

DRAGOLJUB TODIĆ

REŠAVANJE SPOROVA I MEĐUNARODNI UGOVORI U OBLASTI ŽIVOTNE SREDINE

U radu se ukazuje na značaj regulisanja načina rešavanja sporova u oblasti životne sredine u kontekstu rastuće aktuelnosti problema u ovoj oblasti. U uvodnom delu rada se ukazuje na najznačajnija pitanja u oblasti životne sredine, međunarodnopravni odgovor na ovu vrstu savremenih izazova i potencijalne konfliktne okolnosti koje ova pitanja nose sa sobom. Centralni deo rada je posvećen analizi savremenih međunarodnih ugovora u oblasti životne sredine i normama koje se odnose na rešavanje sporova u njihovoj primeni i tumačenju. Za predmet analize se uzimaju međunarodni ugovori globalnog karaktera, međunarodni ugovori zaključeni u okviru Ekonomske komisije UN za Evropu (UNECE), kao i drugi za Republiku Srbiju (RS) relevantni regionalni i subregionalni ugovori. Razlikuju se dve vrste normi: norme kojima se neposredno propisuje način rešavanja sporova u primeni i tumačenju ugovora i norme koje bi mogle biti od neposrednog značaja za način rešavanja sporova. U zaključku se konstatuje da, normativno posmatrano, savremeni međunarodni ugovori u oblasti životne sredine sadrže neku vrstu klišeiziranog pristupa pitanju načina rešavanja sporova. Najčešće se stranama ugovornicama nude, kao osnovni način pregovora, bilo koji drugi miran način po sopstvenom izboru, iznošenje spora pred Međunarodni sud pravde i arbitraža. Ipak, naglašava se neophodnost integralnog pristupa u tumačenju normi o rešavanju sporova nastalih u primeni i tumačenju međunarodnih ugovora. To podrazumeva uvažavanje većeg broja činilaca među kojima su mere i instrumenti propisani za praćenje

Prof. dr Dragoljub Todić, redovni profesor. Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, e-mail: dtodic@ymail.com. Rad je nastao u okviru naučnoistraživačkog projekta "Srbija i izazovi u međunarodnim odnosima 2020. godine", koji finansira Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije, a realizuje Institut za međunarodnu politiku i privredu tokom 2020. godine.

usaglašenosti i primene, kao i izveštavanje, zatim specifičnosti predmeta regulisanja, ciljevi i širi kontekst odnosa koji već postoji ili nastaje primenom normi iz međunarodnih ugovora, itd.

Ključne reči: međunarodni ugovori, životna sredina, rešavanje sporova, Međunarodni sud pravde, arbitraža

SPOROVI U TUMAČENJU I PRIMENI MEĐUNARODNIH UGOVORA I ŽIVOTNA SREDINA

Na sve značajnije prisustvo (ili predstavu o prisustvu) različitih problema u oblasti životne sredine (ili u vezi sa životnom sredinom) koji mogu predstavljati predmet sporenja između država utiču različiti činioci. Aktivnosti država i međunarodnih organizacija usmerene su, prevashodno, na nekoliko grupa pitanja među kojima je, u zavisnosti od kriterijuma, moguće relativno lako uočiti nekoliko ključnih (upravljanje vodnim resursima, upravljanje opasnim otpadom i hemikalijama, zaštita biodiverziteta, klimatske promene, itd.). Ipak, izgleda da u stručnoj literaturi dominira rasprava o sporovima povodom korišćenja međunarodnih vodotokova, kao i sporovima koji se tiču eksploatacije zajedničkih prirodnih resursa u celini.¹ Nekoliko tendencija u međunarodno-pravnom regulisanju zaštite životne sredine naročito aktuelizuju i pitanje načina rešavanja sporova u tumačenju i primeni međunarodnih ugovora. Na primer, broj savremenih međunarodnih ugovora koji za svoj predmet regulisanja imaju neko od pitanja koje se danas smatra "ekološkim" (globalnog ili regionalnog karaktera) značajno je uvećan u poslednjih nekoliko decenija. Broj država strana ugovornica (iz različitih delova sveta i različitih kulturoloških, privrednih i drugih karakteristika), takođe je značajno uvećan. I nekim međunarodnim organizacijama je ostavljena mogućnost članstva u delu međunarodnih ugovora. Broj sudskih i kvazisudskih institucija koje se bave rešavanjem sporova koji mogu sadržavati određene elemente od značaja za životnu sredinu u značajnom je porastu.² Stvorena je složena institucionalna struktura međunarodnih i nacionalnih institucija koje imaju razli-

¹ V. npr., Tamar Meshel, "The Evolution of Interstate Arbitration and the Peaceful Resolution of Transboundary Freshwater Disputes", *Journal of Dispute Resolution*, br. 2, Columbia, Missouri, 2016, 361–386. Rush O'Connor, "Water Scarcity: Preventing Future Conflicts", *Case Western Reserve Journal of International Law*, Tom 49, Ohio, 2017, 331–350. Francis N. Botchway, "Arbitrating Natural Resource Disputes: Current and Future Trends", *International Review of Law*, br. 2, Qatar, 2017, 1–2.

² James Harrison, "Reflections on the Role of International Courts and Tribunals in the Settlement of Environmental Disputes and the Development of International Environmental Law", *Journal of Environmental Law*, Tom 25, br. 3, Oxford, November 2013, 501–514.

čite nadležnosti u sprovođenju međunarodnih ugovora. I naučno-tehnološki razvoj je doprineo pojavi i primeni novih saznanja o mogućnostima za ostvarivanje međunarodnim ugovorima definisanih ciljeva. Problemi u oblasti životne sredine imaju značajan potencijal konflikta različitog intenziteta, dinamike i potencijalnih posledica. Konfliktne situacije povodom rešavanja nekih problema u oblasti životne sredine mogu poprimiti ozbiljne karakteristike i u sebe uključivati više subjekata sa međusobno suprotstavljenim interesima. U nekim slučajevima odnosi između država mogu da poprime karakteristike bezbednosnih pretnji, a pitanje tumačenja međunarodnih obaveza i poštovanja tako propisanih obaveza može postati od prvorazredne važnosti.

Međutim, poštovanje ugovornih obaveza u velikoj meri zavisi i od nacionalnog zakonodavstva, politika i praktičnog ponašanja državnih tela, uključujući nacionalne sudove. Ovome doprinosi i činjenica da ugovorne norme međunarodnog prava uglavnom ne nameću precizne obaveze suverenim državama i da su mehanizmi izvršenja na međunarodnom nivou slabi, ako ne i neefikasni. Sve to utiče da se sagledavanje pitanja odgovornosti države za kršenje obaveza iz međunarodnog ugovora, kada do toga dođe, komplikuje u različitim pravcima. Pitanje efikasnosti sistema međunarodnih ugovora, a ne samo konkretnog međunarodnog ugovora u oblasti životne sredine, nije "tehničko" pitanje već zadire u složena pitanja odnosa u međunarodnoj zajednici i prirodu međunarodnog prava u celini.³

Naravno, šira rasprava o rešavanju sporova u oblasti životne sredine uslovljena je razumevanjem smisla prava i obaveza koje proističu iz konkretnih međunarodnih ugovora i sa ovim povezanih drugih izvora prava. To nas dalje upućuje na neophodnost poštovanja principa vladavine prava, pravde, pravila koja se odnose na ljudska prava i drugih srodnih pravnih normi kako unutrašnjeg tako i međunarodnog karaktera.⁴ Aktualizacija ljudskih prava i tela koja se bave ljudskim pravima osnažila je ideje koje se odnose na zaštitu životne sredine kroz mehanizme koje nude međunarodni ugovori i tela formirana u oblasti ljudskih prava.⁵ Na međunarodnom nivou ta rasprava može biti povezana i sa pitanjima koja se ponekad označavaju kao "globalna pravda" i može da zadire u različite aspekte

³ Opširnije v. Dragoljub Todić, "Međunarodni ugovori u oblasti životne sredine i uzroci (ne)efikasnosti", *Strani pravni život*, br. 2, Beograd, 2017, 47–58.

⁴ V., npr., Jessica Scott, "From Environmental Rights to Environmental Rule of Law: A Proposal for Better Environmental Outcomes", *Michigan Journal of Environmental & Administrative Law*, Tom 6, br. 1, Michigan, 2016, 203–238.

⁵ Opširnije v. Bojan Tubić, "Pristup 'međunarodnoj pravdi' (nadležnost međunarodnih sudova) u oblasti zaštite životne sredine", *Zbornik Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, br. 3, Novi Sad, 2014, 321–335.

specifičnih odnosa između razvijenih i nerazvijenih delova Zemlje.⁶ Pored rečenog, relevantnost rasprave o načinu rešavanja sporova u tumačenju i primeni međunarodnih ugovora trebalo bi posmatrati i u kontekstu interesa Republike Srbije. Iako ovo pitanje zaslužuje posebnu pažnju i znatno više prostora, ostaje činjenica da je Republika Srbija članica skoro svih ključnih međunarodnih ugovora u oblasti životne sredine o kojima je u ovom radu reč.⁷

U ovom radu se sagledava mesto koje norme, kojima se reguliše način rešavanja sporova u oblasti životne sredine, imaju u sistemu normi sadržanih u savremenim međunarodnim ugovorima.⁸ Daje se pregled predviđenih načina rešavanja sporova, a komparativna analiza rešenja iz pojedinačnih ugovora zaluzuje znatno više prostora i drugačiju metodologiju. Kako je rasprava o normama kojima se reguliše način rešavanja sporova u tumačenju i primeni normi iz međunarodnih ugovora deo šire rasprave o mogućnostima pravilne primene i poštovanja obaveza koje su preuzete iz pojedinih međunarodnih ugovora, to se u radu ukazuje i na norme koje su od neposrednog značaja za praćenje primene i poštovanja međunarodnih obaveza. U raspravi se ne ulazi u analizu odnosa između pojedinih načina rešavanja sporova u vezi sa životnom sredinom.⁹ Van analize ostaju sporovi koji nemaju međunarodni karakter iako mogu sadržavati u sebi međunarodne elemente ili biti povezani sa međunarodnim ugovorima.¹⁰ Takođe, analizom nisu obuhvaćeni ni potencijalni sporovi čija osnova može da bude u načinu

⁶ Carmen G. Gonzalez., Sumudu Atapattu, "International Environmental Law, Environmental Justice, and the Global South", *Transnational Law and Contemporary Problems*, Tom 26, br. 2, Iowa City, 2017, 229–242.

⁷ Opširnije v. Dragoljub Todić, "Status Republike Srbije u savremenim međunarodnim ugovorima u oblasti životne sredine i ustavi (1974–2006)", *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*, br. 79, 2018, Niš, 331–350.

⁸ Jednim od prvih metodoloških pitanja koje bi trebalo imati u vidu može se smatrati pitanje granica "životne sredine" kao predmeta regulisanja u međunarodnim ugovorima. Budući da te granice ne da nisu jasno određene već imaju tendenciju stalnog proširenja, to se pitanje obuhvatanja analize nameće kao skoro nerešivo. Ostavljajući ovde po strani detaljniju raspravu o pojmu "životna sredina" za potrebe ovog rada se ograničavamo na one međunarodne ugovore za koje ne bi trebalo da bude nikakve sumnje da spadaju u grupu međunarodnih ugovora u oblasti životne sredine. Osnovni kriterijum takvog pristupa, uz rezerve zbog moguće kritike, sadržan je u klasifikaciji međunarodnih ugovora koja je data u odgovarajućem registru UN (https://treaties.un.org/pages/Treaties.aspx?id=27&subid=A&clang=_en, 3.10.2020).

⁹ Stukenborg koristi formulaciju "alternativni načini rešavanja sporova. Opširnije v. Charlene Stukenborg, "The Proper Rule of Alternative Dispute Resolution (ADR) in Environmental Conflicts", *University of Dayton Law Review*, Tom 19, br. 3, Dayton, Spring 1994, 1305–1340.

¹⁰ Npr. Catherine Zwetkoff, "Mediation in Environmental Conflicts: The Belgian Methodology", *RISK: Health, Safety & Environment*, Tom 9, br. 4, New Hampshire, Fall 1998, 361–378.

regulisanja odnosa između materije kojom se uređuju druga pitanja od značaja za oblast životne sredine.¹¹

SAVREMENI MEĐUNARODNI UGOVORI U OBLASTI ŽIVOTNE SREDINE I REŠAVANJE SPOROVA

Rešavanje sporova koji su na različite načine povezani sa životnom sredinom imaju izvesne specifičnosti i svoju istoriju čiji se počeci, u zavisnosti od autora, određuju na različite načine.¹² Tako, npr., Bruce prve početke rešavanja sporova u oblasti životne sredine vezuje za kraj XIX veka i Arbitražu povodom ri-
baranja između SAD i Britanije.¹³ U kasnijem razvoju poseban značaj imaju dva spora koja su posvećena rešavanju pitanja prekograničnog zagađivanja životne sredine, odnosno korišćenja zajedničkih prirodnih resursa, i to slučaj topionice u Trailu između SAD i Kanade (1941), kao i slučaj jezera Lanox između Francuske i Španije (1957).¹⁴ Stephens razvoj jurisprudencije u oblasti životne sredine razmatra i grupiše u tri glavna područja: prekogranična šteta u životnoj sredini, međunarodno vodno pravo i zaštita i očuvanje morske sredine.¹⁵ Bendel za kritičnu tačku analize uzima pitanje da li posebna pravila koja se odnose na životnu sredinu šire opseg delovanja države u pokretanju sudskog postupka pred međunarodnim sudovima i arbitražom. Autor identifikuje četiri vrste obaveza, zavisno od nivoa suverenih prava država nad područjima ili resursima. To su obaveze jedne države kada postoje potencijalni prekogranični efekti, zatim obaveze u slučaju zaštite resursa podeljenih između nekoliko država, obaveze koje proizlaze iz zaštite

¹¹ V. npr., Ciprian N. Radavoi, "Community-Investor Environmental Conflicts: Should and Could They Be Arbitrated", *South Carolina Journal of International Law and Business*, Tom 12, br. 2 South Carolina, 2016, 117–144. Yulia Levashova, *Bridging the Gap Between International Investment Law and the Environment*, Netherlands; Lambooy, Tineke Elisabeth; Dekker, I. F. Series: Legal Perspectives for Global Challenges, Tom 4. The Hague, the Netherlands: Eleven International Publishing, 2016.

¹² Ovaj deo teksta je, uz izvesna prilagođavanja, zasnovan na tekstu koji je objavljen u: Dragoljub Todić, *UN, međunarodni ugovori i životna sredina*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2018, 105–110.

¹³ Stuard Bruce, "The Project for an International Environmental Court", *Conciliation in International Law* (Eds. Christian Tomuschat, Riccardo P. Mazzeschi, Daniel Thürer, Brill Nijhoff, Leiden, Boston, 2017, 133–170.

¹⁴ Bharat H. Desai, Balraj Sidhu, "International Dispute Settlement", *Environmental Policy and Law*, Tom 42, No, 2, March 2012, 102–116.

¹⁵ Opširnije v. Tim Stephens, *International Courts and Environmental Protection*, Cambridge University Press, Cambridge, 2009, 119–245.

područja i resursa izvan nacionalne nadležnosti i četvrto, obaveze u slučaju globalnih ekoloških problema.¹⁶

Različite su procene o trenutnom broju sudskih i arbitražnih tela za rešavanje sporova u oblasti životne sredine. Sands govori o više od četrdeset.¹⁷ Zengerling, pozivajući se na ranije studije, ukazuje na postojanje preko 80 aktivnih međunarodnih sudskih i kvazisudskih tela, tela za kontrolu primene i drugih tela za rešavanje sporova.¹⁸ Pring i Pring govore o 360 nacionalnih i subnacionalnih sudova i tribunala u oblasti životne sredine koji postoje u 42 države.¹⁹ Kada su u pitanju procene o kvalitetu međunarodnih sudskih i arbitražnih tela, Desai konstatuje da su one “neadekvatne i/ili loše opremljene da bi odgovorile potrebama rešavanja sporova u oblasti životne sredine”, zbog čega se razmatra ideja o formiranju Međunarodnog suda za životnu sredinu.²⁰

Norme kojima se neposredno propisuje način rešavanja sporova

Ako se za opšti okvir analize uzme pitanje mogućnosti koje pruža savremeno međunarodno pravo, onda se može govoriti o nekoliko načina rešavanja sporova mirnim putem: 1) diplomatski (pregovori, dobre usluge i posredovanje, mirenje, anketne komisije), i 2) sudski (arbitraža, Međunarodni sud pravde, itd.).²¹ Neke odluke arbitražnih tela i Međunarodnog suda pravde u nekim dosadašnjim slučajevima predstavljaju neiscrpan primer varijacija u tumačenju pojedinih pravila međunarodnog ugovornog prava od značaja za oblast životne sredine.

¹⁶ Justine Bendel, *Environmental Disputes in International Courts and Tribunals: Overcoming the Obstacles through Judicial Adaptation*, Presented for the Degree of Doctor of Philosophy, The University of Edinburgh, 2016, 66.

¹⁷ Philippe Sands, QC, “Climate Change and the Rule of Law: Adjudicating the Future in International Law”, *Journal of Environmental Law*, Tom 28, No, 1, Oxford, 2016, 23.

¹⁸ Cathrin Zengerling, *Greening International Jurisprudence Environmental NGOs before International Courts, Tribunals, and Compliance Committees*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, Boston, 2013, 79.

¹⁹ George Pring, Catherine Pring, “Increase in Environmental Courts and Tribunals Prompts New Global Institute”, *Journal of Court Innovation*, Tom 3, br. 1, 2010, 12.

²⁰ B. H. Desai, *International Dispute Settlement*, op. cit., 112. Ova ideja o posebnom međunarodnom sudskom telu koje bi se bavilo rešavanjem sporova u oblasti životne sredine u delu literature se posebno razmatra.

²¹ Shaw posebno razmatra ulogu regionalnih organizacija u rešavanju sporova, specijalizovanih agencije koje imaju svoje vlastite procedure za rešavanje sporova u pogledu tumačenja njihovih osnovnih i drugih akata. Uloga arbitraže i Međunarodnog suda pravde posebno se razmatra. Opširnije v. Malcolm M. Shaw, *International Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2014, 742, 749, 759, 766.

Svi globalni multilateralni ugovori u oblasti životne sredine zaključeni u okviru UN sadrže odredbe o rešavanju sporova. Tako, npr., Okvirna konvencija UN o promeni klime, kao mehanizme rešavanja sporova, predviđa pregovore “ili na bilo koji drugi miran način po sopstvenom izboru”, uključujući iznošenje spora pred Međunarodni sud pravde i Arbitražu (član 14).²² Bečka konvencija o zaštiti ozonskog omotača u članu 11. propisuje kao načine rešavanja sporova pregovore, usluge ili posredovanje treće strane, arbitražu, iznošenje spora pred Međunarodni sud pravde i angažovanje Komisije za pomirenje. Konvencijom UN o sprečavanju širenja dezertifikacije propisani su, kao sredstva za rešavanje sporova, pregovori ili druga mirna sredstva po svom izboru, arbitražu, iznošenje spora pred Međunarodni sud pravde i mirenje (član 28). U članu 33. Konvencije UN o pravu neplovidbenih korišćenja međunarodnih vodotokova propisani su, kao sredstva za rešavanje sporova, miroljubiva sredstva, pregovori, dobre usluge, posredovanje ili mirenje, korišćenje već postojećih zajedničkih institucija u slivu, zatim arbitražu, iznošenje spora pred Međunarodni sud pravde i Komisija za utvrđivanje činjeničnog stanja.

Konvencija o biodiverzitetu, kao načine rešavanja sporova, propisuje pregovore, dobre usluge, posredovanje treće strane, arbitražu, iznošenje spora pred Međunarodni sud pravde i Komisiju za izmirenje (član 27). Na sličan način i Bazeljska konvencija o kontroli prekograničnog kretanja opasnog otpada i njihovom odlaganju propisuje, kao način rešavanja sporova, pregovore i bilo kojim drugim mirnim načinom, iznošenje spora pred Međunarodni sud pravde ili arbitražu (član 20). U Stokholmskoj konvenciji o dugotrajnim organskim zagađujućim supstancama propisano je da se sporovi u tumačenju i primeni međunarodnog ugovora rešavaju pregovorima ili drugim mirnim sredstvima, arbitražom, iznošenjem spora pred Međunarodni sud pravde i angažovanjem Komisije za mirenje (član 18). Roterdamska konvencija o postupku davanja saglasnosti na osnovu prethodnog obaveštenja za određene opasne hemikalije i pesticide u međunarodnoj trgovini u članu 20. propisuje da se sporovi rešavaju pregovorima ili na drugi način – sporazumni, po vlastitom izboru, arbitražom, iznošenjem spora pred Međunarodni sud pravde i korišćenje Komisije za poravnanje (čl. 20). U članu 25. Minimata konvencije o živi propisani su sledeći načini rešavanja sporova u tumačenju i primeni Konvencije: pregovori ili druga mirna sredstva po sopstvenom izboru, arbitražu, iznošenje spora pred Međunarodni sud pravde i angažovanje Komisije za mirenje (čl. 25).

²² Odredbe člana 14. Konvencije o rešavanju sporova primenjuju se i na Pariski sporazum o klimi “po principu *mutatis mutandis*.” (čl. 24. Pariskog sporazuma o klimi).

Grupa međunarodnih ugovora zaključenih u okviru Ekonomske komisije UN za Evropu na sličan način propisuje načine rešavanja sporova. Tako, Konvencija o prekograničnom prenosu zagađujućih materija na velike udaljenosti, to čini u članu 13. (pregovori ili ma koja druga metoda rešavanja sporova koja je prihvatljiva stranama); Konvencija o prekograničnim efektima industrijskih udesa to čini u svom članu 21. (pregovori ili na bilo koji drugi način rešavanja sporova koji je prihvatljiv za strane u sporu, Međunarodni sud pravde, arbitraža); Konvencija o zaštiti o korišćenju prekograničnih vodotokova i međunarodnih jezera u članu 22. (pregovori ili na bilo koji drugi način rešavanja sporova koji je prihvatljiv za strane u sporu, Međunarodni sud pravde, arbitraža)²³; Konvencija o proceni uticaja na životnu sredinu u prekograničnom kontekstu u članu 15. (pregovori ili na bilo koji drugi način rešavanja sporova koji je prihvatljiv za strane u sporu, Međunarodni sud pravde, arbitraža) i Arhuska konvencija o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine u članu 16 (pregovori ili na bilo koji drugi način rešavanja sporova koji je prihvatljiv za strane u sporu, Međunarodni sud pravde, arbitraža).

Pitanje izbora načina rešavanja sporova, između onih koji su već ponuđeni normama međunarodnih ugovora, delimično je regulisano. Tako se često predviđa mogućnost da se države članice ugovora, u momentu njegove ratifikacije, prihvatanja, odobravanja, pristupanja, ili u nekom trenutku kasnije, opredele za jedan od dva načina sudskog rešavanja sporova. Načelno govoreći, takva praksa je prisutna i u međunarodnim multilateralnim ugovorima od neposrednog značaja za region jugoistočne Evrope. Konvencija UN o pravu neplovidbenih korišćenja međunarodnih vodotokova predviđa mogućnost da se države opredele za jedan od ova dva načina rešavanja sporova. Slično i u slučaju UNECE Konvencije o zaštiti i korišćenju prekograničnih vodotokova i međunarodnih jezera,²⁴ Konvencije o saradnji na zaštiti i održivom korišćenju reke Dunav, Okvirnog sporazuma o slivu reke Save. Ipak, postoje izvesne razlike. Konvencija o saradnji na zaštiti i održivom korišćenju reke Dunav u članu 24. predviđa obavezu država članica da rešenje spora pronađu kroz pregovore ili kroz neki drugi vid rešavanja sporova prihvatljiv za strane ugovornice u sporu. Predviđa se i mogućnost da pomoć pruži Međunarodna komisija za zaštitu reke Dunav.

²³ Slično i u članu 20. Protokola o vodi i zdravlju uz ovu Konvenciju.

²⁴ Protokol o vodi i zdravlju uz Konvenciju o o zaštiti i korišćenju prekograničnih vodotokova i međunarodnih jezera propisuje da: (a) kada su strane istovremeno strane potpisnice Konvencije, a prihvatile su kao obavezno sredstvo u odnosu jedna prema drugoj, jedno ili oba sredstva za rešavanje sporova, rešavanje spora u skladu sa odredbama Konvencije za rešavanje sporova koji nastaju u vezi sa Konvencijom; (b) u svim drugim slučajevima spor se podnosi Međunarodnom sudu pravde, osim ako strane ne dogovore arbitražu ili neki drugi oblik rešavanja sporova (čl. 20).

Međutim, ako strane u sporu nisu u stanju da reše spor u roku od 12 meseci pošto je Međunarodna komisija obavještena o sporu od strana u sporu, spor će se obavezno rešiti jednim od mirnih načina: preko Međunarodnog suda pravde, ili arbitražom u skladu sa Aneksom V uz ovu konvenciju. Arbitraži se daje prednost u slučaju da države strane u sporu nisu prihvatile ista sredstva za rešavanje spora, odnosno u slučaju da se neka država članica nije opredelila za jedan od ponuđenih načina rešavanja spora. Međutim, u slučaju Konvencije o zaštiti i korišćenju prekograničnih vodotokova i međunarodnih jezera prednost se daje rešavanju spora pred Međunarodnim sudom pravde (čl. 22. Konvencije).²⁵ Okvirni sporazum o slivu reke Save, najpre nabroja sve "klasične" načine rešavanja sporova (pregovori, "dobre usluge, posredovanje ili mirenje od treće strane"), a potom ostavlja mogućnost rešavanja spora arbitražom, odnosno pred Međunarodnim sudom pravde. Ovaj sporazum predviđa i uvođenje mogućnosti da svaka strana u sporu "zatraži da se osnuje nezavisni komitet stručnjaka za utvrđivanje činjenica", ako se u roku od šest meseci od podnošenja zahteva spor ne reši kroz pregovore, dobre usluge, posredovanje ili mirenje (čl. 22-24).

Norme koje su u neposrednoj vezi sa rešavanjem sporova

U najužoj vezi sa normama kojima se reguliše način rešavanja sporova su norme kojima se reguliše (ne)usaglašenost sa međunarodnim ugovorom, monitoring primene i poštovanja normi iz međunarodnih ugovora.²⁶ Praćenje sprovođenja normi koje međunarodni ugovor propisuje regulisano je različito, u zavisnosti od konkretnog međunarodnog ugovora, materije koju on reguliše, ciljeva, itd. Ipak, izvesni zajednički elementi mogu se uočiti već na nivou institucionalnog organizovanja, budući da je pitanje institucija koje se formiraju međunarodnim ugovorima čvrsto povezano sa načinom funkcionisanja sistema normi koje ustanovljava konkretni međunarodni ugovor. Uloga Konferencije strana ugovornica, kao centralnog organa nadležnog za koordinaciju aktivnosti u vezi sa ostvarivanjem ciljeva i primenom mera koje propisuje međunarodni ugovor, obično je posebno regulisana u međunarodnim ugovorima. U tom smislu, u literaturi se razmatraju neka od ključnih pitanja kojima se konferencija strana ugovornica bavi,

²⁵ Ako Strane u sporu prihvate oba načina rešavanja sporova iz stava 2. ovog člana (odnosi se na Međunarodni sud pravde i arbitražu), spor se može podneti samo Međunarodnom sudu pravde, izuzev u slučaju da se Strane dogovore drugačije (stav 3. čl. 22).

²⁶ Za naznake o odnosu između procedura preispitivanja poštovanja ugovora i rešavanja sporova, v. kod: Malgosia. A. Fitzmaurice, C. Redgwell, "Environmental non-compliance procedures and international law", *Netherlands Yearbook of International Law*, Tom XXXI, 2000, 43–52. J. Harrison, op. cit., 506–508.

kao što su pojašnjenje poštovanja putem tumačenja primarnih pravila, postupak praćenja i provere, uspostavljanje zahteva za izveštavanjem i poboljšanje izveštavanja strana, olakšavanje usklađenosti putem izgradnje kapaciteta i finansiranja, uspostavljanje i razvoj postupaka i mehanizama u slučaju nepoštovanja propisa bez izričite ugovorne osnove i utvrđivanje posledica zbog nepoštovanja propisa.²⁷ U vezi sa ovim je tzv. mehanizam praćenja (ne)usaglašenosti, odnosno (ne)poštovanja koji jedan deo međunarodnih ugovora u oblasti životne sredine posebnim normama reguliše. Iako se u literaturi na različite načine raspravlja o karakteru ovog mehanizma treba uočiti da su norme kojima se regulišu pravila preispitivanja nepoštovanja normi iz međunarodnog ugovora sadržane kako u starijim međunarodnim ugovorima tako i u onima koji su nastali u novijem periodu.²⁸

Primeri ugovora u kojima je postupak neusklađenosti posebno regulisan uključuju Montrealski protokol o supstancama koje oštećuju ozonski omotač, UNECE Konvenciju o prekograničnom zagađivanju vazduha na velikim udaljenostima, Bazelsku konvenciju o kontroli prekograničnih kretanja opasnog otpada i njegovog odlaganja, te Okvirnu konvenciju Ujedinjenih nacija o promeni klime i njen Kjoto protokol. Postupci koji se sprovode u vezi sa neusklađenošću prema ovim konvencijama nisu identični. Međutim, moguće je ukazati na neke opšte karakteristike.

Jedan od "starijih" međunarodnih ugovora multilateralnog karaktera, Ramsarska konvencija o močvarama od međunarodnog značaja naročito kao staništa ptica močvarica, ne sadrži posebne odredbe o formiranju tela u čijoj nadležnosti bi bila pitanja koja se odnose na praćenje sprovođenja i poštovanja ovog međunarodnog ugovora. Međutim, nadležnosti Konferencije strana ugovornica i uloga pomoćnih tela koja su predviđena odlukama Konferencije relativno jasno upućuju na zaključak da je praćenje (ne)poštovanja odredaba ugovora jedan od elemenata sistema prava i obaveza strana ugovornica koji je već ugrađen u institucionalni okvir propisan Konvencijom.²⁹ Mehanizam praćenja (ne)usklađenosti propisan Arhuskom konvencijom o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine uklju-

²⁷ Peter G.G. Davies, "Non-Compliance – A Pivotal or Secondary Function of cop Governance?"; (eds. Malgosia Fitzmaurice, and Duncan French) *International Environmental Law and Governance*, Brill, Nijhoff, Leiden, Boston, 2015, 87–115.

²⁸ Opširnije o izvesnim dilemama koje se tiču karaktera ovog mehanizma, v. Maas M. Goote, "Non-Compliance Procedures in International Environmental Law: The Middle Way between Diplomacy and Law", *International Law FORUM Du Droit International*, Tom 1, br. 2, June 1999, 82–89.

²⁹ Opširnije Ornella Ferrajolo, "State Obligations and Non-Compliance in the Ramsar System", *Journal of International Wildlife Law and Policy*, Tom 14, br. 3–4, London, 2011, 243–260.

čuje nekoliko značajnih novina kao što su: 1) sposobnost nevladinih organizacija da predlože stručnjake za mogući izbor u Komitet za praćenje usklađenosti; 2) zahtev da svi članovi Komiteta budu nezavisni stručnjaci, a ne predstavnici država strana Konvencije, i 3) pravo bilo kojeg člana javnosti i bilo koje nevladine organizacije da podnese “komunikaciju” Komitetu, navodeći da strana ugovornica ne poštuje odredbe.³⁰ Okvirna konvencija UN o promeni klime u članu 13. (rešavanje pitanja koja se odnose na sprovođenje Konvencije) ovlašćuje Konferenciju strana ugovornica da na svom prvom zasedanju “razmatra pitanje uspostavljanja multilateralnog konsultativnog procesa, koji će strane, na svoj zahtev, moći da koriste za rešavanje pitanja koja se tiču sprovođenja Konvencije.”

Jedan od najnovijih međunarodnih multilateralnih ugovora globalnog karaktera – Minimata konvencija o živi, u svom članu 15. propisuje osnivanje “Komiteta za sprovođenje i usklađenost”, kao pomoćnog tela Konferencije strana ugovornica čiji zadatak je unapređenje sprovođenja odredaba Konvencije i razmatranje usklađenosti sa tim odredbama.³¹ Uloga mehanizma, uključujući Komitet, treba da bude podsticanje pravilnog sprovođenja, a posebna pažnja se posvećuje pitanju odgovarajućih kapaciteta na nivou država, kao i specifičnim okolnostima u pojedinačnim stranama ugovornicama.³² Što se tiče osnove za pokretanje rasprave o nekom pitanju u Komitetu, mogu poslužiti pisani podnesci koje strana ugovornica dostavi u vezi sa sopstvenom praksom u primeni Konvencije, zatim nacionalni izveštaji koje strane ugovornice imaju obavezu da periodično podnose, kao i zahtevi Konferencije strana ugovornica. Propisan je i način odlučivanja prilikom donošenja preporuka u Komitetu. Pravilo je da to treba da bude ostvareno konsenzusom, a ako nije moguće onda se (“kao poslednje rešenje”) odluke usvajaju tročetvrtinskom većinom glasova članova koji su prisutni i koji glasaju (na osnovu kvoruma od dve trećine članova).

³⁰ Svitlana Kravchenko, “The Aarhus Convention and Innovations in Compliance with Multilateral Environmental Agreements,” *Colorado Journal of International Environmental Law and Policy*, Tom 18, br. 1, Denver, Winter 2007, 1–50.

³¹ Komitet se sastoji od 15 članova, koje imenuju strane ugovornice a bira ih Konferencija strana ugovornica “uz dužnu pažnju prema pravičnoj geografskoj zastupljenosti zasnovanoj na pet regiona Ujedinjenih nacija”. (Prvi članovi se biraju na prvom sastanku Konferencije strana ugovornica, a nakon toga u skladu s poslovníkom koji je odobrila Konferencija). Istovremeno, od članova Komiteta se očekuje i odgovarajuća kompetentnost i Komitet kao celina treba da obezbedi kompetentnost. (Kaže se “članovi Komiteta su kompetentni u oblasti od značaja za ovu Konvenciju i zajednički poseduju odgovarajuću kombinaciju ekspertiza”).

³² Komitet unapređuje sprovođenje svih odredaba ove Konvencije i razmatra usklađenost s tim odredbama. Osim toga, ispituje kako pojedinačna tako i sistemska pitanja sprovođenja i usklađenosti i daje preporuke Konferenciji strana ugovornica, kada za tim postoji potreba.

ZAKLJUČAK

Mesto koje norme o rešavanju sporova u primeni u tumačenju međunarodnih ugovora imaju u međunarodnim ugovorima u oblasti životne sredine, uslovljeno je specifičnostima materije koja je predmet regulisanja i opštim pravilima međunarodnog prava o mirnom rešavanju sporova. Osetljivost pitanja koja uređuju pojedini međunarodni ugovori u oblasti životne sredine i mogućnost konflikata između država povodom tumačenja i primene međunarodnih ugovora, doprineli su da savremeni međunarodni ugovori u oblasti životne sredine sadrže eksplicitne odredbe kojima se reguliše način rešavanja potencijalnih sporova u njihovom tumačenju i primeni. Moglo bi se reći da bi se osnovnim pristupom mogao smatrati onaj kojim se državama stranama ugovornicama ostavlja mogućnost da se izjasne (prilikom ratifikacije, prihvatanja, potvrđivanja ili pristupanja, ili u bilo koje vreme nakon toga) da, u vezi sa svakim sporom o tumačenju ili primeni, priznaje jedno od sledećih sredstava rešavanja sporova ili oba kao obavezna: a) arbitražu u skladu s procedurom koja se obično detaljnije propisuje u posebnom aneksu, i b) pokretanje spora pred Međunarodnim sudom pravde. Osim toga, pregovori ili drugi mirni načini, po sopstvenom izboru, ostaju opšti okvir za rešavanje sporova. Komisija za mirenje je predviđena u nekim međunarodnim ugovorima, u slučaju da strane ugovornice u sporu nisu prihvatile isti način rešavanja spora, ili ako nisu u stanju da spor reše pregovorima ili na drugi miran način. Međutim, za rešavanje sporova u tumačenju i primeni međunarodnih ugovora u oblasti životne sredine relevantan je i čitav niz drugih odredaba kojima se regulišu prava i obaveze strana ugovornica, a pre svega instrumenti za praćenje usaglašenosti, sprovođenja i poštovanja odredaba međunarodnih ugovora. Moglo bi se čak govoriti i o pokušaju da se pitanje poštovanja odredaba međunarodnog ugovora što preciznije uredi tako da ne dolazi do sporova u tumačenju i primeni.

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

SETTLEMENT OF DISPUTES AND INTERNATIONAL ENVIRONMENTAL TREATIES

Summary

The paper underlines the importance of regulating the manner of resolving environmental disputes in the context of the growing urgency of environmental problems. The introductory part of

the paper discusses the most important issues in the field of environment, the international legal response to this type of contemporary challenges, and the related potential conflicting circumstances. The central part of the paper is dedicated to the analysis of modern international agreements in the field of environment and norms related to resolving disputes in their application and interpretation. The analysis focuses on international agreements of a global character, international agreements concluded within the UN Economic Commission for Europe (UNECE), as well as other regional and subregional agreements relevant for the Republic of Serbia (RS). There are two types of norms: norms that directly prescribe the manner of resolving disputes in the application and interpretation of contracts and norms that could be of direct importance for the manner of resolving disputes. The conclusion notes that, normatively speaking, modern international agreements in the field of environment contain a clichéd approach to regulating the dispute resolution. Most often, the Contracting Parties are offered means of negotiation, any other peaceful means of their own choice, bringing a dispute before the International Court of Justice and arbitration. However, the paper emphasizes the need for an integrated approach in the interpretation of norms on resolving disputes arising from the application and interpretation of international agreements. This implies taking into account a number of factors, including the measures and instruments prescribed for promotion of compliance with the provisions of the treaty, monitoring and reporting, as well as the specifics of the subject of regulation, goals, and broader context of the relationship that already exists or arises by applying the norms of international agreements, etc.

Key words: international treaties, environment, settlement of disputes, International Court of Justice, arbitration.

Literatura

- Bendel J., *Environmental Disputes in International Courts and Tribunals: Overcoming the Obstacles through Judicial Adaptation*, Presented for the Degree of Doctor of Philosophy, The University of Edinburgh, 2016.
- Botchway N. F., "Arbitrating Natural Resource Disputes: Current and Future Trends", *International Review of Law*, br. 2, Qatar, 2017.
- Bruce S., "The Project for an International Environmental Court", *Conciliation in International Law* (Eds. Christian Tomuschat, Riccardo P. Mazzeschi, Daniel Thürer), Brill Nijhoff, Leiden, Boston, 2017.
- Davies G. P., "Non-Compliance – A Pivotal or Secondary Function of cop Governance?", (Eds. Malgosia Fitzmaurice, and Duncan French), *International Environmental Law and Governance*, Brill, Nijhoff, Leiden, Boston, 2015.
- Desai H. B., Sidhu B., "International Dispute Settlement", *Environmental Policy and Law*, Tom 42, br. 2, March 2012.
- Ferrajolo O., "State Obligations and Non-Compliance in the Ramsar System", *Journal of International Wildlife Law and Policy*, Tom 14, br. 3–4, London, 2011.
- Gonzalez G. C., Atapattu S., "International Environmental Law, Environmental Justice, and the Global South", *Transnational Law and Contemporary Problems*, Tom 26, br. 2, Iowa City, Summer 2017.

- Goote M. M., "Non-Compliance Procedures in International Environmental Law: The Middle Way between Diplomacy and Law", *International Law FORUM Du Droit International*, br. 2, June 1999.
- Harrison J., "Reflections on the Role of International Courts and Tribunals in the Settlement of Environmental Disputes and the Development of International Environmental Law", *Journal of Environmental Law*, Oxford, Tom 25, br. 3, 2013.
https://treaties.un.org/pages/Treaties.aspx?id=27&subid=A&clang=_en. (3.10.2020).
- Kravchenko S., "The Aarhus Convention and Innovations in Compliance with Multilateral Environmental Agreements", *Colorado Journal of International Environmental Law and Policy*, Tom 18, br. 1, Denver, Winter 2007.
- Levashova Y., *Bridging the Gap Between International Investment Law and the Environment*, Netherlands; Lambooy, Tineke Elisabeth; Dekker, I. F. Series: Legal Perspectives for Global Challenges, Tom 4. The Hague, the Netherlands: Eleven International Publishing, 2016.
- Matisoff C. D., "Are international environmental agreements enforceable? implications for institutional design", *International Environmental Agreements*, Tom 10, br. 3, Heidelberg, 2010.
- Meshel T., "The Evolution of Interstate Arbitration and the Peaceful Resolution of Transboundary Freshwater Disputes", *Journal of Dispute Resolution*, br. 2, Columbia, Missouri, 2016.
- O'Connor R., "Water Scarcity: Preventing Future Conflicts, Case Western Reserve" *Journal of International Law*, br. 49, Ohio, 2017.
- Pring G., Pring C., "Increase in Environmental Courts and Tribunals Prompts New Global Institute", *Journal of Court Innovation*, Tom 3, br. 1, 2010.
- Radavoi N. C., "Community-Investor Environmental Conflicts: Should and Could They Be Arbitrated," *South Carolina Journal of International Law and Business*, Tom 12, br. 2, Spring 2016.

Datumi prijema i prihvatanja rada

Primljen: 08.10.2020.

Prihvaćen: 15.10.2020.

ORIGINALAN NAUČNI RAD