

Др Родољуб М. Етински, редовни професор
Универзитет у Новом Саду
Правни факултет у Новом Саду
etinski@pf.uns.ac.rs

МЕЂУНАРОДНИ ПОСТУПЦИ КОЈЕ ПОКРЕЋУ ПОЈЕДИНЦИ РАДИ ЗАШТИТЕ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ¹

Сажетак: Међународна заштитна животне средине није домен искључивих компетенција влада. Појединим међународним уговорима признато је право појединцима да воде неке међународне послове који се тичу заштите животне средине. Ти послови су послови утврђивања чињеница или мирева, дакле то нису судски послови. Они имају хибридную природу, јер укључује неке елементе међународних послова за контролу поштовања уговора из области заштите природе и неке елементе послова за контролу поштовања уговора из области људских права. Најпознатији такав послов јесте онај усвојен на основу Архуске конвенције. Међутим, њему је претходио послов усвојен Северноамеричким споразумом о сарадњи у области животне средине. Вредност ових послова није само у повећању делотворности правних процеса у области животне средине, већ се она испољава и кроз демократизацију једне важне области међународне сарадње.

Кључне речи: међународни послови, заштитна животне средине, појединац

1. УВОД

После Другог светског рата државе су признале право појединаца да покрећу међународне поступке ради заштите људских права. То је учињено, прво, Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних

* Главни правни саветник у Министарству спољних послова Р. Србије. Ставови изнети у раду не изражавају нужно ставове Министарства. ¹ Рад је припремљен у оквиру пројекта „Биомедицина, заштита животне средине и право“ бр. 179079 који финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

слобода из 1950. године, а, затим, другим универзалним и регионалним уговорима из области људских права. У оквиру међународног права заштите животне средине, које је почело да се развија касније, изграђени су међународни механизми контроле извршавања обавеза преузетих међународним уговорима. Ове механизме могу да покрећу уговорнице међусобно, дакле једна или више њих против друге, међународни секретаријати, које оснивају уговорнице, или је сама уговорница могла да обавести контролно тело да не може да изврше неку преузету међународну обавезу. Северноамерички споразум о сарадњи у области животне средине из 1993. године даје, међутим, право појединцима и невладиним организацијама да покрећу међународни механизам, основан тим Споразумом. То ће бити учињено, касније, Архуском конвенцијом, као и Протоколом о води и здрављу уз Конвенцију о заштити и коришћењу прекограничних водотока и језера. Међународни поступци за заштиту људских права, које могу да покрећу појединци, и који су постојали и већ стекли неко искуство у то време нису, изгледа, били непосредна инспирација за новину која је у међународним контролним механизмима у области заштите средине учињена 1993. године. Свеједно, сви ти поступци су упоредиви и њихово поређење може да користи за тражење бољих решења. Ово тим више, јер и сами међународни поступци у области заштите животне средине нису идентични и видљив је напор да се у сваком каснијем поступку тражи решење које је не само примерено конкретној материји већ које користи искуство ранијих поступака.

Канада, Мексико и Сједињене Америчке Државе закључиле су Северноамерички споразум о сарадњи у области животне средине (даље: Северноамерички споразум о животној средини или Споразум) 14. септембра 1993. године² који је ступио на снагу 1. јануара 1994. године, истог дана када је на снагу ступио и Северноамерички споразум о слободној трговини³ (даље: Споразум о трговини). Два споразума су тесно повезана. У време преговора о Споразуму о трговини невладине еколошке организације у САД су изразиле велику забринутост у погледу могућег негативног дејства Споразума о трговини на ниво заштите средине, зато што Мексико није доследно примењивао домаће прописе о заштити средине, те би то могло да утиче да неке америчке компаније преселе производњу у Мексико, као и на то да се одустане од строге примене еколошких прописа у самим Сједињеним Државама.⁴ Економија и заштита животне средине су тесно

² Commission for Environmental Cooperation, <http://www.cec.org/Page.asp?PageID=1226&SiteNodeID=567>, 5 септембар 2015.

³ R. MacCallum, 395

⁴ Kal Raustiala, International “Enforcement of Enforcement” Under North American Agreement on Environmental Cooperation, *Virginia Journal of International Law*, 1995-1996, 723

повезане. Та веза јасно је изражена и у члану 24 Северноамеричког споразума, којим је предвиђена обавезна арбитража уколико једна страна уговорница сматра да друга упорно не примењује прописе о заштити средине, који се односе на радна места, компаније и секторе која производе робу којом се тргује између страна или која чини конкуренцију роби произведеној у другој страни уговорници.

Конвенција о доступности информација, учешће јавности у доношењу одлука и праву на правну заштиту у питањима животне средине је припремљена у оквиру Економске комисије УН за Европу и усвојена је у Архусу 25. јуна 1998. године (даље: Архуска конвенција или Конвенција).⁵ То је једна од пет конвенција у области заштите животне средине које су припремљене у Економској комисији УН за Европу.⁶ Ступила је на снагу 30. октобра 2001. године и укључује 47 уговорница.⁷ Архуском конвенцијом уговорнице јемче три индивидуална права у области заштите животне средине – право на информацију, право на учешће у одлучивању и право на правну заштиту. Ова Конвенција заснива се на идеји да се три социјална и правна концепта – људска права, владавина права и заштита и унапређење животне средине – међусобно подупиру и оснажују. Са обзиром на предмет и циљ Конвенције, невладиним организацијама је било дозвољено да направе коалицију преко које су учествовале у преговорима за склапање Конвенције.⁸ Представници невладиних организација су могли да учествују у расправи, те да у паузама лобирају за своје ставове код делегација држава.⁹

Конвенцији о заштити и коришћењу прекограничних водотока и језера из 1992. године придодат је Протокол о води и здрављу усвојен у Лон-

⁵ United Nations, *Treaty Series*, vol. 2161, 447. Народна скупштина Републике Србије потврдила је Архуску конвенцију законом 12. маја 2009. године. *Службени гласник РС – Међународни уговори*, бр. 38/09

⁶ Конвенција о прекограничном загађивању ваздуха на великим удаљеностима (Convention on Long-range Transboundary Air Pollution), сачињена у Женеви 13. новембра 1979; Конвенција о процени утицаја на животну средину у прекограничном контексту (Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context), сачињена у Еспоу, 25. фебруара 1991; Конвенција о прекограничним дејствима индустријских несрећа (Convention on the Transboundary Effects of Industrial Accidents), сачињена у Хелсинкију 17. марта 1992; Конвенција о заштити и коришћењу прекограничних водотока и међународних језера (Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes), сачињена у Хелсинкију 17. марта 1992.

⁷ United Nations Treaty Collections, https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-13&chapter=27&lang=en, 5. септембар 2015.

⁸ Svitlana Kravchenko, *The Aarhus Convention and the Innovations in Compliance with Multilateral Environmental Agreements*, *Colorado Journal of International Environmental Law and Policy*, 1/2007, 7

⁹ *Ibid.*, 8

дону 1999. године (даље: Лондонски протокол или Протокол). Циљ овог Протокола је да се путем побољшавања управљања водом, укључујући заштиту екосистема и путем спречавања, контролисања и смањивања болести повезани са водом, унапреди заштита људског здравља и благостања. Уговорнице су се обавезале да ће настојати да обезбеде да пијаћа вода и санитарни уређаји буде доступна свима. Оне треба да обезбеде одређени квалитет пијаће воде, смањивање избијања болести повезаних са водом и др.

Северноамерички споразум, Архуска конвенција и Лондонски протокол служе заштити и унапређењу животне средине на различите начине. Споразум је инспирисан потребом да се међународном трговином између уговорница, које се разликују у погледу нивоа поштовања и извршавања националних прописа о животној средини, не нанесе штета уговорницама, које имају више стандарде поштовања и извршавања ових прописа. Архуска конвенција заснива се на признању постојања потребе индивидуе да живи у адекватној средини и да се сама ангажује на очувању и унапређењу те средине. Лондонски протокол усмерен је на обезбеђивање пијаће воде и сузбијања болести које се преносе водом. Упркос поменутиим разликама, Споразуму, Конвенцији и Протоколу је заједничко, између осталог, то што се њима предвиђају међународни поступци, које могу да покрену појединци, ради обезбеђења поштовања и извршавања прописа о животној средини.

2. СЕВЕРНОАМЕРИЧКИ СПОРАЗУМ

Основни разлог закључивања овог Споразума је обезбеђивање високог и у све три уговорнице приближно једнаког нивоа извршавања домаћих прописа о животној средини. Међутим, овим Споразумом нису утврђени поједини стандарди заштите животне средине. Чланом 3 Споразума је речено да свака уговорница установљава своје нивое домаће заштите животне средине, одређује политике развоја те заштите и приоритете, али да се свака уговорница обавезује да њени закони и регулатива обезбеде високе нивое заштите и, такође, обавезује се да ће наставити да побољшава те законе и регулативу. Чланом 4 Споразума свака уговорница се обавезала да ће објављивати не само законе, регулативу и мере које је донела у овој области, већ и мере које намерава да донесе, те да ће обезбедити заинтересованим лицима и уговорницама разумну могућност да се изјасне о предложеним мерама. Чланови 5, 6 и 7 односе се на извршавање домаћих прописа о животној средини. Чланом 5 Споразума уговорнице су се обавезале да делотворно извршавају своје законе и прописе у овој обла-

сти. У три става овог члана елаборирани су начини како овај циљ – деловно извршавање прописа – треба да буде постигнут. У ставу 1 наведени су, између осталог, следећи начини: именовање и обука инспектора; мониторинг поштовања и истраживање сумњи у погледу кршења, укључујући инспекције на лицу места; објављивање информација о непоштовању итд. Ставом 2 уговорнице су се обавезале да ће обезбедити судске, квази судске или административне извршне поступке ради санкционисања или отклањања последица кршења закона и регулативе у овој области. Ставом 3 предвиђено је да ће санкције и правни лекови за отклањање последица кршења бити пралогођене природи и тежини кршења, економским користима које су постигнуте кршењем, као и економским стањем прекршиоца, те да ће укључити споразуме о поштовању прописа, казне, затвор, привремене мере, затварање постројења и трошкове чишћења.

Чланом 6 Северноамеричког споразума уређен је приступ приватних особа правним лековима у овој области. Члан 6 се састоји од три става. Ставом 1 уговорнице су се обавезале да ће обезбедити да заинтересована лица могу да захтевају од надлежних власти уговорнице да истраже наводно кршење њених закона и регулативе о животној средини те да ће такви захтеви бити разматрани сагласно праву. Ставом 2 овог члана свака страна се обавезала да ће обезбедити да лица, која имају правно признат интерес, сагласно њеном праву, у посебним стварима, имају приступ административним, квази судским или судским поступцима за извршавање закона и регулативе о животној средини те стране. Сагласно ставу 3 приступ приватних особа правним лековима треба да обухвати одређена права, као што су: право на тужбу против другог лица за накнаду штете; право да тражи санкције или правне лекове, као што је новчане казне, хитно затварање или наредбу за ублажавање последица кршења еколошких закона и регулативе; да захтева да надлежне власти предузму одговарајућу акцију да примене еколошке законе и регулативу у циљу заштите животне средине или ради избегавања еколошке штете; да траже привремене мере заштите.

Чланом 7 Споразума дефинисани су одређени квалитети административних, квази судских и судских поступака, предвиђених у члановима 5 (2) и 6 (2). Ову поступци треба да буду поштени, отворени и правични. Они треба да буду уређени процесним правом и отворени за јавност, изузев ако интереси правде не захтевају супротно. Странама у тим поступцима треба да буде омогућено да подрже и бране своје позиције и да презентују информације или доказе. Поступци не треба да буду беспотребно сложени и да укључују неразумне трошкове или рокове или непотребна одуговлачења. Коначне одлуке о меритуму треба да буду у писаном облику и

да садрже разлоге на којима су засноване. Те одлуке треба да буду без одлагања достављене странама у поступку и, сагласно домаћем праву, јавно-сти. Оне треба да буду засноване на информацијама или доказима у погледу којих су стране имале могућност да се изјасне. Уговорнице треба да обезбеде, сагласно свом праву, право на жалбу против одлука и, где је то оправдано, исправку коначних одлука. Уговорнице су дужне, такође, да обезбеде да судови пред којим се води првостепени или жалбени поступак, буду непристрасни и независни.

Очигледна је разлика између ставова 1 и 2 члана 6 Споразума. Сагласно ставу 1 свако заинтересовано лице може да тражи од надлежне власти да истражи наводно кршење еколошког домаћег прописа и та власт је дужна да размотри тај захтев сагласно домаћем праву. Ова ствар није даље елаборирана и уговорницама је остављена широка дискреција у погледу имплементације овог прописа у домаће право и у погледу поступања по овом пропису. Административни, квази судски и судски поступци су уређени чланом 7 те је у том погледу дискреција уговорница много мања. Међутим, право да користе те поступке имају само лица која имају правни интерес у конкретной ствари, а који је признат домаћим правом. Дакле, да би неко покренуо један од домаћих поступака у коме би захтевао од надлежне власти да обезбеди примену домаћих еколошких прописа у некој конкретной ствари, он мора да има правни интерес у тој ствари.

2.1. Међународни поступак установљен северноамеричким споразумом

Међународни поступак који могу да покрену невладине организације и појединци против уговорнице због наводног пропуштања да делотворно примени своје домаће еколошке прописе уређен је члановима 14 и 15 Споразума. Поступак се води пред Комисијом за сарадњу у области животне средине, која је основана чланом 8 Споразума. Комисију чини Савет, Секретаријат и Заједнички јавни саветодавни комитет. Поступак се води пред Секретаријатом и Саветом ове Комисије. Састав и функције Савета утврђене су члановима 9 и 10 Споразума. Савет има трипартитни састав и чине га представници све три уговорнице на министарском или еквивалентном нивоу. Састаје се сваке године једном на редовно заседање, а може на захтев било које уговорнице да се састаје ради ванредних заседања. Редовним заседањима наизменично председава сваки члан. Савет има бројне функције посматрања, разматрања, подстицања и препоручивања. Он је форум за расправу о свим питањима из области Споразума. Надгледа имплементацију, разматра искуства и препоручује побољшања Споразума. Препоручује, између осталог, технике и стратегије спречавања загађивања

или заштиту угрожених врста. Охрабрује делотворно извршавање домаћих еколошких закона, итд. Секретаријатом управља извршни директор, кога бира Савет на рок од три године, са могућношћу једног реизбора. На том месту се наизменично ротирају држављани све три стране. Извршни директор именује особље Секретаријата, узимајући у обзир листе кандидата које су припремиле уговорнице и Заједнички јавни саветодавни комитет. Критерији за ангажовање су ефикасност, компетентност и интегритет.

Члан 14 Споразума овлашћује невладине организације и појединце да Секретаријату доставе представке о пропустима уговорнице да делотворно примени своје домаће еколошке прописе. Реч је, дакле, само о примени, а не промени домаћег еколошког права. Контрола не обухвата акте легислације којим се мењају домаћи прописи.¹⁰ Сагласно члану 45 (1) Споразума под „невладином организацијом“ разуме се свака научна, професионална, пословна, непрофитна организација или удружење или организације и удружења које заступају јавни интерес. Под „правом животне средине,“ сагласно члану 45(2) Споразума разумеју се закони, подзаконски акти уговорнице или њихови прописи чији је примарни циљ заштита животне средине или превенција опасности по људски живот или здравље. Даље су у овом члану конкретније одређени прописи којима се обезбеђује поменута заштита, односно превенција.

Ставом 1 члана 14 одређено је шест услова допуштености представке. Представка треба да буде у писаном облику на језику који је уговорница натификовала Секретаријату. Лице или организација, који подносе представку, треба да буду јасно идентификовани у њој. Представка треба да пружи довољно информација, укључив и документарне доказе, тако да омогући Секретаријату нужно истраживање. Представка треба да буде управљена првенствено на унапређивање спровођења еколошког права, а не на ометање индустрије. Она треба да обавести да је та ствар достављена у писаном облику релевантним властима уговорнице и да обавести о одговору уговорнице, ако га је било. Представка треба да буде поднета од стране лица или организације, које има боравиште или седиште на територији уговорнице.

Поред ових формалних критерија допуштености, ставом 2 члана 14 додато је четири смернице на основу којих Секретаријат треба да одлучи да ли представка завређује да буде послата уговорници на одговор. Дакле, када утврди да су формални услови задовољени Секретаријат разматра да ли је у представци наведена нека штета причињена лицу или организацији, који су поднели ту представку. Међутим, постојање штете причињене под-

¹⁰ То питање се јавило у првим предметима изнетим пред Секретаријат. Види R. MacCallum, 403-409

носиоцу представке није елиминаторни критеријум допуштености. Довољно је да је штета причињена или да постоји угроженост неког добра природе.¹¹ Секретаријат разматра, даље, да ли су самом представком или у комбинацији са другим представкама покренута питања чије би даље проучавање унапредило циљеве Северноамеричког споразума. Он разматра, затим, да ли су искоришћени правни лекови (*private remedies*) доступни у уговорници и да ли је представка заснована искључиво на извештајима у медијима. Пошто је реч о смерницама, ни један од тих критерија није елиминаторан.

Уколико Секретаријат одлучи да затражи одговор уговорнице, он ће јој проследити представку и информације које су приложене уз њу. Сагласно ставу 3 члана 14 уговорница, којој је достављена представка, је дужна да у року 30 дана, изузетно 60 дана, обавести Секретаријат да ли је та ствар предмет неког судског или административног поступка. Ту се мисли на поступак који је сама уговорница покренула како би обезбедила поштовање свог домаћег права, а не на поступак који је покренуо подносилац представке.¹² Ако је предмет представке и предмет неког домаћег поступка који је покренула уговорница, по добијеној информацији о томе Секретаријат прекида поступак у тој ствари. Уколико није, уговорница доставља информације које жели, као што су да ли је да ствар била предмет неког административног или судског поступка и да ли су подносиоци представке имали на располагању домаће правне лекове, те да ли су их искористили.

Уколико Секретаријат сматра да поднесак у светлу одговора уговорнице оправдава припремање извештаја о чињеницама, он, сагласно члану 15 (1) Споразума обавештава о томе Савет и доставља му разлоге за таква свој став. Савет може двотрећинском већином да инструкира Секретаријат да сачини извештај о чињеницама. При припреми извештаја, на основу члана 15 (4) Секретаријат разматра информације које је доставила уговорница, оне које су јавно доступне, оне које је доставила заинтересована невладина организација или лице, које је доставио Заједнички јавни саветодавни комитет или које је сачинио сам Секретаријат или независни експерти. Пошто сачини нацрт извештаја Секретаријат га, сагласно ставу 5 члана 15 доставља Савету. Свака страна може да достави своје ставове о тачности нацрта у року од 45 дана. Секретаријат може да укључи ове ставове у коначан извештај који доставља Савету. У року од 60 дана двотрећинском већином Савет може да одлучи да се коначни извештај о чињеницама објави. Извештај о чињеницама не садржи налаз Секретаријата о томе да ли је уговорница пропустила да примени своје домаће прописе

¹¹ R. MacCallum, 409, 410

¹² R. MacCallum, 414

о животној средини у конкретном случају, већ само непристрасан опис чињеничног стања.

Према регистру представки на порталу Комисије за сарадњу у области животне средине између 1994. и 2015. поднето је 85 представки.¹³ Објављено је 22 коначна извештаја. Значајан број представки није, дакле, испунио формалне или суштинске критерије допуштености. По 10 коначних извештаја односило се на Канаду и Мексико, а два на САД.

3. АРХУСКА КОНВЕНЦИЈА

У Конвенције је учињена разлика између „јавности“ и „заинтересоване јавности.“ Нека права су признатима припадницима јавности, а друга припадницима заинтересоване јавности. У ставу 4 члана 2 Конвенције наведено је да „јавност“ значи једно или више физичких или правних лица и, у складу са националним правом или праксом, њихова удружења, организације или групе. „Заинтересована јавност“ значи, према ставу 5 члана 2, јавност која је угрожена или ће вероватно бити угрожена¹⁴ или има интерес у доношењу одлуке у области животне средине. Даље, у ставу 5 речено је да ће се невладине организације, које промовишу заштиту животне средине и које задовољавају услове прописане националним законима сматрати заинтересованим.

Сагласно члановима 4 и 5 Конвенције право на информације о животној средини имају припадници јавности. Право на учешће у доношењу одлука о давању дозвола за предузимање посебних активности, наведених у анексу I, имају, сагласно члану 6, припадници заинтересоване јавности.

Архуском конвенцијом су предвиђени унутрашњи поступци правне заштите права на информисање и права јавности да учествује у одлучивању у области животне средине, као и унутрашњи поступци које појединци могу да покрену ради поштовања домаћег права које је релевантно за заштиту средине. Унутрашњи поступци правне заштите предвиђени су чланом 9 Архуске конвенције. Члан 9 се састоји од пет ставова. Први став посвећен је поступцима унутрашње правне заштите права на информисање у области животне средине. Други став је посвећен поступцима унутрашње правне заштите права јавности да одлучује о питањима која су значајна за заштиту средине. Став 3 члана 9 гласи:

¹³ Commission for Environmental Cooperation, <http://www.cec.org/Page.asp?PageID=751&SiteNodeID=250>, 5. септембар 2015.

¹⁴ Термини *зајтрайиваејтсја*, *touché* и *affected* преведени су у нашем званичном преводу као *ујрожена*.

свака Страна ће обезбедити да припадници јавности, када испуњавају евенчуалне услове које поставља национално законодавство, имају доступност уједнаким и судским постојућима којима се осјоравачиње или пројуси које су учинила физичка лица или орган јавне власти, а која су у својојности са одредбама њиховој националној законодавства које се односи на животној средину.

Последња два става члана 9 односе се на поступке дефинисане у прва три става. Ставом 4 дефинисани су извесни квалитети поступака из прва три става. Наведени поступци треба да буду поштени, правични и благовремени. Тим поступцима треба да се обезбеде адекватни и делотворни правни лекови. Трошкови поступака не би требало да буду превисоки тако да отежају њихово коришћење. Одлуке се доносе у писаној форми те одлуке судова и, када је могуће, других тела треба да буду јавно доступне. Како би прописи члана 9 били делотворнији, стране уговорнице обавезале су се ставом 5 да обезбеде да јавности буде доступна информација о могућностима вођења административних и судских поступака, наведених у прва три става, и да размотре могућност успостављања механизма помоћи за уклањање или смањивање финансијских или других препрека у погледу коришћења правне заштите.

3.1. Међународни поступак за контролу поштовања Архуске конвенције

Уговорнице су се обавезале чланом 15 Конвенције да ће консензусом успоставити неконфронтирајуће, несудске¹⁵ и консултативне, опционе аранжмане ради разматрања поштовања Конвенције. Овакво решење мотивисано је уверењем да се класични механизми решавања спорова нису показали делотворним у области заштите животне средине те да неизвршавање обавеза у овој области није последица воље уговорнице да не извршава преузете обавезе, већ је то више резултат неспособности или објективне немогућности.¹⁶ Предвиђено је да се тим аранжманима омогући укључивање јавности те да они могу да омогуће припадницима јавности да подносе представке¹⁷ о стварима које се односе на Конвенцију.

Уговорнице су на свом првом састанку, одржаном у Луки у Италији од 21. до 23. октобра 2002. године усвојиле Одлуку I/7, којом су основале Комитет за разматрање поштовања обавеза на основу Архуске конвенције

¹⁵ У званичном преводу на српски језик стоји „неправне“. Међутим, у оригиналу стоји *non-judicial, non judiciaire и несудебној*.

¹⁶ S. Kravchenko, 28

¹⁷ У званичном преводу на српски језик стоји „комуникације“.

од стране уговорница (the Compliance Committee, даље: Комитет за Архуску конвенцију). Конституисање, функције и поступак Комитета за Архуску конвенцију и поступак његовог рада уређени су Анексом ове Одлуке. Комитет чини осам чланова, који се бирају на период између два састанка уговорница, дакле три године, и могу да буду једном реизабрани. Кандидати за чланове треба да буду држављани уговорница или потписница Архуске конвенције, те да испуњавају моралне и стручне услове. Из једне уговорнице може да буде само један њен држављанин члан Комитета. Чланове Комитета номинују уговорнице, потписнице и невладине организације из области заштите животне средине, а којима је дозвољено да као посматрачи присуствују састанцима уговорница. Овде су две ствари необичне. Број чланова је паран, дакле одустало се од већинског одлучивања. Поред тога, право на предлагање кандидата имају одређене невладине организације. То решење није прихваћено без извесног негодовања појединих делегација.¹⁸ Уговорнице су изабрале у први састав Комитета два члана предложених од невладиних организација.¹⁹ Чланови Комитета делују не као представници држава, већ као независни експерти. Ово решење је коришћено за конституисање тела надлежних за контролу међународних уговора о људским правима, али не и за међународне механизме за контролу поштовања међународних уговора из области животне средине. Ако не одлучи другачије, Комитет се састаје једном годишње.

Функције Комитета за Архуску конвенцију одређене су ставовима 13 и 14 Анекса. Комитет разматра обраћања уговорница, упућивања Секретаријата или поднеске чланова јавности. На захтев усвојен на састанку уговорница припрема извештај о извршавању или имплементацији прописа Конвенције. Врши мониторинг, процену и олакшава извршавање или имплементацију препорука усвојених на састанку уговорница. Поред овога, Комитет може да се бави истраживањем питања извршавања и да чини препоруке, ако и како то сматра одговарајућим.

Право на обраћање Комитету за Архуску конвенцију имају уговорнице, Секретаријат и чланови јавности. Уколико нека од чланица има извесних резерви у погледу поштовања Конвенције од стране друге чланице, она може, сагласно ставу 15 Анекса да се обрати Комитету. Акт којим се обраћа Комитету зове се *submission*. Од 2003. до 2015. било је само два случаја да је једна уговорница доставила поднесак против друге.²⁰ Сагласно ставу 16 Анекса, уговорница може да обавести Комитет за Архуску

¹⁸ S. Kravchenko, 12

¹⁹ *Ibid.*, 12

²⁰ UNECE, Submissions by Parties, <http://www.unece.org/ru/submissions.html>, 5. септембар 2015.

конвенцију да не може да изврши неку обавезу на основу Конвенције и о разлозима те немогућности. Исто тако, уколико Секретаријат примети у извештајима о поштовању Конвенције неко неизвршавање обавезе неке уговорнице, он може да покуша у року од три или најдуже шест месеци реши то питање у сарадњи да уговорницом, а ако у томе не успе, износи га пред Комитет за Архуску конвенцију. Акт којим Секретаријат износи питање непоштовања Конвенције пред Комитет зове се на енглеском језику *referral*. До 2015. године није било таквих случајева.

Ставом 18 Анекса уговорнице су признале право члановима јавности да подносе представке Комитету за Архуску конвенцију, те да њима оспоравају поштовање Конвенције од стране неке уговорнице. Представка се зове на енглеском језику *communication*. Ово право чланови јавности стичу по истеку 12 месеци од усвајања Одлуке I/7, односно од ступања Архуске конвенције на снагу за ту уговорницу, дакле од датума који је каснији. Међутим, уговорница може да једностраном нотификацијом Секретаријату овај рок одложи за четири године. Могућност да се појединци обраћају телима надлежним за контролу поштовања међународних уговора постојала је у области људских права, али не и у области заштите животне средине, изузев у случају Северноамеричког споразума. Ово решење није усвојено без велике расправе и значајног супростављања појединих влада,²¹ упркос чињеници да је чланом 15 Архуске конвенције отворен простор за такво решење. Касније, оно ће бити усвојено и у механизму за контролу поштовања Протокола о води и здрављу.

Ставом 20 Анекса одређена су четири услова допуштености представке. Представка не сме да буде анонимна, да представља злоупотребу права на представку, да је очигледно неразумна и да је неспојива са прописима Одлуке или Конвенције. Поред ова четири услова, ставом 21 Анекса речено је да ће Комитет за Архуску конвенцију узимати у обзир сваки доступан домаћи правни лек, изузев ако је поступак примене правног лека неразумно дуг или очигледно не обезбеђује делотворно и довољно средство отклањања последица непоштовања Конвенције. Према тумачењу Комитета за Архуску конвенцију, овај пропис не значи строг захтев да сви домаћи правни лекови треба да буду искоришћени, односно Комитет може да разматра представку иако поступак примене правног лека није неразумно дуг. Али, некоришћење локалних правних лекова може да буде разлог да Комитет одлучи да о тој ствари треба да се одлучује на нивоу домаћих поступака.²² Комитет за Архуску конвенцију пази на своју надлежност *ratione*

²¹ S. Kravchenko, 17

²² Preliminary determination on admissibility of the communication concerning compliance by Slovakia with the Convention in connection with the extension of the Mochovce nuclear

materiae и уздржава се од изјашњавања о питањима на које се не примењује Архуска конвенција.²³

Комитет за Архуску конвенцију је почео да ради у октобру 2003. године²⁴ и до августа 2015. примио је 130 представки и нашао је да 29 представки недопуштено.²⁵ Поступак који Комитет за Архуску конвенцију спроводи је писани, дакле Комитет упућује представку уговорница против које је поднета и ова има рок од пет месеци да одговори. Комитет може да тражи даље информације о предмету који разматра, разматра сваку информацију која му је достављена и, уз сагласност уговорнице, на њеној територији може да прикупља информације. Он може, такође, да тражи услуге експерата и саветника.

Међутим, поступак пред Комитетом укључује и усмену расправу. Стране у поступку могу да учествују у усменој дискусији пред Комитетом. Дискусије пред Комитетом су отворене за јавност и у њиме могу да учествују и они који нису стране у поступку. *Earthjustice* и *Center for International Environmental Law* редовно учествују у тим дискусијама и износе своје опсервације у погледу спорних ствари.²⁶ Посебан квалитет поступка пред Комитетом јесте његова транспарентност.²⁷ Такође, Комитет за Архуску конвенцију, сагласно ставу 34 Анекса, шаље странама у поступку нацрт налаза, мера и препорука, које ове могу да коментаришу, што Комитет узима у обзир при изради коначних налаза, мера и препорука.

Комитет за Архуску конвенцију разматра да ли је уговорница имплементирала прописе Конвенције у унутрашње право и да ли је обезбедила да Конвенција производи тражена дејства у унутрашњем правном поретку.²⁸ Наводи подносиоца представке треба да буду довољно јасни, одређе-

power plant (Ref. ACCC/C/2009/41), 3 July 2009 <http://www.unece.org/env/pp/compliance/Compliancecommittee/41TableSlovakia.html>

²³ Findings and Recommendations with regard to compliance by Kazakhstan with the - obligations under the Aarhus Convention in the case of access to justice in the court of Medeuski region of Almaty (Communication ACCC/C/2004/06 by Ms. Gatina, Mr. Gatin and Ms. - Konyushkova (Kazakhstan)) Adopted by the Compliance Committee on 16 June 2006 par. 30 б

²⁴ Veit Koester, The Compliance Committee of the Aarhus Convention, An Overview of Procedures and Jurisprudence, *Environmental Policy and Law*, 2-3/2007, 83

²⁵ UNECE, Communications from the Public, <http://www.unece.org/ru/env/pp/pub-com.html>, 5. септембар 2015.

²⁶ S. Kravchenko, 27. V. Koester, 85

²⁷ V. Koester, 85, S. Kravchenko, 23

²⁸ На пример, Комитет је нашао *that while the wording of the legislation of the Party concerned does not run counter to article 9, paragraph 2, of the Convention, the decision of the Court of Cassation of 1 April 2011, by declaring that the environmental NGO did not have standing, failed to meet the standards set by the Convention. Thus the Party concerned failed to - comply with article 9, paragraph 2, of the Convention...* Findings and recommendations with regard to communication ACCC/C/2011/62 concerning compliance by Armenia, Adopted by the

ни и поткрепљени доказима.²⁹ Наравно, свака страна у поступку треба да достави доказе које може да достави. Тако, ако подносилац представке тврди да није био позван на расправу пред националним судом, он не може да достави неки доказ за ту тврдњу. Али, ако уговорница оспорава ту тврдњу, она треба да достави доказ о уручењу судског позива подносиоцу представке.³⁰ Комитет није везан аргументима страна који се односе на чињенице или право и може да долази до закључака и мимо те аргументације. Комитет није, дакле, везан захтевом подносиоца представке у погледу кршења Конвенције.³¹ Исто тако, он се не сматра обавезним да одговори на све наводе страна.³²

Комитет има на располагању две могућности – да спорно питање неprimене Конвенције реши у сарадњи са дотичном уговорницом или да своје налазе и препоруке у вези са спорним питањем достави уговорницама да га размотре и усвоје на свом састанку. Комитет може, сагласно ставу 36 Анекса уз Одлуку I/7, у консултацијама са дотичном уговорницом да јој пружи савет и помоћ у вези имплементације Конвенције или, уз сагласност те стране, да јој да препоруке и затражи од ње да му достави план отклањања непоштовања Конвенције као и информације о примени тог плана. Комитет настоји да ову сагласност уговорнице добије имплиците тако што јој пошаље нацрт свог налаза и препорука и љубазно је моли да одговори шта би била спремна да учини у вези са тим. Ако уговорница прихвати препоруке и почне са њиховим остваривањем, Комитет обавештава уговорнице у свом извештају, који припрема за редовни састанак уговорница, да је дотична уговорница напредовала у решавању неусклађености са Конвенцијом.³³ Ово је бржи и за уговорницу „мање болан“ поступак отклањања непоштовања Конвенције, него изношење ствари на састанку држава уговорница, који се одржава у интервалима од три године.³⁴ Уколико не дође до успешне сарадње Комитета и уговорнице на отклањању уоченог непоштовања Конвенције или уколико природа и разлог пропуста неке уговорнице да изврши своју обавезу, преузету Конвенцијом, то захтева, Комитет може, сагласно ставу 35 Анекса, да предложи свим уговорницама да на свом редовном састанку предложе тој уговорници да предузме по-

Compliance Committee on 28 June 2013, пар. 40. Види, такође, Findings and recommendations with regard to Communication ACCC/C/2008/24 concerning compliance by Spain, Geneva, 15–18 December 2009, пар.110, 117

²⁹ V. Koester, 89

³⁰ *Ibid.*, 89

³¹ *Ibid.*, 87

³² *Ibid.*

³³ *Ibid.*

³⁴ *Ibid.*

требне мере да отклони тај пропуст и да позове ту уговорницу да обавести друге уговорнице преко Комитета о предузетим мерама у неком року. Такође, Комитет може да захтева да његов Секретаријат позове међународне универзалне и регионалне организације као и финансијске институције да пруже савете и помоћ уговорници ради примене потребних мера. Конкретан пропуст једне уговорнице може да буде разлог да Комитет позове уговорнице да на састанку усвоје смернице за примену појединих прописа Конвенције.³⁵

Уговорнице имају на располагању следеће мере. Оне могу, као и Комитет, али сада без сагласности уговорнице да дају савет, пруже помоћ у вези са имплементацијом Конвенције, учине препоруке, траже од уговорнице да усвоји план отклањања непоштовања Конвенције, информације о остваривању плана, издају декларацију о непоштовању, издају упозорење, суспендују поједина права и привилегије уговорнице и предузму друге одговарајуће несудске, неконфронатционе и саветодавне мере. Сличне мере предвиђене су другим механизмима за контролу поштовања међународних уговора у области животне средине.³⁶ С. Кравченко наводи да избор мере зависи од нивоа, типа, узрока и разлога неизвршавања, као и од спремности на сарадњу дотичне уговорнице, те да би требало прво користити мере које би уговорницу подстакле на сарадњу а, затим, теже мере.³⁷

4. ПРОТОКОЛ О ВОДИ И ЗДРАВЉУ

Конвенцији о заштити и коришћењу прекограничних водотока и језера, усвојена у Хелсинкију 1992. године³⁸ спада, заједно са Архуском конвенцијом, у пет конвенција о животној средини, усвојених у оквиру Економске комисије УН за Европу. Ступила је на снагу 1996. године и укључује 41 уговорницу.³⁹ Њом су успостављене обавезе уговорница у погледу спречавања, контроле и смањивања прекограничног утицаја на водене токове. Протокол о води и здрављу усвојен у Лондону 1999. године,⁴⁰ ступио

³⁵ Комитет објављује сажетке своје праксе. *Case Law of the Aarhus Convention Compliance Committee* (2004-2011) друго издање, (eds) A. Andrusevych, T. Alge, C. Konrad, RACSE, Lviv, 2011

³⁶ S. Kravchenko, 29

³⁷ *Ibid.*, 31

³⁸ United Nations, *Treaty Series*, vol. 1936, 269

³⁹ United Nations Treaty Collection, https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-5&chapter=27&lang=en, 5 септембар 2015.

⁴⁰ United Nations, *Treaty Series*, vol. 2331, 202; ECOSOC doc. MP.WAT/AC.1/1999/1 of 24 March 1999.

је на снагу 2005. године и обухвата 26 уговорница. Протоколом су установљене различите врсте обавеза уговорница. Оне су се, тако, обавезале чланом 4 (2) (а) Протокола да ће предузети све одговарајуће мере ради обезбеђивања снабдевања здравом пијаћом водом у којој неће бити микро организама, паразита или супстанци које, због бројности или концентрације, чине потенцијалну опасност по људско здравље. Ово укључује, сагласно том пропису, заштиту водних ресурса, који се користе као извор пијаће воде, пречишћавање воде и установљавање, побољшавање и усавршавање колективних система. Оне ће, према члану 4 (2) (ц) предузети све одговарајуће мере ради обезбеђивања ефективне заштите водних ресурса, који се користе као извори пијаће воде, и њихових водних екосистема, против загађивања из других извора, укључив пољопривреду, индустрију и друга испуштања или емисије полутаната. Циљ је делотворно смањивање и елиминисање испуштања и емисија супстанци опасних по људско здравље и водне екосистеме. Ове и друге мере уговорнице треба да предузимају у складу са проценом корисних и штетних дејстава и трошкова у односу на људско здравље, водне ресурсе и одрживи развој. Сагласно члану 4 (5) уговорнице су се обавезале да предузму одговарајуће акције да створе правни, административни и економски, стабилан и функционалан оквир, у оквиру кога ће јавни, приватни и непрофитни сектори моћи да дају своје доприносе побољшавању управљања водом ради спречавања, контроле и смањивања болести које су везане за воду.

4.1 Међународни поступак који се односи на протокол о води и здрављу

Чланом 15 Лондонског протокола предвиђено је да ће уговорнице на свом првом састанку установити неконфронтирајући, несудски и саветодавни мултилатерални аранжман за надзор извршавања обавеза. Тај аранжман ће дозвољавати укључивање јавности. Члан 15 Лондонског протокола веома је сличан члану 15 Архуске конвенције. Уговорнице су, на првом састанку одржаном у Женеви 17. – 19. јануара 2007. године донеле Одлуку I/2 којом су установиле Комитет за надзор извршавања обавеза установљених Протоколом (даље Комитет за Лондонски протокол). Конституисање, функције и поступак рада Комитета уређено је Анексом припојеним тој Одлуци. Конституисање, функције и поступак Комитета за Лондонски протокол идентично је или врло слично конституисању, функцијама и поступку Комитету за Архуску конвенцију. Ипак, сам почетак Анекса уз Одлуку I/2, која се односи на Лондонски протокол, је другачији од почетка Анекса уз Одлуку I/7, која се односи на Архуску конвенцију. Анекс почиње изношењем циља, природе и начела поступка. Циљ процедуре је да олакша и уна-

преди извршавање Протокола о води и храни, како би се спречили спорови. Поступак треба да буде једноставан, неакузаторан, коопративан и да олакша примену Протокола. Он ће се руководити начелима транспарентности, поштења, експедитивности и предвидљивости. Процедура ће бити вођена тако да се узму у обзир интереси уговорнице која се суочава са тешкоћама, интереси уговорница као целине, као и становништва потенцијално или стварно погођеног неизвршавањем.

Комитет за Лондонски протокол има девет чланова, који служе у личном својству, објективно у најбољем интересу Протокола. Уговорнице на састанку бирају чланове Комитета између кандидата које предложе уговорнице, а разматрају сваки предлог кандидата који учине потписнице и невладине организације, које имају интересе у областима на које се односи Протокол. Чланови Комитета бирају се на период између два састанка уговорница, дакле три године, и могу да буду два пута бирани највише у два мандата узастопце. Одлучује консензусом, а ако овај не може да се постигне, двотрећинском већином. Очигледне су неке разлике у односу на конститусање Комитета за Архуску конвенцију. Број чланова је непаран и предвиђена је могућност већинског одлучивања. Поред тога, потписнице и невладине организације могу да предлажу кандидате, и те предлоге ће разматрати уговорнице на састанку, али ће бирати чланове између кандидата које су саме предложиле. Ово је нејасно решење и, вероватно, је плод компромиса. Одступило се од решења какво постоји за Комитет за Архуску конвенцију, где невладине организације могу да предлажу кандидате које уговорнице могу да бирају у Комитет, што се догађало. Решење предвиђено за Комитет за Лондонски протокол није јасно. Зашто би потписнице и невладине организације предлагале кандидате и зашто би уговорнице разматрале те предлоге на свом састанку, ако не могу да бирају те предложене кандидате у Комитет?

У погледу формулисања функција Комитета за Лондонски споразум нема значајних разлика у односу на функције Комитета за Архуску конвенцију. Такође, у погледу формулисања права на обраћање уговорница, упућивања Секретаријата и подношења представки чланова јавности нема разлика у односу на решења примењена на поступак пред Комитетом за Архуску конвенцију. Ни у овом случају идеја о могућности подношења представки појединаца и невладиних организација није прихваћена без велике расправе и примедби.⁴¹ Једнако тако разлике нема ни у погледу услова допуштености представки које подносе чланови јавности, поступка који се спроводи у вези са тим представкама и начина прикупљања информација. Извесне разлике постоје у погледу мера које Комитет за Лондонски

⁴¹ S. Kravchenko, 22, 23

протокол може да примени и у погледу механизма примене тих мера у по­ређењу са мерама које може да примени Комитет за Архуску конвенцију и механизма примене мера.

Сагласно ставу 34 Анекса уз Одлуку I/2, Комитет за Лондонски про­токол може да примени следеће мере. Он може да пружи савет или помоћ уговорници у погледу извршавања обавезе из Протокола, што може да укључи помоћ у тражењу подршке специјализованих агенција и других компетентних тела. Може да захтева од уговорнице да усвоји акциони план за своје усаглашавање са обавезама из Протокола у року који се дого­вори између Комитета и ње, или Комитет може да јој помогне у припреми таквог плана. Он може да позове уговорницу да поднесе извештај у погле­ду напретка који је учинила у погледу свог усаглашавања са обавезама из Протокола. Може да изда упозорење. У погледу представки чланова јавно­сти, може да упути препоруке дотичној страни о специфичним мерама које би требала да предузме у погледу питања која су покренута представком. Опсег мера је већи од оног на располагању Комитета за Архуску конвен­цију. Поред тога, да Комитет предложи мере ради решавања питања по­кренутог представком, не треба му сагласност дотичне уговорнице.

Пошто размотре извештај и препоруке Комитета за Лондонски прото­кол, уговорнице на свом састанку могу, у зависности од специфичности питања пред њима и узимајући у обзир узрок, тип, степен и учесталост неизвршавања, могу, на основу става 35 Анекса уз Одлуку I/2, да предузму било коју меру коју може да предузме и Комитет. Поред тога, оне могу да предложе уговорницама да обезбеде финансијску и техничку помоћ, обуку или друге мере изградње капацитета и да олакшају трансфер технологија. Саме могу да одлуче да олакшају давање финансијске и техничке помоћи, обуке и изградње капацитета, укључујући тражење подршке специјализо­ваних агенција и других компетентних тела. Могу да донесу декларацију о кршењу Протокола и да дају специјални публицитет случајевима кршења. Сагласно правилима међународног права о суспензији међународних уго­вота, могу да суспендују примену Протокола, као и специјалних права и привилегија према дотичној страни. Могу да предузму и друге неконфрон­тирајуће, несудске и саветодавне мере. У односу на решење примењено код Комитета за Архуску конвенцију, овде је уговорницама остављено ви­ше могућности да саме пруже помоћ дотичној држави или да позову спе­цијализоване агенције ради пружања помоћи.

Комитет за Лондонски протокол одржао је први састанак 12. марта 2008. године.⁴² Прва и за сада једина представка поднета је 24. новембра

⁴² UNECE, Compliance Committee, http://www.unece.org/env/water/pwh_bodies/cc.html, 5. септембар 2015.

2014. године.⁴³ Комитет је 17. фебруара 2015. године донео прелиминарну одлуку да је представка допуштена,⁴⁴ али у време писања овог текста, дакле до септембра 2015. године, није одлучио о представи.

5. УПОРЕДНА АНАЛИЗА

Међународни поступак, установљен Северноамеричким споразумом, усмерен је на повећање нивоа поштовања унутрашњих прописа три уговорнице, којима се штити животна средина. Следећа два међународна поступка, изложена у овом тексту, усмерена су на обезбеђивање поштовања међународних уговора – Архуске конвенције и Протокола о води и здрављу. Оно што им је заједничко јесте да појединци и невладине организације покрећу те поступке, као и улога независних експертских тела у поступцима. По томе се они разликују од других међународних поступака, установљених другим међународним уговорима, ради контроле поштовања тих уговора и по томе су слични са међународним поступцима, установљеним међународним уговорима из области људских права.

Међутим, када су у питању међународни поступци из области људских права, њих могу да покрену појединци, који су били жртве кршења људских права, како би путем тих поступака остварили обештећење.⁴⁵ Овде то није случај. Три поступка, изложена у овом тексту, могу да покрену појединци који нису жртве кршења права. То свакако важи за поступке који се односе на Северноамерички споразум, на Лондонски протокол и на Архуску конвенцију, када је у питању став 3 члана 9 те Конвенције. Тако, на пример, представку против Мексика поднела је еколошка група *Manglar* јер Мексико није применио своје законе о еколошком балансу и заштити животне средине, о шумама, о националним водама, о рибарству и неке друге, те је тиме нанео штету мочварама, квалитету воде, рибарству и неким заштићеним врстама.⁴⁶ Исто тако, међународни поступак контроле

⁴³ UNECE, <http://www.unece.org/environmental/protocol-on-water-and-health/cc/communications/ecempwhcccom1.html>, 5. септембар 2015.

⁴⁴ UNECE, Protocol on Water and Health Compliance Committee, http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2015/WAT/CC_Communications_documents/ECE.MP.WH.CC.COM.1_Determination_Admissibility.pdf, 5. септембар 2015.

⁴⁵ Види, нпр.: члан 1 Опционог протокола уз Међународни пакт о грађанским и политичким правима, члан 2 Опционог протокола уз Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима, члан 14 Међународне конвенције о елиминисању свих облика расне дискриминације. Christian Schall, Public Interest Litigation Concerning Environmental Matters before Human Rights Courts: A Promising Future Concept? *Journal of Environmental Law*, 3/2008, 417-453.

⁴⁶ Factual Record, Aquanova Submission (SEM-98-006) Prepared in Accordance with Article 15 of the North American Agreement on Environmental Cooperation

поштовања Архуске конвенције против уговорнице може да покрене неко ко није погођен кршењем Конвенције које је предмет представке. Тако је аустријска невладина организација *Vier Pfoten — Stiftung für Tierschutz gemeinnützige Privatstiftung* покренула поступак против Аустрије пред Комитетом за Архуску конвенцију због пропуста ове да обезбеди приступ чланова јавности административним или судским поступцима како би оспоравали акте јавних власти или приватних особа, који су супротни националним административним казним законима и кривичним законима, који се односе на природну средину, као што су кршења закона који се односе на трговину дивљим животињама, заштиту природе или заштиту животиња.⁴⁷ Невладина организација *Earthjustice* покренула је поступак пред Комитетом за Лондонски протокол због пропуста Португала да у другом извештајном периоду поднесе извештај о напретку о погледу остваривања циљева одређених чланом 6 Протокола и у погледу успостављања система праћења и упозоравања, предвиђених чланом 8.⁴⁸

Поред тога, циљ покретања поступка не мора да буде обештећење подносиоца представке, већ доследна примена домаћег или међународног еколошког права. Следећа разлика између ових поступака и оних из области људских права односи се на коришћење локалних правних лекова. Док је то у међународним поступцима из области људских права строг услов допуштености представке, у ова три поступка то није случај.

Улога независних експертских тела је заједничка карактеристика обе групе поступака. Али, и ту постоје значајне разлике. Комитет за Архуску конвенцију разликује се од свих других по томе што у његовом саставу могу да буду експерти које су предложиле не само владе већ и невладине организације. У свим осталим случајевима експерте предлажу државе. Следећа разлика у вези са експертским телима огледа се у њиховом односу према конференцијама уговорницама. Када су у питању људска права, експертска тела спроводе поступак сама у целости. Она подносе извештаје телима Уједињених нација, али у погледу решавања појединачних представки делују самостално. Видели смо да Комитет за Архуску конвенцију, Комитет за Лондонски протокол могу сами да спроводе поступак, али могу и да се обраћају уговорницама и да им предлажу да оне на својим састанцима предузимају одговарајуће мере. Овакво решење је последица сличних решења примењених у међународним поступцима за контролу поштовања уговора из области животне средине. У тим поступцима ужа међудржавна

⁴⁷ Findings and recommendations with regard to communication, ACCC/C/2011/63 concerning compliance by Austria, Adopted by the Compliance Committee on 27 September 2013

⁴⁸ UNECE, http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2015/WAT/CC_Communications_documents/Communication_Portugal_Earthjustice.pdf, 5. септембар 2015.

тела, сачињена од представника уговорница, обично предлажу конференцију уговорница да предузме мере према уговорници која није извршила своје обавезе. У оквиру Комисије за сарадњу у области животне средине, основана чланом 8 Северноафричког споразума, поступак утврђивања чињеница спроводи Секретаријат, као експертско тело, али према инструкцијама Савета, кога чине представници три уговорнице на министарском нивоу. Поред тога, Секретаријат објављује извештај о чињеницама после сагласности Савета. Очигледно је да су три уговорнице желеле да у овом поступку сачувају последњу реч за себе. У литератури је тражено да државе преко својих представника, чланова Савета не одлучују о изradi и објављивању извештаја о чињеницама.⁴⁹ Владе виде овај поступак као поступак решавања спорова и настоје да га ослабе, а не ојачају.⁵⁰ Заиста, на почетку овог текста наведен је податак да је поднето је 85 представки, а објављено 22 коначна извештаја. Пошто су чланови 14 и 15 Северноафричког споразума недовољно прецизни и јасни, Секретаријат је усвојио смернице за примену тих чланова, које је Савет потврдио. Упркос томе и даље су постојала питања која су доводила до трвења Секретаријата и Савета тако да су владе предствљене у Савету покушавале да мењају смернице у тим случајевима, што је оцењено као угрожавање независности Секретаријата и кредибилности поступка.⁵¹

Са друге стране, учешће конференције уговорница може да има позитивну улогу. Када конференција уговорница предузме неку меру, то може да има већу тежину него када то учини експертско тело. Наравно, уговорници је, вероватно, лакше да ствар реши у сарадњи са експертским телом. Међутим, ако сарадње нема, делотворност примене међународног уговора захтева да се ангажује конференција држава. Комитету за Архуску конвенцију остављено је мало простора за самосталну акцију, али се овај у пракси изборио за већи простор. Изгледа да је то оцењено као добра пракса те је Комитету за Лондонски протокол остављена већа аутономија у предузимању мера.

Важно је нагласити да су ти поступци, како у области људских права, тако и у области екологије, поступци мирења. Одступа само поступак на основу Северноафричког споразума који није поступак мирења, већ је поступак утврђивања чињеница. Дакле, то нису судски поступци. Та црта

⁴⁹ Chris Wold, Evaluating NAFTA and the Commission for Environmental Cooperation: Lessons for Integrating Trade and Environment in Free Trade Agreements, *Saint Louis Public Law Review*, 1/2008, 249, фн. 256

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ Linda J. Allen, The North American Agreement on Environmental Cooperation: Has It Failed Its Promises and Potentials? An Empirical Study of Policy Effectiveness, *Colorado Journal of International Environmental Law and Policy*, 1/2012, 147

мирења, тражења пријатељског решења изражена је нарочито у области поступака који се односе на Архуску конвенцију и Лондонски протокол. Суштина тих поступака је да се уговорници помогне у отклањању непоштовања међународних обавеза путем савета, пружања помоћи, техничке, финансијске и друге или подстицањем специјализованих агенција да пруже помоћ. Идеја пружања међународне подршке уговорници да изврши међународне обавезе уочљива је и у међународном поступку установљеном Опционим протоколом уз Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима из 2008. године. Тамо Комитет за економска, социјална и културна права може, уз пристанак уговорнице да подстакне специјализоване агенције на пружање помоћи. Такви поступци су, вероватно, погоднији од судских поступака када су у питању врло сложене и флексибилне међународне обавезе, чије извршавање не мора да зависи једино од добре воље владе, као што су оне установљене Међународним пактом о економским, социјалним и културним правима или Протоколом о води и здрављу.

Иако је поступак успостављен Северноамеричким споразумом потпуно неофанзиван и завршава извештајем о чињеницама, владе га доживљавају као парнични поступак. Тражећи ефикасније и боље решење, чланови Националног саветодавног комитета у САД, који саветује Агенцију за заштиту природне средине, предложили су стварање неакузаторног, кооперативног механизма за решавање еколошких проблема које уоче грађани.⁵² На иницијативу појединаца Секретаријат би радио на тражење решења за изнет проблем путем сарадње са подносиоцем представке и дотичном државом. Он би испитивао начине и могућности решавања проблема, доступну технологију, финансијска средства и о томе обавештавао подносиоца представке и дотичну страну.⁵³ Наведени предлог Националног саветодавног комитета потврђује уверење о корисности оваквих поступака.

Корисност оваквих поступака не испољава се само кроз повећање нивоа поштовања домаћег и међународног права животне средине, већ и кроз процес „демократизације“ овог процеса. Притиснуте краткорочним економским интересима, владе чак и најразвијенијих земаља, запостављају извршавање домаћих и међународних еколошких прописа. Међутим, свесне значаја поштовања тих прописа, оне пристају да се у процес контроле поштовања тог права укључе појединци и невладине организације. Један од најделотворнијих уговора у области заштите животне средине јесте Монреалски протокола о супстанцама које празне озонски омотач из 1987. године, којим је операционализована Бечка конвенције о заштити озонског омотача из

⁵² Ch. Wold, 250

⁵³ *Ibid.*

1985. године.⁵⁴ Делотворност овог уговора је остварена првенствено синергијом технолошког развоја, дакле развојем супстанци које се могу користити за расхладне уређаје, а које не штете озону, и економских интереса мултинационалних компанија и развијених држава да те супстанце замене гасове који су се до тада користили, а који празне озонски омотач. Наравно, цео процес је олакшан међународним поступком који је имао за циљ да помогну државама да пређу на коришћење безбедних супстанци.⁵⁵ Дакле, делотворност међународног уговора у области животне средине не мора нужно да зависи једино од квалитета међународног поступка за контролу поштовања тог уговора, већ зависи од мноштва других чинилаца.

Упркос приговора због неефикасности и дугог трајања међународног поступка, установљеног Северноамеричким споразумом, процес подношења представки невладиних организација није престао. Исто тако, процес подношења представки Комитету за Архуску конвенцију тече. Дакле, процес „демократизације“ међународног надзора поштовања домаћег еколошког права у Канади, Мексику и САД, као и поштовања Архуске конвенције у уговорницама је жив и тече. Једино међународни поступак успостављен на основу Лондонског протокола није, до сада, побудио веће интересовање јавности, судећи на основу броја поднетих представки.

6. ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Давање права појединцима и невладиним организацијама да покрећу међународне поступке у области права заштите животне средине учињено је због различитих разлога. Када је у питању Северноамерички споразум, то је учињено, вероватно, како би се подигао ниво поштовања и извршавања домаћих прописа, а да спорна питања непоштовања домаћих прописа не постану предмет међудржавних спорова међу уговорницама. Када је у питању Архуска конвенција, такво решење је имплицирано самим предметом Конвенције. Када су уговорнице одлучиле да унутрашње судске или административне поступке учине доступним појединцима ради оспоравања аката приватних субјеката и јавних власти који су супротни домаћим прописима који се односе на животну средину, било је логично да међународни поступак контроле поштовања Конвенције учине доступним јавности. Позитивни резултати у вези са Архуском конвенцијом утицали су да се слично решење примени у вези са Протоколом о води и здрављу.

⁵⁴ *Handbook on the Montreal Protocol on Substances that Deplete Ozone Layer*, UNEP, 2009

⁵⁵ Родољуб Етински, Упоредна анализа међународних режима заштите озонског слоја и промене климе, *Правни животи*, 4/2012, 175-195

Ови поступци слични су оним међународним поступцима установљеним ради контроле поштовања уговора из области људских права, али постоје значајне разлике. Последњи поступци су установљени ради прибављања одређене међународне заштите у случају кршења људских права, те њих могу да покрећу само појединци или невладине организације чија права су прекршена. Међународни поступци који се односе на Северноамерички споразум, Архуску конвенцију или Лондонски протокол имају за циљ успешнију заштиту животне средине, те отуда повреда права подносиоца представке не мора да буде услов њене допуштености. Друга битна разлика између ове две групе поступака односи се на обавезу коришћења локалних правних лекова, као услова допуштености представке. У области људских права, то је елиминаторни услов допуштености. У области животне средине није. Трећа битна разлика испољена је у односу између експертских тела и конференције уговорница које су основале та експертска тела. У области људских права цео поступак спроводе експертска тела, док је поступак у области животне средине подељен између експертских тела и конференција уговорница. Такво решење иде у прилог делотворности поступка. Уговорница има могућност да реши проблем путем пријатељске и подстицајне сарадње коју нуди експертско тело. Ако то не учини, проблемом се бави конференција уговорница.

У питању су поступци утврђивања чињеница и мирења, а не судски поступци. У поступцима који се односе на Архуску конвенцију и Лондонски протокол наглашено је, нарочито, пријатељско тражење решења. Експертско тело констатује да уговорница није извршила обавезу и препоручује јој да усвоји план мера за отклањање недостатка, да га обавести о усвојеном плану и напретку у његовој реализацији. Експертска тела могу да препоруче пружање неопходне помоћи уговорници ради отклањања недостатка. Уколико уговорница покаже кооперативност, експертско тело обавештава конференцију уговорница о постигнутом напретку. Ако кооперативности нема, експертско тело предлаже конференцији да ова предложи нове мере уговорници или сама предузме потребне мере.

*Rodoljub M. Etinski, Ph.D., Full Professor
University of Novi Sad
Faculty of Law Novi Sad*

International Procedures for Environmental Protection Initiated by Individuals

Abstract: *The text analyzes international compliance procedures related to the 1993 North American Agreement on Environmental Cooperation, the 1998 Convention on the Access to Information, Public Participation to Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters and the 1999 Protocol on Water and Health to the 1992 Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes. The common feature of these procedures is that they can be initiated by individuals and non-governmental organizations. This novelty of international compliance procedures in environmental matters made them comparable with international procedures established by universal human rights treaties. All of them can be initiated by communications of individuals.*

The three mentioned procedures were established due to different reasons. By the pressure of environmental non-governmental organizations and to satisfy some economic concerns, the North American Free Trade Treaty was supplemented by the North American Agreement on Environmental Cooperation that was aimed at improvement of the application of national environmental law. Unequal levels of the application of national environmental laws in Canada, Mexico and the USA might have negative consequences to trade between them and to environmental protection in them. To prevent such development the Agreement was concluded and individuals and NGO-s are allowed to trigger international fact-finding procedure.

The subject-matter and purposes of the Aarhus Convention – democratization of environmental governance – implies that the public should have the right to initiate international conciliatory procedures. In spite of the fact that subject-matter and purposes of the London protocol are different, corresponding conciliatory procedure was inspired by the Aarhus procedure.

All three procedures are intended, at last resort, to improve protection of the environment. The protection of an individual interest is not the first aim. Due to that, legal standing and rule on local remedies are not defined in the same way as in human rights proceedings.

Value of these proceedings is not manifested just in an achievement of the higher effectiveness of environmental law, but also in democratization of an important field of international cooperation.

Key words: *international procedures, environment, individual*

Датум пријема рада: 12.09.2015.