

PRAVDA I PRISTUP PRAVDI U PRAVU ŽIVOTNE SREDINE

Cilj rada je sagledavanje pravne utemeljenosti, sadržaja i karaktera pravde u savremenom pravu životne sredine kroz analizu prava na pristup pravdi u međunarodnom i unutrašnjem pravu. U uvodnom delu rada se ukazuje na početke razvoja i širi kontekst rasprave o pravdi u oblasti životne sredine. Daju se i opšte naznake o metodološkom pristupu. Centralni deo rada je posvećen analizi prava na pristup pravdi u međunarodnom i unutrašnjem pravu. Osnova analize su Konvencija o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine (Arhuska konvencija), kao i zakoni u oblasti životne sredine četiri države: Srbije, Hrvatske, Crne Gore i Bosne i Hercegovine. Razmatra se teza da je pristup pravdi formalno utemeljen u pravu životne sredine sve četiri države i da njegov sadržaj i karakter treba tumačiti u kontekstu međunarodnih obaveza i funkcionisanja celog pravnog sistema pojedinih država. U zaključku se konstatuje da je pravo na pristup pravdi prepoznatljiv element „pravde“ utemeljen u međunarodnim ugovorima i unutrašnjim propisima, a da razlike u pogledu sadržaja i karaktera ovog prava proističu iz specifičnosti pravnih sistema pojedinih država i dostignutog nivoa EU integracija.

Ključne reči: pravda u oblasti životne sredine, Arhuska konvencija, Srbija, Hrvatska, Crna Gora, Bosna i Hercegovina

Dr Dragoljub Todić, naučni savetnik, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, e-mail: d.todic@diplomacy.bg.ac.rs, dtodic@ymail.com. Rad je nastao u okviru naučnoistraživačkog projekta „Srbija i izazovi u međunarodnim odnosima 2022. godine“, koji finansira Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije, a realizuje Institut za međunarodnu politiku i privredu tokom 2022. godine.

TEORIJSKI OKVIR I METODOLOŠKE NAPOMENE

U širem smislu reči pravda u oblasti životne sredine razvija se kao društveni pokret i koncept kojim se naglašava potreba sprečavanja diskriminacije, poštovanja ljudskih prava i jačanja instrumenata sudske zaštite građanskih prava u slučajevima vezanim za zaštitu životne sredine.¹ Iako se pitanje pravde u oblasti životne sredine ponekad raspravlja i u kontekstu brojnih moralnih i/ili religijskih dilema povodom čovekovog odnosa prema prirodi i okruženju u celini, ono je često inicirano praktičnim postupcima nadležnih organa i reakcijom javnosti na njih. U tom smislu se prava i procedure u vezi sa eksploatacijom prirodnih resursa ponekad uzimaju kao neka vrsta početnog polazišta i povoda (razloga) koji doprinose nastanku unutrašnjih ili međunarodnih konflikata ili postojanju konfliktnih situacija u okviru kojih se pitanje pravde može postaviti u neobično izoštrenoj formi.² Uključenost različitih subjekata u procedure odobravanja i vođenja projekata u vezi sa životnom sredinom aktuelizuju pitanje potrebe za usaglašavanjem često oštro suprotstavljenih interesa. Pitanje pravednosti („pravednosti“) rešenja koja se primenjuju može postati predmet ozbiljnih rasprava naročito kada se realizacijom projekta utiče na delove populacija stanovništva i pripadnike zajednica koje imaju izvesne specifičnosti. U tom smislu Blue i dr. autori, pozivajući se na Venca konstatuju da je početno težište učenja o pravdi u oblasti životne sredine (posebno razvijen u SAD), definisao pravdu pomoću termina „distribucije“. To znači da je naglasak stavljen na ono što se distribuira (sadržajna dimenzija) i kako se distribuira (proceduralna dimenzija) u nekoj društvenoj zajednici. Distribucijski pristupi pravdi u oblasti životne sredine odnose se na raspodelu dobara i šteta u životnoj sredini, odnosno na ekonomske troškove i koristi. Rasprava u savremenoj političkoj teoriji usredsređuje se na pravdu kao „pravednost“, gde je pravda ono što definiše „prikladnu podelu društvenih prednosti.“³

¹ Za šire v. Stevan Lilić, „Instruments of Environmental Justice“, *Facta Universitatis Series: Law and Politics*, No 1, Vol. 9, Niš, 2011, 35–52.

² Za šire v. Bryce W. Reeder, Moises Arce, Adrian Siefkas, „Environmental justice organizations and the diffusion of conflicts over mining in Latin America“, *World Development*, Vol. 154, Elsevier LTD, 2022, 105883; Louise Nchet, Caitlynn Beckett, Kristina Sehlín MacNeil, „Framing extractive violence as environmental (in)justice: A cross-perspective from indigenous lands in Canada and Sweden“, *The Extractive Industries and Society*, 2021, 100949; Nicola Ulibarri, Omar Pérez Figueroa, Anastasia Grant, „Barriers and opportunities to incorporating environmental justice in the National Environmental Policy act“, *Environmental Impact Assessment Review*, Vol. 97, 2022, 106880.

³ Gwendolyn Blue, Kelly Bronson, Alana Lajoie-O'Malley, „Beyond distribution and participation: A scoping review to advance a comprehensive environmental justice framework for impact assessment“, *Environmental Impact Assessment Review*, Vol. 90, 2021, 2.

Poreklo i razvoj pojma „pravda u oblasti životne sredine“ Kramer vezuje za SAD i društvene nauke, a ne pravo i pravne nauke. Autor konstatuje da se koncept „ekološke pravde“ prvi put pojavio u Predsedničkoj izvršnoj uredbi 12898 iz 1994. godine, pod nazivom „savezne radnje za rešavanje ekološke pravde u manjinskim populacijama i populacijama s niskim prihodima“.⁴ Uredbom se od savezne administracije tražilo da se pozabavi uticajem mera u oblasti životne sredine na manjinsko stanovništvo i grupe s niskim prihodima, kao reakcija na činjenicu da su različite studije i izvještaji povezivale izgradnju postrojenja za otpad sa područjima naseljenim određenom rasom. Oni su pokazivali da su siromašni i obojeni ljudi u SAD nesrazmerno više izloženi riziku koji se povezuje sa posledicama određenih mera u oblasti životne sredine ili zagađenja. U vezi sa ovim su i veće poteškoće u pristupu informacijama, učestvovanju u donošenju odluka, kao i pristupu sudovima u pitanjima koja se tiču životne sredine.⁵ U raspravama obično postoji neka vrsta saglasnosti oko toga da je pokret za pravdu u oblasti životne sredine u SAD nastao ranih osamdesetih godina kada su zajednice nastanjene crnim stanovništvom počele da protestuju protiv (za njih) neprihvatljivih načina korišćenja zemljišta (za potrebe odlaganje otpada, otvaranje rudnika, izgradnju petrohemijskih postrojenja, termoelektrana i drugih industrijskih postrojenja).⁶ Yamamoto i dr. ističu da se većina naučnih tekstova o pravdi u oblasti životne sredine bavi sa dve vrste zadataka: (1) utvrđivanjem korena degradacije životne sredine s nerazmernim uticajima na rasne manjine i (2) traganjem za rešenjima koja bi doprinela pravednijoj preraspodeli opterećenja životne sredine. Kao posledica toga, utvrđeni okvir pravde u oblasti životne sredine konceptualizira „ekološki rasizam“ u smislu određivanja mesta opasnosti i povezanih zdravstvenih problema, fokusirajući se na proces donošenja odluka koji se nalazi u pozadini problema pri određivanju lokacije, kao i minimiziranja i otklanjanja štete usled neadekvatnog određivanja lokacije.⁷

⁴ <https://www.archives.gov/files/federal-register/executive-orders/pdf/12898.pdf> (12. 9. 2022). Za šire o pravdi u oblasti klime i životne sredine u SAD v.: J. Mijin Cha, Caroline Farrell, Dimitris Stevis, „Climate and Environmental Justice Policies in the First Year of the Biden Administration“, *Publius: The Journal of Federalism*, Vol. 52, No. 3, 2022, 408–427.

⁵ Ludwig Krämer, „Environmental justice in the European Court of Justice“, *Environmental Law and Justice in Context* (eds. J. Ebbesson & P. Okowa), Cambridge University Press, Cambridge, 2009, 195–210.

⁶ David Pellow, „Environmental Justice“, *The Cambridge Handbook of Sociology: Speciality and Interdisciplinary Studies* (ed. K. Korgen), Cambridge University Press, Cambridge, 2027, 188–198.

⁷ Eric K. Yamamoto, Jen-L W. Lyman, „Racializing Environmental Justice“, *University of Colorado Law Review*, Vol. 72, No. 2, 2001, 314, 315.

Pozivajući se na praksu da su aktivisti nevladinih organizacija kritikovali propise koji su dopuštali da se industrije koje zagađuju životnu sredinu smeste u stambenim četvrtima manjinskog i siromašnijeg stanovništva, Scobie proširuje raspravu postavljajući pitanje da li su na globalnom nivou pitanja pravde deo multilateralnih sporazuma u oblasti životne sredine?⁸ Ovako posmatrano položaj ugroženih delova populacije manjinskih zajednica u međunarodnom pravu životne sredine zaslužuje posebnu pažnju pa bi u detaljnijoj analizi trebalo uzeti u obzir postojeća rešenja i perspektive razvoja u ovoj oblasti prava.⁹ Koncept ljudskih prava ima ambicije da postane najpodesniji okvir „pravde“ u oblasti životne sredine mada pravo na (zdravu) životnu sredinu još uvek traži svoje mesto u arhitekturi ljudskih prava.¹⁰ U daljem proširivanju koncepta „pravde“ globalni odnosi u međunarodnoj zajednici postaju predmet posebnih rasprava. Okereke pitanje moralnih osnova pravde u oblasti životne sredine i klimatskih promena razmatra u okviru okolnosti vezanih za (ne)pravdu u odnosima između Svera i Juga, razvijenih i nerazvijenih delova Planete,¹¹ a Petrić je razume kao globalno, unutrašnje (unutar EU) i regionalno pitanje.¹² I Program UN za razvoj (UNDP) pitanje pravde u oblasti životne sredine postavlja na šire temelje. Pravda u oblasti životne sredine (environmental justice) se „konceptualizira“ kao cilj koji se sastoji u „unapređenju pravde i odgovornosti u oblasti životne sredine, s fokusom na poštovanje, zaštitu i ispunjenje „ekoloških“ prava, te unapređenje vladavine prava u oblasti životne sredine.“¹³ Takvo shvatanje pravde se razmatra u kontekstu trostruke planetarne krize

⁸ Michelle Scobie, „Treaty Preambles and The Environmental Justice Gap“, *Glob. Policy*, Vol. 12, No. 3, 2021, 273.

⁹ V. Benedict Kingsbury, „Indigenous Peoples, Rights, and the Environment“, In D. Anton & D. Shelton, *Environmental Protection and Human Rights*, Cambridge University Press, Cambridge, 2011, 545–665; Deborah McGregor, „Indigenous Environmental Justice and Sustainability“, *The Cambridge Handbook of Environmental Justice and Sustainable Development* (eds. S. Atapattu, C. Gonzalez, & S. Seck), Cambridge Law Handbooks, Cambridge University Press, Cambridge, 2011, 58–71; *State of the Worlds Indigenous Peoples, Right to Lands, Territories and Resources*, United Nations, New York, 2021.

¹⁰ Za šire v. UNGA, *Human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment*, Report of the Special Rapporteur, A/77/284, 10 August 2022.

¹¹ Chukwumerije Okereke, „Moral Foundations for Global Environmental and Climate Justice“, *Royal Institute of Philosophy Supplement*, Vol. 69, 2011, 117–135.

¹² Davor Petrić, „Environmental Justice in the European Union: A Critical Reassessment“, *Croatian Yearbook of European Law & Policy*, Vol. 15, No. 1, Zagreb, 2019, 221 i dalje.

¹³ UNDP, *Environmental Justice – Securing our right to a clean, healthy and sustainable environment*, UNDP, New York, 2022, 5.

(klimatskih promena, zagađivanja životne sredine i gubitka prirode), i uticaja krize na ljudska prava.

U ovom radu se raspravlja o elementima „pravde“ u oblasti prava životne sredine pre svega kroz sagledavanje međunarodnih ugovora u oblasti životne sredine i unutrašnjih propisa (zakona) kojima se reguliše oblast zaštite životne sredine i to sa stanovišta prava na pristup pravdi. Analiziraju se odredbe Konvencije o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine (u daljem tekstu: Arhuska konvencija) i unutrašnjih propisa četiri države u regionu (Srbije, Hrvatske, Crne Gore i Bosne i Hercegovine). Značaj sagledavanja normi Arhuske konvencije proističe iz činjenice da se radi o međunarodnom ugovoru zaključenom u okviru Ekonomske komisije UN za Evropu,¹⁴ regionu kojem pripadaju sve četiri države čiji zakoni se analiziraju. Praksa u primeni pojedinih normi od značaja za pristup pravdi dodatno naglašava potrebu da se o rešenjima koja sadrži ovaj međunarodni ugovor vodi računa kao o normama čija dosledna primena zaslužuje detaljniju elaboraciju u unutrašnjim propisima.¹⁵ Zbog ograničenog prostora van analize se ostavljaju i propisi EU, iako se sve države regiona nalaze u nekoj od faza (obavezne) transpozicije propisa EU u unutrašnje pravne sisteme (od punopravnog članstva u EU, do države kandidata za članstvo u EU).¹⁶ Analizom unutrašnjih propisa četiri države (Hrvatske, Srbije, Crne Gore i Bosne i

¹⁴ Sličan međunarodni ugovor zaključen je 2018. godine u regionu Latinske Amerike i Kariba koji je stupio na snagu 2021. godine. Ugovorom su obuhvaćene 24 države među kojima su 13 država članice ugovora. https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-18&chapter=27&clang=_en, 22. 9. 2022. Za šire v. Olmos Giupponi, B., „Fostering environmental democracy in Latin America and the Caribbean: An analysis of the Regional Agreement on Environmental Access Rights“, *RECIEL*, Vol. 28, No. 2, 2019, 136– 151, <https://doi.org/10.1111/reel.12274>.

¹⁵ Ovdje se interesantnim čini sagledavanje prakse Komiteta za usaglašenost koji se formiran u okviru Arhuske konvencije i u okviru kojeg je već razvijena određena praksa. Za šire v. <https://unece.org/environment-policy/public-participation/aarhus-convention/compliance-committee>, 12. 9. 2022. Van ove analize ostaju mehanizmi zaštite prava u oblasti životne sredine razvijeni u okviru Evropske konvencije o ljudskim pravima i drugih međunarodnih ugovora. Za šire v. Rodoljub Etinski, „Međusobni odnos Evropske konvencije o ljudskim pravima i Arhuske konvencije“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta*, Vol. 52, No. 1, Novi Sad, 2018, 1–15.

¹⁶ Za šire v. Charles Poncelet, „Access to Justice in Environmental Matters – Does the European Union Comply with its Obligations?“, *Journal of Environmental Law*, Vol. 24, No. 2, 2012, 287–309; Giulia Claudia Leonelli, „Access to the EU Courts in Environmental and Public Health Cases and the Reform of the Aarhus Regulation: Systemic Vision, Pragmatism, and a Happy Ending“, *Yearbook of European Law*, Vol. 40, 2021, 230–264.

Hercegovine) obuhvaćene su samo norme osnovnih zakona u oblasti životne sredine i to sa stanovišta načina kako ovi propisi regulišu pitanje pristupa pravdi. Zbog ograničenog prostora, analizom nisu obuhvaćene norme kojima se regulišu postupci zaštite pojedinačnih prava u okviru ovih zakona, kao i norme drugih zakona u oblasti životne sredine.

PRAVO NA PRISTUP PRAVDI U MEĐUNARODNOM PRAVU

Iako, jedan broj međunarodnih ugovora na različite načine upućuje na značaj pitanja pristupa pravdi u pitanjima koja se odnose na životnu sredinu, najjasniju sistemsku vezu između prava na (odgovarajuću) životnu sredinu i prava na pristup pravdi ustanovljava Arhuska konvencija¹⁷ kroz formulisanje posebnih standarda zaštite građana u odnosu na nekoliko različitih okolnosti. U najširem smislu reči oni su sistematizovani u tri velike grupe koji su (prema slovu prvog člana Konvencije) stavljeni u funkciju prava na (odgovarajuću) životnu sredinu. Svrhom obaveze država da garantuju pravo na pravnu zaštitu (zbog povreda prava na dostupnost informacija, pravo na osporavanje odluka koje se odnose na pravo učešća javnosti u donošenju odluka i pravo na zaštitu radi osporavanja postupaka ili propusta suprotnih odredbama nacionalnog zakonodavstva o životnoj sredini), proglašava se „davanje doprinosa zaštiti prava svakog pojedinca sadašnjih i budućih generacija na život u životnoj sredini adekvatnoj njegovom zdravlju i blagostanju“.

Dakle, tri grupe prava obuhvaćene su pravom na pristup pravdi i one uključuju sledeće: 1) pravo na pravnu zaštitu zbog povreda prava na dostupnost informacija, što uključuje pravnu zaštitu pred redovnim sudom ili nekim drugim nezavisnim i nepristrasnim telom, mogućnost pokretanja „ekspeditivne procedure“ ponovnog razmatranja zahteva i pravila o obavezности konačne odluke; 2) pravo na osporavanje legaliteta odluka koje se odnose na ostvarivanje prava u pogledu učešća javnosti u donošenju odluka, što uključuje pravo na sudsku ili drugu nezavisnu ili nepristrasnu proceduru, privilegovan položaj nevladinih organizacija, neisključivanje mogućnosti pokretanja prethodnog postupka pred upravnim vlastima¹⁸

¹⁷ <https://unece.org/environment-policy/public-participation/aarhus-convention/text>, 22. 9. 2022. Za tekst v. i: *Službeni glasnik Republike Srbije – Međunarodni ugovori*, br. 38/09.

¹⁸ Pitanje učešća javnosti u donošenju odluka koje se tiču životne sredine se uzima za jedno od centralnih pitanja procesa demokratizacije savremene politike i prava u oblasti životne sredine, a pristup informacijama prethodnim pitanjem. Za jedan osvrt na ovo pravo v. Leslie-Anne Duvic-Paoli, „The Status of the Right to Public Participation in International Environmental

i 3) pravo na zaštitu radi osporavanja postupaka ili propusta suprotnih odredbama nacionalnog zakonodavstva o životnoj sredini. Za sve tri grupe prava propisani su minimalni standardi procedura preispitivanja odluka uključujući: odgovarajuće i efektivne pravne lekove, sudske privremene mere kada je to potrebno, pravično, pravovremeno i pošteno izvođenje procedura, troškovi koji neće ometati procedure i donošenje odluka u pisanoj formi uz obezbeđivanje njihove javnosti. Posebnim pravilima se utvrđuju određeni standardi relevantni za dostupnost informacija o mogućnosti pokretanja upravnih i sudskih procedura i uspostavljanje mehanizama za pružanje pravne pomoći.¹⁹

PRAVO NA PRISTUP PRAVDI U UNUTRAŠNJEM PRAVU

Pitanje odnosa unutrašnjeg prava prema pitanju „pravde“ i pristupa pravdi mogao bi se posmatrati kroz nekoliko kriterijuma. Opšti kontekst je uslovljen činjenicom da sistem unutrašnjih propisa kojima se regulišu različita pitanja u oblasti životne sredine u četiri države (Hrvatska, Srbija, Crna Gora i Bosna i Hercegovina) čini veliki broj zakona i podzakonskih propisa. Skoro da se smatra uobičajenim da se u središtu tog sistema obično nalazi jedan zakon kojim se uređuju systemska pitanja od značaja za funkcionisanje celine normi. Takav je slučaj i u četiri države u regionu, što delimično olakšava analizu, ali ne oslobađa potrebe da se imaju u vidu elementi sistema i rešenja u pojedinačnim zakonima i podzakonskim propisima kojima se konkretnije regulišu pojedina pitanja (upravljanje vodama, zaštita vazduha, zaštita prirode, upravljanje otpadom, itd.).²⁰ Osim toga, jedno od pitanja koje ne bi smelo da se ignoriše je opšte pitanje članstva država u relevantnim međunarodnim ugovorima,²¹ a najznačajnijim se može smatrati činjenica da su sve četiri države, čiji propisi se ovde sagledavaju, članice Arhuske konvencije.²²

Law: An Analysis of the Jurisprudence“, *Yearbook of International Environmental Law*, Vol. 23, No. 1, 2012, 80–105.

¹⁹ Sva ova pitanja zaslužuju znatno detaljniju analizu, koja u ovom članku nije moguća zbog ograničenog prostora.

²⁰ Međutim, analiza sektorskih zakona prevazilazi zadate okvire ove analize.

²¹ Za šire v. Dragoljub Todić, „Multilateral Environmental Agreements and EU Integration of Western Balkan States (Status of Bosnia and Herzegovina, Montenegro, Serbia and Croatia in Multilateral Environmental Agreements)“, *European Energy and Environmental Law Review*, Vol. 28, No. 1, February 2019, 17–27.

²² Hrvatska od 2007. godine, Bosna i Hercegovina od 2008., i Srbija i Crna Gora od 2009. godine. https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-13&chapter=27&clang=en, 22. 9. 2022.

Zakoni u oblasti životne sredine četiri države i „pravo na pravdu“

„Načelo zaštite prava na zdravu životnu sredinu i pristupa pravosuđu“ predstavlja jedno od jedanaest načela zaštite životne sredine iz člana 9 Zakona o zaštiti životne sredine Republike Srbije, (*Službeni glasnik* RS, br. 135/04, 36/09, 36/09 – dr. zakon, 72/09 – dr. zakon, 43/11 – US, 14/16, 76/18, 95/18 – dr. zakon), koji proklamuje da se ono (od strane građana, grupe građana, udruženja i profesionalnih ili drugih organizacija) „ostvaruje“ pred nadležnim organom, odnosno sudom. „Pravo na pravdu“ je Zakonom garantovano „zainteresovanoj javnosti“ i vezuje se za postupak ostvarivanja prava na zdravu životnu sredinu (član 81a). Iako bi se mogla postaviti određena pitanja u vezi sa ovakvom formulacijom, Zakonom je definisan i sadržaj prava koji obuhvata pravo da se „pokreće postupak preispitivanja odluke pred nadležnim organom, odnosno, sudom...“. Formulacija jasno upućuje na „pravo na zdravu životnu sredinu“ kao neku vrstu opšteg okvira, s jedne strane, odnosno „zainteresovanu javnost“ kao nosioca prava, s druge strane,²³ a kontekst tumačenja je određen i činjenicom da član 81a predstavlja deo V poglavlja Zakona naslovljenog sa „Informisanje i učešće javnosti“.

Slično kao i u Srbiji, jedno od načela koje Zakon o zaštiti okoliša (NN, br. 80/13, 153/13, 78/15, 12/18, 118/18) propisuje je i „načelo prava na pristup pravosuđu“ (čl. 19). Ovim načelom je napravljena razlika između prava da se ostvari pravo na pristup informacijama u pitanjima koja se tiču životne sredine (koje se garantuje „svakoj osobi“) i prava da se osporava procesna i materijalna zakonitost „odluka, čina i propusta tijela javne vlasti“ (koje se garantuje osobi koja učini verovatnim svoj pravni interes i osobi koja zbog lokacije zahvata i/ili prirode i/ili uticaja zahvata može dokazati da joj je trajno narušeno pravo). U drugom slučaju je svrha propisanih prava „zaštita prava na zdrav život i održiv okoliš“. Osim u delu koji se odnosi na načela, pristup pravdi je regulisan kroz šest posebnih članova Zakona. Najpre je regulisano pitanje priznavanja pravnog interesa zainteresovanoj javnosti (čl. 167. i 168), a zatim je regulisano pitanje osporavanja odluka, radnji i propusta tela javne vlasti te delovanja ili propuštanja delovanja pravnih i fizičkih osoba u pitanjima zaštite životne sredine (čl. 169–172).

I u slučaju Crne Gore, jedan od principa zaštite životne sredine (prema Zakonu o životnoj sredini, *Službeni list Crne Gore*, br. 052/16, 073/19, 073/19) jeste princip „zaštite prava na zdravu životnu sredinu i pristup pravosuđu“ (čl. 5). On obuhvata „mogućnost“ da građani ili grupe građana, njihova udruženja, profesionalne ili druge organizacije „utiču prilikom odlučivanja o pitanjima od značaja

²³ Za šire o propisima RS u oblasti životne sredine v. Vid Vukasović, Dragoljub Todić, *Environmental Law in Serbia*, Kluwer Law International, 2021.

za životnu sredinu i pravnu zaštitu kod nadležnih organa pred sudom“. Pravo da se pokrene postupak „preispitivanja odluke pred nadležnim organima, odnosno sudom u skladu sa zakonom“ ima „zainteresovana javnost u postupku odlučivanja u pitanjima životne sredine“ (čl. 73). To uključuje pravo podnošenja žalbe protiv odluke nadležnog organa za poslove zaštite životne sredine i pravo podnošenja tužbe nadležnom sudu u skladu sa posebnim propisima.²⁴

Sva tri zakona kojima se uređuje oblasti zaštite životne sredine u Bosni i Hercegovini (BiH) sadrže odredbe koje se odnose na pravo pristupa pravosuđu.²⁵ Zakon o zaštiti okoliša Federacije BiH (*Službene novine F BiH*, br. 15/21) u članu 43. (koji je naslovljen sa „Pristup pravosuđu“) garantuje „predstavnicima javnosti“ pravo da „pokrenu postupak zaštite svojih prava pred nadležnim sudom“, pored prava učešća u postupcima izdavanja dozvola i procene uticaja na životnu sredinu. Dakle, pravo na pristup pravosuđu se garantuje „predstavnicima javnosti“ i stavlja se u kontekst prava učešća u postupcima izdavanja dozvola i procene uticaja na životnu sredinu.²⁶ Posebno se garantuje „pravo žalbe“ koje imaju „predstavnicima javnosti koji su učestvovali kao stranka u prvostepenom postupku“ i koje obuhvata žalbu protiv akata donesenih u upravnom postupku (čl. 42). To uključuje i pravo na pokretanje upravnog spora, „ako nema drugostepenog organa“. Zakon posebno propisuje pravo „podnosioca zahteva za pristup informacijama“ da pokrene postupak pred drugostepenim organom ili da pokrene upravni spor, ako njegov zahtev nije razmatran, ako je odbijen ili ako je na njega nepotpuno ili delimično odgovoreno od strane nadležnog organa.²⁷

Zakon o zaštiti životne sredine Republike Srpske (*Službeni glasnik RS*, br. 71/2012, 79/2015, 70/2020) garantuje „pravo na zaštitu u upravnim i sudskim postupcima“ „svakom zainteresovanom licu“, ako ono smatra da mu povređena prava da učestvuje u „postupcima koji se vode u skladu sa ovim zakonom ili drugim propisima“ (čl. 12). „Predstavnicima zainteresovane javnosti“, isto kao

²⁴ Za šire o propisima Crne Gore u oblasti životne sredine v. D. Todić, „Montenegro“, *International Encyclopaedia of Laws: Environmental Law*, Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn, NL, 2018.

²⁵ Materija koja se odnosi na životnu sredinu nije u nadležnosti centralnih vlasti već „entiteta“. Za šire o propisima Bosne i Hercegovine u oblasti životne sredine v. Dragoljub Todić, Mladenka Ignjatić, Vid Vukasović, *Bosnia and Herzegovina, IEL Environmental Law*, Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn, 2019.

²⁶ Ciljevi ovog Zakona su, između ostalog, i: „poboljšanje uslova okoliša, zaštita ljudskog zdravlja, uključujući pravo na zdrav život“, čl. 1, st. 2.

²⁷ Pravo na „zdrav i ekološki prihvatljiv okoliš“, proglašava se osnovnim ljudskim pravom čemu korespondira „opšta dužnost zaštite i poboljšanja okoliša za dobrobit sadašnjih i budućih generacija“, čl. 3.

i zainteresovanim stranama ili organima koji su učestvovali u postupku odlučivanja...“ daje se „mogućnost“ da „koriste pravna sredstva protiv donesene odluke“ (čl. 42).²⁸ Poslednjim izmenama Zakona pravo da koriste „pravna sredstva protiv donesene odluke“ posebno se garantuje „udruženjima i fondacijama koje promovišu zaštitu životne sredine, kao predstavnicima zainteresovane javnosti.“²⁹ Zakonom o zaštiti životne sredine Brčko Distrikta BiH (24/04, 01/05, 19/07, 09/09) pravo podnošenja žalbe se garantuje svakom licu koje smatra da njegov zahtev za informacijama nije razmotren, da je neosnovano odbijen ili da na njega nije odgovorno „u potpunosti ili pravilno“ (čl. 37).³⁰

ZAKLJUČAK

Pristup pravdi i zaštita prava u vezi sa pristupom informacijama i učešćem javnosti u odlučivanju regulisani su na najjasniji način u kontekstu prava čoveka na (odgovarajuću) životnu sredinu. Kroz norme Arhuske konvencije sadržaj pravila koja se odnose na ova pitanja sistematizovan je do nivoa na opšti način prepoznatljivih pravila, bez obzira na izvesna otvorena pitanja. U odnosu na inicijalno razumevanje pravde u oblasti životne sredine (kroz vezivanje za položaj na specifičan način ugroženih manjinskih zajednica) Arhuska konvencija pristup pravdi proširuje dajući mu elemente univerzalnog. Norme unutrašnjeg prava četiri države, čiji su zakoni koji regulišu oblast životne sredine analizirani, prate i dodatno pojašnjavaju osnovna rešenja iz Arhuske konvencije. Jasno se uočava da sva četiri zakona sadrže norme koje se odnose na pristup pravdi i to na način koji pokazuje određene zajedničke elemente, ali i razlike. Zajedničkim elementom se može smatrati upućivanje na ljudska prava kroz pozivanje na pravo čoveka na (zdravu) životnu sredinu, regulisanje pitanja pristupa informacijama i zaštita prava na učešće u odlučivanju, a razlike se ogledaju u nivou detaljnosti u regulisanju pojedinih pitanja u samom postupku zaštite prava garantovanih propisima iz oblasti životne sredine.

²⁸ A član 39. propisuje obavezu nadležnih organa da obezbede učešće javnosti u vezi sa procenom uticaja na životnu sredinu i postupcima izdavanja ekoloških dozvola.

²⁹ Pravo na „zdravu životnu sredinu“ se garantuje svakome (čl. 3. Zakona), kao život u životnoj sredini podobnoj za zdravlje i blagostanje istovremeno, obaveza zaštite i poboljšanja životne sredine je definisana kao „kolektivna“ i ona treba da obezbedi „dobrobit sadašnjih i budućih generacija“ (st. 2).

³⁰ Inače, pravo na „pravo na zdravu i ekološki prihvatljivu životnu sredinu“ propisano je članom 3. i garantuje se „svakom ljudskom biću“ na sličan način kako je to učinjeno u slučaju zakona o zaštiti životne sredine Republike Srpske, odnosno Federacije BiH (st. 2).

Dr. DRAGOLJUB TODIĆ
Professorial Fellow, Institute of International
Politics and Economic, Belgrade

JUSTICE AND ACCESS TO JUSTICE IN ENVIRONMENTAL LAW

Summary

The aim of the paper is to assess the legal foundation, content, and character of justice in contemporary environmental law through the analysis of the right to access to justice in international and domestic law. The introductory part of the paper emphasises the roots of development and the broader context of the discussion on justice in the field of environment. General indications about the methodological approach are also provided. The central part of the paper is devoted to the analysis of the right to access to justice in international and domestic law. The analysis is based on the Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters (the Aarhus Convention), as well as the environmental laws of four countries: Serbia, Croatia, Montenegro and Bosnia and Herzegovina. The thesis is considered that the approach to justice is formally based in the environmental laws of all four states and that its content and character should be interpreted in the context of the functioning of the legal systems of individual states. In conclusion, it is stated that the right to access to justice is a recognisable element of „justice“ based on international agreements and internal regulations, and that the differences regarding the content and character of this right stem from the specificities of legal systems and the level of the achieved EU integration.

Key words: environmental justice, Aarhus Convention, Serbia, Croatia, Montenegro, Bosnia and Herzegovina

Literatura

- Blue G., Bronson K., Lajoie-OMalley A., „Beyond distribution and participation: A scoping review to advance a comprehensive environmental justice framework for impact assessment“, *Environmental Impact Assessment Review*, Vol. 90, Elsevier B. V., 2021.
- Cha J. M., Farrell C., Stevis D., „Climate and Environmental Justice Policies in the First Year of the Biden Administration“, *Publius: The Journal of Federalism*, Vol. 52, No. 3, 2022.
- Duvic-Paoli L. A., „The Status of the Right to Public Participation in International Environmental Law: An Analysis of the Jurisprudence“, *Yearbook of International Environmental Law*, Vol. 23, No. 1, 2012.
- Etinski R., „Međusobni odnos Evropske konvencije o ljudskim pravima i Arhuske konvencije“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta*, br. 1, Novi Sad, 2018.
- Giupponi O. B., „Fostering environmental democracy in Latin America and the Caribbean: An analysis of the Regional Agreement on Environmental Access Rights“, *RECIEL*, Vol. 28, No. 2, 2019.
- Kingsbury B., „Indigenous Peoples, Rights, and the Environment“, in D. Anton & D. Shelton, *Environmental Protection and Human Rights*, Cambridge University Press, Cambridge, 2011.

- Krämer L., „Environmental justice in the European Court of Justice“, *Environmental Law and Justice in Context* (eds J. Ebbesson & P. Okowa), Cambridge University Press, Cambridge, 2009.
- Leonelli G. C., „Access to the EU Courts in Environmental and Public Health Cases and the Reform of the Aarhus Regulation: Systemic Vision, Pragmatism, and a Happy Ending“, *Yearbook of European Law*, Vol. 40, 2021.
- Lilić S., „Instruments of Environmental Justice“, *Facta Universitatis Series: Law and Politics*, Vol. 9, No. 1, Niš, 2011.
- McGregor D., „Indigenous Environmental Justice and Sustainability“, *The Cambridge Handbook of Environmental Justice and Sustainable Development* (eds. S. Atapattu, C. Gonzalez, & S. Seck), Cambridge Law Handbooks, Cambridge University Press, Cambridge, 2021.
- Nachet L., Beckett C., MacNeil K. S., „Framing extractive violence as environmental (in)justice: A cross-perspective from indigenous lands in Canada and Sweden“, *The Extractive Industries and Society*, Guildford, 2021, <https://doi.org/10.1016/j.exis.2021.100949>.
- Okereke C., „Moral Foundations for Global Environmental and Climate Justice“, *Royal Institute of Philosophy Supplement*, Vol. 69, 2011, doi:10.1017/S1358246111000245.
- Pellow D., „Environmental Justice“, *The Cambridge Handbook of Sociology: Specialty and Interdisciplinary Studies* (ed. K. Korgen), Cambridge University Press, Cambridge, 2017. doi:10.1017/9781316418369.020.
- Petrić D., „Environmental Justice in the European Union: A Critical Reassessment“, *Croatian Yearbook of European Law & Policy*, Vol. 15, No. 1, Zagreb, 2019, <https://doi.org/10.3935/cyelp.15.2019.360>.
- Poncelet C., „Access to Justice in Environmental Matters – Does the European Union Comply with its Obligations?“, *Journal of Environmental Law*, Vol. 24, No. 2, Oxford, 2012.
- Reeder B. W., Arce M., Siefkas A., „Environmental justice organizations and the diffusion of conflicts over mining in Latin America“, *World Development*, Vol. 154, Elsevier LTD, 2022, 105883, <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2022.105883>.
- Scobie M., „Treaty Preambles and The Environmental Justice Gap“, *Glob. Policy*, Vol. 12, No. 3, Wiley, 2021.
- Todić D., Ignjatić, M., Vukasović, V., *Bosnia and Herzegovina, IEL Environmental Law*, Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn, 2019.
- Todić D., „Multilateral Environmental Agreements and EU Integration of Western Balkan States (Status of Bosnia and Herzegovina, Montenegro, Serbia and Croatia in Multilateral Environmental Agreements)“, *European Energy and Environmental Law Review*, Vol. 28, No. 1, 2019.
- Todić D., „Montenegro“, *International Encyclopaedia of Laws: Environmental Law*, Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn, NL, 2018.

- Ulibarri N., Figueroa, O. P., Grant, A., „Barriers and opportunities to incorporating environmental justice in the National Environmental Policy act“, *Environmental Impact Assessment Review*, Vol. 97, 2022, 106880, <https://doi.org/10.1016/j.eiar.2022.106880>.
- UN, *State of the Worlds Indigenous Peoples, Right to Lands, Territories and Resources*, United Nations, New York, 2021.
- UNDP, *Environmental Justice – Securing our right to a clean, healthy and sustainable environment*, UNDP, New York, 2022.
- UNGA, „Human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment“, Report of the Special Rapporteur, A/77/284, United Nations, 10 August 2022.
- Vukasović V., Todić D., *Environmental Law in Serbia*, Kluwer Law International, 2021.
- Yamamoto E. K., Lyman J. W., „Racializing Environmental Justice“, *University of Colorado Law Review*, Vol. 72, No. 2, Colorado, 2001.

ORIGINALAN NAUČNI RAD