

Originalni naučni rad

Primljen 09.05.2017.

Odobren 03.10.2017.

DOPRINOS UN RAZVOJU MEĐUNARODNIH UGOVORA, SA OSVRTOM NA MEĐUNARODNE UGOVORE U OBLASTI ŽIVOTNE SREDINE**

Značaj Ujedinjenih nacija (UN) za razvoj međunarodnih ugovora razmatra se u kontekstu savremenih globalizacijskih procesa i jačanja aktivnosti na rešavanju pojedinih problema u oblasti životne sredine globalnog karaktera. U prvom delu rada se ukazuje na ciljeve UN, uključujući i nadležnost u oblasti kodifikacije i progresivnog razvoja međunarodnog prava. Drugi deo rada je posvećen razmatranju pitanja istorijskog razvoja aktivnosti UN u oblasti životne sredine. U tom smislu posebno se ukazuje na grupu međunarodnih multilateralnih ugovora u oblasti životne sredine u čijem su razvoju i primeni naročito značaj imali UN ili pojedina tela iz sistema UN. Posebno se skreće pažnja na aktivnosti Programa UN za životnu sredinu i Komisije UN za međunarodno pravo. U radu se zagovara teza da je doprinos UN i organizacija iz sistema UN presudan za rešavanje nekih problema životne sredine globalnog karaktera, čime se ne negira pitanje potrebe preispitivanja efikasnosti postojećeg sistema međunarodnih ugovora.

Ključne reči: međunarodni ugovori, životna sredina, UN, UNEP, Komisija UN za međunarodno pravo, globalni problemi životne sredine

* Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd; d.todic@diplomacy.bg.ac.rs

** Rad je realizovan u okviru naučnog projekta: „Srbija u savremenim međunarodnim odnosima: Strateški pravci razvoja i učvršćivanja položaja Srbije u međunarodnim integrativnim procesima – spoljnopolitički, međunarodni ekonomski, pravni i bezbednosni aspekti”, Ministarstva prosvete i nauke Vlade Republike Srbije (broj 179029), za period 2011–2016. godine.

1. Uvod

Opšti okvir rasprave o ulozi UN u razvoju međunarodnih ugovornih režima u oblasti životne sredine određen je pravilima organizacije koja se odnose na njenu nadležnost u oblasti kodifikacije i progresivnog razvoja međunarodnih ugovora, s jedne strane, odnosno pravilima o nadležnosti organizacije u oblasti životne sredine, s druge strane. U najširem smislu ulogu UN u vezi sa međunarodnim ugovorima trebalo bi tumačiti u kontekstu opštih ciljeva organizacije koji su propisani u članu 1. Povelje i obuhvataju sledeće: 1. održanje međunarodnog mira i bezbednosti;¹ 2. razvijanje među nacijama prijateljskih odnosa zasnovanih na poštovanju načela ravnopravnosti i samoopredeljenja naroda i preduzimanje drugih odgovarajućih mera radi učvršćenja opšteg mira; 3. postizanje međunarodne saradnje rešavanjem međunarodnih problema ekonomske, socijalne, kulturne ili humanitarne prirode, i unapređivanje i podsticanje poštovanja prava čoveka i osnovnih sloboda za sve bez obzira na rasu, pol, jezik ili veru; i 4. da postanu središte za usklađivanje akcija preduzetih radi postizanja ovih zajedničkih ciljeva.² Osim toga, u široj raspravi bi trebalo uvažavati i veći broj različitih drugih činilaca. Vannormativni deo rasprave o aktivnostima UN u vezi sa međunarodno-pravnim regulisanjem pojedinih pitanja u oblasti životne sredine, trebalo bi locirati u kontekst okolnosti koje su uslovile aktualizaciju pojedinih pitanja u oblasti životne sredine u poslednjih nekoliko decenija XX veka. Globalizacijski aspekti rasprave o savremenim problemima u oblasti životne sredine utiču na jačanje uloge globalne organizacije i snažnije prepoznavanje globalnih problema u oblasti životne sredine, kao predmeta interesovanja.

2. UN i međunarodni ugovori

U Povelji UN se na nekoliko mesta eksplicitno upućuje na međunarodne ugovore i međunarodno pravo, iako bi smisao ovakvih odredbi trebalo tumačiti u kontekstu celine ciljeva ove organizacije. Tako je predviđeno da je osnivanje UN imalo za cilj, ne samo da se „spasu buduća pokoljenja užasa rada...“ i „potvrđi vera u osnovna prava čoveka, u dostojanstvo i vrednost ljudske ličnosti i ravnopravnost ljudi i žena i nacija velikih i malih“, već i da se „obezbede uslovi pod kojima će moći da se očuvaju pravda i poštovanje obaveza koje proističu iz ugovora i drugih izvora međunarodnog prava“. (Preambula Povelje UN). Objašnjavajući ciljeve

¹ I u tu svrhu: preduzimanje efikasnih kolektivnih mera radi sprečavanja i otklanjanja pretnji miru i suzbijanje akata agresije ili drugih povreda mira, kao i postizanje mirnim sredstvima, a u skladu s načelima pravde i međunarodnog prava, sređivanja ili rešavanja međunarodnih sporova ili situacija koji bi mogli dovesti do povrede mira

² Povelja Ujedinjenih nacija, Međ. ug. FNRJ 5/1945, Informacioni centar UN u Beogradu, 1984. Preuzeto sa sajta Pravnog fakulteta, Univerziteta u Beogradu. www.ius.bg.ac.rs/prof/Materijali/krsiva/povelja_un.pdf (16.11.2016).

i načela koji se odnose na održanje međunarodnog mira i bezbednosti, „načela pravde i međunarodnog prava“ se navode kao kriterijum kojeg treba da se pridržavaju u preduzimanju mera „radi sprečavanja i otklanjanja pretnji miru i suzbijanja akata agresije ili drugih povreda mira“, kao i „sređivanje ili rešavanje međunarodnih sporova ili situacija koje bi mogle dovesti do povrede mire“ (čl. 1).³

Pored prethodnih opštih napomena, za procenu aktivnosti UN na planu međunarodno-pravnog regulisanja pojedinih (globalnih) problema u oblasti životne sredine trebalo bi, najpre, imati u vidu i dinamiku ukupnog razvoja međunarodnih ugovora u oblasti životne sredine. Ovo zbog činjenice da međunarodno-pravni režimi ustanovljeni u okviru UN, ili na različite načine povezani sa ovom organizacijom, predstavljaju tek jedan deo ukupnih aktivnosti koje su na međunarodnom planu preduzete i/ili se sprovode radi rešavanja pojedinih zajedničkih problema u oblasti životne sredine. A istorija razvoja međunarodnih ugovora u oblasti životne sredine (u savremenom smislu te reči) vezuje se za kraj XIX i početke XX veka.⁴ Naravno, kada se raspravlja o ciljevima UN moraju se imati u vidu i okolnosti u kojima je stvarana organizacija i pisana Povelja.⁵ Objašnjavajući „uslove u kojima je nastala Povelja UN: dogovor pobednika u Drugom svetskom ratu“, Račić, istovremeno, daje naznake i o odnosu UN prema međunarodnom pravu. Autor konstatuje da su „prostori pregovaranja u okviru Organizacije... gotovo neograničeni, ali prava na donošenje *pravno obavezujućih odluka* (izuzev interno organizacionih) nema.“ (aut. pod).⁶ Dakle, Ujedinjene nacije „ne stvaraju međunarodno pravo, već pružaju stručnu i tehničku pomoć (Komisija za međunarodno pravo, pre svega) kako bi državama pomogle da ga, na način poznat od davnina, stvaraju.“⁷

Schachter polazi od stava da niti su UN niti neka od njihovih specijalizovanih agencija zamišljeni kao nekakva „legislativna tela.“ Povelja i drugi dokumenti jasno sugerišu da se propisani ciljevi imaju ostvarivati uglavnom kroz preporuke

³ Za šire videti: Milisavljević, B. (2016): „Uspostavljanje načela mirnog rešavanja sporova i zabrane pretnje i upotrebe sile u međunarodnom pravu“, *Pravni život*, 12, 91-102.

⁴ Za šire videti. Todić, D. (2008): *Savremena politika i pravo životne sredine*, Megatrend univerzitet, Beograd.

⁵ Schrijver, J.N. (2006): „The Future of the Charter of the United Nations“, *Max Planck Yearbook of United Nations Law Online*, 10(1), 3. i dalje.

⁶ Račić, O. (2010): *Ujedinjene nacije: između moći i prava*, Službeni glasnik, Beograd, 30.

⁷ Račić, *Ibid*, 191. Istovremeno, autor ukazuje i na neka otvorena pitanja u vezi sa ovakvom ulogom UN. Paradoksom naziva činjenicu da međunarodno pravo stvaraju (formalno) suverene države, ali ga kada je u pitanju međunarodni mir i bezbednost, primenjuje Savet bezbednosti, koji je organizovan tako da ne odražava načelo suverene jednakosti država, već o tome odlučuje moć. Posebnim problemom autor smatra i pitanje odnosa između pojedinih izvora prava (međunarodnih ugovora, s jedne strane, i običajnog prava i opštih pravnih načela koja priznaju prosveteni narodi, s druge strane), tj. postavlja pitanje „mogu li načela i pravila međunarodnog običajnog prava menjati ona u pisanim međunarodnopravnim instrumentima.“ *Ibid*, 192.

čiji je cilj koordinacija aktivnosti država članica. Ovlašćenja da se nameću obavezna pravila su ograničena, (sa nekim izuzecima) na unutrašnju upravu organizacije. Ipak, u prvi mah se nije shvatilo da politička tela UN, iako nemaju legislativna ovlašćenja, mogu delovati u ovom pravcu kroz usvajanje ugovora i „pravnih deklaracija.“ Preporuke ne moraju ostati samo zahtevi ili želje, ako tako žele države članice.⁸ Autor navodi da je najočigledniji instrument stvaranja prava u sistemu UN multilateralni ugovor. Stotine ovakvih ugovora je zaključeno, oni su bili inicirani, podsticani i usvajani od strane organa UN, ili međunarodnih konferencija pod pokroviteljstvom različitih tela UN. Neka od njih se bave problemima koji imaju naizgled komplikovan tehnički karakter, dok se neka od njih bave problemima od značaja za svakodnevni život (hrana, zdravlje, ljudska prava, saobraćaj, itd), uključujući tu i pitanja koja se odnose na životnu sredinu. Sva pitanja o kojima se raspravlja, čak i ona koja su čisto tehnička, su proizvod političkih procesa u šta su, često, uključeni i suprotstavljeni interesi i stavovi različitih država. Razvoj ovih pitanja u sistemu UN pokazuje i elemente „demokratizacije“ procesa stvaranja prava, koji se razlikuje od tradicionalnog procesa stvaranja ugovora između nekoliko država. Sve države članice, u skladu sa „suverenom jednakosti“, imaju pravo da učestvuju u pregovorima i procesu usvajanja, a odluke se donose jednostavnom ili dvotrećinskom većinom glasova.⁹

Ipak, treba ukazati na to da za razvoj međunarodnog prava poseban značaj imaju odredbe Povelje UN iz člana 13(1)(a) kojima je predviđeno da Generalna skupština pokreće proučavanja i daje preporuke u cilju „unapređivanja međunarodne saradnje na političkom polju i podsticanja progresivnog razvoja međunarodnog prava i njegove kodifikacije.“¹⁰ Dakle, progresivni razvoj međunarodnog prava i njegova kodifikacija su definisani u kontekstu ovlašćenja koja su data Generalnoj skupštini (kao glavnom organu UN) da „pokreće proučavanja i daje preporuke“ čiji je cilj, između ostalog, i „unapređenje međunarodne saradnje na političkom polju“ (čl. 13).

Kada se govori o odnosu između Povelje UN i međunarodnih ugovora, trebalo bi imati u vidu da je primat Povelje UN u odnosu na „neke druge međunarodne sporazume definisan članom 103. Povelje. Zapisano je da „u slučaju sukoba između obaveza članova Ujedinjenih nacija po ovoj Povelji i njihovih obaveza po nekom drugom međunarodnom sporazumu, prevagu će imati njihove obaveze po ovoj Povelji.“¹¹

⁸ Schachter, O. (1994): „United Nations Law“, *American Journal of International Law*, 88(1), 1.

⁹ *Ibid*, 2.

¹⁰ Kasnije je osnovana Komisija UN za međunarodno pravo sa zadatkom da radi na unapređenju i progresivnom razvoju međunarodnog prava i njenoj kodifikaciji. Na ovo se kasnije nešto više ukazuje. Za šire videti: Higgins R. (2016): „The United Nations at 70 Years: The Impact Upon International Law“, *International and Comparative Law Quarterly*, 65(1), 1-19.

¹¹ Kada se govori o sukobu između ugovora trebalo bi imati u vidu i član 30. Bečke konvencije o ugovornom pravu, kao i običajno međunarodno pravo uključujući i razvoj novih pravila

Uloga UN u vezi sa međunarodnim ugovorima odnosi se i na njihovu registraciju koja je, prema odredbama člana 102 Povelje, obavezna za članove UN. Ova obaveza se odnosi na "svaki ugovor i svaki međunarodni sporazum" u kojem je jedna od strana ugovornica neka od članica UN.¹² Takav ugovor i međunarodni sporazum treba da bude registrovan i objavljen "što je moguće pre" u Sekretarijatu ove organizacije. Ukoliko ugovor ili sporazum nije registrovan ni jedna strana takvog ugovora ili sporazuma se ne može pozivati na taj ugovor ili sporazum "ni pred jednim organom Ujedinjenih nacija."

3. UN i životna sredina

Kao što je poznato, UN su stvorene sa primarnim zadacima koji su bili u skladu sa okolnostima u kojem je organizacija stvarana tokom i nakon II svetskog rata, a kasniji razvoj političke i ekonomske situacije u svetu je uticao na proširivanje područja delovanja. Organizacija je vremenom postepeno uključivala u svoj okvir aktivnosti širi krug konkretnih pitanja, uključujući i pitanja koja se odnose na životnu sredinu. Na taj način su i međunarodno pravni aspekti različitih pitanja dobijali svoju specifičnu formu u odgovarajućim dokumentima Organizacije: ugovorima, rezolucijama, deklaracijama, itd. Većina multilateralnih ugovora koji su zaključeni u poslednjih više od pola veka može se na različite načine povezati sa UN. Razvoj naučnih saznanja o uzrocima i posledicama problema u oblasti životne sredine uticao je i na promene u orijentaciji UN u pravcu uključivanja pojedinih pitanja iz oblasti životne sredine u svoj domen delovanja. Tako su se pojedini problemi u oblasti životne sredine počeli pojavljivati na dnevnom redu UN još od pedesetih godina XX veka, ali se glavne aktivnosti vezuju za događaje koji se odvijaju u okviru priprema Stokholmske konferencije o čovekoj sredini (1972) i

prava životne sredine. Na ovo upućuje i sudska praksa (slučajevi *Gabčikovo – Nagymaros*, i *Shrimp Turtle*). Na ovom mestu Birnie i Boyle ukazuju i na to da pravila međunarodnog prava životne sredine nemaju nikakav poseban prioritet, osim ako bi se radilo o *jus cogens* normama. Pozivajući se na to da je u slučaju *Gabčikovo – Nagymaros* (para 97) Sud implicitno prihvatio argumente Slovačke da ni jedna od normi prava životne sredina na koje se oslanja Mađarska nema *jus cogens* karakter, autori zaključuju da u oblasti prava životne sredine ove norme još uvek nisu „na ubedljiv način identifikovane“. Birnie, P.W., Boyle, A.E. (2002): *International Law and Environment*, Oxford University Press, 81.

^{Na} složenost i kontroverznost sadržaja člana 103. Povelje ukazuje se i kod: Kitharidis, S. (2016): „The Power of Article 103 of the UN Charter on Treaty Obligations“, *Journal of International Peacekeeping*, 20(1-2), 111-131.

¹² Generalni sekretar UN je depozitar preko 550 multilateralnih ugovora (2012. godina) i svoju funkciju je temeljio na članu 98. Povelje UN, zatim odredbama ugovora kao takvih, Rezoluciji Generalne skupštine UN 24(1) od 12. Februara 1946. godine, kao i Rezoluciji Lige naroda od 18. Aprila 1946. godine. United Nations (2012): *Treaty Handbook*, United Nations, the Treaty Section of the Office of Legal Affairs. <https://treaties.un.org/doc/source/publications/THB/English.pdf> (19.1.2017), 3.

nakon nje.¹³ Prema V. Vukasoviću, UN su počele „u većoj meri (da) se uključuju u akciju za zaštitu i unapređenje čovekove sredine tek krajem šezdesetih godina.“¹⁴ Ovo se uklapa i u stav Birnie i Boyle da je UNESCO konferencija eksperata za racionalnu upotrebu i očuvanje resursa biosfere (1968) prvi događaj u okviru UN na kojem su istaknuta različita „ekološka pitanja i priznat čovekov odnos sa prirodom na međunarodnom nivou.“¹⁵ Odluka Generalne skupštine UN iz 1968. godine da se organizuje globalna konferencije (1972),¹⁶ uzima se kao pokazatelj rastuće zabrinutosti u međunarodnoj zajednici za probleme u oblasti životne sredine.¹⁷ Međutim, ukupni rezultati su u senci rasprava o efikasnosti postojećeg sistema međunarodnih ugovora u oblasti životne sredine i pitanja pravaca reformi na ugovorima zasnovanog sistema upravljanja u oblasti životne sredine.

Iako Povelja UN ne spominje na eksplicitan način životnu sredinu, aktivnosti ove organizacije u vezi sa životnom sredinom utemeljene su odredbama koje se odnose na neka druga srodna pitanja. Takvim se, pre svega, mogu smatrati čitav spektar ekonomskih pitanja i zadaci Ekonomskog i socijalnog saveta, kao jednog od glavnih organa ove organizacije. Lang ukazuje na vezu između principa UN i principa međunarodnog prava životne sredine.¹⁸ Bruch, *et. al.* polazeći od činjenice da su pitanja koja se odnose na mir i bezbednost oduvek bila oblast delovanja Saveta bezbednosti, a pitanja koja se odnose na životnu sredinu i razvoj su pripadala oblasti delovanja drugih tela UN, pre svega Generalne skupštine, naglašavaju da je izgradnja mira ovu razliku učinila nejasnom. Autori naglašavaju značaj upravljanja životnom sredinom i prirodnim resursima u procesu izgradnje mira u fazi nakon konflikta i ističu da ova pitanja čine osnovni element mira, stabilnosti i bezbednosti.¹⁹

U svetu čiju osnovnu karakteristiku predstavlja, između ostalog, proces globalizacije uz istovremeno postojanje suverenih (ili „suverenih“) država sa svojim pravima i obavezama, uloga UN²⁰ i upravljanje u oblasti životne sredine poprima

¹³ Schrijver, N.J. (2006): „Future of the Charter of the United Nations“, *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, Vol. 10, 18.

¹⁴ Vukasović, V. (1985): *Zaštita čovekove sredine i UN*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 7.

¹⁵ Birnie, P.W., Boyle, A.E. (2002): *International Law and Environment*, Oxford University Press, 37.

¹⁶ General Assembly Resolution 2398 (XXIII), December 3, 1968.

¹⁷ Kay, D.A. (1972): „Skolnikoff, E.B. International Institutions and the Environmental Crisis: A Look Ahead“, *International Organization*, 26(2), 469.

¹⁸ Lang, W. (1999): „UN-Principles and International Environmental Law Winfried Lang“, *Max Planck Yearbook of United Nations Law Online*, 3(1), 157–172.

¹⁹ Bruch, C., Boulicault, M., Talati S., Jensen, D. (2012): „International Law, Natural Resources and Post-conflict Peacebuilding: From Rio to Rio+20 and Beyond“, *Review of European Community & International Environmental Law*, 21(1), 45.

²⁰ Šahović, osvrćući se na delovanje država uz pozivanje na „suverenu jednakost“, ukazuje na to da međunarodne organizacije, osobito UN predstavljaju „korektiv, ali samo u meri

elemente posebnog izazova. Osnovna očekivanja su usmerena ka pokušaju da se obezbedi usklađivanje globalnih karakteristika problema i regionalnih i lokalnih specifičnosti, opštih i posebnih interesa različitih subjekata, dugročnih i kratkoročnih ciljeva, itd. Dostignuti nivo civilizacijskog napretka i naučno-tehnološkog razvoja ostavio je snažan uticaj na razumevanje uzroka i posledica pojedinih problema u životnoj sredini, redefinisanje uloge subjekata koji učestvuju u aktivnostima u ovoj oblasti, tehnike i forme pravnog regulisanja pojedinih pitanja, itd. Bez obzira što se uloga globalne organizacije, kakva je UN, sve pažljivije sagledava i podvrgava oštrim kriterijumima procene efikasnosti delovanja, za razvoj međunarodnog prava životne sredine UN imaju ulogu centralnog subjekta. Iako se u javnosti uloga UN ponekad poistovećuje sa aktivnostima Programa UN za životnu sredinu (UNEP), u detaljnijem razmatranju uloge UN ne bi se smeo zapostaviti ni period pre nastanka UNEP-a, a proširivanje analize podrazumeva i sagledavanje doprinosa svih pojedinačnih organa UN, kao i organizacija iz sistema UN.²¹ Od svojih početaka do danas, ova organizacija je inicirala i/ili učestvovala u izradi preko 500 međunarodnih multilateralnih ugovora u različitim oblastima uključujući i oblast životne sredine.²² Preplitanje univerzalnih i regionalnih dimenzija problema u oblasti životne sredine, i načina regulisanja odnosa između različitih subjekata povodom toga, mogu se pratiti kroz evoluciju međunarodnih ugovora, načine tumačenja pojedinih opštih principa međunarodnog prava životne sredine, uticaj koji rešenja iz međunarodnog prava imaju na nacionalne pravne sisteme, itd.

S obzirom na svoj univerzalni karakter, aktivnosti UN u vezi sa međunarodno-pravnim regulisanjem zaštite životne sredine uglavnom se vezuju za međunarodne ugovore globalnog karaktera. Globalni ugovori koji imaju za cilj zaštitu atmosfere, borbu protiv klimatskih promena, očuvanje biodiverziteta, sprečavanje širenja pustinja i upravljanje vodnim resursima se najčešće uzimaju kao centralni deo u akademskim raspravama koje su posvećene međunarodnoj politici u oblasti životne sredine. Ipak, ne smeju se gubiti iz vida ni brojni drugi međunarodni ugovori globalnog karaktera, isto kao ni međunarodni ugovori regionalnog karaktera koji regulišu pitanja koja su direktno povezana sa onima što su predmet regulisanja globalnih ugovora.²³ Globalni međunarodni ugovori, kojima UNEP obavlja funkcije sekretarijata, obuhvataju sledeće međunarodne ugovore: Konvenciju o biodiverzitetu, Konvenciju o međunarodnoj trgovini div-

koju dopuštaju nužnost očuvanja ravnopravnih odnosa između država i stepen svesti o postojanju određenih zajedničkih interesa koji treba da se štite preuzimanjem određenih međunarodnih obaveza.“ Šahović, M. (Red). (1969): *Kodifikacija principa miroљjubive i aktivne koegzistencije*, zbirka radova, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 20.

²¹ Za šire videti: Vukasović, V., *op. cit.*

²² United Nations (2014): *Basic facts about United Nations*, New York, 2014, 223.

²³ Balsiger J., Prys M. (2016): „Regional agreements in international environmental politics”, *Int Environ Agreements*, 16, 239–260.

ljim vrstama faune i flore, Konvenciju o očuvanju migratornih vrsta divljih životinja, Bazelsku konvenciju o kontroli prekograničnog kretanja opasnih otpada i njihovom odlaganju, Stokholmsku konvenciju o trajnim organskim zagađujućim materijama, Roterdamsku konvenciju o postupku davanja saglasnosti na osnovu prethodnog obaveštenja za određene opasne hemikalije i pesticide u međunarodnoj trgovini i Bečku konvenciju o zaštiti ozonskog omotača sa Montrealskim protokolom o supstancama koje oštećuju ozonski omotač.²⁴

Međunarodni multilateralni ugovori koji su deponovani kod Generalnog sekretara razvrstani su u 29 poglavlja. Međunarodni ugovori u oblasti životne sredine svrstani su u 27. Poglavlje. Međutim, pored međunarodnih ugovora koji se nalaze u ovom poglavlju, za oblast životne sredine određen značaj mogu imati i međunarodni ugovori iz nekih drugih poglavlja (neki na opštiji, a neki na konkretniji način) kao što su: Poglavlje 1. – Povelja UN i Statut Međunarodnog suda pravde; Poglavlje 2. – Miroljubivo rešavanje međunarodnih sporova; Poglavlje 4. – Ljudska prava; Poglavlje 5. – Izbeglice i lica bez državljanstva; Poglavlje 9. – Zdravlje; Poglavlje 10. – Međunarodna trgovina i razvoj; Poglavlje 11. – Transport; Poglavlje 12. – Plovidba; Poglavlje 14. – Obrazovanje i kulturna pitanja; Poglavlje 16. – Položaj žena; Poglavlje 21. – Pravo mora; Poglavlje 22. – Trgovinska arbitraža; Poglavlje 23. – Pravo ugovora; Poglavlje 24. – Svemir; Poglavlje 26. – Razoružanje, itd.

4. Uloga pojedinih organa i drugih tela UN

Institucionalni aspekti rasprave o ulozi UN u međunarodno-pravnom regulisanju pojedinih pitanja u oblasti životne sredine najčešće se vezuju za raspravu o efikasnosti Programa UN za životnu sredinu (UNEP) i potrebama reforme sistema u ovoj oblasti. Uloga glavnih organa UN u literaturi se uglavnom marginalizuje, iako bi u detaljnijoj analizi ovo pitanje moglo da se analizira. U takvoj analizi posebno mesto bi trebalo posvetiti ulozi Međunarodnog suda pravde, kao glavnog sudskog organa UN (čl. 92), koji postupa u skladu sa Statutom. Takođe, ne bi se smele gubiti iz vida ni regionalne dimenzije aktivnosti UN, a posebno one aktivnosti koje se sprovode u okviru Ekonomske komisije UN za Evropu.

a) Generalna skupština UN je na XXII (1972) zasedanju usvojila sve preporuke Stokholmske konferencije,²⁵ pri čemu je od naročitog značaja prihvatanje Rezolucije (2997-XXVII) o osnivanju Programa UN za životnu sredinu (United Nations Environment Programme - UNEP). Njemu je poverena uloga centralnog koordinatora celokupne međunarodne saradnje u oblasti zaštite i unapređenja životne sredine, koja se obavlja preko Ujedinjenih nacija i njihovih spe-

²⁴ Videti: <http://www.unep.org/delc/MEAImplementationSupport/tabid/54401/Default.aspx> (16.1.2017).

²⁵ Rezolucije 2994, 2995, 2997;

cijalizovanih agencija i drugih ustanova. Procenjuje se da je aktivnost UNEP-a relativno dobro dokumentovana.²⁶ Mee, ukazujući na njihov doprinos i konstatujući, na primerima UNEP-ovih regionalnih ugovora u oblasti zaštite mora i CBD, postojanje fragmentacije institucija, zagovara potrebu njihovog tehničkog jačanja. Istovremeno, autor sugeriše mogućnost spajanja dva programa u „jedinствену структуру.“²⁷

U okviru UNEP je razrađen i poseban Program za razvoj međunarodnog prava životne sredine poznat kao „Montevideo I” usvojen 1982. godine i „Montevideo II” usvojen deset godina kasnije. Ovim drugim programom nastavljena je ranije započeta aktivnost UNEP-a u ovoj oblasti prilagođena novim zahtevima iz Agende 21. Program obuhvata 18 programskih područja čime su obuhvaćena sva značajnija pitanja iz domena životne sredine: zaštita ozonskog omotača, prekogranično zagađivanje vazduha, očuvanje šuma, opasan otpad, trgovina opasnim hemikalijama, zagađivanje mora, integralno upravljanje resursima, itd.

UNEP, kako je već konstatovano, je do sada odigrao značajnu ulogu u procesu usvajanja preko 40 multilateralnih međunarodnih ugovora, kako na globalnom, tako i na regionalnom nivou, kao i na planu pripremanja i usvajanja velikog broja različitih uputstava o razvoju onoga što se obično označava kao „soft law”, ili je povezano sa njim. Pored toga, UNEP trenutno obavlja funkcije sekretarijata²⁸, ili aktivno podržava aktivnosti sekretarijata za izvestan broj međunarodnih konvencija i učestvuje u njihovom radu. Jedan broj konvencija je direktno usvojen pod poroviteljstvom UNEP-a.²⁹

²⁶ Za šire o UNEP videti: Vukasović, V. *op. cit.* Petsonk, C.A. (1990): „Role of the United Nations Environment Programme (UNEP) in the Development of International Environmental Law”, *American University Journal of International Law and Policy*, 5(2), 351-392; Heimer, M. (1998): „The UN Environment Programme: Thinking Globally, Retreating Locally”, *Yale Human Rights & Development Law Journal*, 1, 129-136; Engfeldt, L.G. (2002): „Adequate, Stable and Predictable Funding of UNEP”, *Environmental Policy and Law*, 32(1), 18-20; Hierlmeier, J. (2002): „UNEP: Retrospect and Prospect – Options for Reforming the Global Environmental Governance Regime”, *Georgetown International Environmental Law Review*, 14(4), 767-806; Desai, B.H. (2006): „UNEP: A Global Environmental Authority”, *Environmental Policy and Law*, 36(3-4), 137-157; Ivanova, M. (2007): „Designing the United Nations Environment Programme: a story of compromise and confrontation”, *International Environmental Agreements*, 7(3), 337-361.

²⁷ Mee, L.D. (2005): „The Role of UNEP and UNDP in Multilateral Environmental Agreements”, *Int Environ Agreements*, 5, 227-263.

²⁸ U vezi sa funkcijom sekretarijata valja reći da se UNEP-ova aktivnost ne završava samo na tome. Ona, u skladu sa odlukom Upravnog saveta UNEP-a br.17/25 od 21.5.1993. godine obuhvata i pokušaj koordinacije rada sekretarijata drugih konvencija u oblasti životne sredine. U tom smislu je, počevši od marata 1994. godine, održano nekoliko sastanaka.

²⁹ To su: Bazelska konvencije, Konvencija o biodiverzitetu, CITES konvencija, Bečka konvencija o zaštiti ozonskog omotača, Regionalne konvencije o pravu mora: Barcelonska konvencija i protokoli koji su zaključeni uz nju; Konvencija o zaštiti i razvoju morske životne sredine šireg Karibskog regiona, Konvencija o saradnji u zaštiti i razvoju mora i obalne životne sredine Zapadno i Centralno Afričkog regiona ; Konvencija o zaštiti

Formiranje Skupštine UN za životnu sredinu (UNEA), kao novog upravljačkog tela, usledilo je (2012) kao pokušaj da se pitanjima životne sredine da sličan značaj kao i drugim globalnim pitanjima, kao što su mir, siromaštvo, zdravlje, bezbednost, trgovina. Obuhvata univerzalno članstvo svih država i uključuje i najznačajnije grupacije i zainteresovane subjekte. Prvo zasedanje UNEA, održano u junu 2014. Godine, bilo je posvećeno ključnim pitanjima kao što su ilegalna trgovina divljači, kvalitet vazduha, vladavina prava u oblasti životne sredine, finansiranje tzv. zelene ekonomije, ciljevi održivog razvoja, itd.³⁰

b) U sistemu UN Komisija za međunarodno pravo (ILC) ima najprepoznatljiviju ulogu u razvoju nacрта pravila o pojedinim pitanjima u oblasti međunarodnog prava (Osnovana od strane Generalne skupštine UN rezolucijom br. 174 (II) 1947. godine u skladu sa članom 13. par.1 Povelje OUN,³¹ kojim je u nadležnost Generalne skupštine stavljeno i pitanje iniciranja studija i preporuka čiji je cilj podsticanje progresivnog razvoja međunarodnog prava i njegova kodifikacija). Pitanja kojima se ILC bavila ili se još bavi, uključuju i sledeće: prava i dužnosti država, odgovornost država, diplomatski odnosi, međunarodni ugovori, međunarodni krivični sud, zločini protiv mira i bezbednosti čovečanstva, pravo mora, pravo neplovidbene upotrebe međunarodnih voda, itd.³² Očigledno je da se mnoga od njih

migratornih vrsta divljih životinja; UNCCD; RC (zajedno sa FAO); Sporazum iz Lusake o saradnji u sprovođenju operacija usmerenih na dozvoljenu trgovinu divljom faunom i florom; Sporazum o akcionom planu zajedničkog sistema reke Zambezi u skladu sa principima očuvanja životne sredine.

³⁰ Za šire videti: <http://web.unep.org/unea/about-unea> (16.1.2017).

³¹ Za detaljnije o ulozi OUN u oblasti razvoja međunarodnog prava vidi N. Singh (1993): „The UN and the Development of International Law”, in Roberts, A., Kingsbury, B. (Eds). *United Nations, Divided World*, New York, Clarendon Press, Oxford, 384–420.

³² Može biti interesantan (posebno za istraživače i sve koji se bave primenom prava) sadržaj izveštaja koje su pisali specijalni izvestioci, kao i rasprave koje su vođene povodom njih. Ovo bi, bez ikakve sumnje, zasluživalo posebnu i detaljniju analizu. Već na prvi pogled se može konstatovati relativno širok krug pitanja koja su bila predmet izveštavanja. U periodu od preko šezdeset godina (1949-2016) 58 specijalnih izvestilaca podnelo je ukupno 314 izveštaja u vezi sa različitim pitanjima kojima se bavila ILC. Neka od tih pitanja se, na različite načine, odnose ili mogu da odnose i na oblast životne sredine. Izvestioci su podneli izveštaje koji se odnose, između ostalog, i na sledeća pitanja: odgovornost država (6 izveštaja 1956-1961; 8 izveštaja 1969-1980; 7 izveštaja 1980-1986; 8 izveštaja 1988-1996; 4 izveštaja (1998-2001); pravo ugovora (3 izveštaja 1950-1952; 2 izveštaja 1953-1954; 5 izveštaja 1956-1960; 6 izveštaja 1962-1966); sukcesija država u pogledu drugih pitanja, osim međunarodnih ugovora (13 izveštaja 1968-1981); međunarodna odgovornost za štetne posledice koje su nastale kao posledica akata koji nisu zabranjeni međunarodnim pravom (5 izveštaja 1980-1984; 12 izveštaja 1985-1996; 3 izveštaja 1998-2000; 3 izveštaja 2003-2006); odgovornost međunarodnih organizacija (8 izveštaja 2003-2011); zaštita lica u slučaju katastrofa (8 izveštaja 2008-2016); podeljeni prirodni resursi (5 izveštaja 2003-2008); pravo neplovidbenih korišćenja međunarodnih vodotokova (1 izveštaj 1976; 3 izveštaja 1979-1981; 2 izveštaja 1983-1984; 7 izveštaja 1985-1991; 2 izveštaja 1993-1994); zaštita životne sredine u vezi sa vojnim konfliktima (3 izveštaja 2014-2016), zaštita

odnose na različite oblasti koje su od direktnog značaja za međunarodnu saradnju u domenu životne sredine. U poslednjoj fazi aktivnosti ovog tela predmet posebnog interesovanja su postala pitanja koja se odnose na zaštitu atmosfere, odnosno zaštitu životne sredine u kontekstu oružanih sukoba.³³ Higgins procenjuje da uloga Komisije UN za međunarodno pravo i značaj njenog rada varira u zavisnosti od slučaja do slučaja. Ipak, u nekim slučajevima uloga ovog tela ne može biti precegnjena (Statut Međunarodnog krivičnog suda, priprema i izrada Konvencije o pravu mora, itd).³⁴ Hafner i Pearson rad ICL u vezi sa životnom sredinom dele u dve kategorije. U prvom slučaju se radi o elaboraciji materijalnih i primarnih obaveza država s obzirom na neki aspekt životne sredine, kao što su dužnost države da štiti i upravlja ekosistemima međunarodnih vodotokova, itd. U drugom slučaju se radi o „strukturalnim“ aspektima („sekundarne“) norme opšteg međunarodnog prava, kojima se naglašavaju neke karakteristike međunarodnog prava životne sredine, kao što su one koje se odnose na odgovornost države ili rezerve.³⁵

Praksa ILC je pokazala da strogo razlikovanje između kodifikacije (*lex lata*) i progresivnog razvoja (*de lege ferenda*) nije uvek bilo moguće. Umesto toga, ILC je na stanovištu da govori o „dva načina kao jednom kompozitnom konceptu“ gde se stvaranje međunarodnog prava događa u prostoru „između kodifikacije široko ustanovljenih pravila ka progresivnom razvoju drugih aspekata.“³⁶

atmofere (3 izveštaja 2014-2016), itd. Za šire videti: <http://legal.un.org/ilc/guide/annex3.shtml> (4.4.2017).

³³ Nakon usvajanja nacrtu pravila o pravu prekograničnih akvifera (2008) ILC nije imao na svom dnevnom redu ni jedno pitanje koje se odnosilo na međunarodno pravo životne sredine. Na 63 zasedanju (2011) ILC pokrenuto je pitanje uključivanja u dugoročni program rada ove dve teme, da bi na 65 zasedanju (2013) ova pitanja bila uključena u program rada. Za pregled tema koje će biti razmotrene na 69 zasedanju ILC (maj, juni 2017) videti: <http://legal.un.org/ilc/sessions/69/> (9.4.2017).

³⁴ Higgins R. (2016): „The United Nations at 70 Years: The Impact Upon International Law“, *International and Comparative Law Quarterly*, 65(1), 1. Autor u ovom tekstu, kada detaljnije razmtra doprinos ILC, ne spominje na eksplicitan način probleme životne sredine, već njenu ulogu razmatra u odnosu sledeća pitanja: priznanje država, ljudska prava, održavanje mira, upotreba sila i međunarodno pravosuđe.

³⁵ Hafner, G., Pearson, H. L. (2001): „Environmental issues in the work of the international law commission“, *Yearbook of International Environmental Law*, 11(1), 49. Autori detaljnije razmatraju delove aktivnosti ILC koji se odnose na životnu sredinu sa stanovišta prava mora, prava neplovidbenih korišćenja međunarodnih vodotokova, odgovornosti države, međunarodne odgovornosti za posledice akata koji nisu zabranjeni međunarodnim pravom, zločina protiv mira i bezbednosti čovečanstva i rezevi na ugovore. U zaključku autori konstatuju da je „teško braniti stav da se ILC nije bavila životnom sredinom,“ ali je izostala kodifikacija ili progresivni razvoj međunarodnog prava životne sredine „na opštiji način“ izradom nacrtu pravila o zaštiti životne sredine. Takođe, ILC se nije bavila pitanjima koja se odnose na životnu sredinu u područjima van nacionalne jurisdikcije, osim aktivnosti koje su se odnosile na otvoreno more.

³⁶ de Serpa M.S. (2016): „UN70: Contributions of the United Nations to the Development of International Law“, *The fletcher forum of world affairs*, 40(1), 103.

5. Zaključak

U savremenim globalizacijskim okolostima, ulogu UN treba posmatrati imajući u vidu ukupne okolnosti u međunarodnoj zajednici, čiju jednu od karakteristika čini i saznanje o rastućoj međuzavisnosti država i naroda. Jasnije manifestacije nekih globalnih problema o tome jasno svedoče. Međunarodno-ugovorno regulisanje pojedinih pitanja na globalnom nivou (i regionalnim nivoima tamo gde UN imaju neposredno angažovanje), predstavljaju jednu od formi delovanja bez kojih nije moguće sinhronizovano ostvarivanje ciljeva organizacije, bez obzira na rezerve koje se ponekad iskazuju u pogledu efikasnosti UN i sistema institucija u ovoj oblasti. Ipak, u oblasti životne sredine centralnu ulogu imaju Program UN za životnu sredinu (UNEP), a u delu koji se odnosi na razvoj međunarodnog prava Komisija UN za međunarodno pravo (ILC). Jedna od prepoznatljivijih uloga UN u vezi sa međunarodnim ugovorima je i uloga depozitara međunarodnih ugovora koju obavlja generalni sekretar organizacije. To uključuje i grupu međunarodnih multilateralnih ugovora u oblasti životne sredine. S druge strane, bez UNEP-a koordinacija aktivnosti na planu sprovođenja međunarodnih ugovora koje se odnose na globalne probleme u oblasti životne sredine (klimatske promene, zaštita zemljišta, zaštita morske sredine, zaštita biodiverziteta, upravljanje hemikalijama, itd), bila bi značajno otežana ili potpuno onemogućena. Ipak, reforma celog sistema aktivnosti koji se sprovode na globalnom nivou u okviru UN već duži niz godina je pitanje o kojem se vode rasprave, naročito u svetlu kriterijuma efikasnosti u ostvarivanju ciljeva globalnog karaktera.

Literatura

- Alkoby A. (2003): „Non-State Actors and the legitimacy of international environmental law”, *Non-State Actors and International Law*, 3, 23–98.
- Balsiger J., Prys M. (2016): „Regional agreements in international environmental politics”, *Int Environ Agreements*, 16, 239–260.
- Birnie, P.W., Boyle, A.E. (2002): *International Law and Environment*, Oxford University Press.
- Bruch, C., Boulicault, M., Talati S., Jensen, D. (2012): „International Law, Natural Resources and Post-conflict Peacebuilding: From Rio to Rio+20 and Beyond”, *Review of European Community & International Environmental Law*, 21(1), 45.
- Gordanić, J., Todić, D. (2014): „Međunarodno-pravna zaštita lica u slučaju katastrofa – doprinos Komisije Ujedinjenih nacija za međunarodno prav”, u N. Petrović-Mrvić, D. Todić, D. Mladen (Urs.) *Elementarne nepogode i vanredne situacije*, Intermex, Institut za uporedno pravo, Kiminalističko-policijska akademija, Beograd, 25-45.
- Hafner, G., Pearson, H. L. (2001): „Environmental issues in the work of the international law commission”, *Yearbook of International Environmental Law*, 11(1), 3-51. doi:<http://dx.doi.org/10.1093/yiel/11.1.3>
- Higgins R. (2016): „The United Nations at 70 Years: The Impact Upon International Law”, *International and Comparative Law Quarterly*, 65(1), 1-19.
- Kamigawara, K. (2015): „Comparative typological study of change in global environmental regimes”, *International Environmental Agreements*, 15(2), 180.
- Kay, D.A., Skolnikoff, E.B. (1972): „International Institutions and the Environmental Crisis: A Look Ahead”, *International Organization*, 26(2), 469.
- Kitharidis, S. (2016): „The Power of Article 103 of the UN Charter on Treaty Obligations”, *Journal of International Peacekeeping*, 20(1-2), 111-131.
- Kiss, A.C. and Shelton, D. (1986): „Systems analysis of international law: a methodological inquiry”, *Netherlands Yearbook of International Law*, 17, 51.
- Lammers, G.J. (2015): What is Wrong with International Environmental Law?, in Ryngaert C., Molenaar, E.J., Nouwen, S.M.H. (Ed.). *What's Wrong with International Law?*, Brill Nijhoff, Leiden, Boston, 215.
- Lang, W. (1999): „UN-Principles and International Environmental Law Winfried Lang”, *Max Planck Yearbook of United Nations Law Online*, 3(1), 157–172.
- Louka, E. (2006): *International Environmental Law – Fairness, Effectiveness, and World Order*, Cambridge.
- Meyer, J. W., Frank, D. J., Hironaka, A., Schofer, E., & Tuma, N. B. (1997): „The structuring of a world environmental regime, 1870–1990”, *International Organization*, 51(4), 623–651
- Milisavljević, B. (2016): „Ustpostavljanje načela mirnog rešavanja sporova i zabrane pretnje i upotrebe sile u međunarodnom pravu”, *Pravni život*, 12, 91-102.

- Račić, O. (2010): *Ujedinjene nacije: između moći i prava*, Službeni glasnik, Beograd.
- Sands, P. (2003): *Principles of International Environmental Law*, Cambridge University Press, 112.
- Schreurs, M.A. (2005): „Global Environment Threats and a Divided Northern Community”, *Int Environ Agreements*, 5, 349.
- Schachter, O. (1994): „United Nations Law”, *American Journal of International Law*, 88(1), 1.
- Schrijver, J.N. (2006): „The Future of the Charter of the United Nations”, *Max Planck Yearbook of United Nations Law Online*, 10(1), 3.
- Susskind, L. (1994): *Environmental Diplomacy: Negotiating More Effective Global Agreements*, New York, Oxford University Press.
- Šahović, M. (Red). (1969): *Kodifikacija principa miroljubive i aktivne koegzistencije*, zbirka radova, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd.
- Tanaka, Y. (2011): „Protection of Community Interests in International Law: The Case of the Law of the Sea”, *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, 15(1), 329-375.
- Todić, D. (2015): „Međunarodni ugovori, uslovi za članstvo u Evropskoj uniji i Republika Srbija”, *Evropsko zakonodavstvo*, 51, 34-53.
- Todić D. (2013): „Međunarodni ugovori i (moguće) slabosti procesa potvrđivanja”, *Međunarodna politika*, br. 4, str. 5-19.
- Todić, D. (2008): *Savremena politika i pravo životne sredine*, Megatrend univerzitet, Beograd.
- Todić, D. (1998): „Međunarodni ugovori u oblasti životne sredine i status SR Jugoslavije”, *Međunarodni problemi*, 2, 313-336.
- Todić, D. (1997): „Neki problemi u zaključivanju i izvršavanju međunarodnih ugovora u oblasti životne sredine”, u D. Kavran, G. Petković (Urs). „*Pravo i životna sredina*”, Udruženje pravnika Jugoslavije i Jugoslovensko udruženje za javnu upravu, Beograd, 203-222.
- Todić, D. (1995): „Međunarodnopravna zaštita životne sredine – analiza značajnijih ugovora”, *Međunarodni problemi*, 4, 533-556.
- United Nations (2012): *Treaty Handbook*, United Nations, the Treaty Section of the Office of Legal Affairs, 2012. <https://treaties.un.org/doc/source/publications/THB/English.pdf> (19.1.2017).
- United Nations (2014): *Basic facts about United Nations*, New York.
- Vukasović, V. (1985): *Zaštita čovekove sredine i UN*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd.
- Yamagata, Y., Yang, J., & Galaskiewicz, J. (2016): „State power and diffusion processes in the ratification of global environmental treaties, 1981–2008”, *International Environmental Agreements*, First Online 20 July 2016. doi:10.1007/s10784-016-9332-y.

Original scientific paper

Received 09.05.2017.

Approved 03.10.2017.

THE ROLE OF THE UN IN THE DEVELOPMENT OF INTERNATIONAL AGREEMENTS, WITH A SPECIAL FOCUS ON THE INTERNATIONAL ENVIRONMENTAL AGREEMENTS ON ENVIRONMENT

The importance of the United Nations (UN) for the development of international agreements is considered in the context of contemporary globalization processes and the strengthening of the activities regarding global environmental issues. The first part of the paper emphasises the UN goals, including the competence for the codification and progressive development of the international law. The second part of the paper deals with the history of the UN activities in the field of environment. Therefore, the focus is on a group of international multilateral environmental agreements which have been significantly developed and applied by the UN or by the organizations within the UN system. Particular attention is drawn to the activities of the UN Environment Program and the UN International Law Commission. The paper elaborates on the thesis that the contribution of the UN and the organizations within the UN system should be crucial for managing global environmental issues. It is not denied that there is a need for examining the effectiveness of the existing international agreements.

Keywords: international treaties, environment, UN, UNEP, UN International Law Commission, global environmental issues