



ŽIVOTNA SREDINA: IZMEĐU MEĐUNARODNO-PRAVNIH OBAVEZA NA GLOBALNOM NIVOU I NJIHOVE PRIMENE NA NACIONALNOM NIVOU (PRIMER REPUBLIKE SRBIJE)

Dragoljub Todić,¹ Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd

Apstrakt: U prvom delu rada se daje pregled ključnih međunarodnih ugovora u oblasti životne sredine na globalnom nivou (klimatske promene i zaštita vazduha, zaštita i upravljanje vodama, zaštita zemljišta, zaštita biljnih i životinjskih vrsta i biološke raznolikosti, upravljanje otpadom, upravljanje opasnim hemikalijama, itd). Naglašava se specifičnost globalnih međunarodnih ugovora. U drugom delu rada se ističe značaj pitanja primene međunarodno-pravnih obaveza na nacionalnom nivou i ukazuje na odnos Republike Srbije (RS) prema međunarodnim ugovorima u kojima je strana ugovornica. Za osnovu analize su uzeta dva kriterijuma: ustavni odnos prema međunarodnom pravu (međunarodnim ugovorima) i obaveza izveštavanja o sprovođenju međunarodnih ugovora. Cilj rada je sagledavanje načina kako se države, strane ugovornice globalnih međunarodnih ugovora u oblasti životne sredine, odnose prema primeni međunarodnih ugovora. Na primeru RS, razmatra se teza da u primeni međunarodnih ugovora globalnog karaktera postoje određene specifičnosti. U zaključku se konstatuje da nacionalni pravni sistem RS ne prepoznaje obaveze iz međunarodnih ugovora globalnog karaktera kao posebnu kategoriju, da je propisano da se međunarodni ugovori „neposredno“ primenjuju i da RS poštuje obaveze iz međunarodnih ugovora globalnog karaktera koje se tiču izveštavanja o primeni.

Ključne reči: životna sredina, međunarodni ugovori, primena, globalni problemi u oblasti životne sredine, Republika Srbija

ENVIRONMENT: BETWEEN INTERNATIONAL LEGAL OBLIGATIONS AT THE GLOBAL LEVEL AND THEIR IMPLEMENTATION AT THE NATIONAL LEVEL (EXAMPLE OF THE REPUBLIC OF SERBIA)

Abstract: The first part of the paper provides an overview of key international environmental treaties at the global level (climate change and air protection, water protection and water management, soil protection, protection of plant and animal species and biodiversity, waste management, management of hazardous chemicals, etc). The specificity of global international agreements is emphasized. The second part of the paper emphasizes the importance of the issue of implementation of international legal obligations at the national level and points to the attitude of the Republic of Serbia (RS) towards international treaties to which it is a party. The analysis is based on two criteria: the constitutional relationship to international law (international treaties), and the obligation to report on the implementation of international treaties. The main goal of this paper is to consider the way in which states, parties to international environmental treaties, relate to the implementation of the international treaties. The paper, through the analysis of the example of RS, considers the thesis that in the application of international treaties of a global character

¹ Email: 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.

certain specific exists. In conclusion, it is stated that the national legal system of the RS does not recognize the obligations from global international treaties as a special category, it is prescribed that international treaties are "directly" applied, and that the RS respects the obligations from international treaties of a global character concerning the reporting on implementation.

Key words: environment, international agreements, implementation, global environmental problems, Republic of Serbia

1. GLOBALNI MEĐUNARODNO-PRAVNI OKVIR ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE

Ubrzan razvoj prava životne sredine obično se vezuje različite činioce u čijem središtu se nalaze procesi „globalizacije“ koji na specifičan način doprinose sve naglašenijem prepoznavanju problema životne sredine i kritičkom tumačenju njihovih uzroka i posledica [14, 17, p. 54]. Kao odgovor na stanje životne sredine, koje se često opisuje formulacijom „križa životne sredine“ [10], donet je značajan broj međunarodnih ugovora koji svojim predmetom regulisanja i brojem strana ugovornica pokazuju neku vrste opštu saglasnosti čovečanstva. Identifikovan je jedan broj pitanja za koja bi se bez ikakve dileme moglo reći da imaju karakteristike globalnih. Obično se govori o vodnim resursima, klimatskim promenama, kvalitetu vazduha, zaštiti biljnih i životinjskih vrsta i biološke raznolikosti, zaštiti zemljišta, upravljanju otpadom i opasnim hemikalijama, itd. Danas međunarodni ugovori globalnog karaktera (univerzalnog članstva ili sa tendencijom univerzalnosti) predstavljaju relativno prepoznatljiv pravni okvir zaštite životne sredine. Prema predmetu regulisanja moguće ih je na različite načine klasifikovati, iako se osnovni predmeti regulisanja relativno jednostavno prepoznaju. Među nekoliko hiljada međunarodnih ugovora u oblasti životne sredine različitog karaktera grupa onih koji se smatraju globalnim zauzima posebno mesto. Iako identifikacija ovih međunarodnih ugovora može biti povezana sa metodološkim izazovima, lista globalnih međunarodnih ugovora čiji su depozitar UN izgleda relativno jasna. Ona uključuje devet (grupa) međunarodnih ugovora: Bečku konvenciju o zaštiti ozonskog omotača (1985) sa Montrealskim protokolom i amandmanima, Bazelsku konvenciju o kontroli prekograničnog kretanja opasnih otpada i njihovom odlaganju (1989), Okvirnu konvenciju UN o promeni klime (1992) sa kasnije usvojenim Kjoto protokolom, amandmanima i Pariskim sporazumom o klimi (2015), Konvenciju o biološkoj raznovrsnosti (1992) sa kasnije usvojenim protokolima, UN Konvenciju o borbi protiv dezertifikacije u zemljama sa teškom sušom i/ili dezertifikacijom, posebno u Africi (1994), Konvenciju o pravu neplovidbenih korišćenja međunarodnih vodotokova (1997), Roterdamsku konvenciju o postupku davanja saglasnosti na osnovu prethodnog obaveštenja za određene opasne hemikalije i pesticide u međunarodnoj trgovini (1998), Stokholmsku konvenciju o dugotrajnim organskim zagađujućim supstancama (2001) i Minimata konvenciju o živi (2013).

Rasprava o primeni (sprovođenju) i poštovanju međunarodnih obaveza u vezi sa životnom sredinom, koje proističu iz globalnih međunarodnih ugovora, stavlja se u različit kontekst. Kod nekih autora se naglašava pitanje efikasnosti postojećeg sistema [12] zatim pitanje odgovornosti države i drugih subjekata za postojeće stanje i opasnosti koje postoje u vezi sa mogućim štetama u životnoj sredini [13, p. 618]. U osnovi dela rasprava o globalnim problemima u oblasti životne sredine ostaje pitanje ogromnih razlika u nivou ekonomske razvijenosti i doprinosa pojedinih država postojećem stanju životne sredine. Ono se na različite načine prelama i kroz pitanje pravde u međunarodnim odnosima, zadirući duboko u moralne aspekte odnosa između Severa i Juga [11, 1]. Članstvo u globalnim međunarodnim ugovorima obuhvata države čiji se nivo ekonomske razvijenosti kreće u rasponu od država sa najmanjim GDP do država koje se nalaze na čelu te liste. Doprinos problemu oko čijeg postojanja se slažu i najsiromašnije i najbogatije države je, najčešće, drastično različit.

U ovom članku se ukazuje na ključne elemente postojeće arhitekture međunarodno-pravne zaštite životne sredine na globalnom nivou i sagledava mogući odgovor država u pogledu primene

preuzetih obaveza. Za osnovu analize su uzeti globalni međunarodni ugovori čiji su depozitar UN i koji su po kriterijumima depozitara označeni kao međunarodni ugovori u oblasti životne sredine (Poglavlje XXVII)[2]. Van analize ostaju međunarodni ugovori globalnog karaktera u nekim drugim oblastima koji mogu biti od značaja za oblast životne sredine, kao i regionalni međunarodni ugovori u oblasti životne sredine koji mogu biti (iz različitih razloga) relevantni za sprovođenje globalnih međunarodnih ugovora. Analiziraju se obaveze koje se odnose na izveštavanje o primeni međunarodnih ugovora. U nastavku rada se, na primeru Republike Srbije (RS), sagledava odnos strane ugovornice međunarodnih ugovora prema obavezama koje proističu iz međunarodnih ugovora. Izabrana su dva kriterijuma za procenu odnosa RS prema međunarodnim obavezama koje proističu iz međunarodnih ugovora i to: 1) pitanje ustavnog odnosa države prema međunarodnom pravu i primeni međunarodnih ugovora (kao prethodnom pitanju); i 2) pitanje obaveze strana ugovornica da izveštavaju nadležna tela pojedinih međunarodnih ugovora u vezi sa sprovođenjem međunarodnih ugovora. (Obaveza izveštavanja nadležnih tela pojedinih međunarodnih ugovora u vezi sa sprovođenjem međunarodnih ugovora verovatno se može smatrati jednom od manifestacija primene međunarodnih ugovora. Naravno, postojanje obaveze izveštavanja nije garancija sprovođenja međunarodnog ugovora, ili nije garancija njegovog potpunog i doslednog poštovanja, ali jeste početni indikator da država preduzima odgovarajuće mere).²

2. PRIMENA GLOBALNIH MEĐUNARODNO-PRAVNIH OBAVEZA NA NACIONALNOM NIVOU

Primena međunarodnih ugovora predstavlja izuzetno osetljivo pitanje naročito kada se radi o međunarodnim ugovorima koji u svom članstvu okupljaju ogroman broj strana ugovornica, zbog čega je pri formulisanju obaveza strana ugovornica trebalo voditi računa o brojnim i krajnje različitim interesima. Globalni međunarodni ugovori u principu pripadaju grupi međunarodnih ugovora složenog karaktera kao po svom predmetu regulisanja, tako i po broju strana ugovornica i različitosti njihovih interesa. Otuda je jasno da primena takvih međunarodnih ugovora zahteva razradu instrumenata koji će biti dovoljno fleksibilni da obuhvate ogroman broj strana ugovornica različitih pravnih, političkih, ekonomskih, itd. sistema i mogućnosti. Međutim, obaveza izveštavanja o primeni međunarodnih ugovora predstavlja neku vrstu opšte obaveze strana ugovornica i manifestaciju postojanja sistema prava i obaveza. U tom smislu se može konstatovati da svi analizirani međunarodni ugovori sadrže norme kojima se propisuje obaveza strana ugovornica u pogledu izveštavanja nadležnih organa (obično sekretarijata konvencija ili konferencije država članica posredstvom sekretarijata ili nekod pomoćnog tela) o primeni normi iz međunarodnog ugovora, kao i nadležnosti tela formiranih međunarodnim ugovorom u pogledu razmatranja i daljeg postupanja sa izveštajima koje dostave strane ugovornice. Tako npr. Bečka konvencija o zaštiti ozonskog omotača pripisuje da će strane ugovornice dostavljati Konferenciji strana ugovornica „informacije o merama koje usvoje prilikom sprovođenja ove konvencije i protokola“ (čl. 5), a u nadležnosti je Sekretarijata da podnosi izveštaje na osnovu ovako prikupljenih informacija (čl. 7). Obaveze strana ugovornica u vezi sa „prenosom informacija“ sadrži i Bazelska konvencija o kontroli prekograničnog kretanja opasnog otpada i njegovom odlaganju (čl. 13), a propisuje se i nadležnost Konferencije strana i Sekretarijata (čl. 15 i 16).

Okvirna konvencija UN o promeni klime detaljno propisuje obaveze strana ugovornica u pogledu dostavljanja informacija koje se odnose na sprovođenje Konvencije (čl. 12) i reguliše postupak rešavanja pitanja koja mogu biti sporna u vezi sa primenom Konvencije (čl. 13. i 14), kao i nadležnost Sekretarijata Konvencije u vezi sa izveštajima koje dostavljaju strane ugovornice (čl. 8). Kasnije su Kjoto protokolom i Pariskim sporazumom opšte obaveze u vezi sa izveštavanjem

² Celovitija slika o odnosu strana ugovornica prema obavezama iz međunarodnih ugovora podrazumeva detaljniju analizu u kojoj bi pitanje odnosa strana ugovornica prema pojedinim međunarodnim ugovorima trebalo da bude razmotreno u kontekstu drugih kriterijuma, tj. konkretnih obaveza koje su zajedničke za sve međunarodne ugovore i načina kako se države odnose prema njima.

konkretizovane u skladu sa specifičnim ciljevima ova dva međunarodna ugovora i koncepcijskim promenama u pristupu klimatskim promenama. Izveštaje o merama koje su preduzele za primenu odredbi Konvencije o biološkoj raznovrsnosti strane ugovornice su u obavezi da dostavljaju Konferenciji strana (čl. 26). To uključuje i izveštaje o delotvornosti mera koje se preduzimaju radi ispunjavanja ciljeva Konvencije, a Konferencija strana ugovornica i Sekretariat imaju propisane nadležnosti u vezi izveštajima koje dostavljaju strane ugovornice (čl. 23 i 24. Konvencije). I u slučaju Stokholmske konvencije o dugotranim organskim zagađujućim supstancama strane ugovornice su u obavezi da podnose izveštaje o merama koje preduzimaju radi sprovođenja Konvencije i efikasnosti tih mera (čl. 15). Izveštaji se (u zavisnosti od toga na šta se odnose) podnose Konferenciji strana ugovornica i/ili Sekretarijatu, a za nepoštovanje odredbi Konvencije predviđa se posebni mehanizam (čl. 17), kao i mehanizam rešavanja sporova u pogledu tumačenja i primene Konvencije (čl. 18). Strane ugovornice Roterdamske konvencije imaju obavezu da „preduzimaju neophodne mere za uspostavljanje i jačanje svoje nacionalne infrastrukture i institucija za efikasnu implementaciju.” (čl. 15). Propisane su i nadležnosti Konferencije strana ugovornica, Sekretarijata i drugih tela. Obaveza strana ugovornica da podnose izveštaje Konferenciji strana propisana je i odredbama Minimat konvencije o živi (čl. 21). To uključuje i izveštaj o „delotvornosti takvih mera i mogućim izazovima pri ispunjavanju odredaba ove Konvencije.” Propisana je i nadležnost Konferencije i Sekretarijata (čl. 23, 24), kao i način rešavanja sporova (čl. 25). Razmena informacija i podataka, kao obaveza strana ugovornica, propisana je i odredbama Konvencije o pravu neplovidbenih korišćenja međunarodnih vodotokova (čl. 9). Detaljnije su uređeni prava i obaveze strana u pogledu razmene drugih informacija (čl. 11), ali nije propisana posebna obaveza dostavljanja izveštaja o primeni ovog međunarodnog ugovora.

2.1. RS i primena međunarodnih ugovora

1) Za procenu odnosa RS prema obavezama iz međunarodnih ugovora polaznom osnovom se uzima pitanje članstva ove države u međunarodnim ugovorima [15], a nekoliko prethodnih pitanja se nameće. Prvo među njima je sistemsko pitanje odnosa države prema međunarodnom pravu, odnosno međunarodnim ugovorima. U tom smislu obično se ukazuje na relevantne odredbe Ustava, među kojima se dve čine posebno bitnim. Prva je odredba člana 16. kojom je propisano da su „opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava i potvrđeni međunarodni ugovori sastavni su deo pravnog poretka Republike Srbije i neposredno se primenjuju” (čl. 16. st. 2). Dakle, jasno je da se potvrđeni međunarodni ugovori „neposredno primenjuju“, ali ovakva formulacija otvara i neka pitanja. Jedno od njih je pitanje šta se tačno podrazumeva pod pojmom „neposredna primena“, budući da u međunarodnim ugovorima postoje opšte norme čija primena podrazumeva izvesnu operacionalizaciju i razradu kroz postojanje nekih drugih propisa ili donošenje novih propisa. U nekim slučajevima neki međunarodni ugovori eksplicitno propisuju obavezu države članice da preduzme odgovarajuće mere na nacionalnom planu ne precizirajući tačno koje mere, već se kao okvir za te mere upućuje na ciljeve međunarodnog ugovora koji treba da budu ostvareni, itd. Drugo pitanje na koje ovakva formulacija upućuje je pitanje procedure „potvrđivanja međunarodnih ugovora“ budući da međunarodni ugovor mora biti „potvrđen“, što zaslužuje posebnu i detaljniju analizu. Posebno pitanje u vezi sa odnosom RS prema međunarodnim ugovorima predstavlja pitanje mesta međunarodnih ugovora u pravnom sistemu. Već spominjani član 16. Ustava nudi odgovor i na ovo pitanje kroz formulaciju da „potvrđeni međunarodni ugovori moraju biti u skladu s Ustavom.“ Na sličan način se ustav određuje spram međunarodnih ugovora kada proklamuje da su „potvrđeni međunarodni ugovori i opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava deo pravnog poretka Republike Srbije“, a u delu koja se odnosi na „hijerarhiju domaćih i međunarodnih opštih pravnih akata” propisuje da „potvrđeni međunarodni ugovori ne smeju biti u suprotnosti sa Ustavom.“ (čl. 194. st. 1 i 4). Istovremeno, propisano je da zakoni i drugi opšti akti ne smeju biti u suprotnosti sa potvrđenim međunarodnim ugovorima i opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava (st. 5).

2) Učešće RS u aktivnostima koje se odnose na izveštavanje o sprovođenju Bečke konvencije o zaštiti ozonskog omotača, odnosno Montrealskog protokola o supstancama koje oštećuju ozonski omotač, može se pratiti kroz odgovarajuće podatke koji se nude u okviru sekretarijata [3]. Svoj prvi izveštaja po osnovu obaveza iz Pariskog sporazuma o klimi (2015) RS je dostavila 25. jula 2017. godine [4], a izveštaj o sprovođenju UN Konvencije o borbi protiv dezertifikacije u zemljama sa teškom sušom i/ili dezertifikacijom, posebno u Africi (1994) podnela 2018. godine [5]. Poslednji izveštaj o primeni Bazelske konvencije o kontroli prekograničnog kretanja opasnih otpada i njihovom odlaganju (za 2019. godinu) Srbija je podnela 2021. godine [6]. Peti Nacionalni izveštaj o sprovođenju Konvencije o biološkoj raznovrsnosti Srbija je podnela 2014. godine [7]. Izveštaj o sprovođenju Stokholmske konvencije RS je podnela 2018. godine [8], a obaveze u vezi sa dostavljanjem podataka koji se tiču zahteva iz Roterdamske konvencije RS je sprovela dostavljanjem tri izveštaja od 2016. do 2018. godine [9].³

3. ZAKLJUČAK

Postojeći sistem međunarodno-pravne zaštite životne sredine na globalnom nivou čine međunarodni ugovori kojima se reguliše nekoliko ključnih pitanja oko kojih je postignuta saglasnost ogromne većine država. Nekoliko takvih pitanja je prepoznato kao globalni problem i zaključeni su odgovarajući međunarodni ugovori. Oni sadrže različite mehanizme kojima se obezbeđuje njihovo sprovođenje. Naravno, sprovođenje međunarodnih ugovora zavisi i od opšteg odnosa pravnih sistema država strana ugovornica prema međunarodnom pravu (međunarodnim ugovorima). Analiza na primeru RS pokazuje da globalni međunarodni ugovori nisu prepoznati kao posebna kategorija međunarodnih ugovora (bez obzira na svoje specifičnosti), da je opšti odnos prema međunarodnim ugovorima regulisan odredbama Ustava na način da je predviđena mogućnost neposredne primene međunarodnih ugovora koji su potvrđeni. Mesto ugovora u pravnom sistemu određeno tako da su obaveze koje proističu iz njih iznad obaveza iz zakona, ali ispod ustavnih normi. Analiza pokazuje da RS ispunjava svoje obaveze u delu koji se odnosi na izveštavanje o sprovođenju pojedinih globalnih međunarodnih ugovora, uz napomenu da sadržaj izveštaja i kvalitet primene međunarodnih ugovora zaslužuju znatno detaljniju analizu.

LITERATURA

- [1] Boomgaard, P., & Hart, M: Globalization, Environmental Change, and Social History: An Introduction. *International Review of Social History*, Vol. 55(S18), 2010, pp. 1-26. ISSN: 1469-512X (Online).
- [2] Dostupno na: <https://redirect.is/2p7ask4> (Pristup: 01.09.2021.)
- [3] Dostupno na: <https://ozone.unep.org/countries/profile/srb> (Pristup: 12.10.2021.)
- [4] Dostupno na: <https://redirect.is/edxbb54> (Pristup: 12.10.2021.)
- [5] Dostupno na: <https://prais.unccd.int/node/197> (Pristup: 19.09.2021.)
- [6] Dostupno na: <https://redirect.is/jpzgixm> (Pristup: 19.09.2021.)
- [7] Dostupno na: <https://www.cbd.int/reports/search/> (Pristup: 19.09.2021.)
- [8] Dostupno na: <https://redirect.is/jzc7n0e> (Pristup: 20.09.2021.)
- [9] Dostupno na: <https://redirect.is/4ud1yfh> (Pristup: 21.09.2021.)
- [10] Lopez-Claros, A., Dahl, A., & Groff, M. Responding to Global Environmental Crises. In *Global Governance and the Emergence of Global Institutions for the 21st Century*, Cambridge University Press, ISBN: 9781108569293, Cambridge, 2020, pp. 360-378.
- [11] Okereke, C. Moral Foundations for Global Environmental and Climate Justice, *Royal Institute of Philosophy Supplement*, Vol. 69, 2011, pp. 117-135, ISSN: 1755-3555 (Online).
- [12] Seelarbokus, S.B. „Assessing the Effectiveness of International Environmental Agreements (IEAs): Demystifying the Issue of Data Unavailability“, SAGE Open January-March 2014, pp. 1–18.
- [13] Shaw, N.M. *International Law*, Cambridge University Press, ISBN 978-1-107-04086-1, Cambridge, 2014. DOI: 10.1177/2158244014521820.

³ RS nije članica Konvencije o pravu neplovidbenih korišćenja međunarodnih vodotokova (1997), za razliku ugovora regionalnog karaktera gde je članica svih od značaja za RS. Takođe, RS nije članica ni Minimata konvencije o živi (2013).

- [14] Thai, V.K., Rahm, D., Coggburn J.D. (Eds). *Handbook on Globalisation and Environment*, Series: Public Administration and Public Policy Boca Raton: Routledge, Vol. 130 (2007) ISBN 13: 978-1-57444-553-4.
- [15] Todić, D. Status Republike Srbije u savremenim međunarodnim ugovorima u oblasti životne sredine i ustavi (1974-2006), *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*, Vol. 57 (2018), pp.1-16, ISSN: 0350-8501.
- [16] Todić, D. *Ujedinjene nacije, međunarodni ugovori i životna sredina*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, ISBN 978-86-7067-253-6, Beograd, 2018.
- [17] Yang, T. The Emerging Practice of Global Environmental Law, *Transnational Environmental Law*, Vol. 1(1), 2012, pp. 53-65. ISSN: 2047-1033 (Online).