



Janina Ciechanowicz-McLean

Uniwersytet Gdański

prajcm@ug.edu.pl

ZASADY GLOBALNEGO PRAWA ŚRODOWISKA

1. Charakterystyka globalnego prawa środowiska

Przedstawiając główne zagadnienia globalnego prawa środowiska, należy wskazać na proces globalizacji, który w XXI w. stał się głównym motorem rozwoju społeczeństwa i współczesnej gospodarki światowej. Już w XX w. wskazywano na objawy niszczenia środowiska, które przybrały na sile wraz z zaawansowanym rozwojem techniki oraz znaczącym przyrostem demograficznym. Wprowadzone i masowo stosowane techniki nasiliły negatywny wpływ produkcji na otaczające środowisko. Wojny światowe i konflikty regionalne również przyczyniły się do degradacji środowiska poprzez jego fizyczne zniszczenie oraz nadmierną eksploatację bogactw naturalnych. Dodatkowo tempo rozwoju przemysłu i rozpowszechnienie chemizacji rolnictwa przyczyniły się do pogorszenia jakości wód i gleb oraz spotęgowały skutki efektu cieplarnianego, wywołując zmiany klimatu.

Na tym tle pojawiło się pojęcie globalnych problemów środowiskowych¹. Aby zaradzić tym problemom, została zaktywizowana współpraca międzynarodowa w dziedzinie ochrony środowiska szczególnie w ramach systemu Organizacji Narodów Zjednoczonych.

We współczesnym świecie, w tym również w Europie, obok poszanowania różnorodności kultur i języków powszechne jest również poszanowanie i ochrona wspólnego dobra, jakim jest środowisko. Potrzeba ochrony środowiska

¹ Charakterystykę i klasyfikację globalnych problemów środowiska przedstawiła M. Król, *Ochrona środowiska jako problem globalny* [w:] *Administracja a środowisko. Prace dedykowane prof. zw. dr hab. Markowi Górskiemu z okazji 45-lecia pracy naukowej*, red. P. Korzeniowski, A. Barczak, „Rozprawy i Studia. Uniwersytet Szczeciński” 2016, t. 1021, s. 475–493.

została wraz z instrumentami ekonomicznymi planowania i rozwoju gospodarczego włączona do treści wielu aktów prawnych.

Oto przykłady kilku z ponad kilkudziesięciu najważniejszych międzynarodowych konwencji z zakresu ochrony środowiska o globalnym charakterze i zasięgu:

- konwencja o prawie morza z 1982 r.,
- konwencja o różnorodności biologicznej z 1992 r.,
- konwencja waszyngtońska o ochronie gatunków zagrożonych wyginięciem – CITES z 1973 r.,
- konwencja wiedeńska o ochronie warstwy ozonowej z 1985 r.,
- konwencja genewska w sprawie transgranicznego zanieczyszczenia powietrza na dalekie odległości z 1979 r.,
- konwencja helsińska o ochronie i użytkowaniu cieków transgranicznych i jezior międzynarodowych z 1992 r.,
- konwencja bazylejska o kontroli transgranicznego przemieszczania i usuwania odpadów niebezpiecznych 1989 r.,
- konwencja z Espoo o ocenach oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym z 1981 r.,
- konwencja helsińska w sprawie transgranicznych skutków awarii przemysłowych z 1992 r.,
- konwencja z Aarhus o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących ochrony środowiska z 1998 r.,
- konwencja ramsarska o obszarach wodno-błotnych mających znaczenie międzynarodowe, zwłaszcza jako środowisko życiowe ptactwa wodnego z 1971 r.,
- konwencja bazylejska o kontroli transgranicznego przemieszczania i usuwania odpadów niebezpiecznych z 1989 r.

Konwencje o zasięgu globalnym charakteryzują się co najmniej jedną z dwóch cech. Pierwszą z nich jest bardzo duża liczba ich ratyfikacji, często ponad sto, co w efekcie powoduje, że wiele państw przepisy konwencji implementuje do swoich krajowych porządków prawnych. Dzięki temu zabiegowi ponad znacząca liczba państw stanowiąca większość państw systemu ONZ stanowi i przestrzega prawa środowiskowego o zasięgu światowym, dotyczących ochrony środowiska morskiego, ochrony bioróżnorodności, zakazu przemieszczania odpadów, ochrony przed zmianami klimatu i innych elementów środowiska.

Drugą cechą wyróżniającą konwencje o charakterze globalnym jest ich szeroki zakres przedmiotowy, który obejmuje: bądź środowisko jako całość, bądź wybrane elementy środowiska, czy też pewne powszechnie występujące ekosystemy i gatunki. Większość powyżej wymienionych konwencji może służyć jako przykłady wielostronnych konwencji środowiskowych, tzw. Multilateral

Environment Agreements – MEA, gdyż spełniają one oba wymienione kryteria i przez ten fakt możemy je umiejscowić w badanym zbiorze – globalne prawo środowiska.

Fundamentalną zasadą, na której opiera się porządek prawny i funkcjonowanie globalnego prawa środowiska jest zasada zrównoważonego rozwoju.

Jako cel główny globalnego prawa środowiska określam budowę międzynarodowego bezpieczeństwa ekologicznego dla obecnych i przyszłych pokoleń według zasad znanych międzynarodowemu prawu środowiska². Zasady te są znane w doktrynie i orzecznictwie od wielu lat, ale obecnie są weryfikowane przez nowy projekt zasad zawartych w Globalnym Pakcie na rzecz Środowiska. Projekt ten jest wynikiem prac grupy 100 ekspertów z całego świata, koordynowanej przez Klub Prawników francuskiej Rady Konstytucyjnej, który został ogłoszony na Sorbonie w dniu 24 czerwca 2017 r. Jednym z ważnych celów Paktu jest wzmocnienie efektywności zasad prawa ochrony środowiska przez zmianę ich statusu z zasad *soft law* na zasady *hard law* w drodze przyjęcia wielostronnego traktatu międzynarodowego³. W związku z tym planuje się, że Paktowi powinien towarzyszyć mechanizm kontrolny w postaci komitetu monitorującego, aby zapewnił skuteczność jego przepisów.

Jako wartość aksjologiczną globalnego prawa środowiska uważam poszanowanie prawa człowieka do środowiska, ochronę ludności tubylczej, sprawiedliwość międzypokoleniową i wewnątrzpokoleniową oraz sprawiedliwość środowiskową – *environmental justice*. W tekście preambuły do Paktu wymieniono powody, dla których ten dokument powstał. Podkreśla się tam rosnące zagrożenia dla środowiska, np. utratę bioróżnorodności i konieczność zareagowania na to na szczeblu globalnym. Tamże powołano się na kilka ważnych aktów *soft law* z zakresu środowiska, dodając ponadto Ramową Konwencję Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu z 1992 r. oraz Porozumienie paryskie z 2015 r. Jako cel fundamentalny Paktu wyraźnie wskazano unifikację zasad prawa środowiska.

2. Geneza globalnego prawa środowiska

Początkowo pojęcie ochrony środowiska było ograniczone tylko do ochrony przyrody i ochrony środowiska naturalnego otaczającego człowieka, a dopiero z czasem uległo rozszerzeniu. Objęło nie tylko glebę, wodę i powietrze,

² O globalnym wymiarze bezpieczeństwa ekologicznego pisze m.in. M. Nyka, *Instrumenty ograniczania wpływu handlu na środowisko. Studium z prawa międzynarodowego*, Warszawa 2018, s. 112 i nn.

³ www.pactenvironment.org. Projekt Paktu: *Global-Pact-for-the-Environment-project-24-June-2017* www.ucbs.uw.edu.pl (pdf) [dostęp: 7.08.2018].

ale również planowanie przestrzenne, odpady, gospodarkę surowcami, rolnictwo, budownictwo i inne dziedziny życia człowieka i eksploracji przestrzeni kosmicznej. Jak pisze Genowefa Grabowska: „Ochrona środowiska oznacza zespół takich działań i zachowań jednostek, organów i państw, które zmierzają do zapewnienia obecnym i przyszłym pokoleniom korzystnych warunków życia i realizację ich prawa do korzystania z zasobów środowiska i zachowania jego wartości, a zwłaszcza zachowanie lub przywrócenie równowagi przyrodniczej”⁴.

Ochroną powinny być objęte wszystkie elementy środowiska, to znaczy powierzchnia ziemi, łącznie z glebą, kopalinami, wodami, fauną, florą, krajobrazem i klimatem, walory estetyczne środowiska, indywidualnie i we wzajemnym oddziaływaniu. W celu zapobiegania i przeciwdziałania niekorzystnym wpływom są podejmowane działania na rzecz ochrony przed hałasem i wibracjami, odpadami, promieniowaniem, substancjami chemicznymi, organizmami genetycznie zmodyfikowanymi oraz przed nadzwyczajnymi zagrożeniami wywołanymi siłami przyrody, działalnością inwestycyjną, produkcyjną lub techniczną. Stopniowo zaczęły powstawać normy i zasady prawne określające zachowanie zarówno jednostek, jak i państw wobec środowiska, co doprowadziło w konsekwencji do wyodrębnienia się nowego działu prawa – prawa ochrony środowiska, nazywanego zamiennie prawem środowiska, które może być prawem krajowym – wewnętrznym albo międzynarodowym. Środowisko jako dobro wspólne niestety przegrywa najczęściej z indywidualnym prawem własności i swobodą działalności gospodarczej. Ochrona środowiska najczęściej ujmowana jest jako obowiązek państwa, a nie prawo podmiotowe. O mankamentach współczesnego prawa środowiska pisze Marcin. Stoczkiewicz w Raporcie ClientEarth i wymienia następujące kwestie:

1. niska skuteczność instytucjonalnych rzeczników środowiska jako dobra wspólnego,
2. ograniczone uprawnienia proceduralne społeczeństwa,
3. dwuznaczna rola administracji, na której spoczywa główny ciężar ochrony środowiska, a która nierzadko prowadzi do jego zanieczyszczenia przy realizacji innych celów publicznych,
4. niska efektywność wdrażania prawa środowiskowego⁵.

Prawo środowiska postrzegane jest jako szybko rozwijający się zespół norm regulujących prawa i obowiązki podmiotów (państw, organizacji, jednostek) w zakresie wykorzystania ochrony środowiska przez nie same, ich organy lub inne jednostki działające w ich imieniu lub z ich upoważnienia. Rozwój tego

⁴ G. Grabowska, *Europejskie prawo środowiska*, Warszawa 2001, s. 21; A. Jakubowska, *Ochrona środowiska – aspekty prawne zagadnienia*, „Mazowsze. Studia Regionalne” 2008, nr 1, s. 110–115. Historia prawa ochrony środowiska została przedstawiona m.in. w: E. Hey, *Advanced Introduction to International Environmental Law*, Cheltenham 2016, s. 1–8.

⁵ Raport ClientEarth, www.pl.clientearth.org/ [dostęp:17.07.2018].

prawa jest widoczny na płaszczyźnie zarówno wewnętrznej, regionalnej, jak i międzynarodowej.

Jeśli chodzi o płaszczyznę międzynarodową, to rozwój prawa środowiska zapoczątkowały pojedyncze państwa, które podejmowały indywidualne działania zmierzające do utrzymania podległych terytoriów lub ich części w należyтым, przyjaznym człowiekowi stanie. Przykładem tego może być Anglia, która z mocy prawa chroniła krajobraz, ptaki czy lasy tropikalne nie tylko na swoim terytorium, ale również podległych jej kolonii. Z czasem, gdy państwa uświadomiły sobie, że ich granice nie stanowią wystarczających barier przed zanieczyszczeniami, sięgnęły po umowy międzynarodowe, przy pomocy których regulowały lub rozwiązywały wspólne, często graniczne problemy. Jako przykład można tu wskazać Umowę wielostronną w sprawie ochrony łośia w dorzeczu Renu z 1886 r. podpisaną przez Niemcy, Luksemburg, Holandię i Szwajcarię.

Następny trzeci etap rozwoju prawa środowiska to już najwyższej zorganizowany stopień ochrony środowiska, regionalnej i międzynarodowej, charakteryzujący się zwoływaniem w tym celu konferencji, instytucji i organizacji międzynarodowych. Przykładem, który zapoczątkował tę formę prawa środowiska, jest Konferencja Narodów Zjednoczonych w sprawie środowiska człowieka, która odbyła się w Sztokholmie 5–16 czerwca 1972 r., gdzie uchwalono deklarację zawierającą 26 zasad międzynarodowej ochrony środowiska. Dwadzieścia lat później w 1992 r. na kolejnej ważnej Konferencji Narodów Zjednoczonych „Środowisko i rozwój” w Rio de Janeiro, uchwalono kolejną deklarację zawierającą 27 zasad dotyczących ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju. Te dwa akty zapoczątkowały i wytyczyły kierunek rozwoju i etapy międzynarodowego prawa środowiska.

O nowym globalnym porozumieniu środowiskowym, które wypełniłoby luki w międzynarodowym prawie środowiska, wyraźnie mówi się od 2017 r., po konferencji 24 czerwca 2017 r. we Francji, a następnie przedstawieniu tego tematu w dniach 18–20 września 2017 r. na 72. Sesji Zgromadzenia Ogólnego ONZ w Nowym Jorku. Projekt ten ma na celu wzmocnienie skuteczności, efektywności i egzekwowalności międzynarodowego prawa środowiska. Jego dotychczasowy rozwój był w znacznym stopniu oparty na miękkim prawie – *soft law*, czego dobitnym przykładem są takie dokumenty międzynarodowe:

- deklaracja sztokholmska z 1972 r.,
- deklaracja z Rio de Janeiro 1992 r.,
- Światowa Karta Ochrony Przyrody przyjęta przez ZO ONZ w 1982 r.,
- deklaracja z New Delhi w sprawie zasad prawa międzynarodowego dotyczącego zrównoważonego rozwoju przyjęta przez Stowarzyszenie Prawa Międzynarodowego w 2002 r.,
- Międzynarodowy Pakt na rzecz Środowiska i Rozwoju, projekt zaproponowany przez Międzynarodową Unię Ochrony Przyrody – IUCN z 2015 r.,

- dokument przyjęty przez ZO ONZ z 25 września 2015 r. pt: *Cele zrównoważonego rozwoju*.

Projekt Globalnego Paktu na rzecz Środowiska uwzględnia rezultaty wielu poprzednich działań z zakresu prawa i polityki ochrony środowiska i uważany jest za zwieńczenie dotychczasowych wysiłków społeczności międzynarodowej w tym przedmiocie. Ambitne plany dotyczące przyszłej umowy międzynarodowej zakładają, że zostaną w niej zebrane i zharmonizowane dotychczasowe ustalenia międzynarodowego prawa środowiska. Pakt ma w zamierzeniu doprowadzić jego autorów do kodyfikacji zasad międzynarodowego prawa ochrony środowiska, co może być pierwszym krokiem w stronę globalizacji standardów ochronnych w tej dziedzinie życia.

3. Powstanie i treść Globalnego Paktu na rzecz Środowiska

Zgromadzenie Ogólne ONZ powołało do życia grupę roboczą o charakterze otwartym. Jej celem będzie określenie luk w prawie ochrony środowiska, które po zidentyfikowaniu miałyby być usunięte w Globalnym Pakcie na rzecz Środowiska (dalej: Pakt) – taka jest nazwa robocza tego dokumentu. Podstawą negocjacji dla stworzenia nowego porozumienia jest wyżej wymieniony projekt Globalnego Paktu na rzecz Środowiska, który stanął na porządku dziennym 72. Sesji Zgromadzenia Ogólnego Organizacji Narodów Zjednoczonych w dniu 18 września 2017 r. Inicjatywa ta jest krokiem w kierunku wzmocnienia spójności oraz integracji zbioru istniejących wielkiej ilości porozumień międzynarodowych i aktów *soft law* w zakresie środowiska. Cały system NZ, społeczność międzynarodowa, sektor prywatny i akademicy, i organizacje pozarządowe powinny się włączyć w tę ambitną inicjatywę. Polska również ją poparła.

Dokument ten składa się z 26 artykułów, z których 21 zawiera najważniejsze zasady prawa środowiska. Podkreślono w nim dwie ważne zasady, można by rzec metazasady: integracji oraz zrównoważonego rozwoju. W projekcie Paktu znalazły się również inne zasady: zasada zanieczyszczający płaci, udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji środowiskowych i dostępu do informacji o środowisku. Istnienie tych zasad obecnie nie budzi wątpliwości, ponieważ są one artykułowane w wielu regionalnych i sektorowych umowach z zakresu ochrony środowiska. Jednak dotychczas w pełnej formie nie udało się zawrzeć tych i innych zasad w akcie tak wysokiej rangi- umowy o zasięgu globalnym, który byłby prawnie wiążący i zobowiązujący.

Pakt powinien pełnić taką rolę dla środowiska, jaką dla praw człowieka pełni Powszechna Deklaracja Praw Człowieka. Kodyfikacja i ujednoczenie podstawowych zasad międzynarodowego prawa środowiska będzie podstawą globalnego procesu zarządzania środowiskiem. Zakłada się, że ekologicznie czyste

środowisko ma być uniwersalną wartością i prawem, którego bronić będą sądy na szczeblu lokalnym, krajowym i międzynarodowym. Ma także dać obywatelom instrumenty do sprawowania kontroli nad polityką ochrony środowiska.

Do projektu Paktu została załączona biała księga *Ku Globalnemu Paktowi dla Środowiska*⁶. Tak zwane białe księgi są dokumentami, które towarzyszą działaniom prawotwórczym różnych zaangażowanych i zainteresowanych podmiotów, wyjaśniając powody podjęcia inicjatywy prawotwórczej w danej przestrzeni prawnej, jak też jej generalne cele. Białe księgi pozwalają poznać również tok rozumowania autorów projektu aktu prawnego i *ratio legis* dla przyjęcia określonej treści i formy danego dokumentu. Dla projektu Paktu biała księga jest jednocześnie komentarzem do przepisów, które na etapie projektu mają jeszcze charakter otwarty.

Zdaniem twórców projektu Paktu na rzecz Środowiska proponowany katalog zasad prawnie wiążących powinien skutecznie uzupełnić luki w systemowym podejściu do prawa środowiska. Włączenie zasad międzynarodowego prawa środowiska do prawnie wiążącego porozumienia o powszechnym zasięgu powinno przyczynić się do zapewnienia ich bezpośredniej skuteczności, oczywiście w zależności od tego, jak prawo międzynarodowe jest wprowadzone do prawa krajowego i tam implementowane. Sądy krajowe są najlepszym miejscem, w którym orzeczenia będą uwzględniały krajową specyfikę w ustalaniu znaczenia ogólnych zasad zawartych w Pakcie, orzekając w sprawach dotyczących zgodności zachowań państwa z tymi zasadami. Sędziowie skonfrontowani z problemem odnoszącym się do przepisów Paktu będą musieli precyzyjnie ustalić zawartość danego przepisu, wyjaśnić pojęcia i dokonywać ich subsumpcji do danych okoliczności.

4. Zasady prawa środowiska zawarte w Globalnym Pakcie na rzecz Środowiska

Zasady prawa środowiska wymienione są w artykułach od 1. do 21. wśród 26 artykułów projektu Paktu. Głównym punktem odniesienia twórców tych zasad jest deklaracja z Rio de Janeiro, przyjęta w trakcie Szczytu Ziemi w 1992 r., ponieważ zawarte w niej przepisy stanowią już zaakceptowany przez społeczność

⁶ Omówienie Białej Księgi i Paktu przedstawiła M.M. Kenig-Witkowska w Raporcie ClientEarth, s. 12 i nn. Zasady międzynarodowego prawa środowiska omówione zostały w: M.M. Kenig-Witkowska, *Międzynarodowe prawo środowiska. Wybrane zagadnienia systemowe*, Warszawa 2011, s. 53–75; J. Ciechanowicz-McLean, *Międzynarodowe prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2001, s. 22–37; M. Nyka [w:] J. Ciechanowicz-McLean, M. Nyka, *Environmental Law*, Gdańsk–Warszawa 2016, s. 63–123.

międzynarodową katalog zasad o uznanej pozycji normatywnej, potwierdzonej ich obecnością w wielu aktach prawa pozytywnego i zwyczajowego.

W projekcie Globalnego Paktu na rzecz Środowiska wymieniono następujące zasady:

- prawo do życia w ekologicznie odpowiednim środowisku (art. 1),
- ochrona środowiska jako *ius cogens* (art. 2),
- integracja i zrównoważony rozwój (art. 3),
- sprawiedliwość międzypokoleniowa (art. 4),
- zapobieganie i prewencja (art. 5),
- ostrożność i przezorność (art. 6),
- szkoda w środowisku (art. 7),
- zanieczyszczający płaci (art. 8),
- dostęp do informacji (art. 9),
- udział społeczny (art. 10),
- dostęp do sprawiedliwości w sprawach ochrony środowiska (art. 11),
- edukacja ekologiczna (art. 12),
- badania i innowacyjność dla środowiska (art. 13),
- rola podmiotów pozapaństwowych w ochronie środowiska (art. 14),
- skuteczność norm dotyczących środowiska (art. 15),
- zdolność do zachowania ekosystemów (art. 16),
- nieregresywne podejście do istniejącego poziomu ochrony środowiska (art. 17),
- współpraca w zakresie spraw środowiskowych (art. 18),
- konflikty zbrojne (art. 19),
- zróżnicowanie państw (art. 20),
- monitorowanie wdrażania Globalnego Paktu na rzecz Środowiska (art. 21).

Za najważniejsze zasady uważane są dwa przepisy projektu Paktu na rzecz Środowiska zawarte w dwóch pierwszych artykułach: prawo do życia w ekologicznie odpowiednim środowisku i obowiązek dbania o środowisko. Te przepisy tworzą podstawę dla wymienionych innych zasad w Pakcie zawierających szereg praw i obowiązków o wymiarze horyzontalnym. Tworzą one bazę dla uznania, że projekt Paktu daje podstawy dla kodyfikacji prawa do środowiska jako trzeciej generacji praw człowieka. Jak wspomniałam, większość przepisów Paktu stanowią zasady, które już znajdują potwierdzenie w wielu przepisach powszechnego prawa międzynarodowego, jak np. zasady zrównoważonego rozwoju, sprawiedliwości międzypokoleniowej, prewencji i przezorności, zanieczyszczający płaci, dostępu do informacji, dostępu do wymiaru sprawiedliwości, społecznego udziału w ochronie środowiska. W Pakcie zawarto również zasady, które są mniej rozpoznawalne w prawie międzynarodowym i w związku z tym ich wyartykułowanie może przyczynić się do postępowego rozwoju tego prawa.

W niniejszym artykule z uwagi na jego skromne ramy zostaną przedstawione bliżej tylko dwie pierwsze zasady, ale dla całego Paktu: prawo do środowiska jako prawo człowieka oraz obowiązek dbania o środowisko jako *ius cogens*.

5. Prawo do środowiska jako prawo człowieka trzeciej generacji

Profesor Krzysztof Drzewicki jako pierwszy w polskiej literaturze prawniczej przedstawił i omówił trzecią generację praw człowieka⁷. Wskazał on, że od wielu lat w społeczności międzynarodowej funkcjonują tzw. prawa człowieka, czyli powszechne, fundamentalne prawa przysługujące wszystkim ludziom bez względu na czas, miejsce, narodowość, pochodzenie, status społeczny, religię, rasę i kolor skóry. Wartości chronione normami praw człowieka są wspólne dla całej ludzkości, niezależnie od podziałów i różnic kulturowych, politycznych, religijnych i pozostałych.

Katalog tych szczególnych praw, potwierdzonych licznymi traktatami wielostronnymi i regionalnymi, stopniowo się rozszerza i jest przedmiotem regulacji zarówno prawa międzynarodowego, jak i prawa wewnętrznego. We wstępie do Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka uchwalonej w 1948 r. przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych prawa człowieka zostały scharakteryzowane jako wspólny najwyższy cel wszystkich ludzi i wszystkich narodów.

Uznane prawa człowieka można sklasyfikować jako tzw. generacje, na podstawie wspólnych cech, jakimi odznaczają się pewne ich zbiory. Obecnie można wyróżnić trzy generacje praw człowieka:

Pierwsza generacja praw człowieka obejmuje prawa i wolności polityczne oraz wolności osobiste, czyli tzw. klasyczne prawa człowieka.

Druga generacja praw człowieka obejmuje prawa gospodarcze, społeczne, kulturalno-oświatowe, czyli tzw. prawa społeczne albo socjalne.

Trzecia generacja obejmuje prawa solidarności, których skuteczna realizacja wymaga wspólnych i solidarnych wysiłków wszystkich uczestników współczesnego życia międzynarodowego, aby zrealizować takie prawa solidarności, jak:

- prawo do rozwoju,
- prawo do pokoju,

⁷ K. Drzewicki, *Trzecia generacja praw człowieka*, „Sprawy Międzynarodowe” 1983, nr 10. O zagadnieniu tym pisali również: M.N. Shaw, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2001, rozdz. XIV; M. Freeman, *Prawa człowieka*, Warszawa 2007, s. 177 i nn.; *Ochrona praw człowieka w wymiarze uniwersalnym. Aksjologia-instytucje-nowe wyzwania – praktyka*, red. J. Jaskiernia i K. Spryszak, Toruń 2017, s. 382–393; E. Reid, *Balancing Human Rights, Environmental Protection and International Trade. Lessons from the EU Experience*, Oregon 2015, s. 3–12. Na temat prawa do wody jako prawa człowieka zob. P. Szewedo [w:] *idem*, *Transgraniczny handel wodą w świetle prawa międzynarodowego*, Warszawa 2017, s. 318–331.

- prawo do środowiska,
- prawo własności nad wspólnym dziedzictwem ludzkości,
- prawo do komunikowania się.

Warunkiem realizacji dóbr i wartości o globalnym charakterze jest współpraca międzynarodowa.

Koncepcja prawa do środowiska występować może pod postacią grupy szczególnych praw środowiskowych, jak np. prawo do czystej wody, gleby, prawo do nieskażonego otoczenia, lub jako ich synteza, np. jako prawo do zdrowego i niezanieczyszczonego środowiska, prawo do równowagi ekologicznej czy jako – najpowszechniej używane – prawo do środowiska.

Powiązanie pomiędzy prawami człowieka a środowiskiem zyskuje coraz większe uznanie prawne poprzez jego stopniową normatywizację. W płaszczyźnie powszechnego prawa międzynarodowego prawo do środowiska znajduje się na etapie tzw. prawa miękkiego (*soft law*), na które składają się liczne rezolucje, deklaracje i uchwały organizacji międzynarodowych niemające charakteru wiążącego w stosunku do swoich sygnatariuszy. Egzystują one niejako obok innych międzynarodowych aktów prawnych promujących prawo człowieka do środowiska. Są nimi obowiązujące konwencje międzynarodowe i liczne porozumienia dotyczące przede wszystkim ochrony mórz, wybranych gatunków fauny i flory, usuwania szkodliwych odpadów, ochrony gleby, wód, powietrza, klimatu, składające się na tzw. prawo twarde (*hard law*).

Dotychczasowy rozwój koncepcji prawa do środowiska wykazuje dążność do sytuowania jednostki w charakterze uprzywilejowanego podmiotu. Znajduje to swoje odbicie w rozwiązaniach narodowych i w Radzie Europy oraz w deklaracji sztokholmskiej, gdzie w art. 1 przedstawia się formułę podmiotowego indywidualizmu. Człowiek ma podstawowe prawo do wolności, równości i odpowiednich warunków życia, w środowisku takim, które pozwalałoby na przyzwoite życie w dobrobycie. Człowiek ponosi poważną odpowiedzialność za ochronę i poprawę środowiska naturalnego dla obecnych i przyszłych pokoleń. W sferze realizacji prawa człowieka do środowiska trudne jest, moim zdaniem, zastosowanie tradycyjnych środków korzystania z praw człowieka przez jednostki. Aby prawo do środowiska było efektywne, należy odwołać się do idei podmiotowości zbiorowej. Jednostka powinna być reprezentowana przez przedstawicieli kolektywnych jako swoich reprezentantów w organizacjach społecznych o zasięgu krajowym lub międzynarodowym⁸. Szeroko rozumiane roszczenia, wyrażające dążenia społeczne, mogą być kierowane do rządów państw bądź za ich pośrednictwem do ich ugrupowań, a zwłaszcza do kompetentnych organizacji międzynarodowych. Realizacja prawa do środowiska stwarza obowiązki przede

⁸ Zagadnienia te zostały omówione w monografii M. Zakrzewskiej, *Model prawny udziału organizacji społecznych w ochronie środowiska*, Warszawa 2018, *passim*.

wszystkim po stronie państwa i jego organów oraz zorganizowanych form społeczności międzynarodowej. Jednak w koncepcji prawa do środowiska pozostaje nadal wiele elementów niesprecyzowanych. Wielopodmiotowy charakter prawa do środowiska, powiązany z niepodzielnością i jednością ekosystemu, rzutuje na różnorodność środków mających zapewnić zadowalające korzystanie z nowego prawa człowieka oraz kierunek adresowania wpływających z niego roszczeń społecznych.

Zagadnienia tego nie podjęto niestety na Konferencji Narodów Zjednoczonych „Środowisko i rozwój” w Rio de Janeiro w 1992 r. W deklaracji z Rio w zasadzie pierwszej stwierdza się, że ludzie są celem zrównoważonego rozwoju i mają prawo do zdrowego i produktywnego życia w harmonii z naturą. Także na podstawie innych dokumentów tej konferencji można zauważyć, że koncentrowała się ona raczej na sprawach dotyczących suwerennych państw niż na prawach jednostek.

Niezależnie od tego faktu nadal rozwija się tendencja do łączenia dwóch dziedzin praw człowieka i ochrony środowiska na gruncie prawa międzynarodowego. W 1994 r. w Podkomisji NZ do spraw Zapobiegania Dyskryminacji i Ochrony Mniejszości przedstawiono raport końcowy dotyczący praw człowieka i ochrony środowiska. Zawiera on projekt zasad związanych z tymi kwestiami, opierający się na koncepcji, zgodnie z którą prawa człowieka, ekologicznie czyste środowisko naturalne, zrównoważony rozwój oraz pokój są wzajemnie powiązane i nierozzerwalne. Ponadto zawarto w nim twierdzenie, że wszyscy mają prawo do bezpiecznego, zdrowego i ekologicznie czystego środowiska naturalnego. Prawo to oraz inne prawa człowieka są uniwersalne, wzajemnie zależne i trwałe.

6. Ochrona środowiska jako obowiązek *ius cogens* w prawie międzynarodowym

Obowiązek ochrony i dbania o środowisko spoczywa na każdym państwie, instytucji prawa międzynarodowego, osobie prawnej i osobie fizycznej. Jest on obecny w prawie międzynarodowym w *soft law*, np. deklaracji sztokholmskiej, jak i w *hard law*, np. w konwencji o prawie morza z 1982 r. W deklaracji z Rio de Janeiro zaś w zasadzie drugiej stanowi się, że państwa zgodnie z Kartą Narodów Zjednoczonych i zasadami prawa międzynarodowego są odpowiedzialne za zapewnienie, że działalność prowadzona w ramach ich prawa lub kontroli nie spowoduje zniszczeń środowiska naturalnego innych państw lub obszarów znajdujących się poza granicami narodowych uregulowań prawnych.

Problem zanieczyszczeń wód śródlądowych, rzek i jezior jest tym działem prawa międzynarodowego środowiska, w którego zakresie istnieje największa

liczba postanowień traktatowych, precedensów i doktryn. Stosunkowo najlepiej problem ten jest uregulowany w prawie morza. W zwalczaniu zanieczyszczeń transgranicznych zastosowanie znalazła zasada dobrego sąsiedztwa, aby tak użytkować wody przez jedno państwo, aby nie powodowało to szkód państwu sąsiedniemu. Zgodnie z tą zasadą państwo ma obowiązek ochraniać inne państwa przed szkodliwą działalnością prowadzoną przez osoby prywatne i prawne pozostające pod jego jurysdykcją państwową. Zasadę tę przyjęła Międzynarodowa Komisja do spraw Ochrony Renu przed Zanieczyszczeniem. Komisja ta została powołana w dniu 29 kwietnia 1963 r. w Bernie, jej członkami są: Francja, Luksemburg, Szwajcaria, Niemcy i Holandia.

Zasada dobrego sąsiedztwa sprawdziła się w przypadku Renu, który był swego czasu najbardziej zanieczyszczoną rzeką w Europie. Umowa zawarta pomiędzy państwami, przez które przepływa Ren (plus Luksemburg) ogranicza zrzut ścieków przemysłowych i komunalnych do rzeki, ustala warunki, jakim muszą odpowiadać instalacje filtrujące. Ustala też maksymalną zawartość substancji trujących, którą mogą zawierać wody tej rzeki. Każde państwo zobowiązało się do wprowadzenia w tej materii stosownej regulacji wewnątrz krajowej.

Na zasadę dobrego sąsiedztwa jako zasadę regulującą użytkowanie wód powoływano się w kilku dokumentach organizacji międzynarodowych, m.in. w Deklaracji o użytkowaniu rzek międzynarodowych dla celów przemysłowych i rolniczych, przyjętej w Montevideo w 1933 r., a także w przyjętych przez Stowarzyszenie Prawa Międzynarodowego regulach helsińskich z 1967 r. Tamże w art. XI twierdzi się, że w przypadku spowodowania istotnych szkód zanieczyszczeniem wód w dorzeczu państwo ponosi odpowiedzialność i w związku z tym powinno w miarę możliwości przywrócić stan uprzedni oraz zrekompenzować wyrządzone szkody.

Zasada dobrego sąsiedztwa tworzy zakaz prawny w zakresie sposobu korzystania z suwerenności nad zasobami naturalnymi i pewien obowiązek współpracy w tym zakresie wynikający z Karty Narodów Zjednoczonych oraz normy *soft law*. Chodzi tu o uchwały organizacji międzynarodowych, np. UNEP-u Programu Narodów Zjednoczonych do spraw Środowiska. Są one ważnym elementem procesu powstawania twardego prawa ochrony środowiska, gdyż często prowadzą do powstania normy zwyczajowej lub do zawarcia umowy międzynarodowej.

Zakaz nadużycia prawa wyrażany jest często zasadą prawa rzymskiego *sic utero tuo ut alienum non laedas*, co oznacza zakaz używania prawa w sposób ograniczający prawa innych podmiotów. Zakaz ten był wyrażony dobitnie w wyrokach sądowych w sprawie Jeziora Lanoux czy rzeki Odry⁹.

⁹ Z. Brodecki, *The Modern Law of Transboundary Harm*, Ossolineum, Wrocław 1993, s. 88; K. Burczak, A. Dębiński, M. Jońca, *Łacińskie sentencje i powiedzenia prawnicze*, Warszawa 2018, s. 281; J. Osiejewicz, *Globalne zarządzanie zasobami ropy i gazu w perspektywie prawnomiędzynarodowej*, Warszawa 2018, s. 43–53

7. Zamiast zakończenia

Komisja Europejska poprosiła Radę UE o mandat do wynegocjowania międzynarodowego Globalnego Paktu na rzecz Środowiska w imieniu Unii Europejskiej¹⁰. Wniosek w formie zalecenia pojawił się po przedstawieniu tej inicjatywy na 72. Sesji Zgromadzenia Ogólnego ONZ w Nowym Jorku w 2017 r. Zalecenie Rady ma na celu zapewnienie, że wszystkie państwa członkowskie UE działają wspólnie, zapewniając przestrzeganie europejskich polityk i przepisów środowiskowych. Nadmienić należy, że UE ma jedną z najbardziej zaawansowanych i wszechstronnych polityk środowiskowych na świecie i zobowiązuje się do promowania zrównoważonego rozwoju na całym świecie. Jest silnym podmiotem globalnym, który przewodzi w wielu procesach i negocjacjach ONZ, jak 2030 Agenda for Sustainable Development i Porozumienie paryskie w sprawie działań w dziedzinie klimatu. Zdaniem komisarza do spraw środowiska, gospodarki morskiej i rybołówstwa Kamenu Vella negocjacje w sprawie globalnego paktu stanowią okazję do skonsolidowania kluczowych zasad ochrony środowiska w jednym międzynarodowym tekście, nadając im rangę globalnych zasad środowiska.

Janina Ciechanowicz-McLean

THE PRINCIPLES OF GLOBAL ENVIRONMENTAL LAW

One of the basic tools of environmental protection on a global scale is international law. It covers over five hundred international agreements (hard law) in this field and many declarations and resolutions (soft law), the most important of which are the Stockholm Declaration of 1972 and the Rio Declaration of 1992. Their content includes various principles of international environmental law. However, this law is considered to be ineffective. In 2017, the draft of the Global Pact for the Environment was presented at the United Nations. The pact would codify in a single international document twenty-one basic principles of international environmental law, including two very important ones: the right to an ecologically healthy environment and the obligation to care for the environment. Professor Krzysztof Drzewicki was the first in the Polish legal literature to analyze the third generation of human rights, including the human right to the environment.

¹⁰ Zalecenie Decyzja Rady upoważniająca do rozpoczęcia negocjacji w sprawie Światowego paktu na rzecz środowiska, Bruksela, dnia 19.3.2018, COM(2018) 138 final. O kompetencjach UE w zakresie ochrony środowiska pisze M. Lee, *EU Environmental law, Governance and Decision-Making, Second Edition*, Oregon 2014, s. 2–12.