

امکان‌سنجی تصویب منشور حقوق محیط زیستی در حقوق ایران

مسعود فریادی^۱

(تاریخ دریافت: ۱۴۰۰/۰۱/۱۸ - تاریخ پذیرش: ۱۴۰۰/۰۲/۲۲)

چکیده

با توجه به مشکلات متعدد اقتصادی، اجتماعی و حقوقی که در حفاظت محیط زیست کشور وجود دارد، تصویب منشور حقوق محیط زیستی در بدنه حقوق محیط زیست کشور، با آنکه نمی‌تواند به تنهایی همه این مشکلات را برطرف کند، اما به سهم خود می‌تواند به لحاظ اجتماعی، سیاسی و حقوقی عامل تشویقی و حمایتی مهمی برای بهبود مدیریت و حفاظت محیط زیست باشد. این مقاله با روش تحلیل حقوقی با هدف طرح بحث در خصوص امکان‌سنجی تصویب یک منشور حقوقی برای مسائل محیط زیستی، درصدد پاسخ به این پرسش است که ضرورت تصویب، محتوا، ارزش‌ها، اصول و جایگاه حقوقی منشور حقوق محیط زیستی چیست و سرانجام به این نتیجه می‌رسد که منشور حقوق محیط زیستی ضمن ایجاد زمینه‌های فکری اولیه برای توسعه هر بیشتر حقوق محیط زیست، جریان از حق مطالبه در جامعه ایجاد می‌کند تا مردم با آگاهی از حقوق خود از دولت انتظارات بیشتری در خصوص حفظ محیط زیست داشته باشند و از سوی دیگر خود دولت نیز با متعهد ساختن خود به تحقق این حق‌ها، تلاش‌های مجدانه بیشتری باید برای حفظ محیط زیست و تأمین حق مردم بر زیستن در محیط زیست سالم انجام دهد.

واژگان کلیدی: منشور حقوق محیط زیستی، حقوق محیط زیست، اصل منع پسرقت، حقوق نسل‌های آینده، مسئولیت‌های محیط زیستی.

مقدمه

در سال ۱۳۹۵ دولت جمهوری اسلامی ایران منشور حقوق شهروندی را تصویب کرد. تصویب این منشور با توجه به جایگاه حقوقی این سند، متن و مفاد آن محل بحث‌های حقوقی و اجتماعی زیادی واقع شده ولی حداقل این فایده

مهم را به همراه داشته که افکار عمومی را به سمت مقوله مهم حقوق شهروندی جلب کرده است. تصویب این سند به نوعی واکنش به نگرانی‌های موجود در زمینه مسائل حقوق بشر و شهروندی در جامعه ایرانی تلقی می‌شود و اینکه رییس‌جمهور به عنوان پاسدار قانون اساسی مسئولیت صیانت از حقوق مردم ایران را بر عهده دارد و باید اقدامات مقتضی در این زمینه انجام دهد. منشور حقوق شهروندی تقریباً فهرست گسترده‌ای از حق‌های شهروندی را تصریح کرده است از جمله برخی حقوق محیط زیستی. با این حال دغدغه و تمرکز اصلی این سند حقوق بنیادین، اقتصادی، اجتماعی و سیاسی بوده است که جنبه‌ای انسان‌محور به این سند می‌بخشد. حال این پرسش به میان می‌آید که آیا برای صیانت از حق مردم بر محیط زیست سالم نیز به تصویب منشور جداگانه‌ای نیاز است یا نه؟

این پرسش از این جهت اهمیت دارد که از یکسو تمرکز اصلی منشور حقوق شهروندی، حق‌های انسان‌محور اقتصادی، اجتماعی و سیاسی است و اساساً مفهوم حقوق شهروندی در یک جامعه انسانی معنا پیدا می‌کند، یعنی حقوقی که برای یک شهروند لازم است. بنابراین اولویت اصلی این سند نه حفاظت محیط زیست، بلکه صیانت از حقوق شهروندان بوده است. دوم اینکه وضعیت نگران‌کننده تخریب محیط زیست در ایران از یکسو و مشکلات اجرایی در قوانین و مقررات محیط زیستی متعدد و معطل ماندن اصل ۵۰ قانون اساسی از سوی دیگر ضرورت بازبینی در رویکرد حقوقی ایران به حفاظت محیط زیست را پررنگ می‌سازد. صرف تصویب قوانین تک‌بخشی برای حفاظت محیط زیست و تداوم رویه جاری و معمول مدیریت محیط زیست در کشور نمی‌تواند ضامن اطمینان‌بخشی برای صیانت از محیط زیست برای نسل‌های امروز و فردا باشد. به نظر می‌رسد تعهد سیاسی - حقوقی خاصی لازم است تا ضمن جلب توجه مردم به اهمیت مسائل محیط زیستی و ترویج احترام به حقوق محیط زیست، دولت و تمام اشخاص ذربط مسئول را به تلاش بیشتر و وجدانه برای حفاظت محیط زیست کشور ترغیب و تکلیف کند. حال آیا تصویب منشوری برای حقوق محیط زیست می‌تواند این هدف بلند بالا را برآورده کند؟ تصویب منشور حقوق محیط زیستی تا چه اندازه می‌تواند مشکلات حقوقی ایران در زمینه حفاظت محیط زیست را رفع کند؟ با توجه به اهمیت این مسأله، در این مقاله این نکته مورد بررسی قرار می‌گیرد که چه نیازی برای تهیه و تصویب منشور حقوق محیط زیستی در نظام حقوقی ایران وجود دارد و چگونه می‌توان به این امر مبادرت کرد؟ برای بررسی این مسأله باید به این پرسش‌ها پاسخ داد که چرا تصویب منشور حقوق محیط زیستی ضروری است؟ مبنا و اصول این سند چیست؟ این سند چه محتوایی می‌تواند داشته باشد و ضمانت اجرای آن چیست؟ این مقاله با این پیش‌فرض که تصویب منشور حقوق محیط زیستی می‌تواند دارای آثار و ارزش‌های مثبتی برای صیانت از محیط زیست و حق بر محیط زیست سالم مردم ایران باشد، با رویکرد تحلیل حقوقی به بررسی ابعاد مختلف این منشور می‌پردازد و در پایان چنین نتیجه می‌گیرد که هر چند تصویب چنین منشوری همه مشکلات محیط زیستی کشور را حل نخواهد کرد، اما می‌تواند جریان حقوقی، سیاسی و اجتماعی سازنده‌ای برای تلاش بیشتر بر حفاظت محیط زیست ایجاد کند و زمینه‌ساز تحولات حقوقی و اجتماعی مثبت در آینده باشد. هدف این مقاله امکان‌سنجی نظری ضرورت تصویب و محتوای احتمالی یک منشور حقوقی برای حق‌های محیط زیستی است.

۱. ضرورت تصویب منشور حقوق محیط زیستی

چالش‌ها و عوامل مختلفی در تخریب محیط زیست ایران و ناکامی در حفاظت از آن تأثیر دارند، اما تأثیر چند مورد از این عوامل چشمگیر است، عواملی که ایجاد یک نظم حقوقی جدید در حفاظت از محیط زیست از طریق تصویب منشوری برای حقوق محیط زیست را ضرورت می‌بخشد:

۱-۱. آثار ناشی از تخریب محیط زیست

تهدیدهای ناشی از تخریب محیط زیست یکی از جدی‌ترین چالش‌های پیش‌روی جوامع امروزی را تشکیل می‌دهد. با افزایش دامنه تخریب اکوسیستم‌های طبیعی، زندگی شهروندان بیش از پیش در معرض آثار زیانبار این تهدیدها قرار می‌گیرد. بنا به گزارش ۷۴/۱۶۱ گزارشگر ویژه حقوق بشر و محیط زیست اداره حقوق بشر سازمان ملل، مخاطرات محیط زیستی سالانه منجر به مرگ زودرس میلیون‌ها نفر و ایراد خسارت‌های مالی سنگین می‌شود (UNGA, 2019). طبق گزارش شماره ۳۷/۱۸۸ این گزارشگر (UNGA, 2018 (a)) در سال ۲۰۱۵ یک و نیم میلیون کودک زیر پنج سال جان خود را به دلیل این مخاطرات از دست دادند. اهمیت این تهدیدها در این است که تخریب محیط زیست آثار زیانبار متعدد، گسترده و متنوعی داشته و بیش از پیش جوامع بشری را تحت فشار قرار می‌دهد. به عنوان مثال آلودگی‌های جدیدی مانند آلودگی پلاستیکی، نوری و الکترومغناطیسی افزایش می‌یابد و یا در اثر تهی‌سازی منابع آب زیر زمینی مشکلی جدیدی به نام فرونشست زمین سر بر می‌آورد. مشکلی مانند دگرگونی اقلیمی تقریباً همه کشورهای جهان و همه بخش‌های اقتصادی و اجتماعی کشورها را درگیر خود ساخته است. چالشی که این معضل را پیچیده‌تر می‌کند این است که نمی‌دانیم در سال‌ها و دهه‌های آینده شدت و گستردگی این تهدیدها چگونه خواهد بود و تا چه اندازه جوامع امروزی توان سازگاری و تاب‌آوری در برابر این تهدیدها را خواهند داشت. اهمیت دیگر این تهدیدها در این است که با وجود توسعه فناوری‌ها، زندگی انسان‌ها بیش از پیش در برابر این تهدیدها آسیب‌پذیر بوده و حفاظت از انسان در برابر آلودگی‌های محیطی یک ضرورت گریزناپذیر در جوامع امروزی به‌ویژه شهرهای بزرگ است.

در ایران نیز سرعت و تنوع تخریب محیط زیست فزونی گرفته است و با وجود تمام تلاش‌های تقنینی، اجرایی و قضایی برای حفاظت محیط زیست، کیفیت محیط زیست کشور روز به روز در معرض تهدیدهای بیشتری قرار می‌گیرد. این در حالی است که تمامی این تخریب‌ها افزون بر آنکه سلامتی و رفاه مردم ایران را تهدید می‌کند، هزینه‌های جانبی ملموس و غیر ملموس زیادی بر اقتصاد کشور (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۹: ۱۶) و جوامع شهری و روستایی وارد کرده و امنیت زیستی و سرزمینی مردم را نیز به مخاطره می‌افکند. در سال‌های گذشته برخی از نقاط کشور به دلایلی مانند کمبود آب، نابودی خاک، بیابان‌زایی، تداوم گرد و غبار، آلودگی آب و هوا ناشی از فعالیت‌های صنعتی و معدنی غیر قابل سکونت شده و مردم این نواحی مجبور شده‌اند تا سرزمین پدری خود را ترک کنند. فشار روانی و معنوی ناشی از آلودگی و تخریب محیط زیست شهری، فشار اقتصادی ناشی از نابودی مواهب طبیعی مانند تخریب مراتع، کمبود آب و کاهش آذینان برای کشاورزان و فشار سیاسی ناشی از تعارض و تنش نابرابر دو گروه طرفدار محیط زیست و طرفدار توسعه اقتصادی چالش‌هایی برای کشور ایجاد کرده و نظام سیاسی و اجتماعی کشور را با این پرسش‌ها روبرو کرده است که تا کجا می‌توان روند کنونی ابتدای توسعه کشور بر تخریب و بهره‌کشی از طبیعت را ادامه داد و نقطه پایان کجاست؟

بنابراین حقوق محیط زیست اولاً باید تدابیری برای حفاظت هر چه بهتر و بیشتر محیط زیست برای نسل‌های امروز و آینده اتخاذ کند و دوم اینکه سازکارهایی برای افزایش توان سازگاری و تاب‌آوری جوامع در برابر تهدیدهای آینده محیط زیستی ایجاد کند. برای اینکه به هر حال روند تخریب محیط زیست همچنان ادامه خواهد داشت و بسیاری از اکوسیستم‌های تخریب شده به زودی و در کوتاه مدت قابلیت ترمیم خود را باز نخواهند یافت. واقعیت‌های محیط زیستی، اقتصادی و اجتماعی نشان می‌دهد که حتی اگر تخریب محیط زیست هم همین اکنون متوقف شود در سال‌های آینده بشریت توان مقابله با مشکلات محیط زیستی را نخواهد داشت و چاره‌ای

جز سازگاری با شرایط محیط زیست و تاب‌آور ساختن جوامع در برابر این شرایط نخواهد داشت. شرایط نامطلوب محیط زیستی کنونی و مسأله سازگاری و تاب‌آوری در برابر تهدیدهای آینده بر حقوق مردم تأثیر می‌گذارد. چرا که تأمین بسیاری از حق‌های بشری به سلامت و کارکرد مطلوب اکوسیستم‌های طبیعی و سلامت محیط زیست انسانی ربط دارد. همانگونه که گزارش دبیر کل سازمان ملل خاطر نشان می‌کند برای پرهیز از رویارویی با مخاطرات ناشی از تخریب محیط زیست چاره‌ای جز تغییرات اساسی در نظام‌های جاری توسعه اقتصادی و اجتماعی و اتخاذ الگوهای توسعه همساز با طبیعت نیست (UNGA, 2011: 16). همچنین از آنجا که یکی از مهمترین کارکردهای حقوق تأمین امنیت و ایجاد اطمینان خاطر است، بنابراین به منظور تأمین امنیت محیط زیستی و حق زیستن در سرزمینی امن برای مردم نظام حقوقی باید حق‌های محیط زیستی را به رسمیت شناخته و سازکارهای مقتضی برای صیانت و اجرایی شدن این حق‌ها را فراهم کند.

۱-۲. دلایل فرهنگی

یکی از موانع جدی حفاظت محیط زیست در ایران نامطلوب بودن سطح آگاهی‌ها و مسئولیت‌پذیری مردم در خصوص مسائل محیط زیستی است. حفاظت محیط زیست پیش از مقررات و ضوابط قانونی، در درجه نخست به فرهنگ دوستی با طبیعت و آگاهی‌های محیط زیستی بستگی دارد، چرا آگاهی‌ها و باورهای فردی و جمعی به ضرورت حفظ محیط زیست، مهمترین عامل خود کنترلی و پیشگیری از تخریب محیط زیست است و تأثیر بیشتری در عمل نسبت به قوانین و مقررات محیط زیستی دارد.

به دلیل نوعی انقطاع فردی و اجتماعی از طبیعت و محیط زیست و نبود مسئولیت‌پذیری جدی نسبت به آن، حفاظت جدی از محیط زیست در کانون توجهات و ملاحظات سیاسی و فرهنگی نبوده است و این بی‌توجهی و انفعال در برابر مسائل محیط زیستی را می‌توان مانع اصلی در حفاظت محیط زیست دانست. با درک این نکته که انقطاع انسان از طبیعت باعث بیگانگی او با طبیعت، بروز آسیب‌های روحی و تشدید بیشتر فرایند تخریب محیط زیست می‌شود، و با درک ضرورت پیوند انسان با طبیعت، مجمع عمومی سازمان ملل طی قطعنامه‌های (UNGA, 2010) (UNGA, 2009) از دولت‌ها می‌خواهد تا توسعه پایدار هماهنگ با طبیعت را در پیش گرفته و شهروندان را به زندگی همساز با طبیعت تشویق کنند. با این حال در ایران بنا به دلایل مختلفی روند فرهنگ‌سازی عمومی و تعمیق آگاهی‌های محیط زیستی در کشور با وجود تلاش‌های قابل توجه انجام شده (شیرینی و میبودی، ۱۳۹۲: ۱۲۷، ۱۲۰) به نحو سازنده و تأثیرگذاری صورت نگرفته و بسیاری از موارد تخریب محیط زیست، الگوهای اسراف‌آمیز تولید و مصرف و نقض قوانین و مقررات محیط زیستی ریشه در نا آگاهی و ضعف فرهنگ دوستی با محیط زیست دارد. چنانچه ایرانیان آگاهی بیشتری در خصوص مسائل محیط زیستی داشته و مسئولیت جمعی و فردی خود در حفاظت و صیانت از محیط زیست را پذیرا باشند، نه تنها بسیاری از تخلفات و تخریب‌های محیط زیستی کاهش می‌یابد بلکه دولت و قوه قضاییه نیز با سهولت بیشتری می‌توانند نسبت به انجام وظایف خود در حفاظت محیط زیست همت گمارند. اما به دلیل ضعف در آگاه‌سازی و فرهنگ‌سازی موثر محیط زیستی و ضعف در ارتقای حس مسئولیت‌پذیری اجتماعی مردم در حفاظت محیط زیست، افزون بر آنکه اجرای قوانین و مقررات محیط زیستی در عمل به موانع و تعارض‌های زیادی بر می‌خورد و دولت ناچار است هزینه بیشتری برای اعمال این قوانین صرف کند، عملاً محیط زیست کشور بیش از پیش در معرض تخریب قرار می‌گیرد.

این در حالی است که آموزش و تصریح حقوق و تکالیف مردم و افزایش حس مسئولیت‌پذیری فردی و جمعی آنها در برابر حفاظت محیط زیست افزون بر آنکه هزینه‌های کمتری داشته به خوبی می‌تواند ضامن و عامل بازدارنده مطمئنی برای حفظ محیط زیست با کمترین میزان دخالت دولت باشد. چنانچه بتوان مردم را نسبت به حقوق و مسئولیت‌های فردی و اجتماعی خود در زمینه حفاظت محیط زیست آشنا کرد و امکان مشارکت آنان در مدیریت محیط زیست کشور را فراهم ساخت، بسیاری از مشکلات محیط زیستی کشور قابل حل خواهند بود. تصویب و ترویج منشور حقوق محیط زیستی در این راستا یک اقدام فرهنگی، آموزشی و ترویجی به شمار می‌آید تا مردم را نسبت به حقوق و تعهدات خود در این زمینه آشنا ساخته و آنها را در مقابل دولت مطالبه‌گر نماید. هنگامی که بهره‌مندی از محیط زیست سالم به عنوان یک حق فردی و جمعی شناسایی شود و اجازه مطالبه این حق به ذیحقان داده شود، حساسیت و مسئولیت‌پذیری اجتماعی در مورد مسائل محیط زیستی نیز افزایش خواهد یافت.

۱-۳. چالش‌های حقوقی و اجرایی در حفاظت محیط زیست

با وجود تشدید تخریب و آلودگی محیط زیست کشور و تصویب حجم قابل توجهی از قوانین و مقررات محیط زیستی، نظام حقوقی و اجرایی کشور در حفاظت محیط زیست موفقیت مورد انتظار را به دست نیاورده است و گزارش‌های سازمان حفاظت محیط زیست و مرکز پژوهش‌های مجلس نیز این نکته را تأیید می‌کند (سازمان حفاظت محیط زیست، ۱۳۹۶: ۳۰-۳۱)، (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۹: ۳-۵، ۹-۱۲). این مشکلات تا حدودی به چالش‌های حقوقی و اجرایی و تا حدودی به مشکلات اقتصادی بر می‌گردد. در حیطه حقوقی و اجرایی مهمترین مشکل پراکندگی و ابهام در قوانین و مقررات محیط زیستی، ضعف ضمانت اجراها و اجرا نشدن مفاد این قوانین و مقررات یا اصطلاحاً ضعف در تضمین تبعیت از قوانین و مقررات محیط زیستی است. نکته قابل توجه اینجاست که برخلاف موانع اقتصادی که حل آنها در کوتاه زمان ممکن نیست، حل چالش‌های موجود در سازکارهای حقوقی و اجرایی حفاظت محیط زیست ساده‌تر و کم‌هزینه‌تر است به شرط آنکه دولت اراده سیاسی لازم برای حل این چالش‌ها را به کار بندد. نکته دیگر در خصوص حقوق محیط زیست ایران نگاه وظیفه‌مدار به حفاظت محیط زیست است و رویکرد حق‌مدار در آن ملاحظه نمی‌شود. اصل ۵۰ قانون اساسی حفاظت محیط زیست را یک وظیفه همگانی می‌داند، بدون آنکه به حق بر داشتن محیط زیستی سالم تصریح کند. در واقع در هیچ یک از اسناد حقوقی ایران به حقوق (حق‌های) محیط زیستی مردم تصریح نشده است. توسعه نیافتن رویکرد حق‌مدار و صیانت از حق بر محیط زیست سالم علاوه بر آنکه به توسعه نیافتن حقوق محیط زیست، به‌ویژه رویه قضایی محیط زیستی انجامیده، به نوعی بی‌تفاوتی و بی‌عملی اجتماعی در برابر حفاظت محیط زیست را تقویت کرده است. چون با آنکه اصل ۵۰ قانون اساسی حفاظت محیط زیست را وظیفه‌ای همگانی می‌داند اما پیش از آن اصل ۴۵ این قانون و بسیاری از قوانین عادی تقریباً مدیریت تمامی حوزه‌های محیط زیستی را بر عهده دولت گذاشته بدون آنکه سهمی برای مطالبه مردمی گذاشته باشد.

یکی از راهکارهای حل این مشکلات ایجاد و تصریح حقوق و تکالیف محیط زیستی برای همه ایرانیان است تا ضمن افزایش سطح مطالبه‌گری مردم، حفاظت از محیط زیست تبدیل به یک حق و یک تکلیف فردی و جمعی شده و دولت مسئولیت‌پذیری بیشتری در این امر داشته باشد. تصریح این حقوق عامل محرکه نظام حقوقی کشور در حفاظت از انسان و محیط زیست کشور خواهد بود. بدین ترتیب که رویکرد حق‌مدار با تسهیل شکل‌گیری رویه قضایی به رشد و توسعه حقوق محیط زیست کمک می‌کند چرا که با دادن حق مطالبه حق بر محیط زیست سالم به اشخاص، می‌تواند جریانی از مطالبات قضایی در مراجع قضایی و شبه قضایی شکل گرفته،

قوه قضاییه را نسبت به حفاظت محیط زیست حساس ساخته و در برابر دولت را به حفاظت بیشتر از محیط زیست و صیانت بهتر از حقوق مردم ملزم سازد.

نکته مهم بعدی آن است که تأمین و تضمین حقوق محیط زیست به تأمین و تضمین بسیاری از حقوق شهروندی دیگر مانند حق بر سلامت، حق بر آرامش، حق بر تغذیه سالم، حق بر ایمنی در محیط کار، حق بر تفریح، حق بر توسعه اقتصادی و اجتماعی کمک می‌کند. حتی می‌توان گفت تأمین و تضمین برخی از حقوق شهروندی در گرو تأمین و تضمین حقوق محیط زیستی است. بنابراین تصویب منشور حقوق محیط زیستی ایران می‌تواند یک گام مهم برای گسترش و ترویج فرهنگ حفاظت محیط زیست و افزایش سطح مطالبه‌گری و مسئولیت‌پذیری شهروندان و دولت در این امر باشد. البته هر چند که تهیه و تصویب این منشور نمی‌تواند همه مشکلات محیط زیستی کشور را حل کند، اما به هر حال توسعه اسناد حقوقی حفاظت محیط زیست یک گام مهم در تقویت و نوسازی حقوق محیط زیست و حقوق بشر محسوب شده و اگر با ضمانت اجراها و سازکارهای اجرایی قوی هم پشتیبانی شود، حجم چشمگیری از مشکلات محیط زیستی کشور می‌تواند کاهش یابد. به خصوص اینکه چنین منشوری می‌تواند با ارائه اصول، هنجارها و مفاهیم نو، زمینه قانونگذاری‌های جدید در حفاظت محیط زیست و اصلاح نظام حقوقی محیط زیست را در کشور هموار سازد.

در پایان این گفتار پاسخ به این پرسش ضروری است که آیا همه کشورهای پیشرو و موفق در زمینه حفاظت محیط زیست منشوری برای حفاظت محیط زیست در درون نظام حقوقی خود تصویب کرده‌اند؟ به عبارت بهتر آیا مسیر موفقیت در حفاظت محیط زیست از میان تصویب منشور حقوق محیط زیستی می‌گذرد؟ واقعیت این است که اولاً موفقیت در مدیریت و حفاظت موثر محیط زیست در یک کشور به عوامل مختلفی ارتباط دارد که وضعیت نظام حقوقی و سیاسی آن کشور یکی از این عوامل است. بی‌گمان تصویب منشور حقوق محیط زیستی شرط لازم برای موفقیت در حفاظت محیط زیست یک کشور نیست و هر کشور بسته به نظام حقوقی، سیاسی و اجتماعی خود مسیر خاص خود را در این راستا انتخاب می‌کند. در ایران نیز تصویب چنین سندی لزوماً نمی‌تواند به دلیل در هم تنیدگی مسائل اجتماعی، اقتصادی و سیاسی، حفاظت موثر از محیط زیست را بطور قطع در پی داشته باشد بلکه به نظر می‌رسد تصویب این سند تا حد زیادی یک عامل تشویق کننده برای مردم و دولت برای توجه بیشتر به تعهدات و مسئولیت‌های محیط زیستی عمومی است و یک عامل محرکه برای نظام حقوقی کشور که بیش از پیش مسائل محیط زیستی را در اولویت خود قرار داده و بعد محیط زیستی توسعه را در کشور تقویت کند.

۲. مبنای نظری منشور حقوق محیط زیستی

بی‌گمان منشور حقوق محیط زیستی باید بر پایه یک مبنای نظری روشن و محکم استوار شده باشد تا بتواند ضمن داشتن انسجام داخلی، نظم حقوقی جدیدی ایجاد کند. مبنای نظری این منشور را باید در مبنای نظری حقوق بشر و حق بر محیط زیست سالم جستجو کرد. با توجه به اینکه مبنای نظری حقوق بشر به اندازه قابل توجهی در آثار علمی دیگر بحث شده است، در این گفتار بیشتر بر مبنای حق بر محیط زیست سالم تمرکز می‌شود.

۲-۱. مبنای انسان‌محور

در خصوص مبنای نظری حق بر محیط زیست سالم نظرات و بحث‌های مختلفی طرح شده است که شاید بتوان خلاصه آنها را در سه مبنای نیاز، منفعت و ارزش انسان جستجو کرد (مشهدی و کشاورز، ۱۳۹۱: ۴۹). بدین

ترتیب که از آنجا که انسان به محیط زیست سالم نیاز دارد، منافع او به محیط زیست سالم گره خورده و حفظ محیط زیست ضامن احترام به ارزش ذاتی انسان است، انسان حق دارد از محیط زیست سالم بهره‌مند شود. بدین ترتیب بخشی مهم از مبنای نظری منشور حقوق محیط زیستی را جنبه حمایت از انسان داشته و باید در همان مبانی نظری حقوق بشری جستجو کرد. از این نگاه بنیان نظری و اهمیت حق بر محیط زیست با اعتبار و اهمیت دیگر حق‌های بنیادین به‌ویژه حق بر سلامتی که جایگاه قانون اساسی هم دارند مرتبط است. در این تحلیل سلامتی محیط زیست حقی بنیادین برای زندگی انسان است (Guerrero, 2013: 479). چرا که هر آنچه که لازمه زندگی سالم انسان است ارزشی همسنگ با سلامتی و زندگی انسان پیدا می‌کند و محیط زیست اساسی‌ترین لازمه زندگی سالم برای انسان است. بدین ترتیب حق بر محیط زیست سالم بخشی از حق‌های بشری به شمار می‌آید که با هر سه نسل این حق‌ها در ارتباط است. رویکرد کلی در ادبیات حقوقی این است که حق بر محیط زیست سالم حق جدا از حقوق بشر نیست و نباید این دو گروه حق‌ها را از هم جدا دانست (Culle, 1995: 25). مقدمه قطعنامه شماره ۱۶/۱۱ شورای حقوق بشر سازمان ملل در خصوص حقوق بشر و محیط زیست (UNHRC, 2011) نیز تصریح می‌کند که همه حق‌های بشری ماهیتی جهانی، تفکیک‌ناپذیر، وابسته به هم و مرتبط با هم دارند. مقدمه این سند در ادامه تأکید می‌کند که که تخریب محیط زیست می‌تواند مانع بهره‌مندی موثر افراد از حق‌های بشری باشد. برخی اندیشمندان حق بر محیط زیست را جزو نسل سوم حقوق بشر می‌دانند که جنبه همبستگی دارد بدین ترتیب که تحقق این حق به همبستگی، همکاری و تلاش همه افراد و دولت‌ها نیاز داشته در عین حال هم قابل استناد و هم قابل مطالبه و اقامه در برابر دولت است (رمضانی قوام آبادی، ۱۳۹۲: ۱۱۰). سرانجام باید گفت که حق بر محیط زیست در عین اینکه با حقوق نسل‌های اول و دوم در ارتباط است، جزو نسل‌های سوم نیز به شمار می‌آید و می‌توان با توجه موضوع خاص این حق، آن را یک حق خاص و جداگانه نیز دانست.

حق بر محیط زیست با برخی از حق‌های بشری کاملاً مرتبط بوده و چه به لحاظ شکلی و چه ماهوی وابستگی دوسویه دارد. تحقق برخی از حق‌های بشری مستلزم تحقق حق بر محیط زیست سالم است و بنابراین تحقق و توسعه حقوق بشر از مسیر تحقق و توسعه حق بر محیط زیست سالم می‌گذرد. به لحاظ ماهوی تحقق حق‌هایی مانند حق بر سلامتی، آرامش و کیفیت مطلوب زندگی کاملاً به تحقق حق بر محیط زیست سالم وابسته است و تخریب محیط زیست، به‌ویژه در مورد افرادی که زندگی و درآمد آنها وابسته به طبیعت است، مانع تحقق این حق‌ها می‌شود. همچنین تخریب محیط زیست هزینه‌های اقتصادی و اجتماعی سنگینی بر کشورها تحمیل می‌کند (UNECC, 1992: 32). مقدمه کنوانسیون آرهوس در زمینه دسترسی به اطلاعات، مشارکت و عدالت در مسائل محیط زیستی (Aarhus Convention, 1998) نیز تصریح می‌کند که حمایت موثر از حق بر محیط زیست سالم برای رفاه و بهره‌مندی اشخاص از دیگر حقوق اساسی مانند حق بر حیات نیز ضروری است.

به لحاظ شکلی هم تحقق حق‌هایی مانند آزادی بیان، دسترسی به اطلاعات، آزادی انجمن و سازمان‌بندی و آزادی مشارکت وجه مشترک حقوق بشر و حق بر محیط زیست سالم است. سازکارهایی مانند دادرسی عادلانه، فعالیت انجمن‌های مردم‌نهاد و مشارکت در تصمیم‌گیری‌ها ضامن تحقق حقوق بشر و حق بر محیط زیست سالم است و بنابراین تحقق و توسعه حقوق بشر با تحقق و توسعه حق بر محیط زیست پیوند خورده است. در واقع دلیل تأکید بر به‌هم‌پیوستگی و قابل تفکیک نبودن حق‌های بشری و حق بر محیط زیست نیز همین است، اینکه همانگونه که دسترسی به رشد اقتصادی، رفاه، اشتغال و مصرف کالاها و خدمات جزو نیازهای بشری است، داشتن محیط زندگی سالم و پاک، بهره‌گیری از مواهب طبیعت و رهایی از تنش‌های محیطی و آلودگی نیز بخشی

دیگر از نیازهای بشری است و هیچکدام از آنها بر دیگری اولویت ندارند. از این چشم‌انداز تصویب منشور حقوق محیط زیستی یا هر سند دیگری برای حفاظت محیط زیست، به نوعی مکمل و پشتیبان منشور حقوق شهروندی خواهد بود و اجرای این سند را تسهیل خواهد کرد.

با این حال باور به این پیوستگی و تلازم، نباید سرمه غفلت بر دیدگان ما در دیدن این واقعیت بکشد که گاهی تحقق حقوقی مانند حق بر توسعه و فعالیت اقتصادی و اشتغال با تحقق حق بر محیط زیست سالم تعارض پیدا می‌کنند. در بسیاری از موارد توسعه اقتصادی مانند احداث کارخانجات، فعالیت‌های معدن‌کاوی، سدسازی و جاده‌سازی که لازمه توسعه اقتصادی و اجتماعی جامعه است، در عمل تخریب محیط زیست و نقض حق بر سلامتی نسل امروز و آینده را در پی دارد. حال آنکه قسمت عمده‌ای سازکارهای حقوقی و اراده سیاسی بسیاری از کشور، از جمله ایران بر تسهیل توسعه اقتصادی و اجتماعی متمرکز است و دولت هدف اصلی خود را در رشد اقتصادی و رفاه مردم جستجو می‌کند. در نتیجه زمینه‌های تعارض میان اقتصاد و محیط زیست شکل می‌گیرند و بدون اعمال سازکارهایی تنظیم کننده و سازگار ساز، در عمل ممکن است توسعه حقوق اقتصادی به نقض حق بر محیط زیست سالم و سپس نقض حق‌هایی دیگر مانند سلامت و ایمنی سرزمینی منجر شود. وابستگی سلامت، تغذیه، امنیت محیطی و سرزمینی مردم به داشتن محیط زیست سالم به روشنی معلوم است و توسعه حقوق اقتصادی و اجتماعی بدون تحقق حق بر محیط زیست سالم عملاً ناقص و تک‌بعدی بوده موفق نخواهد شد. بنابراین با آنکه همه حق‌های بشری محترم و غیر قابل اولویت‌گذاری بر دیگری هستند، اما حق بر محیط زیست سالم به دلیل آنکه ضامن زیست و سلامتی انسان است، جایگاهی ویژه در حقوق بشر می‌یابد که در صورت تعارض این حق با حقوق ثانویه مانند درآمد، رفاه و تفریح، به ناچار باید اولویت را از آن حق بر محیط زیست سالم ساخت.

حق بر محیط زیست سالم هم جنبه‌ای سلبی دارد و هم ایجابی. سلبی از این لحاظ که تخریب و آلودگی محیط زیست باید ممنوع شده و سازکارهای حقوقی و قضایی لازم برای حفاظت از محیط زیست در برابر اقدامات مخرب ایجاد و اجرا شود. ایجابی بدان معنا که خود دولت و تمام اشخاص ذیربط دیگر اقدامات مقتضی برای بهبود، بهسازی و ترمیم محیط زیست انجام دهند و تخریب‌های گذشته را بازسازی نمایند. همچنین در معنای ایجابی دولت باید از مردم در برابر آسیب‌های محیط زیستی و مخاطرات محیطی مانند آلودگی، دگرگونی اقلیمی، خشکسالی و سیل حمایت به عمل آورد.

۲-۲. مبنای طبیعت‌محور

بخشی دیگر از مبنای نظر حق بر محیط زیست سالم را باید در اندیشه ارزش ذاتی طبیعت جستجو کرد بدین ترتیب که محیط زیست باید حتی بدون توجه به کارکرد آن برای رفع نیازها و منافع انسان مورد حفاظت قرار گیرد. البته اینکه آیا ارزشمندی ذاتی خود طبیعت به تنهایی می‌تواند مبنایی برای حق انسان بر محیط زیست سالم باشد محل بحث است و به همین دلیل بسیاری بر این باور هستند که از دید حقوقی طبیعت خود نمی‌تواند ذی‌حق باشد، و برای مثال نمی‌تواند حق خود را مطالبه و از آن دفاع کند (مشهدی و کشاورز، ۱۳۹۱: ۶۷)، اما شماری دیگر در مقابل بر این باور هستند که طبیعت ارزشی فراتر از رفع نیازها و منافع انسان دارد و به خودی خود ارزشمند است. به عنوان مثال مقدمه «منشور جهانی طبیعت» عنوان می‌کند که هر شکلی از زندگی منحصر بفرد، بدون در نظر گرفتن ارزش آن برای انسان قابل احترام است (UNGA, 1982). اگر طبیعت نمی‌تواند از حق خود دفاع کند، این انسان است که باید از حق طبیعت دفاع کند، درست به مانند دفاع از حق یک کودک یا قربانی‌ای که نمی‌تواند از حق خود دفاع کند. به هر حال برخی نظام‌های حقوقی به سمت شناسایی طبیعت به

عنوان ذی‌حق حرکت کرده‌اند که نمونه بارز آن را می‌توان در قانون اساسی اکوادور (Ecuador, 2008) ملاحظه کرد که طبیعت را به عنوان ذی‌حق شناسایی کرده و از کلیه حق‌هایی که در این قانون برای آن شناسایی شده بهره‌مند دانسته (اصل ۱۰) و دولت را مکلف به صیانت از حقوق طبیعت ساخته است. بر طبق اصل ۷۱ این قانون طبیعت یا مادر زمین که زندگی در آن روی می‌دهد و بازتولید می‌شود از حق بر احترام کامل به هستی، بقا و باز زایش زندگی، ساختار، کارکردها و فرایندهای تکاملی خود برخوردار است. همه باید این حق را تضمین کنند.

۲-۳. شناسایی حق بر محیط زیست سالم

با توجه به اهمیت صیانت حقوقی از محیط زیست و توسعه رویکرد حق‌مدار در این زمینه، در چند دهه اخیر در بعد حقوق تطبیقی و بین‌المللی حق بر محیط زیست سالم در برخی اسناد الزام‌آور و غیر الزام‌آور به تدریج مورد شناسایی واقع شده است. سازمان ملل در زمینه تصریح حق بر محیط زیست به‌ویژه در سال‌های اخیر پیشرو بوده است. اصل اول «اعلامیه محیط زیست انسان» (Declaration of Human Environment, 1972) بیان می‌دارد که انسان حقوقی بنیادی نسبت به آزادی، برابری و شرایط مناسب و زندگی در محیطی که به او اجازه زندگی با وقار و سعادت‌مندانانه را می‌دهد، دارد و مسئول حفظ و بهبود محیط زیست برای نسل حاضر و نسل‌های آینده است. این اصل در واقع به حق انسان بر محیط زیست سالم ارزشی برابر با حقوق بنیادینی مانند آزادی و برابری داده است. اصل اول «بیانیه ریو پیرامون محیط زیست و توسعه» (Declaration of Rio, 1992) هم بیان می‌دارد که انسان‌ها مستحق برخورداری از یک زندگی سالم و خلاق در هماهنگی با طبیعت هستند. ماده ۲۹ اعلامیه حقوق مردمان بومی (UNGA, 2007) مقرر می‌دارد که مردمان بومی حق بر پاسداشت و حفاظت از محیط زیست دارند. افزون بر این اعلامیه‌ها، مجمع عمومی سازمان ملل قطعنامه‌ها و گزارش‌های متعددی در زمینه حق بر محیط زیست تصویب کرده است که می‌توان به قطعنامه‌های شماره ۲۸/۱۱ (UNHRC, 2015)، شماره ۳۱/۸ (UNHRC, 2016) و ۳۷/۸ (UNHRC, 2018) شورای حقوق بشر سازمان ملل در زمینه حقوق بشر و محیط زیست و همچنین گزارش‌های گزارشگر ویژه شورای حقوق بشر سازمان ملل در زمینه تعهدات حقوق بشری در خصوص بهره‌مندی از محیط زیست ایمن، پاک، سالم و پایدار (UNGA, 2020) اشاره کرد. محور اصلی این اسناد دعوت از دولت‌های عضو برای صیانت هرچه بیشتر از حقوق محیط زیست به نفع نسل‌های امروز و آینده است.

در خصوص توسعه حق بر محیط زیست در سطح منطقه‌ای «کنوانسیون آرهوس در زمینه دسترسی به اطلاعات، مشارکت و عدالت در مسائل محیط زیستی» یکی از کنوانسیون‌های محیط زیستی است که به صراحت برخی از حق‌های محیط زیستی را متعین ساخته است. این کنوانسیون ضمن شناسایی حق هر شخص به زندگی در یک محیط زیست سالم، از دولت‌های عضو می‌خواهد تا حق‌های زیر را بر مردم خود تأمین و تضمین کنند:

- گردآوری و انتشار اطلاعات محیط زیستی و تضمین دسترسی آزاد به این اطلاعات؛
- ایجاد سازکارهای شفاف و منصفانه برای مشارکت شهروندان در تصمیم‌گیری و مقررات‌گذاری در زمینه مسائل محیط زیستی

- ایجاد سازکارهای لازم برای تسهیل امکان شکایت قضایی شهروندان نسبت به تخریب محیط زیست. همچنین می‌توان به ماده ۳۷ منشور اروپایی حقوق بشر (EU, 2000) اشاره کرد که از دولت‌های عضو اتحادیه می‌خواهد تا بالاترین سطح حفاظت محیط زیست و بهبود کیفیت محیط زیست باید در خط‌مشی‌های

اتحادیه مقرر شده و همساز با اصل توسعه پایدار تضمین شود. ماده ۱۶ پروتکل الحاقی به کنوانسیون آمریکایی حقوق بشر در زمینه‌های حقوق اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی (San Salvador, 1988) نیز اعلام می‌دارد که هر شخص حق بر بهره‌مندی از محیط زیست سالم دارد و دولت‌های عضو باید از محیط زیست حفاظت کنند.

در سطح حقوق ملی تصریح حق بر محیط زیست سالم از طریق اساسی‌سازی این حق در قانون اساسی برخی کشورها صورت گرفته است. به این دلیل که از آنجا که یکی از کارکردهای حقوق اساسی تضمین حقوق مردم است، شناسایی و تضمین حق بر محیط زیست نیز می‌تواند جنبه‌ای اساسی^۱ یابد (مشهدی، ۱۳۹۸: ۷۸). هنگامی که حقی تبدیل به حقی اساسی می‌شود دولت تکلیف سیاسی و حقوقی برای تأمین و تضمین آن خواهد داشت. به همین دلیل است که اصل ۱۶ اعلامیه استکهلم حق بر محیط زیست سالم را به مانند حق بر آزادی تلقی می‌کند. البته باید توجه داشت که اندراج حق بر محیط زیست سالم در یک سند حقوقی ولو قانون اساسی، تا حدود زیادی یک ارزش نمادین داشته و بیشتر جنبه شکلی دارد (مشهدی، ۱۳۹۸: ۶۲) و تنها هنگامی این حق ارزش حقوقی تحقق و اجرا شدن را پیدا خواهد کرد که قوانین و مقررات تفصیلی و سازکارهای اجرایی لازم برای آن تعبیه شود. همچنین اراده سیاسی موثر برای صیانت از این حق در عمل وجود داشته باشد.

نمونه بارز گرایش به اساسی‌سازی حق بر محیط زیست را می‌توان در تصویب منشور حقوق محیط زیستی فرانسه (Loi constitutionnelle n° 2005-205) به عنوان یک قانون ارگانیک و بخشی از قانون اساسی این کشور ملاحظه کرد که شماری از حق‌های محیط زیستی را به عنوان ارزش‌هایی اساسی اعلام می‌دارد. البته تصویب این منشور صرفاً یک اقدام نمادین و یا انباشتن مجموعه قوانین و مقررات کشور تلقی نمی‌شود. بلکه مهمترین اهمیت حقوقی این منشور کمک به فرایند اساسی‌سازی حقوق محیط زیست و به‌ویژه از بعد قضایی آن یعنی مشارکت قضات دادگاه‌ها در صیانت از حق بر محیط زیست سالم است (Aguila, 2014: 1)، همچنان که این اساسی‌سازی با تقویت و توسعه چشمگیر کد محیط زیست فرانسه تکمیل شد. البته جای آن داشت که این منشور با توجه به عنوان کلی آن، فربه‌تر بوده و به حق‌های بیشتری در زمینه محیط زیست تصریح می‌کرد. اما به هر حال جایگاه اساسی این سند، نقش مهمی در توسعه و اجرایی شدن آن دارد.

حق بر محیط زیست سالم در برخی دیگر قوانین اساسی جهان نیز تصریح شده و به نظر می‌رسد که در سال‌های اخیر مسأله محیط زیست بیش از پیش از بازننگری‌های قوانین اساسی مورد توجه قرار می‌گیرد. به عنوان مثال اصل ۲۲۵ قانون اساسی برزیل (Brazil, 2014) بیان می‌دارد که همه اشخاص مستحق بهره‌مندی از محیط زیست متعادل از لحاظ اکولوژیکی هستند، محیط زیستی که یک دارایی برای استفاده مشترک همگانی بوده و برای زندگی سالم لازم است. همچنین اصل ۶۹ قانون اساسی کروواسی (Croatia, 2001) حفاظت از محیط زیست را بخشی از حق بر سلامتی می‌داند. اصل ۱۱۲ قانون اساسی نروژ (Norway, 2018) بر حق نسل‌های کنونی و آینده بر محیط زیست سالم تأکید می‌کند. قانون اساسی اکوادور هم همانگونه که عنوان شد توجه ویژه و بی‌همتایی به حقوق طبیعت و محیط زیست ابرار داشته است.

با وجود این تحولات چشمگیر، گرایش به هنجاری‌سازی حق بر محیط زیست سالم در سطح ملی در نظام‌های حقوقی به کندی پیش می‌رود. در سطح بین‌المللی نیز تا تصویب یک سند الزام‌آور بین‌المللی و یا حتی غیر الزام‌آور مانند اعلامیه جهانی حقوق بشر که حقوق بشر محیط زیستی را به صراحت به رسمیت بشناسد راه درازی در پیش است. به نظر می‌رسد نبود تمایل و اراده سیاسی لازم کشورها در تهیه، تصویب و پایبندی به یک سند تصریح‌کننده حقوق محیط زیستی مهمترین مانع توسعه چنین سندی باشد.

۳. اصول و ارزش‌های منشور

توسعه حقوق محیط زیست نه در خلاء و بدون پشتوانه، بلکه بر پایه ارزش‌ها و اصول حقوقی مهمی صورت می‌گیرد که در اسناد حقوقی متعددی متین شده و لباس هنجاری بر تن کرده‌اند. بنابراین منشور حقوق محیط زیستی نیز باید بر پایه این اصول مهم استحکام یابد. از دهه ۱۹۷۰ میلادی و ۱۳۵۰ خورشیدی که تلاش‌های تقنینی برای حفاظت محیط زیست آغاز شد، حقوق محیط زیست به تدریج و به نحو بالنده‌ای اصول و ارزش‌های خود را چه در اسناد بین‌المللی و ملی محیط زیستی و چه در رویه قضایی و آراء اندیشمندان حقوقی توسعه داده است به گونه‌ای که امروز حجم قابل توجهی از اصول قوام یافته و در حال قوام بنیان حقوق محیط زیست و اسناد محیط زیستی را تشکیل می‌دهد.

۳-۱. ارزش‌های منشور

حقوق محیط زیست نوین بر اساس برخی ارزش‌های پایه‌ای انسانی و اکولوژیکی توسعه یافته که هدف، اصول و قواعد نظام حفاظت از محیط زیست را تشکیل می‌دهد. توجه به این ارزش‌ها و اندراج آنها در مفاد منشور حقوق محیط زیستی بار ارزشی و حقوقی آن را ارتقاء می‌دهد. این ارزش‌ها را در سه دسته می‌توان دسته‌بندی کرد:

۳-۱-۱- سلامت محیط زیستی

حیات سالم در یک محیط زیست سالم، یکپارچگی اکولوژیکی، احترام به تنوع زیستی و تمام انواع و اشکال حیات، پرهیز از خشونت علیه طبیعت، ترمیم و بازسازی تخریب‌های صورت گرفته.

۳-۱-۲- عدالت محیط زیستی

برابری و منع تبعیض در دسترسی به مواهب طبیعی و محیط زیست سالم، احترام به حقوق نسل‌های آینده، افزایش بهره‌وری و مقابله با اتلاف منابع، مصرف خردمندانه و پایدار کالاها و خدمات، احترام به حقوق کودکان برای تجربه طبیعت، آزادی مشارکت، دسترسی به اطلاعات و بیان در زمینه مسائل محیط زیستی، حمایت از فعالیت اشخاصی که در زمینه حفظ محیط زیست فعالیت می‌کنند.

۳-۱-۳- ایمنی محیط زیستی

پرهیز از اختلال در کارکردهای حیاتی اکوسیستم‌ها، حفاظت از محیط زیست در برابر مخاطرات طبیعی و حفاظت از انسان در برابر تخریب محیط زیست.

۳-۲. اصول منشور

برای تقویت مبانی نظری حقوقی منشور حقوق محیط زیست ضرورت دارد این منشور مبتنی بر اصول مهم حقوق محیط زیست باشد که در دهه‌های اخیر در حقوق ملی و بین‌المللی محیط زیست توسعه یافته‌اند از جمله تعادل و یکپارچگی محیط زیستی، پیشگیری از تخریب، احتیاط در برابر آثار ناشناخته فعالیت‌های انسان، توسعه پایدار، مسئولیت مشترک اما متفاوت اشخاص در حفاظت محیط زیست، ترمیم و بازسازی محیط زیست، مشارکت و همکاری در حفاظت محیط زیست، پرداخت هزینه‌های آلودگی توسط آلاینده، دسترسی به عدالت محیط زیستی،

استفاده از بهترین فناوری‌های در دسترس برای حفاظت محیط زیست، آزادی دسترسی به اطلاعات محیط زیستی، جبران خسارت، منع پسرقت در حفاظت محیط زیست، بی‌درنگ بودن حفاظت محیط زیست، احترام به حقوق کودکان و نسل‌های آینده. این اصول که ریشه از ارزش‌های محیط زیستی می‌گیرند، جدا از هم نیستند بلکه یکپارچه و پیوسته به هم بوده و در کنار همدیگر مجموعه‌ای از هنجارهای بنیادین حقوق محیط زیست را بر می‌تنند (Lorenzetti & Lorenzetti, 2019: 124). این اصول حقوقی که در بسیاری از اسناد بین‌المللی و برخی قوانین داخلی متعین شده‌اند، چراغ راهنما و بنیان نظری هر سند حقوقی راجع به حفاظت محیط زیست هستند و تهیه مفاد منشور حقوق محیط زیستی نیز باید بر پایه این اصول صورت گیرد. اهمیت ابتدای این منشور بر این اصول حقوقی این است که اولاً به استحکام ساختاری و ماهوی سند کمک می‌کند، اصول مهم حقوق محیط زیست دوباره مورد تصریح قرار گرفته و به رشد این اصول در بدنه نظام حقوقی کمک می‌کند، منشور با آخرین دستاوردها و پیشرفت‌های حقوق محیط زیست بین‌الملل هماهنگ می‌شود، درک و تفسیر مواد منشور برای مقامات اجرایی ساده‌تر صورت گرفته (Milligan & Macrory, 2018: 24) و قضات با تأسی از این اصول می‌توانند به توسعه و تقویت رویه قضایی محیط زیستی کمک کنند.

۴. محتوای منشور

منشور حقوق محیط زیستی باید اهداف، رویکردها، دامنه حق‌های مصرح شده و سازکارهای تحقق آنها را مشخص کند.

۴-۱. هدف منشور

هدف منشور حقوق محیط زیستی در درجه نخست تصریح تمام حق‌هایی است که مردم یک کشور برای زیستن در یک محیط زیست سالم بدان نیاز دارند. هدف از این تصریح اعطای جنبه و جایگاه حقوقی به این حق‌ها و اعطای امکان مطالبه اجرا و صیانت از این حق‌ها به مردم در برابر دولت است. این تصریح و تشخیص بخشیدن به حق‌های محیط زیستی، می‌تواند نظم جدیدی در حقوق محیط زیست و حقوق شهروندی یک کشور ایجاد کند و جریان‌های مقرر گزاری‌ها و اقدامات محیط زیستی سازنده را به همراه داشته باشد. در درجه دوم هدف این منشور ایجاد نوعی تعهد سیاسی، حقوقی و اجتماعی برای دولت مبنی بر توجه و پایبندی بیشتر به ارزش‌های محیط زیستی و تشویق و برانگیختن نوعی تحرک سازنده اداری برای همسو ساختن فعالیت‌های نهادهای دولتی با محیط زیست سالم است. هدف سوم افزایش آگاهی و مطالبه‌گری مردم در خصوص مسائل محیط زیستی و تسهیل مشارکت آنان در است.

۴-۲. رویکرد منشور

محتوای این سند باید با این رویکردها طراحی و تصویب شود:

۴-۲-۱. جامع

با توجه به گسترده بودن دامنه حفاظت محیط زیست و ارتباط بسیاری از ابعاد زندگی انسان با محیط زیست، منشور حقوق محیط زیستی باید همه حق‌های مرتبط با محیط زیست سالم را تصریح کند. حق بر محیط زیست

سالم حقی فراتر از حق دسترسی به آب و هوای پاک یا دسترسی به جبران خسارت‌های ناشی از تخریب محیط زیست است (Menudo, 1991: 164) و نباید آن به حقی محدود تقلیل داد. این حق نه تنها شامل حق بر زیستن در محیطی به لحاظ فیزیکی سالم برای زندگی می‌شود، بلکه شامل حق بر زیستن در محیطی از لحاظ فکری و معنوی امن و توانمندساز برای توسعه و پیشرفت انسان هم می‌شود و بلکه بالاتر از همه، حق بر زیستن در محیطی همساز با طبیعت و مبتنی بر احترام به ارزش‌های طبیعی فارغ از ارزش‌های ابزاری طبیعت برای انسان نیز در بر می‌گیرد. همه چنین همه افراد ملت باید بدون استثنا از این حق‌ها بهره‌مند باشند و این حق‌ها محدود به گروهی خاص از اشخاص نشود. البته به دلیل آسیب‌پذیر بودن کودکان و همچنین نسل‌های آینده، لازم است تا حق‌های ویژه‌ای برای این دو گروه در نظر گرفته شود.

۲-۴. متوازن

یکی از مهمترین چالش‌های پیشروی حقوق محیط زیست ایجاد توازن میان حقوق و منافع اقتصادی، اجتماعی و حفاظت محیط زیست و میان منافع اشخاص مختلف در بهره‌مندی از محیط زیست سالم و بهره‌برداری از منابع طبیعی است. رشد اقتصادی و اجتماعی بدون رعایت ملاحظات محیط زیستی در عمل ممکن نخواهد بود و حفاظت بی‌قید و شرط از محیط زیست بدون توجه به مسائل اقتصادی و اجتماعی موفق نخواهد شد. رویکرد توسعه پایدار و اقتصاد سبز و توجه مقتضی به نیازهای توسعه‌ای در همه بخش‌ها و حفاظت محیط زیست برای همه در این زمینه می‌تواند به متوازن بودن مفاد منشور کمک کند. البته نباید این نکته را نادیده گرفت که هر چند توسعه پایدار و ایجاد توازن و سازش میان همه ملاحظات ضرورت دارد، اما واقعیت امر نشان می‌دهد که در عمل ملاحظات اقتصادی و اجتماعی بیش از ملاحظات محیط زیستی مورد توجه بوده‌اند که در نتیجه آن بسیاری از اکوسیستم‌های طبیعی کشور به حالت آسیب‌پذیری رسیده‌اند. همچنین با وجود توسعه قوانین و سازکارهای توسعه اقتصادی و اجتماعی، حقوق محیط زیست توسعه مطلوبی نداشته است. بنابراین منشور حقوق محیط زیستی به‌ناچار باید از نوعی ریاضت اقتصادی و اجتماعی به نفع محیط زیست دفاع کند و کمی کفه توازن را به نفع محیط زیست آسیب دیده کشور متمایل سازد. برای اینکه بدون این تبعیض معکوس به نفع محیط زیست و اعمال محدودیت‌های بیشتر محیط زیستی در فعالیت‌های اقتصادی و اجتماعی، بعید است که توسعه کشور رنگ پایداری به خود ببیند.

۳-۲-۴. اصولی

مفاد منشور حقوق محیط زیستی باید بر پایه اصول و قواعد مسلم حقوق محیط زیست بنا نهاده شود و هر کدام از مفاد آن بازتاب دهنده این اصول باشد.

۴-۲-۴. حق مدار و وظیفه‌مدار

رویکرد منشور حقوق محیط زیستی در تصریح حق‌های محیط زیستی هم باید حق‌مدار (سلبی) و هم وظیفه‌مدار (ایجابی) باشد. از آنجا که حفظ محیط زیست در درجه نخست یک وظیفه عمومی است و سپس به لحاظ صلاحیت اداری بر عهده دولت است، لذا هر شخص حقیقی و حقوقی باید هم محق به بهره‌مندی از محیط زیست سالم بوده و هم مکلف به مشارکت در حفاظت از این محیط زیست باشد. بر این اساس منشور باید متضمن حق‌ها و تکالیف مردم در حفاظت از همه جنبه‌ها و اکوسیستم‌های محیط زیست و تشریح مسئولیت‌های دولت در تأمین

و تضمین این حقوق باشد. از یکسو لازم است تا دولت باید از مردم و محیط زیست در برابر اقدامات مخرب و آلاینده حفاظت کرده و اجازه تخریب و آلودگی آن را ندهد تا حق بر محیط زیست سالم برای همه افراد تأمین و تضمین شود. از سوی دیگر دولت و همه اشخاص ذیربط مکلف به بهبود مستمر وضعیت محیط زیست، کاهش خطرات و آسیب‌های محیط زیستی و به‌ویژه ترمیم و بازسازی تخریب‌های گذشته و آمادگی در برابر مشکلات محیط زیستی آینده باشند. بنابراین همانگونه که این منشور حق‌های محیط زیستی مردم را تصریح می‌کند، نظر به عمومی بودن وظیفه حفظ محیط زیست، همه اشخاص مرتبط باید مسئولیت حفظ آن را نیز بر عهده بگیرند و میان این حق و وظیفه توازنی برقرار باشد.

۵-۲-۴. نوآورانه و رو به جلو

حقوق محیط زیست در جهان پیشرفت چشمگیری را طی می‌کند و همیشه پویا و تحول‌یابنده بوده و سازکارهای حقوقی نوآورانه‌ای را پیشنهاد می‌دهد. این تحول و توسعه حقوق محیط زیست کمک می‌کند تا دامنه حق‌ها و مسئولیت‌های محیط زیستی نیز افزایش یابد و دولت و نهادهای متصدی مکلف به ارائه راهکارها و روش‌های بهینه و نوآورانه برای حفظ محیط زیست شوند. مسیر حقوق محیط زیست رو به پیشرفت و همراه با افزایش تعهدات اشخاص در برابر حفظ محیط زیست است و بر همین اساس است که اصل منع سرفرت به گذشته یا منع کاهش تعهدات و مسئولیت‌های محیط زیستی امروزه تبدیل به یک از اصول حقوق محیط زیست می‌شود. بنابراین مفاد منشور نیز باید با بهره‌گیری از آخرین دستاوردهای علمی در زمینه حفاظت محیط زیست بتواند مفاهیم و رویکردهای نوینی در توسعه حق‌های محیط زیستی و تکالیف دولت در این زمینه ارائه دهد. بر اساس این اصل دولت باید برای بهبود مستمر وضعیت محیط زیست و صیانت از حق مردم بر محیط زیست سالم همواره تعهدات و اقدامات محیط زیستی خود را افزایش داده (Priour, 2012: 6,14) و سازکارهای حقوقی مقتضی برای تأمین و توسعه این حقوق در جامعه به اجرا در آورد. از این چشم‌انداز تصویب منشور حقوق محیط زیستی، به‌ویژه اگر مبتنی بر مفاد و مفاهیم نوین و رو به پیشرفت باشد، یک اقدام موثر برای توسعه حقوق محیط زیست به شمار می‌آید.

۳-۴. حق‌های تصریح شده

طبیعتاً در اینجا یکی از پرسش‌های اصلی این است که کدام حق‌های محیط زیستی باید در این منشور تصویب شوند. با توجه به اینکه محیط زیست طبیعی و انسانی ابعاد و حوزه‌های گسترده و متنوعی دارد و زندگی افراد در بسیاری از موارد با این حوزه‌های گسترده محیط زیستی پیوند خورده است، و همچنین با توجه به اصل منع سرفرت در حفاظت محیط زیست که همانگونه که عنوان شد خواستار افزایش دامنه حق‌های محیط زیستی است، بنابراین باید دامنه گسترده‌تری از حق‌های محیط زیستی را برای ایرانیان شناسایی تصریح کرد.

در درجه نخست حق بر محیط زیست سالم را می‌توان همسو با اصل ۱ «اعلامیه استکهلم در خصوص محیط زیست انسان» حق بر داشتن محیط زیستی دانست که کیفیت لازم برای زندگی توأم با کرامت و بهروزی انسان را داشته باشد. از یکسو مفهوم محیط زیست سالم و با کیفیت تحول یافته و از سوی دیگر مفهوم کرامت و بهروزی یا سعادت انسان متحول شده است. به عنوان مثال زیبایی و آرامش محیط زیست انسان و رهایی از تنش‌های محیطی و یا قابلیت تداوم طبیعت در دهه‌های آینده بخشی از کیفیت محیط زیست شده است. همچنین استفاده از مواد غذایی سالم و طبیعی و کالاهای کمتر آلاینده بخشی از نیازهای به‌حق شهروندان امروزه شده است. در واقع با افزایش انواع و دامنه تهدیدهای محیط زیستی و همچنین با توجه به تحولات اقتصادی، اجتماعی

و سیاسی، نیاز به حفاظت از محیط زیست در برابر انسان و حفاظت از انسان در برابر محیط زیست افزایش می‌یابد. به همین دلیل همسو با این تهدیدها و تحولات شاهد شکوفایی و تنوع حق‌های محیط زیستی هستیم و نظام حقوقی باید بیش از پیش به نیازها و مطالبات مردم در راستای محیط زیست سالم توجه نشان دهد. با توجه به این ضرورت است که گزارشگر ویژه حقوق بشر و محیط زیست سازمان ملل در پیوست ۱ قطعنامه شماره ۳۷/۵۹ (UNGA, 2018 (b)) طی ۱۶ اصل، تعهدات نسبتاً متنوعی را برای دولت در صیانت حق مردم بر محیط زیست سالم بر می‌شمارد. به موجب این قطعنامه، دولت‌ها مکلف هستند تا به حق مردمان بر محیط زیست ایمن، پاک، سالم و پایدار احترام گذاشته و این حقوق را تأمین و تضمین کنند. همچنین دولت‌ها باید از افراد، گروه‌ها و سازمان‌هایی که از محیط زیست حفاظت می‌کنند، حمایت کافی به عمل بیاورد و محیطی امن و مناسب برای فعالیت آنها ایجاد کند.

این حق‌ها عبارتند از حق بر داشتن محیط زیست سالم و عاری از بهره‌کشی افراطی، حق بر بهره‌مندی از آب، هوا و خاک سالم، حق بر بهره‌مندی از مواهب و زیبایی‌های طبیعت، حق بر بهره‌مندی از تنوع زیستی و آثار طبیعی منحصر به فرد کشور به عنوان میراث طبیعی همه ایرانیان، حقوق نسل‌های آینده برای داشتن محیط زیستی سالم و پایدار، حق بر دسترسی آزاد و برابر به مناطق طبیعی عمومی، حق بر دسترسی به منابع غذایی سالم، حق بر برخورداری عادلانه و منصفانه از منابع طبیعی کشور، حق بر انتخاب الگوی زندگی همساز با طبیعت، حق بر دسترسی به اطلاعات مربوط به قراردادهای بهره‌برداری از منابع طبیعی، حق کودکان به آشنایی با طبیعت، حق بر زندگی در یک شهر یا روستای سالم از لحاظ محیط زیستی، زیبا و آرام، حق بر توسعه پایدار، حق بر مصونیت از تحمیل خسارت‌های جانی و مالی ناشی از تخریب و آلودگی محیط زیست، حق بر مشارکت در مدیریت محیط زیست، حق بر سازمان‌بندی در حفاظت محیط زیست، حق بر دسترسی به اطلاعات محیط زیستی در اختیار نهادهای عمومی، حق بر اقامه دعوی در خصوص تخریب محیط زیست در مراجع ذیصلاح، حق بر دسترسی به آموزش عمومی و تخصصی محیط زیستی.

در مقابل دولت نیز باید در راستای تضمین و تأمین حق بر محیط زیست سالم وظایفی بر عهده بگیرد از جمله صیانت موثر از منابع طبیعی کشور و مقابله با اسراف و تبذیر در بهره‌برداری از این منابع، پیشگیری از بروز و گسترش همه انواع آلودگی‌ها و خسارت‌های محیط زیستی، بازچرخانی منابع طبیعی ارزشمند به چرخه اقتصاد و محیط زیست و بازیافت پساب‌ها و پسماندها، حفاظت از کودکان در مقابل آلودگی‌های محیطی، ترمیم و بازسازی خسارت‌هایی که در گذشته و حال حاضر به محیط زیست وارد شده است، اعمال محدودی در تولید مواد کالاهایی که آثار زیانبار بر محیط زیست دارند، کاهش انتشار گازهای گلخانه‌ای، حفاظت و پیشگیری از آلودگی منابع آب کشور، حفاظت از گونه‌های جانوری و گیاهی و ممنوعیت هر گونه خشونت و رفتارهای غیر اخلاقی علیه گونه‌های جانوری، رعایت ملاحظات محیط زیستی در ساخت و توسعه شهرها و روستاها، ایجاد توازن و هماهنگی میان حفاظت محیط زیست و برنامه‌های توسعه اقتصادی و اجتماعی کشور، پیگیری سریع تخریب محیط زیست در مراجع ذیصلاح، تقسیم عادلانه و منصفانه هزینه‌های ناشی از حفاظت محیط زیست، مشارکت دستگاه‌های اجرایی کشور در جبران خسارت‌های وارده به محیط زیست، حمایت از انجمن‌های مردم نهاد محیط زیستی در حفاظت محیط زیست، ارزیابی آثار مقررات‌گذاری کلیه قوانین و مقررات مرتبط با مسائل محیط زیستی، توسعه آموزش‌های محیط زیستی عمومی و تخصصی.

۴- جایگاه حقوقی و ضمانت اجرا

نکته بعدی که باید در خصوص منشور حقوق محیط زیستی مشخص شود این است که این منشور چه شأن و جایگاه حقوقی داشته، سازکار و ضمانت اجرای آن چیست. در این زمینه منشور حقوق محیط زیستی حداقل با دو چالش جدی روبه‌رو است. چالش نخست این است که یکی از مهمترین تهدیدها علیه محیط زیست، فعالیت‌های دولتی مخرب محیط زیست است که می‌تواند از طریق انجام فعالیت‌های اقتصادی، عمرانی و صنعتی توسط شرکت‌های دولتی و یا با حمایت از بخش خصوصی در انجام این فعالیت‌ها محیط زیست را تخریب کند. حال آیا دولتی که گرایش شدید به توسعه اقتصادی و اجتماعی دارد، می‌تواند حافظ خوبی برای محیط زیست باشد؟ این مسأله در بسیاری از کشورهای جهان مطرح است و در واقع همین تهدید یکی از دلایل اصلی لزوم دادن جایگاهی شایسته به حق‌های محیط زیستی از جمله اساسی‌سازی حفاظت محیط زیست و درج حق بر محیط زیست سالم در قانون اساسی بوده است تا بدان وسیله دولت همواره متعهد به حفظ محیط زیست شود (Brooks, 1992: 1065-1066). با بررسی حجم اقدامات مخرب محیط زیست در بخش دولتی این تهدید و ترس از آن کاملاً بجا است، اما نباید از یاد برد که دولت خود می‌تواند و این قابلیت را به لحاظ حقوقی، اداری و سیاسی دارد که در عین حال اصلی‌ترین حافظ محیط زیست نیز باشد و حق بر محیط زیست سالم را برای همه مردم تأمین و تضمین کند. از این چشم‌انداز دوگانه، باید تعهدات محیط زیستی دولت را افزایش داد و حتی علاوه بر اعطای ماهیت حقوقی به آن، جنبه‌ای سیاسی، اجتماعی و اخلاقی نیز به این تعهدات بخشید تا دولت با نوعی خود-کنترلی در تخریب محیط زیست، به بزرگترین حافظ آن تبدیل شود.

اصل ۵۰ قانون اساسی ایران با آنکه تصریح مستقیمی به حق بر محیط زیست سالم نکرده، اما زمینه لازم برای اساسی‌سازی حقوق محیط زیست برای نسل‌های حال و آینده را فراهم کرده است. بنابراین تصویب سندی حقوقی برای تصریح حق‌های محیط زیستی در حقوق ایران امری غریب و نامأنوس نیست و به نوعی در عمل مکمل اصل ۵۰ قانون اساسی خواهد بود. اما چالش بعدی این است که قالب و جایگاه حقوقی مناسب برای این سند چیست. جدی‌ترین چالش یک منشور حقوقی که می‌تواند بیشترین نقد منتقدان را به خود جلب کند، جایگاه حقوقی و ضمانت اجرای این سند است، جایگاهی که بتواند به حق‌های مصرح در آن ضمانت اجرایی ببخشد. این دیدگاه به درستی مطرح است که تا هنگامی که یک سند حقوقی جایگاه حقوقی مشخصی نداشته و از ضمانت اجرای لازم برخوردار نباشد، اجرای آن سند در عمل همواره محل ابهام و چالش باقی خواهد ماند. به‌ویژه آنکه اگر این منشور در زمینه مسائل محیط زیستی تصویب شود این چالش پر رنگ‌تر است، چرا که حتی بسیاری از قوانین و مقررات محیط زیستی با وجود داشتن ضمانت اجرایی در عمل با مشکلات اجرایی فراوانی روبه‌رو هستند. در نظام حقوقی ایران و هرم هنجاری آن عموماً این قوانین و مقررات دولتی است که جایگاه حقوقی تعریف شده و ضمانت اجرای حقوقی دارند و می‌توان اجرای آنها را از دولت خواستار شد. با این حال در نظام حقوقی ایران و هرم هنجاری آن، سندی الزام‌آور با عنوان "منشور" تعریف نشده است مگر آنکه به عنوان قانون توسط مجلس شورای اسلامی و یا مصوبه هیأت وزیران تصویب شود که در این صورت تعین حقوقی یافته و وارد هرم هنجاری حقوقی ایران می‌شود. با این توصیف در مورد منشور حقوق محیط زیستی نیز بهترین و مطلوب‌ترین وضعیت آن بود که این سند به عنوان پیوست قانون اساسی یا لاقلاً به عنوان یک قانون عادی در مجلس شورای اسلامی تصویب می‌شد. با این حال تصویب این منشور به عنوان پیوست قانون اساسی به مانند قانون اساسی فرانسه، با آنکه مانع حقوقی ندارد ولی از لحاظ سیاسی شاید چندان مورد استقبال نباشد. تصویب این منشور به عنوان قانون

عادی نیز هیچ مانع حقوقی ندارد و اتفاقاً یک نوآوری بسیار چشمگیری حقوقی در ایران و کل جهان خواهد بود. با این حال تصویب چنین سندی به عنوان قانون با فرایند پیچیده و اما و اگرهای سیاسی زیادی همراه است، گرچه شاید نمایندگان مجلس سرانجام روزی با درک عینی وضعیت محیط زیستی کشور به تصویب چنین مصوبه‌ای مصمم شوند.

بنابراین در تحلیل نهایی در خصوص جایگاه حقوقی منشور حقوق محیط زیست باید بر اساس مرجع تصویب کننده آن اظهار نظر کرد. چنانچه این منشور به مانند منشور حقوق شهروندی به تصویب رییس جمهور برسد، جایگاهی در حد فرمان رییس جمهور و الزام‌آور برای قوه مجریه زیر نظر رییس جمهور خواهد داشت. با وجود همه بررسی‌ها و تحلیل‌ها در مورد شأن و جایگاهی حقوقی منشور، به نظر می‌رسد که جنبه اخلاقی، اجتماعی و سیاسی این منشور هم مهم است، چه اینکه دولت می‌توانست به منظور ضمانت اجرا دادن به منشور آن را در قالب آیین‌نامه هیأت وزیران تصویب کند. اما دولت با وجود آگاهی از این نکته، منشور حقوق شهروندی را به عنوان یک سند مستقل حقوقی با جایگاه خاص تصویب کرد. بدین ترتیب در واقع دولت تلاش داشته است تا با توجه به موضوع حقوق شهروندی و حساسیت خاص آن، نوعی پیمان‌نامه اخلاقی، اجتماعی، سیاسی و حقوقی تصویب کند. مسیر پیش روی تصویب منشور حقوق محیط زیستی نیز به همین ترتیب خواهد بود. در واقع دولت با تصویب منشور حقوق محیط زیستی، پیمان‌نامه‌ای برای الزام داوطلبانه خود به شناسایی، تصریح، تأمین و تضمین شماری از حق‌های محیط زیستی برای ملت خود می‌بندد که ضمانت اجرای آن تعهد سیاسی دولت در برابر ملتی است که بدو اعتماد کرده و رأی داده است.

اما آیا این منشور در مراجع قضایی نیز قابل استناد خواهد بود یا نه؟ اگر رویکردی مضیق و کاملاً پوزیتیویستی به هرم هنجاری و قابل استناد بودن قوانین و مقررات داشته باشیم، به نظر می‌رسد که این منشور به دلیل جایگاه حقوقی مهم آن قابلیت استناد در مراجع قضایی نخواهد داشت. اما چنانچه تفسیری موسع از عبارت مقررات داشته باشیم، هیچ مانعی برای استناد به این منشور در مراجع قضایی وجود نخواهد داشت، چه اینکه تعریف دقیق و یکسانی از عبارت "مقررات" در حقوق ایران وجود ندارد. لاقلاً اینکه قضات می‌توانند با استفاده از اصول مصرحه در این منشور به توسعه علمی و عملی رویه قضایی محیط زیستی کمک شایانی بنمایند.

مهمترین سازکار اجرایی این منشور به مانند منشور حقوق شهروندی پیگیری مستمر خود دولت و به‌ویژه نهاد مجری اصلی آن یعنی سازمان حفاظت محیط زیست در خصوص اطلاع از کیفیت اجرایی شدن مفاد این سند است. طبیعتاً اگر خود دولت داوطلبانه اقدام به خود-تنظیمی کرده و خود را متعهد به تصریح و تأمین حق‌های محیط زیستی مردم کرده است، همو نیز باید مصراانه اقدام به پایش و کنترل اجرای این سند کند. در این راستا گزارش دقیق دستگاه‌های اجرایی از کیفیت اجرای این منشور به دولت و مردم یکی از مهمترین عوامل محرکه اجرای این منشور است. بنابراین نهادهای متصدی و مرتبط با این منشور، به‌ویژه سازمان حفاظت محیط زیست باید بطور مستمر کیفیت اجرای این سند را پایش کرده و موانع و چالش‌ها را به دولت، مجلس و مردم گزارش دهند. در حال حاضر حفاظت محیط زیست در ایران بیش از پیش به صداقت و شفافیت محیط زیستی نیاز دارد تا مشکلات و موانع مشخص شوند و با دیدی مثبت تلاش شود به جای فراقکنی و مجادلات رسانه‌ای، این مشکلات حل شوند.

حال این پرسش مطرح می‌شود که آیا تصویب سندی که ضمانت اجرای موثری ندارد چه کمکی می‌تواند به حقوق محیط زیست و رشد حق‌های محیط زیستی بنماید؟ آیا تصویب این سند صرفاً یک اقدام نمادین و نمایشی است؟ در پاسخ باید گفت که کاملاً روشن است که سندی که ضمانت اجرای حقوقی ندارد به خوبی اجرا نخواهد

شد. اما اولاً تصویب این سند یک اقدام اولیه حقوقی برای طرح مباحث جدید در حقوق محیط زیست و شناسایی حق‌های محیط زیستی برای مردم است تا به تدریج زمینه هنجاری این حق‌ها تقویت شده و با گذر زمان وارد اسناد دارای ضمانت اجرایی شوند. این مسیر عادی و معمول در توسعه حقوق محیط زیست، به‌ویژه در حقوق بین‌الملل محیط زیست بوده است که در آن مفاهیم و ارزش‌های محیط زیستی به یکباره و بدون مقدمه لباس حقوقی و ضمانت اجرایی به تن نمی‌کنند. هر چند که چنانچه مسائل محیط زیستی در اولویت سیاسی و اجتماعی کشور باشند، تبدیل این ارزش‌های محیط زیستی به هنجارهای الزام‌آور راحت‌تر و سریع‌تر صورت خواهد گرفت. دوم اینکه تصویب منشور حقوق محیط زیستی آگاهی و مطالبه‌گری اجتماعی در میان مردم را نسبت به مسائل محیط زیستی تقویت می‌کند و هنگامی که مردم متوجه شوند که داشتن محیط زیست سالم حق آنان است به راحتی و با بی‌تفاوتی آن را نادیده نمی‌گیرند. سوم اینکه اگر منشور حقوق محیط زیستی در مقایسه با قانون ضمانت اجرای خاصی ندارد، هیچ دلیلی ندارد که برای خود دستگاه‌های اجرایی زیر مجموعه دولت ضمانت اجرایی نداشته باشد و مسئولان سازمان‌ها ملزم به اجرای مفاد این سند نشوند. در همین حال حاضر نیز اسناد متعددی در دولت در قالب‌هایی مانند اسناد برنامه‌ای، راهبردی و آمایشی تصویب می‌شوند که با نگاه مضیق حقوقی ضمانت اجرایی و الزم‌آوری ندارند. مثلاً سند مصوبه شورای عالی آمایش سرزمین در خصوص جهت‌گیری‌های ملی آمایش سرزمین (۱۳۹۶/۵/۲) و یا سند ملی راهبرد انرژی کشور (۱۳۹۶/۴/۲۸) که ضمانت اجرایی خاصی برای آنها مشخص نشده است. پس چرا این اسناد در بدنه دولت با وجود آگاهی از ضمانت اجرای حقوقی ضعیف آنها تصویب شده و اجرا می‌شوند؟ آیا دولت با تصویب این قبیل اسناد عمل لغو یا نمایشی انجام می‌دهد؟ پاسخ این است که این اسناد به لحاظ اداری و مدیریتی برای خود دستگاه‌های اجرایی الزام‌آور هستند و جزو مقررات اداری به شمار می‌آیند که در نتیجه تخلف از آنها می‌تواند به معنی تخلف از مقررات اداری باشد. اگر اراده سیاسی قاطع برای اجرا وجود نداشته و پیگرد اداری مطلوب اعمال نشود حتی بسیاری از مقررات دارای ضمانت اجرایی نیز اجرا نخواهند شد. بنابراین منشور حقوق محیط زیستی می‌تواند در صورت وجود اراده قاطع سیاسی و اداری دولت حداقل در دستگاه‌های اجرایی، یعنی دقیقاً در جاهایی که بیشترین ارتباط با مسائل محیط زیستی وجود دارد قابلیت اجرایی مطلوب داشته باشد، به شرط آنکه پیگیری، نظارت و پایش لازم در خصوص اجرای این مصوبه اعمال شود.

نتیجه

در پاسخ به اینکه آیا تصویب منشور جداگانه‌ای برای صیانت از حق مردم بر محیط زیست سالم لازم است باید گفت که تصویب منشور حقوق محیط زیستی در بادی امر حل‌کننده همه مشکلات محیط زیستی ایران نخواهد بود، همچنان که تصویب اصل ۵۰ قانون اساسی و قوانین متعدد دیگر برای حفاظت محیط زیست همه مشکلات محیط زیستی کشور را نتوانسته است حل کند. اما در عمل با توجه به مشکلات فراوانی که در زمینه حفاظت از محیط زیست وجود دارد، به‌ویژه ضعف آگاهی‌ها و مسئولیت‌پذیری عمومی در زمینه حفاظت محیط زیست و چالش‌های حقوق محیط زیست، به نظر می‌رسد تصویب منشور حقوق محیط زیستی می‌تواند از چند جنبه اجتماعی، حقوقی و سیاسی حائز اهمیت باشد: از لحاظ اجتماعی تصویب منشور حقوق محیط زیستی به‌ویژه اگر دامنه متنوعی از حق‌های محیط زیستی را پوشش دهد، سطح آگاهی و مطالبات مردم و دستگاه‌های دولتی در خصوص مسائل محیط زیستی را افزایش می‌دهد و این دستاورد بسیار مهمی برای پیشرفت در حفاظت محیط

زیست‌شکننده کشور است. از لحاظ حقوقی تصویب این منشور به رشد و توسعه حقوق محیط زیست و اصول آن در بدنه نظام حقوقی کشور کمک می‌کند. نظر به اینکه اصول حقوق محیط زیست در حال قوام و متعین شدن هستند، تصریح این اصول در منشور حقوق محیط زیست جایگاه حقوقی آنها را تقویت می‌کند و قابلیت استناد در آراء قضایی را پیدا می‌کنند. از لحاظ سیاسی تصویب این منشور نشانگر تعهد داوطلبانه دولت برای تأمین و تضمین حق بر زیستن در محیط زیست سالم و سرزمینی امن برای نسل‌های امروز و آینده‌ای است که استحقاقش را دارند. بنابراین به لحاظ نظری امکان تصویب چنین سندی برای تصریح حق‌های محیط زیستی در حقوق ایران وجود دارد. با این حال مهمترین چالش‌های این سند، ضمانت اجرای آن و قابلیت استناد به آن در مراجع قضایی، همکاری اداری نامطلوب و ضعف در اجرای موثر آن توسط دستگاه‌های ذیربط است که می‌تواند احتمال موفقیت آن را کاهش دهد. اما هر متن حقوقی که برای حفاظت محیط زیست نوشته می‌شود یک گام رو به جلو و نشان‌دهنده تمایل و انگیزه دولت و مردم برای حفاظت محیط زیست است. حال اینکه در عمل تا چه اندازه برای این سند حقوقی احتمال موفقیت وجود دارد، تا حدود زیادی به پیگیری مستمر و نظارت خود دولت و به‌ویژه سازمان حفاظت محیط زیست و مطالبه مردمی بستگی دارد.

فهرست منابع

۱. رضائی قوام آبادی، محمد حسین (۱۳۹۲)، «حفاظت از محیط زیست در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران»، دیدگاه‌های حقوق قضایی، شماره ۶۳، صص. ۹۳-۱۴۰.
۲. سازمان حفاظت محیط زیست (۱۳۹۶)، «گزارش حفاظت محیط زیست در دولت تدبیر و امید ۱۳۹۲-۱۳۹۶».
۳. شبیری، سید محمد و حسین میبودی (۱۳۹۲)، «ارزیابی آموزش محیط زیست در ایران و ارائه پیشنهادهای برای بهبود وضعیت موجود»، فصلنامه علوم محیطی، دوره ۱۱، شماره ۱.
۴. مرکز پژوهش‌های مجلس، (۱۳۹۹)، «گزارش الزامات تحقق گام دوم انقلاب. ۷- بخش محیط زیست»، شماره مسلسل: ۱۷۰۴۸.
۵. مشهدی، علی و اسماعیل کشاورز (۱۳۹۱)، «تأملی بر مبانی فلسفی حق بر محیط زیست سالم»، دو فصلنامه علمی پژوهشی پژوهشنامه حقوق اسلامی، سال سیزدهم، شماره دوم، (پیاپی ۳۶)، پائیز و زمستان ۱۳۹۱، صص. ۴۷-۷۰.
۶. مشهدی، علی (۱۳۹۸)، «حقوق اساسی محیط زیست»، مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های حقوقی شهر دانش.

1. Aguila, Yann (2014), "Les acteurs face à la constitutionnalisation du droit de l'environnement", Nouveaux Cahiers du Conseil Constitutionnel N° 43, (LE Conseil Constitutionnel et L'Environnement).
2. Brooks, Richard O. (1992), "A Constitutional Right to a Healthful Environment", Vermont Law Review, Vol. 16: 1063-1110.
3. Cullet, Philippe (1995), "Definition of an Environmental Right in a Human Rights Context", Netherlands Quarterly of Human Rights, Vol. 13.
4. Guerrero, Luis Huerta (2013), "Constitucionalización del Derecho Ambiental", Revisita Derecho PUCP, N° 71.
5. Lorenzetti, Ricardo Luis & Pablo Lorenzetti (2019), **Principios e Instituciones de Derecho Ambiental**, España: Wolters Kluwer.
6. Menudo, Francisco López (1991), "El Derecho a la Protección del Medio Ambiente", Revista del Centro de Estudios Constitucionales, Núm. 10.

7. Milligan, Ben & Richard Macrory (2018), “**The History and Evolution of Legal Principles Concerning the Environment**”, in Ludwig Krämer & Emanuela Orlando (eds): Principles of Environmental Law, UK: Edward Elgar Publishing Limited.
8. Prieur, Michel (2012b), “**Le Nouveau Principe de «Non Régression» en Droit de l’Environnement**”, dans Milchel Prieur & Gonzalo Sozo (ed): La Non Régression en Droit de l’Environnement, France: Bruylant.

Documents

1. Aarhus Convention on Access to Information, Public Participation and Access to Justice in Environmental Matters, United Nations Economic Commission for Europe (UNECE), 1998, Aarhus.
2. Brazil's Constitution of 1988, with Amendments through 2014.
3. Constitution of Norway of 1814, with amendments through 2018.
4. Constitution of the Republic of Croatia, 2001.
5. Constitución de la República del Ecuador, 2008.
6. Declaration of United Nations Conference on the Human Environment, Stockholm, 1972.
7. Declaration of Rio on Environment and Development, United Nations Conference on Environment and Development (UNCED), A/CONF.151/26 (Vol. I), 1992, Rio de Janeiro.
8. EU, (2000), Charter of Fundamental Rights of the European Union.
9. Loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1er mars 2005 relative à la Charte de l'environnement (JORF n°0051 du 2 mars 2005).
10. San Salvador Additional Protocol to the American Convention on Human Rights in the Area of Economic, Social and Cultural Rights, San Salvador, November 17, 1988.
11. UNECC, (1002), E/CN.4/Sub.2/1992/16, “The Realization of Economic, Social and Cultural Rights”, Final Report Submitted by Danilo Türk, Special Rapporteur of Commission on Human Rights.
12. UNHRC, (2011), UN Human Rights Council Resolution on “Human rights and the environment”, 16/11 of 12 April 2011.
13. UNHRC, (2015), UN Human Rights Council Resolution on “Human rights and the environment”, A/HRC/RES/28/11.
14. UNHRC, (2016), UN Human Rights Council Resolution on “Human rights and the environment”, A/HRC/RES/31/8.
15. UNHRC, (2018), “Human rights and the environment”, A/HRC/RES/37/8.
16. UNGA, (1982), “World Charter for Nature”, A/RES/37/7.
17. UNGA, (2007), “United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples”, 61/295.
18. UNGA, (2009), “Harmony with Nature”, A/RES/64/196.
19. UNGA, (2010), “Harmony with Nature”, A/RES/65/164.
20. UNGA, (2011), “Harmony with Nature”, Report of the Secretary-General, A/66/302.
21. UNGA, (2018 (a)), “Report of the Special Rapporteur on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment”, A/73/188.
22. UNGA, (2018 (b)), “Framework Principles on Human Rights and the Environment”, UN Special Rapporteur on Human Rights and the Environment, (HRC/37/59).
23. UNGA, (2019), “Report of the Special Rapporteur on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment”, A/74/161.
24. UNGA (2020), “Report of the Special Rapporteur on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment”, A/75/161.