

مشارکت نهادهای غیردولتی در ایجاد و اجرای حقوق محیط زیست اتحادیه اروپا

مسعود علیزاده^۱ - شهرام زرنشان^۲ - زهره دولت‌آبادی^۳

دریافت: ۱۳۹۵/۱۱/۸ - پذیرش: ۱۳۹۶/۹/۱۰

چکیده

امروزه حفاظت از محیط زیست به یک دغدغه اصلی در جامعه بین‌المللی مبدل شده است. یکی از بزرگ‌ترین مشخصه‌های حقوق بین‌الملل محیط زیست، حضور بازیگران غیردولتی و نقش آفرینی آن‌ها در شکل‌گیری، اجرا و نظارت بر مقررات زیست‌محیطی است. شناسایی شخصیت حقوقی این بازیگران در عرصه بین‌المللی در کنار دیگر تابعان حقوق بین‌الملل به عنوان نقطه عطفی در جهت افزایش مشارکت قضایی و غیرقضایی آن‌ها در تصمیم‌گیری‌ها و ایفای نقش تعیین‌کننده در زمینه حفاظت از محیط زیست محسوب می‌شود. مقاله حاضر، مشارکت بازیگران غیردولتی در مسائل زیست‌محیطی و حق دسترسی آن‌ها به عدالت زیست‌محیطی در حقوق اتحادیه اروپا در پرتو کنوانسیون بین‌المللی آرهوس و آرای قضایی دیوان دادگستری اتحادیه اروپا را تبیین می‌کند. نتایج تحقیق نشان می‌دهد که برای رسیدن به این اهداف، اتحادیه اروپا به بازنگری در برخی مقررات و دستورالعمل‌های خود از طریق اقدام هماهنگ نهادی مسئول و نیز اصلاح قوانین داخلی توسط دولت‌های عضو نیاز دارد.

واژگان کلیدی: بازیگران غیردولتی، اتحادیه اروپا، عدالت زیست‌محیطی، کنوانسیون آرهوس، دیوان دادگستری اتحادیه اروپا.

مقدمه

حقوق محیط زیست یکی از شاخه‌های نسبتاً جدید و روبه توسعه در حقوق بین‌الملل است که در حال حاضر در کنار سایر حوزه‌های متحول این رشته؛ نظیر حقوق مخاصمات مسلحانه، حقوق بشر و حقوق تجارت بین‌الملل، یکی از گرایش‌های خاص و مورد علاقه در مطالعات حقوقی بین‌الملل محسوب می‌شود. بر این اساس، جریان قانون‌گذاری در این حوزه با گذشت زمان و هم‌زمان با رشد سریع تخریب محیط زیست، شتاب بیشتری به خود گرفته است. یکی از نکات اساسی در رابطه با شکل‌گیری مقررات حقوق محیط زیست، توجه تصمیم‌گیرندگان در اتحادیه اروپا به امور زیست‌محیطی و ایجاد ارتباط میان این رشته و مسائل حقوق بشری است که در درجه اول همان مقامات عمومی و دولت‌های عضو این سازمان فراملی هستند؛ چراکه می‌دانیم امروزه حق بر محیط زیست سالم یکی از حقوق اساسی بشر به‌شمار می‌رود. در همین رابطه یکی از شاخه‌های اصلی حقوق اتحادیه اروپا نیز حقوق محیط زیست است. لازم به ذکر است که اتحادیه اروپا یک سازمان سیاسی و اقتصادی دولتی متشکل از ۲۸ کشور اروپایی است که در اصل گسترش یافته جامعه اقتصادی اروپا است و در سال ۱۹۵۷ با همکاری ۶ کشور اروپایی شکل گرفت. در نتیجه، این برداشت اولیه وجود دارد که اصولاً این دولت‌ها هستند که در زمینه اصول راجع به محیط‌زیست حرف اول را می‌زنند و نهادهای غیردولتی در فرایند تصمیم‌سازی و اجرای این شاخه یا نقش کمی دارند یا اساساً نقش آن‌ها به یک نقش دست دوم محدود می‌شود.^۱

امروزه یکی از مهم‌ترین مشخصه‌های حقوق بین‌الملل محیط زیست، ورود بازیگران غیردولتی به عرصه بین‌المللی و مشارکت آن‌ها در کنار دیگر تابعان حقوق بین‌الملل در زمینه حفاظت از محیط زیست است. با وجود این با بررسی مقررات و دستورالعمل‌های موجود در

۱. اتحادیه اروپا بر اساس یک سازمان منطقه‌ای بنا شده است که در دهه پنجاه از قرن بیستم تحت عنوان «جوامع اروپایی» ایجاد شدند. اهداف معاهده مؤسس اتحادیه اروپا، ایجاد اتحاد و وحدت منسجم فی‌مابین شهروندان اروپا از طریق گسترش مسئولیت‌های جوامع اروپایی و اجرای یک سیاست امنیتی خارجی مشترک و توسعه همکاری در قلمروهای عدالت و امور داخلی می‌باشد (بیگ‌زاده، ۱۳۹۴: ۸۸۷). یکی از مهم‌ترین حوزه‌های تدوین مقررات در اتحادیه اروپا مسائل زیست‌محیطی است که در آن قدرت تصمیم‌گیری از اعضای داخلی به سطح منطقه‌ای منتقل شده است. در اوایل سال ۱۹۸۶ بحث حفاظت از محیط زیست، به یک هدف مشترک در حقوق اروپا تبدیل شد. از پیمان ماستریخت در سال ۱۹۹۲، پرداختن به مفهوم حفاظت از محیط‌زیست بیش از پیش مورد توجه قرار گرفت. از اهداف اصلی اتحادیه اروپا در این پیمان، ترویج و توسعه هماهنگ همراه با ثبات پایدار و احترام به محیط زیست بود. محتوای این پیمان با تجدیدنظرهایی که بعدها در آن صورت گرفت در حال حاضر مبنای حقوق محیط‌زیست اتحادیه را تشکیل می‌دهد. اتحادیه اروپا به‌عنوان یک پیش‌قدم در عرصه جهانی و منطقه‌ای، توانسته بسیاری از برنامه‌های زیست‌محیطی خود را در اکثر مناطق به اجرا درآورد. اهداف زیست‌محیطی اتحادیه، شامل برخی احکام و مقررات صریح و مدون در رابطه با معیارهای نظارتی در سطح بین‌المللی است. با این حال، یکی از چالش‌های اساسی در این زمینه، پیاده‌سازی و اجرای مقررات زیست‌محیطی در داخل کشورهای عضو اتحادیه بوده است.

اتحادیه اروپا موانعی در رابطه با افزایش مشارکت این بازیگران در فرایند ساخت حقوق محیط زیست مشاهده می‌شود که یکی از مهم‌ترین دلایل آن را می‌توان فقدان جایگاه حقوقی آن‌ها در اتحادیه دانست. تحولات اخیر در حقوق اتحادیه اروپا موجب شده تا به مسئله مشارکت نهادهای غیردولتی در مسائل قضایی زیست‌محیطی نیز توجه شود و حق دسترسی به دادگاه‌ها به‌عنوان یک حق بشری مستقل در رابطه با حقوق محیط زیست مورد توجه باشد. بنا به تعریف مقصود از این نهادها، مؤسساتی است که با هدف غیرانتفاعی برای کمک به ارتقای محیط زیست ایجاد شده‌اند.^۱ پروفیسور/بسون یکی از صاحب‌نظران مطرح در این حوزه خاطرنشان ساخته است که «دسترسی به عدالت ابزاری مهم برای تحکیم پایه‌های عدالت زیست‌محیطی، تصحیح خطاهای اداری و وسیله‌ای برای وادار کردن مقامات به ایفای نقش مؤثر است» (Ebbsson, 1997: 35).

در همین خصوص برای نخستین بار در کنوانسیون بین‌المللی آرهوس^۲، حق دسترسی به عدالت زیست‌محیطی و شناخت اهمیت نقش بازیگران غیردولتی در پرتو حقوق بین‌الملل محیط زیست مفهوم یافت که بر اساس آن، دولت‌ها مکلف شدند تا حق دسترسی به عدالت زیست‌محیطی را برای افراد و دیگر بازیگران غیردولتی تضمین کنند. باید توجه داشت که اتحادیه اروپا به‌عنوان عضو این کنوانسیون مکلف به رعایت مفاد آن است. با این حال، همواره در ساختارهای سیاسی و قضایی اتحادیه به نقش بازیگران غیردولتی برای مداخله مستقیم در مسائل زیست‌محیطی و در صورت لزوم مراجعه به محاکم بی‌توجهی شده است. در همین رابطه، موضوع دیگری که باید بدان کنیم، نقش دیوان دادگستری اروپایی و محاکم داخلی در توجه به نقش آفرینی بازیگران غیردولتی در عرصه مسائل زیست‌محیطی در پرتو تحولات صورت گرفته در رویه اتحادیه اروپا است. در طی چند سال اخیر گفتگوهای فشرده‌ای بین دیوان دادگستری اتحادیه اروپا و قضات دادگاه‌های داخلی کشورهای عضو در زمینه دسترسی بیشتر بازیگران غیردولتی به مراجع قضایی در مسائل زیست‌محیطی شکل گرفته است. تاکنون دیوان دادگستری اروپا با رسیدگی به بیش از ۱۵۰ پرونده زیست‌محیطی آرای مهمی را صادر کرده که در زمینه شفاف‌سازی قواعد این حوزه و هماهنگی در اعمال و اجرای حقوق زیست‌محیطی اتحادیه اروپا تأثیرگذار بوده است. در همین رابطه می‌توان به پرونده‌هایی همچون خرس‌های قهوه‌ای اسلواکی،

1. Foro de Apoyo M. Organizaciones no Gubernamentales: Definicion, Presencia y Perspectivas, Demos, 1995, p. 16.

2. The Aarhus Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters was Signed in Aarhus (Denmark) in 1998.

تراینل و غیره اشاره کنیم که دیوان در زمان رسیدگی به آن‌ها با استناد به کنوانسیون آرهوس و دستورالعمل‌های اتحادیه اروپا، تأکید می‌کند که دادگاه‌های داخلی دولت‌های عضو موظف به پذیرش دعاوی هریک از بازیگران غیردولتی در مورد نقض یا سرپیچی از مقررات زیست‌محیطی هستند.

در این نوشتار تلاش شده است تا جایگاه نهادهای غیردولتی در اقامه دعاوی زیست‌محیطی در سطح اتحادیه اروپا و همچنین در محاکم ملی اتحادیه ارزیابی شوند. در این رابطه، سؤال اصلی این است که چگونه نهادهای غیردولتی می‌توانند در فرایند ایجاد مقررات زیست‌محیطی در اتحادیه اروپا مؤثر واقع شوند؟ همچنین در مرحله بعدی این سؤال مطرح می‌شود که بر سر راه طرح دعاوی زیست‌محیطی از سوی نهادها و سازمان‌های غیردولتی چه موانع و مشکلاتی وجود دارد؟ به همین خاطر، در ادامه مقاله بر دو موضوع اساسی تمرکز خواهد شد: در درجه اول، مبانی نظری و عملی مشارکت نهادهای غیردولتی در تصمیم‌گیری‌های اتحادیه اروپا مورد توجه قرار می‌گیرد و سپس در درجه دوم، مشارکت عملی نهادهای غیردولتی در رویه قضایی این اتحادیه مورد توجه قرار خواهد گرفت.

۱. نقش آفرینی بازیگران غیردولتی در فرایند تصمیم‌سازی زیست‌محیطی اتحادیه اروپا

۱-۱. ملاحظات مقدماتی

از دهه ۱۹۹۰ شاهد افزایش چشمگیر مشارکت بازیگران غیردولتی در عرصه حاکمیت جهانی هستیم (Charnovitz, 1997: 186). در حال حاضر، تأثیر این بازیگران بر تصمیمات دولت‌ها، توسعه خط‌مشی‌های داخلی، حفاظت از منابع طبیعی و مذاکرات و معاهدات بین‌المللی در این حوزه به‌خوبی نشان‌دهنده درک این اشخاص حقوقی از مشکلات زیست‌محیطی است. تعداد بسیاری از محققان تأثیر بازیگران غیردولتی در تهیه پیش‌نویس قوانین زیست‌محیطی را در مرکز توجه خود قرار داده‌اند (Corell & Betsill, 2001: 107). در همین رابطه، چیزی که مهم است به رسمیت شناختن فعالیت‌های این بازیگران در عرصه تصمیم‌سازی است (Wapner, 1995: 440). بازیگران غیردولتی در توسعه مقررات حقوق محیط زیست از طریق افزایش آگاهی عمومی در مسائل محیط زیستی، تأثیر بر فرایند مذاکرات بین‌المللی، بیان طرح‌های پیشنهادی برای شکل‌گیری هنجارهای جدید، اعمال نفوذ بر تصمیمات دولت‌ها و نظارت بر انطباق اقدامات دولت‌ها و سازمان‌های بین‌المللی با تعهدات بین‌المللی به‌ویژه در زمینه اجرای مقررات ایفای نقش

می‌کنند. نقش آن‌ها در مشروعیت بخشیدن به فرایند ساخت تصمیمات به عوامل متعددی از جمله استقلال، نقش بی‌طرفانه و منصفانه و به کارگیری تخصص این بازیگران در تصمیم‌گیری‌ها در سطوح مختلف بستگی دارد.

از طرفی دیگر، بازیگران غیردولتی اغلب ممکن است در زمره منابع اطلاعاتی جامع و دقیق محسوب شوند که این خود موجب افزایش و بهبود کیفیت در روند مذاکرات و به کارگیری گزینه‌های قابل دسترس در تصمیم‌گیری‌ها می‌شود؛ لذا برای ایفای این نقش، بازیگران غیردولتی به دسترسی به اطلاعات ضروری و فرصت برای اظهارنظر نیاز دارند. در همین رابطه، تصمیم‌گیرندگان باید در قبال تصمیمات اتخاذ شده پاسخ‌گو و مسئول باشند و اجازه نظارت عمومی بر نحوه اجرای مقررات را بدهند. با این حال منتقدان اظهار می‌کنند که در نظر گرفتن منافع این گروه از بازیگران سازمان‌یافته و متخصص در فرایند تصمیم‌گیری‌ها، ممکن است در اتخاذ مقررات در زمینه مسائل زیست‌محیطی و کشاورزی و شیلات تأثیرات مخربی به دنبال داشته باشد؛ چراکه گاه این بازیگران به جای توجه به منافع حقوقی، منافع مضیق گروهی و صنفی را مدنظر قرار می‌دهند؛ اما این بازیگران تاکنون در زمینه حقوق بشر، کمک به توسعه پایدار، کمک‌های بشردوستانه، مسئله صلح، خلع سلاح، آموزش و غیره فعالیت‌های برجسته‌ای داشته‌اند (Kenneth, 2000: 74). اگرچه نظام حقوق محیط زیست اتحادیه اروپا مقرراتی را در خصوص مشارکت عمومی در مسائل زیست‌محیطی ارائه داده است؛ با این حال، شهروندان اروپایی به‌منظور طرح دعوی راجع به نقض مقررات زیست‌محیطی، وابسته به کمیسیون اروپا است و در این زمینه هیچ دسترسی مستقیمی به دادگاه‌ها ندارند. گروه‌های حامی محیط‌زیست اغلب به دنبال متحدانی بالقوه در کمیسیون و پارلمان و دولت‌های عضو اتحادیه هستند. البته کمیسیون همواره از همفکری و مشورت با گروه‌های مدافع محیط زیست بهره برده‌اند و آن‌ها را حمایت مالی می‌کند (Adelle, 2013: 162). در همین راستا با شکل‌گیری «حق ابتکار شهروندان اروپایی»^۱ در سال ۲۰۱۱، عموم افراد حق ارائه درخواست به کمیسیون به‌منظور تهیه طرح‌ها در شکل‌گیری مقررات جدید را پیدا کردند. این درخواست باید حداقل توسط یک میلیون نفر از حداقل یک‌چهارم کشورهای عضو (۷ عضو از ۲۸ عضو اتحادیه) با حداقل تعداد امضای لازم در هر کشور عضو به کمیسیون ارائه شود.^۲ همچنین منشور قانون اساسی اروپا مقرر می‌کند که افراد حق

1. European Citizens' Right of Initiative.

2. Erwin Leitner: Die Europäische Bürgerinitiative, Ausgangspunkt für die künftige Europäische Volksabstimmung. mehr demokratie! Österreich, 6. September 2011, abgerufen am 14. März 2013.

ارائه درخواست به پارلمان برای رسیدگی به مسائل زیست‌محیطی و سایر موضوعات مرتبط را نیز دارا هستند. هر دوی این مقررات به دنبال افزایش توانایی‌های افراد در تعامل با نهادهای اتحادیه اروپا شکل گرفته‌اند و می‌توانند تا حدی پاسخگوی موضوع‌های بحث‌برانگیز در رابطه با نیاز اتحادیه به شفافیت در اقدامات خود و توجه بیشتر به همکاری و مشارکت با شهروندان در اتخاذ تصمیم‌گیری‌های اساسی در نهادهای اتحادیه اروپا باشد (Follesdal, 2006: 63). در همین راستا در طول چند دهه گذشته همکاری‌ها بین افراد و سازمان‌های غیردولتی با نهادهای اتحادیه اروپا در تمامی زمینه‌ها گسترش یافته است. این مسئله طیف وسیعی از موضوعات از جمله مذاکرات و گفت‌وگوهای فشرده در زمینه تعیین مقررات، طرح‌ها و برنامه‌های مدیریتی در اتحادیه و کشورهای عضو را شامل می‌شود. این مسئله در وهله اول ناشی از تغییر و تحول در دیدگاه نهادهای اتحادیه در رابطه با نقش بازیگران غیردولتی در تصمیم‌گیری‌ها است. معاهده اتحادیه اروپا که در پیمان لیسبون اصلاح شد، نقش این بازیگران را به‌عنوان بخشی از جامعه مدنی در فرایند تصمیم‌گیری‌ها به رسمیت شناخته است. در همین رابطه این معاهده در ماده ۱۱ (اصلاح شده در بند ۱ ماده ۴۷) خود بیان می‌کند که:

* نهادها باید به وسیله ابزارهای مناسب و مقتضی برای شهروندان، سازمان‌ها و انجمن‌ها، فرصت شناساندن و تبادل نظر در تمامی زمینه‌ها در ساخت حقوق اتحادیه را فراهم کنند؛
* نهادها باید از گفت‌وگوهای شفاف و منظم با اشخاص و انجمن‌های جامعه مدنی حمایت کنند.

اگرچه این معاهده بیش از برخی مقررات رسمی و قراردادی بین‌المللی به مسئله مشارکت بازیگران غیردولتی در ایجاد قوانین توجه دارد؛ با این حال، چارچوب‌ها در رابطه با شناسایی نقش مشارکتی این بازیگران در فرایند ساخت مقررات محدود است و نشان‌دهنده بی‌توجهی تصمیم‌گیرندگان به این مسئله در هنگام تنظیم قواعد است. از طرفی، برخی مفسران نیز با توسعه دیدگاه‌ها نظری، برای نشان دادن تأثیر بالقوه بازیگران غیردولتی در ساخت حقوق اتحادیه اروپا تلاش بسیاری کرده‌اند.^۱ با این وجود، تاکنون این تلاش‌ها در زمینه چگونگی تعامل میان گروه‌های ذی‌نفع خصوصی با نهادهای اتحادیه، بسیار اندک بوده است. در هر حال، بررسی مشارکت بازیگران غیردولتی با هریک از نهادهای اتحادیه در فرایند ساخت قوانین و مقررات احتمالاً به درک بهتر این مسئله کمک شایانی کند.

1. Pierre-Marie Dupuy, Luisa Vierruci, NGOs in International Law; Efficientyn in Flexibility, Edward Elger, 2008.

۲-۱. مشارکت بازیگران غیردولتی با کمیسیون اتحادیه اروپا

با توجه به اینکه وجود تخصص خاص در هریک از بازیگران غیردولتی طرفدار محیط زیست می‌تواند در تمامی سطوح داخلی و منطقه‌ای به فرایند ساخت حقوق محیط زیست اتحادیه اروپا کمک شایان توجهی کند، این بازیگران می‌توانند نقشی مهم در فرایند عملکرد کمیسیون اتحادیه اروپا بر عهده گیرند. در همین رابطه، انجمن‌ها و سازمان‌های غیردولتی اروپایی و شبکه‌های مرتبط با آن‌ها قادرند دیدگاه‌ها و اطلاعات خود را در زمینه شکل‌گیری طرح‌های پیشنهادی به کمیسیون ارائه دهند.^۱ در جهت شفافیت اقدامات نهادهای اتحادیه اروپا و مسئله پاسخ‌گویی در برابر شهروندان، کمیسیون نیز باید آن‌ها را به رسمیت بشناسد و از استقلال آن‌ها حمایت کند. همچنین کمیسیون باید اطلاعات دقیق و صریحی را به این بازیگران برای انتقال به جامعه مدنی ارائه دهد. بازیگران غیردولتی می‌توانند به‌عنوان کانالی ارتباطی بین کمیسیون و گروه گسترده‌ای از مردم، به‌منظور انتقال اطلاعات و بیان تصمیمات و برنامه‌های اتخاذ شده در سطح اتحادیه در نظر گرفته شوند. در تهیه و تصویب مقررات زیست‌محیطی، کمیسیون اصول کلی و معیارهای حداقلی برای مشورت علنی با گروه‌های طرفدار محیط زیست اتخاذ کرده است. همچنین کمیسیون مقرر کرده است که فرایند مشورت با انجمن‌ها و سازمان‌های غیردولتی زیست‌محیطی در زمینه شکل‌گیری مذاکرات در خصوص تنظیم مقررات باید به‌صورت صریح و علنی و آشکار در اختیار عموم مردم قرار گیرد و به‌طور خاص کسانی که در مسائل زیست‌محیطی ذی‌نفع هستند باید در مدت زمانی معقول از تصمیمات اتخاذ شده مطلع شوند. این روند ممکن است به بهترین نتایج از حیث عملی منتهی شود. اینکه باید چه انجمن‌ها و سازمان‌هایی برای مشاوره و همکاری با بخش‌های مختلف کمیسیون برگزیده شوند، به مواردی همچون ساختار و نحوه عضویت آن‌ها، سابقه مشارکت قبلی در کمیته‌ها و گروه‌های کاری، توانایی در تبادل اطلاعات کمیسیون به شهروندان و از همه مهم‌تر، مسئولیت‌پذیری این بازیگران بر می‌گردد (Fulvio, 2007: 43). این مسئله را نیز باید در نظر گرفت که سازمان یا انجمن‌های مرتبط با موضوع باید توسط کمیسیون انتخاب و قادر به همکاری در بیشتر حوزه‌های فعالیت کمیسیون باشند. البته به‌منظور مشورت و همکاری با فعالان جامعه مدنی برای شکل‌گیری یک طرح پیشنهادی جهت اتخاذ تصمیمات زیست‌محیطی، همیشه مطرح شدن آن طرح به‌صورت

1. See Social Platform 'Analysis of the Commission's proposal for a directive on services in the Internal Market' at 19ff, available at http://www.socialplatform.org/Module/FileLib/04-06Services_ExpertAnalysis.pdf accessed 25 June 2008.

علنی لازم نیست. لذا حتی اگر کمیسیون به صورت علنی با گروه‌های حامی محیط زیست مشورت نکند، این گروه‌ها اغلب از طرح‌های پیشنهادی آینده مطلع شده و کمیسیون نظرات و پیشنهادات آن‌ها را در فرایند اتخاذ مقررات محیط زیستی لحاظ می‌کند؛ به طور مثال می‌شود به ارتباط و مشورت این بازیگران با کمیسیون از طریق نهاد اطلاع رسانی (CONECCS)^۱ اشاره کرد. ورود به این نهاد برای اشخاص و سازمان‌های غیردولتی، داوطلبانه و البته نیازمند یک سری پیش‌نیازها از قبیل فعالیت در دو یا چند کشور عضو اتحادیه اروپا با اهداف غیرانتفاعی، تخصص در یک یا چند حوزه فعالیت کمیسیون، ساختار نهادینه، توانایی و قابلیت ارائه اطلاعات با دلایل معقول است.^۲ در حال حاضر کمیسیون بیش از ۷۰۰ نهاد مشورتی موقت متشکل از بازیگران غیردولتی در طیف گسترده‌ای از تصمیمات به‌ویژه در مسائل زیست‌محیطی شکل داده است که این بازیگران با حضور در این نهادها به‌عنوان گروه‌های آسیب‌پذیری هستند که خود، قادر به بیان خواسته‌ها و مشارکت در روند تصمیم‌گیری‌ها برای ساخت مقررات نیستند (Greenwood, 2007: 30). در نهایت، علی‌رغم اینکه رایوضعیست دسترسی بازیگران غیردولتی به کمیسیون هنوز به شکل مدون و الزام‌آور تنظیم نشده است؛ با این حال، این بازیگران توانسته‌اند در زمینه ارائه اطلاعات زیست‌محیطی، مشاوره در شکل‌گیری طرح‌های پیشنهادی، مسائل مالی و اجرایی پیوند ناگسستنی با کمیسیون داشته باشند. از طرف دیگر، کمیسیون نیز با ایجاد رابطه حمایتی متقابل پذیرای ارتباط با اکثر گروه‌های ذی‌نفع است. البته کمیسیون از این طریق می‌تواند اختیارات و توانایی خود در ایجاد طرح‌های پیشنهادی مطلوب‌تر را گسترش دهد. یکی دیگر از مزایای مشارکت بازیگران غیردولتی با کمیسیون، امکان تصویب آن دسته از طرح‌هایی است که از سوی شورای اروپا به‌طور جدی توسط عموم مردم حمایت شده‌اند. با تمامی این اوصاف، بازیگران غیردولتی همچنان تنها به‌طور غیررسمی قادر به مشارکت با کمیسیون در ایجاد مقررات در اتحادیه اروپا هستند.^۳

۳-۱. مشارکت بازیگران غیردولتی با شورای وزیران اتحادیه اروپا

شورای وزیران به‌عنوان قدرتمندترین نهاد اتحادیه اروپا ارگانی است که تمامی مقررات باید

1. Consultation, the European Commission and Civil Society.

2. Commission Communication, 'Towards a Reinforced Culture of Consultation and Dialogue-General Principles and Minimum Standards for Consultation of Interested Parties by the Commission', COM (2002) 704 final, 11/12/02 (General Principles (2002)).

۳. برای مطالعه مفصل در رابطه با نقش آفرینی بازیگران غیردولتی در فرایند شکل‌گیری مقررات حقوق بین‌الملل می‌توانید رجوع کنید به: زرنشان، شهرام، (۱۳۹۲)، «شکل‌گیری قاعده عرفی در حقوق بین‌الملل؛ ارزیابی امکان نقش آفرینی بازیگران

غیردولتی»، مجله حقوقی بین‌المللی، شماره ۴۷.

به تصویب آن برسد و به تعبیر بهتر، از حق و تو در تصویب مقررات برخوردار است. شورا یکی از دو نهادی است که در کنار پارلمان، طرح‌های پیشنهادی کمیسیون در رابطه با شکل‌گیری قوانین و مقررات را بررسی می‌کند. شورا خود به ۹ حوزه موضوعی مختلف تقسیم می‌شود که اقدام هریک از آن‌ها از سوی یک دبیرخانه جداگانه حمایت و می‌شود؛ به طور مثال، شورای محیط زیست تمام مسائل زیست‌محیطی از جمله تغییرات آب و هوایی را بررسی می‌کند، در حالی که مسائل مربوط به کشاورزی و شیلات، در شورای خاص کشاورزی و شیلات بررسی می‌شوند (Wurzel, 1996: 291). با توجه به اختیارات شورا به نظر نمی‌رسد بازیگران غیردولتی به راحتی قادر به دسترسی و مشارکت با آن باشند؛ لذا هیچ مسیر رسمی برای حضور و همکاری این بازیگران با شورای وزیران اروپا وجود ندارد. این در حالی است که شرایط برای ایجاد روابط غیررسمی بین آن‌ها نیز به ندرت و بسیار دشوار فراهم می‌شود. اکثر قریب به اتفاق ابزارهای قانونگذاری از طریق مذاکره بین اعضای اصلی شورا تحت عنوان «کارگروه شورا»^۱ صورت می‌گیرد و زمان برگزاری جلسات کارگروه توسط رئیس و اعضای آن به اطلاع عموم مردم نمی‌رسد. با وجود تصویب مقررات (۱۰۴۹/۲۰۰۱).^۲ در زمینه حق دسترسی فعالان جامعه مدنی به هریک از نهادهای اتحادیه اروپا، تا به حال برای این گروه‌ها زمینه‌های لازم جهت دسترسی به اطلاعات و حضور در فرایند مذاکرات زیست‌محیطی فراهم نشده است. البته در مواردی خاص، دبیرخانه شورا نظرات گروه‌های حامی محیط زیست را به اطلاع اعضای شورا می‌رساند؛ ولی به طور کلی به منظور جلوگیری از آسیب به روند مذاکرات، این دبیرخانه اطلاعات و اسناد ارائه شده را برای هیچ منبعی فاش نمی‌کند که این مسئله به نوبه خود، یکی از موانع جدی برای مشارکت بازیگران غیردولتی در روند شکل‌گیری مذاکرات و اتخاذ مقررات زیست‌محیطی محسوب می‌شود.^۳ با این حال، ارتباط این بازیگران با اعضای شورا به صورت غیررسمی و از طریق کمیسیون امکان‌پذیر است. همان طور که پیش از این گفته شد، کمیسیون با اعضای جامعه مدنی به طور منظم در ارتباط است و آن‌ها را از وضعیت مذاکرات مطلع می‌کند و دیدگاه‌ها و نظرات آن‌ها را پس از دریافت و بررسی به جلسات کارگروه شورا منتقل می‌کند. یکی دیگر از راه‌های ارتباط بازیگران غیردولتی طرف‌دار محیط‌زیست با شورا، ارتباط با دولت‌های عضو

1. The Working Groups of the EU Council of Ministers.

2. Regulation (ec) no 1049/2001 regarding public access to european parliament, council and commission Documents. [2001] oj 1145/43.

3. See Council: Annual Report on Access to Documents 2004, 9, 11, (available at: <http://www.consilium.europa>, June 2008)).

خارج از جلسات رسمی مذاکرات و انتقال نظرات و طرح‌های پیشنهادی خود به آنهاست. در هر صورت این بازیگران به جای دسترسی مستقیم به شورا بیشتر در صدد ایجاد ارتباط مؤثر با اعضای آن از طریق ایجاد اقداماتی در سطح داخلی هستند. این بازیگران با همکاری همتایان خود با اعمال فشار بر روی دولت‌های عضو شورا، مواضع خود را در طول مذاکرات بیان می‌کنند. با توجه به این واقعیت که شورای وزیران اتحادیه اروپا قدرتمندترین نهاد قانون‌گذاری در اتحادیه اروپاست، این شورا باید به طور خاص در پرتو ماده ۱۱ معاهده اروپا (اصلاح شده در پیمان لیسبون، بند، ماده ۴۷) در روابط خود با نهادهای حامی محیط زیست بازیگری کند.

۴-۱. مشارکت بازیگران غیردولتی با پارلمان اتحادیه اروپا

در نظام اتحادیه اروپا اعضای جامعه مدنی به طور مداوم و منظم دیدارهایی را با اعضای پارلمان اروپا برقرار می‌کنند. بیشتر این ارتباطات و همکاری‌ها بین آنها از طریق شکل‌گیری گروه‌های درون‌حزبی در خارج از پارلمان است که به نظر می‌رسد این شیوه ارتباط، ابزار مؤثرتری به منظور تحت‌تأثیر قرار دادن تصمیمات زیست‌محیطی پارلمان اروپا است. گروه‌های درون‌حزبی بر اساس منافع خاص موجود در بین خود شکل گرفته‌اند که آنها را باید از دیگر کمیته‌ها و کمیسیون‌های پارلمان (که ارگان رسمی هستند) و نیز احزاب و گروه‌های سیاسی موجود در پارلمان مانند حزب سوسیالیست یا حزب دموکرات اروپا متمایز کرد.^۱ بازیگران غیردولتی از طریق این گروه‌ها قادر به نقش‌آفرینی غیرمستقیم در فرایند تصمیم‌گیری‌ها در مسائل زیست‌محیطی هستند و فرصت ارائه اطلاعات به دبیرخانه پارلمان به منظور نفوذ در دیگر احزاب شرکت‌کننده در جلسات پارلمان را دارند؛ بنابراین روابط جامعه مدنی و گروه‌های حامی محیط زیست با پارلمان اروپا از پیچیدگی کمتری نسبت به کمیسیون و شورای وزیران اتحادیه برخوردار است. اعضای پارلمان در بسیاری از موارد مربوط به اتخاذ تصمیمات و تصویب قوانین در حقوق زیست‌محیطی اتحادیه، از طریق کسب اطلاعات، ارتباط متقابل و سودمند را با انجمن‌ها و سازمان‌های غیردولتی مرتبط برقرار می‌کنند. با این حال، روابط پارلمان اروپا با بازیگران غیردولتی مانند سایر نهادهای اتحادیه، تا حد زیادی به صورت غیرسازمانی است. این بازیگران تنها قادر به اعمال فشار بر این نهاد از طریق ارائه نظرات خود در طرح‌های پیشنهادی کمیسیون هستند که برای بررسی و تصویب به پارلمان ارائه می‌شوند.

1. Rules governing the establishment of intergroup, decision of the conference of presidents of the Ep of 16/12/99, consolidated on 3/5/04, ep doc no pe 339.492/bur, Articles 1, 2, 3, 4.

در نهایت، با توجه به ارتباط بازیگران غیردولتی با نهادهای اتحادیه اروپا باید به این مسئله اذعان کرد که روابط بین آنها در فرایند قانون گذاری و توسعه حقوق محیط زیست بسیار متنوع است؛ لذا نادیده گرفتن آنها با توجه به ویژگی های منحصر به فرد و داشتن نفوذ فوق العاده در بین عوامل دولتی و پیوند با رسانه های بین المللی بسیار دشوار است (Paterson, 1996: No). با این وجود، تاکنون مقرراتی در این زمینه در اتحادیه اروپا مقرر نشده و هر نهادی شیوه خود را برای برخورد با بازیگران غیردولتی داشته است. یا مانند پارلمان با آغوشی باز از این بازیگران استقبال می کند یا مانند شورای وزیران ارتباط و مشارکت با آنها با محدودیت های زیادی روبه رو است. در مورد رابطه کمیسیون و جامعه مدنی نیز در فرایند تصمیم گیری ها به ویژه در مسائل زیست محیطی یک رابطه بینابینی با توجه به رفتار دیگر نهادها وجود دارد. با این حال؛ به نظر می رسد که کمیسیون و پارلمان اروپا در این خصوص تلاش های خوبی را صورت داده اند؛ البته هنوز روابط آنها با بازیگران غیردولتی به صورت غیررسمی است. با در نظر گرفتن ماده ۱۱ معاهده اتحادیه اروپا که در پیمان لیسبون اصلاح شد و در راستای آن اتخاذ مقررات و دستورالعمل های صریح و مدون، می توان نهادهای قانون گذار اتحادیه را به اصلاح روابطشان با بازیگران غیردولتی و مشارکت بیشتر با آنها در فرایند ساخت حقوق محیط زیست اتحادیه ملزم کرد.

۲. نقش نهادهای غیردولتی در ایجاد رویه قضایی زیست محیطی اتحادیه اروپا

اصطلاح عدالت به طور خاص در مسائل زیست محیطی یکی از مفاهیم جدیدی است که در چند دهه گذشته بدان پرداخته شده است. مفهوم اصلی آن به اسناد و قوانین حقوق بشری در زمینه فراهم آوردن شرایط برای گسترش مشارکت های عمومی در تصمیم گیری ها و حق دسترسی برابر به دادگاه های منصف یا هر نهاد قضایی بی طرف و مستقل بر می گردد. مفهوم عدالت فقط به مسائل بین دولتی متمرکز نیست؛ بلکه شامل افراد و سازمان های بین المللی در تمامی سطوح می شود؛ بنابراین عدالت به معنای حق دسترسی به دادگاه ها برای عموم افراد از جایگاه مهمی در حل مسائل محیط زیستی برخوردار است. امروزه با وجود افزایش اسناد و معاهدات بین المللی در مسائل زیست محیطی، باز هم شاهد نابرابری هایی در تنظیم مقررات زیست محیطی برای گروه های مختلف در سطوح داخلی و بین المللی هستیم. افراد و سازمان های غیردولتی حامی محیط زیست با بهره مندی از حق دسترسی گسترده به دادگاه ها، نه تنها می توانند از اتخاذ تصمیمات نادرست

توسط مقامات دولتی جلوگیری کنند که موجب آسیب رساندن بیشتر به محیط زیست می شود؛ بلکه از این طریق، مقررات زیست محیطی کمتر توسط دولت ها و اشخاص خصوصی نقض می شوند؛ بنابراین این موضوع به توجه بیشتر مجامع بین المللی به مفهوم و جایگاه عدالت زیست محیطی و تدوین مقررات مدون و الزام آور در زمینه حق دسترسی گسترده به دادگاه ها برای بازیگران غیردولتی نیاز دارد. به طور مشخص در ماده ۴۷ از منشور حقوق اساسی اروپایی و ماده ۱۹ معاهده مؤسس اتحادیه به مسئله دسترسی به عدالت در مسائل زیست محیطی در بین کشورهای عضو اتحادیه اشاره شده است؛ لذا در ادامه، مسئله حق دسترسی به عدالت زیست محیطی برای بازیگران غیردولتی در چارچوب کنوانسیون آرهوس بررسی می کنیم و سپس با بررسی چند پرونده ارجاعی به دیوان دادگستری اتحادیه اروپا در همین رابطه، نقش این دیوان در گسترش حق مزبور برای بازیگران غیردولتی در سطح اتحادیه را بررسی خواهیم داد.

۱-۲. حق دسترسی به عدالت زیست محیطی از دیدگاه کنوانسیون آرهوس

کنوانسیون آرهوس به عنوان اولین توافق چندجانبه زیست محیطی در سال ۱۹۹۸، نقطه عطفی در زمینه مسائل زیست محیطی و اعطای حقوق رویه ای به اشخاص در زمینه دسترسی به اطلاعات مربوطه و مشارکت عمومی در حل مسائل آن است (Dellinger, 2012: 322). این کنوانسیون به عنوان ابزاری قانونی و الزام آور در زمینه حفاظت از محیط زیست برای عموم افراد در نظر گرفته شده است. در واقع این کنوانسیون یک حق اساسی برای محیط زیست ایجاد نمی کند؛ اما بر تشکیل رویه های حقوقی در رابطه با این مفهوم تمرکز دارد (Pánovics, 2010: 140). هدف اصلی از تصویب این کنوانسیون، کمک به حمایت از حق هر فرد از نسل خود و نسل های آینده و زندگی در محیط زیست سالم و توأم با رفاه است (ماده ۱)؛ بنابراین در اینجا یک سند بین المللی به وضوح شرایطی را برای ارتباط بین حفاظت از محیط زیست و حقوق بشر فراهم می آورد؛ البته این کنوانسیون معیارهایی برای بهبود و کیفیت محیط زیست در خود تنظیم نکرده است. با وجود این، در رابطه با حقوق افراد در دسترسی به اطلاعات از طریق مقامات دولتی و حق مشارکت عمومی در فرایند اعطای اجازه فعالیت و تا حدودی در توسعه طرح ها، برنامه ها و مقررات، مجموعه ای از قوانین را بیان کرده است. ماده ۹ کنوانسیون آرهوس در خصوص حق دسترسی به عدالت در مسائل زیست محیطی است که بر طبق آن مقرر شده عموم افراد در صورت نقض مقررات کنوانسیون و

حقوق داخلی اعضا از حق اقامه دعوی در دادگاهها برخوردارند.^۱ در رابطه با این موضوع، کنوانسیون چند مسئله را بیان می‌کند: ۱. رویه‌های قضایی باید شرایطی را برای اجرای حقوق هر فرد در زمینه دسترسی به اطلاعات بر طبق ماده ۴ کنوانسیون فراهم سازند؛^۲ ۲. بررسی در زمینه تصمیمات و هرگونه فعل یا ترک فعلی در رابطه با مسائل زیست‌محیطی تابع مقررات (ماده ۶ کنوانسیون) در خصوص مشارکت عمومی در تصمیم‌گیری‌ها است.^۳ هر یک از اعضای کنوانسیون باید برای عموم افراد دسترسی به رویه‌های قضایی و اداری در زمینه برخورد با اشخاص خصوصی یا مقامات دولتی در صورت نقض مقررات داخلی حوزه مسائل زیست‌محیطی را تضمین کنند. همچنین دولت‌های عضو در زمان تنظیم مقررات داخلی خود در زمینه حق دسترسی به دادگاه‌ها باید معیارها و مقررات مندرج در حقوق داخلی دیگر طرفین این کنوانسیون را نیز در نظر بگیرند.^۴ اعضای کنوانسیون آرهوس در فرایند رسیدگی‌های قضایی ملزم به فراهم آوردن راه‌حلی برای جبران خسارت مؤثر، کامل، منصفانه، به‌موقع و کم‌هزینه هستند.^۵ در نهایت، به‌منظور تقویت اثربخشی مقررات موجود در ماده ۹، اضافه می‌کند که هر عضو باید تضمین کند بدهد که اطلاعات در خصوص رویه‌های بررسی قضایی و اداری در دسترس عموم افراد قرار می‌گیرد و علاوه بر این باید مکانیزم‌های مناسبی برای کمک به حذف و یا کاهش هزینه‌های مالی و سایر موانع دسترسی به دادگاه‌ها اتخاذ کند.^۶ اتحادیه اروپا در سال ۲۰۰۵ این کنوانسیون را تصویب کرد^۷ که نقش اساسی در گسترش حوزه عملکرد قضایی نهادهای غیردولتی اتحادیه داشت.

۲-۲. نقش آرای قضایی دیوان دادگستری اتحادیه اروپا در دسترسی بازیگران غیردولتی به عدالت در مسائل زیست‌محیطی

در ادامه این قسمت، چگونگی تفسیر دیوان دادگستری اروپا در خصوص الزامات حق اقامه دعوی برای بازیگران غیردولتی حامی محیط‌زیست را با استناد به چند پرونده ارجاعی به دیوان در همین رابطه بررسی می‌کنیم. در این خصوص، سؤال اصلی این است که تا چه حد کشورهای

1. The Aarhus Convention: An implementation guide, second edition, 2013, to be found at http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/ppdm/Aarhus_Implementation_Guide_second_edition_-_text_only.pdf at 193.

2. The Aarhus Convention at Article 9(1).

3. Ibid, Article 9(2).

4. Ibid, Article 9(3).

5. Ibid, Article 9(4).

6. Ibid, Article 9(5).

7. The Ratification decision (in french) is at <http://register.consilium.eu.int/pdf/fr/05/st05/st05457.fr05.pdf>; further aspect of the dossier can be tracked at http://europa.eu.int/prelex/detail_dossier_real.cfm?cl=en&dossier=186271.

عضو اتحادیه اروپا می‌تواند محدودیت در دسترسی به محاکم برای افراد و سازمان‌های غیردولتی حامی محیط‌زیست را اعمال کند؟

۱-۲-۲. پرونده یورگاردن^۱

در قوانین داخلی کشور سوئد فقط به سازمان‌های غیردولتی محیط‌زیستی با حداقل ۲۰۰۰ عضو حق مراجعه به محاکم به منظور طرح دعاوی داده می‌شود. در همین خصوص، یک سازمان غیردولتی به نام یورگاردن از طریق دفتر محیط‌زیست از دادگاه استکهلم درخواست تجدیدنظر کرد. با توجه به این واقعیت که این سازمان بر طبق حقوق داخلی سوئد به دلیل نداشتن اعضای کافی فاقد صلاحیت برای اقامه دعوی نزد دادگاه بود، درخواست تجدیدنظر آن پذیرفته نشد. سازمان مذکور با تصمیم دیوان عالی سوئد مخالفت کرد و برای درخواست صدور حکم اولیه در این مورد که آیا حقوق داخلی سوئد با توجه به مفاد کنوانسیون آرهوس و دستورالعمل ارزیابی اثرات زیست‌محیطی^۲ اتحادیه اروپا قادر به اعمال محدودیت در این خصوص هست یا خیر، خواستار ارجاع این پرونده به دیوان شد. در ابتدا دیوان بیان کرد کرد کرد که عموم افراد در این رابطه با توجه به نقشی که در فرایند تصمیم‌گیری‌ها دارند، باید به رویه تجدیدنظر قضایی دسترسی بدون قید و شرط داشته باشند.^۳

همچنین دیوان در رابطه با الزامات موجود در حقوق داخلی سوئد در مورد داشتن حداقل ۲۰۰۰ عضو برای یک سازمان غیردولتی به منظور دسترسی به دادگاه‌ها، اظهار داشت که با توجه به بند ۱۰ ماده ۱۰ دستورالعمل ارزیابی اثرات زیست‌محیطی در خصوص به اجرا درآوردن مقررات کنوانسیون آرهوس، یک سازمان غیردولتی در برخورد با هر مقرر در حقوق داخلی که مغایر با مقررات فوق است، از حقوق کافی برای بیان مخالفت با آن برخوردار است.^۴ بر طبق همین مقررات حقوق داخلی هر یک از دولت‌های عضو باید با تضمین حق دسترسی گسترده به دادگاه‌ها برای سازمان‌های غیردولتی، شرایطی را در رابطه با حق درخواست تجدیدنظر قضایی آن‌ها تعیین کنند. علاوه بر این، مقررات موجود در حقوق داخلی نباید به نحوی تنظیم شود که متمایل به بی‌اثر شدن مقررات تعیین‌شده در اتحادیه اروپا در خصوص دسترسی به دادگاه‌ها در مسائل زیست‌محیطی

1. Djurgarden.

2. Directive 85/337/EEC on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment (1985)

3. Case c-263/08 Djurgården-lilla värtans miljöskyddsförening v stockholms kommun genom dess marknämnd (2009) ecr 1-9967 para. 39

4. Ibid. at para. 44

باشد.^۱ شرایطی که یک نهاد حامی محیط زیست باید برای اقامه دعوی داشته باشد حداقل تعدادی از اعضا است که فعال بودن آن را تضمین کنند؛ در حالی که تعداد اعضا نباید در چنین سطحی در تقابل با اهداف تسهیل در بررسی قضایی باشد.^۲ با توجه به شرایط موجود در حقوق داخلی سوئد، دیوان نهایتاً به این نتیجه رسید که قوانین این کشور، حق سازمان‌های غیردولتی کوچک و محلی را از هرگونه دسترسی به رویه‌های تجدیدنظر و رسیدگی قضایی سلب کرد کرده است و این مسئله با اهداف حق دسترسی گسترده به دادگاه‌ها برای مسائل زیست‌محیطی در کنوانسیون آرهوس و دستورالعمل‌های مربوطه در اتحادیه اروپا در تضاد است.^۳

۲-۲-۲. پرونده تراینل^۴

در پرونده دیگری به نام تراینل، مسئله دسترسی به دادگاه‌ها برای سازمان‌های غیردولتی حامی محیط زیست با هدف اجرای مقررات موجود در زمینه مشارکت عمومی در تصمیم‌گیری‌ها بر اساس دستورالعمل ارزیابی اثرات زیست‌محیطی مطرح شد. شرکت تراینل مجوز راه‌اندازی و ساخت یک نیروگاه با سوخت زغال سنگ در هشت کیلومتری مناطقی را کسب کرده بود که بر اساس دستورالعمل زیست‌گاه‌ها^۵ منطقه حفاظت‌شده اعلام شده بود. سازمان‌های غیردولتی با این استدلال که حقوق داخلی کشور آلمان با دادن مجوز فعالیت به این گونه شرکت‌ها در واقع در تقابل با مقررات بین‌المللی و دستورالعمل‌های زیست‌محیطی اتحادیه اروپا عمل کرده است، خواستار لغو فعالیت این شرکت بودند. در این پرونده، سازمان‌های غیردولتی به‌عنوان فعالان محیط زیست هستند که در حقوق داخلی آلمان از حق اقامه دعوی جمعی نزد دادگاه‌ها محروم هستند و تنها در صورت نقض اساسی حقوق فردی حق مراجعه به محاکم و درخواست تجدیدنظر قضایی را دارند. با توجه به بند ۱ ماده ۱۰ دستورالعمل ارزیابی اثرات زیست‌محیطی و بند ۲ ماده ۹ کنوانسیون آرهوس، دولت‌های عضو ملزم به اعطای حق دسترسی به رویه‌های تجدیدنظر و رسیدگی قضایی برای اعضای عمومی، افراد و سازمان‌های غیردولتی، هستند؛ زیرا این اشخاص در این رابطه ذی‌نفع و دارای صلاحیت کافی هستند. دادگاه داخلی آلمان تردید داشت که قانون داخلی کشور در این رابطه موجب تضعیف قاعده مزبور شده باشد و به همین دلیل، خواستار بررسی برای صدور حکم

1. Ibid, at para. 45

2. Ibid, at para. 47

3. Ibid, at para. 50.

4. Trianel.

5. The Habitat Directive 93/43/EEC.

اولیه در این قضیه از سوی دیوان دادگستری اروپا شد. دیوان در ابتدا اشاره داشت به این مطلب که مقررات موجود در دستورالعمل ارزیابی اثرات زیست‌محیطی اتحادیه اروپا و کنوانسیون آرهوس در خصوص اعطای حق گسترده به بازیگران غیردولتی برای اقامه دعوی، با هدف حمایت از اجرای مؤثر قوانین و مقررات در مورد حفاظت از محیط زیست مقرر شده‌اند. همچنین دیوان با توجه به بند ۲ ماده ۱ دستورالعمل ارزیابی اثرات زیست‌محیطی معتقد بود که: «سازمان‌های غیردولتی حامی محیط‌زیست دارای صلاحیت قانونی و ذی‌نفع در بیان معایب و کاستی‌های موجود در قوانین زیست‌محیطی هستند و این مسئله کاملاً صریح و روشن و بدون قیدوشرط است. در نتیجه، دیوان اظهار داشت که قانون داخلی آلمان در این رابطه محدودیت‌های بسیاری اعمال کرده و مانع از دسترسی گسترده سازمان‌های غیردولتی به دادگاه‌ها شده است» (Muller, 2011: 516). بدین ترتیب، حکم صادره در پرونده مذکور این مسئله را به‌خوبی عنوان کرد کرد که سازمان‌های غیردولتی زیست‌محیطی در زمینه حق مراجعه به محاکم در یک موقعیت ممتاز قرار دارند. در همین ارتباط حقوق آلمان نیز جهت انطباق با حکم صادره اصلاح شد.

۳-۲-۲. پرونده انجمن حفاظت از جنگل‌ها (VLK)^۱

سازمان غیردولتی وی‌ال‌کی به‌دنبال رضایت دیوان عالی اسلواکی در دادن کمک مالی دولت این کشور به مجوز شکار خرس قهوه‌ای، تجدیدنظر در این رابطه درخواست بررسی و تجدیدنظر کرد که درخواست آن قبول نشد. این سازمان به حکم صادره معترض و از دیوان عالی درخواست ارجاع پرونده برای بررسی در دیوان دادگستری اروپا را کرد. در این خصوص سؤالی که مطرح می‌شود این است که آیا افراد و سازمان‌های غیردولتی طرف‌دار محیط زیست می‌توانند با استناد به حق ارجاع دعوی به دادگاه‌ها بر طبق مقررات و دستورالعمل‌های اتحادیه اروپا، مخالفت کنند یا با تصمیمات نادرست در حوزه حفاظت از محیط‌زیست برخوردی داشته باشند؟ و آیا در این رابطه می‌توان به مقررات موجود در کنوانسیون آرهوس استناد کرد؟ برای شروع، دیوان به این مطلب اشاره می‌کند که با توجه به اینکه اتحادیه اروپا کنوانسیون آرهوس را بر اساس مصوبه ۲۰۰۵/۳۷۰ تصویب کرده است و به‌عنوان عضوی از این کنوانسیون محسوب می‌شود، بر همین اساس مفاد کنوانسیون بخشی جدایی‌ناپذیر از نظام حقوقی اتحادیه اروپا را تشکیل می‌دهد.^۲ در نتیجه، دیوان دادگستری اروپا به‌عنوان یکی از ارکان اصلی اتحادیه اروپا

1. lesoochránarske zoskupenie vlk.

2. Case c-344/04 iata and elfaa (2006) ecr i-403, paragraph 36, and case c-459/03

برای صدور حکم اولیه در خصوص چنین وضعیتی دارای صلاحیت است و می‌تواند در این رابطه به مقررات آرهوس در بند ۳ ماده ۹ استناد کند.^۱ همچنین دولت‌های عضو، مسئول اجرای تعهدات از زمان تصویب کنوانسیون توسط اتحادیه هستند و تا زمانی که اتحادیه به فعالیت خود ادامه می‌دهد مقررات اتخاذ شده در آن باید در راستای اجرای تعهدات در کنوانسیون باشد.^۲

همچنین دیوان تأکید دارد که این مسئله صحیح نیست که مقررات آرهوس تنها برای نهادهای اتحادیه تنظیم شود و در نتیجه نمی‌توان در زمینه اجرای بند ۳ ماده ۹ به رویه‌های قضایی و اداری مراجعه کرد. از این رو به زعم دیوان در جایی که ممکن است مقررات در دو حوزه حقوق داخلی و حقوق اتحادیه اعمال شوند، به منظور جلوگیری از بروز اختلاف بعدی در زمینه تفسیر، این مقررات باید به طور یکنواخت و یکسان تفسیر شوند.^۳ با این وجود، دیوان تصریح دارد که دادگاه‌های داخلی موظف به تفسیر حقوق زیست محیطی اتحادیه اروپا و انطباق حقوق داخلی با مقررات موجود در آن به منظور حصول اطمینان از دسترسی گسترده افراد و سازمان‌های غیردولتی به دادگاه‌ها هستند. در همین رابطه، دیوان اظهار می‌دارد که دادگاه‌های داخلی در هر زمانی که اطمینان دارند از طریق اعطای حق اقامه دعوی قوانین زیست محیطی به درستی اجرا می‌شوند باید چنین امکانی را فراهم آورند؛ با این حال، دیوان دادگستری اتحادیه اروپا معتقد است که مقرر موجود در بند ۳ ماده ۹ حاوی تعهدات صریح و روشن نیست و در تعیین وضعیت حقوقی افراد تأثیر مستقیمی ندارد. در این پرونده دیوان دیدگاه محافظه کارانه تری را در قبال به این ماده دارد و بیان کند می‌کند که بر طبق مقررات موجود در این ماده حق اقامه دعوی برای افراد در نظر گرفته شده، مگر اینکه دولت عضو با تعیین شرایطی چنین حقی را محدود کند. در این خصوص، دیوان به دولت‌های عضو اجازه می‌دهد که منافع خود را به صراحت در تعیین این رایو وضعیت خاص در نظر بگیرند. حکم صادره در پرونده خرس‌های قهوه‌ای اسلواکی موجب شد تا دیوان عالی این کشور برای اعطای حق اقامه دعوی در دادگاه‌ها و تجدیدنظر در دادن مجوز شکار خرس قهوه‌ای در خصوص پرونده حاضر تصمیم بگیرد (Krämer, 2011: 147).

commission v ireland (2006) ecr i-4635, paragraph 82.

۱. بند ۳ ماده ۹ آمده است که هر یک از اعضای کنوانسیون باید برای عموم افراد تضمین کنند، حق دسترسی به رویه‌های قضایی و اداری در زمینه برخورد با فعل یا ترک فعل توسط اشخاص خصوصی یا مقامات دولتی در زمانی که مقررات داخلی در خصوص مسائل زیست محیطی را نقض می‌کند.

2. Ibid., at para. 39.

3. Ibid. at paras. 41-42 with reference to case c-130/95 giloy (1997) ecr i-4291, Paragraph 28, and case c-53/96 hermès (1998) ecr i-3603, paragraph 32.

۴-۲-۲. پرونده کمیسیون ایرلند

با توجه به این موضوع که هزینه‌های فرایند رسیدگی ممکن است به مانعی برای دسترسی به دادگاه‌ها تبدیل شود، احکام صادره دیوان در این رابطه از اهمیت چشمگیری برخوردار هستند. اصطلاح هزینه‌ها شامل هزینه‌های ناشی از درخواست تجدیدنظر، هزینه‌های کارشناسان، و کلاء و شاهدان و هزینه ناشی از تعهدات متقابل در زمینه خسارت وارده و... را شامل می‌شود. به‌طور کلی می‌توان گفت که هزینه‌های فرایند دادرسی قضایی در اکثر کشورهای عضو اتحادیه اروپا به‌عنوان مانع و یک عامل بازدارنده بر سر راه دسترسی به دادگاه‌ها در مسائل زیست‌محیطی محسوب می‌شوند (Darpo, 2013: 15). به‌زعم دیوان، کاهش هزینه‌های دادرسی به‌وضوح در بند ۴ و ۵ از ماده ۹ کنوانسیون آرهوس، بند ۱ از ماده ۱۰ دستورالعمل ارزیابی اثرات زیست‌محیطی^۱، بند ۷ از ماده ۳ دستورالعمل ۲۰۰۳/۳۵ و بند ۱ از ماده ۱۵ از دستورالعمل کنترل یکپارچه پیشگیری از آلودگی^۲ ذکر شده است. موضوع پرونده کمیسیون ایرلند نیز ناتوانایی این کمیسیون در اجرای برخی مقررات اتحادیه اروپا به‌طور خاص در مورد دسترسی به دادگاه‌ها، ارائه اطلاعات به عموم افراد و کاهش هزینه‌های دادرسی در حقوق داخلی خود است.^۳ این پرونده یکی از مهم‌ترین پرونده‌هایی است که در خصوص هزینه‌های دادرسی به دیوان ارجاع داده شده است. در ابتدا دیوان تأکید می‌کند که قاعده حقوقی که در مفاد دستورالعمل‌ها و حقوق اتحادیه آمده باید بدون چون‌وچرا اجرا شود. دیوان در ادامه دریافت که کمیسیون ایرلند در زمینه تفسیر مقررات موجود در دستورالعمل‌ها در خصوص کم‌هزینه بودن فرایندهای دادرسی موفق نبوده است. دیوان با تأکید بر این واقعیت که در رابطه با هزینه‌های دادرسی، در ایرلند هیچ سقفی برای این امر تعیین نشده که متقاضی باید چه میزان هزینه پرداخت کند و هیچ مقرره قانونی برای اعمال در این زمینه وجود ندارد، اظهار می‌کند در شرایط یکسان، دادگاه‌های ایرلند می‌توانند هزینه دادرسی را برای طرف شکست خورده کاهش داده و تمامی این هزینه را از طرف پیروز در پرونده دریافت کنند که البته همین مسئله منجر به اجرا نشدن درست تعهدات تعیین شده در دستورالعمل ۲۰۰۳/۳۵ می‌شود.^۴ در نتیجه، چنین اقدامی نمی‌تواند به‌عنوان اجرای صحیح کنوانسیون آرهوس در نظر گرفته شود (باتوجه به اینکه در مقررات آرهوس در این رابطه آمده است که هزینه‌های دادرسی

1. Environmental Impact Assessment Directive (EIA).

2. Integrated Pollution Prevention and Control (IPPC).

3. Case C-427/07 Commission v Ireland (2009) I-06277 para.55 (Case C-427/07 Commission v Ireland).

4. Ibid, at paras 93-94.

باید کم هزینه باشد).

به طور کلی آنچه می توان از احکام صادره دیوان دادگستری اروپا در زمینه دسترسی بازیگران غیردولتی دریافت، اعتقاد صریح دیوان به اعطای حق مراجعه به دادگاه های داخلی در اوضاع خاص برای این دسته از بازیگران است. دسترسی به دادگاه ها در مسائل زیست محیطی به میزان خاصی از طریق رویه قضایی دیوان به ویژه با توجه به رای پرونده خرس های قهوه ای اسلواکی توسعه یافته است. به علاوه، انتظار اینکه دولت های عضو حقوق داخلی خود را با رویه قضایی دیوان در این مسائل تطبیق دهند، به زمان بیشتری نیاز دارد. البته باید به خاطر داشت که با توجه به پرونده های ذکر شده، هنوز ابهاماتی در خصوص حق دسترسی به دادگاه ها در سطح دولت های عضو اتحادیه برای بازیگران غیردولتی در مسائل محیط زیستی وجود دارد؛ با این حال، در صورت اجرای دستورالعمل های پیشنهاد شده در رابطه با دسترسی به عدالت، این موضوع در سراسر اتحادیه می تواند تأثیرات مطلوبی را ایجاد کند. بنابراین رسیدن به قطعیت قانونی در این زمینه به صراحت بیشتر در معیارهای قانونی تعیین شده در سطح اتحادیه اروپا و همین طور رویه قضایی دیوان نیاز دارد. هیچ شکی نیست که دیوان دادگستری اروپا در تفسیر کنوانسیون آرهوس و اجرای حقوق اتحادیه اروپا نقشی بسیار کلیدی دارد. آرای صادره تأثیر قابل توجهی در دسترسی به دادگاه ها در کشورهای عضو اتحادیه دارند. دیوان با تفسیر مقررات حق اقامه دعوی و مراجعه به محاکم داخلی برای افراد و سازمان های غیردولتی در برجسته تر کردن اهداف کنوانسیون آرهوس در مورد دسترسی گسترده به دادگاه ها در مسائل محیط زیستی نقش به سزایی ایفا کرده است. با این حال، هنوز هم مسائل مربوط به حق دسترسی به دادگاه ها در مسائل فوق به تجزیه و تحلیل بیشتری نیاز دارد.

نتیجه گیری؛ چشم انداز آینده

حل مشکلات زیست محیطی به دخالت و همکاری بخش ها و نهادهای مختلف برای ایفای نقش در روند تصمیم گیری در این گونه مسائل نیاز دارد. امروزه اتحادیه اروپا مدیریت زیست محیطی این قاره را از طریق قانون گذاری داخلی، سازمان های نظارتی و ایجاد مقررات و استانداردهای حفاظتی به عهده دارد. این اتحادیه توانسته است مقررات مدون و صریحی در زمینه حقوق محیط زیست تنظیم کند. با این حال، منافع کشورهای سیاسی و اقتصادی عضو و سابقه نهادهای مختلف و ظرفیت و توانمندی آنها، بر روی مدیریت مسائل زیست محیطی تأثیر به سزایی داشته است؛ بنابراین اتحادیه

اروپا برای رسیدن به اهداف خود در این خصوص چه در سطح منطقه‌ای و چه در سطوح بین‌المللی، به شکل‌گیری ساختاری منسجم‌تر به‌منظور اتخاذ دستورالعمل‌ها با توجه به مقتضیات زمانی، نظارت بر اجرای صحیح آن‌ها و در صورت لزوم تجدیدنظر و اصلاح مقررات موجود احتیاج دارد. نکته اساسی که باید در این رابطه بدان توجه داشت اینکه مسائل زیست‌محیطی چیزی جدای از مسائل اقتصادی و اجتماعی نیستند و برای ایجاد قوانین و مقررات در یکی از این بخش‌ها باید مسائل موجود در دیگر بخش‌ها را نیز مدنظر قرار داد.

یکی از مسائل اساسی که این اتحادیه در تنظیم مقررات و دستورالعمل‌های زیست‌محیطی کمتر بدان توجه داشته، بهره‌مندی از مشارکت مستقیم بازیگران غیردولتی در فرایند ساخت و پرداخت مقررات است. برای رسیدن به این هدف سازمان فراملی نیازمند ایجاد سازوکارهایی برای برقراری روابط رسمی بین نهادها و دولت‌های عضو با بازیگران غیردولتی است. در این مورد اتحادیه اروپا می‌تواند از طریق ایجاد یک سری اصلاحات در قوانین داخلی، شرایطی را برای مشارکت و همکاری مستقیم این بازیگران و نهادهای قانون‌گذار اتحادیه در شکل‌گیری مقررات زیست‌محیطی فراهم آورد. همچنین این سازمان باید به‌منظور رسیدن به انطباق بیشتر با اصول کنوانسیون آرهوس در تنظیم طرح‌ها و برنامه‌های زیست‌محیطی خود، نظارت بهتر بر اجرای قوانین و مقررات مربوطه و جلوگیری از نقض آن‌ها، موقعیتی را برای دسترسی گسترده بازیگران غیردولتی به دادگاه‌های داخلی کشورهای عضو فراهم کند. در همین خصوص، همکاری قانون‌گذاران اتحادیه به‌صورت مسئولانه‌تر در جهت شکل‌گیری یک دستورالعمل الزام‌آور و قانونی می‌تواند به‌عنوان مناسب‌ترین گزینه برای رسیدن به این هدف قلمداد شود. همین‌طور به‌منظور دستیابی به قطعیت قانونی در این زمینه، وضوح و صراحت بیشتر در رویه قضایی دیوان دادگستری اتحادیه اروپا و معیارهای قانونی تعیین شده در سطح اتحادیه یک نیاز ضروری قلمداد می‌شود. رسیدن به این هدف به اقدام هماهنگ نهادهای اتحادیه اروپا به‌منظور تحت فشار قرار دادن دولت‌های عضو برای اجرای صحیح مقررات کنوانسیون آرهوس و حتی مقرراتی فراتر از آن در مسائل محیط‌زیستی محتاج است. یکی از اقدامات ضروری در همین راستا که باید توسط دولت‌های عضو انجام شود، اصلاح قوانین داخلی مطابق با مقررات کنوانسیون آرهوس و حقوق زیست‌محیطی اتحادیه اروپا در خصوص حق اقامه دعوی در محاکم برای بازیگران غیردولتی و کاهش هزینه‌های دادرسی به‌عنوان یکی از موانع اصلی در این زمینه در مسائل فوق‌الذکر است. با وجود اینکه اتحادیه اروپا امروزه با چالش‌های اجتماعی و

سیاسی عظیمی روبه‌رو است، از طریق تدوین و اجرای برنامه‌های زیست‌محیطی، استفاده از منابع اقتصادی کارآمد و بازنگری در برخی مقررات در زمینه مشارکت و حق دسترسی گسترده به دادگاه‌ها برای بازیگران غیردولتی، این نهاد می‌تواند به شهروندان اروپایی نوید یک زندگی ایده‌آل در یک محیط زیست سالم را بدهد.

در همین ارتباط در سال ۲۰۰۶ میلادی اتحادیه اروپا برای اجرای کنوانسیون آرهوس اقدام به تنظیم یک «تصویب‌نامه»^۱ کرد که برای تمام ارگان‌ها و نهادهای اتحادیه لازم‌الاجرا است. با این همه، اقدامات اتحادیه در جهت تسهیل مشارکت نهادهای غیردولتی در فرایند تصمیم‌گیری‌های زیست‌محیطی و مشارکت در فرایندهای قضایی در همین حد متوقف نمانده است. در این رابطه باید توجه داشت که از آنجا که حق مراجعه شهروندان و سازمان‌های جامعه مدنی برای مراجعه به دادگاه‌های ملی برای جلوگیری و رفع خسارت‌های وارده به حقوق محیط زیست بسیار مهم است، کمیسیون اتحادیه اروپا به صورت مستمر اقداماتی را در این رابطه برای شفاف‌سازی حقوق موجود انجام می‌دهد. در این راستا، کمیسیون اتحادیه اروپا گروه مطالعاتی را با عنوان «دسترسی به عدالت در سطح ملی در ارتباط با اجرای حقوق محیط‌زیست اتحادیه اروپا»^۲ ایجاد کرده است که مسئولیت اداری آن را در حال حاضر آقای «فابین پورشر» بر عهده دارد و «سیسیلیان لوهان» از کشور ایرلند گزارشگر ویژه آن است. در این ارتباط لازم به ذکر است که نهاد یادشده در آوریل ۲۰۱۷ «خطوط راهنمایی»^۳ را به عنوان مبنای کنوانسیون آرهوس تنظیم و منتشر کرده است.^۴ با آنکه این سند از ارزش حقوقی الزام‌آور برخوردار نیست؛ ولی از جهت شفاف‌سازی شرایط و معیارهای دسترسی سازمان‌های غیردولتی به دادگاه‌های ملی کشورهای اتحادیه دارای اهمیت شایانی است و می‌تواند برای ایجاد امنیت و اطمینان حقوقی در اجرای یکپارچه حقوق اتحادیه نقش مؤثری ایفا کند. در حال حاضر (نوامبر ۲۰۱۷) کمیته اقتصادی اجتماعی اروپا سرگرم تهیه نظریه‌ای است که منعکس‌کننده نظرات سازمان‌های غیردولتی در خصوص این خطوط راهنما است. این نهاد قرار است در جریان جلسات هفتم و هشتم دسامبر ۲۰۱۷ تصمیمات جدیدی را در این رابطه اتخاذ کند.^۵

1. Règlement (CE) No. 1367/2006.

2. Access to Justice at National Level related to Measures Implementing EU Environmental Law.

3. Lignes directrices.

4. Communication de la commission sur l'accès à la justice en matière d'environnement (28 avril 2017).

5. برای کسب اطلاعات بیشتر در مورد اقدامات اتحادیه اروپا در این زمینه به سایت زیرنگاه کنید به:

<http://www.eesc.europa.eu/en/our-work/opinions-information-reports/opinions/access-justice-national-level-related-measures-implementing-eu-environmental-law>.

منابع

الف - فارسی

کتاب

- بیگ زاده، ابراهیم، (۱۳۹۴)، *حقوق سازمان‌های بین‌المللی*، چاپ سوم، تهران: مجد.

مقاله

- زرنشان، شهرام، (۱۳۹۲)، «شکل‌گیری قاعده عرفی در حقوق بین‌الملل؛ ارزیابی امکان نقش آفرینی بازیگران غیردولتی»، *مجله حقوقی بین‌المللی*، شماره ۴۷.

ب - انگلیسی

Books

- Greenwood, Justin, (2007), *Interest Representation in the European Union*, Palgrave, (2nd edition).
- Krämer, L, (2011), *EU Environmental Law*, 7th edition, Sweet & Maxwell, London.
- Paterson, Matthew, (1996), *Global Warming and Global Politics*, London: Routledge.

Articles

- Adelle, C Anderson J, (2013), "Lobby Groups. In Environmental Policy in the EU: Actors, Institutions and Processes", ed. AJ Jordan, C Adelle, London: Routledge/ Earthscan.
- Charnovitz, Steve, (1997), "Two Centuries of Participation: NGOs and International Governance", *Michigan Journal of International Law*, Vol.18, No. 2.
- Corell, Elisabeth, and Michele M. Betsill, (2001), "A Comparative Look at NGO Influence in International Environmental Negotiations: Desertification and Climate Change", *Global Environmental Politics*, Vol. 1, No. 4.
- Darpo, J, (2013), "Effective Justice? Synthesis of the Report of the Study on the Implementation of Articles 9.3 and 9.4 of the Aarhus Convention in the

Member States of the European Union”, 2013-10-11/Final.

- Ebbesson, J, (1998), “The Notion of Public Participation in International Environmental Law”, *Yearbook of International Environmental Law*, Volume 8, Issue 1.
- Fulvio, Attinà, (2007), “The European Security Partnership: a Comparative Analysis, in Foradori P., Rosa P, and Scartezzini R, eds”, *Managing Multi-level Foreign Policy*.
- Follesdal A, Hix S, (2006), “Why there is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik”, *Journal of Common Market Studies*, No. 44.
- Kenneth R. Rutherford, (2000), “The Evolving Arms Control Agenda: Implications of the Role of NGOs in Banning Antipersonnel Landmines”, *53 WORLD POL*, 74 .
- Müller B, (2011), “Access to the courts of the Member States for NGOs in Environmental Matters under European Union Law”, *Journal of Environmental Law*, Oxford University Press.
- Pánovics A, (2010), “The Need for an EU-directive on Access to Justice in Environmental Matters”, *147 Studia Iuridica Auctoritate Universitatis Pecs, Budapest*, at 136 (Pánovics).
- Wapner, Paul, (1995), “Politics Beyond the State: Environmental Activism and World Civic Politics”, *World Politics*, Vol. 47.
- Wurzel, RKW, (2013), “Member States and the Council. In *Environmental Policy in the EU: Actors, Institutions and Processes*”, ed. AJ Jordan, London: Routledge/Earthscan.



پروہشگاہ علوم انسانی و مطالعات فرہنگی
پرتال جامع علوم انسانی