



Environmental Procedural Rights in Africa with Specific Reference to South Africa and Uganda

P.D. Mutesasira

Samenvatting

Dit proefschrift, bewerkte milieu procedurele rechten in Afrika met een specifieke verwijzing naar Zuid-Afrika en Oeganda, onderzoekt de mate waarin Zuid-Afrika en Oeganda in eigen land milieu procedurele rechten hebben geïmplementeerd in hun bestaande wettelijke systemen en inherente beleidsdoelstellingen. Dit proefschrift legt de nadruk op Zuid-Afrika en Oeganda om te illustreren in hoeverre de binnenlandse implementatie van milieu-procedurele rechten een vitale rol heeft gespeeld bij het bereiken van milieubescherming, ondanks de uitdagingen waarmee deze twee landen worden geconfronteerd.

Hoofdstuk één behandelt de conceptuele aspecten van milieurechten en er werd opgemerkt dat de biocentrische / ecocentrische en de antropocentrische benaderingen van belang waren bij de binnenlandse implementatie van de milieurechten. Onder de biocentrische / ecocentrische benadering werd geïllustreerd dat mensen niet gescheiden zijn van de omgeving, wat het idee bevestigt dat het leven van planten en dieren onderling afhankelijk is. In de antropocentrische benadering werd de status van de mens in de natuurlijke hiërarchie van het ecosysteem erkend als de dominante soort die de omgeving kan beheersen. Met betrekking tot de plicht tot eerbiediging, bescherming en eerbiediging van staten, merkte deze studie op dat alle staten ernaar moeten streven om zoveel mogelijk aan de bovengenoemde taken te voldoen. De plicht tot respect zou bijvoorbeeld worden geïmplementeerd door nationale milieuwetten uit te vaardigen en uit te voeren die de staat ervan weerhouden zich te gedragen door gedrag dat de burgers toegang tot procedurele procedurele rechten ontzegt. In hoofdstuk een merkte deze studie ook op dat er een bewering is gebaseerd op het internationale milieurechtprincipe van intergenerationele gelijkheid dat milieurechten (inclusief procedurele rechten op milieugebied) niet alleen rechten van huidige generaties zijn, maar ook rechten van toekomstige generaties.

Hoofdstuk twee van deze studie behandelt het concept van procedurele rechten op milieugebied, dat wil zeggen het recht op toegang tot informatie, inspraak van het publiek en toegang tot de rechter. In deze studie werd opgemerkt dat het recht op toegang tot informatie, inspraak van het publiek, protest en toegang tot de rechter rechtstreeks verband houden met de heersende democratie en goed bestuur in een bepaalde staat. Wat de toegang tot informatie betreft, merkte de studie op dat de opgevraagde of ontvangen informatie volledig, nauwkeurig, actueel en gratis zou moeten zijn. Dienovereenkomstig zullen afwijzingen voor verzoeken om informatie alleen worden gedaan zoals wettelijk bepaald. Wat de inspraak van het publiek betreft, merkte de studie op dat bij de besluitvorming altijd het publiek moet worden betrokken. In hoofdstuk twee werd ook opgemerkt dat publieke participatie de efficiëntie van de overheid verhoogt, meer transparantie en aansprakelijkheid creëert en de overheid processen geloofwaardiger maakt, vooral als het gaat om milieueffectbeoordelingen (MER's). Onder het recht op toegang tot de rechter, merkte het onderzoek op dat elke persoon of groep van personen wier milieurechten zijn geschonden of op het punt staan te worden geschonden, moet worden verzekerd van toegang tot een beoordelingsprocedure voor een rechtbank of een andere onafhankelijke of onpartijdige instantie. Volgens deze studie omvat het recht op toegang tot de rechter dus maatregelen zoals staten die ervoor zorgen dat alle belemmeringen zoals kosten en strikte locus-vereisten worden geminimaliseerd. In dit hoofdstuk wordt in de studie ook gepleit voor opname van het recht op protest (zoals geïmpliceerd door het recht op vrijheid van meningsuiting, vergadering en vereniging) als een vierde milieu-procedureel recht. Uit deze studie bleek dat het verband tussen dit recht en

milieubescherming heel duidelijk is, aangezien de burgers hun milieu-eisen en -interesses openlijk kenbaar kunnen maken aan de overheid en de samenleving.

Hoofdstuk drie onderzoekt de achtergrond van de evolutie van procedurele rechten op milieugebied door de internationale en regionale benaderingen aan te pakken. In het kader van de internationale aanpak richtte de studie zich op geselecteerde instrumenten waarin de studie opmerkte dat sommige ervan niet bindend zijn (dwz in de vorm van soft law) zoals de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (UVRM) en ook geen specifieke verwijzing bevatten aan het milieu of aan milieuwetgeving. Integendeel, milieurechten in sommige van deze internationale instrumenten worden op een algemene manier afgekondigd. In de studie werd echter opgemerkt dat op internationaal niveau de United Nations Environment Programme (UNEP) -richtsnoeren voor de ontwikkeling van nationale wetgeving inzake toegang tot informatie, publieke inspraak en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden algemeen aanvaardbaar zijn geworden als hulpmiddel voor staten proberen mogelijke leemten in hun milieuregelgeving op te vullen die van belang zijn voor procedurele rechten op het milieu. Op regionaal niveau onderzoekt de studie enkele geselecteerde regionale instrumenten met betrekking tot procedurele rechten op het milieu in Afrika, Amerika, Azië en Europa. De studie merkte verder op dat, hoewel bij variërende niveaus hebben de bovengenoemde continenten regionale instrumenten aangenomen om de procedurele rechten op milieugebied te verbeteren.

Positief is dat de auteur opmerkte dat continenten, zoals Europa, een stap verder zijn gegaan door ervoor te zorgen dat de bepalingen in de regionale instrumenten met betrekking tot procedurele rechten op milieugebied worden gehandhaafd. Op grond van het Verdrag van Aarhus is bijvoorbeeld een nalevingscommissie opgericht om te waarborgen dat de partijen zich houden aan de Aarhus-bepalingen inzake procedurele rechten op milieugebied. Dienovereenkomstig verbeteren dergelijke procedures de toegang tot de rechter en breiden ze ook de publieke participatie uit. Naar de mening van de auteur is het Verdrag van Aarhus, ondanks het feit dat het een regionaal instrument is, opvallend in vergelijking met anderen, omdat het concrete verplichtingen voor Partijen oplegt om milieu-procedurele rechten te implementeren. In hoofdstuk drie merkt de studie ook op dat in sommige regio's, zoals Afrika, hun regionale instrumenten verouderd zijn (dwz niet meer verenigbaar zijn met de heersende omstandigheden en milieu-uitdagingen), terwijl andere zoals de Afrikaanse Conventie van 2003 over het behoud van de natuur en natuurlijke hulpbronnen nooit volledig geoperationaliseerd.

Hoofdstuk vier onderzoekt hoe Zuid-Afrika en Oeganda in eigen land het recht op toegang tot informatie hebben geïmplementeerd. Hoofdstuk vier behandelt dit door de relevante grondwettelijke en wettelijke bepalingen in de Nationale Wet milieubeheer (NEMA) van Zuid-Afrika en de Nationale Milieuwet (NEA) van Oeganda te analyseren. De studie merkte op dat de bevordering van de toegang tot informatie Act (PAIA) is de kaderwet over de toegang tot informatie in Zuid-Afrika en de Access of Information Act (AIA) voor Oeganda. In de studie werd ook opgemerkt dat de NEMA en de PAIA van Zuid-Afrika, evenals de NEA en AIA van Oeganda niet specifiek vermelden in welke taal de gevraagde informatie moet worden verstrekt en ook niet specifiek voorzien in termijnen waarbinnen de gevraagde informatie daadwerkelijk zou moeten worden gebruikt. Hoofdstuk vier van het onderzoek heeft ook betrekking op de beroeps- en klachtenprocedures in Zuid-Afrika en Oeganda in gevallen waarin een verzoek om informatie is afgewezen. De studie merkte ook op dat de NEMA van Zuid-Afrika, in tegenstelling tot de NEA en AIA van Oeganda, voorziet in de bescherming van klokkenluiders die informatie vrijgeven die kan

worden gebruikt om een eminente of ernstige bedreiging van het milieu te voorkomen. Deze studie benadrukt ook het belang en de relevantie van informatie- en communicatietechnologie (ICT) bij het verbeteren van het recht op toegang tot informatie in Zuid-Afrika en Oeganda. In de studie werd verder opgemerkt dat Zuid-Afrika en Oeganda geen grote nadruk leggen op openbaar onderwijs en bewustwording over milieuaangelegenheden als essentiële instrumenten voor het verbeteren van het recht op toegang tot informatie. De NEMA en PAIA van Zuid-Afrika en de NEA en AIA van Oeganda onderscheiden deze twee niet duidelijk (dat wil zeggen openbaar onderwijs en bewustzijn over milieukwesties). Naar aanleiding van hoofdstuk vier constateerde de studie dat het recht op toegang tot informatie in Zuid-Afrika en Uganda niet absoluut is, omdat het mogelijk aan enkele beperkingen onderhevig is.

Hoofdstuk vijf heeft onderzocht hoe Zuid-Afrika en Oeganda in eigen land het recht op toegang tot publieke participatie bij de besluitvorming hebben geïmplementeerd. De studie nam kennis van het feit dat in het verleden beide landen voorheen werden gekenmerkt door beperkte of geen publieke inspraak bij besluitvorming, met name in overheidsaangelegenheden. Zuid-Afrika had het apartheidsregime tot 1994, en Uganda had militaire en dictatoriale regimes en had slechts de eerste democratische verkiezingen in 1996. Desalniettemin heeft de studie opgemerkt dat Zuid-Afrika en Uganda grote vooruitgang hebben geboekt bij het verbeteren van het recht op toegang tot publieke participatie bij de besluitvorming. De NEMA van Zuid-Afrika in sectie 3 voorziet bijvoorbeeld in andere wegen waardoor publieke participatie in eigen land kan worden geïmplementeerd. Bovendien merkte de studie ook op dat de NEA van Oeganda volgens haar beginselen inzake milieubeheer ook bepalingen heeft inzake inspraak van het publiek. Over het geheel genomen, met betrekking tot inspraak van het publiek in de besluitvorming, merkte deze studie op dat zowel Zuid-Afrika als Oeganda constitutionele en wettelijke bepalingen hebben inzake inspraak van het publiek. Deze zijn echter alleen op papier en de realiteit is dat burgerparticipatie bij milieubesluitvorming nog steeds een uitdaging is voor veel burgers, vooral in Oeganda. Dit is met name het geval geweest bij milieueffectrapportages (MER's), de afgifte en vernieuwing van vergunningen voor vervuiling en de toekenning van concessies die een negatief effect op het milieu kunnen hebben. Deze studie wees uit dat burgers onvoldoende gewaarschuwd zijn voor de relevantie van hun inbreng tijdens MER's en dat de richtlijnen over hoe de burgers kunnen deelnemen aan milieubesluitvorming ook niet bekend worden gemaakt.

In hoofdstuk zes gaat de studie in op de binnenlandse implementatie van het recht op protest in Zuid-Afrika en Oeganda. De studie merkte op dat hoewel er zijn gevallen geweest waarin het recht om te protesteren voor het milieu is uitgeoefend door de burgers, het is niet volledig benut. Misschien kan worden gesuggereerd dat de burgers bang zijn voor de manier waarop de staat op dergelijke protesten reageert. Desondanks merkte het onderzoek op dat deze protesten in grotere mate succesvol waren. De studie merkte ook op dat het recht om te protesteren alleen volledig kan worden gerealiseerd met de aanwezigheid van onafhankelijke en vrije media. De gedrukte en elektronische media spelen een belangrijke rol bij het vergroten van het bewustzijn en het verspreiden van informatie. De media kunnen ook worden gebruikt om demonstranten te mobiliseren. Het is daarom belangrijk dat de regeringen van Oeganda en Zuid-Afrika de vrijheid van de pers en de media garanderen. Anderzijds mogen de media deze vrijheid ook niet misbruiken door haatzaaiende uitlatingen te bevorderen, andere burgers te belasteren en geweld aan te zetten. De studie merkte ook op dat politieke organisaties, niet-gouvernementele organisaties (NGO's) en vakbonden / werknemersvakbonden ook een belangrijke rol spelen bij de bevordering van het recht om te protesteren tegen het milieu. Het is daarom belangrijk dat staten omgevingen creëren die

bevorderlijk zijn voor deze organisaties om te gedijen en hun activiteiten uit te voeren zonder onnodige inmenging. De studie wees verder uit dat ondanks het trage tempo waarin burgers zich bezighouden met milieu-protesten, het duidelijk is dat burgers nu meer bereid zijn om op te staan tegen de autoriteiten in verband met milieukwesties. Volgens deze studie is het recht om te protesteren de meest haalbare optie, vooral in gevallen waarin de andere drie milieu-procedurele rechten geen positieve resultaten hebben opgeleverd, zoals blijkt uit case-studies in Zuid-Afrika, Uganda en China. Er werd ook opgemerkt dat het recht om te protesteren niet absoluut is en daarom onderhevig aan beperkingen zoals uiteengezet in de toepasselijke wettelijke bepalingen en deze studie is van mening dat deze beperkingen evenredig moeten zijn op basis van de heersende omstandigheden. Daarom pleit deze studie er sterk voor om het recht op protest te erkennen als een mogelijk vierde milieu-procedureel recht. Misschien zullen staten op deze manier het land volledig in eigen land implementeren en zullen milieuactivisten met minder wantrouwen worden bekeken.

Hoofdstuk zeven gaat in op de binnenlandse implementatie van het recht op toegang tot de rechter in Zuid-Afrika en Oeganda. Dienovereenkomstig merkte deze studie op dat de andere milieu-procedurele rechten geen nut zouden hebben voor de burgers als zij geen toegang hebben tot gerechtigheid en juridisch verhaal van onpartijdige instanties. De studie wees erop dat, ondanks enkele uitdagingen, Zuid-Afrika en Oeganda het recht op toegang tot de rechter in grotere mate hebben verbeterd door de relevante constitutionele en wettelijke bepalingen in te voeren. In de studie werd bijvoorbeeld opgemerkt dat beide landen de eerdere strenge regels inzake juridische status hebben versoepeld, waar partijen moesten aantonen dat zij belang bij de zaak hadden. Momenteel heeft elke persoon de wettelijke status om juridische stappen te ondernemen namens anderen en het milieu. Bijgevolg leidde deze aanpak tot de ontwikkeling van geschillen in het openbaar belang waarbij door iedereen in het algemeen belang kan worden aangeklaagd om het milieu te beschermen. De studie merkte ook op dat kosten en veiligheid van de kosten een grote belemmering vormen voor de toegang tot milieu-rechtvaardigheid. Verder merkte het onderzoek ook op dat de NEMA van Zuid-Afrika, in tegenstelling tot de NEA van Oeganda, de alternatieve geschillenbeslechtsmechanismen (ADR) heeft omarmd, dat wil zeggen bemiddeling, bemiddeling en arbitrage om milieugeschillen op te lossen. Met betrekking tot rechtsmiddelen die beschikbaar zijn voor diegenen die wettelijk verhaal proberen te halen bij de rechtbanken, heeft deze studie enkele kunnen identificeren. Deze omvatten: schadevergoedingen, boetes en straffen, gevangenisstraf, betaling van opruimkosten, herstelorders voor het milieu, interdictions en verbodsmaatregelen. In deze studie werd ook opgemerkt dat zowel Zuid-Afrika als Oeganda geen gespecialiseerde milieurechtbanken of -tribunalen hebben. In hoofdstuk zeven merkte deze studie ook op dat in Zuid-Afrika en Oeganda een aantal niet-gouvernementele organisaties (NGO's) een voortrekkersrol hebben gespeeld in de strijd voor de rechten van het milieu van de burgers en ook zeer betrokken zijn geweest bij processen van openbaar belang.

Daarom wordt geconcludeerd dat er behoefte is om verder te gaan dan de drie conventionele procedurele rechten op milieugebied, namelijk toegang tot informatie, inspraak van het publiek en toegang tot de rechter. Deze studie is van mening dat een vierde milieu-procedureel recht om te protesteren van belang is voor het waarborgen van het recht op een schoon en gezond milieu. Er wordt dus voorgesteld om dit potentieel vierde procedurele recht op zichzelf te laten staan in plaats van het te impliceren van het recht op inspraak van het publiek. Daarom hoopt deze studie ook een basis te bieden voor meer onderzoek naar andere potentiële procedurele rechten op het milieu. Dit zal burgers op hun beurt meer mogelijkheden bieden om hun milieurechten te beschermen.