

ОКОЛНАТА СРЕДА И ПРАВТА НА ЧОВЕКА

Гл. ас. д-р Анна Христова,
E-mail: annayaneva2000@yahoo.com,
Катедра „Международно право и международни отношения“,
Правно-исторически факултет,
Югозападен университет „Неофит Рилски“ - Благоевград

Резюме: Статията разглежда нарастващото значение на загрижеността за околната среда в икономическия, политическия и социалния живот, особено в контекста на климатичната криза. От 70-те години на миналия век екологичната осведоменост непрекъснато нараства, като гражданите все по-често настояват за предприемане на мерки за опазване на природата. Появяват се предложения за признаване на правото на чиста околна среда като основно право на човека, редом с други фундаментални права. Международни и национални инициативи предлагат правни механизми, които дават възможност на гражданите да участват в процеса на вземане на решения, свързани с околната среда. Въпреки съществуващите предизвикателства, признаването на екологичните права се утвърждава като ключов елемент в съвременната политика и право.

Ключови думи: климатична криза, околна среда, право на чиста околна среда

THE ENVIRONMENT AND HUMAN RIGHTS

Chief Assist. Prof. Anna Hristova, PhD,
E-mail: annayaneva2000@yahoo.com,
Department of International Law and International Relations,
Faculty of Law and History,
South-West University “Neofit Rilski” - Blagoevgrad

Abstract: The article explores the growing significance of environmental concern in economic, political, and social life, particularly in the context of the climate crisis. Since the 1970s, environmental awareness has steadily increased, with citizens increasingly demanding actions to protect nature. Proposals have emerged to recognize the right to a clean environment as a fundamental human right, alongside other fundamental rights. International and national initiatives offer legal mechanisms which enable citizens to participate in environmental decision-making processes. Despite the existing challenges, the recognition of environmental rights is becoming a key element in modern politics and law.

Keywords: climate crisis, environment, right to a clean environment

Понастоящем загрижеността за околната среда става все по-важна във всички области на икономическия, политическия и социалния живот. Екологичната осведоменост се развива стабилно от 1970 г. насам и разразяването на климатичната криза засилва призивите за спешни действия и ефективни екологични политики. Овластени граждани се

организирант, за да говорят от името на околната среда, и успоредно с това стотици закони, договори, споразумения и декларации по отношение на околната среда са провъзгласени или приети по целия свят и има безброй международни организации, създадени за справяне с най-важните екологични проблеми.

Сред учените и политиците нараства консенсусът, че гражданите не трябва да бъдат пасивни пред лицето на екологичната криза, а трябва да играят активна роля в опазването на околната среда. Гражданите не трябва да очакват, че политическите лица ще изпълняват тази роля, а самите те трябва да бъдат носители на реални права на околна среда, подобни на субективните права като „права на човека“ или „основни права“¹.

Пресечната точка между околната среда и правата на човека предлага редица интересни възможности от политическо, правно и икономическо естество.

Първо, възможността за признаване или прокламиране на общо право на човека на чиста околна среда, тоест възможността да се установи в закон основно право на защитена околна среда или правото да се живее в чиста или добра околна среда. Това не трябва да бъде просто „нормално“ или законово право, а „право на човека“, „фундаментално“ или „основно“ право. Това е „субективното“ измерение на такова право.

Второ, възможността за установяване на „процесуални“ права в полза на гражданите в защитата на околната среда, например в областта на достъпа до информация, участието в процеса на вземане на решения и достъпа до съдилища. На гражданите следва да бъдат предоставени инструменти за активно участие в опазването на околната среда.

Трето, възможността за установяване на общо задължение на правителството да опазва околната среда и задължение от страна на държавата да се въздържа от дейности и проекти, които могат да навредят на околната среда. Това представлява „обективното“ измерение на правото на околна среда. Обратно, това се равнява на правото на гражданите да участват в съдебни производства, за да искат отстраняване на незаконни ситуации, да изискват обезщетение и да прилагат други форми на преустановяване на нарушения².

Четвърто, средствата, чрез които различните нива и структури на управление могат

¹ See Pallemerts, M. (2005), "Introduction: human rights and environmental protection", in Déjeant-Pons, M. and Pallemerts, M. (eds), "Human rights and the environment", Council of Europe Publishing, Strasbourg, pp. 11-22.

² Déjeant-Pons, M. and Pallemerts, M. (2005), "Human rights to environmental procedural rights", in Déjeant-Pons, M. and Pallemerts, M. (eds), "Human rights and the environment", Council of Europe Publishing, Strasbourg, pp. 23-46.

да бъдат отговорни пред държавата за опазването на околната среда, включително как на местните и регионалните власти може да бъде предоставена специфична сфера на действие или правомощия. Повечето екологични проблеми имат местно измерение и органите на местно самоуправление са нивото на управление, което е най-близо до гражданите.

„Право на човека“ на околна среда: значение и последствия

Човешките същества живеят в деликатен комплекс от естествени и изкуствени елементи, които заедно съставят „околната среда“ – сложно понятие, за което няма съгласувана правна дефиниция. Ние живеем в околната среда, част сме от нея като разумни животни. Освен това човешката дейност може да окаже влияние върху деликатния баланс на екологичните компоненти и всъщност хората са уникални по своята способност да влияят на околната среда, често необратимо. Тази тясна връзка между хората и средата, в която живеят, може да бъде рационализирана по различни начини от правната система. Един възможен подход е да се идентифицират „правата“ и „задълженията“ като двете страни на сложните взаимодействия между човечеството и околната среда.

По този начин гражданите се задължават да опазват околната среда, без да вредят на нейните екологични компоненти. И обратното, поне теоретично е възможно да се структурират отношенията между гражданите и околната среда по отношение на „правата“. Според тази концепция човешките същества имат някои „права“ във връзка с околната среда: когато говорим за „екологични права“, това означава правото да живеят в среда с определени характеристики, като например среда, която е чиста, без замърсяване или вредни химикали. Перспективата за „чиста“ околна среда предизвиква представата за „непокътната“ околна среда, естествена среда, която не е влошена поради застрояване или антропогенни дейности, които нарушават екологичния баланс. Освен това правото на живот в среда, която е „устойчива“, предава идеята за икономическо развитие, което не изчерпва природните ресурси. Други източници и материали говорят за „здрава“ или за „адекватна“ среда.

В този смисъл правото на околна среда е тясно свързано с основни човешки потребности и основни права, като правото на здраве или дори правото на живот. Безспорно животът в замърсена околна среда може да разруши здравето ни. Излагането на вредни замърсители може да предизвика всякакви заболявания, а животът във влошена среда може

да застраши израстването на индивида като човек и свободното развитие на неговата личност.

Поради връзката си с основните интереси на нашия живот, понятието „екологични права“ има положителна перспектива и е широко прието в политическите и правните среди. Въпреки това възникват трудности, когато се стигне до развиването на тази идея в работещ правен инструмент. Сред основните концептуални трудности, възникващи в тази област, може да се спомене въпросът кой е носителят на такова право (всеки човек, настоящи и/или бъдещи поколения, групи, племена, нации); какво означава „околна среда“ (поради пресеченото и междусекторното измерение на понятието); и по-конкретно какво означава това на практика, особено когато има противоречиви възгледи за това какво трябва да се направи по отношение на задоволяването на колективните интереси (икономика срещу околна среда) или дори когато става въпрос за обсъждане кои решения най-добре защитават самата околна среда (възобновяема енергия срещу изкопаеми горива, слънчева енергия срещу ядрена енергия и др.)³. Публичните органи и правителствените субекти имат властта да решават баланса между сложни конкуриращи се интереси в полза на общността и при такъв сценарий не е лесно да се определи какво представлява правото на околна среда.

Въпреки тези концептуални или теоретични проблеми е безспорно, че признаването на екологичните права се е превърнало в ясно отличителна черта на сегашния ни политически и правен пейзаж.

При артикулирането на такова право трябва да започнем с признаването, че екологичните права не са толкова очевидни или „естествени“, колкото правото на живот или правото на свобода, универсално защитени и признати от 17 век насам. Екологичните права не принадлежат към така нареченото първо поколение права (т.е. на живот, свобода, сигурност, свобода на словото), не принадлежат и към второто поколение права (т.е. социални, икономически или културни права). Те обикновено се наричат права от трето поколение.

Фактът, че определени екологични права са законово признати, означава, че правото на околната среда се проявява в различни форми и с различна интензивност, в съответствие със спектър от защитни способности. Националните реалности показват, че тълкуването и

³ Kiss, A-Ch. (1976), “Peut-on définir le droit de l’homme à l’environnement ?”, *Revue juridique de l’environnement*, 1.

създаването на право на човека или основно право на околна среда може да приеме различни формати:

Най-очевидният и почти универсално приет подход е да се признае правото на човека на околна среда като стремеж, обществена цел, политическа насока, инструмент за тълкуване или дори като законодателна цел. В този смисъл властите трябва да се стремят не само да опазват околната среда (предотвратявайки нейното влошаване или замърсяване), но и да подобряват нейното качество (чрез възстановяване на увредени природни обекти, противодействие на замърсяването на атмосферата и водата и др.). Това обаче по същество е политическа насока, която вдъхновява политиките, решенията и законовите правила, приети от политическите власти (законодателната и изпълнителната), или тълкуванията на съдилищата. В тази ограничителна представа за екологичните права няма реални правни механизми на разположение на гражданите, за да се противопоставят или да оспорват в съда правителствени решения, планове и проекти, и няма специфични правни процедури, които да направят „правото“ на околна среда реално.

Втори етап в артикулирането на правата на човека на околна среда води до признаването на такова право в националните конституции или формално право, с известна „процедурна“ защита, предоставена на правото, например право на участие във вземането на решения или право на достъп до информация за околната среда.

Последният трети етап включва правото на околна среда в националната конституция като „истинско“ право на човека или основно право. Освен това правата на достъп до информация за околната среда и на участие във вземането на екологични решения са напълно защитени от закона и гарантирани от подходящи съдебни процедури и средства за защита.

Ситуация на глобално ниво

Очевидно е, че признаването на правото на човека на чиста околна среда е нарастваща тенденция в международното и националното право. Много национални конституции прогресивно са признали такова право на човека или основно право, изразено по един или друг начин: право на околна среда, на чиста околна среда, на добра околна среда, на здравословна околна среда и други подобни. Посоката на движение е ясна: правото на околна среда е застъпено във все повече и повече юрисдикции.

Ето защо трябва да се анализира възможното признаване на основно право на околна среда на глобално ниво, тоест чрез универсална декларация за правата, конкретен глобален многостранен договор и т.н.

Прегледът на съответните международни договори води до заключението, че към настоящия момент няма цялостна и обща прокламация на право на човека или основно право на околна среда в истинския или технически смисъл на думата, в глобален международен договор за околната среда. Тук играят роля различни фактори. Като начало все още няма такъв глобален или общ международен договор за околната среда, въпреки че със сигурност има стотици договори, обхващащи голямо разнообразие от теми, от защитата на озоновия слой до регулирането на международните превози на отпадъци, а да не забравяме и борбата с изменението на климата.⁴

Следователно международните договори за околната среда отразяват ситуация на фрагментарност и специфичност, което възпрепятства признаването на такова право на човека в универсален екологичен пакт.

За да се преодолее разпокъсаният характер на множеството международни екологични договори, многонационален екип от експерти и юристи работи от 2017 г. върху изготвянето на общ международен договор, „глобален пакт за околната среда“, който следва да бъде одобрен от ООН⁵. Въпреки че е постигнат значителен напредък, техните усилия все още не са довели до изготвянето на окончателен задължителен договор. Член 1 от проекта за глобален пакт признава правото на живот в екологично чиста околна среда.

Със сигурност има международни, глобални декларации за околната среда, които прогласяват правото на околна среда по един или друг начин, но тези документи не обвързващи. Те са инструменти с незадължителна юридическа сила: става дума за Стокхолмската декларация от 1972 г. (принцип 1) и Декларацията от Рио от 1992 г. (принцип 1).

Същото заключение може да се направи по отношение на международното право в областта на правата на човека след преглед на съответните глобални международни инструменти. Нито Всеобщата декларация за правата на човека, нито Международният пакт за граждански и политически права признават основно право или право на човека на околна

⁴ 1992 UN Framework Convention on Climate Change and Paris Agreement of 2015.

⁵ За повече информация вж. <https://globalpactenvironment.org>.

среда – нещо, което може да се обясни с периода на тяхното приемане. В действителност осъзнаването на глобалната екологична криза започва да се развива едва през 70-те години на 20 век.

От друга страна, в Международния пакт за икономически, социални и културни права се споменава околната среда. Пактът прогласява правото на живот, което включва живот в адекватни условия на околната среда. В този документ обаче няма отделно или конкретно признаване на право на човека или основно право на околна среда.

В заключение, най-релевантните глобални декларации и договори за правата на човека не признават изрично „право на човека“ на ползване на здравословна или чиста околна среда.

И все пак, на световно ниво органите на ООН по различно време са правили декларации и прокламации в полза на признаването на основно право или право на човека на околна среда. Следва да се наблегне на факта, че тези документи не са обвързващи правни инструменти, а източници на незадължителни закони и дипломатически изявления. Те обаче играят важна роля в тази област като референтни документи - доказателство, че поне на политическо ниво има известна степен на консенсус около тези идеи.

С оглед на по-горе изложеното следва да се обърне внимание на Общото събрание на ООН, Съвета на ООН по правата на човека (UNHRC) и специалния докладчик на ООН за правата на човека и околната среда. Като начало, Общото събрание е приело приложими решения в разглежданата област. Най-важното вероятно е Резолюция 45/94, приета на 14 декември 1990 г., която декларира, че „всички хора имат право да живеят в среда, подходяща за тяхното здраве и благополучие“.

Друг добре познат по-нов документ е Резолюция 70/1 на Общото събрание от 25 септември 2015 г., озаглавена „Да преобразим света: Програма до 2030 г. за устойчиво развитие“. В тази резолюция Асамблеята приема всеобхватен, задълбочен и ориентиран към хората набор от универсални цели за устойчиво развитие (ЦУР). Програмата до 2030 г. се позовава на различни точки на устойчивото развитие и на някои права, които могат да имат пряка връзка с правото на човека на околна среда, като правото на здраве, правото на достъп до питейна вода и т.н. Няма обаче изрично споменаване на право на човека или основно право на околна среда.

Съветът на ООН по правата на човека също приема различни резолюции относно

правата на човека и околната среда, а именно Резолюции 45/17 от 6 октомври 2020 г., 45/30 от 7 октомври 2020 г. и 46/7 от 23 март 2021 г. Най-новият документ на ООН е Резолюция 48/13 на Съвета по правата на човека от 8 октомври 2021 г. В тази резолюция⁶ се признава достъпа до здравословна и устойчива околна среда като универсално право. В тази резолюция Съветът по правата на човека насърчава държавите: (а) да изградят капацитет за усилия за опазване на околната среда, за да изпълнят своите задължения и ангажименти в областта на правата на човека, и да засилят сътрудничеството с други държави и заинтересовани страни по прилагането на правото на безопасна, чиста, здравословна и устойчива околна среда; б) да продължат споделянето на добри практики при изпълнение на задълженията по правата на човека, свързани с ползването на безопасна, чиста, здравословна и устойчива околна среда; и (в) да приемат политики за упражняване на правото на безопасна, чиста, здравословна и устойчива околна среда.

В Резолюция 28/11 от 7 април 2015 г. Съветът по правата на човека признава необходимостта от изясняване на някои аспекти на задълженията за правата на човека, свързани с околната среда, и иска от специалния докладчик за правата на човека и околната среда да продължи да проучва тези задължения. В резултат на това специалният докладчик на ООН представя своите рамкови принципи относно правата на човека и околната среда на 37-ата сесия на Съвета по правата на човека.

Този документ определя 16 принципа, обхващащи много различни аспекти на връзката между околната среда и правата на човека. В Принцип 1 се заявява: „Държавите трябва да осигурят безопасна, чиста, здравословна и устойчива околна среда, за да зачитат, защитават и изпълняват правата на човека.“ И обратното, в Принцип 2 се прогласява: „Държавите трябва да зачитат, защитават и изпълняват правата на човека, за да осигурят безопасна, чиста, здравословна и устойчива околна среда.“ Акцентът е върху задълженията на държавата, а не върху субективното измерение на тези права.

Ситуация на регионално (европейско) ниво

Ситуацията е разочароваща и на регионално (европейско) ниво, тъй като нито Съветът на Европа, нито Европейският съюз (двете най-важни международни организации в Европа) са създали общ обвързващ инструмент, признаващ правото на човека или

⁶ Resolution 48/13, adopted by the UN Human Rights Council at its forty-eighth session, 8 October 2021.

основното право на околна среда.

ЕС е организация на наднационална интеграция, чийто произход може да бъде проследен през 1951 г. със създаването на Европейската общност за въглища и стомана (ЕОВС). От тази дата Съюзът расте както в организационно измерение, така и в дълбочината на (първата) икономическа и (сега) политическа интеграция на своите 27 държави членки. Точно в областта на опазването на околната среда ЕС е приел внушителен набор от законодателство с повече от 300 правни инструмента (директиви и регламенти), обхващащи всички възможни области на опазване на околната среда.

Въпреки това впечатляващо законодателство в областта на околната среда, ЕС все още не е прогласил общо право на човека на околна среда. Всеки от правните инструменти, свързани с околната среда, има определен фокус и обхват (от регулирането на отпадъците до схемата за търговия с емисии) и следователно не признава такова общо право. Освен това повечето от тези правни инструменти или директиви са насочени към държавите членки и им налагат задължения, вместо да създават основни права в правната сфера на техните граждани.

През 2000 г. ЕС постигна съгласие по Хартата на основните права на Европейския съюз, която е само приложена като декларация към Договора от Ница. С влизане в сила на Договора от Лисабон през 2009 г. Хартата придобива юридически задължителна сила за държавите членки на Съюза. Анализът на последната е заблуждаващ от гледна точка на връзката между правата на човека и околната среда. Разпоредбата на член 37 от Хартата постановява, че „високото равнище на опазване на околната среда и подобряването на нейното качество трябва да бъдат включени в политиките на Съюза и гарантирани в съответствие с принципа на устойчиво развитие“. Тази формулировка обаче е много далеч от декларирането на общо право на човека на околна среда, а по-скоро въплъщава обща цел за политиките на ниво ЕС.

Общ преглед на достиженията на правото на ЕС в областта на опазването на околната среда или в областта на правата на човека води до заключението, че ЕС все още не е изготвил правен документ, в който правото на човека на околна среда да бъде признато като такова. Всъщност ЕС ратифицира Конвенцията на Икономическата комисия за Европа на ООН (ИКЕ на ООН) за достъпа до информация, участието на обществеността в процеса на вземането на решения и достъпа до правосъдие по въпроси на околната среда (Орхуската

конвенция), тъй като Съюзът е международна организация, имаща своя собствена правосубектност и „правомощие за сключване на договори“, което се признава от нейните учредителни договори. Следователно в рамките на европейския континент съществува международен договор, който наистина признава „инструментални“ или процедурни права в полза на гражданите в областта на опазването на околната среда, договорен от международна организация с европейско измерение (ИКЕ на ООН). Конвенцията, която е приета на 25 юни 1998 г. и влиза в сила на 30 октомври 2001 г., е ратифицирана от 47 държави.

Следователно процедурните или инструментални права на човека, положени от Орхуската конвенция, също са част от правото на ЕС и Съюзът променя редица правни инструменти (директиви относно оценката на въздействието върху околната среда и относно интегрираното предотвратяване и контрол на замърсяването), за да изпълни задълженията, произтичащи от Орхуската конвенция⁷. Освен това Съдът на Европейския съюз е много щедър в признаването на важно субективно и основано на гражданите измерение при прилагането на законодателството на ЕС за околната среда. Той разработва либерален или прогресивен подход в тази област (пряк ефект, права на гражданите да участват, достъп до правосъдие и т.н.), който способства за гарантиране на „активната“ роля на гражданите в защитата на околната среда.

Орхуската конвенция урежда трите стълба на така наречената „екологична демокрация“, които са признати за първи път в Декларацията от Рио от 1992 г. (Принцип 10). Конвенцията залага трите ключови измерения за ефективното участие на гражданите в опазването на околната среда; тя предоставя на обществеността важни права и налага на държавите определени позитивни задължения в тези три измерения.

Първо, Орхуската конвенция дава правото да се знае, тоест правото широката общественост да има достъп до информация за околната среда, в какъвто и да е формат и форма, която се носи от правителството на всяко ниво или измерение.

Второ, Орхуската конвенция иска да защити и гарантира активното участие на гражданите във вземането на решения в областта на околната среда. Следователно, тя закрепва правото да бъдеш изслушан, тоест правото на ефективно участие в процеса на

⁷ Вж. https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=XXVII13&chapter=27&clang=en.

вземане на решения от държавните ведомства и органи (било то на национално или поднационално ниво), когато те приемат решения, планове и разпоредби относно околната среда.

И на последно място, Орхуската конвенция въвежда правото на екологичните неправителствени организации (eNGOs) и лица да предявяват искове в съда за защита на околната среда, когато правата на достъп до информация или участие са били пренебрегнати от публичните органи или когато някое държавно ведомство вземе неправилно решение, което вреди или влошава околната среда. В Орхуската конвенция се признава щедрият и широк достъп до правосъдие по тези въпроси.

Нещо повече, тези три права са предназначени да бъдат инструменти за постигането на по-широка цел, а именно да се допринесе „за защитата на правото на всеки човек от настоящите и бъдещите поколения да живее в среда, подходяща за неговото или нейното здраве и благополучие” (член 1). Самата Орхуска конвенция обаче не признава изрично това право, тъй като го приема за даденост.

Поради специфичния характер на задълженията, въплътени в Орхуската конвенция, обикновено се смята, че този международен пакт е свързан с основата на отношенията между гражданите и държавата. Следователно Орхуската конвенция не се разглежда само като просто споразумение за околната среда, но и като обвързващо законово правило относно отчетността, прозрачността и отзивчивостта на държавата.

Два аспекта на Орхуската конвенция са изключително важни. От една страна, практически всички членове на Съвета на Европа са я подписали и/или ратифицирали. От друга страна, инструменталните или процедурни екологични права, прогласени от Орхуската конвенция, имат ясна връзка със съдържанието и обхвата на Европейската харта за местно самоуправление и с допълнителния протокол към нея⁸.

Изхождайки от всичко гореспоменато, могат да се направят няколко заключения. Понастоящем няма обща или междусекторна международна конвенция за защита на околната среда или международна конвенция, която да признава конкретно съществуването на право на човека или основно право на околна среда. По същия начин няма глобален международен договор за правата на човека, който да признава съществуването на „право

⁸ Additional Protocol to the European Charter of Local Self-Government on the right to participate in the affairs of a local authority, Utrecht, 16 November 2009 (CETS No. 207).

на човека“ или „основно право“ на околна среда. На ниво ЕС няма законодателен акт, който да прогласява съществуването на право на човека или основно право на околна среда. Орхуската конвенция на ИКЕ на ООН обаче закрепва някои инструментални или процедурни права, образувайки група от екологични демократични права.

Библиография:

1. Additional Protocol to the European Charter of Local Self-Government on the right to participate in the affairs of a local authority, Utrecht, 16 November 2009 (CETS No. 207).
2. Déjeant-Pons, M. and Pallemmaerts, M. (2005), “Human rights to environmental procedural rights”, in Déjeant-Pons, M. and Pallemmaerts, M. (eds), “Human rights and the environment”, Council of Europe Publishing, Strasbourg, pp. 23-46.
3. Kiss, A-Ch. (1976), “Peut-on définir le droit de l’homme à l’environnement ?”, Revue juridique de l’environnement, 1.
4. Pallemmaerts, M. (2005), “Introduction: human rights and environmental protection”, in Déjeant-Pons, M. and Pallemmaerts, M. (eds), “Human rights and the environment”, Council of Europe Publishing, Strasbourg, pp. 11-22.
5. Resolution 48/13, adopted by the UN Human Rights Council at its forty-eighth session, 8 October 2021.
6. 1992 UN Framework Convention on Climate Change and Paris Agreement of 2015.
7. <https://globalpactenvironment.org>.
8. https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=XXVIII13&chapter=27&clang=en.