده و آزادی اطلاعات را تضمین و موجبات تحقق یکی از حقوق بنیادین فرد را فراهم می‌کند، ولی شایان ذکر است که این ماده به طور مستقیم به حق دسترسی به اطلاعات زیست‌محیطی اشاره‌ای نمی‌کند، ولی دیوان اروپایی حقوق بشر با تفاسیر پویای خود از این ماده در قضایای مختلف چون لوپز اوسترا و ماریا گرا<sup>۱</sup> (به روش غیرمستقیم به حق بر محیط زیست توجه و از آن حمایت کرده است). (ویژه، ۱۳۸۵، ۷۷-۸۶).

به طور کلی در حوزه محیط زیست اقداماتی گوناگون برای تحقق اهداف مربوط به مشارکت شهروندان در دسترسی به اطلاعات زیست‌محیطی صورت گرفته است که می‌توان به اصل ۱۰ اعلامیه ریو، دستورالعمل‌های صادرشده در چهارچوب اتحادیه اروپا و کنوانسیون آرهوس اشاره کرد. البته لازم به ذکر است که اعلامیه استکهلم نیز در اصل ۲۰ خود به طور کلی به موضوع تشویق و تسهیل و جریان آزادانه تازه‌ترین اطلاعات و انتقال تجربیات برای حل مسائل محیط زیست توجه می‌نماید، ولی این امر به تدریج در اسناد بعدی روشن و واضح‌تر می‌گردد. بنابراین برای روشن شدن حق دسترسی آزاد به اطلاعات زیست‌محیطی این موضوع را در قالب اسناد مذکور مطالعه می‌نماییم.

#### ۱. اصل ۱۰ اعلامیه ریو زیربنای حق دسترسی به اطلاعات زیست‌محیطی و مشارکت سبز شهروندان

در صدر اصل ۱۰ اعلامیه ریو ضمن تأکید بر مشارکت همه شهروندان به حق دسترسی‌شان به اطلاعات زیست‌محیطی اشاره می‌شود. این اصل اشعار می‌دارد که: «... در سطح ملی هر فرد باید کاملاً به اطلاعاتی که مقامات عمومی در مورد محیط زیست در اختیار دارند [...] دسترسی داشته

1. Arrêts Lopez/Ostra c. Espagne du 9 décembre 1994 et Anna Maria Guerra et autres c. Italie du 19 février 1998.



باشد و در روند اتخاذ تصمیمات مشارکت نمایند. دولت‌ها باید با دادن اطلاعات به مردم، حساسیت و مشارکت عموم را تسهیل و تشویق نمایند.

این اصل با محدود کردن مشارکت به سطح ملی آن، حق بر اطلاعات برای عموم و تکلیف دولت و مقامات عمومی به دادن اطلاعات را پیش‌بینی می‌کند. اصل فوق به واژه «فرد» اشاره می‌کند و تابعیت وی را مطرح نمی‌کند؛ به عبارت دیگر تابعیت فرد هیچ مداخله‌ای در دسترسی و داشتن یا نداشتن اطلاعات ندارد. پس داشتن تابعیت کشور محل اقامت یا کشور محل درخواست اطلاعات موجبی برای رفتار تبعیض آمیز در بهره‌مند بودن یا نبودن از اطلاعات نمی‌شود.

به ضرورت دسترسی به اطلاعات زیست‌محیطی به شکل‌های گوناگون در اسناد بین‌المللی دیگر نیز تأکید شده است که از آن جمله می‌توان به کنوانسیون لوگانو ۱۹۹۳ و کنوانسیون پاریس ۱۹۹۲ اشاره کرد. در کنوانسیون لوگانو، که زیر نظر شورای اروپا تنظیم شده است، مسئولیت مدنی برای خسارت‌های ناشی از فعالیت‌های خطرناک برای محیط زیست پیش‌بینی شده است. نوآوری کنوانسیون لوگانو در این است که سند مزبور در پی تضمین جبران خسارت‌های ناشی از فعالیت‌های خطرناک به محیط زیست و تعهد دولت‌های مربوط به دادن اطلاعات لازم بنا به درخواست اشخاص زیان‌دیده حوادث ناشی از فعالیت‌های خطرناک برای حفاظت از محیط زیست می‌باشاست. کنوانسیون پاریس مربوط به حفاظت از مناطق دریایی آتلانتیک شمال شرقی در این خصوص تصریح بیشتری دارد و ماده ۹ خود را به حق دسترسی به اطلاعات اختصاص داده است. درخصوص دسترسی به اطلاعات، این کنوانسیون سه ویژگی بارز دارد:

الف) تعریف موسع از اطلاعات، ب) نیاز نداشتن به وجود نفع و اثبات آن برای درخواست اطلاعات، ج) مستدل بودن رد درخواست اطلاعات. با ارائه تعریفی موسع از اطلاعات می‌توان به اشکال مختلف اطلاعات توجه نموده و دامنه شمول کنوانسیون را توسعه دهیم. دومین خصیصه این کنوانسیون که در واقع مبین حق واقعی دسترسی به اطلاعات محسوب می‌شود، همان احتیاج نداشتن به وجود نفع متقاضی اطلاعات و اثبات این نفع توسط وی است. تنها محدودیت وارد بر حق مزبور معقول بودن تقاضاست، زیرا در صورت سوء استفاده از آن حق به درخواست متقاضی ترتیب اثر داده نمی‌شود. برای مثال در صورتی که متقاضی اطلاعاتی واحد را به دفعات درخواست نماید در این صورت تقاضای وی رد می‌شود. در ضمن کنوانسیون با ذکر یکسری از محدودیت‌ها چون امنیت عمومی، اسرار تجاری و صنعتی، داده‌های شخصی و غیره مانع اعمال حق دسترسی به اطلاعات می‌شود.

حق دسترسی به اطلاعات به غیر از کنوانسیون‌های فوق در دیگر اسناد بین‌المللی نیز پیش‌بینی شده است که به تدریج کامل و محتوای این حق را مشخص کرده‌اند که از آن جمله می‌توان به کنوانسیون آرهوس اشاره کرد.

## ۲. حق دسترسی به اطلاعات زیست‌محیطی در حقوق اروپایی

درخصوص حق بر اطلاعات حقوق جامعه اروپا (اتحادیه اروپا) نقش مؤثری ایفا کرده است، بنابراین به این منظور به‌طور مفصل به تشریح مقررات اروپایی در حوزه دسترسی به اطلاعات به‌طور کلی و دسترسی به اطلاعات زیست‌محیطی می‌پردازیم.

معاهده آمستردام در دوم اکتبر ۱۹۹۷ به امضای دولت‌های عضو رسیده و از اول می ۱۹۹۹ اجرایی شده است. هدف اصلی از ایجاد این معاهده، فراهم کردن شرایط و نهادهای لازم برای مقابله با مشکلات پیش روی اتحادیه اروپاست. در این زمینه ماده ۲۵۵ (a) ۱۹۱ سابق معاهده آمستردام مقرر می‌دارد:

۱. هر شهروند اتحادیه و هر شخص حقیقی یا حقوقی مقیم یا دارای اقامتگاه در یکی از دولت‌های عضو، با توجه به اصول و شرایط مندرج در بندهای ۲ و ۳، حق دسترسی به اسناد پارلمان اروپا، شورا و کمیسیون را دارد.

۲. اصول کلی و محدودیت‌هایی که، به علت منافع عمومی یا خصوصی بر اجرای حق دسترسی به اسناد حاکم است، توسط شورا بنا بر آیین مندرج در ماده ۲۵۱ دو سال بعد از اجرایی شدن معاهده آمستردام، تعیین می‌شود.

۳. هر یک از نهادهای ذکر شده در بالا، در آیین‌نامه داخلی خود مقرراتی ویژه درباره دسترسی به این اسناد تهیه می‌کنند.»

حق دسترسی به اسناد مندرج در این ماده به هیچ وجه محدود به شهروندان نمی‌شود، زیرا با به کار بردن حرف ربط «و» این حق به اشخاص مقیم و دارای اقامتگاه نیز تسری داده شده است، اما در حقوق اروپایی حق بر اطلاعات و دسترسی به آن به این سند محدود نمی‌شود، بلکه اسناد متعدد دیگری نیز وجود دارد که به آن در چهارچوب آن موضوع اطلاعات زیست‌محیطی و دسترسی به آن به‌طور خاص توجه شده است. دستور العمل ۹۰/۳۱۳ مورخ ۷ ژوئن ۱۹۹۰ یکی از اسناد مهم در

این حوزه است. البته لازم به ذکر است که قبل از این دستور العمل، دستورالعمل‌های زیادی<sup>۱</sup> به تصویب رسیده است که به موضوع دسترسی به اطلاعات می‌پردازد. مبنای دستور العمل ۹۰/۳۱۳، ماده S ۱۳۰ معاهده جوامع اقتصادی اروپا بوده و مبین نوعی فاصله‌گیری از سنت محرمانه‌گرایی اداری در دولت‌های عضو است. البته لازم به ذکر است که حادثه انفجار راکتور اتمی چرنوبیل در سال ۱۹۸۶ در شکل‌گیری این دستورالعمل بی‌تأثیر نبوده است. آنچه که در اینجا برای ما اهمیت دارد محتوای این دستورالعمل است، زیرا مفاد آن به تدریج در قالب یک کنوانسیون با عنوان کنوانسیون آرهوس متجلی می‌شود.

این دستور العمل در صدد هماهنگ کردن حقوق ملی در زمینه حق دسترسی به اطلاعات زیست‌محیطی است چیزی که در دهه ۷۰ به هیچ وجه جزء سیاست‌های جامعه اروپا در مورد محیط زیست نبوده است. این دستورالعمل برای بعضی از دولت‌ها جنبه نوآوری داشته است زیرا بعضی از دولت‌های عضو مانند آلمان و انگلستان در زمان تصویب این دستورالعمل فاقد مقرراتی در خصوص حق دسترسی به اطلاعات بوده‌اند. شکل‌گیری حق دسترسی به اطلاعات در قالب یک دستورالعمل بی‌علت نبوده است، زیرا بعضی از کشورهای عضو مانند فرانسه قبل از این دستورالعمل مقرراتی را در این خصوص در حقوق داخلی خود وضع کرده بودند<sup>۲</sup> و به این علت اجرای دستورالعمل مزبور در اساس مشکلاتی خاص برای این کشورها ایجاد نمی‌کرد. از طرف دیگر، دستورالعمل جزء اسناد مشتقه حقوق اروپایی محسوب می‌شود و در آن اهداف و زمان مشخص می‌شود و دولت‌های عضو باید مقرراتی در حقوق داخلی خود برای نیل به آن وضع نمایند. در واقع دستورالعمل نوعی تعهد به نتیجه است و نه تعهد به وسیله. به عبارت دیگر، دولت‌های عضو به تلاش در رسیدن به اهداف تعیین شده در دستورالعمل مکلف هستند و در انتخاب شکل و وسایل دسترسی به اهداف، آزادی کامل دارند. بررسی دقیق این دستورالعمل گواه این موضوع است که این سند به دو نوع مشخص دسترسی به اطلاعات توجه کرده است:

۱. دستورالعمل‌هایی چون دستور العمل ۷۶/۱۶۰ در مورد کیفیت آب، ۸۴/۳۶۰ آلودگی هوا، ۸۹/۶۱۸ تدابیر حفاظت بهداشتی در زمان فوریت‌های رادیولوژیک و ۸۵/۳۳۷ ارزیابی خطرات بعضی از طرح‌های عمومی یا خصوصی بر محیط زیست.

۲. برای مثال در فرانسه می‌توان به قانون مربوط به تدابیر گوناگون بهبود روابط ما بین اداره و عموم (مردم) و مقررات مختلف نظام اداری، اجتماعی و مالی مصوب سال ۱۹۷۸ اشاره کرد. ماده اول این قانون این چنین مقرر می‌دارد: «حق هر شخصی بر اطلاعات تصریح شده و آزادی دسترسی به اسناد اداری توسط مقررات حاضر تضمین می‌شود. و مطابق با مقررات حاضر منظور از اسناد اداری به تمامی پرونده‌ها، گزارشات، مطالعات، صورت‌مجلس‌ها، آمار، دستورالعمل‌ها، آیین‌نامه‌ها، یادداشت‌ها و پاسخ‌های وزارتی که در بردارنده تفسیری از حقوق موضوعه یا شرح آیین اداری، نظریات، پیش‌بینی‌ها و تصمیمات ناشی از دولت، اجتماعات سرزمینی، مؤسسات عمومی یا ارگان‌های حقوق عمومی یا خصوصی عهده‌دار اداره یک خدمت عمومی هستند، اطلاق می‌شود.»

اول دسترسی انفعالی به اطلاعات و دوم دسترسی فعال به اطلاعات. از بین این دو رویکرد، دستورالعمل توجه ویژه‌ای به دسترسی انفعالی به اطلاعات دارد؛ زیرا از میان مواد ده‌گانه خود حدود چهار ماده به موضوع درخواست‌های اشخاص حقیقی یا حقوقی متقاضی اطلاعات زیست‌محیطی اختصاص یافته است. در حالی که تنها در ماده ۷ به حق دسترسی فعال به اطلاعات اشاره می‌کند و مقرر می‌دارد که «دولت‌های عضو تدابیر ضروری برای تهیه اطلاعات عمومی (عموم مردم) در مورد وضعیت محیط زیست را از طریق انتشار دوره‌ای گزارشات توصیفی اتخاذ می‌کنند.» پس در این صورت مقامات عمومی باید بنا به ابتکار خود اطلاعات مربوط به محیط زیست را به اطلاع عموم مردم برسانند بدون اینکه در واقع تقاضا و درخواستی در این باره وجود داشته باشد. این دستورالعمل در مواد ۱ و ۳ بر شفافیت اطلاعات تأکید می‌کند.

### ۳. نوآوری‌های کنوانسیون آرهوس در مورد حق دسترسی به اطلاعات زیست‌محیطی

کنوانسیون مربوط به دسترسی به اطلاعات، مشارکت عموم در فرایند تصمیم‌گیری و دسترسی به دادرسی مربوط به محیط زیست زیر نظر کمیسیون اقتصادی منطقه‌ای ملل متحد برای اروپا در تاریخ ۲۵ ژوئن ۱۹۹۸ به تصویب رسید. اهمیت کنوانسیون مزبور در این است که در پی تحقق مفاد اصل ۱۰ اعلامیه ریو است. این کنوانسیون در صدد تحقق حق بر محیط زیست سالم از طریق فراهم آوردن بستری مناسب برای اعمال مؤلفه‌های حق مزبور است، زیرا نام و مفاد ماده اول کنوانسیون که به تعیین هدف سند فوق اختصاص یافته است، مبین این امر است. کنوانسیون آرهوس می‌تواند به عنوان نمونه‌ای بااهمیت در خصوص دسترسی به اطلاعات به حساب آید، کما اینکه کنوانسیون افریقایی مربوط به منابع طبیعی، محیط زیست و توسعه مصوب ۲۰۰۳ در ماده ۱۶ خود دولت‌های متعاقد را به اتخاذ تدابیر قانونی لازم برای تضمین به موقع و مناسب دسترسی عموم به اطلاعات مربوط به محیط زیست فرا می‌خواند.

کنوانسیون آرهوس بر خلاف دیگر اسناد بین‌المللی به تفصیل به موضوع حق دسترسی به اطلاعات در زمینه محیط زیست می‌پردازد و از این نقطه نظر یکی از بی‌بدیل‌ترین اسناد بین‌المللی محسوب می‌شود. آنچه که این سند را از سایر بین‌المللی دیگر متمایز می‌سازد همان نوآوری‌هاست که با بررسی سند مزبور مشخص می‌شود.

به طور کلی ساختار کنوانسیون فوق بدین صورت است: مواد ۱ تا ۳ (بخش مقدماتی)، مواد ۴ و ۵ (دسترسی به اطلاعات و مشارکت عموم)، مواد ۶ تا ۸ و ضمیمه (مشارکت)، ماده ۹ (دسترسی به دادرسی) اختصاص دارد. حق دسترسی به اطلاعات در قلمرو محیط زیست یکی از اصول

بنیادین کنوانسیون آرهوس محسوب شده که در عین حال در کنار این حق نیز استثنائاتی وضع گردیده است که اعمال این حق را محدود می‌سازد. آنچه که از محتوای این سند برمی‌آید این است که کنوانسیون پیش‌گفته بر دو محور حق فردی در دسترسی به اطلاعات و تکلیف به داشتن سیاست عمومی فعال برای در اختیار قرار دادن اطلاعات درخواست‌شده از سوی مقام عمومی بنا شده است. کنوانسیون سعی کرده است مفاهیم «مقام عمومی» و «عموم» را تعیین کند و بدین منظور مقام عمومی را مقامی می‌داند که به وسیلهٔ اداره‌های عمومی به استثنای ارگان‌های مجری قوای قانونگذاری یا قضائی در سطح ملی یا منطقه‌ای یا دیگر سطوح، نمایندگی می‌شود. منظور از عموم در کنوانسیون، به تمامی اشخاص حقیقی و حقوقی، انجمن‌ها، سازمان‌ها و گروه‌ها اطلاق می‌گردد.

پس با این اوصاف، حق دسترسی به اطلاعات در قلمروی محیط زیست برای همهٔ اشخاص حقیقی و حقوقی، انجمن‌ها، سازمان‌ها و گروه‌ها به رسمیت شناخته شده است. شناسایی این چنین حقی در کنوانسیون وضوح بیشتری نسبت به اعلامیه ریو دارد، زیرا اصل ۱۰ اعلامیهٔ یادشده تنها به واژهٔ «فرد» اشاره می‌کند، ولی در مقابل کنوانسیون به‌طور صریح و روشن دامنه شمول متقاضیان درخواست اطلاعات مربوط به محیط زیست را افزایش می‌دهد. به عبارت دیگر حق دسترسی به اطلاعات در کنوانسیون معنا و مفهوم وسیعی دارد و بدین منظور درخواست دسترسی به اطلاعات مربوط به محیط زیست را به‌وسیلهٔ سازمان‌های غیردولتی نیز ممکن می‌سازد. وجه مشترک بین اعلامیه ریو و کنوانسیون آرهوس در این است که در هر دو سند به نحوی از انحاء برابری حق دسترسی بدون تبعیض به اطلاعات را پیش‌بینی شده است، ولی در اعلامیهٔ ریو تنها به این موضوع اشاره می‌شود که هر فرد باید کاملاً به اطلاعات مربوط به محیط زیست دسترسی داشته باشد بدون اینکه به تابعیت یا اقامتگاه وی اشاره کند در حالی که کنوانسیون در این خصوص تصریح بیشتری دارد و در بند ۹ مادهٔ ۳ به برابری دسترسی به اطلاعات زیست‌محیطی اشاره می‌کند و آن را تحت تأثیر عواملی چون تابعیت و اقامت نمی‌داند. پس با این اوصاف برای مثال یک سازمان غیردولتی کشور (الف) می‌تواند در کشور (ب) تقاضای دسترسی به اطلاعات مربوط به محیط زیست کند و از حقوقی برابر، همانند سازمان‌های غیردولتی کشور (ب) برخوردار گردد، زیرا در قسمت اخیر بند ۹ مادهٔ فوق در مورد اشخاص حقوقی به این موضوع اشاره می‌کند که مقرر رسمی یا مرکز واقعی فعالیت‌های شخص حقوقی موجب تبعیض در دسترسی به اطلاعات نمی‌شود.

دومین مشخصهٔ کنوانسیون همان احتیاج نداشتن به وجود نفع متقاضی اطلاعات است. وجود این اصل در کنوانسیون نقشی کلیدی و تعیین‌کننده در اعمال واقعی حق بر دسترسی به اطلاعات بازی

می‌کند. بنا بر اصل یادشده، مقامات عمومی باید بدون اثبات وجود یا نبود نفع مستقیم توسط متقاضی یا متقاضیان اطلاعات زیست‌محیطی (اعم از اشخاص حقیقی یا حقوقی)، اطلاعات مزبور را در اختیار آنها بگذارند.

بررسی مقررات کنوانسیون مبین شناسایی و تسهیل هر چه بیشتر اجرای حقوق فردی نسبت به دسترسی به تمامی اشکال اطلاعات از جمله اطلاعات کتبی، شفاهی، دیداری و الکترونیکی در زمینه محیط زیست است، زیرا نه تنها این حق دامنه شمول وسیع و گسترده‌ای دارد، بوده بلکه آیین دسترسی به اطلاعات زیست‌محیطی به نحوی تنظیم شده است که تا حد امکان دسترسی به اطلاعات زیست‌محیطی را با کمترین مانع و محدودیتی روبه‌رو سازد. برای مثال می‌توان به تعهد مقامات عمومی به تقدیم عین اطلاعات درخواست شده متقاضیان در اسرع وقت، حداکثر ظرف یک ماه از تاریخ درخواست و در صورت پیچیده و زیاد بودن اسناد ظرف دو ماه اشاره کرد. البته لازم به ذکر است که در ازای ارائه خدمات، مقامات عمومی می‌توانند مبالغ معقولی را از متقاضیان اطلاعات درخواست کنند.

به‌رغم بنا شدن این کنوانسیون بر دسترسی آزاد به اطلاعات زیست‌محیطی، یکسری محدودیت برای اعمال این حق در قالب استثنائات بیان شده است که به بررسی آن می‌پردازیم.

#### **۴. استثنائات وارد بر حق دسترسی به اطلاعات زیست‌محیطی در کنوانسیون آرهوس**

استثنائات مندرج در کنوانسیون به دو صورت استثنائات کلی و استثنائات خاص پیش‌بینی شده است. استثنائات کلی به استثنائاتی گفته می‌شود که ممکن است در هر درخواستی وجود داشته باشد. به عبارت دیگر قلمروی آن بیش از استثنائات خاص است. درخواست اطلاعات زیست‌محیطی ممکن است به دلیل در دست نبودن اطلاعات درخواست‌شده، آشکارا جنبه سوء استفاده داشتن یا کلی بودن درخواست یا اینکه درخواست مربوط به اسناد در حال شکل‌گیری باشد، رد گردد.

استثنائات خاص مربوط به زمانی است که متقاضی اطلاعات، درخواست دسترسی به اطلاعات زیست‌محیطی می‌تواند به این دلیل رد شود که در صورت آشکار شدن اطلاعات مزبور عواقب و آثاری نامناسب بر مواردی چون مسائل مربوط به حاکمیت (روابط بین‌المللی و دفاع ملی و امنیت عمومی)، حسن اجرای دادرسی و اسرار تجاری و صنعتی وارد گردد. لازم به ذکر است که اسرار تجاری و صنعتی در زمانی که این اسرار توسط قانونی برای دفاع از منفعت اقتصادی مشروع باشد

جزء استثنائات محسوب شده و در این صورت درخواست متقاضی رد می‌گردد، اما اگر اطلاعات درخواست شده در این زمینه متناسب با حفظ محیط زیست باشد باید این اطلاعات آشکار شود. در کنوانسیون سعی شده است طوری استثنائات وارد بر اصل دسترسی به اطلاعات مربوط به محیط زیست احصاء شود تا از این طریق حدود اعمال اصل مزبور روشن گردد. احصای این استثنائات تکلیف مقامات عمومی برای تضمین دسترسی عموم به اطلاعات و حق متقاضیان دریافت اطلاعات زیست‌محیطی را معین می‌کند تا از سوء استفاده احتمالی پیشگیری شود. بنابراین اصل بر دسترسی عموم به اطلاعات زیست‌محیطی است و در صورت وجود یکی از استثنائات مندرج در کنوانسیون و رد درخواست متقاضی باید مراتب رد و دلایل آن به اطلاع وی برسد. رد حق عموم نسبت به دسترسی به اطلاعات اعم از استناد به استثنائات کلی یا خاص باید به صورت مضیق تفسیر گردد، زیرا بدین وسیله از هرگونه برداشتی خودسرانه از مقررات پیشگیری کرده و تنها به قدر متیقن آن اکتفا خواهیم کنیم.

حال باید دید که با دسترسی آزاد به اطلاعات زیست‌محیطی و شناسایی این حق برای اشخاص چگونه می‌توان در فرایند تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری زیست‌محیطی مشارکت کرد.

### **فصل سوم: مشارکت عمومی در فرایند تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری زیست‌محیطی**

به طور کلی مشارکت عمومی مبتنی بر این است که هر صدایی شنیده شود. به عبارت دیگر در مشارکت، اشخاص قادرند در اموری مختلف مداخله کنند که با سرنوشت ایشان مرتبط است. در سایه مشارکت مسئولانه تمامی بازیگران می‌توانیم مقدمات مسئولیت فردی و جمعی را سامان دهیم و گامی مؤثر در حوزه مورد نظر مشارکت عمومی برداریم.

پس مشارکت عمومی در حوزه‌هایی گوناگون متصور است و به همین سبب اسنادی متعددی در این خصوص تدوین شده است. اگر بخواهیم شناسایی مشارکت عمومی را در اسناد بین‌المللی بررسی کنیم به‌طور عمده مشارکت عمومی در اسناد حقوق بشری و اسناد محیط زیستی روبه‌رو خواهیم شد.

#### **۱. مشارکت عمومی در اسناد حقوق بشری**

مفهوم مشارکت عمومی دربردارنده حقی است که هر یک از افراد براساس آن آزادانه در اداره امور عمومی و مدیریت سیاسی شرکت می‌کنند. اعلامیه جهانی بشر به همراه میثاقین، منشور بین‌المللی حقوق بشر را تشکیل می‌دهند و به عنوان مهم‌ترین اسناد بین‌المللی حقوق بشری

محسوب می‌گردند. این اسناد مشتمل بر مجموعه‌ای از حقوق و آزادی‌های مدنی، سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی است که افراد و دولت‌ها مورد توجه و خطاب قرار می‌دهند.

منشور بین‌المللی حقوق بشر، (اعلامیه جهانی حقوق بشر (ماده ۲۱)، میثاق حقوق مدنی و سیاسی (ماده ۲۵) و میثاق حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (ماده ۱)، به‌طور مستقیم موضوع مشارکت عمومی را پیش‌بینی کرده است، ولی در میثاق حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی بر خلاف دو سند دیگر به صورت عام‌تری به این مهم توجه می‌کند و آن را در قالب حق تعیین سرنوشت مطرح می‌کند. مطابق ماده ۲۱ اعلامیه جهانی حقوق بشر «هر کس حق دارد که در اداره امور عمومی کشور خود، خواه مستقیم و خواه با وساطت نمایندگان که آزادانه انتخاب شده باشند شرکت جوید.» این ماده زیربنای مشارکت عمومی در اسناد حقوق بشری را تشکیل می‌دهد و به همین دلیل در دیگر اسناد بین‌المللی منطقه‌ای در زمینه حقوق بشر مثل اعلامیه امریکایی حقوق و تکالیف بشر (ماده ۲۰) و همچنین منشور افریقایی حقوق بشر و مردم (ماده ۱۳) به صورت مشابهی پیش‌بینی شده است.

با پیش‌بینی مشارکت عمومی در اسناد مزبور باید به مطالعه و بازتاب آن در دیگر اسناد بین‌المللی به‌خصوص در حوزه محیط زیست پرداخت تا بدین وسیله از رویکرد جامعه بین‌المللی نسبت به مشارکت عموم در صیانت از محیط زیست آگاه شد.

## ۲. مشارکت عمومی در اسناد زیست محیطی

بررسی مشارکت عمومی در اسناد زیست محیطی گواه وجود دو گونه سند است: نخست اسنادی که به‌طور عام و کلی به موضوع مشارکت عمومی در حفظ محیط زیست توجه دارند. دوم اسنادی که به‌طور خاص موضوع مشارکت عمومی را لحاظ می‌کنند. گروه اول بیشترین اسناد زیست محیطی را به خود اختصاص می‌دهد، زیرا ماهیت محیط زیست به گونه‌ای است که در غالب معاهدات چندجانبه زیست محیطی معمولاً ماده‌ای برای مشارکت عمومی و نقش بازیگران مختلف برای حفاظت از محیط زیست پیش‌بینی می‌شود.

سازمان‌های غیردولتی و گروه‌هایی مختلف چون سندیکاها و انجمن‌ها اغلب وسایل و ابزارهای به‌نسبت سازمان‌یافته‌ای در اختیار دارند که با توسل به آن می‌توانند در فرایند تصمیم‌سازی مداخله کنند و به همین دلیل است در اسناد چندجانبه زیست محیطی به نقش آنها توجهی خاص می‌شود. برای مثال سازمان‌های غیردولتی فعال در زمینه محیط زیست به خوبی قادر به جمع‌آوری داده‌ها و تجزیه و تحلیل آنها هستند و از این طریق می‌توانند به منزله کارشناسی خبره بر فرایند تصمیم‌سازی



و تصمیم‌گیری مؤثر واقع شوند. نمونه بارز این مشارکت را در امور تخصصی چون مطالعه و ارزیابی‌های مقدماتی در مورد طرح‌های عمرانی مشاهده می‌کنیم که به لطف روش‌ها، ابزارها و نقش کارشناسی این سازمان‌ها می‌توان از حقوق عموم در حوزه محیط زیست دفاع کرد. بنابراین به سبب تعداد انبوه اسناد پیش‌بینی‌کننده نقش مشارکت عمومی در فرآیند تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری در زمینه محیط زیست، تنها به بخشی از آنها اشاره می‌شود. همان‌طور که پیش از این ذکر شد به‌طور کلی اصل ۱۰ اعلامیه ریو موضوع اصل مشارکت را مطرح می‌کند که در آن به‌طور روشن بر ضرورت مشارکت عموم تأکید شده است. علاوه بر اعلامیه ریو باید به دستور کار ۲۱ اشاره کرد که مشتمل بر برنامه‌های پویایی در خصوص اهداف، فعالیت‌ها و وسایل و روش‌های اجرایی است. (DOUMBE-BILLE, 2003, p. 35-50) این سند از جهات عدیده اهمیت زیادی دارد، زیرا نه تنها به‌طور صریح مشارکت عموم را به عنوان پیش‌شرطی بنیادی برای اجرای اصل توسعه پایدار تلقی می‌کند، بلکه فصل ۲۳ خود را زیر عنوان «تقویت نقش گروه‌های عمده» ذکر می‌نماید. دستور کار ۲۱ در فصل‌های بعد اقدام به احصای گروه‌های فوق می‌کند و ضمن تأکید بر ضرورت روش‌ها و شیوه‌های نوین مشارکت بر ضرورت مشارکت افراد، گروه‌ها و سازمان‌ها در ارزیابی آثار زیست‌محیطی می‌پردازد. مشارکت بازیگران مهم در ارزیابی آثار زیست‌محیطی و در فرایندهای تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری مهم می‌نماید، زیرا این تصمیمات به‌طور بالقوه محیط کار و زندگی این بازیگران را متأثر می‌کند. پس بدین منظور تشویق دولت‌ها در به اجرا درآمدن سیاست‌های تسهیل‌کننده مبادله اطلاعات و همچنین مشارکت مستقیم عموم از جمله مواردی است که در این دستور به آن توجه شده است. غیر از اعلامیه ریو و دستور کار ۲۱ می‌توان به کنوانسیون‌های دیگری چون کنوانسیون تغییرات آب و هوایی (بند ط ماده ۴۱)، کنوانسیون تنوع زیستی (زیر بند الف بند اول ماده ۱۴)، کنوانسیون استکهلم مربوط به آلاینده‌های ارگانیک پایدار (زیر بند د بند ۱ ماده ۱۰)، پروتکل کارتاژن مربوط به پیشگیری از خطرهای فناوری زیستی (ماده ۲۳) و کنوانسیون مربوط به بیابان‌زدایی (بندهای الف و ج ماده ۳) اشاره کرد که به موضوع تشویق مشارکت عمومی در فرآیند تصمیم‌سازی و مداخله بازیگران غیردولتی توجه دارند.

علاوه بر اسناد فوق سند دیگری که به‌طور خاص موضوع مشارکت عمومی را لحاظ کرده است همان کنوانسیون آرهوس است. این کنوانسیون به این دلیل اهمیت دارد که به‌طور مجزا به سه مولفه اصل مشارکت در حوزه محیط زیست می‌پردازد و در دیگر اسناد زیست‌محیطی بی‌سابقه است. کنوانسیون آرهوس موضوع مشارکت عموم در فرآیند تصمیم‌سازی را به سه بخش تقسیم

کرده است: الف) مشارکت در تصمیم‌سازی مربوط به فعالیت‌های ویژه، ب) مشارکت برای تهیه طرح‌ها و تدوین برنامه‌ها یا سیاست‌های مربوط به محیط زیست و ج) مشارکت در تهیه هنجارهای الزام‌آور.

درباره جنبه اول تقسیم‌بندی بالا کنوانسیون در ضمیمه نخست خود اقدام به احصای فعالیت‌های ویژه‌ای می‌کند که مشمول مشارکت عموم است. مطابق ضمیمه اول کنوانسیون، عموم افراد حق دارند در بخش‌های انرژی، صنعت، مواد شیمیایی و مدیریت پسماند و غیره مشارکت کنند. در زمان انجام یکی از فعالیت‌های مذکور در این ضمیمه، باید این موضوع به اطلاع عموم برسد تا بدین وسیله از موضوع فعالیت مطلع گردند. در ضمن باید آیین‌های مشارکت عمومی‌طوری سازمان داده شوند که زمان کافی برای اطلاع عموم و مشارکت مؤثر آنها در فرایند تصمیم‌سازی وجود داشته باشد و همچنین تصمیمات اتخاذ شده توسط مقامات عمومی باید متضمن نتایج مشارکت عموم باشد به عبارت دیگر این تصمیمات نه تنها باید به نتایج مشارکت عمومی را توجه نمایند، بلکه عموم افراد به دلایل و ملاحظات دسترسی داشته باشند که بر آن اساس تصمیم اتخاذ شده است.

در مورد جنبه دوم، کنوانسیون وارد جزئیات نمی‌شود و در مورد آیین تصمیم تنها به سه اصل مشارکت عموم افراد از بالا در فرایند تصمیم‌سازی، موعد معقول برای هر یک از مراحل مشورت با عموم و توجه به مواضع بیان شده در تصمیم نهایی اشاره می‌کند. در واقع آنچه که بیش از هر چیز در این مرحله بر آن تأکید می‌شود مشارکت عموم افراد با مقامات عمومی در زمان تهیه و تنظیم برنامه‌ها و سیاست‌های مربوط به محیط زیست به صورت شفاف است.

در نهایت بخش سوم مشارکت عموم در فرایند تصمیم‌سازی، مربوط به مشارکت افراد در تهیه هنجارهای الزام‌آور است. همکاری و مشارکت مستقیم در تهیه هنجارها گامی مهم در مشارکت عمومی در تصمیمات زیست‌محیطی تلقی می‌شود که در این‌باره کنوانسیون اقدام به تثبیت تعهداتی نمی‌کند، ولی با وجود این مشارکت مؤثر عموم را از طریق مشورت و در مواعد کافی با امکان تنظیم اطلاعات مستقیم یا با واسطه ارگان‌های مشورتی فراهم می‌کند.

آنچه که در عمل به اجرا در آمدن اصل مشارکت را در حقوق محیط زیست تسهیل می‌کند، همان رعایت مؤثر حقوق شکلی و ماهوی اصل مزبور است. بررسی محتوای اصل مشارکت مبین نقش اساسی و تعیین‌کننده سه عنصر حق دسترسی به اطلاعات، مشورت و مشارکت عمومی و دسترسی به مراجع اداری و قضائی است. بین این مؤلفه‌ها ارتباط نزدیکی وجود دارد و هرگونه عدم تعادل بین آنها موجب خدشه وارد شدن به اصل مزبور گشته و در نهایت اجرای مقررات

زیست محیطی را به مخاطره می‌اندازد. تنوع کنوانسیون‌های چندجانبه زیست محیطی گویای این واقعیت است که این اسناد به نوعی به اصل مشارکت پرداخته‌اند، ولی توجه به مؤلفه‌های سه‌گانه اصل مذکور در این کنوانسیون‌ها به یک شکل نیست. آنچه که این عدم تعادل را دامن می‌زند فقدان عنصر سوم این اصل یعنی «دسترسی به مراجع اداری و قضائی» است که در بعضی از کنوانسیون‌های زیست محیطی غایب است. اگر بخواهیم اجرای اصل مشارکت را در کنوانسیون‌های بین‌المللی بررسی کنیم نکات زیر مهم است: الف) در قریب به اتفاق کنوانسیون‌های بین‌المللی تنها دو مؤلفه حق دسترسی به اطلاعات، مشورت و مشارکت عمومی را پیش‌بینی کرده‌اند. ب) کنوانسیون‌هایی که علاوه بر دو عنصر پیش‌گفته، به حق دسترسی به مراجع اداری و قضائی نیز اشاره می‌کنند.

#### **فصل چهارم) حق دسترسی و توسل به مراجع اداری و قضائی در حوزه محیط زیست**

اصل دسترسی آزاد به اطلاعات زیست محیطی و مشارکت شهروندان در فرایند تصمیم‌سازی باید متضمن سازوکارهایی باشد که اعمال حق بر محیط زیست سالم را برای شهروندان تضمین کند. شناسایی حق توسل به مراجع ذیصلاح نتیجه منطقی حق بهره‌مندی هر شخص از محیط زیست سالم است تا بدین وسیله بتوان از راه‌ها و مبادی قانونی از تخریب و آلودگی محیط زیست پیشگیری کرد. در این فصل به شناسایی حق دسترسی به مراجع و موضوع نفع و ذی‌نفع خواهیم پرداخت.

#### **۱. شناسایی حق دسترسی و توسل به مراجع اداری و قضائی در حوزه محیط زیست**

حق دسترسی به مراجع اداری و قضائی در حوزه محیط زیست بیشتر در اسناد سازمان‌های بین‌المللی شکل گرفته‌اند که به اختصار آنها را می‌نماییم. یکی از اسنادی که این حق را پیش‌بینی می‌کند، پیش‌طرح سومین میثاق بین‌المللی مربوط به حقوق همبستگی سازمان ملل متحد است. این پیش‌طرح در سال ۱۹۸۲ به تصویب رسید و حقوق همبستگی را به چهار دسته: حق بر صلح، حق بر توسعه، حق بر محیط زیست و حق بر میراث مشترک بشریت تقسیم کرد. حق بر محیط زیست سالم یکی از مصادیق مهم مقوله سوم حقوق بشر یا حقوق همبستگی است که تحقق آن مستلزم کار و کوشش همه افراد، دولت‌ها، واحدهای عمومی و خصوصی و تمام جامعه بین‌المللی است. این حق بر مشارکت جمعی تمامی 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 نیست.

در مقدمه پیش طرح مزبور، محیط زیست به طور آشکار به منزله یکی از ارزش های جهانی معرفی شده و بر حقوق مربوط به آن به عنوان حقوق بشر تأکید می گردد. در قسمت اخیر مقدمه پیش طرح ضمن تأکید بر این حقوق، تحقق آن را به همکاری بین المللی و مساعی مشترک کلیه بازیگران عرصه بین المللی منوط می داند. پیش طرح فوق به طور کلی به حق بر محیط زیست متناسب با توسعه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، سیاسی و حقوقی (ماده ۱۴) اشاره می کند و در مواد ۱۵ و ۱۶ به ترتیب به تعهد دولت در قبال تعرض نکردن به محیط زیست و سلامت انسان و اتخاذ تدابیر مفید در این خصوص اختصاص یافته است. در مواد بعدی به نوعی مؤلفه های مهم حق بر محیط زیست را پیش بینی و به حق شخص و امکان مداخله و مشارکت وی به صورت مستقیم و غیرمستقیم در تعیین سیاست ها و تدابیر مربوط به محیط زیست در سطح ملی (ماده ۱۷)، توسل مؤثر به مراجع ملی و حضور در پیشگاه مرجع مزبور (ماده ۱۸)<sup>۱</sup> و حق قربانی نسبت به درخواست جبران خسارت (ماده ۱۹)<sup>۲</sup> اشاره می کند.

توسل به مراجع قضائی و اداری همان آیین ها و روش هایی است که شخص حقیقی و حقوقی بتواند، به سبب آسیب های ناشی از یک مسئله زیست محیطی متحمل شده یا احتمالاً متحمل گردد، دسترسی داشته باشد. بنابراین علاوه بر دسترسی به مراجع صلاحیتدار، شخص می تواند خواستار جبران خسارت های وارد شده ناشی از اقدامات زیانبار گردد. شخص می تواند با طرح دعوا در مراجع مربوط ناخشنودی خود را نسبت به اقدامات انجام شده در حوزه محیط زیست ابراز دارد و از این طریق از ادامه آن اقداماتی که موجب بروز خسارت ها می شود، جلوگیری نماید و در صورت امکان خواستار بازگشت به وضع سابق و جبران خسارت های وارده گردد. بررسی اسناد بین المللی در زمینه حقوق محیط زیست در بردارنده تمامی عناصر نیست، زیرا بعضی از آنها تنها به دو مؤلفه اولیه اجرای اصل مشارکت بسنده می کنند و نسبت به مؤلفه سوم ساکت هستند و در همین حال بعضی دیگر از این اسناد به هر سه مؤلفه پرداخته اند.

۱. ماده ۱۸ پیش طرح سومین میثاق بین المللی حقوق همبستگی اشعار می دارد: «هر فردی که حق او برای داشتن محیطی سالم و از نظر زیست محیطی متعادل مورد تجاوز قرار گیرد، یا تهدید واقعی مبنی بر چنین تجاوزی وجود داشته باشد، حق خواهد داشت به طور مؤثر به مرجع ملی صالحه شکایت نماید، حتی اگر عامل تجاوز یا تهدید به تجاوز شخصی باشد که در حال انجام وظایف قانونی خود می باشد.»

۲. ماده ۱۹ پیش طرح سومین میثاق بین المللی حقوق همبستگی مقرر می کند: «فردی که به او حق برای داشتن محیط زیستی سالم و از نظر زیست محیطی متعادل برخلاف مقررات مواد ۱۴ تا ۱۸ تجاوز شود، حق درخواست جبران خسارت را دارد.»

علاوه بر پیش‌طرح سومین میثاق بین‌المللی مربوط به حقوق همبستگی باید به دو اعلامیه استکهلم و ریو اشاره کرد که به موضوع جبران خسارات ناشی از تخریب و آلودگی محیط زیست توجه کرده‌اند.<sup>۱</sup> اعلامیه استکهلم در اصل ۲۲ خود مقرر می‌دارد: «دولت‌ها باید در توسعه بیشتر حقوق بین‌الملل در مورد مسئولیت و جبران قربانیان آلودگی و دیگر خسارات محیط زیستی، ناشی از فعالیت‌های انجام شده در مناطق واقع در حیطه صلاحیت یا نظارت آنها و در مناطق خارج از محدوده صلاحیت ملی آنها، همکاری کنند.» همین اصل با قدری تغییر در اصل ۱۳ اعلامیه ریو بدین صورت پیش‌بینی می‌شود: «دولت‌ها باید قوانین ملی در خصوص مسئولیت ناشی از صدمات آلودگی و دیگر صدمات وارد شده به محیط زیست و پرداخت غرامت به قربانان این خسارات را تدوین نمایند. به علاوه دولت‌ها باید برای تدوین مقررات بین‌المللی جدید در مورد مسئولیت و پرداخت غرامت در قبال خسارت‌هایی که در اثر فعالیت‌های انجام شده در تحت صلاحیت و اقتدار آنها به مناطق واقع در خارج از قلمروی ملی ایشان وارد می‌آید با دقت و قاطعیت تمام با یکدیگر همکاری نمایند.»

کامل‌ترین سند بین‌المللی در این زمینه همان کنوانسیون آرهوس است که به تمام عناصر اصل مشارکت به تفکیک اشاره می‌کند. کنوانسیون آرهوس، موضوع توسل به مراجع اداری و قضائی را در ماده ۹ پیش‌بینی کرده است. در صدر این ماده توجه دولت‌های عضو به این موضوع جلب می‌شود که در مقررات ملی خود امکان توسل به یک مرجع قضائی یا یک مرجع مستقل و بی‌طرف به وسیله قانون پیش‌بینی گردد تا بدین وسیله متقاضی دسترسی به اطلاعات در صورت بی‌توجهی به درخواست وی یا رد درخواست مداوم به صورت کلی یا جزئی یا بررسی نشدن درخواست وی، مطابق با مقررات بتواند به مراجع فوق متوسل شود. علاوه بر تأسیس این مراجع، کنوانسیون بر تضمین و مؤثر بودن چنین مراجعی تأکید دارد و به منظور دسترسی به آن ویژگی‌هایی چون سریع بودن، رایگان و کم‌خرج بودن دسترسی را برمی‌شمارد. در واقع کنوانسیون با پیش‌بینی دو عامل کلیدی حق دسترسی و توسل به مراجع قضائی یا غیر آن از

۱. اصول ژوهانسبورگ درباره نقش حقوق و توسعه پایدار مصوب سال ۲۰۰۲ اعلام می‌دارد که برای به اجرا در آوردن اصول مزبور باید برنامه کاری دربردارنده عناصر زیر باشد: «الف) ...؛ ب) تسهیل مشارکت عموم در اتخاذ تصمیمات مربوط به محیط زیست، دسترسی به مراجع به منظور حل و فصل اختلافات زیست‌محیطی و دفاع و رعایت حقوق مربوط به محیط زیست و همچنین دسترسی عموم به اطلاعات مرتبط.» و همچنین اعلامیه مالمو ۲۰۰۰ در بند ۱۶ خود زیر عنوان جامعه مدنی و محیط زیست اعلام می‌کند که: «نقش جامعه مدنی در تمام سطوح باید به لطف آزادی دسترسی به تمام اطلاعات مربوط به محیط زیست، مشارکت گسترده در تصمیم‌گیری مربوط به محیط زیست و دسترسی به مراجع برای دعاوی مربوط زیست‌محیطی تقویت شود. دولت‌ها باید شرایطی برای امکان تسهیل ظرفیت بخش‌های جامعه و شنیده شدن صدا و نقش فعال آنها را در ساخت آینده‌ای پایدار فراهم کنند.»

یک طرف و دسترسی به آیین‌های سریع و کم‌خرج از طرف دیگر به دنبال تحقق واقعی و مؤثر حق دسترسی به اطلاعات زیست‌محیطی است.

یکی از موارد مهم که در اغلب مراجع مطرح می‌شود موضوع سمت و ذی‌نفع بودن است. یکی از مشخصه‌های بارز کنوانسیون آرهوس احتیاج نداشتن به اثبات وجود نفع متقاضی دسترسی به اطلاعات است. وجود این اصل نقشی مؤثر در اعمال واقعی حق دسترسی آزاد به اطلاعات زیست‌محیطی بازی می‌کند، ولی پرسشی مهم در اینجا مطرح می‌شود که آیا کنوانسیون احتیاج نداشتن به اثبات وجود نفع متقاضی در دسترسی به اطلاعات را در مرحله توسل به مراجع قضائی نیز رعایت می‌کند و در ثانی آیا تفاوتی میان فرد و گروهی از افراد در قالب انجمن‌ها و سازمان‌های غیردولتی در این خصوص قائل است یا خیر؟ بنابراین برای پاسخگویی به این مسائل و درکی عمیق از محتوای کنوانسیون آرهوس به بررسی موضوع نفع و ذی‌نفع در حوزه دسترسی به اطلاعات زیست‌محیطی می‌پردازیم.

## ۲. نفع و ذی‌نفع در چهارچوب کنوانسیون آرهوس

به طور کلی نفع، امتیاز مادی یا معنوی مشروعی است که می‌تواند ادعا شود. این موضوع، این ضرب‌المثل فرانسوی را به ذهن متبادر می‌کند که «منفعت معیار دعاوی محسوب می‌شود، پس اگر نفعی در کار نباشد دعاوی نیز در کار نخواهد بود»<sup>۱</sup> پس یکی از شرایط اساسی و برای شروع و ادامه دعا در مرحله دادرسی وجود منفعت است. در واقع به لطف این نفع است که اشخاص اجازه پیدا می‌کنند تا از حقوق خود دفاع نمایند. در اصل حق مورد ادعا باید منجر باشد؛ یعنی اینکه وجود این حق یا نفع مشروط به وقوع یا عدم وقوع حادثه‌ای در آینده نباشد. پس در اساس وجود حق یا منفعت برای خواهان دعاوی متصور است که نفع مورد ادعایش محتمل نباشد.

پس از به دست دادن اطلاعات کلی و مجمل درخصوص شرایط اولیه و لازم برای اقامه دعا یعنی منجر بودن و وجود منفعت، به بررسی عمیق‌تر آن در باب مسائل زیست‌محیطی در زمینه دسترسی به اطلاعات می‌پردازیم. درخصوص دسترسی سازمان‌های غیردولتی به اطلاعات زیست‌محیطی و توسل به مراجع قضائی، کنوانسیون آرهوس تدابیری را مقرر داشته است که به مطالعه آن می‌پردازیم.

در مقدمه کنوانسیون به‌طور صریح به نقش سازمان‌های غیردولتی در حوزه محیط زیست اشاره می‌کند و در ماده ۲ که به تعاریف اختصاص دارد در تعریف واژه «عموم» این چنین مقرر می‌دارد

1. L'intérêt est la mesure des actions, pas d'intérêt pas d'action.

که عموم به یک یا چند شخص حقیقی یا حقوقی و مطابق با مقررات یا عرف کشور، انجمن‌ها، سازمان‌ها یا گروه‌های متشکل از اشخاص اطلاق می‌شود. همان‌طور که مشاهده می‌شود با به‌کارگیری واژه عام اشخاص حقیقی و حقوقی در ابتدا و تأکید بر سازمان‌های متشکل از افراد در ادامه به ذکر برخی از مصادیق آن در قالب انجمن، سازمان یا گروه اشاره می‌کند. درخصوص دسترسی سازمان‌های غیردولتی به اطلاعات زیست‌محیطی مشکل چندانی وجود ندارد زیرا بند اول ماده ۴ کنوانسیون دولت‌های عضو و مقامات عمومی را موظف به دادن اطلاعات زیست‌محیطی به عموم می‌کند که با توجه به مطالب پیش‌گفته سازمان‌های غیردولتی در اساس در شمول این بند قرار می‌گیرند و در ثانی در ادامه کنوانسیون به این نکته اشاره می‌کند که عموم احتیاجی به نشان دادن وجود نفع ویژه یا خاصی ندارد. پس تا اینجا مشخص شد که به‌طور عموم درخواست اطلاعات زیست‌محیطی به‌وسیله سازمان‌های غیردولتی محتاج به اثبات نفع خاصی ندارد، ولی در صورتی که خواسته سازمان‌های مزبور در قبال دسترسی به اطلاعات زیست‌محیطی محقق نشود آیا این سازمان‌ها می‌توانند در پیشگاه مراجع قضائی حاضر شوند؟

به‌طور کلی دسترسی به مراجع قضائی برای سازمان‌های غیردولتی یکی از معیارهایی است که با توجه به آن قادر خواهیم بود به جایگاه و اهمیت اصل مشارکت پی ببریم. این دسترسی نه تنها تضمین‌کننده حق دسترسی به اطلاعات زیست‌محیطی است، بلکه در روند نظارت و اجرای مقررات این حوزه نقش زیادی بازی می‌کند. رویکرد کنوانسیون آرهوس نسبت به سازمان‌های غیردولتی درخصوص تضمین حق توسل به مراجع قضائی را می‌توان به سه صورت زیر خلاصه کرد:

صورت اول: مفروض دانستن نفع سازمان‌های غیردولتی: وقتی که سازمان‌های غیردولتی شرایط پیش‌بینی شده در حقوق داخلی را رعایت کنند در این صورت نفع سازمان‌های غیردولتی فرض می‌شود. بند ۵ ماده ۲ کنوانسیون این چنین اشعار می‌دارد: واژه «عموم ذی‌ربط» به عمومی اطلاق می‌شود که متضرر یا احتمال تضرر ایشان توسط تصمیمات اتخاذ شده درخصوص محیط زیست وجود دارد یا اینکه نفعی در فرایند تصمیم‌گیری داشته؛ با توجه به تعریف حاضر عموم ذی‌ربط به سازمان‌های غیردولتی اطلاق می‌گردد که در زمینه حفاظت از محیط زیست فعالیت می‌کنند و شرایط حقوق داخلی را رعایت و به داشتن چنین نفعی مشهور می‌باشند.

صورت دوم: تصریح به مورد تعرض قرار گرفتن حقوق سازمان‌های غیردولتی: بند ۲ ماده ۹ مقرر می‌دارد که هر یک از دولت‌ها عضو در چهارچوب مقررات ملی خود مراقبت می‌کنند که اعضای عموم ذی‌ربط الف) منفعت کافی برای اقدام داشته باشند یا در غیراین صورت، ب) اثبات لطمه به یکی از حقوق زمانی که قانون آیین دادرسی اداری این چنین شرطی را برای یکی از

طرفین مطرح می‌کند. آن چیزی نفع کافی و لطمه‌ای به یک حق محسوب می‌شود که مطابق با مقررات حقوق داخلی و با هدف دسترسی گسترده عموم ذی‌ربط به مراجع دادرسی در چهارچوب کنوانسیون حاضر تعیین شده باشد. در این خصوص، منفعت هر سازمان غیردولتی پاسخگوی شرایط مذکور در بند ۵ ماده ۲ است که به حد کافی بنا بر بند (الف) فوق مشهور است. همچنین این سازمان‌ها به داشتن حقوقی مشهور هستند که می‌تواند مطابق با بند (ب) فوق لطمه بینند.

صورت سوم) رعایت اصل عدم تبعیض در دسترسی به مراجع در بند ۹ ماده ۳ به‌طور آشکار به موضوع نبود تبعیض اشاره می‌کند و اعلام می‌دارد که در محدوده قلمروی اجرای کنوانسیون حاضر، عموم به اطلاعات دسترسی دارند. امکان مشارکت عموم در فرایند تصمیم‌گیری و دسترسی به مراجع دادرسی مربوط به محیط زیست بدون تبعیض مبتنی بر شهروندی، تابعیت یا اقامتگاه و در مورد اشخاص حقوقی، بدون تبعیض نسبت به محلی وجود دارد که مقرر رسمی یا مرکز واقعی فعالیت‌ها یش است.

### نتیجه‌گیری

تحقیق حاضر نشان داد که اصل مشارکت یکی از اصول مهم حقوق بین‌الملل محیط زیست محسوب می‌شود که مرکب از سه مولفه حق دسترسی به اطلاعات زیست محیطی، مشارکت عموم در فرایند تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری و دسترسی و توسل به مراجع اداری و قضائی در حوزه محیط زیست است. شناسایی این اصل در اسناد مختلف بین‌المللی از جهات زیادی اهمیت دارد:

نخست با شناسایی این اصل در اسناد بین‌المللی و تکرار آن می‌توان امیدوار بود که به تدریج مقدمات اولیه مربوط به فرایند شکل‌گیری قاعده عرفی در این حوزه فراهم شود.

دوم شناسایی و اجرای اصل مشارکت به مثابه به اجرا گذاشتن حق بر محیط زیست سالم است چه اینکه اجرای مؤلفه‌های این اصل، به مفهوم حق بر محیط زیست سالم معنا می‌دهد. به‌رغم اینکه حق مزبور اساسی شده و در قوانین اساسی بسیاری از کشورها درج شده است، ولی این امر به تنهایی کفایت نمی‌کند و باید به صورت محسوس به مرحله اجرا گذاشته شود. اصل مشارکت این موقعیت را برای تحقق واقعی و مؤثر حق بر محیط زیست در عالم خارج فراهم می‌سازد.

سوم محور اصلی اصل مشارکت معطوف به بازیگران غیردولتی است، زیرا بدون مداخله ایشان در عمل این اصل مفهوم خود را از دست خواهد داد. نقش‌دهی به این بازیگران در عموم در حقوق بین‌الملل محیط زیست اهمیت زیادی دارد، زیرا می‌تواند به خوبی در دو فرایند



تصمیم‌سازی زیست‌محیطی و توسل به مراجع قضائی مشارکت نماید. اطلاعات تخصصی بعضی از سازمان‌های غیردولتی زیست‌محیطی منبعی مفید 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 زیست‌محیطی اشاره کرد. مشارکت این سازمان‌ها در فرایند توسل به مراجع قضائی نیز اهمیت دارد، زیرا این سازمان‌ها اغلب به عنوان مدافعان واقعی محیط زیست در مراحل مختلف دادرسی، اعم از اینکه مستقیم و یا با واسطه طرف دعوا باشند، ظاهر می‌شوند.

چهارم درخصوص اصل مشارکت که موضوع این تحقیق است باید اذعان کرد که با وجود شرکت ایران در اکثر کنفرانس‌های بین‌المللی مربوط به محیط زیست که قریب به اتفاق آنها را نیز امضاء و تصویب کرده است، همچنان ضعف‌ها و نواقصی وجود دارد. به‌طور کلی، ایران در این حوزه و برای انجام تعهدات بین‌المللی خود در زمینه حفاظت از محیط زیست اقداماتی را انجام داده است، ولی این تلاش و کوشش‌ها کافی به نظر نمی‌رسد، زیرا هنوز بستری مناسب برای تحقق مؤثر و واقعی مؤلفه‌های اصل مشارکت زیست‌محیطی در حقوق ایران فراهم نشده است، ولی با وجود این باید امیدوار بود که تصویب لایحه پیشنهادی قانون آیین دادرسی کیفری و لایحه قانونی دسترسی آزاد به اطلاعات بتواند گوشه‌ای از خلأهای موجود را پر کند.

#### منابع و مأخذ

##### - فارسی

- امیر ارجمند، اردشیر (۱۳۷۴)، «حفاظت از محیط زیست و همبستگی بین‌المللی»، مجله تحقیقات حقوقی، شماره ۱۵، ص ۳۲۳-۴۳۶.
- رضانی قوام‌آبادی، محمدحسین (۱۳۸۶)، «نگاهی به اصل استفاده غیرزیانبار از سرزمین در حقوق بین‌الملل محیط زیست»، علوم محیطی، شماره چهارم، ص ۵۷-۷۴.
- رضانی قوام‌آبادی، محمدحسین (۱۳۸۷)، «تأملی بر نقش و جایگاه سازمان‌های غیردولتی در دعاوی کیفری زیست‌محیطی»، نامه حقوقی، شماره ۱، ص ۹۱-۱۱۰.
- مولایی، یوسف (۱۳۸۶)، «نسل سوم حقوق بشر و حق به محیط زیست سالم»، فصلنامه حقوق، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی، شماره ۴، ص ۲۷۳-۲۹۶.

- ویژه، محمدرضا (۱۳۸۵)، «حق دسترسی به اطلاعات محیط زیست - بررسی حقوق بشر اروپایی»، محیط‌شناسی، شماره ۴۰، ص ۷۷-۸۶.

- لاتین

- Agostinelli (X.(1994) «**Le droit de l'information face à la protection civile de la vie privée**», Presses universitaires d'Aix-en-provence.
- BETATI (M.) et DUPUY (P.M.) (sous la dir.)(1986), «**Les ONG et le droit.International** », paris, economica.
- COT (J. P.), PELLET (A.) et FORTEAU (M.)( 2005), «**La Charte des Nations Unies-commentaire article par article** », vol. I, 3<sup>ème</sup> éd., Paris, Economica.
- GUILLET (S.)(1995), **Nous, peuples des Nations Unies: l'action des Organisations non.gouvernementales dans le système international de protection des droits de l'homme**, paris, Montchrestien.
- SALMON (M.)(2001), **Dictionnaire de droit international public**, (sous la dir.), Bruxelles, Bruylant.
- KELSEN (H.)(1999), **Théorie pure du droit**, Paris, LGDJ., 2<sup>ème</sup> éd.
- KISS (A. Ch.) et BEURIER (J.P.)( 2004), **Droit international de l'environnement**, Paris, Pedone.
- DUPUY, R.-J.,«**Communauté internationale et disparités de développement**» in RCADI, tome 165, p. 17.
- DOUMBE-BILLE(S.), «**L'agenda 21 et le cadre institutionnel**» in Vers un nouveau droit de l'environnement? Limoges, Conseil Régional du Limousin et de la DIREN Limousin, mai 2003, pp. 35-50.

- GHEZALI (M.), «**Les nouveaux droits fondamentaux de l'homme**», in Vers un nouveau droit de l'environnement? Limoges, Conseil Régional du Limousin et de la DIREN Limousin, mai 2003, pp. 85-116.
- KAMTO (M.), «**Les nouveaux principes du droit international de l'environnement**» in Revue juridique de l'environnement, 1993/1, pp. 14-15.
- Kiss (A. Ch.), «**Emergence de principes généraux du droit international et d'une politique internationale de l'environnement**», available at :  
[www.unige.ch/sebes/textes/1996/1996K\\_iss.html](http://www.unige.ch/sebes/textes/1996/1996K_iss.html), 1996.
- LIMARE (E.), **Le droit à l'information en matière d'environnement**,  
[www.juripole.fr/memoires/compare/Eric\\_Limare/index.html](http://www.juripole.fr/memoires/compare/Eric_Limare/index.html).
- PALLEMAERT (M.) (1995) «**La Conférence de Rio ou décadence du droit international de l'environnement**», RBDI, P. 175-223.
- PELCHAT (M.), «**RAPPORT N. 247 Sénat**», Session ordinaire de 2001-2002, Annexe au procès-verbal de la séance du 19 février 2002, p. 1-28.
- PRIEUR, (M.) (2003), «**Vers un droit de l'environnement renouvelé**», Cahiers du Conseil constitutionnel, n. 15.
- ----- (1988) «**Le droit à l'environnement et les citoyens: la participation**», Revue juridique de l'environnement, / 4.
- ----- (1993) «**Démocratie et droit de l'environnement et du développement**», /1, pp. 23-30

- -----( 1999), «**La Convention d'Aarhus, instrument universel de la démocratie environnementale**», No spécial, p. 9-29.

- **Textes internationaux**

- Agenda 21
- Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement
- Déclaration de Rio
- Déclaration de Stockholm
- Déclaration universelle des droits de l'homme

Archive of SID