

Проф. др Слободан П. Орловић

Правни факултет Универзитета у Новом Саду

О ОДНОСУ ЕКОЛОШКИХ ПРАВА И ПОЛИТИКЕ¹

У овом раду обрађује се део сложеног међусобног односа политичког и еколошког деловања. Та сложеност види се у бројности субјеката који се баве еколошким питањима и у више „зелених“ политика које се воде унутар и изван државе. Тако се, грубо, на страни еколошких активиста разликују појединци, локалне, националне и међународне организације заштите животне средине. Сви они утичу на различите нивое стварања и спровођења политике, на локални, исподдржавни, државни и међудржавни ниво.

Садржај односа еколошких и политичких субјеката у раду је сагледан кроз две врсте активности. Једно су непосредне акције еколошких организација по неком конкретном питању заштите животне средине. Друге активности су притисци путем предлога, петиција, захтева да органи власти донесу неки правни акт. Сви ти правни акти: локални, регионални, државни и међународни, чине једно посебно „еколошко право“. Сада је његов најважнији међународни део Архуска конвенција.

Кључне речи: Политика; Еколошка права; Заштита животне средине; Држава; Еколошке организације.

1. УВОД

По времену њиховог правног уређења и почетка заштите, људска права можемо груписати на: лична и политичка права, као најстарија, потом социјална, културна, економска права, мањинска и друга права. Права у вези са животном средином, „еколошка права“, су на крају овог низа и део су „права солидарности“. Еколошка права су новија, трећа генерација људских права која итекако имају утицаја на права ранијих генерација, међу њима и на политичка људска права. Бројне

Слободан П. Орловић, s.orlovic@pf.uns.ac.rs.

¹ Рад је резултат истраживања на пројекту бр. 179079 „Биомедицина, заштита животне средине и право“ који финансира Министарство просвете и науке Републике Србије.

међународне организације и покрети, као Гринпис (*Greenpeace*), Европска организација нуклеарног разоружања (*European Nuclear Disarmament*), Амнести интернешенел (*Amnesty International*) и др., политичке странке и организације „зелених“ унутар држава, залажући се за здраву животну средину настоје да утичу на вођење како политике у држави, тако и на међународном плану.

Залагање за мере против „емисије штетних гасова“, глобалног отопљавања, за заштиту озонског омотача, елиминисање нуспродукта „прљаве индустрије“, заштиту океана, али и пропагирање генетски модификованих производа, веће енергетске самосталности итд., представљају једну врсту организованог притиска (*lobbying*) на владе држава.² У том смислу, позивањем на еколошка права, пре свега невладин сектор, али и профилисане (специјализоване) политичке организације очекују од влада држава доношење одређених политичких одлука које уважавају еколошке интересе. То је утицај на вођење политике, коришћењем еколошких права као једног политичког алата. Оваква констатација реално мења полазни и сад већ анахрони концепт еколошких права као права која спадају у сасвим другачију, општеприхватљиву и „аполитичну“ групу људских права. Напротив, њихова веза са политиком је стална, садржајна и може се посматрати на више нивоа. Ти нивои иду од светског, глобалног до најужег, локалног („микро“) нивоа. Између су односи политике и еколошких права на нивоу континената, региона, држава, регија унутар држава, итд.

Полазиште да су права и дужности у вези са заштитом животне средине у истој мери права свих људи, логично има исходиште у утврђивању и спровођењу сложене и коегзистентне политике заштите. Она се, наслоњена на универзалне правне и моралне принципе и механизме, треба спроводити уз уважавање посебности мањих подручја. Али, привредна активност глобалних (мултинационалних) компанија – експлоатација природних богатстава и прљави индустрија (црна металургија, хемијска индустрија, производња погонских горива и др.) које се руководе што већом зарадом (профит у капитализму), главни је штетник и претња животној средини. Одговорност глобалних привредних субјеката за очување здраве животне средине постоји и они је прихватају, али тако да та одговорност стоји испод захтева за све већим профитом (по сили права, један део одваја се и за заштиту

² Највише медијске пажње изазива борба за успостављање ефикасније контроле над емисијом штетних гасова. Њихов утицај на процес глобалног загревања и стварања тзв. ефекта стаклене баште је највећи па међународна заједница чини значајан напор ради смањења те емисије. – Д. Симовић, Д. Аврамовић, Р. Зекавица, *Људска права*, Београд 2013, 253.

животне средине, по прописима конкретне државе).³ Локални ниво, пак, развија индустрију и уопште локалну привреду која не загађује животну средину јер непосредно повезани произвођач и потрошач (и трговац) у њој и живе. Тако, локални ниво може да формира један фронт према глобалном у који би поред локалних привредника ушли и поборници чувања животне средине. Један од два циља такве „партије“ било би очување еколошке разноврсности и целовитости“.⁴

У теоријској подели људских права и основних слобода, право на здраву животну средину одвојено је и од групе социјалних права, али је и са тим правима у најближој вези. Оно је директно повезано са здрављем (правом на заштиту здравља) и условима живота сваког лица (право на социјалну заштиту). Новији устави, наслоњени на међународне акте, углавном систематиком прате такву теоријску поделу, што је одлика и нашег устава. Право „сваког на здраву животну средину и на благовремено и потпуно обавештавање о њеном стању“ (чл. 74 Устава Србије) подразумева дужности свих – и појединца и државе, да предузму радње „чувања и побољшавања животне средине“. По дужностима заштите животне средине посебно су одговорне држава и аутономна покрајина. Ипак, без свеобухватне, непрестане и добро организоване политичке активности заједнички еколошки циљ – достигнута и одржива здрава животна средина остаје недостижан.

2. ПОЛИТИКА И ЕКОЛОШКИ ПРИТИСЦИ

Политика је активност која се предузима ради остварења планираног циља.⁵ Као планирање, средство доношења и провођења одлука, политика се најчешће повезује са државом и њеним апаратом власти (одлуке се доносе и на nižем, локалном нивоу као и на међународном). У демократском друштву, грађани утичу на вођење политике захваљујући томе што су им гарантована основна људска права. У вођењу државе грађани учествују повремено и углавном посредно, пре свега коришћењем својих политичких права (бирачко право, пра-

³ Вид. О. Đurić, „Srbija u svetlu ekološke poreske reforme EU“, *Socioekonomika* Vol. 1, No. 2/2012, 282–286.

⁴ Други циљ била би „обнова, на здравим културним и економским принципима локалне привреде и локалних заједница“. – *Глобализација* (Вендел Бери), Београд 2003, 412, 414, нав. према Д. Марковић, *Од посредне ка непосредној демократији*, Београд 2010, 71.

⁵ Различити циљеви (економски, јавни, државни, културни итд.) подразумевају другачије активности у друштвеним областима. Политика се дефинише и као наука о „добром осећају који се користи у јавним (државним) пословима и који се вечито, као и ти послови, мења – оно што је данас мудрост сутра може бити лудост и пропаст (...)“, <http://www.etymonline.com/index.php?term=politics>, 14. новембар 2013. године.

во на политичко организовање и др.), али и других уставних права. Право на здраву животну средину средство је утицаја на одлучивање у држави чији значај има путању раста.

Поред националне, политика има и ширу, међудржавну димензију. „Глобална политика“ је план и средство остварења одређених циљева на светском нивоу. Стварање, развој и примена међународног права један је од основних алата „светске политике“. Не постоје универзални политички органи који стварају међународно право, као што је случај са државама и њиховим органима власти, па не постоје ни политичка права свих људи путем којих би они, бирајући „светске органе власти“, утицали на глобалну политику. Утолико се разликује положај човека као „грађанина света“ (сви ми) од грађанина поједине државе (сви ми држављани). Утицај појединца, удружења, све до народа на светску политику превасходно је индиректан – остварује се учешћем представника држава у раду међународних институција. Ти представници нису изабрани директно од грађана (непосредан избор међународних институција, осим Европског парламента, и не постоји), већ се бирају државни органи који ће потом изабрати државне представнике у међународним институцијама. Нарочит изузетак од овог правила посредности постоји и ако је непосредно изабрани државни функционер представник државе у међународној институцији (као пример, уз одређена ограничења, може се навести Европски савет).

Поред овог „институционализованог“ утицаја сопственика људских права (појединаца), на националну и међународну политику утичу и субјекти „цивилног друштва“.⁶ Међу тим чиниоцима су и организације (правна лица) за заштиту животне средине које врше притисак на оне који воде политику државе, како у еколошким питањима тако и у другим повезаним сферама – производње добара, технологије, технике, агрономије итд. Политички утицај неких организација за заштиту животне средине не остаје само унутар једне државе, већ се шири на глобално цивилно друштво.⁷ То омогућује универзална при-

⁶ Не постоји јединствена, немењајућа дефиниција цивилног друштва. Тај термин се дуго и непрекидно развија. Тако, цивилно друштво стоји наспрам државе и укључује економију (G. W. F. Hegel), док други прихватају тространи модел, раздвајајући цивилно друштво и од државе, и од економије (A. Gramsci, T. Parsons). Вид. P. Warner, „Politics Beyond the State: environmental activism and World Civic Politics“, *World Politics*, Vol. 47, No. 3, Cambridge 1995, 313. Сфера грађанског друштва (*civil society*) одвојена је од грађанске власти (*civil government*), и два најважнија показатеља цивилног друштва су људске и грађанске слободе и слободна привреда, као супротност државној, планској привреди. Вид. Р. Марковић, *Уставно право*, Београд 2013, 459.

⁷ Трошење озонског омотача, глобално загревање, изумирање врста, на пример, производе последице ван државних граница и представљају крајњу претњу која мења

рода права на здраву животну средину. Та универзалност крије *бар четири врсте притиска на политику*: унутар државе притисак на државне органе (захтеви, предлози, петиције), активности у сфери домаћег цивилног друштва (то је посредни утицај на државне органе), наднационални и глобални притисак на међународне институције и, четврто, активности у регионалном и глобалном цивилном друштву. Дакле, организације за заштиту животне средине предлажу доношење правних аката или на други начин врше притисак на домаће, стране и међународне институције, односно саме предузимају активности у невладиној сфери усмеравајући се тако посредно и на политику владе.

Годинама смо сведоци непредвидивих еколошких криза на светском нивоу. Оне су кључни изазов за демократски систем (либералну демократију) који и сам има велике препреке за еколошку реформу.⁸ Та реформа би подразумевала ефикаснију превенцију, заштиту и сачињавање животне средине. Тензије између демократског поретка и покрета за заштиту животне средине покрећу озбиљна политичка питања о примереном одговору друштва на еколошке кризе, односу морала и демократског режима у светлу заштите природе, питање која је политика централизована или децентрализована најбоља за еколошка права.⁹ Из ових дилема наставља се крајње питање: да ли због адекватног одговора на еколошке кризе треба изградити нове политичке институције и нови морал? Одговор на ово за сада нека буде „филозофски“, да демократски поредак не треба жртвовати због заштите животне средине, али ни обратно, природно окружење не треба да буде жртвовано због демократије.¹⁰ Оно што је по питању глобалне политике сигурно промењено јесу редефинисани појмови националне и међународне безбедности због новог, безбедносног значаја заштите животне средине. Глобалне безбедносне претње су сада више израже-

редован поредак живота на земљи. Учествујући у подизању знања о тим проблемима транснационалне групе активиста су се посветиле „чувању планете“. Р. Warner, 315.

⁸ F. Mathews, „Democracy and the Ecological Crisis“, *Legal Service Bulletin* Vol. 16, No. 4, August 1991, 157.

⁹ То су питања: могу ли либералнодемократске институције успешно одговорити када еколошка криза није директно видљива, када је „обични људи“ још не примећују? Какав је однос морала и демократског уређења – да ли је оно засновано на етичким вредностима или на сопственом интересу? Ако је реч о сопственом интересу, како се може гарантовати адекватна заштита животне средине? И треће питање тражи одговор на то која је политика најбоља у вези са реформом система заштите животне средине – она која је централизована на државном или међународном нивоу, или она која се делегира локалним заједницама? – *Ibid.*

¹⁰ *Ibid.*, 159.

не угрожавањем животне средине, а не више као политичко-војне претње произашле из државних и идеолошких сукоба.¹¹

3. ЗАШТИТНИЦИ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ

Мноштво субјеката који се баве заштитом животне средине намеће питање *ко су главни субјекти заштите животне средине* – да ли су то државе и њихови органи који учествују у доношењу одлука на државном и међународном нивоу, или су то организације („невладин сектор“) и појединци, које сврставамо у цивилно друштво. И питање које као практично следи из овога је којим путем и колико невладин сектор уопште може да утиче, пре свега, на глобалну политику заштите животне средине.

У вези са првим питањем, треба узети у обзир комплексност (сложеност) заштите животне средине, како у погледу субјеката, тако и по начину заштите. Та сложеност казује да у заштити животне средине, и уопште у остварењу права треће генерације, мора постојати ангажовање свих.¹² У тој мешавини државног, невладиног, јавног, приватног, колективног и појединачног деловања, државе ипак имају истакнуто место. *Државе су истакнуте као заштитници животне средине* јер путем законодавства уређују ову област. Пре свега, држава мора да има политичку вољу за доношење еколошких прописа. Потом, успешност првог, законодавног корака зависи од оног што прати закон – примене норми од стране државних органа (органа управе и др.) и судске заштите „еколошког законодавства“. Дакле, држава покрива нормативну, извршну (спроведбену) и заштитну страну еколошких права и обавеза.

И на дужи рок, претпоставља се да ће главни допринос заштити животне средине потицати од држава („суверених националних актера“). Економске и еколошке димензије глобализације нису скрајнуле државе као главне играче на међународном плану, већ су им донеле нова питања на која морају дати одговоре. То, стога, што међународне организације немају извршну власт над државама чланицама, већ

¹¹ G. Porter, “Post-Cold War Global Environment and Security“, *The Fletcher Forum of World Affairs* Vol. 14, Issue 2, 1990, 332. На те промене су утицала два тренда. Први је крај „хладног рата“ и ерозија традиционалних безбедоносних претњи, а други је растућа свест човечанства о опасностима за биосферу која је допринела стварању питања заштите животне средине као светске теме. – *Ibid*.

¹² Да би се остварила ова права у животу заједнице морају се комбиновати напори свих: појединаца, државних и других тела, како јавних тако и приватних. – K. Vasak, “A 30-year struggle: The sustained efforts to give force of law to the Universal Declaration of Human Rights“, *The UNESCO Courier*, November 1977, Paris, 29, <http://unesdoc.unesco.org/images/0007/000748/074816eo.pdf#48063>, 18. новембар 2013. године.

нуде ресурсе и савете. Зато је интегрисан приступ економији и заштити животне средине на макроекономском нивоу држава неопходан услов одрживог развоја.¹³

Државни политички органи су и први ствараоци позитивног права, у које спада и „еколошко право“ као систем правних норми које уређују заштиту животне средине. Однос између еколошког права и „еколошке политике“ је сложен, и није лако повући границу између њих. Изгледа да је еколошко право форма путем које се политика заштите животне средине спроводи. Еколошка политика значи доношење норми еколошког права, а и њихова примена је у рукама извршне (политичке) власти и њених агенција, комисија и других тела. То значи, и да је одговорност за извршење еколошког права политичка.¹⁴ Тако поново долазимо до државе.

Али, очување природе није оствариво само доношењем правне норме, државном реализацијом и судском претњом санкцијом за њено кршење, већ тражи деловање и у *ванправним областима*. То се чини пре свега образовањем и развојем морала, подизањем свести „наклоњене природи“. У заједништву делања државног апарата са личним образовањем и подстицањем морала који прихватају еколошке стандарде, може се ефикасно сачувати и унапредити животна средина. У том смислу, држава и њено законодавство још увек су главни фактори заштите животне средине, али они могу бити оптимални (најбољи могући) само уз деловање других субјеката. Ти остали фактори су практично сви: појединци, национално и шире цивилно друштво и сами привредни субјекти. Посебно су привредне организације у деликатној позицији. Оне имају двоструку, противречну улогу – прва су еколошка претња, а морају, по сили закона, бити и заштитник животне средине. Као део еколошког покрета привредни субјекти, на основу законске норме или добровољно, прихватају нужне (минималне) еколошке стандарде којима ће прилагодити своју привредну активност. Све ово се мултипликује када се дода међународни елемент: прописи, субјекти и активности, што полазиште да је држава први субјект заштите животне средине у великој мери ублажава.

¹³ R. Dolzer, “Global Environmental Issues: The Genuine Area of Globalisation“, *Journal of Transnational Law & Policy* Vol. 7, No. 2/1998, 175.

¹⁴ J. Cole, “Environmental Law and Politics“, *U.N.S.W. Law Journal* Vol. 4, 1981, 67. - Аутор разликује два нивоа односа еколошке политике и права. На првом нивоу, генерална политика стоји иза „макроеколошког права“ и ту се одражавају ставови политичке странке која је победила на изборима. На конкретнијем нивоу, еколошка политика се спроводи од стране различитих владиних агенција (органа) које примењују и макро и микроеколошко право. Ту су различите групе и појединци формирали ставове по питањима заштите животне средине. – *Ibid*.

4. ЕКОЛОШКА ПОЛИТИКА И НЕВЛАДИН СЕКТОР

На важно питање *колика је стварна снага невладиног сектора у заштити животне средине*, немогуће је апстрактно одговорити – није универзално ни велика, ни мала, ни средња. Пре давања конкретних одговора мора се поћи од чињенице да су сви нивои цивилног друштва незаобилазни по питању заштите животне средине и утицаја на (унутар)државну и међународну политику. У државама делују локалне еколошке организације, регионалне, националне, мултинационалне и све оне имају утицај на одговарајуће, различите нивое власти где се доносе правни акти. То значи, да у свакој држави еколошке невладине организације имају посебан утицај на доносиоце правних аката. Утицај зависи од развијености (бројности) таквих субјеката цивилног друштва, али и од свести (морала) и понашања грађана целе државе или неке уже области. Оно што је опште правило јесте да најзначајнији „еколошки лобисти“ из невладиног сектора превазилазе габарите поједине државе и поседују политичку снагу која је важна и на глобалном нивоу. Али, и та политичка снага се практично, у великој мери, реализује путем државне политике и њених одлука.

Временом, променио се став да је директан утицај невладиног сектора на укупну еколошку политику, ван оног који се остварује преко државних органа, занемарљив. Данас, владе реагују конкретним политичким мерама на сталне и на свим друштвеним нивоима промоције еколошке одговорности. Владе прилагођавају своју политику, узимајући у обзир захтеве за заштитом природе. То се дешава чак и када органи власти уопште не одговоре на конкретан еколошки захтев или не донесу правни акт благовремено. Такви захтеви ће се понављати све док се власт не „принуди“ да их уважи. Ово не значи да су преваходни терени активности еколошких организација места где се доносе политичке одлуке – органи извршне власти и парламент. Ови органи јесу предмет директног и индиректног (преко јавног мњења) притиска од стране заштитника природе, али се еколошке организације најчешће обраћају обичном човеку, подстичући његову одговорност – да не штети природи и ангажованост – да буде активан у заштити животне средине. Оваква активност пада на плодно тле јер је појединац који живи у нездравој животној средини највише изложен њеном утицају. А ти микронегативни утицаји најчешћи су појавни облик загађења природе. То даје значај *локалним организацијама за заштиту животне средине*. Оне се тако препознају као кључни субјект алармирања јавности и органа власти, предузимања конкретних мера с циљем заштите, реализације и праћења одрживог развоја здраве животне средине. Природно су локалне еколошке организације упућене на локалне органе власти и утичу на политику коју води локална са-

моуправа. Али, ни други степеник њиховог деловања не треба пренебрећи – локалне еколошке организације имају утицај на друштвени живот уопште и, мање или више, утичу на државне и недржавне субјекте региона, државе, међународне заједнице. Отуда, расте подстицај (и државни и донаторски) локалним заштитницима животне средине, што јача њихову способност предузимања конкретних активности заштите природе и повећава њихов утицај на политику и друштво уопште.¹⁵

Када се уопштено говори о заштити животне средине изван државног апарата власти, најлакше се то повезује са великим, *глобалним еколошким организацијама*. Став да поред држава постоје паралелни владари политичких токова – „динорске“ мултинационалне корпорације иза којих стоје пробране интересне групе, логично се надограђује мишљењем да и у еколошкој сфери постоје невладини субјекти чија је моћ у стварању политике заштите животне средине највећа. Све-присутност таквих организација у јавном мњењу ствара утисак да њихова снага струји кроз све државе и све друштвене области, сужавајући државну власт еколошким правима. Растући број еколошких невладиних организација значајних у „светским пословима“ ишао је паралелно са јачањем њиховог утицаја на све друге субјекте широм света.¹⁶ Такав узлазни тренд и данас постоји.

Међународне еколошке организације раде на анимацији друштва и ширењу „еколошког осећаја“, настојећи да мењају ставове власти и

¹⁵ Против оваквог јачања локалног нивоа, помиње се општи приговор да „снажење локалних заједница умањује ауторитет државне власти јер се јача “локална лојалност” на рачун националног идентитета“. – Р. Варнер, 335.

¹⁶ Р. Варнер, 318, 320. На пример, утицај Гринписа (*Greenpeace*), који је од неформалног удружења неколико ентузијаста окупљених поводом једне конкретне активности дорастао до једне од најутицајнијих светских еколошких организација, граде два облика директне акције. Прво, откривање скривених еколошких злоупотреба (злостављања) и привлачење пажње широког мњења (убијања китова на отвореним морима, злоупотребе истраживања Антарктика и др.). Друга врста активности је предузимање опасних и драматичних подухвата да би се нагласила озбиљност неких еколошких претњи. Тако је у акцији спречавања нуклеарних проба чувен случај потапања брода *Rainbow Warrior* од стране агената француске обавештајне службе (DGSE) када је погинуо један активиста Гринписа. – *Ibid.*, 321. С. Bremner, “-Mitterrand ordered bombing of Rainbow Warrior, spy chief says”, *The Times*, http://www.-democraticunderground.com/discuss/duboard.php?az=view_all&address=104x4070337, 13. новембар 2013. године. Данас се 30 активиста Гринписа који су предузели акцију искрцавања на нафтној платформи „Приразломнаја“ у Баренцовом мору, да би изразили протест против истраживања и експлоатације нафте на Арктику, налази у руском притвору и чека на суђење. http://www.b92.net/info/ vesti/index.php?yyyy=2013-&mm=11&dd=18&nav_category=78&nav_id=778749, <http://www.theguardian.com/environment/2013/nov/19/greenpeace-activists-arctic-30-russia-freed-bail>, 20. новембар 2013.

других субјеката у друштву.¹⁷ У том смислу, рад глобалних еколошких организација усмерен је на неколико група: органе власти држава и међународне институције, мултинационалне корпорације и појединце. Бројност активиста (чланства), представништва у већем броју држава, значајни финансијски фондови, омогућују великим еколошким организацијама да ефективно утичу на политику државе и на међудржавне акте. Њихов притисак на мултинационалне корпорације да „постану зелене“¹⁸ је двојак – директном акцијом када се компанија подстиче да покрене или престане са неком активношћу, с циљем да битно промени свој начин рада (чак и да престане са радом, на пример нуклеарна електрана Фукушима у Јапану). Индиректан однос са мултинационалним корпорацијама постоји ако еколошка организација врши притисак на државне институције да промене прописе у вези са еколошким стандардима, а који се тичу рада (производње) мултинационалне компаније. У односу на појединце, еколошке организације не могу изрицати никакве казне за непоштовање еколошких стандарда и кршење еколошких норми. То је надлежност власти. Иако је логично да држава и еколошке организације буду на истој страни, а мултинационалне компаније као емитери еколошког загађења на супротној, то није увек случај.¹⁹ У сваком случају, организацијама за заштиту животне средине увек остаје да едукацијом, објављивањем информација и предузимањем конкретних акција спасавања утичу на појединце, што непрестано и чине.

Без обзира на то да ли раде директно или преко институција система, велике организације за заштиту животне средине рачунају на широк одјек свог деловања. Циљ њихових активиста је да еколошка одговорност буде прихваћена као манир понашања од појединца до различитих колективитета, привредних субјеката, субдржавних, државних и међудржавних институција.²⁰ У крајњој мери, да буду доносиоци „глобалне еколошке политике“ која ће се проводити на свим нивоима.

¹⁷ Вид. Р. Warner, 322.

¹⁸ *Ibid.*, 337.

¹⁹ Тако су актуелни масовни протести у Аустралији због тога што влада намерава да укине посебан порез („carbon tax“) на емисију угљен диоксида. – Вид. - <http://www.theaustralian.com.au/national-affairs/thousands-at-rallies-for-climate-action/story-fn59niix-1226762032111>, 18. новембар 2013.

²⁰ По једном ранијем истраживању ставова грађана, у већини од 20 обухваћених држава приоритет се даје заштити животне средине и ако цена тога буде успоравање привредног раста. Такође, више од две трећине становништва 16 држава (укључујући Индију, Мексико, Јужну Кореју и Бразил) пристаје на више цене производа ако се тиме помаже заштити животне средине. – Р. Warner, 324.

5. АКТ МЕЂУНАРОДНЕ ЕКОЛОШКЕ ПОЛИТИКЕ – АРХУСКА КОНВЕНЦИЈА

„Штокхолмска декларација“ (*Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment*, 1972), настављајући оно што је уређено Универзалном декларацијом о људским правима (*Universal Declaration of Human Rights*, 1948), по први пут је на глобални терен изнела заштиту животне средине као предводника треће генерације људских права.²¹ То је први документ о међународном уређењу животне средине који познаје право на здраву животну средину.²² Након тога, „Декларација из Рија“ (*Rio Declaration on Environment and Development*, 1992) са својих 27 принципа наметнула се као међународно-правна водиља одрживог развоја и заштите животне средине у будућности.²³ Пре осталих, два принципа из Декларације из Рија су разрађена „Архуском конвенцијом“.²⁴ По првом принципу, у центру старања о одрживом развоју су људи као носиоци права на здрав и плодан живот у хармонији са природом. Десети принцип полази од тога да се животна средина најбоље штити учешћем свих грађана на свим потребним нивоима заштите. По слову истог принципа, на државном нивоу сваки појединац мора имати приступ информацијама које поседује власт, укључујући и информације о руковању опасним материјама, као и могућност да учествује у доношењу одлука. Коначно, државе ће подстицати свест јавности, ширити могућност учешћа у информисању, омогућити ефикасан приступ суду и управи и гарантовати право на правни лек и накнаду штете.²⁵

²¹ Карел Вашак (*Vašák*) слови за аутора који је поделио људска права у три генерације („плава, црвена и зелена“): грађанска и политичка права („негативна права“ захтевају уздржаност државе), економска, социјална и културна права („позитивна права“ захтевају активност државе) и трећа генерација „права солидарности“. Аутор у права треће генерације убраја: право на развој, право на здраву и еколошки уравнотежену животну средину, право на мир и право на својину над заједничким наслеђем човечанства. – К. Vasak, 29.

²² Принцип 1 (*Principle 1*) <http://www.unep.org/Documents.multilingual/Default.asp?DocumentID=97&ArticleID=1503>, 18. новембар 2013.

²³ Вид. <http://www.un.org/documents/ga/conf151/aconf15126-1annex1.htm>, 18. новембар 2013.

²⁴ Пун назив је Конвенција о приступу информацијама, учешћу јавности у одлучивању и приступу суду у питањима животне средине (*Convention on access to information, public participation in decision – making and access to justice in environmental matters*, Aarhus, Holland, 1998).

²⁵ Принцип 1 и 10 Декларације из Рија, *Ibid*.

Архуска конвенција је, тако, најважнији наставак међународног уређења животне средине.²⁶ Она је „најамбициознији еколошки подухват у демократији који се спроводи под покровитељством Уједињених нација и чије је усвајање био изузетан корак напред у развоју међународног права“.²⁷ Иако је Конвенцију ратификовало неколико десетина држава само Европе и централне Азије (46),²⁸ признаје јој се глобални значај.²⁹ Универзалност је, уосталом, и њен циљ, што се потврђује и накнадно донетим, пратећим актима.³⁰

Основни принципи Архуске конвенције налазе се у одредбама које су груписане у „три стуба“³¹ (сличност са архитектуром надлежности у Европској унији). Први стуб је „приступ информацијама“. То је заправо информисање о води, ваздуху, тлу и другим елементима животне средине, активностима у вези са заштитом животне средине, стању здравља и условима живота људи. Други стуб чини „учешће јавности“ (укључујући и невладине организације) у доношењу одлука, планирању, доношењу програма, стратегија, изношењу критика закона, што све треба да омогуће органи власти. Трећи стуб се састоји од права јавности (и невладиних организација) на „приступ суду“ који има надлежност да контролише органе власти и њихове одлуке. Овај

²⁶ Као важне међународне акте треба поменити још и акциони план Агенда 21 - (*Agenda 21*, 1992), Оквирну конвенцију УН о климатским променама (*United Nations - Framework Convention on Climate Change*, 1992) са Кјото протоколом (*Kyoto Protocol*, 1997) и Конвенцију о биолошкој разноврсности (*Convention on Biological Diversity*, 1992).

²⁷ Генерални секретар ОУН Кофи Анан (*Annan*), нав. према J. Wates, “The Aarhus Convention: a Driving Force for Environmental Democracy”, *Journal for European Environmental and Planning Law* 1/2005, 2.

²⁸ Подаци о државама које су ратификовале Конвенцију, http://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-13&chapter=27&lang=en, 18. новембар 2013. Међу тим државама је и Србија, која је Конвенцији приступила (*accession*) 2009. године.

²⁹ По речима К. Анана: „Иако је по обиму регионална, значај Архуске конвенције је универзалан (...)“. Нав. према S. Kravchenko, “The Role of Civil Society”, *The Law of Energy for Sustainable Development* (ed. A. J. Bradbrook et al.), Cambridge 2005, 524.

³⁰ Накнадно су донети протоколи (амандмани) Архуске конвенције: Кијевски протокол (*Protocol on Pollutant Release and Transfer Registers*, 2003) и ГМО амандман из Алма Ате (*Public Participation in Decisions on Deliberate Release into the Environment and Placing on the Market of Genetically Modified Organisms*, 2005), http://www.un-ece.org/fileadmin/DAM/env/pp/prtr/Protocol%20texts/PRTR_Protocol_e.pdf, <http://www.un-ece.org/fileadmin/DAM/env/pp/mop2/ece.mp.pp.2005.2.add.2.e.pdf>, 18. новембар 2013.

³¹ K. Janssen, *The Availability of Spatial and Environmental Data in the EU. At the Crossroads between Public and Economic Interests*, Alphen aan den Rijn 2010, 255–256.

стуб подразумева ефикасне, доступне (јефтине), благовремене и праведне правне лекове.³²

Основни појам који се разрађује овом конвенцијом је питање *адекватне* животне средине. Адекватна животна средина је стандард у којем се обезбеђује здравље и добробит садашњих и будућих генерација. За обезбеђење здравља и добробити, важна је активност свих у друштву, а првенствено се очекује рад државе као ствараоца права и имаоца највише силе. Из права на адекватну животну средину произлази право грађана на приступ информацијама од јавног значаја. Као заинтересована јавност, грађани сазнавањем релевантних података о животnoj средини стичу могућност да квалитетно искористе право да учествују у доношењу одлука о њој. Та права на стицање информација и на учествовање у одлучивању из прва „два стуба“ добијају и заштитну ноту у „трећем стубу“ – праву заштите пред судовима и органима управе. Тако је овај међународни уговор директно повезао са животном средином политичко право активног статуса – право грађанина на учешће у доношењу одлука и право позитивног статуса које захтева активност државе – право приступа информацијама.

Архуском конвенцијом (чл. 2) дефинисани су неки појмови у вези са напред наведеним правима, што такође треба да има примену и ван ове конвенције. Јавну власт (*public authority*) чине органи власти националног и осталих, нижих нивоа, све до физичких лица која имају дужности и одговорности у вези са животном средином. Информације о животnoj средини (*environmental information*) су подаци у било којој форми (писаној, визуелној, тонској, електронској) о стању елемената животне средине (ваздух, атмосфера, вода, земљиште, биолошки диверзитет и др.), природним и људским факторима који утичу на њих (супстанце, енергија, бука, зрачење, политика, прописи, мере и др.) и о стању здравља, безбедности и услова живота људи, стању грађевина и културних споменика. Јавност (*public*), односно заинтересована јавност (*public concerned*) обухвата све оне на које утиче животна средина и који имају интерес за доношење одлука о животnoj средини (посебно су истакнуте невладине организације које се баве животном средином).

Може се претпоставити да ће се у будућности права садржана у Конвенцији развијати и проширивати, на пример доношењем нових протокола. За то је потребна широка политичка подршка држава чланица, невладиног сектора, појединаца, али и међународних субјеката (*European ECO Forum, European Environmental Bureau (EEB), Environ-*

³² Вид. The Aarhus Convention, http://a4id.org/sites/default/files/user/Aarhus%20Convention_0.pdf, 18. новембар 2013.

ment Committee of the European Parliament, GLOBE Europe, the European Greens и др.). За сада, приоритетно је да се обезбеди ефикасно спровођење Конвенције. То је значајан изазов за многе државе потписнице.³³ Политика коју утврђују и воде државе потписнице, као и оне које то још увек нису, мора да узме у обзир и садржај овог међународног акта. Као пример утицаја права адекватне животне средине на политику.

6. ЗАКЉУЧАК

Политика и заштита животне средине су дуго, већ од појаве људских права треће генерације, у међусобном односу и утицају. Та веза органа власти и еколошких питања веома се развила, толико да готово све важне политичке одлуке у држави узимају у обзир, у некој мери, и заштиту животне средине. Ово произлази из саме природе људског права на здраву животну средину које је универзално и заједничко, као и из снаге читавог покрета који за свој први циљ има очување природе. Тај покрет делује на различитим нивоима друштва и у различитим формама, утичући на политичко одлучивање како на локалном тако све до крајњег, међународног нивоа.

Садржајан и сложен однос политике и заштите животне средине мора се донекле сузити да би се, за потребе овог рада, могли извући неки закључци. Тако, у еколошко-политичкој вези налазимо, с једне стране, органе који воде политику на исподдржавном, локалном нивоу власти, на државном нивоу и на међудржавном, интернационалном пољу одлучивања. На другој, зеленој страни су појединци, као свеобухватна најшира група, затим локалне еколошке организације, националне и на крају глобалне организације заштите животне средине.³⁴

Најједноставнији, али не и најмање садржајан, је локални однос политике и екологије. Локалне (микро) организације за заштиту животне средине утичу на локалну власт да, у складу са својим надлежностима, уреди локална питања заштите животне средине. То чине конкретним предлозима правних аката, мера или сопственим активностима. Те организације се обраћају и вишим политичким нивоима, регионалним и државним ако се њихови притисци не могу материјализовати кроз политику локалне власти.

³³ J. Wates, 11.

³⁴ Овде су изостављене тзв. зелене политичке странке које на својствен начин могу да сублимирају политику (ако су на власти) као доношење одлука и еколошку активност као врсту притиска и утицаја на политичко одлучивање. Оне ће, вероватно, бити тема посебног рада.

И глобалне и националне организације за заштиту животне средине су обично настале из локалних организација или чак као неформална удружења поводом једног еколошког питања. Превазишавши почетни уски ниво деловања, и њихов утицај се ширио. Велике глобалне и националне еколошке организације имају читав спектар односа са различитим политичким нивоима. Превасходни објекат њиховог притиска су владе као креатори и извршиоци међународних и националних прописа, али настоје да утичу и на стварање међународног еколошког права па наниже све до еколошког права локалних самоуправа. Друга врста односа са свим нивоима политике је индиректна – свака еколошка организација предузима конкретне акције заштите и очувања животне средине. Тако се стварају промене и утиче на јавно мњење, а преко њега и на органе власти.

ЛИСТА РЕФЕРЕНЦИ

Библиографске референце

1. Vasak, Karel, “A 30-year struggle: The sustained efforts to give force of law to the Universal Declaration of Human Rights”, *The UNESCO Courier*, November 1977, Paris, <http://unesdoc.unesco.org/images/0007/-000748/074816eo.pdf#48063>;
2. Dolzer, Rudolf, “Global Environmental Issues: The Genuine Area of Globalisation”, *Journal of Transnational Law & Policy* Vol. 7, No. 2/1998;
3. Đurić, Olivera, „Srbija u svetlu ekološke poreske reforme EU“, *Socioeconomica* Vol. 1, No. 2/2012;
4. Janssen, Katleen, *The Availability of Spatial and Environmental Data in the EU. At the Crossroads between Public and Economic Interests*, Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn 2010;
5. Kravchencko, Svitlana, “The Role of Civil Society”, *The Law of Energy for Sustainable Development* (ed. A. J. Bradbrook et al.), Cambridge University Press, Cambridge 2005;
6. Марковић, Драган, *Од посредне ка непосредној демократији*, Институт за политичке студије, Београд 2010;
7. Mathews, Freya, “Democracy and the Ecological Crisis”, *Legal Service Bulletin* Vol. 16, No. 4, August 1991;
8. Porter, Gareth, “Post-Cold War Global Environment and Security”, *The Fletcher Forum of World Affairs* Vol. 14, Issue 2, 1990;
9. Симовић, Дарко, Аврамовић, Драгутин, Зекавица, Радомир, *Људска права*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд 2013;

10. The Aarhus Convention, http://a4id.org/sites/default/files/user/Aarhus%20Convention_0.pdf;
11. Cole, John, “Environmental Law and Politics“, *U.N.S.W. Law Journal* Vol. 4, 1981;
12. Wates, Jeremy, “The Aarhus Convention: a Driving Force for Environmental Democracy“, *Journal for European Environmental and Planning Law* 1/2005.

Associate Professor Slobodan P. Orlović, LL.D.

Faculty of Law, University of Novi Sad

ABOUT RELATIONSHIP BETWEEN ENVIRONMENTAL RIGHTS AND POLICY

Summary

This article deals with part of the complex relationship of political and ecological activity. This complexity is evident in a number of subjects which deal with ecological issues and in several „green“ national and international policies. Thus, under the term ecological activists we can differentiate between individuals, local, national and international environmental organizations. All of them have influence on different levels of the creation and implementation of policy - local, substate, state and interstate level. The content of the relationship between ecological and political subject is seen through two kinds of activities. One is direct actions of ecological organizations regarding some specific environmental question. Other activities are pressures with proposals, petitions, and requests to the state authorities to issue a legal act. All these legal acts - local, regional, state and international, constitute a particular „environmental law“. Now, its most important international part is the Aarhus Convention.

Key words: *Politics; Ecological rights; Protection of Environment; State; Ecological Organizations.*