

# Jak sprawić, by usłyszano nasz głos?

Praktyczny przewodnik do Konwencji z Aarhus 2014



# Jak sprawić, by usłyszano nasz głos?

Praktyczny przewodnik do Konwencji Aarhus 2014

Wstęp .....	4
Co daje nam znajomość prawa? .....	4
Jakie jest jego praktyczne zastosowanie?.....	4
Dlaczego tego potrzebujesz? .....	4
Prawo międzynarodowe .....	5
Czym jest traktat międzynarodowy?.....	5
Czy jest on użyteczny dla zwykłego obywatela? .....	5
Konwencja z Aarhus.....	5
Czy konwencja dotyczy środowiska, czy może praw człowieka? .....	6
Co to za rodzaj umowy? .....	6
Co to znaczy „posiadać prawo do”?.....	6
Jak korzystać z praw gwarantowanych przez Konwencję z Aarhus?.....	7
Prawo do informacji.....	7
Co to dokładnie oznacza dla Ciebie? .....	7
Jakie są ograniczenia jawności informacji? .....	8
Udział .....	9
Sprawiedliwość .....	10
Za ile i na jak długo?.....	11
Ile to wszystko będzie kosztować? Jak długo to potrwa? .....	11
Co jeśli wszystko zawiedzie? .....	12
Uwagi końcowe.....	12
Informacje kontaktowe:.....	13

## Wstęp

Wiele osób może z łatwością rozpoznać w swoim najbliższym otoczeniu zjawiska, które szkodzą środowisku naturalnemu. Najważniejsze z nich to zanieczyszczenie powietrza i wody, niewłaściwe gospodarowanie odpadami, utrata różnorodności biologicznej lub nierozsądne decyzje powodujące więcej szkód dla środowiska naturalnego, a także brak zaangażowania w rozwiązywanie obecnych problemów.

Wiele osób nie zdaje sobie sprawy z tego, że może wykorzystać narzędzia prawne w rozwiązywaniu tych problemów oraz w jaki sposób ich używać.

### Co daje nam znajomość prawa?

Prawdą jest, że ci, którzy znają swoje prawa i umieją wykorzystywać odpowiednie narzędzia skuteczniej angażują się z rozwiązywanie problemów. **Po prostu, znajomość prawa oznacza jednocześnie znajomość własnych praw!** A to sprawia, iż jest stanowczo mniej prawdopodobne, byś Ty lub ktoś z Twojego otoczenia doznał jakiegokolwiek szkody (np.: z powodu niewłaściwych działań instytucji państwowych lub z sektora prywatnego).

### Jakie jest jego praktyczne zastosowanie?

Celem prawa jest regulowanie naszego życia (a raczej: życia każdego z nas) tak, by stało się przewidywalne i bezpieczniejsze w porównaniu z obszarami jeszcze nieuregulowanymi. Prawo dotyczące ochrony środowiska może być używane do **wielu praktycznych celów**, począwszy od zapobiegania rozwojowi szkodliwych inwestycji, aż do naprawiania szkód wyrządzonych przez zanieczyszczenia już dokonane.

Praktyczne zastosowanie jest istotne szczególnie w odniesieniu do ochrony środowiska. Szkody w środowisku dokonują się zwykle bardzo szybko i raczej w znaczącym zakresie. Za przykład można wziąć zatonięcia czy uszkodzenia tankowców lub awarie elektrowni. W takich przypadkach środki prawne, które z natury są powolne i wymagają długiego przygotowania, nie są najlepszymi narzędziami do rozwiązania problemu. Jednak w sytuacji, gdy przedsięwzięcie ma dopiero powstać lub gdy zanieczyszczenie będzie długotrwałe, środki prawne są najlepszym i najbardziej użytecznym środkiem działania. Można dzięki nim monitorować proces przygotowania i prowadzenia inwestycji, zarówno przez organy wydające decyzje i pozwolenia, jak i przez samego inwestora.

### Dlaczego tego potrzebujesz?

Nasze organizacje działają w ramach Visegrad 4 Aarhus Center (Centrum Informacji o Aarhus Visegrad 4). Nasze biura prawne prowadzą działania w interesie publicznym, na terenie **Czech, Węgier, Polski i Słowacji**.

Z naszego doświadczenia wynika, że stosowanie środków prawnych stanowią skuteczny środek działania. Wiele razy korzystaliśmy z Konwencji z Aarhus oraz traktatów międzynarodowych by osiągnąć pozytywne dla naszych klientów rozstrzygnięcia prawne. Przeczytaj by dowiedzieć się więcej! Prosimy odwiedzać naszą stronę regularnie: (strona prowadzona przez organizację Justice and Environment na portalu społecznościowym Facebook) <https://www.facebook.com/justiceandenvironment>.

## Prawo międzynarodowe

Prawo międzynarodowe to obszar prawa lub, jak zwykli nazywać je prawnicy, jedno z jego rozgałęzień. Jedną z podstawowych zasad prawa międzynarodowego jest to, że żaden kraj nie może być nim związany, jeśli wcześniej nie wyrazi na to zgody. Nazywa się to zasadą suwerenności. Jednak, ta **niezależność nie jest nieograniczona!**

### Czym jest traktat międzynarodowy?

Traktat międzynarodowy to umowa między suwerennymi państwami i/lub organizacjami międzynarodowymi. Może on mieć formę dwustronnego zobowiązania (jeśli ma tylko dwie strony) lub wielostronny (jeśli ma więcej niż dwie strony). Traktaty międzynarodowe zazwyczaj regulują ważne kwestie między dwoma (lub więcej) państwami, takich jak stosunki gospodarcze, migracja, podatki, korzystanie z udostępnionych zasobów naturalnych (np. rzeki przekraczające granice), kultura, itp

### Czy jest on użyteczny dla zwykłego obywatela?

Obywatele rzadko są podmiotami prawa międzynarodowego. Tradycyjnie, prawo międzynarodowe to obszar, który interesuje się tylko państwami lub organizacjami międzynarodowymi. Jednak kilka lat temu pojawił się nowy trend. Prawo międzynarodowe zaczęło traktować **jednostki (osoby) jako podmioty prawa, które mogą korzystać z postanowień traktatów międzynarodowych**. Dzieje się tak w momencie gdy traktaty postanawiają przyznać pewne prawa dla obywateli, dzięki którym mogą oni dochodzić swoich praw, (czy też wywierać wpływ) zarówno w kontekście krajowym, jak i międzynarodowym. Jednym z takich międzynarodowych traktatów jest **Konwencja z Aarhus**.

## Konwencja z Aarhus

Konwencja z Aarhus jest nazwą skróconą. Traktat ma pełną nazwę, która brzmi: dokument Gospodarczej Komisji ONZ do spraw Europejskiej Konwencji o Dostępie do Informacji, Udziale Społeczeństwa w Podejmowaniu Decyzji oraz Dostępie do Wymiaru Sprawiedliwości w Sprawach Dotyczących Środowiska.

Umowa została podpisana w czerwcu 1998 roku w duńskim mieście Aarhus; dlatego nazywana jest Konwencją z Aarhus. Jej postanowienia weszły w życie po kolejnych trzech latach. Konwencja została wypracowana w trakcie **dwóch lat negocjacji** z zaangażowaniem wszystkich krajów oraz organizacji pozarządowych z całego regionu podlegającego UNECE (Europejskiej Komisji Gospodarczej). Stanowi to jej wyjątkową cechę. Po raz pierwszy w trakcie negocjacji zmierzających do zawarcia traktatu międzynarodowego, została utworzona grupa robocza, w której skład wchodziły **organizacje pozarządowe (NGO)**.

### Czy konwencja dotyczy środowiska, czy może praw człowieka?

Konwencja reguluje prawa uczestnictwa w sprawach dotyczących środowiska, a także uznaje prawa człowieka co do środowiska. Konwencja **nie jest traktatem środowiskowym** w takim sensie, że nie chroni jedynie części, elementu lub komponentu, tzn. jedynie środowiska.

### Co to za rodzaj umowy?

Konwencję z Aarhus najlepiej opisuje **pojęcie traktatu proceduralnego**. Wyznacza ona SPOSÓB (procedurę) dostępu do informacji, udziału społeczeństwa i dostępu do wymiaru sprawiedliwości. Reguluje również CO rząd ma zrobić w celu poszanowania tych praw.

### Co to znaczy „posiadać prawo do”?

Prawo to uprawnienie do czegoś, np.: do sprawiedliwego sądu, dostępu do rzetelnego procesu lub do własności nieruchomości lub udziału w nieruchomości, itp. Prawa zawierają też w sobie różne wolności; ochronę przed naruszeniem jakości życia lub mienia. Są prawa obywatelskie przysługujące obywatelom, takie jak udział w głosowaniu i dostępu do sądu. Te ostatnie – tzw. **prawa dostępu** oraz podobne zawarte w Konwencji z Aarhus są przydatne w sprawach dotyczących środowiska. Sposób korzystania z nich opisany jest poniżej.

## Jak korzystać z praw gwarantowanych przez Konwencję z Aarhus?

Konwencja z Aarhus zapewnia trzy rodzaje praw dostępu: prawo do **informacji**, prawo do **uczestnictwa** i prawo do **sprawiedliwości**.

### Prawo do informacji

Informacja jest kluczem. Informacja jest niezbędna przed podjęciem decyzji lub podejmowania jakichkolwiek działań. Odnosi się to również do środowiska, a obywatele i organizacje pozarządowe potrzebują informacji, by właściwie zaplanować strategię działań służących ochronie interesów środowiskowych. Dlatego Konwencja z Aarhus reguluje co następuje:

- Organy publiczne mają obowiązek udostępnić informację po otrzymaniu wniosku
- Ponadto, organy te nie mogą dociekać dlaczego ktoś potrzebuje informacji, ani jaki jest interes skarżącego w jej uzyskaniu
- Informacje muszą być przekazane we wskazanej przez wnioskodawcę formie, chyba że rozsądne jest udostępnienie jej w inny sposób lub gdy okaże się, że dana informacja została już upubliczniona i jest ogólnie dostępna (wtedy organ może wskazać tylko źródło)
- Informacje powinny zostać udostępnione tak szybko, jak to możliwe, a najpóźniej w terminie jednego miesiąca od złożenia wniosku
- Duża objętość wniosku oraz jego złożoność mogą wydłużyć czas oczekiwania nawet do dwóch miesięcy po złożeniu dokumentu
- Jeśli dany organ publiczny nie posiada informacji na temat środowiska, wnioskodawca musi zostać poinformowany a tym fakcie lub wniosek może zostać przesłany do właściwego odbiorcy
- **Dostęp do informacji o środowisku jest bezpłatny. Urząd jednak może zarządzać zwrotu kosztów przygotowania informacji.** Jednak nie mogą one przekraczać rozsądnej kwoty.

### Co to dokładnie oznacza dla Ciebie?

Wszystko to oznacza, że władze publiczne w przypadku informacji na temat środowiska są zobowiązane **do ich ujawnienia**.

## Jakie są ograniczenia jawności informacji?

Istnieje kilka powodów, dla których władza publiczna może odmówić udostępnienia informacji. Są to:

- Organ nie posiada informacji na wybrany temat środowiskowy
- Wniosek nie ma podstaw, jest nieracjonalnie lub zbyt ogólnie sformułowany

Jeśli wniosek dotyczy:

- materiału będącego w trakcie kompletowania lub będących wewnętrznym komunikatem urzędowym
- informacji poufnych
- stosunków międzynarodowych, obrony narodowej i bezpieczeństwa publicznego
- wymiaru sprawiedliwości, uprawnienia osoby do uczciwego procesu lub uprawnienia organu władzy publicznej do prowadzenia dochodzenia w sprawach karnych lub dyscyplinarnych
- poufności informacji handlowych i przemysłowych
- prawnej własności intelektualnej
- poufności danych osobowych i / lub akt odnoszących się do osoby fizycznej
- środowiska, do którego odnoszą się żądane informacje, np. miejsca lęgowe rzadkich gatunków.

W takich przypadkach organy publiczne mogą wstrzymać się od udostępnienia żądanych informacji. Istnieją jednak dwa ograniczenia stosowania tych wyjątków:

1. Ogólnie rzecz biorąc, wymienione wyżej podstawy odmowy nie mogą być interpretowane w sposób zawężający. Oznacza to, że powinno się brać pod uwagę interes publiczny przemawiający za ujawnieniem informacji oraz to czy żądana informacja dotyczy emisji szkodliwych substancji do środowiska.
2. W szczególności należy ujawniać informacje na temat emisji, które są istotne dla ochrony środowiska, nawet jeśli pozostałe informacje są chronione tajemnicą handlową lub przemysłową.



## Udział

Uczestnictwo to wszystkie działania prowadzone w celu wywarcia wpływu na etapie planowania lub projektowania (indywidualne) przed podjęciem ostatecznej decyzji (w sprawach dotyczących środowiska oczywiście). Społeczeństwo musi mieć możliwość poznania procedur oraz miejsc wstąpienia do procedur, w których może ono wyrażać własną opinię. Oto co mówi Konwencja z Aarhus o tej sytuacji:

- Opinia publiczna musi zostać poinformowana na wstępnym etapie (=gdy wszystkie możliwości są jeszcze otwarte do pełnego uczestnictwa) procedury podejmowania decyzji
- Informacje na temat procedury muszą zostać udostępnione w sposób terminowy i skuteczny oraz muszą zawierać między innymi dane:
  - o planowanej działalności i wniosku, na podstawie którego zostanie podjęta decyzja;
  - o charakterze możliwych decyzji lub projektowanych decyzji;
  - o organie właściwym do podejmowania decyzji; o dacie rozpoczęcia procedury;
  - o możliwości udziału społeczeństwa;
  - o czasie i miejscu przewidywanej rozprawy publicznej;
  - o organie właściwym do udzielenia istotnych informacji oraz gdzie owe informacje zostały wyłożone do wglądu publicznego;
  - o wskazaniu właściwej władzy publicznej lub jakiegokolwiek innego organu, do którego można składać uwagi lub pytania oraz sposobu i czasu ich składania;
  - o wskazaniu jakie informacje środowiskowe istotne dla planowanego przedsięwzięcia są dostępne;
- Muszą zostać ustalone rozsądne ramy czasowe dla różnych faz postępowania (w tym informowania społeczeństwa o procesie, przygotowanie do uczestnictwa i samego czasu w jakim społeczeństwo może uczestniczyć w procedurze)
- Uczestnictwo w procedurze jest przede wszystkim okazją do tego by społeczeństwo miało możliwość zgłaszania uwag, informacji, analiz i opinii,
- Powyższy warunek musi być brany pod uwagę w podejmowaniu decyzji w ramach procedury.
- A co najważniejsze, podjęta decyzja ma zostać jak najszybciej upubliczniona.

W praktyce oznacza to, że **opinia publiczna ma prawo wyrażać swoje zdanie** w ważnych dla środowiska procedurach.

Jednym z ważnych punktów jest to, że te prawa są dostępne na mocy Konwencji z Aarhus **tylko w odniesieniu do wybranych, planowanych instalacji**, fabryk, zakładów. Są one wymienione w załączniku I do Konwencji, jako potencjalnie najbardziej zanieczyszczające z punktu widzenia ochrony środowiska.

### Sprawiedliwość

Mogą przytrafić się sytuacje, gdy władze publiczne nie ujawniają żądanych informacji lub nie pozwalają na uczestnictwo w procedurze podejmowania decyzji, lub po prostu nie zgadzają z tym, co obywatele uważają za dobre dla środowiska. Ostatecznie, może się także przydarzyć, że organ publiczny lub podmiot prywatny (na przykład firma) naruszają prawa ochrony środowiska, a społeczeństwo chciałoby opanować zaistniałą sytuację. W tym celu, Konwencja z Aarhus, przewidziała następujące rekomendacje:

- Jeżeli wniosek o udzielenie informacji został zignorowany, mylnie odrzucony lub potraktowany w inny sposób niezgodny z Konwencją, wnioskodawca ma prawo zarządać dostępu do procedury odwoławczej przed sądem lub innym niezależnym i bezstronnym organem (jest to zazwyczaj Rzecznik Praw Obywatelskich lub odpowiedni specjalista)
- Kiedy członkowie społeczności mają wystarczający interes lub, alternatywnie, wnoszą, iż nastąpiło naruszenie któregoś z ich praw, muszą mieć dostęp do procedury odwoławczej przed sądem i / lub innym niezależnym i bezstronnym organem, by zakwestionować materialną i procesową legalność jakiegokolwiek decyzji, działania lub zaniechania dokonanego w odniesieniu do wyżej wspomnianego wykazu instalacji (czyli spraw, w których udział społeczeństwa był obowiązkowy)
- Wreszcie, obywatele muszą mieć dostęp do administracyjnej lub sądowej procedury umożliwiającej kwestionowanie działań i zaniechań dokonanych przez osoby prywatne i władze publiczne naruszające przepisy prawa krajowego (odnoszących się do środowiska, zazwyczaj w sytuacjach, gdy zostanie wykryte uszkodzenie środowiska)

Oznacza to, że jeśli twoje prawa nie były przestrzegane przez władze publiczne, masz prawo zwrócić się do sądu lub do innego miejsca, gdzie istnieją inne mechanizmy służące dostępowi do wymiaru sprawiedliwości w Twoim kraju.

Jak widać z powyższej listy, nie tylko sądy mogą zapewniać środki zaradcze (lub dostęp do wymiaru sprawiedliwości). Inne niezależne i bezstronne organy mogą pomóc w dostępie do wymiaru sprawiedliwości dla osób ubiegających się o informacje, których wniosek został odrzucony lub tych, którzy nie są zadowoleni z wydanych pozwoleń dla instalacji, co do których są wątpliwości o ich lokalizacji. Ponadto, jeśli ktoś wykryje szkody w środowisku, nie ma konieczności rozpoczynania postępowania sądowego. Zamiast tego można rozpocząć procedurę administracyjną.

## Za ile i na jak długo?

Wielu ludzi wierzy, że liczba pozwów wszczętych w sprawach dotyczących ochrony środowiska zależy od możliwości prawnych do wniesienia powództwa. Dlatego uważają oni, że prawo pozwalające obywatelom wnosić takie sprawy, będzie skutkować **milionami spraw** toczącymi się przed sądami- co w rzeczywistości, po prostu **nie jest prawdą!**

Czynników sprawiających, że ludzie chcą używać narzędzi prawnych, czy nawet składać pozwy, jest wiele, ale tylko jednym z nich i to nienajważniejszym jest dostęp do środków prawnych. Znacznie częściej zależy to od kosztów procedur, złożoności materii prawnej, dostępności pomocy prawnej, szacowanej długości procedury, a w końcu, przewidywalności osiągnięcia rezultatów.

## Ile to wszystko będzie kosztować? Jak długo to potrwa?

W celu ograniczenia kosztów oraz przyspieszenia procedur, Konwencja z Aarhus ogólnie przedstawia podstawową charakterystykę każdego postępowania naprawczego. Konwencja głosi, że procedury rozpoczęte w celu: uzyskania dostępu do informacji; uzyskania uprawnień do uczestnictwa w procesach decyzyjnych; złożenia pozwu w sprawie środowiskowej lub po prostu do walki z naruszeniem prawa ochrony środowiska, muszą zapewniać odpowiednie i skuteczne środki.

Oznacza to, że te środki powinny być możliwe do wykonania i adekwatne do sytuacji. Konwencja mówi też, że w razie potrzeby, zabezpieczenie roszczeń może być zastosowane przez sąd. Są to działania podejmowane tymczasowo, w którym sędzia decyduje o powstrzymaniu przewidywalnej szkody środowiskowej. Czasem wręcz przeciwnie, sąd może nakazać przyspieszenie działań w celu uniknięcia większej szkody środowiskowej.

Procedury muszą być **uczciwe, sprawiedliwe, terminowe i niezbyt drogie.**

## Co jeśli wszystko zawiedzie?

Dobrze, tak się ma teoria, ale wszyscy wiemy, że **czasami praktyka nie wygląda tak jak zaplanowaliśmy**. Są organy publiczne, które utrudniają dostęp do informacji publicznej, a pozwolenia są wydawane z lekceważeniem prawa ochrony środowiska. Zdarza się także, że instytucje zanieczyszczające środowisko muszą mierzyć się z postępowaniem sądowym, ale przedłuża się ono, trudno jest przewidzieć jego wynik i staje się zbyt kosztowne dla strony społecznej.

W takich sytuacjach i biorąc pod uwagę zawodność krajowych środków odwoławczych (czyli nie ma innego niezależnego i bezstronnego forum, gdzie można się odwołać), **pojawia się szansa by złożyć skargę do organu międzynarodowego**. Jest to tak zwany Komitet Zgodności Konwencji z Aarhus (ACCC), z siedzibą w Genewie, w Pałacu Narodów, w którym ma siedzibę ONZ.

Zasadniczo, **każdy może złożyć skargę** (formalnie zwie się "Komunikatem" do ACCC) i zgłosić naruszenie prawa w Twoim kraju. **Skargę składa się przeciw państwu, które jest stroną (podpisało) Konwencji z Aarhus**. Zalecenia wydane przez Komitet nie są wiążące, mogą wywierać presję na rządy, by przestrzegały prawa dostępu.

Dostępny jest prosty formularz online na temat, jak przygotować i wysłać komunikat. Zawiera on wiele podpowiedzi oraz uwag dla osób czy organizacji składających skargę. Także ACCC w ciągu 10 lat swojej aktywności, zgromadziło sporą liczbę przykładów orzeczeń, z których można korzystać w przygotowaniu pisma. ACCC stoi na straży praw dostępu, a narzędzia które oferuje są dostępne dla każdego, kto żyje w kraju, który ratyfikował Konwencję Aarhus.

## link do ACCC:

<http://www.unece.org/env/pp/cc.html>

## Uwagi końcowe

Na koniec, warto pamiętać, iż gotowość społeczeństwa do stawania w obronie środowiska musi pochodzić od wewnątrz; a nie być motywowana przez prawników.

To co prawo może zrobić, to stworzyć warunki zewnętrzne do jego realizacji. Może również dbać o to, by egzekwowanie informacji, udziału w postępowaniach i dostępie do wymiaru sprawiedliwości przez społeczeństwo, wykonywane było w sposób uczciwy i sprawiedliwy, bez powodowania nadmiernych obciążeń.

Ostatecznie jednak to narzędzia prawne mogą sprawić, iż organy władzy powoli, ale skutecznie zaczynają chronić prawa człowieka do życia w zrównoważonym i czystym środowisku.

### Informacje kontaktowe:

autor: Csaba Kiss  
organizacja: Justice & Environment  
adres: Garay u. 29-31., 1076 Budapest, Hungary  
tel/fax: 36 1 3228462, 36 1 4130300  
e-mail: [info@justiceandenvironment.org](mailto:info@justiceandenvironment.org)  
www: [www.justiceandenvironment.org](http://www.justiceandenvironment.org)

organizacja partnerska: Fundacja Frank Bold  
adres: ul. Bandurskiego 22/4, 31-515 Kraków, Polska  
tel/fax: +48 606 908 481  
e-mail: [krakow@frankbold.org](mailto:krakow@frankbold.org)  
www: [www.frankbold.pl](http://www.frankbold.pl)

Niniejszy poradnik został opublikowany dzięki środkom z grantu sfinansowanego przez Międzynarodowy Fundusz Wyszehradzki. Projekt został zrealizowany w partnerstwie z organizacjami: Justice and Environment (partner wiodący), Via Iuris, Environmental Management and Law Association i Frank Bold Society.

The Work Plan of J&E has received funding from the International Visegrad Fund (IVF). The sole responsibility for the present document lies with the author and the IVF is not responsible for any use that may be made of the information contained therein.

