



Różne wizje ochrony środowiska wewnątrz ONZ

Stefania Kolarz

W październiku ub.r. Rada Praw Człowieka (RPC) uznała prawo do czystego, zdrowego i zrównoważonego środowiska za prawo człowieka. W pozostałych organach ONZ brak jest podobnych postępów, np. Radzie Bezpieczeństwa (RB) dwa miesiące później nie udało się – z powodu weta Rosji – przyjąć rezolucji o kryzysie klimatycznym. Kolejnym dużym sprawdzianem dla społeczności międzynarodowej będzie planowane na br. przyjęcie Globalnego Paktu dla Środowiska.

Najnowsze osiągnięcia. 8 października ub.r. RPC przyjęła zaproponowaną przez Kostarykę, Malediwy, Maroko, Słowenię i Szwajcarię rezolucję nr 48/13 „Prawo człowieka do czystego, zdrowego i zrównoważonego środowiska” większością 43 głosów za (w tym Polski), przy 4 wstrzymujących się (Chiny, Japonia, Indie, Rosja). Dokument poparło m.in. 1,3 tys. organizacji pozarządowych, takich jak Greenpeace czy Amnesty International, aktywistów i przedstawiciele biznesu. W przeciwieństwie do aktów, które uznają znaczenie środowiska dla dobrobytu ludzi, rezolucja wprost określa zrównoważone środowisko jako prawo człowieka. Do tej pory taki charakter nadawały mu Afrykańska Karta Praw Człowieka i Ludów oraz Protokół z San Salvador do Amerykańskiej Konwencji Praw Człowieka.

W kolejnej rezolucji, 48/14, przyjętej mimo sprzeciwu Rosji i wstrzymania się od głosu Chin, Erytrei, Japonii i Indii, RPC ustanowiła specjalnego sprawozdawcę ds. promowania i ochrony praw człowieka w kontekście zmian klimatycznych. To kolejny ekspert Rady zajmujący się przynajmniej częściowo środowiskiem, po sprawozdawcy ds. niepożądanych skutków nielegalnego przemieszczania i składowania toksycznych odpadów (1995 r.), ds. prawa każdego do korzystania z najwyższego osiągalnego poziomu zdrowia fizycznego i psychicznego (2002 r.) oraz ds. praw człowieka i środowiska (2012 r.). Jego mandat ma wspierać rozwój prawa do środowiska m.in. przez formułowanie zaleceń dotyczących włączania problematyki praw człowieka do polityki i prawodawstwa klimatycznego.

Dalsze wyzwania. Problematykę środowiska porusza też Zgromadzenie Ogólne (ZO). W rezolucji 72/277 „Ku

Globalnemu Paktowi dla Środowiska” z 2018 r. wezwało Sekretarza Generalnego (SG) do przedłożenia raportu identyfikującego potencjalne luki w międzynarodowym prawie ochrony środowiska oraz propozycje wzmocnienia ochrony. W rezolucji 73/333 z 2019 r., sponsorowanej przez działającą [z ramienia UE Finlandię](#), ZO wezwało społeczność międzynarodową do konkretnych działań, m.in. do zintensyfikowania wymiany informacji na temat ochrony środowiska. Te kroki nie przekładają się jednak na postępy prawodawcze. Globalny Pakt dla Środowiska, zainspirowany przez społeczeństwo obywatelskie, a następnie zaproponowany na forum ZO przez Francję i 71 państw (w tym Polskę), nadal jest negocjowany. Jego celem jest zebranie w jednym wiążącym dokumencie zasad międzynarodowego prawa środowiska, w tym prawa do życia w ekologicznie odpowiednim środowisku. Dokument ten ma stanowić remedium na problemy prawnomiędzynarodowej regulacji środowiska: rozdrobnienie (ponad 500 aktów) i w wielu przypadkach niewiązący lub trudny do wyegzekwowania charakter. Ma być aktem uniwersalnym i ponadczasowym, niewymagającym dostosowywania z upływem lat i akceptowalnym dla wszystkich państw. Zbyt ogólna treść mogłaby jednak uniemożliwić bezpośrednie stosowanie jego postanowień i prowadzić do różnych interpretacji władz krajowych. Próba jego przyjęcia w drodze konsensusu (w 2020 r.) zakończyła się niepowodzeniem z powodu sprzeciwu m.in. USA, Brazylii i Rosji. Kolejne podejście zaplanowane jest na czerwiec br. (podczas Szczytu Ziemi w Sztokholmie). Rezerwa wielu państw wynika z wątpliwości co do spójności Paktu z przyjętymi do tej pory aktami prawa międzynarodowego i niechęci do przyjmowania nowych

zobowiązań, które mogą powodować ponoszenie odpowiedzialności za zanieczyszczanie środowiska.

Niezrealizowane inicjatywy. Impas w sprawie środowiska pojawił się też w RB. Celem rezolucji o kryzysie klimatycznym, którą zaproponowały we wrześniu ub.r. Irlandia i Niger, było pierwsze w historii RB powiązanie tematyki zmian klimatycznych i globalnego bezpieczeństwa. Przewidywano m.in. uwzględnianie informacji o skutkach tych zmian dla bezpieczeństwa w strategiach dotyczących konfliktów, operacji pokojowych i misji ONZ. Dzięki rezolucji klimat stałby się stałym elementem prac RB – do tej pory odnoszono się do niego sporadycznie, w jednostkowych przypadkach (np. w odniesieniu do Sahelu i jeziora Czad), w mandatach poszczególnych misji i wysłanników ONZ. Choć 113 z 193 państw ONZ poparło projekt, 14 grudnia ub.r. Rosja zawetowała przyjęcie rezolucji (przeciw głosowały też Indie, a Chiny wstrzymały się od głosu). Wpisuje się to w rosyjską politykę blokowania rozszerzania działalności RB. Rosja wskazywała, że zaangażowanie RB mogłoby upolitycznić problem, którego charakter jest naukowo-gospodarczy (tego argumentu używały też Indie i Chiny), odwrócić uwagę Rady od „prawdziwych źródeł konfliktów” i dać jej pretekst do interwencji w prawie każdym zakątku świata. Zdaniem Indii powierzenie RB ochrony środowiska stanowiłoby krok w tył w procesie wspólnego poszukiwania rozwiązania przez społeczność międzynarodową, a lepsze forum stanowi [konferencja stron Ramowej konwencji ONZ w sprawie zmian klimatu \(COP\)](#).

Spośród głównych organów ONZ najmniej aktywnie zaangażowane w ochronę środowiska są Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości (MTS) i Rada Powiernicza. W MTS w latach 1993–2006 istniała specjalna izba ds. środowiska, której mandatu później nie odnawiano z powodu braku spraw. Kwestie środowiska pojawiały się jako wątek poboczny sporów, a państwa korzystały z innych metod ich rozwiązywania, m.in. arbitrażu, w tym działającego poza ONZ Stałego Trybunału Arbitrażowego, który wprowadził specjalne procedury dla spraw dotyczących zasobów naturalnych i środowiska. Problemem pozostaje też brak możliwości wnoszenia skarg do MTS przez osoby prywatne i organizacje pozarządowe, czego nie zmieni przywrócenie izby ds. środowiska. Główną drogą ochrony pozostają dla nich postępowania krajowe, a po ich bezskutecznym wyczerpaniu – odwołania do Komitetu Praw Człowieka lub sądów organizacji regionalnych, np. Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC). Ponieważ Europejska Konwencja Praw Człowieka – podobnie jak Karta Praw Podstawowych UE – nie wymienia wprost prawa do środowiska, jest ono chronione za pośrednictwem innych praw: do życia, życia prywatnego i rodzinnego, własności, rzetelnego procesu. Od zakończenia

prac Rady Powierniczej w 1994 r. SG sugerował przekształcenie jej w forum, w ramach którego państwa zbiorowo zarządzałyby środowiskiem oraz wspólnymi dobrami, takimi jak oceany i przestrzeń kosmiczna. Do tej pory w ONZ nie podjęto decyzji w tej kwestii, a wprowadzenie zmiany mandatu Rady Powierniczej jest mało prawdopodobne ze względu na konieczność zmiany Karty Narodów Zjednoczonych.

Wnioski i perspektywy. Inicjatywy ONZ na rzecz uwzględniania kwestii środowiska w kontekście praw człowieka i bezpieczeństwa zyskują szerokie poparcie społeczne i części państw, ale nie zawsze kończą się sukcesem wobec braku konsensusu wśród członków organizacji, w szczególności Rosji i Chin. Choć wiele państw, zwłaszcza z UE, Afryki i Ameryki Łacińskiej, dostrzega konieczność ochrony środowiska i praw człowieka, propozycje wzmocnienia struktur ONZ w tej sferze nie kończą się powodzeniem. Różnicę podejścia można tłumaczyć odmienną świadomością zmian klimatycznych, różnym stopniem narażenia na nie lub ich bezpośredniego odczuwania, a także innymi priorytetami politycznymi. Powoływanie kolejnych specjalnych sprawozdawców przez RPC, której łatwiej jest przyjmować rezolucje ze względu na brak prawa weta, można odczytywać jako dążenie do wypełnienia tej luki i wyraz zaangażowania ONZ w problematykę ochrony środowiska. Działania te prowadzą jednocześnie do wzrostu roli RPC w tej dziedzinie.

W zakresie realizacji prawa do odpowiedniego środowiska większe osiągnięcia niż ONZ mają organizacje regionalne. Uznały one odpowiedniej jakości środowisko za prawo człowieka (np. Unia Afrykańska) zanim zrobiła to ONZ lub chronią je, rozszerzając interpretację innych praw człowieka przy rozpatrywaniu indywidualnych skarg (działający przy Radzie Europy ETPC). Rezolucja 48/13 słusznie jest zatem określana jako przełomowa dla powszechnego uznania środowiska za prawo człowieka. Ze względu na brak jej mocy prawnej może jednak nie przełożyć się na wzmocnienie roli ONZ w ochronie prawa do środowiska. Państwa powinny więc kontynuować wysiłki w celu przyjęcia wiążących aktów: rezolucji RB i Paktu. Z drugiej strony rezolucja 48/13 może przyczynić się do ożywienia dyskusji na temat izby ds. środowiska MTS i reformy Rady Powierniczej. Popieranie takich inicjatyw, podobnie jak prośrodowiskowych działań organizacji regionalnych, leży w interesie Polski, która również zagrożona jest zmianami klimatu. Jest też zgodne z konstytucyjnymi wartościami ochrony środowiska i dotychczasowym zaangażowaniem RP w prace nad Globalnym Paktem dla Środowiska oraz wpisuje się w politykę zewnętrzną UE.