

KOMPARATIVNO PRAVO ŽIVOTNE SREDINE – KONCEPCIJSKI OKVIR I TEŠKOĆE U DEFINISANJU²

Apstrakt

U prvom delu rada se ukazuje na neke dileme u definisanju mesta komparativnog prava i komparativnog metoda u pravu, kao okvira za razumevanje sadržaja i uloge komparativnog prava životne sredine. Takođe, daju se osnovne naznake o specifičnostima problema u oblasti životne sredine, kao jednog od činilaca koji utiče na mogućnosti definisanja koncepcijskog okvira komparativnog prava životne sredine. Razmatranje teškoća komparativnog prava u raspravi o komparativnom pravu kao grani prava i/ili metodu, autor stavlja u kontekst specifičnih karakteristika problema u oblasti životne sredine, uključujući njihove globalne i transnacionalne dimenzije. U takvom svetlu se nameće i potreba izgradnje specifičnih odnosa između komparativnog prava i drugih grana prava koje na različite načine obuhvataju i sadržaje u oblasti životne sredine ili mogu biti relevantni za životnu sredinu. Na taj način autor pokušava odgovoriti i na pitanje predmeta i relevantnosti komparativnog prava životne sredine. Daju se naznake o nekim otvorenim pitanjima od značaja za razumevanje stanja i perspektiva razvoja komparativnog prava životne sredine. Autor polazi od stava da komparativno pravo životne sredine, u okolnostima savremenih globalizacijskih procesa, ima sve značajnije mesto u sistemu pravnih disciplina, bez obzira na različite probleme koji se povezuju sa ovom granom prava. Specifične teškoće u definisanju koncepcijskog okvira komparativnog prava životne sredine povezane su, najvećim delom, sa složenim karakterom i dinamikom promena u životnoj sredini.

Ključne reči: *komparativno pravo, životna sredina, pravo životne sredine, međunarodno pravo životne sredine, komparativna politika životne sredine, EU pravo životne sredine.*

¹ Naučni savetnik, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, email: d.todic@diplomacy.bg.ac.rs, dtodic@ymail.com

² 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

Za pravo životne sredine (environmental law) bi se, sasvim je izvesno, moglo reći da je proces njegovog konstituisanja završen, iako bi različita pitanja u vezi sa tim mogla biti postavljena. Na talasu rastuće svesti građana o značaju pojedinih problema u oblasti životne sredine i usmeravano interesima različitih subjekata, razvoj prava životne sredine je imao osobenu dinamiku koja može biti sagledavana na različite načine (odvojeno na nivou pojedinih država, globalno i regionalno; prema pojedinim užim oblastima, odnosno užem predmetu regulisanja, itd). Razlike u stanju životne sredine (uzrocima, posledicama i drugim okolnostima), zatim interesi pojedinih subjekata, karakteristike privrednih i političkih sistema, kao i mnoge druge okolnosti predstavljaju osnovu postojanja različitih pravnih sistema u oblasti životne sredine.³ Mogućnosti i potrebe političke artikulacije interesa subjekata na nacionalnom i nadnacionalnom nivou uslovile su i posebne metodološke zahteve i očekivanja u pogledu pravnih formi i sadržaja. Prelivanje ciljeva i mogućnosti politika u oblasti životne sredine iz nacionalnih u međunarodne okvire (i obrnuto) uticalo je na jasnije profilisanje potrebe za metodološki utemeljenim praćenjem stanja i rešavanje konkretnih pitanja. U savremeni diskurs “ekoloških” rasprava uvodi se i komparativna politika životne sredine kao posebna disciplina.⁴ Istovremeno potreba intenzivnijeg sagledavanja stanja pravne regulative u različitim pravnim sistemima podsticana je globalnim interesima vodećih subjekata u različitim oblastima, kao i interesima država sa manje razvijenim pravnim sistemima u njihovom nastojanju da se prilagode promenama. Na posledicama internacionalizacije aktivnosti u oblasti životne sredine, čiji se početak vezuje za kraj šezdesetih i sedamdesete godine XX veka, osnovne pretpostavke za zasnivanje komparativnog (uporednog) prava životne sredine dobijaju smisao u izgradnji celovitijih i jasnije profilisanih normi u vrlo osetljivoj, za život i zdravlje ljudi i drugih živih bića, značajnoj oblasti. U ovom radu se pokušava ukazati

³ Videti, npr. T. Townshend, (et al.) *Globe Climate legislation study*, Grantham Research Institute on Climate Change and Environment. 2011. [http://www.lwec.org.uk/sites/default/files/GLOBE-CLIMATE-LEGISLATION-STUDY\[1\].pdf](http://www.lwec.org.uk/sites/default/files/GLOBE-CLIMATE-LEGISLATION-STUDY[1].pdf). (5.2.2015). T. Townshend, et al. (Eds.) *A Review of Climate Change Legislation in 33 Countries*, Globe International. Chippenham, 2013. http://www.globeinternational.org/images/climate-study/3rd_GLOBE_Report.pdf. (10.3.2016).

⁴ V. J. McBeath, J. Rosenberg, *Comparative Environmental Politics*, Springer, AA Dordrecht 2006., 5. Širina komparativnih istraživanja može do različitog nivoa da zadire u više disciplina (istoriju, ekonomiju, međunarodne odnose, politikologiju, statistiku, itd), što otvara mnoštvo dilemma metodološke i sadržinske prirode. V. npr. kod Y. Harashima, T. Morita, „A comparative study on environmental policy development processes in the three East Asian countries: Japan, Korea, and China“, *Environmental Economics and Policy Studies*, 1/1998, 39–67.

na neke determinante od značaja za razumevanje koncepcijskog okvira komparativnog prava životne sredine u uslovima njegovog rastućeg značaja u kontekstu univerzalizacije vrednosnih elemenata u politici životne sredine i instrumenata njihove zaštite.

2. Opšti kontekst rasprave: komparativno pravo i komparativni metod

Rasprava o komparativnom pravu životne sredine ne može biti lišena klasičnih dilema koje proističu iz rasprave o komparativnom pravu u celini, s jedne strane, uz uvažavanje složenosti izvora prava životne sredine, odnosno načina sagledavanja uzroka i posledica promena u životnoj sredini, s druge strane. Brojna pitanja o suštini komparativnog prava povezane su sa dilemama komparativne metodologije, otvarajući na taj način i u pitanje prava i metodologije prava u celini.⁵

Nastalo na rastućim potrebama i interesima širenja globalnih sistema neki autori XXI vek proglašavaju vekom komparativnog prava vezujući njegovu svrhu, između ostalog, i za jačanje instrumenata korporativnog upravljanja.⁶ Veliki pravni i politički sistemi imaju posebnu ulogu. Bez obzira na evidentne potrebe u vezi sa komparativnim pravom u literaturi su prisutni različiti stavovi, uključujući i marginalizovanje ove grane prava.⁷ Na temelju najšireg pristupa zasnovanog na stavu da su uporednopravni metod i uporedno pravo „danas opšta pojava” Blagojević raspravlja o „mnogostranim” koristima koje se mogu postići „uporednopravnim proučavanjima.”⁸ Potreba usklađivanja načina regulisanja pojedinih pitanja, odnosno izbegavanje sukoba između

⁵ Ovde se ostavlja po strani detaljnija rasprava o ovim činiocima koji bi mogli da utiču na odnos prema komparativnom pravu životne sredine. Podsećamo na drugu krajnost oličnu u stavu (sugestiji) da pravo nije oblast sa posebnom metodologijom, već amalgam primenjene logike, retorike, ekonomije i pitanja povezanih sa specijalizovanim rečnikom i naročitom literaturom, praksom i institucijama. A.R. Posner, „Conventionalism: The Key to Law as an Autonomous Discipline“, *University of Toronto Law Journal* 38/1988, 333, 345, citirano u R. Schwartz, „Internal and External Method in the Study of Law“, *Law and Philosophy* 3/1992, 179, 185, odnosno preuzeto iz R. Van Gestel, Micklitz Hans-Wolfgang, „Why Methods Matter in European Legal Scholarship“, *European Law Journal* Vol. 20, 3/2014, 293.

⁶ O. Esin, *The Enigma of Comparative Law*, Martinus Nijhoff, Leiden, Neth 2004, at 216. Prema: M.M. Siems, „Legal origins: reconciling law & finance and comparative law“, *McGill Law Journal* 52/2007, 57.

⁷ U tom smislu videti: E. Morgera, „Global Environmental Law and Comparative Legal Methods“, *Review of European Community & International Environmental Law* 3/2015, 254.

⁸ B. Blagojević, *Uporednopravni metodi: Međunarodni simpozijum o metodologiji pravnih nauka Srpske akademije nauka i umetnosti*, Beograd, 1973. Citirano prema M. Pečujlić, *Metodologija društvenih nauka*, Savremena administracija, Beograd 1982., 779. Autor, istovremeno, zagovarajući širu primenu uporednog metoda, ukazuje i na moguće granice i potrebu opreza.

država u uslovima rastuće međuzavisnosti uočeni su kao funkcije komparativnog prava znatno ranije.⁹ U okviru jedne grupacije teoretičara konvergencije posebno se naglašava „zabrinutost” zbog „amerikanizacije prava u Zapadnoj Evropi”.¹⁰ Na drugom kraju rasprave su teze kojima se osporava budućnost komparativnog prava. Tako, npr, Siems govori o „kraju komparativnog prava.”¹¹

Ipak, podele u raspravi o komparativnom pravu imaju širu osnovu. Jedna od matrica podele je, dugo vremena, išla linijom koju nude moguće razlike u odgovoru na pitanje da li je komparativno (uporedno) pravo samostalna pravna disciplina ili se može govoriti o jedinstvenom metodu istraživanja. Za Vidu Čok ovde nema previše dilemma. Ona navodi da su „naročito pedesetih godina, pravnici koji su se bavili ovom problematikom svrstavani ... prema opredeljenju za ‘nauku uporednog prava’ ili sa ‘metod uporednog prava’, iako se u svakom opredeljivanju mogu naći elementi u prilog i jednom i drugom ... stavu.”¹² Isti autor, istovremeno, navodi da su u jugoslovenskoj pravnoj teoriji o tome najkompetentnije pisali Borislav T. Blagojević u svom radu: *Uporedno pravo – metod ili nauka, Anali pravnog fakulteta u Beogradu*, 1953, br. 1, str. 7-16, i Nikola Visković u svom radu: *Metoda upoređivanja u pravu*, Split, 1963, str. 81-108. Autor smatra da pedesetih godina XX veka uporedno pravo “stiče priznanje posebne naučne discipline”, iako ne prestaju rasprave o metodološkim problemima uporednog prava.¹³ Ali, kao što je već naznačeno, i danas ne prestaje osporavanje samostalnosti komparativnog prava. Morgera smatra da, budući da komparativno pravo ne obuhvata neko posebno područje prava ili grupu pravnih pravila, ono se najčešće vidi kao metod ili različiti metodi, odnosno sistematsko proučavanje pojedinih pravnih tradicija i pravnih propisa na komparativnoj osnovi. itd.¹⁴ Kompleksnost cele rasprave usložnjava se stavovima nekih autora koji osporavaju i samostalnost komparativnog metoda. Raspravljajući o uporednopravnom metodu kao „nesamostalnoj naučnoj metodi saznanja prava”, Lukić konstatuje da se uporedno pravo „odlikuje posebnim predmetom više nego posebnim metodom”, i da

⁹ P. Lepaule, „The function of comparative law with critique of sociological jurisprudence“, *Harvard Law Review* Vol. 35, 7/1922, 855-857.

¹⁰ A.R. Kagan, „Globalization and legal change: The ‘Americanization’ of European law?“, *Regulation & Governance* 1/2007, 100.

¹¹ M.M. Siems, *The end of comparative law*, Centre for Business Research, University of Cambridge Working Paper No. 340, 2007.

¹² V. Čok, *Spone međunarodnog i uporednog prava – primeri iz oblasti ljudskih prava*, JP Službeni glasnik, Beogradski centar za ljudska prava, Centar za unapređivanje pravnih studija, Beograd 2010., 41.

¹³ *Ibid.*, 81.

¹⁴ E. Morgera, 257.

bi „u tom smislu ... ono bilo posebna nauka.”¹⁵ Autor stoji na stanovištu da „uporednopravni metod nije nikakav suštinski osebni metod već primena osobenih metoda na drukčiji, širi predmet od nacionalnog prava.” Blagojević, govoreći o uporednom metodu kao „kompleksnom metodu”, iako smatra da to „zvuči kontraproduktivno i paradoksalno”, postavlja pitanja metodologije uporednog prava naglašavajući njenu zavisnost i drugih metoda društvenih nauka.¹⁶ Na teškoće u definisanju komparativnog prava kao predmeta i „konceptualne kategorije” u kontekstu potrebe za unapređenjem pravnog obrazovanja ukazuje i Samuel.¹⁷

Okvir komparativnog prava je, takođe, predmet rasprava u kojima se često izričito ili implicite meša sadržaj sa metodologijom i bez jasnih naznaka da se u raspravi ova pitanja postave na sistemsku osnovu. Tradicionalno, komparativno pravo se bavi upoređivanjem propisa različitih država, ali je već odavno prihvaćeno da se komparativna metoda može primeniti na različite načine i na različitim nivoima, oblicima ili aspektima propisa. Na taj način se obezbeđuje jasnije razumevanje ogromnog broja pravnih varijacija i iskustva u oblasti prava.¹⁸ U literaturi se ponekad na ne jasan način mešaju izvesni elementi komparativnog prava sa kompartivnim metodom. Neki na eksplicitan način izjednačavaju komparativno pravo sa „istraživačkom metodologijom koja se sve više u modi u poslednjoj deceniji.”¹⁹

Na elemente usklađivanja sa stranim pravnim sistemima kao polaznoj tački komparativnog prava, ali u kontekstu „ustanovljanja” odnosno „transplantacije” instituta i principa iz više u manje razvijene zemlje, ukazuje se i od strane O.Kahn-Freu.²⁰ Uz izvesne ograde i potrebu razumevanja okolnosti izgradnje i jačanja prava EU iz sedamdesetih godina prošlog veka kada su iznete procene, isti autor, pozivajući se na Monteskjea podseća da na listi činilaca „okruženja” koji utiču na ove procese geografski, ekonomski, socijalni i kulturni gube na značaju. S druge strane, jačanje političkih činilaca dobija poseban značaj.²¹ Istovremeno, ne uvažavanje okolnosti koje determinišu strani pravni

¹⁵ R.D. Lukić, *Metodologija prava*, Naučna knjiga, Beograd 1983., 153.

¹⁶ B. Blagojević, 791. Na vezu između pitanja predmeta uporednopravnog proučavanja i uporednog metoda u kontekstu pridavanja uporednom metodu onog značaja koji on nema posebno se ukazuje. *Ibid.*, 785, 786.

¹⁷ S. Geoffrey, „Comparative law as a core subject“, *Legal studies* Vol. 21, 3/2001, 444-459, Version of Record online: 27 APR 2006, DOI: 10.1111/j.1748-121X.2001.tb00175.x

¹⁸ E. Morgera, 257.

¹⁹ B. Sitek, J.J. Szczerbowski, A.W.Bauknecht, (Eds), *Comparative law in Eastern and Central Europe*, Cambridge Scholars Publishing, 2013., 1.

²⁰ O. Kahn-Freu, „On uses and misuses of comparative law“, *The Modern Law Review* Vol. 37, 1/1974, 20.

²¹ *Ibid.*, 8.

sadržaj isti autor smatra jednim od ključnih uzroka nerazumevanja u vezi sa komparativnim pravom. Čirić ukazuje na čitavu listu mogućih problema u vezi sa tumačenjem prava, kao i problema u vezi sa „primenom i neprimenom prava”, koji se pojavljuju u uporednopravnim istraživanjima, istovremeno snažno naglašavajući, između ostalog, potrebu „razumevanja pravne celine – celine pravnog sistema”.²²

3. Specifičnosti problema u oblasti životne sredine kao determinanta od značaja za definisanje konceptijskog okvira komparativnog prava

a) Specifičnosti problema u oblasti životne sredine determinišu mogućnosti definisanja sadržaja i granica koncepcije komparativnog prava usled nekoliko okolnosti. Najpre, radi se o relativno novim (u odnosu na neka druga pitanja) problemima koji su na prepoznatljiv način postali predmet interesovanja tek u novije vreme. Iako ova pitanja vuku svoje korene iz dalje prošlosti (u zavisnosti šta uzmemo za kriterijum), tek poslednjih nekoliko decenija ona izrastaju u samostalan predmet interesovanja i aktivnosti različitih subjekata na međunarodnom i nacionalnim nivoima. Rezultati takvih aktivnosti različito se procenjuju, od potpunog osporavanja do glorifikacije.

Posledice globalizacijskih promena savremenih društvenih procesa uticale su, između ostalog, i na formiranje jasnijih elemenata konceptijskog okvira savremenih problema u oblasti životne sredine. Relativno jasno prepoznat globalni karakter, naročito nekih, problema u oblasti životne sredine upućuje na potrebu sagledavanja brojnih i dubokih veza između uzroka i posledica savremenih izazova u oblasti životne sredine. U nekim primerima se o problemima u oblasti životne sredine može jedino i govoriti kao o globalnim izazovima, bez obzira na njihove različite lokalne i regionalno specifične uzroke, odnosno posledice. Na tragu takvog razumevanja u literaturi se sve češće govori o „globalnom pravu životne sredine” kao posebnoj disciplini, a interakciju između „globalnog prava životne sredine” i „komparativnog prava životne sredine” kao prirodno stanje pravnih disciplina koje imaju za predmet izučavanja neka pitanja u oblasti životne sredine. Za komparativno pravo se smatra da je ono po svojoj prirodi „globalno”,²³ te bi se otuda i prelaz

²² J. Čirić, „Nevolje sa uporednim pravom“, *Strani pravni život* 1/2008, 7–31.

²³ E. Morgera, 257, 258. Tendencija „komparativista” da se naglašava da pravo ubrzano postaje međunarodno, transnacionalno ili čak globalno, uz zanemarivanje činilaca koji se odnose na pravnu tradiciju, uočena je kod većeg broja autora. Videti: M. Siems, „Legal Origins: Reconciling Law & Finance and Comparative Law“, *McGill Law Journal/Revue de Droit de McGill* Vol. 52, 2007, 58, fus. 8.

na razumevanje koncepcijskih okvira komparativnog prava životne sredine u globalnom kontekstu mogao smatrati logički utemeljenijim. Tokom nekoliko poslednjih decenija transnacionalno pravo je doživelo procvat do nivoa kada se nacionalni pravni sistemi internacionalizuju kako u smislu izvora prava tako i sadržaja normi. Mnoge nove vrste normi, različitog nivoa obaveznosti, potiču iz različitih lokalnih pravnih sistema (opštinskih, gradskih, nacionalnih) dobijaju prekogranični smisao. Transnacionalne karakteristike dobija znatno veći broj propisa i mnogo je teže identifikovati one koji zadržavaju samo nacionalni ili regionalni karakter.²⁴ Ali, rasprava o globalnim dimenzijama problema u oblasti životne sredine ne može imati smisla bez rasprave o globalnim instrumentima i subjektima upravljanja u oblasti životne sredine, odnosno različitim procenama stanja i idejama posvećenim reformi sistema upravljanja u ovoj oblasti.²⁵ Širina okvira komparativnog prava životne sredine povezuje se i sa dilemama koje proističu iz definisanja koncepta održivog razvoja, kao jednog od ključnih elemenata savremene politike u oblasti životne sredine. Takav teorijski pristup uslovljava i konvergenciju različitih politika u oblasti životne sredine, ali i rastući značaj ekonomskih determinatni politike u oblasti životne sredine.²⁶

b) Na nivou definisanja, tj. utvrđivanja elemenata za definisanje sadržaja pojedinih pojmova, takođe, postoje određene dileme. Kada je u pitanju pojam životne sredine, smatra se da ga „svi razumeju a niko nije u stanju da ponudi zadovoljavajuću definiciju”.²⁷ Pojmom životna sredina označava se suviše mnogo stvari tako da je iole ozbiljnija rasprava skoro nemoguća ako se predhodno jasnije ne odrede granice ovog pojma i nekih njemu srodnih pojmova.²⁸ Utvrđivanje zajedničkih elemenata pojma životna sredina u različitim pravnim sistemima može biti utvrđeno na osnovu različitih kriterijuma (i za različite potrebe), ali to nije moguće učiniti „bez ostatka”. Otuda se teškoće u definisanju

²⁴ S. Francis, Y. Lu, „Transnational Law and the EU: Reflections from WISH in China“, *European Law Journal* Vol. 19, 6/2013, 705.

²⁵ P. H. Sand, „A Century of Green Lessons: The Contribution of Nature Conservation Regimes to Global Governance“, *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics* 1/2001, 33–72. Videti i D. C. Todić, Klimatske promene i reforma sistema upravljanja, *Politička revija* 2/2013, 147–164.

²⁶ Na primeru Japana, Koreje i Kine videti kod: Y. Harashima i T. Morita, „A comparative study on environmental policy development processes in the three East Asian countries: Japan, Korea, and China“, *Environmental Economics and Policy Studies* 1/1998, 39–67.

²⁷ D. Bodansky, „What is International Environmental Law?. The Art and Craft of International Environmental Law“, Harvard University Press; UGA Legal Studies, Research Paper No. 09-012/2009, 15–18. SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1448809>. (16.5.2013).

²⁸ Videti V. Vukasović, „Značaj određivanja pojma čovekova sredina“, *Jugoslovenska revija za međunarodno pravo* 1/88, 84–92.

predmeta komparativnog prava životne sredine za potrebe uopštavanja mogu smatrati nastavkom dilema u vezi sa definisanjem predmeta prava životne sredine u celini.

f) Dostignuti nivo naučnih saznanja o uzrocima i posledicama problema u oblasti životne sredine mogu da utiču na potrebe i način uređivanja pojedinih pitanja u oblasti životne sredine. Granice postojećih naučnih saznanja i kontroverze u vezi sa pojedinim pitanjima uslovljavaju visok nivo opreznosti u tumačenju pojedinih normi. Klimatske promene predstavljaju jedan od problema u vezi sa kojim se postojeća naučna saznanja na različite načine suočavaju nudeći određene odgovore. Različite aktivnosti u vezi sa genetički modifikovanim organizmima su primer koji, takođe, sve više zaokuplja pažnju i gde postoje značajne komparativne razlike u načinu regulisanja ovih pitanja. Postojeća naučna saznanja u istraživanju kosmosa predstavljaju osnovu za preduzimanje mera i u delu koji se odnosi na pravo životne sredine na regionalnim i nacionalnim nivoima.

g) Razumevanje pitanja odnosa između komparativnog prava životne sredine i komparativne politike u oblasti životne sredine ima uticaja na domete pojedinih tumačenja i smisao pojedinih rešenja.²⁹ Na matrici osnovnih odnosa između politike i prava, posebno njihove međusobne zavisnosti, komparativna politika i komparativno pravo u oblasti životne sredine još više naglašavaju jedinstvenu zasnovanost nekih elemenata predmetnog regulisanja, bez obzira na moguće forme. Međutim, matrica komparativne politike u oblasti životne sredine, najčešće, ide zahtevima da se sagledaju sličnosti i razlike između ključnih elemenata politike kao takve. Dominacija rasprava o subjektima (međunarodne vladine organizacije, međunarodne nevladine organizacije, transnacionalne korporacije, itd), ciljevima, proceduralnim elementima od značaja za donošenje odluka, kreiranju i sprovođenju politike, itd. ima i svoje pravne aspekte koje je ponekad teško razlučiti u odnosu na društvene procese uslovljene drugim činiocima.

4. Predmet komparativnog prava životne sredine i druge grane prava od značaja za komparativno pravo životne sredine

Ukazujući na potrebu osavremenjivanja shvatanja o ciljevima i zadacima uporednog prava s obzirom na „činjenicu da se predmet uporednog prava širi”, Čok, kada razmatra predmet uporednog prava, to čini na način da govori o tzv. mikro i makro poređenju. Smatra se

²⁹ U široj raspravi bi se moglo postaviti i pitanje odnosa sa drugim komparativnim politikama od potencijalnog značaja za oblast životne sredine.

da su predmet uporednog istraživanja dva pravna sistema ili više pravnih sistema „u njihovom ukupnom izrazu“, odnosno „delovi, grane ili određena pitanja dva pravna sistema ili više pravnih sistema”.³⁰ Bronislaw *et al*, govore o poređenju pravnih pravila, slučajeva i pravnih teorija, kada govore o komparativnom metodu, objašnjavajući da svaki od ovih pristupa ima svoje zagovornike i kritičare.³¹ Ako za osnovu uzmemo sadržaj prava životne sredine, bar u delu gde se može govoriti o zajednički prepoznatljivim elementima kod većine autora, izgleda da bi se o komparativnom pravu životne sredine moglo govoriti kao o celini koju čine elementi nekoliko pravnih sistema u okviru prava životne sredine, uključujući i elemente koji čine veze sa drugim granama prava. Najrazvijenijim bi se mogli smatrati međunarodno pravo životne sredine (globalno i regionalno), pravo životne sredine EU i nacionalna prava životne sredine. Pored analize stanja u pojedinim od ovih oblasti, predmet analize su i konkretna pitanja u okviru politike životne sredine.³² Ovo, naravno, ne znači da bi se smeo zanemariti intersektorski pristup u analizi pojedinih pravnih problema u oblasti životne sredine, na način da se granice komparativne analize ne mogu poistovetiti ni sa jednom od navedenih oblasti pojedinačno.³³

a) Međunarodno pravo životne sredine sadrži najprepoznatljivije elemente koji upućuju na moguće veze sa komparativnim pravom u sadržajnom smislu.³⁴ Pitanje odnosa između unutrašnjeg i

³⁰ V. Čok, 42.

³¹ B. Sitek, J.J. Szczerbowski, A.W. Bauknecht, (Eds), 1.

³² Videti npr. S. Sakai, *et al*, „International comparative study of 3R and waste management policy developments“, *J Mater Cycles Waste Manag* 13/2011, 86–102, DOI 10.1007/s10163-011-0009-x, ili D. Todić, M. Ignjatić, Analiza zakonodavstva Republike Srbije, Bosne i Hercegovine (Republike Srpske i Federacije BiH) i Crne Gore u oblasti upravljanja otpadom – u svetlu evropskih integracija, *Evropsko zakonodavstvo* 52-53/2015, 222–239; D. Todić, D. Božanić, Elements of the climate change policy in South-East Europe (Serbia, Montenegro, Bosnia and Herzegovina and Croatia) and EU climate change policy, in Dimitrijević, D., Lađevac, I. (Eds) *Challenges of the 21st Century and the Region*, Institute of International Politics and Economics, Beograd 2013., 199–215.

³³ Takav pristup u oblasti životne sredine može imati posebne vrednosti. Videti, npr. J.C. Andrews, S.D. Apul, I. Linkov, Comparative risk assessment: part experience, current trends and future directions, in Linkov I, Ramadan, B. (Eds), *Comparative Risk Assessment and Environmental Decision Making*, Kluwer Academic Publisher, Netherlands, 2004., 3–14.

³⁴ Roberts uvodi pojam „komparativno međunarodno pravo” raspravljajući o sve većem značaju nacionalnih sudskih odluka o pitanjima međunarodnog prava i ukazujući na „lagano stapanje međunarodnog prava (kao pitanja sadržaja) i komparativnog prava (kao pitanja procesa).” Međutim, prema autorovom mišljenju, ovaj proces je izuzetno komplikovan zbog nejasne uloge koju nacionalne sudske odluke imaju u doktrini međunarodnog prava kao izvora prava pružajući dokaze o praksi država. A. Roberts, „Comparative International Law? The Role of national courts in creating and enforcing international law“, *International and Comparative Law Quarterly*, 60/2011, 57–92. doi:10.1017/S0020589310000679

međunarodnog prava može imati konsekvence i na pitanje sadržaja i dometa komparativnog prava životne sredine. Ovo posebno imajući u vidu doprinos međunarodnog prava razvoju prava životne sredine i prelivanje normi međunarodnog prava u nacionalne pravne sisteme, odnosno uticaj pojedinih rešenja iz nacionalnih (pre svega velikih) pravnih sistema na razvoj normi međunarodnog prava i, time, na pojedinačne nacionalne pravne sisteme.³⁵ U nekoliko ključnih oblasti globalnog i regionalnog značaja razvijene su norme koje mogu predstavljati elemente za okvir komparativnog prava. Za nekoliko takvih oblasti u savremenoj literaturi se upućuje kao na osnov za otvaranje rasprave o mogućem značaju za komparativno pravo. To su: međunarodno vodno pravo, međunarodno pravo klimatskih promena, međunarodno pravo u oblasti zaštite biodiverziteta, međunarodno pravo u oblasti upravljanja opasnim otpadom i hemikalijama. Za dalju analizu nije bez značaja razlikovanje globalnog prava životne sredine od onog regionalnog karaktera, iako se ne bi smele gubiti iz vida ni čvrste veze koje postoje između ova dva nivoa normi. Ovo posebno kada se radi o normama koje se odnose na isti predmet regulisanja i gde već postoji razvijen jasno prepoznatljiv zaseban sistem normi (npr. upravljanje i zaštita voda, zaštita biodiverziteta, itd). U tom smislu, doprinos komparativnog prava bi moglo da predstavlja i sagledavanje veza između obaveza koje proističu iz globalnih i regionalnih (uključujući i subregionalne) međunarodne ugovore. Sagledavanje okolnosti koje uslovljavaju različit karakter odnosa, kao i preklapanje u regulisanju pojedinih pitanja na globalnom i regionalnim nivoima naglašava, između ostalog, i sve prisutnije pitanje efikasnosti međunarodnog ugovornog režima.³⁶ Međutim, granice i mogućnosti komparativnog prava u ovom domenu ne bi trebalo precenjivati, zbog ne jasnih granica moguće i potrebne analize.

U okviru onoga što se, već se može reći tradicionalno, naziva globalno pravo životne sredine nekoliko posebnih pitanja je sasvim jasno izdvojeno na način da se može govoriti o posebnim grupama normi. Za komparativno pravo bi neka zajednička pitanja koja se regulišu u okviru svake od grupe ovih međunarodnih ugovora mogla biti posebno interesantna. Na primer, sagledavanje ciljeva međunarodnih ugovora,³⁷ zatim modaliteta regulisanja sporova u okviru pojedinih

³⁵ J. Ćirić ovakve situacije vezuje za „kulturni imperijalizam”, J. Ćirić, 21.

³⁶ Pitanje efikasnosti postojećeg sistema međunarodnih ugovora u oblasti životne sredine predmet je većeg broja analiza.

³⁷ Videti, npr. K. Yasuko, K. Izumi, „What are the “objectives” meant to be? A comparative study of multilateral environmental agreements on articles on objectives, with primary attention on the United Nations Framework Convention on Climate Change”, *Environmental Economics and Policy Studies* 11/2010, 1–17.

međunarodno-pravnih režima, itd. mogu predstavljati izuzetno koristan način da se unapredi efikasnost celog sistema, ali i sistema ustanovljenog pojedinačnim ugovorima.

Pravila međunarodnog vodnog prava sadržana su nekoliko međunarodnih ugovora, među kojima poseban značaj ima Konvencija o pravu neplovidbenih korišćenja međunarodnih vodotokova (Njujork, 1997) i veći broj međunarodnih ugovora kojima se regulišu pravila plovidbe. U literaturi skoro da postoji potpuna saglasnost da je opšti okvir za nastanak prava klimatskih promena određen sadržajem i dostignutim nivoom razvoja prava životne sredine, i to pre svega međunarodnog prava životne sredine.³⁸ Pravila zaštite prirode propisana su većom grupom međunarodnih ugovora globalnog i regionalnog karaktera među kojima opšti karakter imaju Konvencija o biodiverzitetu, pored CITES konvencije i nekoliko drugih međunarodnih ugovora uključujući i one koji regulišu režime zaštite u zaštićenim područjima. Mogući sadržaj komparativnog prava najočiglednije se dovodi u vezu sa okolnostima zaštite prekograničnih prirodnih resursa, gde se sličnosti i razlike između pojedinih država pojavljuju kao prepreke ili podsticajni faktor u saradnji pojedinih država.

b) Za komparativno pravo životne sredine značaj prava životne sredine EU proističe, između ostalog, i iz uticaja koji EU kao međunarodna organizacija (ili federalna/konfederalna država) ima na međunarodne aktivnosti u oblasti životne sredine. Norme koje se razvijaju u okviru EU imaju, najčešće, karakteristike visokih standarda kojima se trasira put za ciljeve međunarodne zajednice (ili bar dela međunarodne zajednice) u ovoj oblasti.³⁹ Struktura propisa EU u oblasti životne sredine intenzivno razvijana od sedamdesetih godina XX veka predstavlja samo jedan aspekt od značaja za komparativno pravo životne sredine. Sadržaj materijalnih normi prava EU i njihov odnos sa normama nacionalnih pravnih sistema država članica zasnovan je na relativno čvrstim pravilima horizontalnog karaktera zbog čega je sagledavanje specifičnosti ovih odnosa u različitim nacionalnim pravnim sistemima osoben izazov. Značaj normi iz prava EU u oblasti životne sredine za druge države, osim država koje se nalaze u nekoj fazi procesa pridruživanja sa ovom organizacijom, posebno je pitanje i ono se može sagledavati sa stanovišta ukupnih odnosa EU sa drugim međunarodnim organizacijama i pojedinačnim državama u različitim

³⁸ Spisak međunarodnih ugovora u oblasti životne sredine obuhvata ranije spomenute međunarodne ugovore u oblasti klimatskih promena ili od značaja za oblast klimatskih promena. *Register of international treaties and other agreements in the field of the environment*, UNEP, Nairobi, 2005.

³⁹ Videti npr. M. de Morpurgo, „The European Union as a Global Producer of Transnational Law of Risk Regulation: A Case Study on Chemical Regulation“, *European Law Journal* 6/2013, 779–798.

regionima. Primena komparativnog metoda u svim fazama sagledavanja odnosa između pojedinačnih normi iz prava EU i odgovarajućih normi iz nacionalnih pravnih sistema ima jasno definisan cilj, ali odsustvo preciznijih pravila otvara različite dileme. U vezi sa pravom EU treba konstatovati da njegova dinamičnost predstavlja poseban izazov, koji otežava definisanje konceptijskih okvira komparativnog prava.

c) U delu koji se odnosi na nacionalno pravo životne sredine osnovno polazište za raspravu o elementima koncepcije komparativnog prava životne sredine sadržano je u činjenici da se u postojećem stanju u razvoju savremenih pravnih sistema mogu jasno uočiti zajednički elementi. Oni su uočljivi kroz analizu skoro svih ključnih elemenata sistema (sadržaj i predmet regulisanja, ciljevi, instrumenti, itd). Svaki od ovih elemenata mogu predstavljati deo komparativnog prava pri čemu je moguće sagledavanje nekoliko različitih dimenzija. Sadržajno posmatrano, struktura nacionalnih propisa u oblasti životne sredine najčešće obuhvata propise u oblasti zaštite prirode, propise u oblasti upravljanja otpadom, propise u oblasti upravljanja i zaštite voda, zaštite vazduha, klimatskih promena, zaštite od buke i tzv. opšte propise koji se odnose na opšta pitanja zaštite životne sredine u celini. U posebnu grupu, najčešće, spada i procena uticaja na životnu sredinu, strateška procena uticaja na životnu sredinu, integrisano sprečavanje i kontrola zagađivanja životne sredine, itd. Značajan predmet komparativnog prava mogu činiti i mehanizmi obezbeđivanja sprovođenja propisa u oblasti životne sredine, odnos prema međunarodnom pravu, itd. U nekim pravnim sistemima u grupu propisa u oblasti životne sredine se svrstavaju i propisi u oblasti upravljanja hemikalijama, nuklearne bezbednosti, zaštite od jonizujućih i nejonizujućih zračenja, itd.

Kada se govori o nacionalnom pravu životne sredine kao predmetu komparativnog prava životne sredine onda bi trebalo imati u vidu i činjenicu da, u zavisnosti od političkog sistema i organizacije država, neke od ovih propisa mogu da donose i regionalne i/ili lokalne vlasti. Posebnim bi se moglo smatrati pitanje načina kako je unutrašnjim propisima regulisan odnos prema obavezama iz međunarodnog prava, a za države članice pojedinih međunarodnih organizacija i pitanje odnosa između nacionalnih propisa i propisa koje donose nadležni organi organizacija čiji su članovi, ako ove organizacije imaju takve nadležnosti i ako to primenjuju. Različite grane prava imaju svoje mesto u arhitekturi normi u oblasti životne sredine. Većina njih može da predstavlja, istovremeno, i elemente koncepcije komparativnog prava životne sredine, zbog čega granice komparativnog prava, uz određene rezerve, mogu biti značajno proširene. Sagledavanje dometa ustavno-pravnih rešenja o životnoj sredini, sadržanih u ustavima sa sličnim i/ili

različitim političkim sistemima ima karakter posebnog kruga normi od značaja za komparativno pravo.⁴⁰ Sličan značaj imaju i norme sadržane u krivičnom pravu,⁴¹ upravnom pravu, a ovome se mogu dodati i neke norme iz građanskog prava, poreskog prava, prava osiguranja, itd.

5. Zaključna razmatranja

Nastalo i razvijalo se u okolnostima jačanja međuzavisnosti između država, porast značaja i neophodnost daljeg razvoja komparativnog prava životne sredine vezuju se, uglavnom, za posledice savremenih globalizacijskih trendova u oblasti životne sredine. Svoje mesto u sistemu pravnih disciplina komparativno pravo životne sredine je steklo, najvećim delom, zahvaljujući rastućoj svesti o značaju problema u oblasti životne sredine i potrebi njihovog rešavanja, kao i na osnovama jasnije profilisanih specifičnih interesa ključnih subjekata međunarodnih odnosa. Ipak, nejasni elementi koncepcijskog okvira komparativnog prava životne sredine uslovljeni su različitim činiocima od kojih neki imaju svoje uporište u teškoćama komparativnog prava i komparativne metode uopšte. Koncepcijski okvir komparativnog prava životne sredine određen je i širinom i (ne)jasnim granicama predmeta prava životne sredine kao osnovne discipline. Tome doprinosi i dostignuti nivo naučnih saznanja u oblasti životne sredine, odnosno odsustvo pouzdanih naučnih saznanja povodom nekih pitanja od značaja za oblast životne sredine i promene u životnoj sredini. Karakter odnosa sa komparativnom politikom životne sredine, međunarodnim pravom životne sredine, pravom EU, kao i drugim pravnim disciplinama od značaja za oblast životne sredine imaju sistemski karakter. Specifičnost komparativnog prava životne sredine trebalo bi tražiti i u specifičnostima ciljeva i značaju rezultata do kojih se dolazi primenom komparativne metode na predmete istraživanja koji se, na različite načine, vezuju za pravo životne sredine ili životnu sredinu u celini. Kriterijume za definisanje okvira komparativnog prava trebalo bi tražiti u rezultatima sistematski vođenih komparativnih istraživanja, onda kada oni obezbeđuju da sadržaji onoga što ulazi u domen tela komparativnog prava (ili bi se takvim moglo smatrati) poprimaju zasebnu vrednost, značaj i prepoznatljivost.

⁴⁰ D. Todić, „Odredbe o zaštiti životne sredine u Ustavu SR Jugoslavije i ustavima drugih država“, *Strani pravni život* 1-3/2000, 55–80.

⁴¹ V. D. Jovašević, „Zaštita životne sredine u uporednom krivičnom pravu“, *Strani pravni život* 3/2010, 257–286.

Prof. Dragoljub Todić, Ph.D

Principal Research Fellow, Institute of International Politics and Economic, Belgrade

COMPARATIVE ENVIRONMENTAL LAW - CONCEPTUAL FRAMEWORK AND DIFFICULTIES IN DEFINING

Summary

The first part of the paper points to certain dilemmas in defining the comparative law and comparative method in law as a framework for understanding the content and the role of comparative environmental law. Basic indications of some of the specificities of the environmental law and problems in the field of environment are given, including their global and transnational dimensions, as one of the factors that influence the possibility to define the conceptual framework of comparative environmental law. In light of these, there arises the need to build specific relationships between comparative law and other branches of law which in different ways include the contents in the field of the environment or may be relevant to the environment. In this way, the author attempts to answer the question of the object and relevance of comparative environmental law. Some issues of importance for understanding the state and perspectives of development of comparative environmental law are discussed. The author starts with the premise that comparative environmental law, in the circumstances of contemporary globalization processes, has an increasingly important place in the system of legal disciplines, regardless of different problems associated with this branch of law. Specific difficulties in defining the conceptual framework of comparative environmental law are related, mainly, to a complex nature and dynamics of environmental changes.

Key words: comparative law, environment, environmental law, international environmental law, comparative environmental politics, EU environmental law.