

Oksana Cabaj, Olga Łachacz

"Demokracja środowiskowa" w wybranych państwach Europy Środkowej i Wschodniej na przykładzie implementacji postanowień Konwencji z Aarhus

Polski Rocznik Praw Człowieka i Prawa Humanitarnego 1, 23-41

2010

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach
dozwolonego użytku.

Oksana Cabaj, Olga Łachacz

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, Zakład Prawa Międzynarodowego Publicznego

„Demokracja środowiskowa” w wybranych państwach Europy Środkowej i Wschodniej na przykładzie implementacji postanowień Konwencji z Aarhus

Słowa kluczowe: demokracja środowiskowa, ochrona środowiska, prawa człowieka, konwencja z Aarhus, implementacja konwencji z Aarhus, prawo do informacji, prawo do udziału w procedurach podejmowania decyzji.

1. Wstęp

Prawa człowieka mają liczne związki z prawem ochrony środowiska. Z jednej strony środowisko naturalne warunkuje wszelkie procesy życiowe, a zatem pośrednio wpływa także na realizację podstawowych praw i wolności człowieka, z drugiej strony, zagwarantowanie realizacji szeroko pojętych praw człowieka nie pozostaje bez wpływu na ochronę środowiska.

W tym kontekście warto poddać analizie, w jaki sposób demokracja, w tym także demokracja środowiskowa, wpływają na ochronę środowiska. Czy demokracja przyczynia się do zwiększenia poziomu ochrony środowiska? Czy też może realizacja wysokich standardów ochrony środowiska wpływa na umacnianie demokracji? Udzielenie odpowiedzi na te pytania wymaga omówienia związku tych zagadnień z kwestią ochrony praw człowieka.

Odrębną kwestią, wykraczającą poza ramy niniejszego opracowania, jest tzw. prawo człowieka do zdrowego środowiska. Należy zaznaczyć, że taka norma, rozumiana jako prawo podmiotowe człowieka, z którym wiązałyby się roszczenia prawne nie istnieje¹. Przedmiotem analizy będą głównie prawa proceduralne, przyznane jednostkom i osobom prawnym w obszarze środowiska, które pozwalają wpływać na kształt polityki środowiskowej, w tym także na kształt norm prawnych.

¹ Szerzej zob. O. Cabaj, *Środowisko jako dobro prawne (wprowadzenie do studium prawnego z zakresu środowiska)*, w: *Księga pamiątkowa ku czci Profesora Jana Białocerkiewicza*, red. T. Jasudowicz, M. Balcerzak, Toruń 2009, s. 886 i n.

Obszar badań zawężony został do wybranych państw Europy Środkowej i Wschodniej, tj. Polski, Białorusi, Ukrainy oraz Węgier². Spośród nich jedynie Białoruś, pomimo że jest członkiem Organizacji Narodów Zjednoczonych, jako jedyny kraj europejski – ze względu na nieprzestrzeganie zasad praworządności i demokracji – nie należy do Rady Europy.

Większość państw Europy Środkowej i Wschodniej na swej drodze do demokracji musiała przejść okres głębokich i często burzliwych przemian w życiu politycznym i gospodarczym, w tym także dokonać trudnych reform ustrojowych.

Zarówno poziom demokracji w tych państwach, jak i integracji z organizacjami międzynarodowymi, takimi jak ONZ, Rada Europy czy Unia Europejska nie pozostaje bez wpływu na przyjęcie i realizację międzynarodowych standardów ochrony środowiska³.

Należy zauważyć, że stan środowiska i poziom jego ochrony jest silnie powiązany z szeroko pojętym poziomem rozwoju społeczeństwa i diametralnie różni się w poszczególnych rejonach świata. Wprowadzanie wysokich standardów ochrony środowiska w istotny sposób ogranicza swobodę wykorzystywania surowców naturalnych i nieskrępowany rozwój gospodarczy⁴. Stąd znacznie łatwiej jest wprowadzać je w państwach rozwiniętych gospodarczo, w których nie występuje drastyczne rozwarstwienie społeczeństwa, powodujące, że część ludzi żyje poniżej granicy ubóstwa. Istotne znaczenie odgrywa także poziom rozwoju nowych technologii. Wydaje się jednak, że jednocześnie zasadniczym czynnikiem dla skutecznej realizacji wysokich standardów ochrony środowiska jest sprawnie działająca admini-

² Pojęcie Europa Środkowa i Wschodnia, stosowane często zamiennie z terminem Europa Środkowa lub Europa Wschodnia, pojmowane jest różnorodnie, w zależności od kontekstu geopolitycznego czy też kulturowego i historycznego. Zob. A. Czarnocki, *Pojęcie Europa Środkowo-Wschodnia*, w: *Historia, polityka, stosunki międzynarodowe. Księga Jubileuszowa na 65-lecie Profesora J. Kukułki*, red. B. Mrozek, S. Bieleń, D. Popławski, R. Zięba, W. Lizak, Warszawa 1994, s. 45; K. Kołodziejczyk-Konarska, *Proces rozszerzenia Unii Europejskiej na państwa Europy Środkowej i Wschodniej*, w: *Unia Europejska. Nowy typ wspólnoty międzynarodowej*, E. Haliżak, S. Parzymies, Warszawa 2002, s. 248; P. Eberhardt, *Między Rosją a Niemcami*, Warszawa 1996, s. 14–28; B. Dobek-Ostrowska, *Proces demokratyzacji Europy Środkowo-Wschodniej – przesłanki i przebieg*, w: *Demokracje Europy Środkowo-Wschodniej w perspektywie porównawczej*, red. A. Antoszewski, R. Herbut, Wrocław 1997, s. 12–31.

³ W wybranych państwach Europy Środkowej i Wschodniej, poza budową i umacnianiem demokracji, wśród czynników, które w znacznym stopniu przyczyniły się do poprawy stanu środowiska, wymienia się transformację gospodarczą oraz integrację m.in. z Unią Europejską. Na temat zmian w obszarze ochrony środowiska Estonii, Litwy, Łotwy, Polski, Czech, Słowacji, Słowenii i Węgier w związku z przystąpieniem tych państw do Unii Europejskiej zob. M. Pompo, *L'ambiente nei nuovi Stati dell'UE*, „Europa” 2004, s. 177–18; zob też: A. Batinetti, M. Pompo, *Politiche ambientali dei PECO e loro adattamento all'acquis comunitario*, w: *UE e PECO: impatto ambientale dell'allargamento*, red. G. Paggi Bari 2004. Szerzej na temat Polski, zob. dane i wskaźniki specjalnej oceny w tym zakresie, zawarte w raporcie Inspekcji Ochrony Środowiska, analizującym lata 1994–2004. Zob. A. Zysk, *Stan środowiska w Polsce, Raport Inspekcji Ochrony Środowiska*, „Środowisko”, nr 16(328)/2006, s. 4–5.

⁴ Na ten temat szerzej zob. O. Cabaj, *Środowisko naturalne człowieka pomiędzy prawem a ekonomią: casus doliny Rospudy*, w: *Człowiek pomiędzy prawem a ekonomią w procesie integracji europejskiej*, red. G. Dammacco, B. Sitek, O. Cabaj, Olsztyn – Bari 2008, s. 441–449.

stracja publiczna oraz takie społeczeństwo, które jest świadome znaczenia środowiska i stanu jego zagrożeń, a także czuje się współodpowiedzialne za naturę. W stanie zaspokojenia podstawowych potrzeb życiowych powinno ono stanowczo odrzucić wzorzec *homo economicus*⁵ i kierować się także dobrem samego środowiska naturalnego. Przy tym sprawnie działająca administracja publiczna ma za zadanie nie tylko zapewniać rozwój gospodarczo-społeczny, ale także kształtować właściwe wzorce i stymulować społeczeństwo do realizacji przyjętych standardów.

W walce ze współczesnymi zagrożeniami środowiska realizacja międzynarodowych standardów jego ochrony wymaga skutecznych działań organów władzy państwowej, ale także zaangażowania zwykłych ludzi, w związku z czym kluczową sprawą staje się zagwarantowanie tzw. demokracji środowiskowej.

2. Pojęcie „demokracji środowiskowej”

W przeszłości polityka środowiskowa była przedmiotem wyłącznie reglamentacji krajowej. Z czasem, głównie wskutek globalnego wymiaru zagrożeń środowiska, istotnie zwiększyła się rola reglamentacji międzynarodowej. Zaczęto jednocześnie poszukiwać rozwiązań, które pozwolą skuteczniej zarządzać środowiskiem na poziomie krajowym, a przez to przyczynią się do lepszego wdrażania standardów międzynarodowych. O ile początkowo w ogóle nie przewidywano bezpośredniego uczestnictwa społeczeństwa w podejmowaniu decyzji z zakresu ochrony środowiska, to dziś stanowi ono podstawowy trzon „demokracji środowiskowej”, bez której trudno wyobrazić sobie działania na rzecz ochrony samego środowiska, ale i ochrony człowieka w jego środowisku naturalnym.

Termin „demokracja” ma współcześnie kilka znaczeń i wyraża m.in. „formę ustroju politycznego państwa, w którym uznaje się wolę większości obywateli jako źródła władzy i przyznaje się społeczeństwu prawa i wolności polityczne, gwarantujące sprawowanie tej władzy”⁶. Obecnie bowiem, w demokratycznym państwie prawa, urzeczywistnia się koncepcja społeczeństwa obywatelskiego.

Kwestie związane z demokracją i społeczeństwem obywatelskim mają szczególne znaczenie czy też swoisty wymiar w państwach Europy Środkowej i Wschodniej, w których, począwszy od lat siedemdziesiątych, nasilała się tendencja do uwolnienia się od ustroju komunistycznego. Z czasem dokonały się w tych państwach, i wciąż dokonują, głębokie przemiany spo-

⁵ Prof. J. Białocerkiewicz wskazuje nawet na nowy wzorzec człowieka – *homo economicus* – „wykreowany przez liberalizm ekonomiczny i stojący w sensie ekonomicznym ponad przyrodą”. Idem, *Status prawny zwierząt. Prawa zwierząt czy prawna ochrona zwierząt*, Toruń 2005, s. 13.

⁶ Zob. Encyklopedia Wydawnictwa Naukowego PWN, [online] <<http://encyklopedia.pwn.pl/>>, dostęp: ostatnia wizyta 27.03.2009.

łeczne, ekonomiczne i polityczne. Współcześnie w państwach tych, dzięki takim instytucjom, jak samorządy lokalne czy organizacje pozarządowe, społeczeństwo obywatelskie przejęło od państwa wiele z jego prerogatyw. Rolą zaś państwa jest, aby w sposób skuteczny i oparty na jasnych, jednoznacznych regulacjach wykonywać określone zadania, a w szczególności zapewnić społeczeństwu bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne⁷.

Pojęcie „demokracja środowiskowa” oznacza stan, w którym społeczeństwo ma zagwarantowany udział w zarządzaniu środowiskiem, a przede wszystkim możliwość uczestniczenia w procedurach decyzyjnych, dotyczących środowiska. W związku z tym konieczne jest zapewnienie prawa do informacji w obszarze środowiska oraz prawa dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach z zakresu środowiska⁸. Należy dodać, że realizacja założeń demokracji środowiskowej wymaga współpracy ogółu społeczeństwa, w tym organizacji pozarządowych, z organami władzy administracji publicznej, a także poszanowania zasady dobrej administracji. Aby założenia demokracji środowiskowej mogły być skutecznie realizowane, muszą być szczegółowo uregulowane i wdrażane na poziomie jak najbliższym obywatelowi.

Uznaje się, że pierwszy znaczący etap w tym zakresie wyznaczyła Deklaracja o Środowisku i Rozwoju z Rio de Janeiro z 1992 r. przyjęta pod auspicjami ONZ. W deklaracji tej stwierdzono, że udział społeczeństwa w sprawach dotyczących środowiska, a w szczególności prawo do informacji oraz dostęp do sądowych i administracyjnych procedur, stanowi gwarancję najlepszego zarządzania kwestiami środowiska na odpowiednim poziomie narodowym lub regionalnym (zasada nr 10)⁹.

Następnie, krokiem milowym było przyjęcie konwencji z Aarhus, której dziesięciolecie świętowano w 2008 r. Opracowaniu konwencji, jak potwierdzono w preambule, towarzyszyło przekonanie, że jej realizacja „przyczyni się do umocnienia demokracji w regionie Europejskiej Komisji Gospodarczej Organizacji Narodów Zjednoczonych (EKG ONZ)”. Konwencja zosta-

⁷ A. Siciński, *O idei społeczeństwa obywatelskiego*, „Wiedza i Życie” nr 6/1996. Zob. też A. Miszałska, *Sytuacja demokracji w schyłku wieku – niepokoje globalne, niepokoje polskie*, „Kultura i Społeczeństwo”, nr 3/2000, s. 25–43.

⁸ W szczególności prawa dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach z zakresu środowiska nie należy mylić z prawem do czystego środowiska – chodzi bowiem jedynie o możliwość zwrócenia się do sądu w celu ochrony prawa do informacji oraz prawa do udziału w podejmowaniu decyzji.

⁹ Deklaracja z Rio de Janeiro w sprawie środowiska i rozwoju, Zasady ogólnych praw i obowiązków, 3–14.06.1992, zasada nr 10: „Zagadnienia środowiskowe są najlepiej rozwiązywane, na odpowiednim poziomie, z udziałem wszystkich zainteresowanych obywateli. Na poziomie narodowym każda jednostka powinna mieć zapewniony odpowiedni dostęp do informacji dotyczącej środowiska, w której posiadaniu jest władza publiczna. Obejmuje to informacje dotyczące substancji niebezpiecznych i działalności w obrębie społeczności, jak również możliwość udziału w procesie podejmowania decyzji. Państwa powinny ułatwić, jak również podnieść świadomość i udział społeczeństwa przez stworzenie szerokiego dostępu do informacji. Powinien zostać zapewniony efektywny i rzeczywisty dostęp do prawnych i administracyjnych środków, włączając w to środki kompensujące i zaradcze.”

ła zresztą określona przez Kofi Annana jako krok naprzód w rozwoju prawa międzynarodowego w zakresie pogłębiania demokracji środowiskowej i praw obywateli¹⁰.

To właśnie Konwencja z Aarhus, jak zauważa prof. J. Jendrośka, wyznacza „najnowszy i najwyższy obecnie europejski standard prawny dialogu społecznego w ochronie środowiska”¹¹.

3. Geneza i specyfika konwencji z Aarhus

Przygotowana pod auspicjami Europejskiej Komisji Gospodarczej ONZ, Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska została podpisana w Aarhus 25 czerwca 1998 r. Inicjatywa stworzenia instrumentu prawa międzynarodowego, który urzeczywistnia prawa społeczeństw w zakresie środowiska pojawiła się w 1991 r. na konferencji ministrów środowiska w Dobruż w Czechosłowacji wraz z zainicjowaniem programu Środowisko dla Europy¹². Tekst konwencji został przychylnie oceniony przez organizacje pozarządowe, które licznie uczestniczyły w pracach przygotowawczych¹³, stanowiąc zarazem jedną z grup podmiotów, do których konwencja jest adresowana.

Konwencja weszła w życie 30 października 2001 r. po uzyskaniu 17 ratyfikacji, a liczba państw, które ją podpisały i ratyfikowały wynosi obecnie 42. Nie wszystkie państwa, które podpisały konwencję, a zatem wyraziły wolę związania się nią, dokonały szybkiej ratyfikacji. Jeszcze w 2001 r. stosunek liczby państw, które ją ratyfikowały do tych, które tylko ją podpisały wynosił 11 do 44. Ratyfikacji dokonały bardzo szybko postkomunistyczne państwa Europy Środkowej i Wschodniej oraz państwa Azji Środkowej, podczas gdy na przykład Francja, Wielka Brytania i Niemcy zwlekały z ratyfikacją¹⁴. Związane jest to z nieco odmiennym stosunkiem do implementacji przepisów konwencji w krajach Europy Zachodniej oraz Europy

¹⁰ V. Rodenhoff, *The Aarhus Convention and its Implications for the 'Institutions' of the European Community*, „RECIEL”, 11 (3) 2002, s. 343.

¹¹ J. Jendrośka, *Prawa człowieka w międzynarodowym i polskim systemie ochrony środowiska*, [online] <www.mos.gov.pl>. Zob. też J. Jendrośka, *Konwencja z Aarhus. Geneza, status i kierunki rozwoju*, „Prawo i Środowisko”, 2001/1, s. 116 i n.

¹² T.R. Zaharchenko, G. Goldenman, *Accountability in Governance: The Challenge of Implementing the Aarhus Convention in Eastern Europe and Central Asia*, „International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics”, 4, 2004, s. 230.

¹³ M. Lee, C. Abbot, *The usual suspects? Public participation under the Aarhus Convention*, „The Modern Law Review”, January 2003, vol. 66, s. 81.

¹⁴ S.R. Ackerman, A.A. Halpaap, *The Aarhus Convention and the Politics of Process: The Political Economy of Procedural Environmental Rights*, Draft paper for The Law and Economics of Environmental Policy: A Symposium, Faculty of Laws, University College London, September 5–7, 2001. Forthcoming in Timothy Swanson, ed., „Research in Law and Economics”, 2001, s. 1.

Środkowej i Wschodniej. W tradycji tych pierwszych leży uprzednie dostosowanie porządku prawnego do postanowień danej umowy międzynarodowej i dopiero podjęcie decyzji o jej ratyfikacji, natomiast tradycja państw Europy Środkowej i Wschodniej wykazuje odwrotną kolejność. Poza tym, w literaturze podkreśla się, że pośpiech związany z procedurami ratyfikacji w państwach Europy Środkowej i Wschodniej, a w szczególności było ZSRR, związany był z silną potrzebą szybkiej transformacji systemu politycznego tych krajów, a więc osiągnięcia przynajmniej namiastki demokracji¹⁵ i poszanowania praw człowieka. Spośród wielu umów międzynarodowych konwencja z Aarhus, tworząc katalog proceduralnych praw środowiskowych, łączy demokrację środowiskową ze źródłami międzynarodowego prawa praw człowieka¹⁶.

Konwencja stanowi specyficzne źródło prawa międzynarodowego, które mimo regionalnego zasięgu może swobodnie być inspiracją dla podobnych regulacji na innych kontynentach, a przez to dla pozostałych państw członkowskich ONZ. Poza tym, konwencja jest interesująca również z punktu widzenia objęcia regulacją prawa międzynarodowego dziedzin, które do niedawna stanowiły obszar zarezerwowany do kompetencji państw. Kwestie związane z administracją publiczną, procedurami prawnymi oraz udziałem społeczeństwa były wcześniej normowane jedynie na poziomie krajowym. Regulacja konwencyjna stanowi więc wyraz zainteresowania prawa międzynarodowego tymi zagadnieniami.

Do konwencji przystąpiła Wspólnota Europejska¹⁷, co rodzi ciekawą sytuację w zakresie implementacji jej postanowień. Stronami konwencji są wszystkie państwa członkowskie Unii Europejskiej, które powinny wdrażać jej postanowienia we własnym zakresie, niemniej jednak organy WE, w myśl art. 2, ust. 2 konwencji z Aarhus, stanowią „władzę publiczną” i na nich również ciąży obowiązek implementacji. Trzeba w tym miejscu zaznaczyć, że jeszcze przed przyjęciem konwencji przez Wspólnotę Europejską realizowano wspólnotową politykę ochrony środowiska, w tym standardy udziału społeczeństwa np. w procedurach z wydaniem raportu oceny oddziaływania na środowisko. Należy pozytywnie ocenić wdrażanie postanowień konwencji przy pomocy instrumentów prawa wspólnotowego¹⁸, gdyż

¹⁵ T.R. Zaharchenko, G. Goldenman, op. cit., s. 232.

¹⁶ Przykładowo prawo do informacji potwierdzone w Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych z 1966 r., uznawane jest (choć jako część prawa do wolności wypowiedzi) za jedno z podstawowych praw człowieka.

¹⁷ Wspólnota Europejska podpisała Konwencję z Aarhus 25.06.1998 r., a następnie zatwierdziła ją 17.02.2005 r. Zob. Decyzja Rady z 17.02.2005 r. w sprawie zawarcia w imieniu Wspólnoty Europejskiej Konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska (2005/370/WE). Zob. też Rozporządzenie (WE) 1367/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z 6.09.2006 r. w sprawie zastosowania postanowień Konwencji z Aarhus o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska do instytucji i organów Wspólnoty (Dz.U. L. 264, 25.09.2006, s. 13).

¹⁸ M.in. Dyrektywa 2003/4/WE w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska i uchylająca dyrektywę Rady 90/313/EWG (Dz.U. L 41 z 14.02.2003, s. 26); dyrek-

polega ono nie tylko na deklaracjach politycznych, lecz realizowane jest za pomocą aktów prawnie wiążących, takich jak rozporządzenia i dyrektywy.

Procedury demokracji środowiskowej, przewidziane w konwencji z Aarhus, podzielone są na trzy tak zwane filary, które regulują: dostęp do informacji, udział społeczeństwa w podejmowaniu decyzji dotyczących środowiska oraz dostęp do wymiaru sprawiedliwości. Filary te są od siebie wzajemnie zależne¹⁹. Udział społeczeństwa w podejmowaniu decyzji jest ściśle powiązany z prawem do informacji, a dostęp do wymiaru sprawiedliwości gwarantuje z kolei możliwość korzystania z prawa do udziału w podejmowaniu decyzji i prawa do informacji.

Prawo do informacji obejmuje prawo żądania i uzyskania informacji na temat środowiska oraz zobowiązuje władze do konkretnych działań, np. upubliczniania, jakimi informacjami dysponują i jak je można uzyskać oraz ustanowienia jasnych kryteriów dostępu do informacji. Ponadto udzielenie informacji powinno nastąpić w ciągu miesiąca od złożenia zapytania, chyba że sprawa jest bardziej skomplikowana. Państwa zobowiązują się także do publikowania rocznych raportów o stanie środowiska. W ramach drugiego filaru państwa – strony konwencji powinny zapewnić społeczeństwu udział w podejmowaniu decyzji – mających istotny wpływ na środowisko, przede wszystkim przez informowanie o wszczęciu postępowania w sprawie wydania takich decyzji i o możliwościach udziału przez składanie analiz i opinii społecznych, które powinny być uwzględniane przy podejmowaniu decyzji. Udział społeczny ma dotyczyć głównie planów, programów i wytycznych odnoszących się do środowiska, ale także przepisów wykonawczych do powszechnie obowiązujących aktów normatywnych. Gwarancje trzeciego filaru konwencji wiążą się z prawem dostępu do procedury odwoławczej przed sądem lub innym niezależnym i bezstronnym organem powołanym w sytuacji, gdy żądanie informacji pozostało nierozpatrzone, niesłusznie odrzucone, w całości lub w części, załatwione nieodpowiednio lub w inny sposób potraktowane niezgodnie z postanowieniami konwencji.

Państwa, które ratyfikowały konwencję z Aarhus, są zobowiązane do implementacji jej postanowień (art. 15) i na mocy decyzji I/8 podjętej podczas Pierwszego Spotkania Stron Konwencji (21–23.10.2002 r.) także do udzielania informacji na temat zaawansowania tego procesu. Nadzór nad implementacją sprawuje Komitet Wdrożeniowy, wyłoniony podczas Pierwszego Spotkania Stron. Sygnatariusze konwencji dostarczają Komitetowi raporty wdrożeniowe, które stanowią oficjalne źródło wiedzy na temat implementacji, niemniej jednak na podstawie decyzji I/8 również podmioty dysponują prawem do przesyłania takich informacji. Z tej tzw. nieformalnej drogi korzystają często organizacje pozarządowe i naukowcy. Przygo-

tywa 2003/35/WE przewidująca udział społeczeństwa w odniesieniu do sporządzania niektórych planów i programów w zakresie środowiska oraz zmieniająca w odniesieniu do udziału społeczeństwa i dostępu do wymiaru sprawiedliwości dyrektywy Rady 85/337/EWG i 96/61/WE (Dz.U. L 156 z 25.6.2003, s. 17).

¹⁹ T.R. Zaharchenko, G. Goldenman, op. cit., s. 233.

towanie przez państwo raportu wdrożeniowego poprzedzone jest wielokrotnymi konsultacjami z ogółem społeczeństwa, w tym z organizacjami pozarządowymi (Non Governments Organizations – NGOs) oraz organami władz administracji publicznej.

Stan zaawansowania procesów implementacji konwencji z Aarhus odzwierciedla różnice w systemach prawnych państw. W państwach byłego ZSRR konwencja odgrywa ważną rolę w procesie transformacji ustrojowej i postrzegana jest jako instrument budowania społeczeństwa obywatelskiego. Z kolei w państwach Unii Europejskiej wcześniejsze dostosowanie ustawodawstwa krajowego do prawa wspólnotowego miało bardzo pozytywny wpływ na poziom implementacji konwencji.

Według Raportu podsumowującego raporty wdrożeniowe państw²⁰, implementacja konwencji z Aarhus jest na zadowalającym poziomie, szczególnie biorąc pod uwagę ustanowienie ram prawnych dla funkcjonowania przepisów konwencji. Nieco inaczej wygląda praktyka, ponieważ nie zawsze przepisy są na tyle jednoznaczne, by obywatele mogli w pełni z nich korzystać, bowiem w niektórych sytuacjach decyduje wykładnia i wola urzędników.

Poniżej w zarysie przedstawiono przykłady wprowadzenia w życie przepisów konwencji z Aarhus w wybranych państwach. Pozwala to zobrazować faktyczny wpływ konwencji na urzeczywistnienie założeń demokracji środowiskowej w praktyce.

4. Implementacja konwencji z Aarhus w Rzeczypospolitej Polskiej

Polska podpisała konwencję z Aarhus w dniu jej otwarcia do podpisu w 1998 r. Na mocy ustawy z 21 czerwca 2001 r. o ratyfikacji konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska²¹ Parlament RP wyraził zgodę na jej ratyfikację, a Prezydent RP podpisał dokument ratyfikacyjny 31 grudnia 2001 r. i 15 lutego 2002 r. dokument ten został złożony u Sekretarza Generalnego ONZ w Nowym Jorku, pełniącego funkcję depozytariusza konwencji. Tekst konwencji opublikowano w maju 2003 r.²² i od tej chwili jest ona częścią krajowego porządku prawnego i może być bezpośrednio stosowana.

Transpozycja konwencji do polskiego porządku prawnego była możliwa na gruncie wielu źródeł prawa, wśród których należy przede wszystkim wymienić: ustawę Prawo ochrony środowiska z 27 kwietnia 2001 r., najnowszą ustawę o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie,

²⁰ Synthesis Report On The Status Of Implementation Of The Convention, ECE/MP.PP/2008/4, 21 May 2008.

²¹ Dz. U. Nr 89, poz. 970.

²² Dz. U. Nr 78 poz. 706.

udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko z 3 października 2008 r., ustawę o inspekcji ochrony środowiska z 20 lipca 1991 r., kodeks postępowania administracyjnego z 14 czerwca 1960 r., ustawę o dostępie do informacji publicznej z 6 września 2001 r. oraz ustawę o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie z 24 kwietnia 2003 r. Tak szeroki katalog źródeł implementujących przepisy konwencji tworzy sprawnie działający mechanizm, służący realizacji jej postanowień.

Implementacja przepisów konwencji dotyczących tzw. biernego (art. 4, na wniosek zainteresowanego) i czynnego prawa do informacji na temat środowiska (art. 5, rozpowszechnianie i gromadzenie takich informacji) opiera się – według raportu wdrożeniowego konwencji²³ – na wielotorowych działaniach, prowadzonych na szczeblu narodowym (np. powołanie Centrum Informacji o Środowisku, które prowadzi portal ekologiczny Ekoportal) i regionalnym, także we współpracy z innymi niż Ministerstwo Środowiska organami (np. Narodowa Strategia Edukacji Ekologicznej realizowana z Ministerstwem Edukacji, szkolenia e-learningowe, przygotowanie i druk podręczników, „zielone szkoły”, akcje promocyjno-edukacyjne itp.). Współpraca z organizacjami pożytku publicznego polega na zlecaniu im realizacji pewnych zadań, konsultowaniu projektów aktów normatywnych, tworzeniu wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym (np. zapewnienie udziału przedstawicieli organizacji pożytku publicznego w radach nadzorczych funduszy ochrony środowiska). Poza tym, według raportu, większość urzędów stworzyła dodatkowe stanowiska pracy lub zorganizowała punkty informacyjne, prowadzi wykazy danych, wyznaczyła dżury urzędników do przyjmowania skarg i wniosków, także w zakresie dostępu do informacji o środowisku. Ponadto urzędnicy biorą systematycznie udział w tematycznych szkoleniach²⁴. Natomiast podstawowym mechanizmem gromadzenia informacji o stanie środowiska są pomiary, oceny i prognozy, prowadzone w ramach systemu Państwowego Monitoringu Środowiska. Przez PMS zbierane są informacje o jakości środowiska, stanie zasobów, emisjach, wytwarzaniu i gospodarowaniu odpadami.

Implementacja postanowień drugiego filaru konwencji, a więc udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji w sprawach przedsięwzięć dotyczących środowiska (art. 7 i 8) przewidziana jest w RP, po pierwsze, przez stworzenie takich procedur podejmowania decyzji, które gwarantują udział każdego obywatela (otwarte dla każdego), po drugie, przez przyznanie szczególnych uprawnień tzw. „zainteresowanej społeczności” oraz reprezentację organizacji pożytku publicznego w kolejalnych organach doradczych lub stanowiących²⁵. I tak na podstawie ustawy prawo ochrony środowiska każdy może uczestniczyć w postępowaniach związanych z wykonywaniem

²³ Raport wdrożeniowy konwencji z Aarhus, arkusz certyfikacyjny, opracowany przez Ministra Środowiska w imieniu RP zgodnie z decyzją I/8, 2008, źródło: <www.mos.gov.pl>.

²⁴ Raport ..., s. 8.

²⁵ Ibidem, s. 14.

raportu oceny oddziaływania na środowisko, a przy wydawaniu decyzji lokalizacyjnej dla wszystkich inwestycji celu publicznego należy podać je do publicznej wiadomości w drodze obwieszczenia oraz w sposób zwyczajowo przyjęty. Umożliwia to każdemu obywatelowi udział w takim postępowaniu, np. w drodze składanych skarg lub petycji.

Obok uprawnień przysługujących każdemu, pewne specjalne uprawnienia przysługują „zainteresowanej społeczności”. W Polsce są to osoby fizyczne lub prawne, których interesów prawnych lub obowiązków dotyczy postępowanie i korzystają one ze statusu strony postępowania oraz organizacji pożytku publicznego, którym przysługuje status uczestnika „na prawach strony”. Prawo przewiduje powoływanie reprezentantów organizacji w skład organów doradczych, w tym pełniących funkcję doradczą w podejmowaniu decyzji regulacyjnych, dotyczących konkretnych przedsięwzięć. Obok udziału w podejmowaniu decyzji regulacyjnych, organizacje pożytku publicznego uczestniczą w podejmowaniu decyzji o finansowaniu takich przedsięwzięć i posiadają reprezentantów w składach organów stanowiących o przyznaniu pomocy publicznej²⁶. Ponadto na szczeblu centralnym regulamin prac rządu przewiduje konsultacje społeczne w toku przygotowywania wszelkich dokumentów rządowych, w tym projektów aktów normatywnych, zaś ustawy o samorządzie terytorialnym odpowiednio w województwie oraz w gminie przewidują możliwość prowadzenia konsultacji z mieszkańcami w sprawach ważnych dla danego terenu. Regulamin Sejmu umożliwia ponadto uczestnictwo reprezentantów organizacji pożytku publicznego w posiedzeniach komisji oraz podkomisji sejmowych rozpatrujących projekty ustawodawcze. Mogą oni zadawać pytania, zgłaszać uwagi, a nawet przedstawiać propozycje nowych rozwiązań prawnych²⁷.

W ramach trzeciego filaru konwencji prawo dostępu do wymiaru sprawiedliwości (art. 9) w sprawach dotyczących środowiska jest realizowane przede wszystkim w postępowaniu administracyjnym i postępowaniu sędowo-administracyjnym lub w postępowaniu cywilnym (stosowanym w przypadku zaskarżeń działań lub zaniechań osób prywatnych). Interesujące jest, że o ile obywatel w Polsce ma prawo uczestniczyć w postępowaniu dotyczącym wydania decyzji w sprawie dotyczącej środowiska, to prawo uruchomienia procedury odwoławczej według art. 9, ust. 2 konwencji przysługuje jedynie „zainteresowanej społeczności”, czyli osobom legitymującym się interesem prawnym w sprawie oraz organizacjom pożytku publicznego. Udział organizacji pożytku publicznego w postępowaniach na prawach strony i dostęp do procedury odwoławczej ograniczony jest do spraw, w których przewidziany jest udział społeczeństwa, a więc jest wyłączony w przypadku, gdy organ postanowi o rezygnacji z pełnej procedury (zrezygnuje z żądania raportu oceny oddziaływania na środowisko)²⁸. W stosunku

²⁶ *Ibidem*, op.cit., s. 15.

²⁷ *Ibidem*, op.cit., s. 20.

²⁸ *Ibidem*, op.cit., s. 26.

do działań lub zaniechań osób fizycznych przysługuje prawo do wszczęcia postępowania przed sądem cywilnym, prowadzonego na ogólnych zasadach prawa cywilnego. Postępowanie mogą rozpocząć osoby, których interes prawny został naruszony oraz organizacje pożytku publicznego działające w interesie społecznym.

5. Implementacja konwencji na Białorusi

Białoruś, tak jak Malta, Niemcy i Węgry, nie podpisała konwencji 25 czerwca 1998 r. w Aarhus podczas IV Paneuropejskiej Konferencji Ministrów Ochrony Środowiska. Konwencja ta została zatwierdzona dekretem Prezydenta Republiki Białorusi nr 726 z 14 listopada 1999 r. i stanowi część prawa krajowego²⁹.

Warto na wstępie zwrócić uwagę na to, iż środowisko jest przedmiotem ochrony na gruncie ustawy zasadniczej Republiki Białorusi z 15 marca 1994 r. Artykuł 46 Konstytucji Republiki Białorusi przyznaje każdemu człowiekowi prawo do czystego środowiska, a po stronie państwa ustanawia obowiązek sprawowania kontroli w zakresie racjonalnego korzystania z zasobów przyrody, obowiązek ochrony i polepszania warunków życia, a także poprawy stanu środowiska³⁰.

Postanowienia konwencji z Aarhus zostały implementowane m.in. w wielokrotnie nowelizowanej ustawie o ochronie środowiska z 26 listopada 1992 r.³¹, a także dzięki specjalnym dekretem Rady Ministrów³² oraz Ministerstwa Zasobów Naturalnych i Ochrony Środowiska³³. W wyniku nowelizacji z 17 lipca 2002 r. ustawa o ochronie środowiska została uzupełniona o zagadnienia „informacji środowiskowej” (art. 74). Rozdział XIII ustawy zawiera postanowienia dotyczące edukacji, szkoleń i badań naukowych w obszarze ochrony środowiska. Ponadto zagadnienia związane z edukacją środowiskową, dostępem społeczeństwa do informacji środowiskowej zawarte zostały w Narodowej Strategii na rzecz Rozwoju Gospodarczo-Społecznego obejmującej okres do 2020 r.³⁴, a 30 grudnia 2005 r. utworzono

²⁹ Zgodnie z ustawą o aktach normatywnych Republiki Białorusi postanowienia konwencji mają moc prawną Dekretu Prezydenta Republiki Białorusi i są wiążące dla wszystkich organów wykonawczych.

³⁰ Конституция Республики Беларусь 1994 года, źródło: <<http://www.president.gov.by/press10669.html>>, dostęp: 30.03.2009.

³¹ Закон Республики Беларусь с 26 ноября 1992 г. № 1982–XII Об охране окружающей среды, źródło: <<http://pravo.by/webnpa/text.asp?RN=v19201982>>, dostęp: 30.03.2009.

³² Dekret nr 1900 z 29.12.2001 dotyczący planowanych środków implementacji konwencji.

³³ Dekret nr 22 z 29.05.2003 określający listę zagadnień, które swym zakresem przedmiotowym powinna obejmować informacja środowiskowa, do której odwołuje się art. 74 ustawy o ochronie środowiska.

³⁴ Realizacja założeń strategii jest w tym zakresie wspierana przez Radę Koordynacyjną, specjalnie w tym celu powołaną przy Ministerstwie Oświaty w 2006 r., a także w ramach wielo-
poziomowego pięcioletniego programu kształcenia, edukacji środowiskowej i oświaty z 2008 r.

Aarhuskie Centrum Informacji Republiki Białorusi³⁵, które zajmuje się rozpowszechnianiem informacji środowiskowej w Internecie³⁶.

Stan zaawansowania implementacji konwencji z Aarhus przedstawiony został w raporcie wdrożeniowym z 2005 r., a następnie w raporcie z 2008 r., którego opracowanie poprzedzone było konsultacjami z m.in. z agencjami rządowymi, z ministerstwami (np. Ministerstwem Zasobów Naturalnych i Ochrony Środowiska, Ministerstwem Sprawiedliwości, Ministerstwem Edukacji, Ministerstwem Zdrowia), z instytutami naukowymi (np. Białoruską Narodową Akademią Nauk), a także z organizacjami pozarządowymi (np. Ekopravo czy Ekodom)³⁷.

Jako przeszkody w realizacji I filaru konwencji w raporcie wymienia się problemy natury organizacyjnej w zakresie tworzenia regionalnych centrów edukacji ekologicznej, których zadaniem jest udostępnianie i rozpowszechnianie informacji o środowisku. Ma to związek z tym, iż postanowienia konwencji są aktywnie realizowane na szczeblu centralnym (Ministerstwa Zasobów Naturalnych i Ochrony Środowiska), ale znacznie słabiej na poziomie regionalnym. Wskazuje się także, że organy administracji publicznej nie prowadzą odrębnej statystyki, dotyczącej wniosków obywateli w zakresie informacji środowiskowej, oraz że nie zarejestrowano skarg dotyczących nieudzielenia informacji środowiskowej³⁸. W raporcie wdrożeniowym z 2008 r. nie przedstawiono natomiast informacji w zakresie realizacji postanowień art. 5 konwencji.

W ramach II filaru konwencji z Aarhus krajowe przepisy na Białorusi, przewidujące raporty oddziaływania na środowisko, nie odpowiadają w pełnym zakresie wymogom art. 6 konwencji. Wprawdzie przewiduje się w ustawodawstwie Republiki Białorusi udział społeczeństwa w przyjmowa-

³⁵ Oficjalna strona Aarhuskiego Centrum Republiki Białorusi, źródło: <http://www.aarhusbel.com>, dostęp: 30.03.2009; Centrum utworzone zgodnie z rozporządzeniem Ministerstwa Zasobów Naturalnych i Ochrony Środowiska Republiki Białorusi nr 421 z dnia 30.12.2005 r. oraz funkcjonuje na bazie РУП «Бел НИЦ «Экология»; Ministerstwo zasobów naturalnych na swojej oficjalnej stronie również zawiera informacje dotyczące możliwości pozyskania informacji środowiskowej zgodnie z Konwencją z Aarhus, źródło: <http://minpriroda.by/ru/orxus/> dostęp: 30.03.2009.

³⁶ W raporcie wdrożeniowym z 2005 r. wskazywano, iż mimo dostatecznej wiedzy ekspertów z Ministerstwa Zasobów Naturalnych i Ochrony Środowiska z zakresu implementacji konwencji, problemy finansowe w istotnym stopniu ograniczają organizowanie regularnych spotkań i konsultacji na szczeblu regionalnym, w tym także publikowanie materiałów informacyjnych, poświęconych konwencji z Aarhus. W pewnym zakresie informacja środowiskowa jest dostępna na stronie Aarhuskiego Centrum Republiki Białorusi, gdzie wśród bieżącej informacji można znaleźć m.in. opis założeń budowy elektrowni atomowej w kontekście ochrony środowiska i realizacji postanowień konwencji z Aarhus.

³⁷ Białoruś korzystała z międzynarodowych programów, mających pomóc w implementacji konwencji z Aarhus. Jeden z takich specjalnych projektów finansowany był przez Duńską Agencję Ochrony Środowiska (DEPA) Ministerstwa Środowiska Królestwa Danii. Zob. Implementation Report z 8 kwietnia 2005, ECE/MP.PP/2005/18/Add.3, s. 2.

³⁸ W raporcie wdrożeniowym z 2005 r. wykazywano, że taki stan rzeczy ma związek z niewłaściwym, nieskutecznym informowaniem obywateli o możliwościach dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, Raport 2005..., s. 2.

niu planów i programów dotyczących środowiska, to wciąż brak jest odpowiednich procedur, które pozwoliłyby skutecznie realizować postanowienia art. 6, ust. 3, 4 oraz 8, w taki sposób, jak zostało to określone w art. 7 konwencji. Ponadto w aktach prawnych nie zostały przyjęte jasne kryteria, pozwalające na wskazanie podmiotów, które mogą uczestniczyć w przyjmowaniu planów i programów dotyczących środowiska³⁹.

Zgodnie z obowiązującym ustawodawstwem Republiki Białorusi brak jest obowiązku rozpowszechniania treści projektów aktów prawnych władz wykonawczych i w związku z tym nie przewiduje się konsultacji społecznych – ten obowiązek występuje jedynie w stosunku do projektów ustaw.

W Republice Białorusi brakuje określonych zasad i procedur dotyczących konsultacji społecznych, w związku z tym nie przewiduje się na poziomie lokalnym możliwości konsultacji z mieszkańcami w sprawach ważnych dla danego terenu. Brak jest również gwarancji uwzględnienia przez organy władzy publicznej wyników takich konsultacji społecznych.

W ramach III filaru nieliczne są na Białorusi, podobnie zresztą jak w Polsce, przykłady rozstrzygania sporów w zakresie środowiska w postępowaniu cywilnym (przypadki zaskarżeń działań lub zaniechań osób prywatnych), a prawie nie znajduje zastosowania postępowanie karne. Bardziej rozwinięta jest praktyka odwołań od decyzji administracyjnych, podlegających zaskarżaniu na drodze administracyjnej i sądowno-administracyjnej przez osoby legitymujące się interesem prawnym w sprawie, choć poważny problem stanowi tu nieprzestrzeganie niezawisłości organu rozpatrującego skargę⁴⁰.

Podsumowując, należy stwierdzić, że na Białorusi, mimo wielu pozytywnych działań i inicjatyw, obserwuje się istotne utrudnienia w realizacji „demokracji środowiskowej”. Dotyczy to przede wszystkim przeszkód na poziomie regionalnym, a większość decyzji administracyjnych w sprawach indywidualnych (np. decyzje o lokalizacji, pozwolenia budowlane czy emisyjne) podejmowanych jest właśnie przez organy terenowe (przedstawiciela rządu w terenie, ale nie samego ministra środowiska). Brakuje zatem realizacji założeń „demokracji środowiskowej” na poziomie jak najbliższym obywatelowi.

6. Implementacja konwencji z Aarhus na Ukrainie

Katastrofa w Czarnobylu w 1986 r., o której społeczeństwo ukraińskie nie zostało odpowiednio wcześniej poinformowane, mimo poważnych konsekwencji dla życia i zdrowia obywateli – spowodowała, że zaczęto powszechnie żądać zagwarantowania prawa do informacji, przez co zyskało ono rangę jednego z podstawowych praw⁴¹. Dlatego też Ukraina była jednym z pierw-

³⁹ Raport 2008..., s. 23.

⁴⁰ Ibidem, s. 28.

⁴¹ T.R. Zaharchenko, G. Goldenman, op. cit., s. 234.

szych państw byłego bloku wschodniego, w którym bardzo szybko uchwalono prawo o gromadzeniu i udostępnianiu informacji na temat środowiska.

Ukraina ratyfikowała konwencję z Aarhus 6 lipca 1999 r. Jest ona częścią porządku prawnego Ukrainy i może być stosowana bezpośrednio. Za implementację konwencji odpowiedzialne jest Ministerstwo Środowiska. Z Raportu wdrożeniowego Ukrainy⁴² z 2008 r. wynika, że już w 2002 r. wprowadzono poprawki do wielu aktów prawnych, które mają urzeczywistniać demokrację środowiskową, np. znowelizowano ustawę Prawo ochrony środowiska, ustawę o samorządzie lokalnym, ustawę o odpowiedzialności urzędników za nieudzielenie lub nieterminowe udzielenie informacji oraz ustawę o środowiskowym audycie państwowym. Niemniej jednak w Raporcie wskazuje się na liczne opóźnienia implementacji niektórych przepisów konwencji, ze względu na złożoną i niestabilną sytuację polityczną na Ukrainie. Częste zmiany składu rządu nie pozostawały bez wpływu na obsadę stanowiska ministra ochrony środowiska, a przez to także na politykę środowiskową. Stąd też realizacja strategii wdrożenia konwencji do porządku prawnego napotykała poważne trudności. W celu monitoringu stanu zaawansowania zgodności prawa ukraińskiego z konwencją, minister ochrony środowiska powołał specjalne Aarhuskie Centra Informacji, działające przy Państwowym Instytucie Środowiska na szczeblu centralnym i regionalnym. Mają one udzielać wskazówek na temat sposobów wdrażania konwencji. W tym zakresie pomocne są także liczne organizacje pozarządowe, które biorą udział w tworzeniu i rozwijaniu ekologicznych programów rządowych. Ponadto utworzone centra udzielają informacji na temat ochrony środowiska, edukują społeczeństwo w zakresie udziału w procedurach podejmowania decyzji dotyczących środowiska oraz organizują specjalne szkolenia. Poza tym każdego roku minister ochrony środowiska jest zobowiązany do opublikowania ogólnie dostępnego Raportu o stanie Środowiska na Ukrainie i ściśle współpracuje z Ministerstwem Edukacji, czego efektem jest wdrażanie od 2001 r. Planu Edukacji Środowiskowej i specjalnego programu na temat ekologii, przeznaczonego dla szkół.

Prawo ukraińskie zapewnia obywatelom i organizacjom pozarządowym udział w procedurach podejmowania decyzji dotyczących środowiska. W szczególności, gdy wymagany jest raport oceny oddziaływania na środowisko, taki udział jest obowiązkowy, a opinie społeczne są brane pod uwagę tak dalece, jak to możliwe.

Z Raportu jasno nie wynika, czy istnieje możliwość zaskarżenia decyzji organu administracji, dotyczącej środowiska. Mowa jest jedynie o prawie do informacji na temat orzeczeń sądowych dotyczących środowiska, chociaż na podstawie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego urzędnicy ponoszą odpowiedzialność za nieudzielenie informacji.

⁴² Implementation Report Submitted By Ukraine, ECE/MP.PP/IR/2008/UKR, 7 May 2008. Źródło: www.unece.org.

6. Implementacja konwencji z Aarhus na Węgrzech

Węgry podpisały konwencję z Aarhus 18 grudnia 1998 r. i dokonały jej ratyfikacji 3 lipca 2001 r. Według Raportu wdrożeniowego Węgier z 2008 r.⁴³, za implementację jej postanowień do krajowego porządku prawnego odpowiedzialne jest Ministerstwo Środowiska i Wody.

Prawo do informacji jest zagwarantowane w węgierskim kodeksie postępowania administracyjnego z 2004 r. i obejmuje uzyskiwanie informacji dotyczących środowiska. Przejawem realizacji tego prawa na szczeblu centralnym i regionalnym są tzw. Zielone Punkty, działające przy Ministerstwie Środowiska i Wody, które udzielają obywatelom pomocy w zakresie dostępu do informacji na temat środowiska. Działalność Zielonych Punktów wspomagają liczne organizacje pozarządowe, między innymi KÖTHÁLÓ, która jest rodzajem sieci pozarządowych organizacji ekologicznych. W Raporcie zapowiada się powołanie na Węgrzech Rzecznika Praw Obywatelskich ds. Środowiska, do którego kompetencji należeć będzie rozpatrywanie skarg z zakresu prawa do udziału w sprawach dotyczących środowiska. Ponadto Ministerstwo organizuje liczne warsztaty, szkolenia, wydaje publikacje oraz organizuje, przy współpracy z Ministerstwem Edukacji, sieć tzw. Zielonych Przedszkoli i Ekologicznych Szkół. Informacje o środowisku gromadzone są na Węgrzech w ramach Narodowego Systemu Informacji Środowiskowej, który złożony jest z 10 baz danych i działa pod nadzorem Ministerstwa. System dysponuje informacjami o jakości środowiska, stanie zasobów, emisjach, wytwarzaniu i gospodarowaniu odpadami.

Udział społeczeństwa w procedurach podejmowania decyzji, dotyczących środowiska, zagwarantowany jest w przypadku procedur z wydaniem raportu oceny oddziaływania na środowisko. Konsultacje społeczne są w tym przypadku obowiązkowe, jednak w Raporcie wskazuje się na istnienie praktycznych trudności z urzeczywistnieniem tego prawa. Urzędnicy czynią zadość wymogom formalnym konsultacji, ale opinia społeczeństwa często nie jest brana pod uwagę. Projekty aktów normatywnych, dotyczących środowiska, muszą być publikowane, a organizacje pozarządowe mają prawo wyrażenia opinii, które również są publikowane.

W sytuacji nieudzielenia informacji na temat środowiska, uprawnionym podmiotom przysługuje prawo do zaskarżenia decyzji odmownej. Takim prawem dysponują wszystkie podmioty, na których sytuację prawną wpływa decyzja organów, zajmujących się kwestiami środowiska.

⁴³ Implementation Report Submitted by Hungary, ECE/MP.PP/IR/2008/HUN, 3 June 2008, źródło: <www.unece.org>, s. 2.

9. Wnioski

Stan zaawansowania procesów wdrożeniowych konwencji z Aarhus jest w poszczególnych państwach na różnym poziomie. Doświadczenia z demokracją krajów Europy Zachodniej i standardy wypracowane tam przez lata często służą za punkt odniesienia państwom Europy Środkowej i Wschodniej. Te ostatnie wciąż uczą się funkcjonowania w nowym dla nich systemie demokratycznym i nierzadko borykają się z trudnościami, związanymi z koniecznością zmiany mentalności, nastawienia społeczeństwa i władzy do kwestii, które w państwach o ugruntowanej tradycji demokracji są naturalnym składnikiem szeroko rozumianej podmiotowości społeczeństwa. Dla przykładu prawo dostępu do informacji gromadzonych przez władzę publiczną w państwach byłego ZSRR nie istniało – zasadą była tajność. Społeczeństwa republik byłego ZSRR wychowywane i żyjące od lat w określonym systemie nie wyobrażały sobie, aby mogły domagać się określonych informacji, a tym bardziej podejmować decyzje środowiskowe, dotąd zastrzeżone dla organów władzy publicznej. Można stwierdzić, że łatwiej jest realizować założenia demokracji środowiskowej w państwach, w których zagwarantowane są podstawowe prawa i wolności człowieka, w których aktywne społeczeństwo obywatelskie czynnie angażuje się w rozwiązywanie spraw publicznych. Przykład państw byłego bloku komunistycznego ukazuje jednak, że wzmożone dążenie do demokracji może pozytywnie wpłynąć na implementację międzynarodowych zobowiązań w dziedzinie środowiska. Jak wskazuje Jerzry Jendrośka, w konwencji z Aarhus „nie chodzi o to, by Wschód dogonił Zachód w osiągnięciu pewnych standardów uspołeczniania ochrony środowiska, lecz o to, by wszyscy osiągnęli tu odpowiedni, jednolity standard”⁴⁴.

W Europie Środkowej i Wschodniej regulacje prawne implementujące pierwszy filar konwencji, są na wysokim poziomie, chociaż w niektórych państwach pojawiają się problemy z ich realizacją zupełnie innej niż prawna natury. T.R. Zaharchenko i G. Goldenman wskazują, że jedna z trudności wiąże się z nawykami urzędników jeszcze z poprzedniej epoki. Z jednej strony chętnie udzielają oni informacji, ale z drugiej dążą do zachowania kontroli nad ich rozpowszechnianiem⁴⁵. Kolejna trudność dotyczy dostępu do informacji gromadzonych przez inne organy państwa, niż Ministerstwa

⁴⁴ J. Jendrośka, *Konwencja z Aarhus, geneza, status i kierunki rozwoju*, Wrocław 2002, <http://cpe.eko.org.pl/aarhus.html>.

⁴⁵ Mentalność urzędników państw byłego ZSRR obrazuje przykład pracowników Ministerstwa Środowiska Białorusi, którzy w 2001 r. zobowiązali ośrodek badawczy do przeprowadzenia sondażu wśród obywateli na temat informacji, jakie chcieliby oni uzyskać na temat środowiska. Chodziło o wcześniejsze przygotowanie odpowiedniego pakietu danych na wypadek ewentualnych kłopotliwych pytań ze strony społeczeństwa. Zob. T.R. Zaharchenko, G. Goldenman, op. cit., s. 237.

Środowiska, do których te ostatnie nie mają dostępu i w konsekwencji również obywatele nie mogą ich uzyskać⁴⁶.

Implementacja drugiego filaru konwencji w państwach byłego bloku wschodniego również wymagała pokonania istotnych barier. Najważniejsza przeszkoda wiązała się z faktem, że społeczeństwa tych państw przez lata nie były angażowane w procesy podejmowania decyzji, nie tylko tych dotyczących środowiska. Transformacja ustrojowa spowodowała konieczność edukowania obywateli na temat metod prowadzenia dialogu z władzami oraz sposobów oddziaływania na procedury decyzyjne (stąd nawet podręczniki, skrypty i ulotki na ten temat są rozpowszechniane w państwach byłego ZSRR)⁴⁷. Skuteczna edukacja środowiskowa w dużej mierze warunkuje korzystanie przez obywateli z przysługujących im praw.

Trzeci filar konwencji wymaga funkcjonowania sprawnego systemu wymiaru sprawiedliwości, który w wielu państwach byłego bloku wschodniego wciąż nie jest w pełni zreformowany. Można wskazać kilka głośnych spraw, wniesionych przez organizacje pozarządowe przeciwko władzom, na podstawie przepisów implementujących konwencję z Aarhus (np. Ecojuris Institute przeciwko Rosji w 1997 r., Ecopravo przeciwko Ukrainie w 1997 r., Law and Environment Eurasia Partnership przeciwko Kazachstanowi w 1999 r.).

Jakkolwiek w państwach Europy Środkowej i Wschodniej wciąż widoczne są trudności ze stworzeniem jasnych kryteriów udziału społecznego w procedurach podejmowania decyzji dotyczących środowiska, to konwencja z Aarhus stanowi jeden z instrumentów, służących przełamywaniu monopolu władzy.

Realizacja standardów demokracji środowiskowej wpływa nie tylko na organy władzy państwowej, które dokonują implementacji konwencji na gruncie formalnym, ale także przyczynia się do zmiany światopoglądu obywateli i postrzegania przez nich własnego statusu oraz przysługujących im praw, ugruntowując poczucie podmiotowości. Udział społeczeństwa w podejmowaniu decyzji wpływa również na umacnianie odpowiedzialności za stan środowiska. Wreszcie realizacja demokracji środowiskowej sprawia, że w społeczeństwie rozwijają się poczucie wspólnoty i przynależności⁴⁸. Dzięki temu łatwiej jest pogodzić często sprzeczne interesy i kształtować właściwe postawy ludzkie. Społeczeństwo powinno postrzegać środowisko jako *bonum commune* (wspólne dobro), a nie tylko w kategoriach *res commune*. Powinno także uświadamiać sobie związek podstawowych praw i wolności człowieka z ochroną środowiska.

⁴⁶ Np. informacje o wysokości zagrożenia, wynikającego z poziomu radioaktywności po katastrofie w Czarnobylu, były gromadzone przez dowództwo wojskowe.

⁴⁷ Na temat edukacji środowiskowej zob. W. Lenart, *Edukacja środowiskowa wyzwaniem międzynarodowym*, w: *Edukacja środowiskowa społeczności lokalnych w Polsce i w innych krajach Unii Europejskiej*, red. L. Tuszyńska, Warszawa 2005, s. 9–21.

⁴⁸ Por. L. Santoro, *La convenzione di Aarhus, un contributo democratico all'ambiente*, www.dirittoambiente.com.

Poziom zagrożeń środowiska, w tym szczególnie skutki zmian klimatycznych, stanowi współcześnie bezprecedensowe wyzwanie, jakie stoi przed całą społecznością międzynarodową⁴⁹. Aby temu sprostać, potrzebne są głębokie przeobrażenia w świadomości i mentalności ludzkiej, wyrównanie dysproporcji rozwojowych w poszczególnych częściach świata, a także powszechna realizacja – jakkolwiek dosyć idealistycznej – koncepcji zrównoważonego rozwoju. Pomocne, czy też wręcz niezbędne w tym zakresie jest umacnianie wzajemnych powiązań praw człowieka z prawem ochrony środowiska. Społeczność międzynarodowa, zajmująca się prawami człowieka, powinna – bez względu na region świata – bardziej angażować się na rzecz ochrony środowiska, zaś działania na szczeblu krajowym i międzynarodowym na rzecz środowiska muszą kierować się względami ochrony prawa człowieka, w tym także praw przyszłych pokoleń. Konieczna jest przy tym ewolucja instytucji i aktów prawnych, tak aby odpowiadały one zmieniającym się wymogom⁵⁰.

Tak długo jak człowiek, wykorzystując katalog przysługujących mu praw i wolności, będzie aktywnie i w słusznym celu czynić użytek z założeń „demokracji środowiskowej”, z pożytkiem dla środowiska, korzystać z tego będzie cała społeczność.

THE ENVIRONMENTAL DEMOCRACY IN SELECTED COUNTRIES OF CENTRAL AND EASTERN EUROPE IN THE CONTEXT OF IMPLEMENTATION OF AARHUS CONVENTION

Key words: environmental democracy, protection of environment, human rights, Aarhus convention, implementation of Aarhus convention, access to information, public participation in decision-making.

Summary

The purpose of the article is to examine the linkage between human rights, democracy and protection of environment. Clean environment is an important condition for all life processes, so it influences also the realization of human rights and fundamental freedoms. On the other hand the guarantees of human rights can also provide the effective protection of environment. So it is worth analyzing in which way the democracy influences the protection of environment. Can the democracy increase the level of environmental protection, or maybe the high level of environmental protection strengthen the democracy? One of the most important treaties which directly pertain to the environment and democracy is the Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters, signed in Aarhus on 25 June 1998. The article analyzes the status of the implementation process in some Central and Eastern European countries, which on their way to democracy often had to overpass many political

⁴⁹ Warunkiem skutecznego działania instytucji międzynarodowych w dziedzinie ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju jest sprawne zarządzanie środowiskiem na szczeblu lokalnym i państwowym.

⁵⁰ Zob. International Council on Human Rights Policy (ICHRP), *Problem klimatu a prawa człowieka*, Oxfam Briefing Paper, październik 2008.

and economical reforms, and at the same time were obliged to provide high standards of environmental protection. The Aarhus Convention makes a potentially powerful statement on the importance of the public participation in decision-making process and in this way it influences the level of public sense of responsibility for the state of environment. However, the burden of implementing its provisions falls to national and local governments, citizens are also deeply involved in this process. The Convention changes the status of a person in front of the government in all environment related cases. It is especially important in post-soviet countries, where citizens had to learn democracy after the political transformation. High level of public participation help to develop right attitude towards problems and to solve conflicts. The societies should understand the environment as common good, not only in *res commune* categories, and be aware of the linkage between fundamental human rights and the protection of environment.