

KLIMATSKE PROMENE I REGIONALNI PRISTUP U RAZVOJU MEĐUNARODNOG PRAVA U SVETLU AKTIVNOSTI KOMISIJE UN ZA MEĐUNARODNO PRAVO

Dragoljub TODIĆ*

APSTRAKT

U prvom delu rada se određuje okvir analize i daju metodološke napomene. Drugi deo rada posvećen je pitanju značaja regionalnog pristupa klimatskim promenama. U radu se razmatra pitanje da li je i kako tema „klimatske promene” uključena u rad Komisije UN za međunarodno pravo. Analizira se rad Komisije sa stanovišta potencijalnih dometa aktivnosti ovog tela za oblast klimatskih promena, kao i neophodnosti uvažavanja regionalnih specifičnosti. Opštim kriterijumima za procenu relevantnosti tema kojima se do sada bavila Komisija uzimaju se sadržaj definicija pojmova, kao i prava i obaveze iz međunarodnih ugovora: Okvirne konvencije UN o promeni klime, Kjoto protokola i Sporazuma iz Pariza. U tom smislu sagledavaju se dokumenti Komisije koji se odnose na nekoliko tema kojima se bavila (zaštita atmosfere, porast nivoa mora, pravo mora, pravo neplovidbenih korišćenja međunarodnih vodotokova, kao i podeljeni prirodni resursi). U radu se zastupa teza da regionalne specifičnosti u postojećem sistemu međunarodno-pravnih normi u oblasti klimatskih promena nisu na adekvatan način razvijene i da postoji potreba da se ustanove izvesna opšta pravila od značaja za iskazivanje regionalnih dimenzija klimatskih promena i jačanje regionalne saradnje. U zaključku se konstatuje da klimatske promene do sada nisu bile poseban predmet interesovanja Komisije. Iako postoji veći broj tema kojima se ovo telo bavilo ili se trenutno bavi i koje bi mogle biti značajne za oblast klimatskih promena, pitanja koja se odnose na klimatske promene mogla bi se smatrati zapostavljenim. Naglašava se potreba da se klimatske promene uključe u rad Komisije na način kojim će se omogućiti dalji razvoj međunarodnog prava u ovoj oblasti uz snažnije uvažavanje specifičnih regionalnih razlika i eksplicitnije povezivanje klimatskih promena sa drugim relevantnim temama.

Ključne reči: klimatske promene, regionalni pristup, Komisija UN za međunarodno pravo, atmosfera, porast nivoa mora, vodni resursi.

* 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.

UVOD

Tokom višedecenijskog rada, Komisija UN za međunarodno pravo (u daljem tekstu: Komisija), bavila se različitim pitanjima kodifikacije i progresivnog razvoja međunarodnog prava.¹ Već i letimičan pregled liste tema kojima se Komisija bavila pokazuje da klimatske promene nisu bile poseban predmet interesovanja. Istovremeno, odmah se može uočiti da postoji izvestan broj pitanja (tema) kojima se ovo telo bavilo i koja bi možda, mogla biti dovedena u vezu sa klimatskim promenama. Ovo naročito ako se za osnovni kriterijum za ocenu njihove relevantnosti za klimatske promene uzmu sadržaj i smisao odredbi Okvirne konvencije UN o promeni klime (u daljem tekstu: Okvirna konvencija), i drugih međunarodnih ugovora u ovoj oblasti.² Kao ključni međunarodni ugovor u ovoj oblasti, Okvirna konvencija sadrži nekoliko definicija i propisuje određena prava i obaveze za strane ugovornice na osnovu kojih bi se mogla ispitivati povezanost tema kojima se Komisija bavila ili bavi sa klimatskim promenama. Na taj način bi se moglo tvrditi da je određen i okvir ove analize. Osim elemenata iz definicije pojma „promena klime” (promene u sastavu globalne atmosfere, uticaj ljudskih aktivnosti, prirodna kolebanja klime, čl. 1.t.2. Okvirne konvencije), izgleda da bi se sadržaj definicije pojma „klimatski sistem” mogao najjednostavnije dovesti u vezu sa nekim temama kojima se Komisija bavila. Tako bi se mogle smatrati potencijalno relevantnim sve teme kojima se Komisija bavila ili bavi a koje se odnose na četiri elementa iz definicije pojma „klimatski sistem”, tj. atmosferu, hidrosferu, biosferu i geosferu.³ Imajući to u vidu, u prvom krugu potencijalno značajnih tema kojima se bavila i bavi Komisija označavamo teme koje se odnose na zaštitu atmosfere i porast nivoa mora.⁴ Ovome dodajemo i nekoliko tema koje se odnose na „pravo međunarodnih prostora” među kojima su pravo mora (otvorenog i teritorijalnog), zatim pravo neplovidbenih korišćenja međunarodnih vodotokova i podeljeni prirodnih resursi (pravo prekograničnih akvifera, nafta i gas). Naravno, ostaju rezerve zbog činjenice da postoji više razloga zbog kojih je izuzetno teško precizno i na jednostavan način odrediti elemente i granice pojedinih elemenata

¹ Za pregled aktivnosti Komisije videti: *Summaries of the Work of the International Law Commission*, Internet: <https://legal.un.org/ilc/summaries/summaries.shtml>, 16.06.2021.

² Za tekst Okvirne konvencije videti: „Službeni list SRJ – Međunarodni ugovori”, br. 2/97; Internet: https://treaties.un.org/doc/Treaties/1994/03/19940321%2004-56%20AM/Ch_XXVII_07p.pdf, 16.6.2021. Za tekst Kjoto protokola videti: „Službeni list SRJ – Međunarodni ugovori”, br. 88/07; Internet: https://treaties.un.org/doc/Treaties/1998/09/19980921%2004-41%20PM/Ch_XXVII_07_ap.pdf, 21.6.2021. Za tekst Sporazuma iz Pariza videti: „Službeni list SRJ – Međunarodni ugovori”, br. 4/17; Internet: https://treaties.un.org/doc/Treaties/2016/02/20160215%200603%20PM/Ch_XXVII-7-d.pdf, 16.6.2021.

³ Prema članu 1. tačka 3. Okvirne konvencije, „klimatski sistem” označava celinu koja obuhvata atmosferu, hidrosferu, biosferu i geosferu i njihove interakcije. Za potrebe pojednostavljanja definisanja okvira našeg istraživanja van analize ostavljamo poslednji element iz definicije – „njihove interakcije”.

⁴ *Summaries of the Work of the International Law Commission*, Internet: <https://legal.un.org/ilc/summaries/summaries.shtml>, 1.07.2021. U ovoj grupi pitanja (čije razmatranje je u toku), nalazi se i tema koja se odnosi na zaštitu životne sredine za vreme oružanih sukoba.

pojma „klimatski sistem” i pojma „klimatske promene” u celini.⁵ Ova pitanja zadiru duboko u nekoliko različitih sektorskih politika i prepliće se sa više sistemskih aktivnosti čoveka. To znači da van okvira ovog istraživanja ostaje određen broj pitanja kojima se do sada bavila (ili se trenutno bavi) Komisija, iako bi neka od njih u široj analizi mogla biti od značaja za raspravu o klimatskim promenama.⁶

U ovom radu se razmatra pitanje načina kako se Komisija do sada odnosila prema klimatskim promenama. S tim ciljem biće analizirani ključni dokumenti Komisije koji se nalaze u različitim fazama usvajanja i pripreme i koji se odnose na teme koje su (potencijalno) relevantne za klimatske promene. Osim toga, biće sagledano i pitanje da li su se u aktivnostima Komisije (u okviru ovih tema), uvažavale regionalne specifičnosti u vezi sa klimatskim promenama. Opšti okvir rasprave uslovljen je značajem klimatskih promena i regionalnih specifičnosti u savremenoj politici i pravu klimatskih promena. Aktuelnost regionalnog pristupa (regionalizma), problemu klimatskih promena dodatno je podsticana činjenicom da su promena klime Zemlje i njeni nepovoljni uticaji proglašeni globalnim problemom, tj. „zajedničkom brigom čovečanstva,” a osnovni nosioci prava i obaveze strane ugovornice (na nacionalnom nivou). Teorijski posmatrano, u do sada razvijenim konceptijskim pristupima problemu klimatskih promena (od Okvirne konvencije do Sporazuma iz Pariza), formulisani su najpre odnos „odozgo na dole” (Kjoto protokol), a potom obrnuto (Sporazum iz Pariza).⁷ Oba takva pristupa ostavili su neprecizno određenu ulogu

⁵ „Na najopštiji način bi se moglo tvrditi da su nejasne granice prava klimatskih promena značajnim delom posledica širine, složenosti i (ne)jasnih granica klimatskih promena kao problema. Širina odgovora na pitanje načina i mehanizama uticaja na klimatski sistem (uzroka klimatskih promena), kao i posledica takvog uticaja – ostavlja značajan prostor za raspravu o granicama prava klimatskih promena.” Videti: Dragoljub Todić, „Gde su granice prava klimatskih promena”, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*, 2019, br. 83, str. 54.

⁶ Zbog ograničenog prostora u ovom radu će biti uzete u obzir samo teme za koje se već na prvi pogled pretpostavlja da bi se mogle povezati sa pojmovima iz Okvirne konvencije. To ne znači da u okviru nekih drugih tema nisu razmatrani i neki aspekti problema klimatskih promena ili da oni ne mogu biti značajni za pravo klimatskih promena. Takvim se mogu smatrati i neka od opštih pitanja međunarodnog prava kojima se Komisija bavila, a čije ispitivanje relevantnosti za klimatske promene zbog ograničenog prostora ostaje van okvira ovog članka. Ovde se, pre svega, misli na, odgovornost države, opšte principe međunarodnog prava, peremptorne norme međunarodnog prava, i dr.

⁷ Za više informacija o konceptu „odozgo na dole”, odnosno konceptu „odozdo na gore”, na čijim osnovama su razvijene prava i obaveze iz Kjoto protokola i iz Sporazuma iz Pariza videti: Benoit Mayer, “Interpreting States’ general obligations on climate change mitigation: A methodological review”, *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, 2019, vol. 28, no. 2, pp.107-121; Charles F. Sabel I & David G. Victor, “Governing global problems under uncertainty: making bottom-up climate policy work”, *Climatic Change*, 2017, vol. 144, no 1, pp. 15–27; Jessica Green, Gernot Wagner, Thomas Sterner, “A balance of bottom-up and top-down in linking climate policies”, *Nature Climate Change*, 2014, vol. 4, no. 12, pp. 1064–1067; Jonas Monast, “From Top-Down to Bottom-Up Climate Policy: New Challenges in Carbon Market Design”, *San Diego Journal of Climate & Energy Law*, 2016/2017, vol. 8, pp. 175–224; Alexander Zahar, A Bottom-Up Compliance Mechanism for the Paris Agreement, *Chinese Journal of Environmental Law*, 2017, vol. 1, no. 1, pp. 69–98.

„regiona”, osim u delu koji se odnosi na „regionalne organizacije ekonomske integracije,” ali opet na način da su nacionalne obaveze uzete za okvir tumačenja širine i karaktera obaveza. „Region”, kao jedinica aktivnosti u oblasti klimatskih promena, suštinski posmatrano, ostao je van interesa pravnog sistema u oblasti klimatskih promena. Posmatrajući sistem međunarodno-pravnih normi u pravu klimatskih promena kao celinu, pitanje odnosa prema „regionalnom” trebalo bi smatrati suplementarnim, a ne konfrontirajućim u odnosima „globalno” – „nacionalno”.⁸

ZNAČAJ KLIMATSKIH PROMENA I REGIONALNIH ASPEKATA KLIMATSKIH PROMENA

Literatura različitog karaktera obiluje izvorima u kojima se na dokumentovan način uz veliki broj podataka ilustruje značaj klimatskih promena kao globalnog problema. U savremenim uslovima klimatske promene se na direktan način povezuju sa međunarodnom bezbednošću, migracijama, privrednom stabilnosti, ljudskim pravima, pravdi, i drugim problemima.⁹ Raspravlja se i o „regionalnim” liderima.¹⁰ Procenjujući da je pitanje značaja klimatskih promena relativno solidno

⁸ Geir B. Asheim, Camilla Bretteville Froyn, Jon Hovi, Fredric C. Menz, “Regional versus global cooperation for climate control”, *Journal of Environmental Economics and Management*, 2006, vol. 51, no. 1, pp. 93–109.

⁹ Shirley V. Scott, “Implications of climate change for the UN Security Council: mapping the range of potential policy responses”, *International Affairs*, 2015, vol. 91, no. 6, pp. 1317–1333; Elizabeth Ferris, “Research on climate change and migration where are we and where are we going?”, *Migration Studies*, 2020, vol. 8, no. 4, pp. 612–625. Francisco Estrada, Wouter Botzen, “Economic impacts and risks of climate change under failure and success of the Paris Agreement”, *Ann. N.Y. Acad. Sci.*, 25 June 2021; “Report of the Special Rapporteur on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment”, *UNGA, A/HRC/31/52*, 1 February 2016; Alix Dietzel, “The Paris Agreement – Protecting the Human Right to Health?”. *Glob Policy*, 2017, vol. 8, pp. 313–321; Dragoljub Todić, „Klimatska pravda i Pariski sporazum o klimi u svetlu ciljeva smanjenja emisija gasova sa efektom staklene bašte”, *Međunarodni problemi*, 2020, br. 3, str. 467–498.

¹⁰ U literaturi liderska uloga EU u politici i pravu klimatskih promena nije ozbiljnije dovođena u pitanje. Međutim, u novije vreme se, u zavisnosti od kriterijuma, raspravlja i o nekim drugim državama, grupama država i regionima kao „liderima” u preduzimanju aktivnosti u ovoj oblasti. Tako, npr. EU i SAD se smatraju vodećim svetskim „regionima” u javno finansiranim niskougljičnim energetskim istraživanjima i inovacijama, od kojih svaki od ova dva „regiona” troši dva puta više od Kine. Videti: Jon Birger Skjærseth, Steinar Andresen, Guri Bang, Gørild M. Heggelund, “The Paris agreement and key actors’ domestic climate policy mixes: comparative patterns”, *International Environmental Agreements*, 2021, vol. 21, p. 61. Istovremeno, u nekim radovima se naglašavaju doprinosi Brazila, Kine, Rusije, Indije, iako ovakav pristup dodatno usložnjava pitanje značenja pojma „region.” Videti: Francesco Petrone, „BRICS, soft power and climate change: new challenges in global governance?”, *Ethics & Global Politics*, 2019, vol. 12, no. 2, pp. 19–30. Diarmuid Torney, *European Climate Leadership in Question: Policies Toward China and India*, *The MIT Press*, 2015; Christian Downie, Marc Williams, „After the Paris Agreement: What Role for the BRICS in Global Climate Governance?”, *Global Policy*, 2018, vol. 9, no. 3, pp. 398–407.

dokumentovano, u ovom članku neće biti posebno govora o tome.¹¹ Za razliku od toga, značaj pitanja koja se odnose na regionalne specifičnosti klimatskih promena (uzroci, posledice, odgovor, zajedničke mere, regionalna saradnja), u literaturi nisu na sistemski način obrađena tako da „regionalno” predstavlja kariku u lancu odnosa između globalnog i nacionalnog.¹² Osim toga, potreba za razmatranjem „regionalnog” pristupa je uslovljena razlozima koji proističu iz procena kojima se ilustruje da klimatske promene, iako globalni problem, imaju i naglašene specifične regionalne manifestacije. Na taj način postojeći sistem ostavlja utisak sistema u kojem se „globalno” u klimatskim promenama čini preveliko i nefunkcionalno, a „nacionalno”, prema kojem su obaveze i prava iz međunarodnih ugovora uglavnom usmerene, čini „premalu”. Specifične manifestacije uzroka i posledica klimatskih promena se najčešće mogu vezivati za „regione” koji predstavljaju grupu država ili delove jednog kontinenta nevezano za to da li su oni povezani nekim aranžmanima koji bi se mogli smatrati „regionalnim organizacijama ekonomske integracije”, a koje postojeći međunarodno-pravni sistem u oblasti klimatskih promena prepoznaje kao (potencijalnog) nosioca prava i obaveza. Teorijski posmatrano mesto „regionalnog” u sistemu normi u oblasti klimatskih promena ostaje nejasno – između globalnih ciljeva i nacionalnih obaveza koje treba da obezbede sprovođenje tako definisanih globalnih ciljeva.¹³

U procenama Međuvladinog panela za klimatske promene naglašava se da je stanje klimatskih promena determinisano, između ostalog i regionalnim specifičnostima. Tako, npr. za Evropu se predviđaju, kao ključni rizici (sa visokim nivoom izvesnosti), povećani ekonomski gubici i ugroženost ljudi poplavama u rečnim slivovima, zbog sve veće urbanizacije, povećanje nivoa mora, obalne erozije

¹¹ U ovom članku se ne dovodi u pitanje trenutno važeća i većinska procena da klimatske promene postoje kao problem i da je njihov uzrok (najvećim delom), u antropogenom uticaju na klimatski sistem.

¹² Izgleda da se „regionalni” nivo sistema prava i obaveza koje proističu iz međunarodnih normi na problematičan način ignoriše. Npr. kada se govori o naporima usmerenim ka sprečavanju klimatskih promena i adaptaciji na klimatske promene Estrada i Botzen govore o „globalnim, nacionalnim i subnacionalnim nivoima gde se odluke u vezi sa sprečavanjem i adaptacijom donose”. Videti: Estrada Francisco, Botzen Wouter, “Economic impacts and risks of climate change under failure and success of the Paris Agreement”, *Ann. N.Y. Acad. Sci.* 25 June 2021. Autori u elaboraciji svojih ideja koriste i „region” kao jedinicu, ali u okviru „podnacionalnog” nivoa, ostavljajući nejasnu mogućnost da se o „regionu” govori i van nacionalnog nivoa. Inače, u literaturi se „regionalni” aspekti posledica i uzroka klimatskih promena razmatraju obično sa stanovišta specifičnih problema konkretnog regiona – „region” unutar jedne države, region kao grupa država, region kao kontinenta ili deo kontinenta.

¹³ Za šire o značaju „regiona” i „regionalnih sporazuma” videti: Jörg Balsiger, Miriam Prys and Niko Steinhoff, *The Nature and Role of Regional Agreements in International Environmental Politics: Mapping Agreements, Outlining Future Research*, GIGA Working Papers 208, German Institute of Global and Area Studies (GIGA), Hamburg, 2012, pp. 7–11. Jörg Balsiger, Miriam Prys, “Regional agreements in international environmental politics”, *International Environmental Agreements*, 2016, vol. 16, no. 2, pp. 239–260.

i ispuštanja u reke, zatim povećana ograničenja vode (značajno smanjenje dostupnosti vode iz zahvata reka i podzemne vode, u kombinaciji s povećanom potražnjom za vodom), kao i povećani ekonomski gubici i ugroženost ljudi ekstremnim vrućinama (uticaji na zdravlje i dobrobit, produktivnost rada, proizvodnju useva, kvalitet vazduha i sve veći rizik od požara u južnoj Evropi i u ruskoj borealnoj regiji (sa srednjim nivoom izvesnosti)).¹⁴ Normativno posmatrano, regionalni pristup klimatskim promenama je samo do izvesne mere i na specifičan način naglašen u relevantnim međunarodnim ugovorima u oblasti klimatskih promena. Iako su klimatske promene u Okvirnoj konvenciji proglašene „zajedničkom brigom čovečanstva” značaj regionalnih aspekata klimatskih promena se naglašava na nekoliko mesta.¹⁵ To je učinjeno na dva mesta u preambuli. Uvažava se da „postoje mnoge nepoznanice u predviđanjima promene klime, a posebno u pogledu vremena nastanka, razmera i *regionalnih karakteristika*”, (al. 5. Preambule), i uviđa „potreba da razvijene zemlje na fleksibilan način preduzmu, kao prvi korak, neodložne akcije na osnovu jasno definisanih prioriteta ka razvoju sveobuhvatnih strategija reagovanja na globalnom, nacionalnom i, po dogovoru, *regionalnom nivou*, koje bi obuhvatile sve gasove staklene bašte, obavezno uzimajući u obzir relativne doprinose svakog od njih u pojačavanju efekta staklene bašte” (al. 18. Preambule) (aut. pod). Potom, na opšti način je propisano da su sve strane ugovornice Konvencije obavezne da „uzimaju u obzir svoje zajedničke ali diferencirane odgovornosti i svoje konkretne nacionalne i regionalne prioritete, ciljeve i okolnosti razvoja” (čl. 4. st. 1).¹⁶ Polazeći od toga dužne su da „formulišu, sprovode, objavljuju i redovno obnavljaju nacionalne i u odgovarajućim

¹⁴ “Summary for policymakers”, in: Field, C.B., V.R. Barros, D.J. Dokken, K.J. Mach, M.D. Mastrandrea, T.E. Bilir, M. Chatterjee, K.L. Ebi, Y.O. Estrada, R.C. Genova, B. Girma, E.S. Kissel, A.N. Levy, S. MacCracken, P.R. Mastrandrea, and L.L.White (eds.), *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability, Part A: Global and Sectoral Aspects. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, IPCC, Cambridge University Press, Cambridge/New York, 2014, p. 22. Istovremeno, daju se odvojene procene za ostale regione: Aziju, Severnu Ameriku, Centralnu i Južnu Ameriku, Australiju, polarne regione, male ostrvske zemlje, Okeaniju.

¹⁵ Posebne obaveze i prava se odnose na, „regionalne organizacije ekonomskih integracija” (čl. 14, 18, 20, 22, 23). „Regionalna organizacija ekonomskih integracija” je definisana u članu 1. tačka 6. kao „organizacija koju su suverene države datog regiona formirale, a u čiju nadležnost spadaju pitanja koja se regulišu ovom Konvencijom ili njenim protokolima i koja je propisno ovlašćena, u skladu sa svojim internim procedurama da odgovarajuća dokumenta potpiše, ratifikuje, prihvati, odobri ili im pristupi.”

¹⁶ Princip zajedničke ali diferencirane odgovornosti je eksplicitno formulisan u članu 3. i glasi: „Strane su dužne da zaštite klimatski sistem za dobrobit sadašnjih i budućih generacija čovečanstva, na osnovu jednakosti i u skladu sa njihovim zajedničkim ali izdiferenciranim odgovornostima i odgovarajućim mogućnostima. U skladu sa tim, Strane – razvijene zemlje, trebalo bi da preuzmu vodeću ulogu u borbi sa promenom klime i njenim negativnim uticajima” (st. 1. t. 1). Ovde se ponovo sugeriše da „razvijene zemlje” same po sebi predstavljaju neku vrstu regiona.

slučajevima *regionalne programe ...*” (t. b) (aut. pod).¹⁷ Pored „regionalnog nivoa” Konvencija spominje i „subregionalni” nivo kada propisuje obaveze koje se odnose na obrazovanje, obuku kadrova i informisanje javnosti (član 6).¹⁸ „Region” se spominje i u delu koji se odnosi na finansijski mehanizam. Propisano je da strane – razvijene zemlje mogu obezbeđivati, a strane – zemlje u razvoju dobijati, finansijska sredstva namenjena za sprovođenje ove konvencije putem bilateralnih, *regionalnih* i drugih multilateralnih kanala.” (čl. 11. stav 5) (aut. pod).¹⁹ U daljem razvoju međunarodnog prava u oblasti klimatskih promena, Kjoto protokolom je odnos prema regionalnim specifičnostima na izvestan način i za potrebe onoga što on reguliše, dodatno razjašnjen. Tako je u članu 4. razjašnjeno pitanje odgovornosti za sprovođenje obaveza iz Protokola kada strane ugovornice deluju „zajednički, u okviru i u saradnji sa regionalnom organizacijom ekonomske integracije”, u slučaju izmena u sastavu organizacije nakon usvajanja Protokola, odnosno u slučaju da strane sporazuma ne uspeju da ostvare ukupni kombinovani nivo smanjenja emisija. Uzimanje u obzir „specifičnih nacionalnih i regionalnih prioriteta razvoja, ciljeva i okolnosti” formulisano je kao neka vrsta ograničenja u „prihvatanju” da (bez uvođenja bilo kakvih novih obaveza u odnosu na one iz Aneksa I) strane ugovornice potvrđuju postojeće obaveze iz člana 4, stav 1. Konvencije. To se odnosi na formulisane (tamo gde je to relevantno i moguće) ekonomičnih i „po potrebi regionalnih programa” koji imaju za cilj „poboljšanje kvaliteta lokalnih faktora emisije, podataka o aktivnostima, odnosno modela koji odražavaju društveno – ekonomske uslove svake Strane za pripremu i periodično ažuriranje nacionalnih katastarskih antropogenih emisija iz izvora odstranjivanja putem ponora” svih gasova sa efektom staklene bašte koji nisu obuhvaćeni Montrealskim protokolom (čl. 10. st. 1. t. a).²⁰ Takođe, to se odnosi i na formulisane, sprovođenje, objavljivanje i ažuriranje regionalnih programa i kada se radi o merama za ublažavanje promene

¹⁷ Programi treba da sadrže „mere za ublažavanje promene klime putem rešavanja problema antropogenih emisija iz izvora i odstranjivanja ponorima svih gasova staklene bašte koje ne reguliše Montrealski protokol, kao i mere za olakšavanje odgovarajućeg prilagođavanja na promenu klime.”

¹⁸ Propisano je da će strane ugovornice pri izvršavanju svojih obaveza (iz člana 4. tačka 1 (i)), a) podsticati i olakšavati, na nacionalnom i, prema potrebi, na subregionalnom i regionalnom nivou, a u skladu sa nacionalnim zakonima i propisima i u okviru svojih odgovarajućih mogućnosti, između ostalog, i „razvoj i ostvarivanje programa obrazovanja i informisanja javnosti o problemima promene klime i njenim uticajima; ii) pristup javnosti informacijama o promeni klime i njenim uticajima; iii) učešće javnosti u rešavanju problema promene klime i njenih uticaja i priprema adekvatnih mera reagovanja; i iv) obuku naučnog, stručnog i upravljačkog kadra”, itd.

¹⁹ Za našu analizu može biti značajna i činjenica da Konvencija definiše i pojam „regionalna organizacija ekonomske integracije” čime se označava „organizacija koju su suverene države datog regiona formirale a u čiju nadležnost spadaju pitanja koja se regulišu ovom Konvencijom ili njenim protokolima, i koja je propisno ovlašćena, u skladu sa svojim internim procedurama da odgovarajuća dokumenta potpiše, ratifikuje, prihvati, odobri ili im pristupi” (čl.1. tačka 6).

²⁰ Pri tom se koristi „uporediva metodologija” čije usvajanje je u nadležnosti Konferencije strana i koje moraju biti „konzistentne sa uputstvima za nacionalne izveštaje” čije usvajanje je, takođe, u nadležnosti Konferencije strana.

klime i prilagođavanje na promenu klime (čl. 10. st. 1. t. b).²¹ Korišćenje regionalnih, pored „bilateralnih” i „ostalih multilateralnih kanala” predviđeno je kao mogućnost koja stoji na raspolaganju Strani koja je razvijena zemlja i drugim razvijenim Stranama iz Aneka II Konvencije kada se radi o obezbeđivanju finansijskih resursa za sprovođenje člana 10. u korist Strana zemalja u razvoju (čl. 11, stav 3).²² Iako je osnovno rešenje koje sadrži Pariski sporazum zasnovano na konceptu koji podrazumeva uključivanje svih (ili što većeg dela strana ugovornica), u napore usmerene ka smanjenju GHG emisija u skladu sa globalno određenim ciljevima ustanovljeni su izvesni elementi „regionalizma” u skladu sa konceptom iz Okvirne konvencije i Kjoto protokola.²³ Sporazum prepoznaje regionalni nivo aktivnosti kroz propisivanje obaveza i prava „regionalnih organizacija za ekonomsku saradnju” (čl. 4. tačka 16).²⁴ Pored toga Sporazum prepoznaje i druge nivoje aktivnosti strana ugovornica (lokalne, podnacionalne, međunarodni).²⁵ Takođe, Sporazum razlikuje i obaveze i prava koji se odnose, pored nacionalnog, i na bilateralni i multilateralni nivo.²⁶ Komisija je značaj regionalnih aspekata razvoja

²¹ Propisano je da se takvi programi odnose na sektore energetike, saobraćaja i industrije, kao i poljoprivrede, šumarstva i upravljanja otpadom. Metode za unapređenje prostornog planiranja treba da „unaprede adaptaciju na klimatske promene”. Istovremeno, propisane su obaveze za strane uključene u Aneks I (podnošenje informacija), odnosno za „ostale Strane” koje treba da „nastoje” da uključe u svoje nacionalne izveštaje odgovarajuće informacije o programima.

²² Ostale odredbe koje sadrže regionalne elemente odnose se na „regionalne organizacije ekonomske integracije (glasanje, otvorenost za potpisivanje, stupanje na snagu, itd. (čl. 22, 24, 25).

²³ Robert Falkner, “The Paris Agreement and the new logic of international climate politics”, *International Affairs*, 2016, vol. 92, no. 5, pp. 1107–1125.

²⁴ Strane, uključujući regionalne organizacije za ekonomsku saradnju i njihove države članice, koje su postigle sporazum o zajedničkim aktivnostima, imaju obavezu da „izveste Sekretarijat o odredbama predmetnog sporazuma, uključujući nivoje emisija alocirane svakoj od Strana za relevantni vremenski period, kada dostavljanje njihovih nacionalno utvrđene doprinose. Sekretarijat će zauzvrat obavestiti Strane i potpisnice Konvencije o uslovima tog sporazuma” (tačka 16). Ako Strane koje zajednički deluju čine to u okviru i zajedno sa regionalnom organizacijom za ekonomsku saradnju koje su i same Strane u ovom Sporazumu, svaka država članica te regionalne organizacije za ekonomsku saradnju je, pojedinačno i zajedno sa regionalnom organizacijom za ekonomsku saradnju, odgovorna za svoj nivo emisije u skladu sa sporazumom iz stava 16. ovog člana, i u skladu sa st. 13. i 14. ovog člana i čl. 13. i 15. Preciznije regulisanje izvesnih prava i obaveza regionalnih organizacija ostvareno je i kroz članove 20, 21, 25. Sporazuma (tačka 18).

²⁵ U članu 7. stav 2. se konstatuje da „Strane uviđaju da je prilagođavanje globalni izazov sa kojim se suočavaju svi na lokalnom, podnacionalnom, nacionalnom, *regionalnom* i međunarodnom nivou, i da je prilagođavanje ključna komponenta koja doprinosi dugoročnom globalnom odgovoru na klimatske promene kako bi se zaštitili ljudi, sredstava za život i ekosistemi, uzimajući u obzir hitne i neposredne potrebe Strana zemalja u razvoju a koje su posebno ranjive na negativne efekte promene klime” (aut. pod).

²⁶ Prema članu 11. „sve Strane koje učestvuju u jačanju kapaciteta Strana zemalja u razvoju za sprovođenje ovog Sporazuma, uključujući one na *regionalnom*, bilateralnom i multilateralnom nivou, redovno će izveštavati o aktivnostima ili merama za jačanje kapaciteta. Strane zemlje u razvoju treba redovno da izveštavaju o napretku postignutom u sprovođenju planova, politika, akcija ili mera za jačanje kapaciteta za sprovođenje ovog Sporazuma (tačka 4)” (aut. pod).

međunarodnog prava naglasila u svom izveštaju koji se odnosi na fragmentaciju međunarodnog prava (teškoće koje proističu iz diversifikacije i širenja međunarodnog prava). Konstatuje se da „različite upotrebe izraza 'regionalizam' u sklopu pravne i političke retorike zahtevaju analizu stvarnog uticaja tog pojma na pitanje fragmentacije međunarodnog prava. U tu se svrhu govori o „najmanje tri različita značenja „regionalizma” koja se posebno odnose na međunarodno pravo i koje treba uzeti u obzir.²⁷ To su: „regionalizam” kao skup pristupa i metoda za ispitivanje međunarodnog prava, „regionalizam” kao tehnika za izgradnju međunarodnog prava, i „regionalizam” kao težnja za geografskim izuzetcima od univerzalnih pravila međunarodnog prava. Na kraju rasprave autori zaključuju da „sociološki fenomen 'regionalizma' nije značio ni pojavu izolovanih pravnih sistema na regionalnoj osnovi. Koju ulogu imaju specijalizovani ili regionalni kompleksi pravila, činjenično je i istorijsko pitanje koje se može utvrditi samo od slučaja do slučaja, opet imajući u vidu 'sistemsku' prirodu zakona čiji su svi oni dio”.²⁸ U dokumentu se „klima” jedino spominje u kontekstu primera kojim se ilustruje potreba da se razlikuje „regionalni pristup” (kada on ima za osnovu „geografski” kriterijum) od „funkcionalne diferencijacije”. Tamo gde su „ranije pokretačke snage međunarodnog prava mogle biti geografske regije, danas su te sile često posebni interesi koji su globalno različiti: trgovački interesi, lobiji za globalizaciju, grupe za zaštitu životne sredine ili grupe za ljudska prava, i dr.”²⁹

AKTIVNOSTI KOMISIJE I KLIMATSKE PROMENE

Na osnovu godišnjih izveštaja o radu Komisije može se uočiti da se ovo telo u prvoj fazi svoga rada nije bavilo niti „klimatskim promenama”, niti „životnom sredinom”. Životna sredina (pravo koje se odnosi na životnu sredinu), prvi put se spominje u Izveštaju iz 1971. godine, a prvo značajnije spominjanje životne sredine učinjeno je u izveštaju iz 1976.³⁰ Klima se prvi put spominje u izveštaju iz 1974.

²⁷ “Fragmentation of international law: difficulties arising from the diversification and expansion of international law, Report of the Study Group of the International Law Commission Finalized by Martti Koskenniemi”, *UNGA, A/CN.4/L.682*, 13 April 2006, para. 198.

²⁸ *Ibid*, para. 221.

²⁹ *Ibid*, para. 204. Jezik „trećeg sveta” već je odražavao tu promenu. Iako se države u ovoj grupi ponekad identifikuju u geografskom smislu - npr. kao „jug” – ovo se ne odnosi na posebno geografsko dobro (poput klime, na primer) koje dele, već na određenu homogenost utemeljenu na konvergenciji interesa, vrednosti ili političkih ciljeva. Funkcionalna diferencijacija – pojava posebne vrste prava koje nastoje odgovoriti na posebne vrste („funkcionalnih”) briga, poput „prava ljudskih prava” ili „prava životne sredine” itd. – zasigurno je u (sociološkom) korenu fenomena fragmentacije i diverzifikacije međunarodnog prava.

³⁰ Videti izveštaje: “Report of the International Law Commission on the work of its twenty-third session, 26 April – 30 July 1971”, *ORGA, Twenty-sixth Session, Supplement No.10, A/8410/Rev.1* p. 350. Para 124. “Report of the International Law Commission on the work of its twenty-eighth session, 3 May – 23 July 1976”, *ORGA, Thirty-first session, Supplement No. 10, A/31/10*, p. 109.

godine i to, kada se govori o načinima korišćenja međunarodnih vodotoka i faktorima koji utiču na to.³¹

Teme koje se u fazi razmatranja

Za sve tri teme koje su u fazi razmatranja moglo bi se tvrditi da su, na različite načine, neposredno povezane sa klimatskim promenama. Za zaštitu atmosfere i porast nivoa mora se to može tvrditi imajući u vidu definiciju pojma „klima” iz Okvirne konvencije, dok je zaštita životne sredine u vezi sa oružanim sukobima pitanje koje bi u nešto širem smislu moglo biti relevantno za klimatske promene. „Zaštita atmosfere”, kao tema kojom se Komisija bavi, ima svoj kontinuitet od 2011. godine kada je data preporuka Radne grupe za dugoročni program rada.³² Dve godine kasnije (2013), doneta je odluka da se ova tema uključi u rad Komisije.³³ Iste godine je Generalna skupština UN „primila k znanju” ovu odluku Komisije.³⁴ Međutim, uključivanje ove teme u rad Komisije bilo je zasnovano na izvesnim ograničenjima među kojima su i neka od neposredne važnosti za klimatske promene. U Odluci se kaže da će se rad na temi nastaviti na način da ne ometa relevantne političke pregovore, uključujući klimatske promene, oštećenje ozonskog omotača i prekogranično zagađivanje vazduha na velikim udaljenostima.³⁵ Zatim, Komisija se neće baviti sledećim pitanjima: „odgovornost država i njihovih državljana, načelo zagađivač plaća, načelo predostrožnosti, načelo zajedničke, ali diferencirane odgovornosti i prenos sredstava i tehnologije u zemlje u razvoju, uključujući prava intelektualnog vlasništva”.³⁶ Iz rada Komisije su isključena i pitanja koja se odnose

³¹ “Report of the International Law Commission on the work of its twenty-sixth session, 6 May – 26 July 1974”, *ORGA, Twenty-ninth session, Supplement No. 10, A/9610/Rev.1*.

³² “Report of the International Law Commission, Sixty-third session (26 April–3 June and 4 July–12 August 2011)”, *GAOR Sixty-sixth session Supplement No. 10 (A/66/10)*, pp. 315–329.

³³ “Report of the International Law Commission, Sixty-fifth session (6 May–7 June and 8 July–9 August 2013)”, *GAOR Sixty-eighth session Supplement No. 10 (A/68/10)*, para 168.

³⁴ Generalna skupština UN prima na znanje odluku Komisije za međunarodno pravo da u svoj program rada uključi teme „zaštita životne sredine u vezi sa oružanim sukobima” i „zaštita atmosfere”, i podstiče Komisiju da nastavi s ispitivanjem tema koje su u njenom dugoročnom programu rada. “Resolution adopted by the General Assembly on 16 December 2013”, *A/RES/68/112*, 18 December 2013), tačka 6. Kasnije su usvojene nove rezolucije u kojima se naglašava značaj rada Komisije. „Skreće se pažnja vladama na važnost da Komisija za međunarodno pravo ima stavove do 31. januara 2015. godine o različitim aspektima tema na dnevnom redu Komisije, posebno o svim specifičnim pitanjima utvrđenim u poglavlju III. izvještaj, u vezi sa: ... (b) zaštititi atmosferu.” Tačka 5. “Resolution adopted by the General Assembly on 10 December 2014”, *A/RES/69/118*, 18 December 2014; Videti i: Tačka 5. “Resolution adopted by the General Assembly on 23 December 2015”, *A/RES/70/236*, 30 December 2015; Tačka 4. “Resolution adopted by the General Assembly on 13 December 2016”, *A/RES/71/140*, 19 December 2016; Tačka 4. “Resolution adopted by the General Assembly on 7 December 2017”, *A/RES/72/116*, 18 December 2017.

³⁵ Dakle, radi se o pitanjima u vezi sa kojima već postoje zaključeni međunarodni ugovori.

³⁶ Načela koja se spominju u Odluci su osnovna načela međunarodnog prava životne sredine.

na crni ugljenik, troposferski ozon, svemir, uključujući i njegovo razgraničenje. Takođe, aktivnost Komisije neće biti usmerena ka „nastojanju da se popune praznine u ugovornim režimima”, a rezultat rada će biti „nacrt smerica kojima se ne pokušava nametnuti trenutnim ugovornim režimima pravna pravila ili pravna načela koja tamo već nisu sadržana.”³⁷ Dakle, sve što se odnosi na postojeće ugovorne režime isključeno je iz rada Komisije. Poslednji izveštaj Specijalnog izvestioca napisan je 2018. godine.³⁸ Za 72. zasedanje Komisije (26 April do 4 Juna i 5 juli do 6 avgusta 2021) pripremljeni su tekstovi nacrt smernica koje je Odbor za izradu usvojio u drugom čitanju.³⁹ Za potrebe ovog nacrt smernica „atmosfera” je definisana kao „omotač gasova koji okružuju Zemlju”, a „zagađenje atmosfere” kao „unošenje ili ispuštanje od strane ljudi, direktno ili indirektno, u atmosferu supstanci ili energije koje pridonose značajnim štetnim efektima koji se šire izvan države porekla takve prirode da ugrožavaju život i zdravlje ljudi i Zemljino prirodno okruženje.”⁴⁰ U pomenutom dokumentu, klimatske promene se ne spominju ni jednom rečju, osim što se u delu koji se odnosi na „okvir” gde se na izvestan način ponavljaju formulacije iz Odluke kojom je definisan mandat Komisije u vezi sa ovom temom.⁴¹ Regionalne dimenzije i specifičnosti problema se, takođe, ne spominju na poseban način. Ostala pitanja koja su regulisana ovim smernicama odnose se između ostalog na obavezu zaštite atmosfere, procenu uticaja na životnu sredinu, održivo korišćenje atmosfere, pravedno i razumno korišćenje atmosfere, namernu modifikaciju atmosfere velikih razmera, međunarodnu saradnju, međusobne odnose između relevantnih pravila, sprovođenje, poštovanje i rešavanje sporova. Tema koja se odnosi na „porast nivoa mora u međunarodnom pravu” uključena je u rad Komisije 2019. godine, na osnovu preporuke Radne grupe za dugoročni program rada.⁴² Komisija je, takođe, odlučila da uspostavi Studijsku grupu otvorenog tipa na tu temu i primila je na znanje zajednički usmeni izvještaj kopredsednika Studijske grupe o razmatranju neformalnog

³⁷ “Report of the International Law Commission Sixty-fifth session (6 May–7 June and 8 July–9 August 2013)”, *GAOR Sixty-eighth session Supplement No. 10 (A/68/10)*, para. 168.

³⁸ “Fifth report on the protection of the atmosphere by Shinya Murase, Special Rapporteur”, *A/CN.4/711*, 8 February 2018.

³⁹ “Protection of the atmosphere Texts and titles of the draft guidelines and preamble adopted by the Drafting Committee on second reading”, *A/CN.4/L.951*, 15 May 2021, Internet: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/G21/108/18/PDF/G2110818.pdf?OpenElement>, 9.07.2021.

⁴⁰ „Atmosferska degradacija” znači ljudsku promenu, direktno ili indirektno, atmosferskih uslova koji imaju značajne štetne efekte takve prirode da ugrožavaju život i zdravlje ljudi i prirodno okruženje Zemlje (Smernica 1).

⁴¹ Dakle, kaže se da se ovaj nacrt smernica ne odnosi na zaštitu atmosfere od zagađivanja atmosfere; da se on ne bavi i ne dovodi u pitanje načelo zagađivač plaća, načelo predostrožnosti i načelo zajedničke, ali diferencirane odgovornosti. Takođe, ništa u ovom nacrtu smernica ne utiče na status vazdušnog prostora prema međunarodnom pravu, niti na pitanja vezana za svemir, uključujući njegovo razgraničenje (Smernica 2).

⁴² “Resolution adopted by the General Assembly on 18 December 2019”, *A/RES/74/186*, 2 January 2020.

dokumenta o organizaciji njenog rada koji sadrži i mapu puta od 2019. do 2021. godine.⁴³ U prvom dokumentu, koji je sačinjen u vezi sa ovom temom, na više mesta se ukazuje se na klimatske promene. Konstatuje se, između ostalog, da „svest o negativnom uticaju porasta nivoa mora raste” i pri tom se upućuje na Agendu za održivi razvoj 2030. godine i Peti izveštaj o proceni Međuvladinog panela za klimatske promene. Procenjuje se da će globalni prosečni porast nivoa mora verovatno biti između 26 i 98 cm do 2100. godine. Kao posledica toga, obalna područja i ostrva će biti trajno poplavljeni. Međuvladino veće o klimatskim promenama u svom posebnom izveštaju potvrđuje takve procene.⁴⁴ Međutim, što se tiče mandata Komisije predviđeno je da se ona ima baviti samo „pravnim implikacijama porasta nivoa mora” a ne i „zaštitom životne sredine, klimatskim promenama *per se*, uzročnosti i odgovornosti”.⁴⁵ Zaštita životne sredine u vezi sa oružanim konfliktima tematski je predložena da se uključi u dugoročni program rada 2011. godine. Dve godine kasnije je doneta odluka o tome da će Komisija da se bavi ovim pitanjima.⁴⁶ Nacrt smernica privremeno je usvojen od strane Komiteta za izradu nacrtu 2019. godine i klimatske promene se ne spominju.⁴⁷

Teme čije razmatranje je završeno

Nekoliko tema čije je razmatranje završeno ima izvesne zajedničke elemente sa klimatskim promenama, a odnose se na zaštitu osoba u slučaju katastrofa, pravo mora, pravo neplovidbenih korišćenja međunarodnih vodotokova i podeljeni prirodni resursi.⁴⁸ „Zaštita osoba u slučaju katastrofa” identifikovana je kao tema kojom će se baviti Komisija 2006. godine na osnovu preporuke Radne grupe o dugoročnom programu rada.⁴⁹ Godinu dana kasnije Komisija je odlučila da uključi ovu temu svoj

⁴³ *Summaries of the Work of the International Law Commission*, Internet: https://legal.un.org/ilc/summaries/8_9.shtml, 6.08.2021.

⁴⁴ “Sea-level rise in relation to international law First issues paper by Bogdan Aurescu and Nilüfer Oral, Co-Chairs of the Study Group on sea-level rise in relation to international law”, *UNGA, A/CN.4/740*, 28 February 2020, para. 29. Prema podacima, iz posebno izveštaja Panela 99 680 miliona ljudi (skoro 10 procenata svetske populacije u 2010. godini, živi u nižim obalnim oblastima.

⁴⁵ *Ibid*, para. 30.

⁴⁶ *Analytical Guide to the Work of the International Law Commission*, Internet: https://legal.un.org/ilc/guide/8_7.shtml, 6.08.2021.

⁴⁷ “Protection of the environment in relation to armed conflicts”, Text and titles of the draft principles provisionally adopted by the Drafting Committee on first reading, *UNGA, A/CN.4/L.937*, 6 June 2019.

⁴⁸ Poslednja tri pitanja, čije razmatranje je završeno, pripadaju grupi pitanja koja su naslovljena sa „pravo međunarodnih prostora”. U ovoj grupi se nalaze i teme čije razmatranje je skinuto sa dnevnog reda, koje se odnose na podeljene prirodne resurse (naftu i gas), i pravni režim „istorijskih voda“, uključujući „istorijske zalive“.

⁴⁹ *Summaries of the Work of the International Law Commission*, Internet: https://legal.un.org/ilc/summaries/6_3.shtml#a1, 3.07.2021.

program rada i imenuje izvestioca, a Generalna skupština je primila k znanju odluku Komisije. U Nacrtu pravila o zaštiti osoba u slučaju katastrofa (koja su izrađena 2016. godine), klimatske promene se ne spominju, iako „šteta u životnoj sredini” predstavlja jedan od elemenata pojma „katastrofa” iz člana 3. Nacrta pravila.⁵⁰ Pravom mora (režimom otvorenog mora i režimom teritorijalnog mora), Komisija se bavila u okviru priprema konvencija o pravu mora iz 1958. godine. Na osnovu člana 311. Konvencije o pravu mora iz 1982. godine „ova Konvencija ima prevagu nad Ženevskim konvencijama o pravu mora, od 29. aprila 1958.” U Konvenciji o pravu mora se klimatske promene ne spominju na poseban način.⁵¹

U vezi sa pravom neplovidbenih korišćenja međunarodnih vodotokova, 1994. godine, usvojen je Nacrt pravila o pravu neplovidbenog korišćenja međunarodnih vodotokova i rezulucija o prekograničnim podzemnim vodama. U članu 6, koji se odnosi na faktore koji su relevantni za pravično i razumno korišćenje, kaže se da korišćenje međunarodnih vodotokova zahteva da se uzmu u obzir svi relevantni faktori i okolnosti, uključujući i „klimatske” faktore.⁵² Ista odredba je kasnije našla svoje mesto u članu 6. Konvencije o pravu neplovidbenih korišćenja međunarodnih vodotokova koja se primenjuje na korišćenje međunarodnih vodotoka i njihovih voda za druge svrhe osim plovidbe i na mere zaštite, očuvanja i upravljanja koje se odnose na te vodotoke i njihove vode. Korišćenje međunarodnih vodotoka za plovidbu nije obuhvaćeno ovom Konvencijom, izuzev u meri u kojoj druga korišćenja utiču na plovidbu ili plovidba utiče na njih (čl. 1). Može da bude interesantno da Konvencija prilikom propisivanja „opšte obaveze saradnje” država vodotoka predviđa mogućnost da one mogu „u određivanju načina takve saradnje (...), razmotriti uspostavljanje zajedničkih mehanizama ili komisija” radi korišćenja iskustva stečenog kroz saradnju u različitim regionima.” (čl. 8. st.2). Odnos prema „organizacijama regionalnih ekonomskih integracija” (u delu koji se odnosi na potpisivanje, potvrđivanje, prihvatanje, odobravanje ili pristupanje, stupanje na

⁵⁰ “Draft articles on the protection of persons in the event of disasters 2016”, *A/71/10*, para. 48; Internet: https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft_articles/6_3_2016.pdf, 6.07.2021.

⁵¹ „Klimatski uslovi” se spominju jedino u članu 234. (*područja pokrivena ledom*), kojim se propisuje da obalne države imaju pravo donositi i sprovoditi nediskriminacione zakone i druge propise za sprečavanje, smanjivanje i nadziranje zagađivanja morske sredine s brodova u područjima pokrivenima ledom u granicama isključive ekonomske zone, u kojima su naročito oštri klimatski uslovi i pokrivenost ledom tokom većeg dela godine prepreka plovidbi ili je čine vrlo opasnom, a zagađenje morske sredine moglo bi teško narušiti ekološku ravnotežu ili je nepovratno poremetiti. Ti zakoni i propisi primereno vode računa o plovidbi i o zaštiti i očuvanju morske sredine, na osnovu najpouzdanijih raspoloživih naučnih podataka. Inače, zaštita i očuvanje morske sredine regulisani su u delu XII Konvencije (čl. 192–237).

⁵² “Draft articles on the law of the non-navigational uses of international watercourses and commentaries thereto and resolution on transboundary confined groundwater 1994”, UN, 2005. Za šire o pravičnom korišćenju zajedničkih vodnih dobara videti: Mihajlo Vučić, „Pravičnost i korišćenje zajedničkih vodnih dobara”, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*, 2017, vol. 75, pp. 107–127.

snagu, rešavanje sporova), Konvencija reguliše na način kako je učinjeno u međunarodnim ugovorima u oblasti klimatskih promena, o čemu je bilo reči.

Temu koja se odnosi na „zajedničke prirodne resurse” Komisija je uključila u rada na svojoj pedeset drugoj sednici, 2000. godine.⁵³ Osam godina kasnije izrađen je Nacrt pravila o pravu prekograničnih akvifera, ali se klimatske promene ne spominju na poseban način u ovom dokumentu.⁵⁴

ZAKLJUČAK

Sistem međunarodno-pravnih normi u oblasti klimatskih promena predstavlja primer složenog sistema „u nastajanju.” Dometi i ograničenosti sistema su, najvećim delom posledica složenog karaktera uzroka i posledica klimatskih promena i neadekvatnog odgovora međunarodne zajednice. Dve ključne karakteristike tog sistema su globalno definisani ciljevi i nacionalne obaveze strana ugovornica, iako se u praksi mogu identifikovati brojni subjekti koje se, na različite načine bave nekim aspektima klimatskih promena. Iako se regionalne specifičnosti kod razmatranja uzroka i posledica klimatskih promena mogu smatrati izuzetno značajnim, pitanje njihovog normativnog uvažavanja izgleda nejasno i otvoreno. Postojeći međunarodno-pravni okvir to pitanje načelno definiše i delimično razrađuje. Okvirna konvencija „promenu klime Zemlje i njene nepovoljne uticaje” proglašava „zajedničkom brigom čovečanstva”, a regionalne aspekte klimatskih promena samo načelno naglašava (osim u delu koji se odnosi na „regionalne organizacije ekonomske integracije”). Kjoto protokol (1997) je u središte odgovornosti za klimatske promene postavio pitanje aktivnosti visokorazvijenih država čiji spisak je tačno definisan. Međutim, ovakav način grupisanja država teško je povezati sa „regionom” kao jedinicom, budući da je kriterijum ovakvog određenja doprinos ukupnim emisijama gasova sa efektom staklene bašte i pitanje tzv. *klimatske pravde*. U poslednjoj fazi razvoja savremenog međunarodnog prava klimatskih promena (Sporazum iz Pariza iz 2015. godine), promovisan je zaokret u koncepcijskom pristupu zasnovan na tzv. *nacionalnim doprinosima*. To bi trebalo da stvori prostor za jaču artikulaciju specifičnosti pojedinih država prevashodno u delu koji se odnosi na smanjenje emisija gasova sa efektom staklene bašte. Moguće je da bi se time mogle jače iskazati i regionalne specifičnosti, ali formulacija položaja „regiona”, bez zajednički izgrađenih pravila o tome, zavisi od brojnih drugih činilaca. Ako bi se za kriterijume relevantnosti uzeli sadržaj definicija, kao i prava i obaveze iz Okvirne konvencije, moglo bi se relativno jasno identifikovati nekoliko tema kojima se Komisija bavila, a koja su relevantna ili bi mogla biti

⁵³ *Summaries of the Work of the International Law Commission*, Internet: https://legal.un.org/ilc/summaries/8_5.shtml, 15.07.2021.

⁵⁴ “Draft articles on the Law of Transboundary Aquifers”, 2008, Internet: https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft_articles/8_5_2008.pdf, 9.08.2021.

relevantna za klimatske promene. To su, pre svega, zaštita atmosfere, porast nivoa mora u vezi sa međunarodnim pravom, pravo mora, pravo neplovidbenih korišćenja međunarodnih vodotokova, kao i podeljeni prirodni resursi (pravo prekograničnih akvifera, nafte i gasa). Međutim, analiza pokazuje da su „klimatske promene” u osnovi zapostavljena tema i da se u okviru analiziranih tema Komisija nije eksplicitno bavila klimatskim promenama. U delu koji se odnosi na „zaštitu atmosfere” Komisija je imala jasno određen mandat koji je podrazumevao da se pitanja koja se odnose na klimatske promene isključe iz njenog rada. Analiza dokumenata Komisije koji se odnose na teme koje bi mogle biti relevantne za klimatske promene pokazuje da je tzv. *regionalni pristup* zapostavljen. Na osnovu svega što je uočeno, moglo bi se zaključiti da postoji potreba da se detaljnije razmotre mogućnosti da se klimatske promene uključe u rad Komisije, a prostor za to bi trebalo pronaći u delu koji se odnosi na dalji razvoj međunarodnog prava i uvažavanje specifičnih regionalnih razlika i interesa. Jasnije definisanim opštim pravilima o mestu „regiona” sistem normi u oblasti klimatskih promena mogao bi dobiti još jednu tačku oslonca.

CLIMATE CHANGE AND THE REGIONAL APPROACH IN THE DEVELOPMENT OF INTERNATIONAL LAW IN THE LIGHT OF THE ACTIVITIES OF THE UN INTERNATIONAL LAW COMMISSION

ABSTRACT

In the first part of the paper, the framework of the analysis is determined and methodological notes are given. The second part of the paper is dedicated to the importance of a regional approach to climate change. The paper discusses the question of whether and how the topic of "climate change" is included in the work of the UN International Law Commission. The work of the Commission is analyzed from the point of view of potential ranges of activities of this body in the field of climate change, as well as the necessity of taking into account regional specifics. The general criteria for assessing the relevance of the topics dealt with by the Commission so far are the content of definitions, as well as the rights and obligations from international treaties: the UN Framework Convention on Climate Change, the Kyoto Protocol and the Paris Agreement. In this sense, several topics addressed by the Commission may be relevant in the field of climate change (protection of the atmosphere, rising sea levels, maritime law, the right of the non-navigational uses of international watercourses, as well as shared natural resources). The thesis is that regional specifics in the existing system of international norms in the field of climate change are not adequately developed and that there is a need to establish certain general rules of importance for an expression of the regional dimensions of climate change and regional cooperation. In conclusion, it is stated that climate change has not been a special subject of the Commission's interest so far. Although there are a number of topics that this body

has dealt with (and is currently dealing with) that could be relevant to the field of climate change, issues related to climate change could be considered neglected. Emphasis is placed on the need to include climate change in the work of the Commission in a way that will enable further development of international law in this area with stronger respect for specific regional differences and more explicit linking of climate change with other relevant topics.

Key words: climate change, regional approach, UN International Law Commission, atmosphere, sea level rise, water resources.

REFERENCE

Monografije i članci

1. Asheim B. Geir, Froyen Camilla Bretteville, Hovi Jon, Menz C. Fredric, "Regional versus global cooperation for climate control", *Journal of Environmental Economics and Management*, 2006, vol. 51, no. 1.
2. Balsiger Jörg, Prys Miriam, "Regional agreements in international environmental politics", *International Environmental Agreements*, 2016, vol. 16, no. 2.
3. Balsiger Jörg, Prys Miriam, Steinhoff Niko, *The Nature and Role of Regional Agreements in International Environmental Politics: Mapping Agreements, Outlining Future Research*, GIGA Working Papers 208, German Institute of Global and Area Studies (GIGA), Hamburg, 2012.
4. Dietzel Alix, "The Paris Agreement – Protecting the Human Right to Health?". *Global Policy*, 2017, vol. 8.
5. Downie Christian, Williams Marc, „After the Paris Agreement: What Role for the BRICS in Global Climate Governance?", *Global Policy*, 2018, vol. 9, no. 3.
6. Estrada Francisco, Botzen Wouter, "Economic impacts and risks of climate change under failure and success of the Paris Agreement", *Ann. N.Y. Acad. Sci.*, 25 June 2021, Internet: <https://doi.org/10.1111/nyas.14652>.
7. Falkner Robert, "The Paris Agreement and the new logic of international climate politics", *International Affairs*, 2016, vol. 92, no. 5.
8. Ferris Elizabeth, "Research on climate change and migration where are we and where are we going?", *Migration Studies*, 2020, vol. 8, no. 4.
9. Green Jessica, Wagner Gernot, Sterner Thomas, "A balance of bottom-up and top-down in linking climate policies", *Nature Climate Change*. 2014, vol. 4, no. 12.
10. "IPCC Summary for policymakers", in: Field, C.B., V.R. Barros, D.J. Dokken, K.J. Mach, M.D. Mastrandrea, T.E. Bilir, M. Chatterjee, K.L. Ebi, Y.O. Estrada, R.C. Genova, B. Girma, E.S. Kissel, A.N. Levy, S. MacCracken, P.R. Mastrandrea, and L.L. White (eds.), *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability: Part A: Global and Sectoral Aspects. Contribution of Working*

- Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge University Press, Cambridge/New York, 2014..
11. Mayer Benoit, "Interpreting States' general obligations on climate change mitigation: A methodological review", *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, 28, 2/2019, pp.107–121.
 12. Monast Jonas, "From Top-Down to Bottom-Up Climate Policy: New Challenges in Carbon Market Design", *San Diego Journal of Climate & Energy Law*, 2016/2017, vol. 8.
 13. Petrone Francesco, „BRICS, soft power and climate change: new challenges in global governance?“, *Ethics & Global Politics*, 2019, vol. 12, no. 2.
 14. Charles F., Victor, G. David, "Governing global problems under uncertainty: making bottom-up climate policy work", *Climatic Change*, 2017, vol. 144, no 1.
 15. Scott V. Shirley, "Implications of climate change for the UN Security Council: mapping the range of potential policy responses", *International Affairs*, 2015, vol. 91, no. 6.
 16. Skjærseth Jon Birger, Andresen Steinar, Bang Guri, Heggelund M. Gørdil, "The Paris agreement and key actors' domestic climate policy mixes: comparative patterns", *International Environmental Agreements*, 2021, vol. 21.
 17. Todić Dragoljub, „Gde su granice prava klimatskih promena“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*, 2019, br. 83.
 18. Todić Dragoljub, „Klimatska pravda i Pariski sporazum o klimi u svetlu ciljeva smanjenja emisija gasova sa efektom staklene bašte“, *Međunarodni problemi*, 2020, br. 3.
 19. Torney Diarmuid, *European Climate Leadership in Question: Policies Toward China and India*, The MIT Press, 2015.
 20. Vučić Mihajlo, „Pravičnost i korišćenje zajedničkih vodnih dobara“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*, 2017, vol. 75.
 21. Zahar Alexander, A Bottom-Up Compliance Mechanism for the Paris Agreement, *Chinese Journal of Environmental Law*, 2017, vol. 1, no. 1.

Dokumentacija

1. "Draft articles on the law of the non-navigational uses of international watercourses and commentaries thereto and resolution on transboundary confined groundwater 1994", UN, 2005, Internet:https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/8_3_1994.pdf.
2. "Draft articles on the law of transboundary aquifers", 2008, Internet:https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft_articles/8_5_2008.pdf.
3. "Draft articles on the protection of persons in the event of disasters", 2016, Internet:https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft_articles/6_3_2016.pdf.

4. "Fifth report on the protection of the atmosphere", by Shinya Murase, Special Rapporteur, *A/CN.4/711*, 8 February 2018.
5. "Fragmentation of international law: difficulties arising from the diversification and expansion of international law", Report of the Study Group of the International Law Commission Finalized by Martti Koskenniemi, *UNGA, A/CN.4/L.682*, 13 April 2006.
6. "Protection of the atmosphere", Texts and titles of the draft guidelines and preamble adopted by the Drafting Committee on second reading, *A/CN.4/L.951*, 15 May 2021; Internet: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/G21/108/18/PDF/G2110818.pdf?OpenElement>.
7. "Protection of the environment in relation to armed conflicts", Text and titles of the draft principles provisionally adopted by the Drafting Committee on first reading, *A/CN.4/L.937*, 6 June 2019.
8. "Report of the International Law Commission on the work of its twenty-third session", 26 April – 30 July 1971, *ORGA, Twenty-sixth Session, Supplement No.10, A/8410/Rev.1*.
9. "Report of the International Law Commission on the work of its twenty-eighth session", 3 May – 23 July 1976, *ORGA, Thirty-first session, Supplement No. 10, A/31/10*.
10. "Report of the International Law Commission on the work of its twenty-sixth session", 6 May – 26 July 1974, *ORGA, Twenty-ninth session, Supplement No. 10, A/9610/Rev.1*
11. "Report of the International Law Commission Sixty-fifth session", (6 May–7 June and 8 July – 9 August 2013), *GAOR Sixty-eighth session Supplement No. 10 (A/68/10)*.
12. "Report of the International Law Commission, Sixty-third session", (26 April–3 June and 4 July – 12 August 2011), *GAOR Sixty-sixth session Supplement No. 10 A/66/10*.
13. "Report of the Special Rapporteur on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment", *UNGA, A/HRC/31/52*, 1 February 2016.
14. "Resolution adopted by the General Assembly on 10 December 2014", *A/RES/69/118*, 18 December 2014.
15. "Resolution adopted by the General Assembly on 13 December 2016", *A/RES/71/140*, 19 December 2016;
16. "Resolution adopted by the General Assembly on 16 December 2013", *A/RES/68/112*, 18 December 2013).
17. "Resolution adopted by the General Assembly on 18 December 2019", *A/RES/74/186*, 2 January 2020.

18. "Resolution adopted by the General Assembly on 23 December 2015", *A/RES/70/236*, 30 December 2015.
19. "Resolution adopted by the General Assembly on 7 December 2017", *A/RES/72/116*, 18 December 2017.
20. "Sea-level rise in relation to international law", First issues paper by Bogdan Aurescu and Nilüfer Oral, Co-Chairs of the Study Group on sea-level rise in relation to international law, *A/CN.4/740*, 28 February 2020, para 29.
21. Analytical Guide to the Work of the International Law Commission, Internet: https://legal.un.org/ilc/guide/8_7.shtml
22. *Summaries of the Work of the International Law Commission*, Internet: <https://legal.un.org/ilc/summaries/summaries.shtml>.
23. *Zakon o potvrđivanju Kjoto protokola uz Okvirnu konvenciju Ujedinjenih nacija o promeni klime*, „Službeni list SRJ – Međunarodni ugovori”, br. 88/07; Internet: https://treaties.un.org/doc/Treaties/1998/09/19980921%2004-41%20PM/Ch_XXVII_07_ap.pdf. (21.6.2021).
24. *Zakon o potvrđivanju Okvirne konvencije Ujedinjenih nacija o promeni klime, sa aneksima*, „Službeni list SRJ – Međunarodni ugovori”, br. 2/97; Internet: https://treaties.un.org/doc/Treaties/1994/03/19940321%200456%20AM/Ch_XXVII_07_p.pdf. (16.6.2021).
25. *Zakon o potvrđivanju Sporazuma iz Pariza*, „Službeni list SRJ – Međunarodni ugovori”, br. 4/17; Internet: https://treaties.un.org/doc/Treaties/2016/02/20160215%2006-03%20PM/Ch_XXVII-7-d.pdf. (16.6.2021).