القانون البيئي الأساسي

ينس كيرستين

2022

دار نشر "تسيه.ها.بيك فيرلاج"

القانون البيئي الأساسي

ينس كيرستين[1]

مقدمة

العالم الذي نعيش فيه تشكّل بفضل الثورات. الثورة البرجوازية في القرن الثامن عشر أنشئت الدولة الدستورية. وبفضل الثورة الصناعية في القرن التاسع عشر أثيرت المسألة الاجتماعية التي أدت إلى تطور دولة الرفاهية الديمقراطية. وحاليًا نعايش الثورة الرقمية، والتي تغير أيضًا حيواتنا الفردية والاجتماعية والسياسية بشكل جذري.هذه الثورات الثلاثة كانت ولا تزال تحدث على حساب الطبيعة. لقد كانت ولا تزال ممكنة فقط لأنها تتبع مبدأ "ضرورة السيطرة على الطبيعة". وكانت نتائج ذلك وما زالت كذلك: انقراض الأنواع وكارثة المناخ والتلوث العالمي. مع هذه الثورات الثلاثة تطورت شعوب شمال الكرة الأرضية لتصبح هي نفسها قوة من قوى الطبيعة. لقد دخل العالم حقبة جيولوجية جديدة هي: "حقبة التأثير البشري" (Anthropozän). إذا أراد مواطنو ومواطنات شمال الكرة الأرضية الوفاء بمسؤوليتهم العالمية عن هذه التطورات البيئية الكارثية، فيجب عليهم تحويل مجتمعاتهم لمجتمعات ذات مسؤولية بيئية عالمية. في هذا "التحول البيئي" يكتسب القانون الدستوري أهمية مركزية: فقد تطورت الدولة الدستورية البرجوازية إلى دولة رفاهية اجتماعية ودولة شبكية رقمية. الآن أصبح تحولها إلى حالة دستورية بيئية على جدول الأعمال الثوري التطوري.

ومع ذلك فإن الوعي بأهمية التحول الجذري في نظامنا الاجتماعي والدستوري أصبح ضروريًا من أجل معالجة المخاطر والأخطار البيئية، والعمل بشكل فعال ضد أضرار وكوارث حقبة التأثير البشري. المشكلة أن هذا الوعي أو الإدراك يقابل اليوم بمقاومة كبيرة. نحن مواطني ومواطنات شمال الكرة الأرضية نشك – لا بل نعلم أنه يتعين علينا تغيير حياتنا بشكل جذري وذلك لجعل مسؤوليتنا البيئية في حقبة التأثير البشري عادلة، وذلك على المستوى العالمي أيضًا. ومن الواضح لنا تمامًا: أنه كلما أطلنا فترة التحول البيئي لنظمنا الاجتماعية والاقتصادية والدستورية، كلما كانت التغييرات التطورية في نمط حياتنا أكثر راديكالية، وكلما كانت الثورات الاجتماعية التي سنواجهها كثيرة ومتوقعة أيضًا. لذلك فإن الأعذار الفردية والجماعية للتأخر في بدء التحول البيئي لمجتمعنا حاضرة دومًا: كأن يُشار إلى التقدم التقني وأنه سيمكننا مستقبلاً من حل جميع مشاكل حقبة التأثير البشري. بالتأكيد يمكن مواجهة التحديات البيئية من خلال الابتكار التقني، لكن ووفقًا لكل التجارب، ليس جميع التحديات يمكن مجابهتها. إضافة إلى ذلك يجب دائمًا مراعاة الأثر الارتدادي البيئي للتقنيات الجديدة. أما قبول الهندسة الجيولوجية على سبيل المثال، بما في ذلك النزاعات الدولية المرتبطة بها، فهذا ما لم نتحدث عنه قط. أما الحجة الثانية ضد التحول البيئي لمجتمعنا، فهي أن يتم فجأة (إعادة) اكتشاف العدالة الاجتماعية، وذلك من أجل استخدامها ضد العدالة البيئية: فالجميع، وفقًا للاعتراض الشائع، لا يمكنه حماية البيئة. ويجب أن يبقى كل شيء كما هو. وهكذا لا يتم التطرق لا إلى مسألة العدالة الاجتماعية، ولا إلى تحدي العدالة البيئية، وهما أمران لا ينفصلان عن بعضهما البعض. ولذا فإن المطلوب هو بداية اجتماعية وبيئية جديدة في السياسة الاجتماعية لحقبة التأثير البشري. ولأننا لا يجب أن نخدع أنفسنا هنا أيضًا نقول بأن التحول البيئي لمجتمعنا سيكلف الكثير من المال. أضف إلى ذلك أنه يتعين على مجتمعات شمال الكرة الأرضية أن تواجه مسؤوليتها "الما بعد استعمارية"، ليس فقط من الناحيتين الأخلاقية والسياسية، ولكن من الناحيتين الاقتصادية والمالية أيضًا؛ خاصة عندما يتعلق الأمر بالتحول البيئي للمجتمع العالمي لحقبة التأثير البشري. لكن هذه التحولات المالية والاقتصادية، التي يتطلبها التحول البيئي للمجتمعات

[1] ينس كيرستين (Jens Kersten) بروفيسور جامعي يشغل كرسي القانون العام والعلوم الإدارية في جامعة ميونيخ. بجنوب ألمانيا

من منظور عالمي، ستظل من وجهة نظر اقتصادية أفضل كثيرًا من البديل: تدمير العالم. وهذا أيضًا يوضح لنا أن التحول البيئي والاقتصادي والاجتماعي لا يمكن التفكير فيه وتصميمه بشكل مستقل عن بعضه البعض. في مواجهة الحجم الهائل لتحدي حقبة التأثير البشري، يلجأ المدافعون عن الوضع الراهن (Status quo) للحجة المدمرة التي تقول: أن التحول البيئي لمجتمعنا سيؤدي إلى "الديكتاتورية البيئية" (Ökodiktatur). أي أن المواطنين والمواطنات الذين يقبلون القواعد الاقتصادية للسوق وللاتصالات الرقمية دون شروط أو تحفظات، سيشعرون فجأة بالاستبداد في اللوائح البيئية تحديدًا ودون غيرها. في الواقع لا يتعلق الأمر هنا بأي شيء آخر غير الخوف من نمط حياة يبدو في المقارنة التاريخية والعالمية نمط فاخر وفريد من نوعه.

ومع ذلك إذا لم يرغب المرء في الاستسلام لهذه الأعذار الاقتصادية والسياسية، تظل الاعتراضات القانونية قائمة: لكننا نتبع مبدأ الاستدامة منذ فترة طويلة! ولدينا بالفعل هدف دستوري للدولة وهو "حماية البيئة" (Umweltschutz)! ألم توجهنا المحكمة الدستورية الفيدرالية الألمانية مرة أخرى في الاتجاه الصحيح مع وصية "حماية الحرية بشكل زمني"، وذلك في قرارها المناخي الصادر في 24 مارس 2021؟ لكن الإجابات الواقعية على هذه الاعتراضات القانونية هي كما يلي: في ضوء تحديات حقبة التأثير البشري، فقد مبدأ الاستدامة ومنذ فترة طويلة قوته المعيارية في التوجيه والتحكم. لا شيء دائم يمكن قوله (بعد الآن) حول الانقراض التدريجي للأنواع، والكارثة المناخية المتسارعة، والتلوث العالمي و"التخلص" من النفايات النووية لمليون سنة. إضافة إلى ذلك فإن هدف الدولة المتمثل في "حماية البيئة" (المادة 20 (أ) من القانون الأساسي = Art. 20a GG) هو ومن الناحية المعيارية أضعف من أن يواكب التحول البيئي لمجتمعنا. وبغض النظر عن مقدار الموافقة التي استحقها مرسوم المحكمة الدستورية الفيدرالية بشأن المناخ (Klima-Beschluss) فإنه يظل قرارًا معزولاً بشأن حماية المناخ. وبغض النظر عن مدى أهمية القرار وصحته إلا أن قرار محكمة واحد لا يؤدي في حد ذاته إلى التحول البيئي لمجتمع بأكمله. النظرة البيئية الضيقة التي لا ترى حاليًا إلا حماية المناخ، يجب ألا تجعلنا نغفل عن أن لدينا تحديات أخرى من حقبة التأثير البشري، والتي يجب التغلب عليها في الوقت نفسه. وتظهر القرارات السلبية الصادرة عن المحكمة الدستورية الفيدرالية بشأن الحاويات أو حقوق الحيوان مدى تحفظ القضاة والقاضيات في مدينة كارلسروه الألمانية عندما يتعلق الأمر بإدارة العدالة في القضايا البيئية. وباستثناء "قرار المناخ" (Klima-Entscheidung) لم يكن مجمل الاهتمام البيئي للقضاء في المحكمة الدستورية الاتحادية إيجابيًا حتى الآن.

نحن الآن – حسب ماتياس جريفراث – (Greffrath) أمام "نظام قديم يتفكك، ونظام جديد ليست له ملامح بعد". في البحث عن هذا النظام الجديد، علينا أيضًا أن نبدأ من جديد: فنحن بحاجة إلى قانون أساسي بيئي يرافق من الناحية الدستورية التحول البيئي لجمهورية ألمانيا الاتحادية. ومع ذلك لا يجب للنقاش السياسي الدستوري حول التحول البيئي لنظامنا الدستوري أن يبدأ من جديد بشكل شامل. فالنقاش موجود بالفعل منذ أكثر من خمسين سنة: الحقوق البيئية وحقوق الطبيعة، المبدأ البيئي للدولة وفهم محدد وأكثر واقعية لهدف الدولة البيئي، تحويل النظام الحكومي البرلماني لنظام بيئي، كذلك السياسات البيئية كانت منذ سبعينيات القرن الماضي ولا تزال مدعومة وتتم مناقشتها وصياغتها في المجال السياسي. وقد قامت حركة الحقوق المدنية في ألمانيا الشرقية، قبل الوحدة الألمانية وبعدها، بتحديد علامات بيئية مهمة في النقاش السياسي الدستوري. وهذه العلامات البيئية أثرت وما زالت تؤثر في دساتير ولايات شرق ألمانيا، والتي هي لهذا السبب تحديدًا أكثر إبداعًا في الناحية البيئية من دساتير ولايات غرب ألمانيا. لكن لدى إصلاح القانون الأساسي بعد الوحدة الألمانية لم تستطع هذه الدفعات المبتكرة بيئيًا أن تفرض نفسها. لكن لهذا السبب يستحق الأمر أن نتناوله اليوم، نعم الأمر متأخر بالتأكيد، لكن آمل ألا يكون قد فات الأوان.

ونشير هنا أيضًا إلى أن العلوم القانونية استخدمت المفاهيم السياسية الدستورية لتعزيز التحول البيئي للقانون الأساسي. على سبيل المثال كلاوس بوسلمان (Klaus Bosselmann) بالنداء من أجل دولة دستورية بيئية، ورودولف شتاينبرج (Rudolf Steinberg) بوصفه للدولة الدستورية البيئية، ومايكل كلوبفر (Michael Kloepfer) بالتفكير في مسؤولية الدولة البيئية ومسؤوليتها طويلة الأمد، وإيفو آبل (Ivo Appel) وولفجانج كاهل (Wolfgang Kahl) بتحديدهما لملامح مبدأ الاستدامة، وماتياس روسي (Matthias Rossi) بمفاهيم قانون المعلومات البيئية، وأندرياس فيشر ليسكانو (Andreas Fischer-

Lescano) وأندرياس جوتمان (Andreas Gutmann) بنظرتهما المبتكرة جدًا لقانون الطبيعة، وكريستيان كاليس (Christian Calliess) ومناقشته لمتطلبات المسافة القانونية الدستورية، الأوربية والدولية، لنقاط التحول الكوكبية، وزابينا شلاكه (Sabine Schlacke) والتزامها العلمي بـ "عقد اجتماعي عالمي من أجل تحول عظيم"، وسيجريد بويسن (Sigrid Boysen) وفتح آفاق الرؤية حول قانون بيئي دولي وعابر في الحالة الظرفية لما بعد الاستعمار. هذه القائمة التي يمكن متابعتها ومواصلتها بسهولة تظهر وبشكل خاص شيئًا واحدًا: هو أنه توجد على الطاولة العديد من الحجج والمفاهيم المتعلقة بالتصميم البيئي لنظامنا الاجتماعي والدستوري. علينا فقط تناولها من أجل كتابة قانون بيئي أساسي - قانون بيئي أساسي يمكنه مواجهة تحديات حقبة التأثير البشري: انقراض الأنواع، وكارثة المناخ، والتلوث العالمي. في التأملات التالية سنتناول العديد من عروض المناقشة، والصياغات المقترحة، ومفاهيم التنظيم أيضًا. وبهذه الطريقة فقط يمكن اكتساب انطباع عن كيفية تفاعلها أو تأثيرها في قانون بيئي أساسي. لذا فالأمر لا يتعلق فقط بتطوير وتنميط القواعد البيئية المفردة، ولكن أيضًا بفهم تفاعلها المنهجي في نظام دستوري بيئي.

ما الذي يمكن وينبغي أن يبدو عليه قانون أساسي بيئي في يومنا هذا؟ للإجابة على هذا السؤال، يتبع هذا التجميع الاستدلالي، لعروض المناقشة المتنوعة، وللصيغ المقترحة، وللمفاهيم التنظيمية، المبدأ التوجيهي الدستوري لليبرالية البيئية: وهذا يعتمد على تطوير العقلانية السياسية للدولة الدستورية الليبرالية في بعدها البيئي أيضًا. إبان ذلك لا تظهر لبنات البنية الدستورية البيئية ببساطة إلى جانب العناصر الدستورية المدنية والاجتماعية. وإنما تتشابك مع ما في العملية الدستورية الديمقراطية والقانونية. هذا يوضح أن التحول البيئي لنظامنا الاجتماعي والدستوري أمر ممكن، كما يوضح كيفية ذلك أيضًا. في الوقت نفسه يُظهر التنوع الكلي أو الشامل لعروض المناقشة السياسية والقانونية، وللصيغ المقترحة، وللمفاهيم التنظيمية أن لا شيء ثابت. وأنه يجب مناقشة كل شيء بشكل نقدي وتشكيله أو تصميمه بشكل بناء. وهذا ما ينطبق أيضًا على المقترحات المقدمة هنا. يمكن أيضًا صياغة بعض الأشياء بشكل مختلف، كما يمكن إضافة أشياء أخرى كثيرة. وسوف تحتاج بعض المقترحات هنا إلى إعادة النظر والاستبدال وربما حتى الإلغاء. ولذلك فإن المقترحات التي تم تجميعها وتقديمها هنا ليست حتمية ودون بدائل. الشيء الذي لا بديل له هنا هو أن علينا خوض هذا النقاش الدستوري البيئي، وأن يكون قرارنا لصالح قانون أساسي بيئي.

تلقيت العديد من الاقتراحات المثيرة للتعامل مع الأسئلة الدستورية البيئية لحقبة التأثير البشري، وذلك في إطار مركز راشيل كارسون (Rachel Carson Center) للبيئة والمجتمع بجامعة لودفيج ماكسيميليان في ميونيخ. لذا أود أن أشكر كريستوف ماوخ (Christof Mauch) وهيلموت تريشلر (Helmuth Trischler) اللذان أسسا هذا المكان الفريد للتبادل البيني أي بين التخصصات العديدة للعلوم الإنسانية البيئية، وقد بعثا الروح في هذا المكان بالتزامهما العلمي. وبالإضافة إلى ذلك أود أن أشكر كل من فيرونكا بوم (Veronika Böhm) وساندرا ديرلجا (Sandra Drlje) وريشارد جيسن (Richard Giesen) وماتياس جريفرث (Mathias Greffrath) ولويزا جريسباوم (Luisa Griesbaum) وآنا-كاترين كاوفهولد (Ann-Katrin Kaufhold) وإليزابيث كاوب (Elisabeth Kaupp) وتابيا كولمان (Tabea Kuhlmann) وتريزا سوينتي (Teresa Swienty) ويو تساهو (Yue Zhou)، وذلك من أجل الملاحظات المستمرة والنقد القيّم والمناقشات المتفاعلة حول دستور الطبيعة وقانون بيئي أساسي.

يان كيرستين

ميونخ، يوليو 2022

المحتويات

مقدمة..... 5
المحتويات..... 11
قائمة الاختصارات..... 15
1. تاملات أولية..... 19
1. الإنسان والطبيعة في حقبة التأثير البشري..... 19
2. "سدود ضد التدمير الذاتي"..... 23
3. قانون دستوري عفا عليه الزمن: هدف الدولة "حماية البيئة والحيوان"..... 26
4. البعد البيئي للحقوق الشخصية..... 30
5. قرار المناخ للمحكمة الدستورية الاتحادية... 35
أ) الابتكار: إخضاع الحرية عبر الزمن 35
ب) القرار: "خلاص العالم بأوامر المحكمة"؟..... 39
6. ما وراء مجتمع المخاطر..... 44
7. ماذا بعد الاستدامة؟..... 48
8. القانون البيئي الأساسي..... 51
II. المبادئ العامة..... 59
III. الحقوق البيئية 63
1. الحرية البيئية للعمل والتنمية الشخصية..... 68
2. الحق في السلامة البيئية..... 72
3. الحق في المعلومات البيئية..... 79
4. ظروف العمل البيئية والاقتصادية..... 87
5. الالتزام البيئي للملكية الشخصية..... 92
6. حقوق الطبيعة..... 100
IV. المبادئ الدستورية البيئية..... 111
1. مبدأ الدولة البيئية..... 111
2. الأهداف البيئية للدولة..... 115
V. النظام البيئي متعدد المستويات..... 121
1. التكامل البيئي للاتحاد الأوروبي..... 121
2. المسؤولية البيئية في المجتمع الدولي..... 123
3. الولاية البيئية..... 125

4. البلديات البيئية..... 130
VI. النظام الحكومي البيئي..... 133
1. البرلمان..... 135
أ) بيان الحكومة البيئي ومشاورات الميزانية البيئية..... 135
ب) لجنة الطبيعة..... 136
ج) مسؤول الطبيعة..... 139
2. الحكومة الاتحادية..... 145
أ) المبادئ التوجيهية البيئية للسياسة..... 145
ب) حق الاعتراض البيئي لوزير البيئة الاتحادي..... 147
3. المجلس الاتحادي..... 149
أ) الفيدرالية البيئية..... 149
ب) الغرفة البيئية..... 150
4. الرئيس الاتحادي..... 153
أ) الجمهورية البيئية..... 154
ب) مجلس التنمية البيئية..... 155
VII. التشريع البيئي..... 161
1. القانون البيئي..... 161
2. العملية التشريعية البيئية..... 165
أ) المبادرات التشريعية البيئية..... 166
ب) إجراء الاستبيان البيئي..... 167
VIII. السياسات البيئية..... 169
1. البنى التحتية البيئية..... 170
أ) السكك الحديدية البيئية وظروف المرور البيئية..... 170
ب) الخدمات البريدية البيئية والاتصالات السلكية واللاسلكية البيئية..... 172
ج) الممرات المائية الاتحادية البيئية..... 173
د) الطرق السريعة الاتحادية البيئية..... 174
2. السياسة المالية البيئية..... 175
3. التعاون البيئي بين الاتحاد والولايات..... 177
أ) مهام المجتمع البيئي..... 177
ب) البعد البيئي لنظم المعلومات الإدارية..... 182
ج) مقارنة البيروقراطية البيئية..... 182
4. ضريبة الاستهلاك البيئية..... 184

5. الاقتصاد المنزلي البيئي..... 186
IX. الحماية القانونية البيئية..... 191
X. الليبرالية البيئية..... 195
ثبت المصادر والمراجع..... 199
ملاحظات..... 211