

POLA VEKA RAZVOJA SAVREMENOG MEĐUNARODNOG PRAVA ŽIVOTNE SREDINE I PRIMENA MEĐUNARODNIH UGOVORA

U uvodnom delu rada se daje osvrt na pola veka razvoja savremenog međunarodnog prava životne sredine. Za ključne tačke u razvoju uzimaju se Stokholmska konferencija o čovekovoj sredini (1972), Rio konferencija o životnoj sredini i razvoju (1992) i Svetski samit o održivom razvoju (2002). Najnovijim podsticajem u razvoju međunarodnog prava životne sredine smatra se nacrt Globalnog pakta za životnu sredinu, koji je 2018. godine predstavljen u Generalnoj skupštini UN. U drugom delu rada ispituje se pitanje načina kako se međunarodni ugovori i drugi dokumenti u oblasti životne sredine odnose prema primeni (sprovođenju). Analiziraju se najznačajniji međunarodni ugovori zaključeni u različitim fazama razvoja savremenog međunarodnog prava životne sredine, kao i nacrt Globalnog pakta za životnu sredinu. Cilj rada je utvrđivanje odgovora na pitanja kako se međunarodni ugovori odnose prema pitanju primene i da li bi se način regulisanja pitanja primene mogao dovesti u vezu sa fazama u razvoju savremenog međunarodnog prava životne sredine. Razmatra se teza da odnos međunarodnih ugovora prema pitanju primene zavisi od faze razvoja savremenog međunarodnog prava životne sredine. U zaključku se konstatuje da se analizirani međunarodni ugovori odnose prema načinu primene na sličan način, bez obzira na period u kojem su zaključeni. Postojanje određenih razlika bi moglo da se pripíše drugim činiocima, uključujući specifičnosti predmeta regulisanja konkretnih međunarodnih ugovora.

Ključne reči: životna sredina, međunarodno pravo, Stokholmska konferencija, Rio konferencija, Globalni pakt za životnu sredinu

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 2021. godine“, koji finansira Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije, a realizuje Institut za međunarodnu politiku i privredu tokom 2021. godine.

FAZE U RAZVOJU SAVREMENOG MEĐUNARODNOG PRAVA
ŽIVOTNE SREDINE I METODOLOŠKE NAPOMENE

U zavisnosti od primenjene metodologije i kriterijuma za periodizaciju, razvoj savremenog međunarodnog prava životne sredine mogao bi biti sagledavan na različite načine. Ogroman broj međunarodnih ugovora i dokumenata usvojenih na različitim konferencijama zahteva oprezan pristup i precizne kriterijume za procenu. Ipak, skoro ni jedna periodizacija razvoja savremenog međunarodnog prava životne sredine koja se nudi u literaturi nije moguća bez rasprave o rezultatima Stokholmske konferencije o „čovekovoj sredini“ (1972) i Rio konferencije o životnoj sredini i razvoju (1992).¹ Na nekoliko kasnije održanih skupova kojima su obeležavane godišnjice održavanja Stokholmske i Rio konferencije (Svetski samit za održivi razvoj, Johanezbur, 2002, Konferencija UN o održivom razvoju Rio +20, Samit UN o održivom razvoju, Njujork, 2015), usvajani su dokumenti kojima su se dodatno profilisale buduće aktivnosti međunarodne zajednice u ovoj oblasti. Tako su aktivnosti međunarodne zajednice usmeravane u pravcu prebacivanja težišta interesovanja sa pitanja „zaštite životne sredine“ na „održivi razvoj“ i jače vezivanje „zaštite životne sredine“ za socijalna, ekonomska i politička pitanja.² Širi kontekst ovakvog pravca određen je Agendom za održivi razvoj 2030. (2015), kao pokušajem da se na celovit način daju odgovori na ključne izazove i trasiraju pravci budućih aktivnosti međunarodne zajednice.³ Poslednjim događajem kojim se pokušava uticati na razvoj savremenog međunarodnog prava (i prevazilaženje problema u funkcionisanju postojećeg sistema međunarodnih normi u oblasti životne sredine) ovde smatramo

¹ V. na primer, Malcolm N. Shaw, *International law*, Cambridge University Press, 2014, 614; Edith Brown Weiss, „The Evolution of International Environmental Law“, *Japanese Yearbook of International Law*, Vol. 54, Tokyo, 2011, 4; Philippe Sands, *Principles of International Environmental Law*, Cambridge, 2003, 25–70; Alexandre Kiss, Dinah Shelton, *Guide to International Environmental Law*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden/Boston, 2007, 31–46. Značaj ovih događaja se posebno razmatra i stanovišta uticaja na politiku i pravo na unutrašnjem planu, v. npr. Robert V Percival, „The EPA as a Catalyst for the Development of Global Environmental Law“, *Case Western Reserve Law Review*, Vol. 70, 4, Cleveland, 2020, 1151–1192. Scott govori o dinamičkoj evoluciji međunarodnog prava životne sredine, vezujući to za period „modernog prava životne sredine“ (od 1972. godine), Karen N. Scott, „The Dynamic Evolution of International Environmental Law“, *Victoria University of Wellington Law Review*, Vol. 49, No. 4, November 2018, 607–626. Za jednu kritiku pristupa zasnovanog na ovakvoj periodizaciji, v. Rakhyun Kim, Klaus Bosselmann, „International Environmental Law in the Anthropocene: Towards a Purposive System of Multilateral Environmental Agreements“, *Transnational Environmental Law*, Vol. 2, No. 2, Cambridge University Press, 2013, 295.

² Više informacija o ovim skupovima, <https://sustainabledevelopment.un.org/rio20>, 09.09.2021.

³ *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015, A/RES/70/1, 21 October 2015.

predstavljanje (u Generalnoj skupštini UN 2018. godine) nacрта Globalnog pakta za životnu sredinu.⁴ Bez posebnog ispitivanja, prihvaćeno je da se može govoriti o tri faze (perioda) u razvoju savremenog međunarodnog prava životne sredine (period od Stokholmske konferencije do Rio konferencije: 1972-1992; period od Rio konferencije do Svetskog samita o održivom razvoju: 1992-2002; i period od 2002. do danas). Imajući sve ovo u vidu, ne bi bilo bez osnova tvrditi da se nalazimo na pragu pet decenija razvoja savremenog međunarodnog prava životne sredine i da postoji dovoljno građe za istraživanje različitih pitanja u ovoj oblasti.⁵

U ovom radu se ispituje način kako se međunarodni ugovori u oblasti životne sredine, normativno posmatrano, odnose prema pitanju „primene“ („sprovođenja“).⁶ Polazi se od procene da u primeni međunarodnih ugovora postoje izvesni problemi.⁷ Često se postavlja pitanje efikasnosti međunarodnih

⁴ Istoriju nastojanja da se usvoji Globalni pakt za životnu sredinu Aguila razmatra u kontekstu ključnih dokumenata usvojenih od Stokholmske konferencije (1972) do danas. Šire, Yann Aguila, „A Global Pact for the Environment: The Logical Outcome of 50 Years of International Environmental Law“, *Sustainability*, Vol. 12, No. 14, Basel, 2020, 2-4. Za tekst nacрта Globalnog pakta, <https://globalpactenvironment.org/uploads/EN.pdf>, 20.09.2021.

⁵ *Gautier* posebno naglašava razvoj koji je međunarodno pravo životne sredine doživelo u periodu tokom poslednje decenije XX veka do danas. Phillippe Gautier, „The Role of International Courts and Tribunals in the Development of Environmental Law“, *Proceedings of the ASIL Annual Meeting*, Vol. 109, 2015, 190. Autor evoluciju u razvoju međunarodnog prava životne sredine posmatra kroz povećan broj sudskih odluka donesenih u predmetima zaštite životne sredine. Ipak, autor konstatuje da je uloga međunarodnih sudova u razvoju međunarodnog prava prilično ograničena, iako bi je trebalo posmatrati, prevashodno, u kontekstu potrebe da se osigura „dosledan pristup u sprovođenju propisa u oblasti životne sredine.“

⁶ Metodološki posmatrano, u raspravi o primeni međunarodnih ugovora trebalo bi imati u vidu i razvoj drugih izvora međunarodnog prava ali to pitanje zaslužuje znatno više prostora. Takođe, preciznosti radi, detaljnija analiza bi morala obuhvatiti i pitanje razgraničenja između „primene“ i drugih pojmova koji su u neposrednoj vezi sa „primenom“ (implementation). To su, pre svega, pojam „usaglašenost“ (compliance), zatim formulacija obezbeđivanje poštovanja (enforcement) i efikasnost („efficiency“). Zbog ograničenog prostora ne ulazi se u posebnu raspravu o ovim pitanjima. Za šire v.: *Manual on Compliance with and Enforcement of Multilateral Environmental Agreements*, UNEP, 2006, 59. Bowman, et. al. naglašava da primena predstavlja ključni element u osiguravanju usklađenosti s međunarodnim pravom. Ona ima dominantnu ulogu u osiguravanju usklađenosti ne-državnih aktera s međunarodnim normama, posebno tamo gde su međunarodne obaveze neposredno ili posredno prevedene u nacionalno pravo. Michael Bowman, Peter Davies, C. Redgwell, „Implementation and enforcement of international wildlife law“, *Lyster's International Wildlife Law*, Cambridge: Cambridge University Press, 2010, 92-118.

⁷ *Gaps in international environmental law and environment-related instruments: towards a global pact for the environment*, Report of the United Nations' Secretary-General, A/73/419, 30 November 2018, 36-41; Natalia Escobar-Pemberthy, Maria Ivanova, „Implementation of Multilateral

ugovora.⁸ Analiziraju se norme međunarodnih ugovora u oblasti životne sredine koje se neposredno odnose na primenu.⁹ Za osnovu analize se uzimaju po tri međunarodna ugovora zaključena u različitim fazama razvoja savremenog međunarodnog prava životne sredine (globalni i regionalni od značaja za Republiku Srbiju).¹⁰ Pokušava se ustanoviti postojanje sličnosti i razlika u načinu regulisanja „primene“ međunarodnih ugovora, u zavisnosti od faze u kojoj su zaključeni. Za kriterijume poređenja se uzima nekoliko kriterijuma kao što su postojanje posebnih normi kojima se propisuju obaveze strana ugovornica u vezi sa primenom konkretnog međunarodnog ugovora, postojanje tela zaduženih za praćenje primene, definisanje nadležnosti tih tela, obaveza strana ugovornica da izveštavaju o primeni međunarodnih ugovora, postojanje mehanizma rešavanja sporova u primeni ugovora.

ODNOS MEĐUNARODNIH UGOVORA PREMA PRIMENI (SPROVOĐENJU)

Period od Stokholmske do Rio konferencije (1972-1992)

Iako u ovom periodu nije zaključen veliki broj međunarodnih ugovora, nekoliko njih imaju fundamentalni značaj.¹¹ Jedan od njih je i Bečka konvencija

Environmental Agreements: Rationale and Design of the Environmental Conventions Index“, *Sustainability*, Vol. 12, No. 17, Basel, 2020, 5.

⁸ Todić, D, „Međunarodni ugovori u oblasti životne sredine i uzroci (ne)efikasnosti“, *Strani pravni život*, no. 2, Beograd, 2017, 47–58.

⁹ Dakle, u ovom radu se ne ispituje primena međunarodnih ugovora u praksi. Van analize ostaju različita pitanja koja mogu biti relevantna za raspravu o primeni (sprovođenju) međunarodnih ugovora, kao što je pitanje odnosa unutrašnjih pravnih sistema prema međunarodnom pravu, pitanje organizacije i funkcionisanja različitih pravnih sistema, pitanje karakteristika i složenosti pojedinih pitanja koja su predmet uređivanja konkretnog međunarodnog ugovora, itd. Za jedan osvrt na metodološka pitanja v.: Piret Kuldna, Kaja Peterson, Jacqueline Senyagwa and Stacey Noel, *Insights from testing a new methodology for unified evaluation of multilateral environmental agreements*, Stockholm Environment Institute, 2014. Spisak međunarodnih ugovora u oblasti životne sredine čiji depozitar su UN, https://treaties.un.org/Pages/Treaties.aspx?id=27&subid=A&clang=_en, 16.09.2021. Širi spisak međunarodnih ugovora u oblasti životne sredine, *Register of international treaties and other agreements in the field of the environment*, UNEP, Nairobi, 2005.

¹⁰ Jedna od metodoloških teškoća za celovito sagledavanje pitanja primene međunarodnih ugovora povezana je i sa činjenicom da su međunarodni ugovori u nekim oblastima zaključivani u jednom periodu, a da su protokoli uz te iste međunarodne ugovore, ili izmene i dopune međunarodnih ugovora, usvajani u drugom ili trećem periodu. Ovo je dodatni argument zbog čega bi pitanje ponuđene periodizacije trebalo shvatiti samo uslovno, imajući u vidu da bi, u zavisnosti od prevashodnih kriterijuma analize, trebalo imati u vidu funkcionisanje sistema normi u jednoj oblasti kao celini (npr. klimatske promene, zaštita biološke raznovrsnosti, upravljanje vodnim resursima, itd).

¹¹ U ovom periodu je zaključeno nekoliko međunarodnih ugovora globalnog i regionalnog karaktera kao što su: Bečka konvencija o zaštiti ozonskog omotača (1985), sa Montrealskim

o zaštiti ozonskog omotača (1985) koja sadrži nekoliko odredbi koje se neposredno odnose na primenu.¹² Najpre, strane ugovornice su se obavezale da „u skladu sa raspoloživim sredstvima i mogućnostima“ saraduju na izradi mera, procedura i standarda za „sprovođenje“ Konvencije, kada se radi o „usvajanju protokola i priloga“, odnosno, da saraduju s nadležnim međunarodnim telima „radi efikasnijeg sprovođenja“ konvencije i protokola (čl. 2). Informacije o merama koje strane usvoje prilikom „sprovođenja ove konvencije i protokola“ obavezne su da dostave Konferenciji preko Sekretarijata (čl. 5).¹³ U nastavku ovako konstruisanog sistema propisane su obaveze Konferencije strana ugovornica. One se, između ostalog, odnose na praćenje sprovođenja konferencije uključujući i „ustanovljavanje pomoćnih organa, kada se oceni da su neophodni radi sprovođenja ... konvencije“ (čl. 6, t. i). U slučaju sporova u vezi sa primenom (i tumačenjem) normi iz Konvencije predviđen je i mehanizam za rešavanje sporova (čl. 11 st. 1).

U slučaju Bazelske konvencije o kontroli prekograničnog kretanja opasnih otpada i njihovom odlaganju (1989) propisuje se opšta obaveza strana ugovornica da preduzmu „odgovarajuće zakonske, administrativne i druge mere radi primene i sprovođenja odredbi ove Konvencije uključujući i mere za sprečavanje i kažnjavanje ponašanja koje je u suprotnosti sa Konvencijom“ (čl. 4). Izveštaj koji sadrži informacije o merama koje su usvojene radi primene Konvencije strane ugovornice su u obavezi da dostavljaju Konferenciji strana preko Sekretarijata i to pre kraja svake kalendarske godine (čl. 13).¹⁴ Obaveza dostavljanja informacija se odnosi i na druga pitanja kao što su: promene u pogledu određivanja nadležnih organa i/ili fokalnih mesta, promene u definiciji opasnih otpada, odluke koje su donele o potpunom ili delimičnom neslaganju sa uvozom opasnih otpada ili drugih otpada za odlaganje u oblasti pod njihovom nacionalnom jurisdikcijom; odluke koje se odnose na ograničenje ili zabranu izvoza opasnih otpada ili drugih

protokolom (1987) i Londonskim amandmanom (1990), Bazelska konvencija o kontroli prekograničnog kretanja opasnih otpada i njihovom odlaganju (1989), Konvencija o prekograničnom zagađivanju vazduha na velike udaljenosti (1979) i EMEP protokol uz ovaj međunarodni ugovor (1984), itd.

¹² Tekst ugovora, https://ozone.unep.org/sites/default/files/2019-12/The%20Ozone%20Treaties%20EN%20-%20WEB_final.pdf, 19.09.2021. Radi se o međunarodnom ugovoru okvirnog karaktera za čiju primenu je bilo potrebno da se donese poseban protokol (Montrealski protokol o supstancama koje oštećuju ozonski omotač, 1987) kojim su preciznije uređena pojedina pitanja od značaja za primenu.

¹³ Šire o online sistemu izveštavanja, <https://ors.ozone.unep.org/>, 14.08.2021. V. i: <https://ozone.unep.org/countries>, 14.08.2021. <https://ozone.unep.org/countries/data-table>, 14.08.2021.

¹⁴ Primeri nacionalnih izveštaja, <http://www.basel.int/Countries/NationalReporting/NationalReports/BC2018Reports/tabid/8202/Default.aspx>, 08.09.2021.

otpada; itd.¹⁵ Propisana je nadležnost Konferencije strana ugovornica da „stalno razmatra i procenjuje delotvornu primenu“ Konvencije (čl. 15). To uključuje i razmatranje i preduzimanje „bilo kakvih dodatnih akcija koje mogu biti potrebne za postizanje ciljeva ove Konvencije (u svetlu iskustva stečenog u njenoj primeni i u primeni sporazuma i aranžmana predviđenih u članu 11); osnivanje podtela koja se smatraju neophodnim za primenu itd. To uključuje i razmatranje i preduzimanje „bilo kakvih dodatnih akcija koje mogu biti potrebne za postizanje ciljeva ove Konvencije, itd. Propisana su pravila koja se odnose na rešavanje sporova u pogledu primene (i tumačenja) Konvencije (čl. 20).

Konvencija o prekograničnom zagađivanju vazduha na velike udaljenosti (1979), iako ugovor regionalnog karaktera (zaključen u okviru Ekonomske komisije UN za Evropu), pripada grupi najpoznatijih međunarodnih ugovora u oblasti životne sredine i sadrži odredbe koje se neposredno odnose na primenu.¹⁶ Tako je članom 10 propisano formiranje „izvršnog organa“ u čiju nadležnost se stavlja „praćenje primene ove Konvencije.“¹⁷ U okviru obaveza Sekretarijata konvencije predviđeno je da Izvršni sekretar Evropske ekonomske komisije vrši određene funkcije. Propisan je i način rešavanja sporova u pogledu primene (i tumačenja) Konvencije.“ (član 13).

Period od Rio konferencije do Samita o održivom razvoju (1992-2002)¹⁸

Okvirna Konvencija UN o promeni klime pažljivo razrađuje pitanja sprovedena ovog međunarodnog ugovora propisujući ovlašćenja i dužnosti pojedinih

¹⁵ U okviru Bazelske konvencije razvijena je praksa izrade metodologije koja treba da obezbedi ujednačeno i dosledno dostavljanje informacija o primeni Konvencije. V: <http://www.basel.int/Implementation/Publications/GuidanceManuals>, 04.09.2021.

¹⁶ Osam protokola je zaključeno uz ovaj međunarodni ugovor. Od toga četiri u ovoj fazi razvoja, a četiri u periodu od Rio konferencije 1992. godine do Svetskog samita o održivom razvoju (2002). Tekst Konvencije i osnovne informacije, <https://unece.org/convention-and-its-achievements>, 15.08.2021.

¹⁷ Za procenu rada „izvršnog organa“ v. Daniel Bodansky, „Implementation of International Environmental Law“, *Japanese Yearbook of International Law*, Vol. 54, Tokyo, 2011, 87, 88.

¹⁸ U ovom periodu je usvojen veći broj značajnih međunarodnih ugovora globalnog i regionalnog karaktera, kao što su: Okvirna konvencija UN o promeni klime i Konvencija o biološkoj raznovrsnosti (1992), UN Konvencija o borbi protiv dezertifikacije u zemljama sa teškom sušom i/ili dezertifikacijom, posebno u Africi (1994), Kjoto protokol uz Okvirnu konvenciju UN o promeni klime (1997), Konvencija o pravu neplovidbenih korišćenja međunarodnih vodotokova (1997), Roterdamska konvencija o postupku davanja saglasnosti na osnovu prethodnog obaveštenja za određene opasne hemikalije i pesticide u međunarodnoj trgovini (1998), Stokholmska konvencija o dugotrajnim organskim zagađujućim materijama (2001), itd. U ovom period su usvojena i tri amandmana na Montrealski protokol o substancama koje oštećuju ozonski omotača (Kopenhagen 1992, Montreal 1997 i Peking 1999).

tela formiranih u okviru ovog međunarodnog ugovora.¹⁹ Propisano je da će, radi rešavanja pitanja koja se odnose na sprovođenje Konvencije, Konferencija strana na svom prvom zasjedanju razmotriti pitanja uspostavljanja multilateralnog konsultativnog procesa, koji će Strane, na svoj zahtev, moći da koriste za rešavanje pitanja koja se tiču sprovođenja Konvencije (čl. 13). Konvencijom se osniva pomoćni organ čiji je zadatak pružanje pomoći Konferenciji Strana u oceni i analizi sprovođenja Konvencije (čl. 19).²⁰ Dostavljanje informacija koje se odnose na sprovođenje Konvencije regulisano je članom 12 na detaljan način koji obuhvata obaveze strana ugovornica da preko Sekretarijata dostavljaju informacije koje se tiču nacionalnog katastra atropogenih emisija, opšti opis mera koje se preduzimaju radi sprovođenja Konvencije, kao i ostale informacije koje su relevantne za ostvarivanje cilja Konvencije. Posebno se propisiju obaveze strana koje pripadaju kategoriji razvijenih država, odnosno strana – zemalja u razvoju. U vezi sa primenom su i norme Konvencije koje se odnose na „mehanizam za obezbeđivanje finansiranja na nepovratnoj osnovi ili pod povoljnim uslovima, uključujući transfer tehnologije“, koji se ustanovljava Konvencijom (čl. 11). Ukoliko se pojavi spor između dve ili više Strana u vezi sa tumačenjem i primenom Konvencije zainteresovane Strane potražiće rešenje spora „putem pregovora ili na bilo koji drugi miran način po sopstvenom izboru“ (čl. 14 st. 1). U nastavku aktivnosti međunarodne zajednice u oblasti klimatskih promena Kjoto protokol (1997) propisuje da će Konferencija strana („u svojstvu sastanka Strana ovog Protokola“) „redovno ... kontrolisati implementaciju ovog protokola i u okviru svog mandata (i) donositi odluke neophodne za efikasnost te implementacije“ (čl. 13 stav 4).²¹

Osim toga, ovu fazu razvoja karakteriše i izuzetno intenzivna aktivnost Ekonomske komisije Ujedinjenih nacija za Evropu, u okviru koje je na samom početku ovog perioda usvojeno nekoliko međunarodnih ugovora u oblasti životne sredine: Espo konvencija o proceni uticaja na životnu sredinu u prekograničnom kontekstu, Helsinška konvencija o zaštiti prekograničnih vodotoka i međunarodnih jezera i Helsinška konvencija o prekograničnim efektima industrijskih akcidenata. U drugom delu ovog perioda (1998) usvojena je Arhuska konvencija o dostupnosti informacijama, učešću javnosti u donošenju odluka i dostupnosti pravosuđa u pitanjima koja se tiču životne sredine. Na subregionalnom nivou usvojena je za RS posebno značajna konvencija – Sofijska konvencija o saradnji na zaštiti i održivom korišćenju reke Dunav (1994).

¹⁹ Procenjuje se da pravni režim klimatskih promena uspostavlja (možda) „najdetaljniji postupak pregleda do sada“, Daniel Bodansky, op. cit, 87, 88. Ovde bi trebalo imati u vidu i činjenicu da za oblast klimatskih promena Okvirna konvencija UN o promeni klime predstavlja osnovni međunarodni ugovor i da ostale međunarodne ugovore u ovoj oblasti treba tumačiti imajući u vidu Okvirnu konvenciju.

²⁰ Ovaj organ otvoren je za učešće svih Strana i sastoji od predstavnika vlada, koji su eksperti za pitanja koja se odnose na promenu klime. On redovno izveštava Konferenciju Strana o svim aspektima svoga rada.

²¹ „Konferencija strana“ označava Konferenciju strana u Konvenciji, a „Konvencija“ označava Okvirnu konvenciju UN o promeni klime (1992).

Detaljno je propisano šta to tačno obuhvata.²² Kao deo mera sprovođenja pitanje upotrebe tzv. tržišnih mehanizama posebno se razrađuje, uključujući i tzv. zajedničko sprovođenje (pored mehanizma čistog razvoja i trgovine emisijama).²³

Konvencija o biološkoj raznovrsnosti sadrži razrađene mehanizme koji se odnose na primenu Konvencije. Svaka Strana ugovornica je obavezna da, u periodima koje će odrediti Konferencija Strana, podnese Konferenciji Strana izveštaje o merama koje je preduzela za primenu odredbi ove konvencije i njihovoj delotvornosti u ispunjavanju ciljeva ove konvencije (čl. 26), a mehanizam za rešavanje sporova u pogledu tumačenja i primene Konvencije je regulisan na sličan način kao kod Okvirne konvencije o promeni klime (čl. 27).²⁴

U slučaju UN Konvencije o borbi protiv dezertifikacije u zemljama sa teškom sušom i/ili dezertifikacijom, posebno u Africi (1994), Konferencija strana, kao „najviši organ“, ima nadležnosti u pogledu donošenja „odluka, koje su neophodne za unapređenje njenog efikasnog sprovođenja“ (čl. 22). To znači da ona, između ostalog, „redovno pratiti sprovođenje Konvencije“, podstiče i olakšava razmenu informacija, osniva pomoćne organe koji se smatraju potrebnim za sprovođenje Konvencije, itd.²⁵ I ovde je propisana obaveza strana ugovornica da podnose na razmatranje izveštaje o merama koje su preduzele za sprovođenje Konvencije. (čl. 26), a propisane su posebne obaveze „ugroženih zemalja“. Predviđen je i mehanizam za rešavanje sporova u pogledu tumačenja i primene Konvencije (čl. 27). Može biti interesantno da Konvencija o pravu neplovidbenih korišćenja međunarodnih

²² Npr. ocenjuje, na osnovu svih informacija koje su joj stavljene na raspolaganje u skladu sa odredbama ovog Protokola, *tok ostvarivanja ovog Protokola od strane Strana i opšti efekat mera preduzetih u skladu sa Protokolom*, a posebno ekonomske, društvene i efekte na životnu sredinu, kao i njihov kumulativni uticaj i stepen napretka u dostizanju cilja Konvencije; periodično razmatra obaveze Strana po ovom Protokolu, sa dužnom pažnjom uvažavajući sve revizije nastale na osnovu čl. 4 st. 2(d), i čl. 7 st. 2 Konvencije, u svetlu ciljeva Konvencije, iskustvo stečeno u toku njene implementacije i evoluciju naučnog i tehnološkog znanja, i u vezi s tim, razmatra i usvaja redovne izveštaje o implementaciji Protokola; unapređuje i olakšava razmenu informacija o merama usvojenim od strane Strana za rešavanje pitanja promene klime i relevantnih uticaja, uzimajući u obzir različite okolnosti, odgovornosti i mogućnosti Strana i njihove odgovarajuće obaveze po ovom Protokolu, itd. Inače, pravila procedure Konferencije strana i finansijske procedure koje se primenjuju saglasno Konvenciji, primenjujuće se *mutatis mutandis* u okviru ovog Protokola, izuzev ako Konferencija strana, u svojstvu sastanka Strana ovog Protokola konsenzusom ne odluči drugačije (st. 5).

²³ Za jedan osvrt na ulogu ovih instrumenata v. Edith Brown Weiss, op. cit., 24, 25.

²⁴ Pitanje primene ovog međunarodnog ugovora trebalo bi, u detaljnijoj analizi, procenjivati vodeći računa o primeni drugih međunarodnih ugovora koji za svoj predmet regulisanja imaju različita pitanja u oblasti zaštite prirode.

²⁵ Konferencija Strana će razmatrati i usvajati procedure i institucionalne mehanizme za rešavanje pitanja koja se mogu pojaviti u pogledu sprovođenja ove Konvencije (čl. 27).

vodotokova (1997) ne sadrži posebne odredbe koje bi se odnosile na pitanja primene odredaba Konvencije, osim u slučaju „hitne realizacije planiranih mera“ koje su od najveće hitnosti u cilju zaštite javnog zdravlja, javne bezbednosti ili drugih podjednako važnih interesa (čl. 19).²⁶

*Period od Svetskog samita o održivom razvoju do danas (2002-2021)*²⁷

Minimata konvencija o živi (2013) propisuje obavezu strana ugovornica da podnose izveštaje o merama koje su preduzete za sprovođenje odredaba Konvencije i o delotvornosti takvih mera, kao i mogućim izazovima pri ispunjavanju ciljeva Konvencije (čl. 21).²⁸ Konvencijom je predviđeno formiranje posebnog „odбора za sprovođenje i usklađenost“ (čl. 15) koji „promoviše sprovođenje svih odredaba ove konvencije i razmatra usklađenost s tim odredbama.“²⁹ U nadležnosti je Konferencije strana ugovornica da vrši ocenu delotvornosti (efikasnosti) sprovođenja Konvencije.

Odnos Pariskog sporazuma o klimi (2015) prema pitanju primene trebalo bi posmatrati u kontekstu ukupnih aktivnosti međunarodne zajednice na planu međunarodno-pravnog regulisanja ovih pitanja, započetih donošenjem Okvirne konvencije

²⁶ Ako se imaju u vidu pretenzije ka univerzalnosti, Konvenciju odlikuje skroman broj strana ugovornica (37). U detaljnijoj analizi bi pitanje primene ovog međunarodnog ugovora trebalo razmatrati imajući u vidu relevantne odredbe drugih međunarodnih ugovora koji se bave upravljanjem vodnim resursima. Videti mišljenje Vučića, koji smatra da Konvencija ima ulogu „krovnog dokumenta, koji bi trebalo da podstakne ujednačavanje primene običajnog prava, da premosti pukotine nastale fragmentacijom i da podstakne sklapanje novih normativnih aranžmana tamo gde još nisu ustanovljeni“, Mihajlo Vučić, *Mehanizmi ostvarivanja načela neuzrokovanja štete u praksi upravljanja međunarodnim vodotokovima*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2018, 35.

²⁷ Ovaj period karakteriše izvestan zastoj u dinamici povećanja broja zaključenih međunarodnih ugovora u oblasti životne sredine. Na globalnom nivou su zaključena dva međunarodna ugovora i to Minimata konvencija o živi (2013) i Pariski sporazum o promeni klime (2015). Sačinjen je i nacrt Globalnog pakta za životnu sredinu. Na regionalnom nivou je zaključen Sporazum o pristupu informacijama, učešću javnosti i pravdi u pitanjima koja se tiču životne sredine u Latinskoj Americi i Karibima (2018). Usvojeno je i nekoliko protokola uz već postojeće međunarodne ugovore, kao i amandmana na postojeće međunarodne ugovore.

²⁸ Obaveza obaveštanja o „delotvornosti“ mera zaslužuje posebnu analizu. Inače, strane ugovornice imaju „mogućnost“ da na osnovu početnog ispitivanja „izrade i sprovede plan za ispunjavanje obaveza koje proističu iz ove Konvencije, uzimajući u obzir domaće okolnosti. Svaki takav plan se šalje Sekretarijatu odmah nakon izrade“ (čl. 20).

²⁹ Odbor ispituje kako pojedinačna tako i sistemska pitanja sprovođenja i usklađenosti i daje preporuke Konferenciji strana ugovornica, kada za tim postoji potreba (čl. 15 st. 2).

UN o promeni klime (1992).³⁰ Centralnim delom obaveza iz Pariskog sporazuma može se smatrati obaveza dostavljanja informacija o tzv. nameravanim nacionalno određenim doprinosima smanjenja emisija gasova sa efektom staklene bašte.³¹ On se posebnim odredbama određuje spram pitanja „olakšavanja primene“ i „unapređenja poštovanja“ (čl. 15).³² Strane ugovornice su u obavezi da pri sprovođenju Sporazuma „razmotre bojazni Strana čije su privrede najviše pogođene uticajima mera za borbu protiv klimatskih promena, naročito Strana koje su zemlje u razvoju“ (čl. 4). Propisana je obaveza saradnje na primeni mera čiji je cilj „poboljšanje obrazovanja o klimatskim promenama, obuka, javna svest, učešće javnosti i pristup informacijama, itd. (čl. 12).

Dva principa sadržana u nacrtu Globalnog pakta za životnu sredinu (2018) direktno se odnose na primenu međunarodnih obaveza od strane država. U dokumentu se pokušava ustanoviti obaveza strana ugovornica da vode računa o „efikasnosti“ propisa koje donose u oblasti životne sredine, tj. dužne su, pored usvajanja „efikasnih“ propisa da obezbede i njihovu „efikasnu i poštenu primenu i nadzor“ (član 15). Paktom je predviđeno i uspostavljanje mehanizma usklađenosti koji treba da „olakša primenu i unapređenje poštovanja“ odredbi Pakta (član 21). Ovaj mehanizam se sastoji od Odbora nezavisnih stručnjaka i fokusira se na olakšavanje primene. Treba da deluje na „transparentan, nekonkurentan i nekažnjiv način.“ Istovremeno, predviđeno je da Odbor treba da obrati „posebnu pažnju na odgovarajuće nacionalne okolnosti i sposobnosti strana.“³³

ZAKLJUČAK

Ako bi se razvoj savremenog međunarodnog prava životne sredine posmatrao kroz prizmu ključnih događaja globalnog karaktera koji su održani u poslednjih skoro pola veka (kao što su Stokholmska konferencija o čovekovoј sredini,

³⁰ Dragoljub Todić, „Pariski sporazum o klimi u sistemu međunarodnih ugovora od značaja za EU integracije Republike Srbije“, *Evropsko zakonodavstvo*, br. 58, Beograd, 2016, 111–129.

³¹ V. <https://www4.unfccc.int/sites/NDCStaging/Pages/All.aspx>, 08.06.2021.

³² Šire, Achala Abeyasinghe, Subhi Barakat, *The Paris Agreement: Options for an effective compliance and implementation mechanism*, International Institute for Environment and Development, London, 2016.

³³ Predviđeno je da Odbor postepeno zaživi i postane operativan. Godinu dana nakon stupanja na snagu Pakta depozitar će sazvati sastanak strana na kojem će se utvrditi modaliteti i procedure prema kojima će Odbor izvršavati svoje funkcije. Dve godine nakon stupanja Odbora na dužnost svaka će strana izvestiti Odbor o svom napretku u primeni odredbi Pakta, a učestalost izveštavanja treba da bude utvrđena na sastanku strana ugovornica (ne duže od četiri godine).

1972, Rio konferencija o životnoj sredini i razvoju, 1992, Svetski samit o održivom razvoju, 2002), može se uočiti da je najveći broj međunarodnih ugovora zaključen u deceniji nakon Rio konferencije o životnoj sredini i razvoju. Istovremeno, izgleda da odnos međunarodnih ugovora prema pitanju „primene“ nije u direktnoj vezi sa vremenom kada je ugovor zaključen, tj. periodom razvoja savremenog međunarodnog prava. Međunarodni ugovori zaključeni u sva tri perioda sadrže odredbe koje se odnose na primenu. Analiza pokazuje da postoje izvesne razlike, ali i visok nivo sličnosti u pogledu odnosa prema pitanju „primene“. Osnovni elementi izgledaju isti (obaveza saradnje, institucionalna struktura sa propisanim nadležnostima sekretarijata i konferencije strana ugovornica, zatim mogućnost formiranja posebnih tela koja bi se bavila pitanjem primene, obaveza dostavljanja izveštaja, praćenje sprovođenja, način rešavanja sporova, itd). Razlike koje postoje uglavnom bi se mogle vezivati za predmet regulisanja, karakter materije koja se reguliše, složenost ciljeva koji treba da se ostvare, vrstu instrumenata koji su propisani konkretnim međunarodnim ugovorom itd, što zaslužuje posebnu analizu.

DRAGOLJUB TODIĆ
Professorial Fellow, Institute of International
Politics and Economics, Belgrade

HALF A CENTURY OF DEVELOPMENT OF CONTEMPORARY
INTERNATIONAL ENVIRONMENTAL LAW AND IMPLEMENTATION
OF INTERNATIONAL AGREEMENTS

Summary

The introductory part of paper gives an overview of half a century of development of contemporary international environmental law. The key points in development are the Stockholm Conference on the Human Environment (1972), the Rio Conference on Environment and Development (1992) and the World Summit on Sustainable Development (2002). The latest impetus in the development of international environmental law is considered to be the draft of the Global Pact for the Environment, which was presented in the UN General Assembly in 2018. The second part of the paper examines the question of how international agreements and other documents in the field of environment relate to their implementation. The most important international agreements concluded at various stages of the development of international environmental law, as well as the draft of the Global Pact for the Environment are analyzed. The aim of this paper is to determine the answer to the question how international environmental agreements relate to the issue of implementation and whether the manner of regulating the issue of implementation could be related to the stages of international environmental law development. The paper discusses the thesis that the relationship of international agreements to the issue of implementation depends on the stage of development of modern international environmental law. In conclusion it is stated that the analyzed international agreements relate

to the manner of application in a similar way, regardless of the period in which they were concluded. The existence of certain differences could be attributed to other factors, including the specifics of the subject matter of international agreements.

Key words: environment, international law, Stockholm Conference, Rio Conference, Global Pact for the Environment

Literatura

- Abeyesinghe A., Barakat S., *The Paris Agreement: Options for an effective compliance and implementation mechanism*, International Institute for Environment and Development, London, 2016.
- Aguila Y., „A Global Pact for the Environment: The Logical Outcome of 50 Years of International Environmental Law“, *Sustainability*, Vol. 12, No. 14, 2020.
- Bodansky D., „Implementation of International Environmental Law“, *Japanese Yearbook of International Law*, Vol. 54, Tokyo, 2011.
- Bowman M., Davies P., Redgwell, C. „Implementation and enforcement of international wildlife law“, In *Lyster's International Wildlife Law*, Cambridge: Cambridge University Press. 2010.
- Escobar-Pemberthy N., Ivanova M., „Implementation of Multilateral Environmental Agreements: Rationale and Design of the Environmental Conventions Index“, *Sustainability*, Vol. 12, No. 17, Basel, 2020.
- Gautier P., „The Role of International Courts and Tribunals in the Development of Environmental Law“, *Proceedings of the ASIL Annual Meeting*, 2015.
- „Gaps in international environmental law and environment-related instruments: towards a global pact for the environment“, Report of the United Nations' Secretary-General, A/73/419, 30 November 2018.
- Kim R., Bosselmann K., „International Environmental Law in the Anthropocene: Towards a Purposeful System of Multilateral Environmental Agreements“, *Transnational Environmental Law*, Vol. 2, No. 2, Cambridge University Press, 2013.
- Kiss, A., Shelton D., *Guide to International Environmental Law*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden/Boston, 2007.
- Kuldna P., Peterson K., Senyagwa J., Noel S., *Insights from testing a new methodology for unified evaluation of multilateral environmental agreements*, Stockholm Environment Institute, 2014.
- Manual on Compliance with and Enforcement of Multilateral Environmental Agreements*, UNEP, 2006.
- Percival R.V., „The EPA as a Catalyst for the Development of Global Environmental Law“, *Case Western Reserve Law Review*. Vol. 70, No. 4, Cleveland, 2020.
- Register of international treaties and other agreements in the field of the environment*, UNEP, Nairobi, 2005.

- Sands P., *Principles of International Environmental Law*, Cambridge, 2003.
- Shaw M. N., *International law*, Cambridge University Press, 2014.
- Scott K. N., „The Dynamic Evolution of International Environmental Law“, *Victoria University of Wellington Law Review*, Vol. 49, No. 4, November 2018.
- Todić D., „Međunarodni ugovori u oblasti životne sredine i uzroci (ne)efikasnosti“, *Strani pravni život*, No. 2, Beograd, 2017.
- Todić D., „Pariski sporazum o klimi u sistemu međunarodnih ugovora od značaja za EU integracije Republike Srbije“, *Evropsko zakonodavstvo*, br. 58, Beograd, 2016.
- Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015, A/RES/70/1, 21 October 2015.
- Vučić M., *Mehanizmi ostvarivanja načela neuzrokovanja štete u praksi upravljanja međunarodnim vodotokovima*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2018.
- Weiss E. B., „The Evolution of International Environmental Law“, *Japanese Yearbook of International Law*, Vol. 54, Tokyo, 2011.

Datumi prijema i prihvatanja rada

Primljen: 05.10.2021.

Prihvaćen: 25.10.2021.

ORIGINALAN NAUČNI RAD