

«حق دسترسی به اطلاعات محیط زیست» بررسی حقوق بشر اروپایی

محمد رضا ویژه*

دانشجوی دکترای حقوق عمومی دانشگاه مونتسلکیو (بردو - فرانسه)

(تاریخ دریافت: ۱۳۸۳/۵/۶، تاریخ تصویب: ۱۳۸۴/۵/۵)

چکیده

امروزه حفظ محیط زیست به دغدغه اساسی بسیاری از دولتها و سازمان‌های منطقه‌ای و بین‌المللی تبدیل شده است. با این هدف و به منظور حمایت کارآمدتر از محیط زیست، شهروندان باید از اطلاعات لازم در این زمینه برخوردار باشند تا بتوانند در این فرآیند مشارکت نمایند. در این زمینه، دیوان اروپایی حقوق بشر و سایر نهادهای اروپایی با تفسیر گسترده و پویای معاهده اروپایی حقوق بشر بر آن هستند تا حق برخورداری شهروندان از اطلاعات محیط زیست را گسترش دهند و آن را نهادنده کنند. در این مقوله ابتدا باید به اهمیت وجود اطلاعات ضروری در زمینه محیط زیست پی برد و این که حق دسترسی شهروندان به این اطلاعات از چه جایگاه والایی برخوردار است. بعلاوه آگاهی به دیدگاه معاهده اروپایی حقوق بشر نسبت بدین حق نیز ضروری است. سپس به روش‌های دیوان اروپایی حقوق بشر در شناسایی و حمایت از این حق می‌پردازیم. بی‌شک، تحلیل مواردی چند که در این دیوان مطرح شده‌اند و دیوان با استبطاوهای پدید از معاهده فوق موجب گسترش این حق شده است، بر غایی بحث می‌افزاید.

کلیدواژه

محیط زیست، حق دسترسی به اطلاعات، معاهده اروپایی، حقوق اروپایی، دیوان اروپایی، حقوق بشر، تفسیر پویا.



سرآغاز

حق می‌پردازیم و اصل تفسیر پویای تعهدات مثبت دولت‌ها را که از مفاهیم کلیدی استفاده شده دیوان در این مقوله‌اند، تبیین می‌کنیم، افزون بر آن، مواردی چند را که در این دیوان مطرح شده اند و نهاد حق دسترسی به اطلاعات محیط زیست را در آنها مطرح کرده‌است، مورد تحلیل قرار می‌دهیم.

۱. جایگاه حق دسترسی به اطلاعات محیط زیست

در میان حقوق بنیادین، حق دسترسی به اطلاعات از حقوق نو به شمار می‌رود. از سوی دیگر همان‌طوری‌که خواهیم دید، حقوق و آزادی‌های دیگر که صبغه سنتی تر دارند، کمتر مورد مناقشه قرار می‌گیرند، ولی حق مورد بحث هنوز محل مناقشه بسیار است.

بدین منظور، ابتدا به تعریف این حق در مفهوم عام آن می‌پردازیم و سپس محتوای آن را مورد بررسی قرارخواهیم داد. حق دسترسی به اطلاعات، در اصل به طبیعت و نظام قضایی خاص اروپا بازمی‌گردد و این مهم، ویژگی اصلی این حق به شمار می‌رود. در چارچوب مورد بحث ما مفهومی عام از حق در نظر گرفته می‌شود که عبارت است از هرگونه آگاهی در مورد فعلی که عواقب نظری و عملی عمومی برای جامعه به دنبال داشته باشد. اما بی‌گمان این تعریف مقصود ما را برآورده نخواهد کرد. ما می‌توانیم این تعریف را با در نظر گرفتن نوع ارائه این آگاهی، یعنی دیداری و شنیداری بودن آن کامل کنیم. به دیگر بیان، این اطلاعات از طریق مطبوعات، رادیو، تلویزیون و بتازگی اینترنت در دسترس عموم قرار می‌گیرند (Agostinelli, 1994).

افزون بر آن امروزه بر خصوصیت دیگر این اطلاعات یعنی «به روز بودن»^(۳) نیز به همراه انتشار آنها تأکید می‌شود. به دیگر سخن در هیچ وضعیتی نباید بین اطلاعات دهنده و اطلاعات گیرنده انفکاک پدید آید. تمامی شروط فوق بدین دلیل است که حقوق اطلاعات گیرنده از بابت آنچه دریافت می‌کند تأمین گردد (تمامی این شرایط در تحقق این حق لازم است و این تأکید بدین دلیل است که دولتها مقداری اطلاعات مرده و غیرمفید را به شهروندان اعلام نکنند و سپس مدعی ایجاد این حق برای آنها شوند).

در کنار حق دسترسی به اطلاعات، وجود آزادی‌های دیگری نیز لازم و ضروری است. در این زمینه می‌توان گفت که این حق نیاز به پیش زمینه‌هایی دارد که عبارتند از برخی آزادی‌های عمومی و این آزادی‌ها در سطح بین‌المللی شناخته شده‌اند و هر حکومت دموکراتیک ناگزیر از تحقق آنهاست. آزادی ارتباطات و آزادی انتشار در این مقوله جای دارند، اما بی‌تردید آزادی بیان سرچشمه اساسی حق دسترسی به اطلاعات به شمار می‌رود. آزادی بیان که در واقع زیر مجموعه مقوله عام آزادی فکر است ابتداء در ماده ۱۱ اعلامیه حقوق بشر و شهروند فرانسه و سپس در ماده ۱۹

اهمیت روزافزون مسائل مربوط به محیط زیست در زندگی امروزی انسان، ناگزیر به توسعه حقوق محیط زیست یعنی رشتہ حقوقی مرتبط با آن انجامیده است. توسعه این رشتہ علمی و مهمتر از آن سرعت این گسترش، ارتباط آن را با دیگر رشتہ‌های علم حقوق، بخصوص حقوق بشر موجب شده است.

در این رهگذر بسیاری از مفاهیم و راهکارهای حقوق بشری در حقوق محیط زیست نیز عینیت یافته است. تولد حقوق بشر در زمینه محیط زیست که به راهکارهای حمایت از انسان در مسائل مربوط به محیط زیست می‌پردازد از نتایج مهم این فرایند است. جامعه اروپا در این زمینه گام‌های بسیار بلندی برداشته است. نهادهای اروپایی با مربوط دانستن بسیاری از مسائل حقوق بشر مانند حمایت از زندگی خصوصی افراد^(۱)، حق زندگی^(۲) و حق دسترسی به اطلاعات^(۳) با حق برخورداری از محیط زیست سالم، در عمل به حمایت مؤثرتر و گستره‌تر از قلمرو حقوقی آن پرداخته اند (Eleftheriadis, 2001).

در این زمینه نکته مهم این است که، حق دارا بودن محیط زیست سالم و به تبع آن حق دسترسی به اطلاعات بروشانی در معاهده اروپایی حقوق بشر ذکر نشده است، ولی کمیسیون اروپا و سپس دیوان اروپایی حقوق بشر با به کارگیری روش‌های تفسیری گوناگون و بویژه اصل تفسیر پویا که خود شامل روش‌های متعددی است، کوشش می‌نمایند که این حقوق را بارز کند و آن را در مواد معاهده اروپایی حقوق بشر شناسایی کنند.

دیوان تلاش کرده است که این حق را در ارتباط با سایر حقوق مطروحة در معاهده اروپایی حقوق بشر تضمین کند. کوشش دیوان در این زمینه به ارائه مجموعه‌ای منسجم از حقوق بشر در بیشتر زمینه‌ها و از جمله محیط زیست انجامیده است. چنانکه خواهیم دید، رویه دیوان اروپایی حقوق بشر در ارتباط حق دسترسی به اطلاعات با حقوق دیگر برای پویا تر کردن این حقوق بسیار قابل تحسین و شایسته بررسی عمیق است.

آری این انسان است که روز به روز در عرصه حقوق جایگاه رفیع تری می‌یابد و بی‌تردید این وظیفه سترگ بر دوش حقوق‌دان آگاه نهاده شده است تا در جهت اعتلای این وجود مقدس فارغ از کلیه تعلقات و به صرف دارا بودن کرامت انسانی بکوشند. همه قواعد بشری و بویژه محیط زیست باید در سپهر آسایش او و فرزندانش توسعه یابند تا آینده ای روشن و محیطی سالم برای زیستن را نوید دهد.

در این مقوله بر آن هستیم که ابتدا اهمیت وجود اطلاعات ضروری را در زمینه محیط زیست آشکار کنیم و این که حق دسترسی شهروندان به این اطلاعات از چه جایگاه والایی برخوردار است. بعلاوه باید دانست که معاهده اروپایی حقوق بشر نیز چگونه بدین مهم پرداخته است. سپس دریخش دوم ابتدا به روش‌های دیوان اروپایی حقوق بشر در شناسایی این

توانند با درخواست خویش به مدارک اداری دسترسی یابند. بدیهی است که این شفافیت اداری فقط در وضعیت تحقق دموکراسی و به تبع آن اراده مشارکت عمومی در اداره امور کشور امکان پذیر است. با دارا بودن اطلاعات لازم مردم می‌توانند در شناخت علل آلودگی محیط زیست سهیم باشند و در نتیجه وضعیت زندگی خویش را مشخص کنند و در سطح کلان در تعیین سیاست‌های محیط زیست در هر کشور مشارکت داشته باشند.

در سطح بین المللی در ماده ۱۹ اعلامیه حقوق بشر سال ۱۹۴۸ به آزادی تبادل اطلاعات اشاره شده است. در سال ۱۹۶۰ نیز طرح معاهدہ‌ای در مورد «آزادی اطلاعات، حق بنیادین انسان» تهیه شد. مواد ۲، ۱ و ۳ در سال ۱۹۶۶ ماحصل مواضع سازمان ملل متحده در این خصوص است (Agostinelli, 1994).

در نهایت نباید از دستاوردهای سند نهایی کنفرانس امنیت و همکاری اروپا در هلسینکی به سال ۱۹۷۵ نیز چشم پوشید. همه این اسناد بین المللی می‌بن این موضوع است که حق دستیابی به اطلاعات حقی جهانی، غیرقابل نقض و جزو جدایی ناپذیر شخصیت انسانی است. در این معنا می‌توان گفت که حق موصوف، حق بالغ (۱) و بالقوه (۲) همزمان است. به عبارتی دیگر، از یک سو هر انسانی حق دارد به دنبال اطلاعات مربوط به محیط زیست باشد و از سوی دیگر، برای هر فرد باید امکان دریافت اطلاعات مربوط به محیط زیست وجود داشته باشد.

پس از این بررسی اجمالی کلیات و دیدگاه بین المللی به این حق، مورد بحث یعنی جایگاه این حق در حقوق اروپایی می‌پردازیم.

ب. شناسایی حق برخورداری از اطلاعات محیط زیست در معاهده اروپایی حقوق بشر

در وهله نخست باید دانست که حق برخورداری از اطلاعات به عنوان زیر مجموعه آزادی بیان (۱) مطرح می‌شود. با توجه به جایگاه والای آزادی بیان در جوامع دموکراتیک، بررسی این آزادی و در مورد بحث ما حق برخورداری از اطلاعات بسیار مهم و حیاتی است.

آزادی بیان و به تبع آن حق ارتباط با دیگران و آزادی برخورداری از اطلاعات در بند ۱ ماده ۱۰ معاهده اروپایی حقوق بشر تصریح شده است. بند ۱ ماده ۱۰ مقرر داشته است: «هر کس حق آزادی بیان دارد. این حق شامل آزادی دریافت اطلاعات و نظریات یا ارتباط با دیگران است. این حق باید بدون مدخله مقام‌های عمومی و درنظرگرفتن مزهها اعمال شود. در عین حال این ماده مانع دولتها از نظارت بر بنگاه‌های رادیویی، سینمایی و تلویزیونی نیست». متن این ماده به محتوای ۱۹ اعلامیه جهانی حقوق بشر و نیز ماده ۱۹ میثاق حقوق مدنی و سیاسی، بسیار نزدیک است. اما باز حقوقی آن بحدی است که نیازمند اتخاذ

اعلامیه جهانی حقوق بشر مطرح شد، و معاهده اروپایی حقوق بشر نیز در ماده ۱۰ خویش بدان پرداخته است. این ماده به عنوان مرجع حق دسترسی به اطلاعات در این معاهده به شمار می‌رود.

با پیشرفت فناوری و اقتصادی از یک سو و نیاز به محیط زیست سالم (۳) از سوی دیگر، بحث نیاز به اطلاعات در زمینه محیط زیست بسیار مهم و حیاتی است و نیازمند بررسی دقیق است. ابتدا باید دید که این اطلاعات چیست و تا چه حد باید در دسترس عموم قرار گیرد.

حقوق محیط زیست دربرگیرنده بسیاری از اصول برجسته حقوقی است. این اصول منشأهای گوناگونی دارند و به تناسب ممکن است برگرفته از حقوق بین الملل یعنی معاهدات بین المللی، یا حقوق داخلی یعنی قوانین اساسی و عادی مربوط به محیط زیست باشند.

باید توجه داشت که پس از معاهده استکهلم (۱۹۷۲)، قانون یکنواخت اروپایی (۱۹۸۵) و معاهدات ماستریخت و ریو (۱۹۹۲) «بانوی گسترش این شاخه از حقوق رویرو هستیم که کانت آن را حقوق «جهان شمول» (Prieur, 2001) می‌نامید.

بنابراین با تحقق چنین ماهیتی تمام مردم ساکن در کره زمین باید برای دستیابی به اصولی واحد در زمینه محیط زیست، تلاش کنند. شکی نیست که همکاری در این زمینه نیازمند وجود اطلاعات کافی در این زمینه است و در واقع اطلاعات در مورد محیط زیست پیش شرط تحقق سایر اصول مربوط به محیط زیست است. به همین سبب، در اصول بنیادین حقوق محیط زیست، در کنار اصل پیشگیری (۴)، اصل برخورداری و دسترسی به اطلاعات وجود دارد.

الف. نیاز به اطلاعات محیط زیست

بدیهی است حق برخورداری از اطلاعات در رابطه با محیطی که انسان در آن زندگی می‌کند، یکی از حقوق اصلی و لازم برای ادامه زندگی سالم است. به دیگر سخن، انسان با دارا بودن اطلاعات کافی بهتر می‌تواند برای زندگی خویش از حیث سلامتی برنامه ریزی لازم را ترتیب دهد. این مهم در واقع به دنبال این اصل مطرح می‌شود که هر فردی باید جدا از دولت مراقب حفاظت از محیط زیست باشد (برای مثال ماده ۲۰۰-۲- L قانون روسیایی و ماده ۱۱۰- L قانون محیط زیست فرانسه بر این موضوع تأکید دارد).

اجرای این اصل ناگزیر منوط است به اینکه اطلاعات مربوط به وضعیت محیط زیست و طرح‌هایی که برای محیط زیست خطرناک‌اند، در اختیار عموم قرار گیرد.

ارائه این اطلاعات می‌تواند از طریق مقامات عمومی به صورت روشنی قانونمند صورت پذیرد (برای مثال مطابق آنچه در مورد قوانین عمل می‌شود)، یا با درخواست افراد در اختیار آنها قرار گیرد. در این روش افراد می-

است، اما در کاربرد حقوقی یکسان نیست. برای مثال فهرست‌های گوناگون که به منظور آگاهی شهروندان از سوی مقامات عمومی اعلام می‌شوند «اطلاعات» محسوب شده، ولی «اندیشه» و «عقیده» نیستند.

(Oetheimer, 2001)

از سوی دیگر آموزه‌های حقوقی این تفکیک را تأیید نموده و بین «انتقال اطلاعات» و «بیان اندیشه» تفاوت قائل شده اند. ولی با بررسی روش دیوان اروپایی حقوق بشر در این زمینه، به نظر می‌رسد که دیوان به این تفکیک توجهی ننموده و بر جنبه آزادی انتقال اطلاعات نیز تأکید کرده است.

افزون بر وظایف فوق حق کاوش در اطلاعات که به صراحت در ماده ۱۰ معاهده اروپایی حقوق بشر ذکر نشده است (برخلاف ماده ۱۹ میثاق حقوق مدنی و سیاسی)، توسط کمیسیون و دیوان اروپایی مورد توجه قرارگرفت و این دیوان در ۲۳ اکتبر ۱۹۸۱ حق نیز تأکید کرد. در روند اعمال این ماده کمیته وزیران در توصیه‌نامه شماره ۳۱ (۷۷) به تاریخ ۲۸ سپتامبر ۱۹۷۷ مربوط به حمایت از فرد در مقابل اعمال اداری، بر این نکته تصريح نمود که شهروندان حق هستند به اطلاعات پیرامون عمل اداری دسترسی یابند، پارلمان اروپا نیز در ۱ فوریه ۱۹۷۹، توصیه نامه (۱۹۷۹) ۸۵۴ را در مورد دسترسی عموم به مدارک دولتی و آزادی تبادل اطلاعات تصویب نمود و کمیته وزیران در ۲۵ نوامبر ۱۹۸۱ مقامات عمومی دولتهای عضو را موظف کرد که حداکثر تلاش خود را بنمایند تا عموم به هر گونه اطلاعات دسترسی داشته باشند (Dejeant-Pons, 1997)، در ادامه این روند و گسترش آن، توصیه نامه ۱۹ (۸۱) کمیته وزیران شورای اروپا حق دسترسی هر فرد را به اطلاعات لازم در مورد مراجع و مقامات عمومی به رسمیت می‌شناسد. در فرانسه ماده ۳ قانون ۶ ژانویه ۱۹۷۸ مربوط به انفورماتیک و آرشیوها این حق را برای شهروندان شناسایی کرده است. در این رابطه به قوانین ذیل نیز می‌توان مراجعه کرد:

- قانون ۱۷ ژوئیه ۱۹۷۸ در رابطه با آزادی دسترسی به مدارک اداری؛

- قانون ۳۰ دسامبر ۱۹۸۲ در رابطه با ساماندهی حمل و نقل داخلی (بند ۴ ماده ۲)؛

- قانون ۲۱ اکتبر ۱۹۸۲ ناظر بر اصلاح قانون ۱۷ ژوئیه ۱۹۷۷ مربوط به نظارت بر محصولات شیمیایی؛

- قانون ۳۰ دسامبر ۱۹۹۶ در رابطه با هوا (ماده ۴)؛ نکته قابل تأمل این است که به موجب این اسناد، دو دسته از اطلاعات باید ارائه شوند:

- اول، تدابیر لازم برای امنیت و پیشگیری از حادثه، که این اطلاعات مربوط به حمایت از سلامتی و زندگی افرادند.

- دوم، اطلاعات مربوط به ویژگی‌های فعالیت‌های صنعتی و ارزیابی

سازوکار حمایتی از سوی کمیسیون و دیوان اروپایی حقوق بشر است. از سال ۱۹۵۹ تا اکتبر ۱۹۹۸ دیوان اروپایی حقوق بشر قریب ۶۰ رأی که به طور مستقیم با ماده ۱۰ ارتباط دارد، صادر کرده است.

در دید کلی مبادله عقاید و اطلاعات بیشتر از طریق رسانه‌های عمومی صورت می‌گیرد و مقامات عمومی نمی‌توانند این مبادله یا در وضعیت کلی انتشار اطلاعات را محدود کنند. آزادی بیان مطروحه در ماده ۱۰ معاهده، مشکل از دو عنصر است: آزادی عقیده^(۱۱) و آزادی تبادل اطلاعات. باید توجه داشت که آزادی تبادل اطلاعات در این معنا فقط شامل آزادی انتشار اطلاعات نیست، بلکه آزادی دریافت اطلاعات را نیز شامل می‌شود.

بی‌تردید، این آزادی باید در روابط بین اشخاص بدون دخالت مقامات عمومی مهیا باشد، چه دخالت این مقامات ناگزیر اعمال نظر آنان را به دنبال خواهد داشت. البته بدینهی است که این موضوع بدین معنا نیست که مقامات عمومی باید نسبت به این آزادی بی تفاوت باشند و این آزادی هم، همانند آزادی‌های دیگر، حدود و ثغور دارد و مقامات عمومی ضامن رعایت آنها هستند.

اما در مطلب مورد بحث مابند ۱ ماده ۱۰، همان گونه که پیش از این نیز ذکر شد، شامل حق دریافت اطلاعات نیز است و این حق در مورد اطلاعات مبنایی و پایه مانند اطلاعات مربوط به منافع عمومی^(۱۲) واجد اهمیت فراوانی است.

برای مثال در قضیه ساندی تایمز علیه بریتانیا (Sunday Times c. Royaume-Uni, Arrêt du 26 avril 1979. چنین استدلال کرد که در جوامع دموکراتیک این حق برای شهروندان وجوددارد که از مسائل مربوط به منافع عمومی در حوزه بهداشت عمومی مطلع باشند (همین استدلال در قضیه Lingens نیز در تاریخ ۸ ژوئیه ۱۹۸۶ مطرح شد). باید به این نکته نیز توجه کرد که این حق به عدم دخالت مقامات عمومی در برخورداری از اطلاعات محدود نمی‌شود، بلکه این مقامات مکلفاند که در برخی مسائل مهم مداخله غافل در این زمینه داشته باشند.

در این مهم، بی‌تردید مسائل مربوط به منافع عمومی قابل تسری به بسیاری از زمینه‌های سیاسی، ورزشی و بخصوص محیط زیست هستند که وقایع بزرگ^(۱۳) در این زمینه‌ها را در بر می‌گیرد.

در زمینه‌های پیش گفته، این حق به گونه ای اعمال می‌شود که مقامات عمومی مکلف هستند اطلاعات عینی و متکثر را در اختیار عموم شهروندان قرار دهند و در ضمن باید منابع متعددی برای دریافت اطلاعات لازم در دسترس شهروندان باشد.

در عین حال باید توجه داشت که «اطلاعات» با «اندیشه» و «عقیده» مذکور در ماده ۱۰، در گفت و گوهای عامیانه یکسان

روش دیوان اروپایی حقوق بشر پردازیم. باید دانست که تأکید بر اهمیت اطلاعات مربوط به محیط زیست به تنها ی کفایت نمی کند، بلکه در ادامه باید راهکارهای انتقال این اطلاعات به شهروندان نیز بیش بینی کرد. دیوان اروپایی حقوق بشر نخست شرایطی را برای اطلاعات و به تبع آن اطلاعات محیط زیست در آرای گوناگون برشمرده است.

با تأمل در روش دیوان اروپایی حقوق بشر می توان خصوصیت هایی را برای اطلاعات مورد نظر یافت (بديهی است که در برخی موارد اين خصوصیت ها با بررسی موارد مشابه و تعمیم استدلال کلی دیوان به حوزه مورد بحث ما به دست می آيد. برای مثال ر.ش به رای ۳۰ اوت ۱۹۹۰ دیوان در قضیه Fox, Campbell et Hartly c. Royaume-Uni (Fox, Campbell et Hartly c. Royaume-Uni 1995) به موجب این دستورالعمل که در ۳۱ دسامبر ۱۹۹۲ لازم الاجرا نخست اینکه اطلاعات مربوط باید به سرعت به شهروندان منتقل شود، به عبارت دیگر انتقال اطلاعات در کوتاه ترین زمان ممکن باشد. این شرط در بند ۲ ماده ۵ در زمینه دیگری قید شده است، ولی می توان آن را به اطلاعات مربوط به محیط زیست نیز تعمیم داد.

نکته دیگر اینکه اطلاعات باید کامل باشد، بدین معنا که باید کلیه مسائل و مشکلات و بخصوص خطرهای مربوط به محیط زیست را دربرگیرد. مثالی که در این ارتباط اهمیت بسیار دارد، انتقال اطلاعات در مورد مناطقی است که به نوعی به وسیله عوامل گوناگون، منابع طبیعی یا زندگی شهروندان آن در معرض خطر است. بديهی است که اطلاعات مربوط به این خطرهای زیست محیطی که در برخی موارد زندگی شهروندان را در معرض تهدید قرار می دهد، باید به طور کامل و با قید کلیه این خطرها و میزان آنها به شهروندان منتقل شود.

در نهایت اینکه این اطلاعات باید به گونه ای قابل فهم ارائه شود، بدین ترتیب که همگان باید محتواي آنها را در یابند. ارائه اطلاعات به گونه ای که جز کارشناسان، شهروندان عادي نتوانند آنها را تجزیه و تحلیل کنند، در واقع به مثابه این است که مقامات عمومی وظیفه خویش را بدرستی انجام نداده اند. در عین حال اعلام ساده و ارائه آمار و داده های علمی نیز بتنهایی کفایت نکرده و اطلاعات داده شده باید به گونه ای باشد که برای اشاره گوناگون شهروندان مفید باشد (De Gouttes, 1999).

پس از بررسی شکل اطلاعات مربوط به بحث ما، به بررسی روش دیوان در این خصوص می پردازیم. در این قسمت ابتدا روشهای دیوان در شناسایی و گسترش حق مورد نظر، همچنین چگونگی افزایش تضمین های مربوط بدان را مورد بحث قرار می دهیم. سپس، به تحلیل چند مورد می پردازیم که دیوان اروپایی حق برخورداری از اطلاعات را در زمینه محیط زیست تأیید کرده است.

الف- روش های دیوان در شناسایی حق مذکور

خطرهای محتمل برای کارگران کارخانه ها و ساکنان اطراف آنها و نیز محیط زیست. کمیسیون تصریح می کند که ارائه اطلاعات دسته دوم در هر زمان (خارج از وضعیت اضطراری) لازم است.

اما تصویب دستورالعمل شماره ۳۱۳ (90) به تاریخ ۷ ژوئن ۱۹۹۰ در ارتباط با آزادی دسترسی به اطلاعات محیط زیست، گامی مؤثر در دموکراتیک کردن سیاست های مربوط به محیط زیست بود. این دستورالعمل چارچوبی اقلی را برای دولت های مذکور عضو بیش بینی کرده است که به موجب آن دولت ها باید امکان دسترسی آزاد و مطلوب را برای درخواست کنندگان فراهم نمایند. همچنین، دولت های عضو موظف اند که راههای دسترسی به اطلاعات را تعریف و آنها را مشخص کنند. (Prieur, 1995) به موجب این دستورالعمل که در ۳۱ دسامبر ۱۹۹۲ لازم الاجرا شد، هر شخص حقیقی یا حقوقی (فارغ از تابعیت یا اقامتگاه وی) می تواند به اطلاعات لازم در این زمینه دست یابد. مقامات عمومی مذکور در این دستورالعمل تمامی مقامات ملی و محلی را شامل می شوند. خودداری از اجرای این حق برای شهروندان باید به همراه توجیه قابل قبول بوده و به هر تقدیر اجرای آن نباید دیرتر از دو ماه باشد. همچنین خودداری از اجرای این حق باید به منظور حفظ اسرار مندرج در بند ۲ ماده ۳ باشد، اسراری که نمونه آن می تواند اسرار نظامی باشد.

در نهایت، دستورالعمل ۴ (2003) در ۲۸ ژانویه ۲۰۰۳ تعهد های دولت های اروپایی را در این خصوص تعیین کرد. بی تردید این سند نسبت به سلف خود یعنی دستورالعمل ۷ ژوئن ۱۹۹۰ دقیق تر بوده و جزئیات بیشتری را ذکر کرده است. ماده ۷ این دستورالعمل پیش بینی کرده است که دولتهای عضو باید راهکارهای ضروری را به منظور انتشار منظم و عمومی اطلاعات مربوط به محیط زیست اتخاذ نمایند و بویژه از فناوری نو اطلاع رسانی بهره گیرند.

بدین ترتیب اطلاعات مربوط به محیط زیست نباید به صرف درخواست شهروندان در اختیار آنها قرار گیرد، بلکه دولت های عضو وظیفه دارند به هر طریق در انتشار عمومی این اطلاعات اقدام کنند. شاید، اطلاعات لازم در صورت درخواست هر فرد باید طرف مدت یک ماه، و درصورتی که اطلاعات پیچیده باشد طرف مدت دو ماه در اختیار درخواست کننده قرار گیرد. همچنین اصل رایگان بودن مشاوره در این زمینه مورد تأکید قرار گرفته است (Aubert, 2003).

۲. رویه دیوان اروپایی حقوق بشر در شناسایی حق دسترسی به اطلاعات محیط زیست

در این بخش بر آن هستیم که پس از بررسی اجمالی زمینه حق برخورداری از اطلاعات در زمینه محیط زیست در معاهده اروپایی حقوق بشر و نیز روند توجه کمیته وزیران سورای اروپا به حق مذکور، به تحلیل

مقابل سکون حقوق و تضمین‌های مربوط به آنهاست (Sudre, 2003). مفهوم دیگری که در ارتباط با رویه دیوان در اعمال این حق قابل تأمل بسیار است و باید بدان اشاره کرد، مفهوم «تعهدات مثبت»^(۱۳) است. این مفهوم که در واقع در مقابل تعهدات منفی دولت‌ها (مربوط به حقوق مدنی و سیاسی) قراردارد، بدین معناست که دولت‌های عضو در قبال برخی از حقوق نباید فقط به این موضوع اکتفا کنند که آنها را نقص ننمایند، بلکه باید اجرای آنها را نیز تضمین کنند (مانند حقوق اجتماعی و اقتصادی). فرض بر این است که تعهد مثبت دولت‌های عضو در قبال این حقوق توسط دیوان، نتیجه مستقیم اعمال تفسیر پویاست (Sudre, 1995).

در مورد ماده ۱۰ و آزادی دسترسی به اطلاعات، همواره تعهدی مثبت برای دولت‌های عضو در نظر گرفته می‌شود که این مهم با دیگر تعهدات مثبت دولت‌ها در ارتباط است. به عبارت دیگر، از اواخر دهه ۷۰ میلادی نهادهای ناظر معاہده اروپایی، و بخصوص کمیسیون سایق، در تفسیر معاهده و نخستین پروتکل الحاقی به طرقی گسترش تمایل داشتند که مسئله حقوق محیط زیست را به «احترام به زندگی خصوصی و خانوادگی افراد» و نیز «حقوق شکلی» ارتباط دهند. (Lambert, 2000) برای مثال آزادی دسترسی به اطلاعات در هنگامی که تهدیدهای محیط زیست، زندگی شهروندان را نیز در معرض تهدید قراردهند، با تعهد مثبت دولت‌ها در حمایت از زندگی افراد، که موضوع ماده ۲ معاهده است، ارتباط می‌یابد. فرآیند دگرگونی رویکرد کمیسیون و دیوان اروپایی در این خصوص نیازمند تعمق بیشتری است. در این رابطه دو دیدگاه را به طور خاص باید مورد بررسی قرار داد:

نخست دیدگاه حداکثری^(۱۴) کمیسیون که نه تنها معتقد به تعهد منفي دولت‌های عضو در عدم جلوگیری شهروندان در دسترسی به اطلاعات است، بلکه تعهدی مثبت نیز برای دولت‌های عضو در این خصوص در نظر می‌گیرد و الگویی را که توسط نهادهای اروپایی برای ماده ۸ در نظر گرفته شده بود، به ماده ۱۰ نیز تعمیم می‌دهد. دیوان نیز به تبع کمیسیون چنین روشی در پیش می‌گیرد.

در این روند دولت‌های عضو در خصوص ویژگی‌های فعالیت‌های صنعتی مضر برای محیط زیست، خطرهای احتمالی برای ساکنان مجاور و سرانجام معیارهای امنیتی برای جلوگیری از حوادث احتمالی معهده است که به ساکنان اطلاعات لازم را منتقل نمایند. (Frumer, 1998)

این شفافیت در زمینه مسائل مربوط به محیط زیست در رای گاسکین^(۱۵) به تاریخ ۷ زوییه ۱۹۸۹ نیز عینیت می‌یابد که دیوان در آن بر تعهد مثبت مقامات ملی در ارائه اطلاعات لازم در رابطه با فعالیت یک کارخانه با خطر فراوان برای محیط زیست تأکید کرده است. این کارخانه می‌توانسته است خطرهای بزرگی را از نظر آلودگی محیط زیست برای ساکنین مناطق مجاور خویش به دنبال داشته باشد. (Sudre, 1998)

در بدو امر باید بر این نکته مهم تأکید کرد که روش دیوان در اعمال کلیه حقوق مندرج در معاہده این است که موجب گسترش دامنه آنها شود و تضمین‌های آنها را نیز افزایش دهد. در اعمال ماده ۱۰ معاہده دیوان همانند دیگر مواد به همین روش فادرار بوده و به حق دسترسی عموم به اطلاعات به عنوان نتیجه اصل شفافیت^(۱۶) تأکید کرده است (Cohen-Jonathan, 2000).

روش دیوان در این خصوص، مرهون روش تفسیر خاص آن از ماده معاہده موسوم به «اصل تفسیر پویا و تکاملی»^(۱۷) است. دیوان در صدور بسیاری از آرا به یاری این اصل دامنه محتوای ماده معاہده را غنی کرده و تضمین‌های مربوط به حقوق طرح شده را گسترش داده است. شایان ذکر است که اعمال «اصل تفسیر پویا و تکاملی» مستلزم استفاده از روش‌های خاص تفسیری است که از یک سو متن معاہده را به متنی زنده تبدیل کرده است و از سوی دیگر رویه قضایی دیوان را پویا می‌کند. برای مثال یکی از این روش‌ها، روش «کمانه»^(۱۸) است که دیوان با توصل به آن روش خود را محدود به حقوق مندرج در معاہده نمی‌کند و تضمین‌های مندرج در معاہده را به حقوقی که در معاہده برای آنها تضمینی در نظر گرفته نشده است نیز تعمیم می‌دهد. به مدد این روش، حق انسان بر محیط زیست به طور غیرمستقیم حمایت می‌شود (Sudre, 1997).

روش دیگر این است که متن معاہده با توجه به دگرگونی‌های اجتماعی تفسیر شود. دیوان در آرای تیرر (۱۹۷۸ آوریل ۲۵) و مارکس (۱۳ ژوئن ۱۹۷۹) بر این نکته تأکید کرد که معاہده باید در پرتو ارزش‌های امروزین دولت‌های دموکراتیک تفسیر شود.

تفسیر پویا در وهله نخست بر تعریف مفاهیم کلیدی^(۱۹) حاکم بر حقوق مندرج در معاہده استوار است. در وهله بعدی نوبت به مفاهیم مستقل^(۲۰) می‌رسد که باید شناسایی شوند. پس از شناسایی و تعریف مفاهیم فوق، حقوق مندرج در ماده باید به نحوی تعریف شوند که دامنه شامل آنها بایکدیگر در ارتباط کامل باشند. به دیگر سخن، در پرتو تفسیر پویا هیچ ماده یا حقی در معاہده بنهایی تعریف نمی‌شود، بلکه همه حقوق در ارتباط با یکدیگر می‌باشند (Sudre, 2001).

به یاری همین روش است که دیوان در تفسیر ماده ۱۰ معاہده که مربوط به آزادی دسترسی به اطلاعات است، از سویی آن را به حوزه محیط زیست تسری می‌دهد و از سوی دیگر با حقوق مندرج در ماده دیگر در ارتباط کامل می‌بینند.

اصل دیگری که در اعمال حق مورد بررسی ما و دیگر حقوق بسیار توسط دیوان به کار گرفته شده است، اصل «کارآبی حقوق مندرج و تضمین های نهادینه شده آنهاست»^(۲۱) که در این زمینه بسیار کارگشای دیوان با به کارگیری این اصل همواره نحوه اجرای حقوق و کارامد بودن تضمین‌های مربوط به این حقوق را مورد ارزیابی قرار می‌دهد. این اصل مانع مهمی در

مورد نظر نیز دیوان «حق آگاهی»^(۲۶) را به عنوان گروهی نو از حقوق پس از حقوق مدنی و سیاسی شناسایی کرده است. اعمال این گروه از حقوق در پرتو نظریه «تعهدات مثبت» به منظور آفرینش کارایی فزونتر حقوق بشر در محیط زیست سالم صورت گرفت (Maljean-Dubois, 1998).

تعهد مثبت دولت نسبت به ماده ۸ معاهده، در واقع در ادامه در نظر گرفتن تعهد منفی دولت در این زمینه در رأی گیری علیه ایرلند صورت گرفت. در این رأی دیوان اساس ماده ۸ جلوگیری از مداخله های خودسرانه دولت در زندگی خصوصی افراد داشت. در رأی «گرا» دیوان علاوه بر این تعهد منفی تعهد مثبت نیز برای دولت در زمینه اتخاذ تدابیر لازم در نظر گرفت. در ادامه این روند، در قضیه «گرا»، دیوان دولت ایتالیا را به سبب نقض این حق خواهانها محکوم کرد.

نکته مهم دیگر در رأی «گرا» این بود که دیوان تعهد دولت ایتالیا را صرف تضمین دسترسی به اطلاعات مربوط به محیط زیست ندانسته، بلکه دولت فوق را واجد تعهد مثبت بر انتشار اطلاعات مذکور تشخیص داده است. نظیر همین تشخیص را دیوان سپس در چارچوب مواد ۲ و ۸ معاهده در آرای (Egan et L.C.B.) و (Mc Giney) به کار گرفت.

در مجموع، دیوان در این رأی بصراحت تعهد مثبت دولت های عضو را در تضمین حق دسترسی به اطلاعات شناسایی نکرده است، ولی در عین حال می توان گفت که این رأی به طور ضمنی دلالت بر تعهد مقدماتی دولت ها در جمع آوری و ارائه اطلاعات محیط زیست دارد. به دیگر سخن، در تحلیل دیوان در این رأی، ماده ۱۰ معاهده نقش بازدارنده برای پیشگیری از نقض حقوق مذکور در معاهده را دارد. (Jurisprudence du Conseil de l'Europe, 1999

رأی دیگر دیوان که در این خصوص بسیار شایان ذکر است، قضیه Oneryildiz علیه ترکیه (Turquie, 18 juin 2002). است.

خواهان در این قضیه، علیه مقامات مسئول به دلیل غفلتشان که سبب مرگ ۹ نفر از اعضای خانواده اش شده بودند، اقامه دعوا کرد. این حادثه در اثر انفجار گاز متان در انبارهای زبر کوهی رخ داد که در نزدیکی آن تعدادی از مردم در زاغه ها زندگی می کردند.

به نظر دیوان، مقامات مسئول تعهد بودند که فارغ از پیش بینی های لازم برای پیشگیری از حادثه، اطلاعات ضروری در خصوص خطرهای زندگی در آن محل را که مربوط به محیط زیست می شد در اختیار ساکنان می گذاشتند (Sudre, 2002).

در بررسی جامع تر ملاحظه می شود که در این رأی، دیوان قصورهای دولت ترکیه را در موارد گوناگون اجرای تعهدات مثبت خویش با یکدیگر جمع کرده است. تعهد مثبت دولت ترکیه در اجرای مفاد مواد ۳۸، ۲ و ۱۰ در این خصوص قابل ذکرند (Lechevallier, 2002).

دوم، دیدگاه حداقلی^(۲۷) دیوان که ابتدا از شناسایی حق همگانی در دسترسی به اطلاعات مربوط به محیط زیست خودداری می کرد ولی پس از دگرگونی در دیدگاه خود در سال ۱۹۹۸، این حق را به رسمیت شناخت (Frumer, 1998).

ب- بررسی آرای دیوان اروپایی در این خصوص

در بررسی آرای دیوان در خصوص مورد بحث، دو جنبه شکلی و ماهوی همزمان وجود دارد. در جنبه شکلی، پیشرفت های بسیاری را تا زمان حاضر مشاهده می کنیم که نمونه بارز آن قضیه گرا^(۲۸) و دیگران علیه ایتالیا است. این قضیه برای دیوان فرستی فراهم ساخت که برای نخستین بار به حق برخورداری از اطلاعات مربوط به محیط زیست اشاره کند. موضوع قضیه در مورد حق دسترسی عموم به اطلاعات مربوط به خطرهای ناشی از فعالیت های صنعتی خطرناک بود. بنابر دید دیوان، محتوای ماده ۱۰ معاهده بیوژه تعهدات مثبت برای دولت ها را در این زمینه در نظر گرفته است. بنابراین قضیه در اصل به مشکل انتشار اطلاعات بازمی گردد. دیوان در روند شناسایی این حق ابتدا به قواعد حقوق بین الملل و تأثیر آنها در تفسیر معاهده اروپایی اشاره می کند. دیوان در این مقوله بروشنسی به قطعنامه ۱۰۸۷ مصوب ۲۶ آوریل ۱۹۹۶ مجمع پارلمانی شورای اروپا در مورد پیامدهای حادثه چرنوبیل استناد می کند. به موجب این قطعنامه حق دستیابی عموم به اطلاعات جامع و روشن باید به مثاله حقی بین ادین در نظر گرفته شود. شایان ذکر است که این قطعنامه به اصل ۱۰ اعلامیه ۱۹۹۲ ریو در همین زمینه نیز اشاره دارد.

پس از تصویب اسناد بسیار منطقه ای در این مورد، سرانجام سند نهایی کنفرانس وزیران، که در ۲۵ زوئن ۱۹۹۸ در آرهاوس دانمارک تشکیل شد، بر تعهد نسبتاً گسترده دولت ها نه فقط بر دستیابی افراد به اطلاعات محیط زیست، بلکه بر جمع آوری و انتشار اطلاعات نیز تأکید کرد.

در واقع، اعمال ماده ۱۰ در این خصوص باید دارای «نقش بازدارنده»^(۲۹) باشد. بار نمودن این نقش بر ماده ۱۰ باید در ارتباط با ماده ۸ معاهده باشد که در مورد احترام به زندگی خصوصی و خانوادگی افراد است.

پس از جنبه های شکلی به بررسی محتوای این شناسایی می پردازیم. برای نخستین بار دیوان در رأی لویز-استرا علیه اسپانیا در ۹ دسامبر ۱۹۹۴ وجود واقعیتی را پذیرفت: این واقعیت که آسیب های مهم بر محیط زیست بر آسایش افراد تأثیر دارد و آنها را از استفاده از محل زندگی خویش، به سبب اخلال در زندگی خصوصی و خانوادگی، محروم می سازد. مبنای تفسیر دیوان این بود که معاهده اروپایی نه تنها حمایت از حقوق بشر، بلکه توسعه آنها را نیز در مقدمه خود پیش بینی کرده است. بر اساس همین توسعه، دیوان این حق را برای خویش محفوظ داشته است که به موازات پیشرفت اقتصادی و اجتماعی حقوق مدنی افراد را نیز گسترش دهد. در رأی

مطالعه دقیق است.

بی‌گمان کشور ما در زمینه ساخت این حق برای شهروندان هنوز در ابتدای راه قرار دارد و بهره‌گیری از تجربیات دیوان در این زمینه می‌تواند برای مقامات قانونگذاری و قضایی کشور ما دستاوردهای فراوان به دنبال داشته باشد.

همان گونه که مشاهده می‌شود در این رأی دیوان حق دسترسی به اطلاعات را در ارتباط با حق زندگی مذکور در ماده ۲ مطرح کرده است. این شیوه پیش از این نیز در رأی "گرا" و در رابطه با ماده ۸ توسط دیوان به کار گرفته شده بود. از سوی دیگر باید گفت این رأی برای نخستین بار نقض ماده ۲ معاهده را در رابطه با محیط زیست مطرح کرده است (Laurent- 2003).

یادداشتها

1. Protection de la vie privée
2. Droit à la vie
3. Droit à l'information
4. Actif
5. Environnement sain
6. Cosmopolitique
7. Principe de prévention
8. Droit actif
9. Droit passif
10. Liberté d'expression
11. Liberté d'opinion
12. Intérêt général
13. Evénement majeur
14. Principe de transparence
15. (Principe) d'interprétation dynamique et évolutive
16. Ricochet
17. Notions-clés
18. Notions autonomes
19. Principe de l'effectivité des droits protégés et des garanties instituées
20. Obligations positives
21. Maximaliste
22. Gaskin
23. Minimaliste
24. Guerra
25. Rôle préventif
26. Droit de savoir

منابع مورد استفاده

Agostinelli, X. 1994. Le droit à l'information face à la protection civile de la vie privée, Aix-en-Provence, Librairie de l'Université d'Aix-en-

نتیجه

در پایان از آنچه گفته شد نتیجه می‌گیریم که حق دسترسی به اطلاعات بسیار مهم و ضروری است. در نظام حقوق بین الملل، اسناد بسیاری بر لزوم رعایت این حق توسط دولت‌ها تأکید کرده اند. اهمیت این حق زمانی افزایش می‌یابد که در ارتباط با محیط زیست مطرح شود، زیرا، با زندگی شهروندان و در ابعادی وسیع‌تر با آینده بشریت عجین می‌شود. از مطالعه معاهده اروپایی حقوق بشر و نیز روش دیوان اروپایی به این نتیجه دست می‌یابیم که گرچه ماده ۱۰ این معاهده به طور ضمنی شامل حق مورد بحث ما می‌شود، ولی حق دسترسی به اطلاعات و بخصوص اطلاعات در زمینه محیط زیست در این معاهده ذکر نشده است. دیوان اروپایی حقوق بشر با تفسیرگسترده این ماده و بویژه با ایجاد ارتباط با مواد دیگر معاهده مانند مواد ۲ و ۸ این خلاصه را پرکرده است. به دیگر سخن این وظیفه بر عهده هر مرجع قضایی است که خلاصه‌های قوانین را به کمک تفسیر پرنماید و دیوان در این رابطه بخوبی وظیفه خود را انجام داده است. شایان ذکر است که دیوان این وظیفه خلیف را طی مقاطع زمانی گوناگون و پس از تردیدهای بسیار انجام داده است که در این مقال به آن پرداخته شد.

دیوان در این زمینه به یاری اصل تفسیر پویا و روش‌هایی که در پرتو آن به کار گرفته، نوعی انسجام بین حق دسترسی به اطلاعات محیط زیست و سایر حقوق مندرج در معاهده به وجود آورده است. باید اذعان داشت که ره آورده دیوان در ارائه این مجموعه منسجم و ادغام تعهدات مثبت دولت‌های عضو در موارد گوناگون که به افزایش تعهدات دولت‌های عضو در قبال شهروندانشان می‌انجامد، بسیار ارزنده و شایسته

- Lambert, P. 2000. Observations, Le droit de l'homme à un environnement sain, Revue trimestrielle des droits de l'homme (RTDH), N°43, p.574.
- Laurent, C. 2003. Observations, Un droit à la vie en matière environnementale reconnu et conforté par une interprétation évolutive du droit des biens pour les habitants de bidonvilles, Revue trimestrielle des droits de l'homme, N°53, p.288.
- Le Chevallier, V. Quand la Cour protège les droits des plus démunis. JCP, Novembre 2002, p.31.
- Maljean-dubois, S. 1998. La Convention européenne des droits de l'homme et le droit à l'information en matière d'environnement, Revue générale de droit international public (RGDIP), T.102, pp.1014-1015.
- Oetheimer, M. 2001. L'harmonisation de la liberté d'expression en Europe, Paris, A. PEDONE, p.63.
- Prieur, M. 1995. Le droit à l'information en matière d'environnement, Le droit à l'information en matière d'environnement dans les pays de l'Union Européenne, PULIM, p.154.
- Prieur, M. 2001. Droit de l'environnement, 4^e édition, Paris, Dalloz, p.47.
- Sudre, F. 1995. Les obligations positives dans la jurisprudence européenne des droits de l'homme, Revue trimestrielle des droits de l'homme (RTDH), N°23, p.366.
- Provence, Editeur, p.60.
- Aubert, F. 2003. Une directive renforce les obligations des Etats membres en matière d'informations environnementales, Revue juridique de droit administratif (AJDA), p.184.
- Cohen-Jonathan, G. 2000. 50^e anniversaire de la convention européenne des droits de l'homme, Revue générale de droit international public (RGIP), p.856.
- De Gouttes, R. 1999. Article 5,2, La Convention européenne des droits de l'homme, 2^e éd., Paris, Economica, p.207
- De Jeant-Pons, M. 1997. La Convention européenne des droits de l'homme et le droit à l'information en matière d'environnement, La Convention européenne des droits de l'homme : développement récents et nouveaux défis, Bruxelles, Bruylant, p.150.
- Eleftheriadis, P. Z. 2001. L'avenir des droits à l'environnement au sein de l'union européenne, L'Union Européenne et les droits de l'homme, Bruxelles, Bruylant, p.568.
- Frumer, P. 1998. Observations, Protection de l'environnement et droits procéduraux de l'homme : des relations tumultueuses ?, Revue trimestrielle des droits de l'homme (RTDH), N°36, pp. 823-824.
- Jurisprudence du Conseil de l'Europe. 1999. Information en matière d'environnement, JDI, 1, p.218.

Sudre, F. 1997. La protection du droit à l'environnement par la Convention européenne des droits de l'homme, La communauté européenne et l'environnement, Paris, La documentation française, p.212.

Sudre, F. 1998. Les aléas de la notion de –vie privée– dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, Mélanges en hommage à Louis Edward PETTITI, Bruxelles, Bruylant, p.704.

Sudre, F. 2001. A propos du dynamisme interprétatif de la Cour européenne des droits de l'homme, JCP, N°28, 11 juillet, p.1365.

Sudre, F. 2002. Chronique, Droit de la Convention européenne des droits de l'homme, JCP, N°31-35, 31 juillet, p.1453.

Sudre, F. 2003. Chronique de droit de la Convention Européenne des droits de l'homme, JCP, N°37, 10 septembre, p.1573.

