

NEPOSREDNA PRIMENA ČLANA 9, STAVA 3 ARHUSKE KONVENCIJE U PRAVNOM PORETKU REPUBLIKE SRBIJE²

Apstrakt

Rad je posvećen ispitivanju mogućnosti neposredne primene člana 9, stava 3 Arhuske konvencije u pravnom poretku Republike Srbije. Pomenuta odredba Arhuske konvencije odnosi se na pravo javnosti na administrativnu ili sudsku kontrolu poštovanja nacionalnog prava, koje se odnosi na životnu sredinu i ona ne priznaje klasičnu koncepciju pravnog interesa u smislu lične pogođenosti tužioca osporavanim aktom, kao uslova koji treba da ispuni pojedinac da bi vodio upravni ili sudski postupak. Njom ugovornice priznaju da čovek ima ne samo egzistencijalnu potrebu da živi u odgovarajućoj životnoj sredini, već i da se ozbiljno angažuje radi njene zaštite. Ova odredba Arhuske konvencije u sadejstvu sa pravom Republike Srbije o zaštiti životne sredine i procesnim propisima priznaje pravo pojedincu da vodi upravni ili sudski postupak o usaglašenosti činjenja ili propuštanja privatnog lica ili javne vlasti sa nacionalnim pravom koje se odnosi na životnu sredinu i kada pojedinac nije lično pogođen osporavanim aktom.

Ključne reči: Arhuska konvencija, javnost, sudski postupak.

¹ Redovni profesor Pravnog fakulteta Univerziteta u Novom Sadu

² Rad je pripremljen u okviru projekta „Biomedicina, zaštita životne sredine i pravo“ br. 179079 koji finansira Ministarstvo prosvete i nauke Republike Srbije.

1. Uvod

Narodna skupština Republike Srbije potvrdila je Zakonom 12. maja 2009. godine³ Konvenciju o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine, koja je usvojena u Arhusu 25. juna 1998. godine (u daljem tekstu: Arhuska konvencija ili Konvencija). Vlada Republike Srbije usvojila je Strategiju za njenu primenu 2011. godine⁴. Strategija pokazuje značajne neusklađenosti pravnih propisa Republike Srbije sa Konvencijom. U takvoj situaciji neposredna primena Konvencije može da bude veoma značajna. Strategija se dotiče tog pitanja i kaže: „*Prema članu 16 Ustava Republike Srbije ... potvrđeni međunarodni ugovori su sastavni deo pravnog poretka Republike Srbije i neposredno se primenjuju... Zakonom o potvrđivanju Arhuske konvencije ... konvencija je inkorporirana u pravni sistem Republike Srbije*“⁵. Nažalost, Strategija ostaje na toj konstataciji i ne ispituje mogućnost neposredne primene Konvencije ili pojedinih njenih odredbi.

Tekst koji sledi posvećen je ispitivanju mogućnosti neposredne primene člana 9, stava 3 Arhuske konvencije, koji je naročito značajan, jer se njime priznaje pravo „javnosti“ da učestvuje u sudskoj ili administrativnoj kontroli poštovanja nacionalnih pravnih propisa koji su značajni za zaštitu životne sredine. Jedan komentator Konvencije kaže da je to pravo javnosti na primenu ekološkog prava⁶. Kontrola nad izvršavanjem ekološkog prava prestaje da bude isključiva kompetencija javne vlasti. Drugi autor naglašava da član 9, stav 3 Konvencije rešava problem nepostojanja pravnog interesa pojedinca za odbranu životne sredine⁷.

³ *Sl. glasnik RS – Međunarodni ugovori*, br. 38/09.

⁴ Strategija za primenu Konvencije o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine – Arhuska konvencija, Ministarstvo za životnu sredinu, rudarstvo i prostorno planiranje, Beograd 2011. Dostupno na: <http://www.osce.org/sr/serbia/89087?download=true>, 16. 08. 2013.

⁵ *Ibid.*, 20.

⁶ J.E. Bonine, The Public's Right to Enforce the Environmental Law, in *Handbook on Access to Justice under the Aarhus Convention*, The Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe, ed. Stephen Stec, Szentendre 2003, 31-37.

⁷ B. Dette, Access to Justice in Environmental Matters; A Fundamental Democratic Right, u: M. Onida (ed.), *Europe and the Environment. Legal Essays in Honour of Ludwig Krämer*, Groningen: Europa Law Publishing, 2004., 7. Navedeno prema Gertjan J. Harryvan, Jan H. Jans, Internal Review of EU Environmental Measures, *Review of European Administrative Law*, vol. 3, 2/2010, 64.

Evropska konvencija o ljudskim pravima ne štiti pravo na odgovarajuću životnu srednu, kao posebno ljudsko pravo. Međutim, Evropski sud za ljudska prava je našao u nizu predmeta da je povredom nacionalnih propisa o zaštiti životne sredine učinjena povreda nekog prava zaštićenog Evropskom konvencijom o ljudskim pravima, kao što su pravo na zaštitu privatnosti i porodičnog doma ili pravo na život⁸. Međutim, Arhuska konvencija ide dalje u promociji uloge pojedinaca i nevladinih organizacija u zaštiti životne sredine. Dok je težište Evropske konvencije o ljudskim pravima na ličnoj povređenosti ili ugroženosti pojedinca, Arhuska konvencija stavlja težište na javni i opšti interes za očuvanje životne sredine⁹.

Tekst počinje kratkim osvrtom na Arhusku konvenciju, njen sadržaj i prirodu. Stav 3 člana 9 je posebno elaboriran. Tekst se nastavlja prikazom i analizom presude Evropskog suda pravde o neposrednoj primeni člana 9, stava 3 Arhuske konvencije. Izložena su, zatim, opšta razmatranja o ustavnim propisima Republike Srbije, koji su relevantni za neposrednu primenu međunarodnih ugovora. Konačno, u svetlu ovih izlaganja ispitana je mogućnost neposredne primene člana 9, stava 3 Konvencije u pravnom poretku Republike Srbije.

2. Kratak osvrt na Arhusku konvenciju

Arhuska konvencija povezuje ljudska prava sa zaštitom životne sredine. Konvencijom se priznaje i izražava interes javnosti za stanje i zaštitu životne sredine. Ona se ne zasniva na uzajamnosti međusobnih činjenja strana ugovornica, na načelu *do ut des*. Zasniva se na solidarnosti ugovornica u unapređivanju zajedničkih vrednosti, kao što su ljudska prava, zaštita životne sredine, demokratsko odlučivanje i vladavina prava. Napredak svake strane ugovornice u ostvarivanju ciljeva Konvencije donosi korist prvo toj strani a, zatim, i svim drugim stranama i čovečanstvu u celini, sadašnjim i budućim generacijama. Po svojoj prirodi Arhuska konvencija pripada dvema oblastima – ljudskim pravima i životnoj sredini. Član 1 Konvencije definiše njen cilj na sledeći način: “*Radi davanja doprinosa zaštiti prava svakog pojedinca sadašnjih i budućih generacija na život u životnoj sredini adekvatnoj njegovom*

⁸ Vidi S. Đajić, Pravo na zdravu životnu sredinu i Evropski sud za ljudska prava, *Pravni život*, br.12, IV/2012, 277-290. I. Krstić, Zaštita životne sredine u jurisprudenciji Evropskog suda za ljudska prava, *Pravni život*, br. 9, I/2012, 645-661.

⁹ Ch. Schall, Public Interest Litigation Concerning Environmental Matters before Human Rights Courts: A Promising Future Concept? *Journal of Environmental Law*, vol. 20, 3/2008, 417-453.

*zdravlju i blagostanju, svaka Strana će garantovati pravo na dostupnost informacija, učešće javnosti u donošenju odluka i pravo na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine, u skladu sa odredbama ove konvencije*¹⁰. Konvencijom se jemče tri osnovna prava u oblasti zaštite životne sredine - pravo na informacije, pravo na učešće u donošenju odluka i pravo na pravnu zaštitu¹¹. Sva tri prava priznata su međunarodnim i nacionalnim propisima kao osnovna ljudska prava. Pravo na informisanje priznato je kao elemenat prava na slobodno izražavanje ili kao posebno pravo. Pravo na učešće u odlučivanju priznato je kao pravo na učešće u vođenju javnih poslova. Pravo na pravnu zaštitu priznato je kao pravo na pravično suđenje, odnosno, kao pravo na delotvoran pravni lek. Međutim, prava priznata Arhuskom konvencijom razlikuju se od opštih ljudskih prava po svom cilju. Ona ne služe isključivo zadovoljavanju individualnih potreba i očekivanja, kao druga ljudska prava, već doprinose zaštiti prava svake ličnosti sadašnjih i budućih generacija da žive u životnoj sredini koja odgovara njenom zdravlju i blagostanju. Ona nisu fokusirana na ličnu dobrobit pojedinca, već izražavaju potrebu pojedinca da se angažuje radi dobrobiti zajednice, odnosno, celog čovečanstva. Arhuskom konvencijom ustanovljeni su minimalni standardi tih prava. Članom 3, stavom 5 Konvencije dozvoljeno je svakoj strani da obzbedi više od tih minimalnih standarda.

Konvencijom je zahtevano da njen sadržaj bude implementiran u nacionalno pravo. Članom 3, stavom 1 svaka strana je obavezana da preduzme zakonodavne, upravne i druge mere radi uspostavljanja pravnog okvira za sprovođenje Konvencije. Ovo ne znači, međutim, da su ugovornice želele da Konvenciju liše neposredne primene. Naprotiv, neki propisi Konvencije impliciraju neposrednu primenu. Saglasno članu 9, stavu 1 Konvencije, svako lice koje smatra da prema njegovom zahtevu za informaciju nije postupljeno saglasno članu 4 Konvencije, kojim se jemči pravo na informaciju, ima pravo na sudski ili administrativni postupak preispitivanja. Ta odredba implicira da pojedinac može da se pozove na član 4 Konvencije u postupku sudskog ili administrativnog preispitivanja (revizije) te da sudsko ili administrativno telo ispita osnovanost obraćanja, dakle da li je prema zahtevu za informaciju postupljeno u skladu sa članom 4.

Članom 10 Konvencije predviđeno je održavanje redovnih sastanaka ugovornica, jednom u dve godine, na kome one prate

¹⁰ Zakon o potvrđivanju Konvencije o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine, *Sl. glasnik RS – Međunarodni ugovori*, br. 38/09, 23.

¹¹ Termin korišćen u originalu u autentičnim verzijama – *access to justice, d'accès à la justice i доступ к правосудию* preveden je u službenom prevodu na srpski jezik kao *pravna zaštita*.

primenu Konvencije na osnovu podnetih izveštaja ugovornica. Članom 15 Konvencije Sastanak ugovornica ovlašćen je da ustanovi opcione nekonfrontirajuće, nesudske¹² i konsultativne aranžmane radi razmatranja poštovanja odredbi Konvencije, koji će uključiti javnost i omogućiti razmatranje individualnih podnesaka pripadnika javnosti. Odlukom I/7 na prvom Sastanku ugovornica, održanom u Luki (Lucca) od 21. do 23. oktobra 2002. godine osnovan je Komitet za pitanja poštovanja (eng. the Compliance Committee)¹³. Istom Odlukom Komitet je ovlašćen da razmatra predstavke (komunikacije) pripadnika javnosti u vezi sa tim da li ugovornica poštuje Konvenciju i da sačini svoje mišljenje o tom pitanju¹⁴. Komitet je objavio sumarni pregled svoje prakse - *Case Law of the Aarhus Convention*¹⁵. Pored toga, na osnovu pomenute Odluke jedna ugovornica može da podnese predstavku Komitetu protiv druge¹⁶. Takođe, Sekretarijat može da podnese predstavku Komitetu, kada uoči da se ugovornica ne drži Konvencije i kada Sekretarijat ne dobije zadovoljavajući odgovor od nje. Konačno, ugovornica, kada uvidi da ne može da se povinuje Konvenciji zbog nekog razloga, može o tome da obavesti Komitet¹⁷.

2.1. Član 9, stav 3 Arhuske konvencije – pravo javnosti na kontrolu poštovanja nacionalnog prava o životnoj sredini

Član 9 Arhuske konvencije sastoji se od pet stavova i njime su predviđene tri vrste postupaka pravnog preispitivanja. Prvim stavom člana 9 zajemčeno je pravo svakoj ličnosti, koja smatra da se prema njenom zahtevu za informaciju nije postupalo saglasno članu 4 Konvencije, na postupke presipitivanja usaglašenosti relevantnih akata, koji se odnose na pristup informacijama, sa odredbama člana 4 Konvencije pred sudom i/ili nekim drugim nezavisnim i nepristrasnim telom, koje je ustanovljeno

¹² U zvaničnom prevodu Konvencije na srpski jezik stoji „nepravne“ aranžmane. U autentičnim verzijama na engleskom jeziku stoji „non-judicial“, na francuskom „non judiciaire“, i na ruskom „несудебного“.

¹³ <http://www.unece.org/env/pp/cc.html>, 16. 08. 2013.

¹⁴ Vidi podnete predstavke na <http://www.unece.org/env/pp/pubcom.html>. 16. 08. 2013.

¹⁵ *Case Law of the Aarhus Convention Compliance Committee* (2004-2011), second ed. A. Andrusovych, T. Alge, C. Konrad (eds), RACSE, Lviv, 2011.

¹⁶ Vidi predstavku Rumunije protiv Ukrajine na <http://www.unece.org/env/pp/Submissions.html#SubmissionsOther>. 16. 08. 2013.

¹⁷ Vidi dalje o Konvencije B. Tubić, Polje priemene Arhuske konvencije, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, vol. 45, 2/2011, 383-393.

zakonom. Drugim stavom člana 9 Konvencije zajemčeno je pravo pripadnika zainteresovane javnosti na postupke preispitivanja pred sudom i/ili drugim nezavisnim i nepristrasnim telom ustanovljenim zakonom u cilju pobijanja procesne ili materijalne zakonitosti odluke, činjenja ili propuštanja prema odredbama člana 6 Konvencije, koje se odnose na učešće javnosti u donošenju odluka o posebnim aktivnostima. Prva dva stava člana 9 Konvencije jemče pravo na postupke preispitivanja radi zaštite prva dva osnovna prava definisana Konvencijom – prava na informacije i prava na učešće u odlučivanju. Trećim stavom zajemčeno je pravo pripadnika javnosti na postupke preispitivanja u upravnim ili sudskim postupcima usaglašenosti akata privatnih lica i javnih vlasti sa nacionalnim propisima koji se odnose na zaštitu životne sredine. Četvrti i peti stav odnose se na prva tri stava. Četvrtim stavom člana 9 traži se da se u navedenim postupcima preispitivanja obezbede adekvatni i efikasni pravni lekovi, uključujući i privremene mere. Traži se, zatim, da ti postupci budu poštenu, pravični, blagovremeni i da ne budu praćeni previsokim troškovima koji bi otežali njihovo korišćenje. Odluke treba da budu u pisanom obliku i dostupne javnosti. Petim stavom ugovornice su obavezane da javnosti budu dostupne informacije o mogućnostima pokretanja postupaka pravnog preispitivanja, te su se ugovornice obavezale da razmotre mogućnost pružanja pomoći radi uklanjanja finansijskih ili drugih prepreka vođenju tih postupaka.

Važno je naglasiti da se tri vrste postupaka preispitivanja, predviđenih članom 9 Konvencije, razlikuju, između ostalog, po krugu subjekata koji su ovlašćeni za njihovo započinjanje. Postupke preispitivanja u vezi sa aktima koji se odnose na pružanje informacija može da pokrene lice koje je tražilo informaciju i koje smatra da se vlast u pružanju ili uskraćivanju informacije ogrešila o član 4 Konvencije. Svako lice može da traži informaciju, ali postupak preispitivanja može da započne samo lice koje je već tražilo informaciju. Postupke preispitivanja zakonitosti akata u vezi sa učešćem javnosti u odlučivanju mogu da započnu pripadnici zainteresovane javnosti, dok postupke preispitivanja usaglašenosti akata privatnih subjekata i javnih vlasti sa domaćim zakonima, koji se odnose na zaštitu životne sredine mogu da pokrenu pripadnici javnosti. Stav 2 i stav 3 člana 9 razlikuju, dakle, pripadnike zainteresovane javnosti od pripadnika javnosti.

U stavu 5 člana 2 Konvencije zainteresovana javnost određena je kao *“javnost koja je ugrožena ili će verovatno biti ugrožena ili ima interesa u donošenju odluke u oblasti životne sredine”*. Istim stavom je predviđeno da se nevladine organizacije, koje promovišu zaštitu životne sredine i koje ispunjavaju uslove propisane nacionalnim pravom, smatraju

zainteresovanom javnošću. Stavom 2 člana 9 Konvencije, traženo je da pripadnici zainteresovane javnosti: a) imaju dovoljno interesa ili b) tvrde da je došlo do kršenja prava, u slučaju kada propisi o upravnom postupku to zahtevaju kao preduslov. Istim stavom predviđeno je da će se smatrati da nevladine organizacije, koje promovišu zaštitu životne sredine, imaju dovoljno interesa saglasno alineji a), odnosno da njihova prava mogu da budu prekršena, saglasno sa zahtevom iz alineje b). Javnost je definisana u stavu 4 člana 2 Konvencije kao jedno ili više fizičkih i pravnih lica i, saglasno nacionalnom pravu ili praksi, njihova udruženja, organizacije ili grupe. Dakle, krug subjekata koji mogu da pokrenu postupke preispitivanja usaglašenosti akata privatnih subjekata i javnih vlasti sa domaćim propisima, koji se odnose na životnu sredinu, znatno je širi od kruga subjekata koji mogu da pokrenu postupke za prespitivanje zakonitosti akata u vezi sa učešćem javnosti u odlučivanju. Komitet za pitanja poštovanja ukazao je na tu razliku¹⁸.

Član 9, stav 3 Konvencije glasi:

*...”svaka Strana će obezbediti da pripadnici javnosti, kada ispunjavaju eventualne uslove koje postavlja nacionalno zakonodavstvo, imaju dostupnost upravnim i sudskim postupcima kojima se osporava činjenje ili propusti koje su učinila fizička lica ili organi javne vlasti, a koja su u suprotnosti njihovog nacionalnog zakonodavstva koje se odnosi na životnu sredinu”*¹⁹.

Sa stanovišta neposredne primene važno je primetiti da ovaj propis ostavlja mogućnost ugovornici da svojim nacionalnim zakonodavstvom postavi neke uslove koje pripadnici javnosti treba da ispune da bi imali pristup upravnim ili sudskim postupcima. Konvencija ne određuje bliže te uslove. Komitet za pitanja poštovanja smatra da Konvencija dozvoljava uslove poput zainteresovanosti ili ugroženosti pripadnika javnosti²⁰. Pored toga, prema mišljenju tog Komiteta propisi stavova 2 i 3 člana 9 Konvencije

¹⁸ Belgium ACCC/2005/11; ECE/MP.PP/C.1/2006/4/Add.2, 28 July 2006, para. 28.

¹⁹ Zakon o potvrđivanju, *op. cit.*, str. 32. U originalu engleski tekst glasi: *each Party shall ensure that, where they meet the criteria, if any, laid down in its national law, members of the public have access to administrative or judicial procedures to challenge acts and omissions by private persons and public authorities which contravene provisions of its national law relating to the environment.* Autentični engleski, franuski i ruski tekst i službeni prevod na srpski jezik se razlikuju. U engleskom originalu stoji - *members of the public have access to administrative or judicial procedures* – dok u zvaničnom srpskom prevodu stoji - *da pripadnici javnosti ... imaju dostupnost upravnim i sudskim postupcima.* I u druga dva autentična testa koristi se veznik “ili”. Službeni prevod na srpski jezik zahtevniji je od autentičnih tekstova. Autentični tekstovi ostavljaju mogućnost da se obezbedi pristup administrativnim ili sudskim postupcima, a prevod zahteva obezbeđenje pristupa administrativnim i sudskim postupcima.

²⁰ Belgium ACCC/2005/11; ECE/MP.PP/C.1/2006/4/Add.2, 28 July 2006, para. 36. Denmark ACCC/C/2006/18, ECE/MP.PP/2008/5/Add.4, 29 April 2008, para. 31.

ne zahtevaju iste uslove za pristup postupcima preispitivanja²¹. U stvari, stavovi 2 i 3 člana 9, čineći razliku između zainteresovane javnosti i javnosti ne dozvoljavaju postavljanje istih uslova koji bi izbrisali tu razliku. Pored toga, stav 2 određuje uslove, koje zainteresovana javnost mora da ispuni, dok stav 3 ostavlja članicama da postave eventualne uslove. U svakom slučaju Komitet za pitanja poštovanja je istakao da ugovornice ne smeju da koriste tu ostavljenu mogućnost da postave tako stroge uslove kojim bi sprečili sve ili gotovo sve organizacije, koje se bave zaštitom životne sredine, ili druge pripadnike javnosti da u upravnim ili sudskim postupcima osporavaju usklađenost akata privatnih subjekata ili javnih vlasti sa domaćim propisima koji se odnose na životnu sredinu²².

Član 9, stav 3 Konvencije predvideo je postupke preispitivanja usklađenosti akata sa nacionalnim zakonodavstvom koje se odnosi na životnu sredinu. Dakle, to je nacionalno zakonodavstvo koje obuhvata nacionalne propise o životnoj sredini, ali i druge propise koji se odnose na životnu sredinu. U predmetu koji se odnosio na Veliku Britaniju, Komitet za pitanja poštovanja je našao da propisi o smetanju poseda čine pravo koje se odnosi na životnu sredinu i zato dolaze pod član 9, stav 3²³. U službenom prevodu na srpski jezik korišćen termin je “nacionalno zakonodavstvo”. U autentičnim tekstovima na engleskom, francuskom i ruskom stoji *national law, droit national* i *национально законодательство*. Imajući u vidu navedene jezičke razlike, kao i cilj člana 9, stava 3 Konvencije, izraz nacionalno zakonodavstvo treba tumačiti u širem smislu tako da obuhvati sve nacionalne propise, a ne samo zakone. To uključuje materijalne i procesne propise²⁴.

U službenom prevodu na srpski jezik stoji *da pripadnici javnosti ... imaju dostupnost upravnim i sudskim postupcima*. Međutim, u autentičnim verzijama na engleskom, francuskom i ruskom jeziku koristi se veznik “ili”, dakle ugovornica je dužna da obezbedi pristup upravnim ili sudskim postupcima. Bez obzira da li će ugovornica obezbediti pristup samo upravnim ili sudskim postupcima ili će obezbediti pristup i upravnim i sudskim postupcima, važno je u vezi sa tim postupcima ono što je predviđeno stavom 4 člana 9, a to je da pripadnici javnosti raspolažu u tim postupcima efikasnim pravnim lekovima, te da postupci budu poštenu, pravični i blagovremeni. Ako je ugovornica obzbedila više

²¹ Belgium ACCC/2005/11; ECE/MP.PP/C.1/2006/4/Add.2, 28 July 2006, para. 44.

²² European Union ACCC/C/2008/32 (Part I), ECE/MP.PP/C.1/2011/4/Add.1, May 2011, para. 77.

²³ United Kingdom ACCC/C/2008/23, ECE/MP.PP/C.1/2010/6/Add.1, October 2010, para. 45.

²⁴ United Kingdom ACCC/C/2008/33, ECE/MP.PP/C.1/2010/6/Add.3, December 2010, para. 124.

različitim unutrašnjih postupaka pravnog preispitivanja, bar jedan od njih treba da zadovoljava zahteve člana 9, stava 3²⁵. Sama Konvencija ne određuje značenje efikasnih pravnih lekova, ali prema opštim pravnim standardima efikasni pravni lekovi treba da zaustave kršenje prava i da otklone posledice kršenja.

Kada Komitet za pitanja poštovanja procenjuje da li ugovornica poštuje član 9, stav 3 Konvencije, on ispituje ne samo da li su nacionalni propisi saglasni zahtevima stava 3 već i da li dejstvo primene tih nacionalnih propisa odgovara rezultatima koji su traženi stavom 3²⁶.

2.2. Stav Evropskog suda pravde o neposrednoj primeni člana 9, stava 3 Arhuske konvencije u predmetu Lesoochranárske zoskupenie

Pošto je Ministarstvo za zaštitu životne sredine Slovačke Republike, na zahtev nekih lovačkih udruženja, počelo postupak za derogaciju nekih zabrana ustanovljenih za zaštitu mrkih medveda, a u skladu sa Direktivom Saveta 92/43/EEZ od 21. maja 1992. o čuvanju prirodnih staništa divlje faune i flore²⁷, i pošto je odbilo zahtev nevladine organizacije *Lesoochranárske zoskupenie VLK* da učestvuje u tom postupku, došlo je do spora koji je stigao do Vrhovnog suda Slovačke²⁸. Vrhovni sud je uputio više pitanja Evropskom sudu pravde, među kojima je prvo i najvažnije bilo, da li se propisima člana 9 i naročito propisima stava 3 člana 9 može priznati neposredno (direktno) dejstvo propisa međunarodnog ugovora kome je pristupila Evropska unija, imajući u vidu da je glavni cilj tog ugovora da promeni klasičnu odredbu *locus standi* dajući status strane u postupku javnosti, odnosno, zainteresovanoj javnosti²⁹. Evropski sud pravde odgovorio je negativno na postavljeno pitanje. On je konstatovao da odredbe stava 3 člana 9 Arhuske konvencije „ne sadrže nikakvu jasnu i preciznu obavezu sposobnu da direktno uredi pravnu poziciju pojedinaca“³⁰. Evropski sud pravde je uputio na deo

²⁵ Denmark ACCC/C/2006/18, ECE/MP.PP/2008/5/Add.4, 29 April 2008, para. 32.

²⁶ Belgium ACCC/2005/11; ECE/MP.PP/C.1/2006/4/Add.2, 28 July 2006, para 40.

²⁷ Council Directive 92/43/EEC of 21 May 1992 on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora, OJ 1992 L 206, str. 7.

²⁸ Case C-240/09, *Lesoochranárske zoskupenie VLK v. Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky*, Judgment of 8. 3. 2011, para 20 – 22.

²⁹ *Ibid.*, para 23.

³⁰ *Ibid.*, para 45.

propisa iz stava 3 člana 9, prema kome su pripadnici javnosti koji ispune uslove, ako su ovi postavljeni nacionalnim pravom, ovlašćeni na vršenje prava predviđenih u tom stavu i zaključio na osnovu toga da propis podleže u svojoj implementaciji ili dejstvu usvajanju naknadnih mera³¹. Evropski sud pravde nije smatrao relevantnim za odgovor o direktnom dejstvu člana 9, stava 3 činjenicu da je cilj tog propisa da promeni klasičnu odrebu o *locus standi*. Iza pitanja koje je upitio Vrhovni sud Slovačke krila se izvesna nada da bi Evropski sud pravde mogao da modifikuje standarde procene direktnog dejstva međunarodnog ugovora, imajući i vidu posebnu prirodu Arhuske konvencije. To se nije desilo.

Međutim, Evropski sud pravde rekao je u ovoj presudi dve važne stvari. Prva je da je Evropski sud pravde odlučio da odgovori na postavljeno pitanje pošto je pitanje postavljeno u kontekstu primene člana 9, stava 3 na situaciju koja je bila pretežno uređena pravom Unije, odnosno, pomenutom Direktivom Saveta. Da to nije bio slučaj, primena člana 9, stava 3 ostala bi pod režimom nacionalnog prava države članice. U tom slučaju bi nacionalni sudovi države članice odlučili, primenom nacionalnih standarda o direktnom dejstvu, da li pojedinac može da se pozove na član 9, stav 3 pred nacionalnim sudom, odnosno, da li je nacionalni sud dužan da primeni taj stav³². Druga stvar koju je rekao Evropski sud pravde, jeste, da je nacionalni sud dužan, da bi obezbedio efikasnu sudsku zaštitu u oblasti prava EU o životnoj sredini, da domaće pravo tumači u najvećoj mogućoj meri u skladu sa stavom 3 člana 9 Arhuske konvencije³³. Dakle, nacionalni sud treba da tumači u najvećoj mogućoj meri uslove za vođenje administrativnih ili sudskih postupaka u saglasnosti sa stavom 3 člana 9³⁴.

Suština stava Evropskog suda pravde povodom postavljenog pitanja direktnog dejstva člana 9, stava 3 Arhuske konvencije jeste, dakle, da taj stav ne proizvodi direktno dejstvo jer nije dovoljno precizan i jasan da bi mogao da uredi pravnu poziciju pojedinca. Međutim, nacionalni propisi treba da budu tumačeni u najvećoj mogućoj meri saglasno stavu 3 člana 9. Drugim rečima, stav 3 člana 9 ne može da direktnim dejstvom zameni nepostojeći domaći prostor, niti može da derogira i zameni suprotan nacionalni propis, ali može da, putem tumačenja nacionalnog propisa, dopuni taj nacionalni propis kako bi se rezultat zahtevan stavom 3 člana 9 postigao.

³¹ *Ibid.*

³² *Ibid.*, para 32.

³³ *Ibid.*, para 50.

³⁴ *Ibid.*, para 51.

3. Opšta razmatranja o neposrednoj primeni međunarodnih ugovora u pravnom poretku Republike Srbije

Opšta ustavna odredba o neposrednoj primeni međunarodnih ugovora sadržana je u stavu 2 člana 16 Ustava Republike Srbije iz 2006. godine i glasi: „... potvrđeni međunarodni ugovori sastavni su deo pravnog poretka Republike Srbije i neposredno se primenjuju...“ Zanimljivo je da je načelo neposredne primene međunarodnih ugovora proklamovano i Zakonom o prirodi. U stavu 7 člana 5 Zakona o prirodi³⁵ stoji: „državni organi i organi autonomne pokrajne i organi jedinica lokalne samouprave, organizacije i institucije, kao i druga pravna lica, preduzetnici i fizička lica, pri vršenju svojih poslova neposredno primenjuju ... potvrđene međunarodne ugovore kao deo pravnog sistema.“

Sa obzirom da Arhuska konvencija pripada po svom predmetu kako zaštiti životne sredine, tako i ljudskim pravima, na nju se primenjuje i član 18 Ustava o neposrednoj primeni zajemčenih prava. Stav 2 člana 18 glasi: „Ustavom se jemče, i kao takva, neposredno se primenjuju ljudska i manjinska prava zajemčena ... potvrđenim međunarodnim ugovorima...“ Stav 3 istog člana 18 glasi: „Odredbe o ljudskim i manjinskim pravima tumače se u korist unapređivanja vrednosti demokratskog društva, saglasno važećim međunarodnim standardima ljudskih i manjinskih prava, kao i praksi međunarodnih institucija koje nadziru njihovo sprovođenje.“ Praksa koju je stvorio Komitet za pitanja poštovanja i standardi koji proizlaze iz te prakse relevantni su, dakle, sa stanovišta Ustava, za tumačenje ljudskih prava zaštićenih Arhuskom konvencijom.

Stav 2 člana 16 Ustava nalaže neposrednu primenu potvrđenih međunarodnih ugovora, ne praveći bilo kakvu razliku među ugovorima i ne stavljaajući bilo kakve uslove u pogledu neposredne primene. Saglasno tom ustavnom propisu, sve međunarodne ugovore treba primenjivati neposredno. Član 18 Ustava je *lex specialis* u odnosu na član 16 i obezbeđuje neposrednu primenu ugovora iz oblasti ljudskih prava. Ustav ne određuje šta razume pod neposrednom primenom. Ako pođemo od uobičajenih značenja termina, neposredna primena ugovora označava primenu ugovora bez posredstva nacionalnog prava. To znači da se pojedinac, fizičko ili pravno lice, može pozvati na propis međunarodnog ugovora pred nekim državnim organom radi nekog svog prava ili da državni organ neposredno primeni odredbu međunarodnog ugovora radi uređenja neke pravne situacije od značaja za pojedinca. Opšte je prihvaćeno da

³⁵ Sl. glasnik RS, br. 36/2009, 88/2010.

neposredna primena ugovora označava primenu ugovora u unutrašnjem pravnom poretku, a ne na međunarodnom planu.

Neposredna primena međunarodnog ugovora otvara pitanje odnosa propisa tog ugovora i domaćeg prava. U tom pogledu moguće je zamisliti više situacija. Moguće je da ne postoji primenjivo pravilo unutrašnjeg prava, odnosno, da se na tu pravnu situaciju može primeniti jedino odredba međunarodnog ugovora. Ako postoji primenjivo pravilo unutrašnjeg prava, mogu da se pojave tri situacije u pogledu njegovog odnosa prema pravilu međunarodnog ugovora. Može se desiti, mada se to ne dešava često u praksi, da dva pravila budu potpuno identična. Druga mogućnost jeste da dva pravila budu potpuno suprotna, tako da ih nikakvo razumno tumačenje ne može pomiriti i uskladiti. U tom slučaju se postavlja pitanje koje pravilo primeniti – domaći propis ili propis međunarodnog ugovora? Treća mogućnost jeste da se domaći propis i propis međunarodnog ugovora razlikuju, ali ne isključuju, i da tumačenjem njihovo sadejstvo daje odgovarajući pravni rezultat.

U različitim situacijama nije svaki međunarodni ugovor jednako neposredno primenjiv. Ukoliko ne postoji domaći propis, odredba međunarodnog ugovora će moći da se primeni ako ispunjava određene uslove, dakle da je jasna, precizna, bezuslovna i sposobna da direktno uredi pravnu poziciju pojedinca. Ukoliko odredba međunarodnog ugovora ne ispunjava te uslove, njena neposredna primena bi bila pravno sporna sa stanovišta načela podele vlasti. Nacionalni sud ili drugi organ koji bi neposredno primenjivao takvu odredbu međunarodnog ugovora morao bi nužno da je dogradi, da u nju unese neke elemente koje ona ne poseduje i time bi sud ili drugi organ uzurpirao nadležnost zakonodavnog tela. Kada su u pitanju odredbe međunarodnih ugovora iz oblasti ljudskih prava, one su najčešće opšte i nedovoljno precizne da bi mogle da uredi konkretnu poziciju pojedinca. Saglasno stavu 3 člana 18 Ustava, takvi propisi primenjuju se neposredno u svetlu sudske ili druge prakse međunarodnog suda ili drugog tela koje nadzire njihovu primenu. Dakle, ta praksa im daje preciznost i jasnost u konkretnim situacijama.

U situaciji nepomirljive suprotnosti između domaćeg propisa i odredbe međunarodnog ugovora, odredba međunarodnog ugovora treba da ispunjava one iste uslove u pogledu potpunosti, jasnosti, preciznosti i bezuslovnosti da bi mogla da dezavuiše propis domaćeg prava i neposredno uredi pravnu situaciju pojedinca. Međutim, tu postoji još jedno pitanje, koje je implicirano stavom 1 člana 167 Ustava, a prema kome Ustavni sud odlučuje o saglasnosti zakona i drugih opštih akata sa potvrđenim međunarodnim ugovorima. Pitanje je, dakle, ako neki sud koji nije Ustavni sud konstatuje nesaglasnost između zakona ili

drugog opšteg akta i međunarodnog ugovora, koja se ne može prevazići razumnim tumačenjem, da li je on ovlašćen da suspednuje domaće pravno pravilo i primeni odredbu međunarodnog ugovora, ako je ova pogodna za neposrednu primenu? Sudska i ustavna praksa nije dala definitivnan odgovor na to pitanje. Treba dodati da je postavljeno pitanje aktuelno jedino ako domaći i međunarodni propis imaju istu oblast primene, dakle ako se primenjuju na iste subjekte i iste situacije. Ako to nije tako, ako se međunarodni ugovor primenjuje samo na neke subjekte ili situacije važi načelo *lex specialis derogat legi generali*, dakle posebna odredba međunarodnog ugovora derogira opšti domaći propis.

U situaciji sadejstva domaćeg propisa i odredbe međunarodnog ugovora, po prirodi stvari nije nužno da odredba međunarodnog ugovora bude takva da sama može da uredi u celosti pravnu poziciju pojedinca. Odredba međunarodnog ugovora javlja se u takvoj situaciji, obično, kao dopuna domaćeg propisa. Ova situacija javlja se najčešće u sudskoj praksi u Srbiji u oblasti ljudskih prava. Međutim, i u takvim situacijama, pošto su ustavne odredbe i odredbe međunarodnih ugovora o ljudskim pravima opšte i često ne sadrže ništa u vezi sa konkretnom situacijom koju treba urediti, sudovi se pozivaju na praksu Evropskog suda za ljudska prava u čijim presudama nalaze konkretne stavove relevantne za konkretne situacije.

Sudska praksa u Srbiji u pogledu neposredne primene međunarodnih ugovora uopšte, i posebno u oblasti ljudskih prava, još nije ujednačena. Preovlađujući trend je da se odredbe međunarodnih ugovora o ljudskim pravima primenjuju kao dopuna ustavnim odredbama o ljudskim pravima. Ilustracija tog trenda može da bude i stav Ustavnog suda Srbije u predmetu *H*.

U predmetu *H* Ustavni Sud našao je da je Opštinska uprava opštine *Z*, „*donošenjem zaključka o stvarnoj nenadležnosti, propustila da odluči o zahtevu podnosioca ustavne žalbe za promenu podataka o polu i time povredila njegovo pravo na dostojanstvo i slobodan razvoj ličnosti zajemčeno članom 23. Ustava Republike Srbije, kao i pravo na poštovanje privatnog života zajemčeno članom 8. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda*“³⁶. Ustavni sud konstatuje da Ustav ne sadrži odredbe o poštovanju prava na privatnost ali da *ovo pravo predstavlja sastavni deo ustavnog prava na dostojanstvo i slobodan razvoj ličnosti*. On, dalje, konstatuje da stav 1 člana 8 Evropske konvencije o ljudskim pravima sadrži odredbu o pravu svakog lica na poštovanje privatnog života, a zatim upućuje na neke presude Evropskog suda za

³⁶ UŽ-3238-2011, Odluka Ustavnog suda Srbije od 8. marta 2012.

ljudska prava da bi pokazao da privatni život uključuje i fizički i moralni integritet osobe, i pravo na prilagođavanje pola svom rodnom identitetu³⁷. Iako je mogao, saglasno stavu 2 člana 18 Ustava, da se pozove samo na stav 1 člana 8 Evropske konvencije i praksu Evropskog suda za ljudska prava da bi konstatovao povredu prava na privatnost, Ustavni sud se poziva i na član 23 Ustava i sve povezuje sa pravom na dostojanstvo i slobodan razvoj ličnosti. Dakle, u situaciji kada je nedostajala eksplicitna domaća ustavna odredba, Ustavni sud se ne zadovoljava samo neposrednom primenom odredbe Evropske konvencije o ljudskim pravima u svetlu relevantne prakse Evropskog suda za ljudska prava, već se poziva i na odredbu Ustava, koja pruža implicitnu i generičku zaštitu tom i svakom drugom ljudskom pravu. Pored toga, i sam dispozitiv presude Ustavnog suda ukazuje na pomenuti trend. Opštinska uprava opštine Z je pogrešila što propise o stvarnoj nadležnosti nije tumačila u sadejstvu sa članom 23 Ustava i članom 8 Evropske konvencije o ljudskim pravima.

Neposredna primena međunarodnih ugovora može da zavisi i od drugih činilaca³⁸. Neposredna primena međunarodnih ugovora vrednost je po sebi jer doprinosi vladavini međunarodnog prava³⁹. Ipak, to nije, naravno, najviša vrednost i, ponekad, neki razlozi mogu da prevagnu protiv neposredne primene. Imajući izloženo u vidu, stav 2 člana 16, kao i stav 2 člana 18 Ustava treba razumeti kao ustavnu pretpostavku u korist neposredne primene međunarodnih ugovora, a ne kao imperativnu ustavnu naredbu u pogledu neposredne primene. Međunarodni ugovor treba primeniti neposredno uvek kada je to moguće i kada ne postoji neki ozbiljan razlog protiv neposredne primene.

3.1. Neposredna primena člana 9, stava 3 Arhuske konvencije u pravnom poretku Republike Srbije

U Strategiji za primenu Arhuske konvencije, koju je Vlada Republike Srbije usvojila 2011. godine, u pogledu usklađenosti zakona Republike Srbije sa stavom 3 člana 9 Konvencije stoji da je usklađenost

³⁷ *Ibid.*, para. 6.

³⁸ Vidi R. Etinski, Neposredna primena međunarodnih ugovora u pravnom poretku Republike Srbije, u *Monism&Dualism, Basic Concepts of Public International Law*, ed. M. Novaković, Beograd 2013, 729-756.

³⁹ *H.G. Schermers*, The Direct Application of the Treaties with Third States: Note concerning the Polydor and Pabst Cases, *Common Market Law Review*, vol. 19, 1982, 564.

delimična, ali da ona ne postoji što se tiče zakona iz oblasti životne sredine. U mnogim slučajevima ne postoje odgovarajući postupci ili oni nisu dovoljno uređeni⁴⁰. Postoje, takođe, zakonski propisi o opštem upravnom postupku, o upravnim sporovima, o parničnom postupku, kao i o drugim postupcima koji nisu, takođe, usklađeni sa zahtevima stava 3 člana 9 Konvencije.

U takvoj situaciji moguća su dva pravca razmišljanja u pogledu neposredne primene člana 9, stava 3 Arhuske konvencije u pravnom poretku Srbije. Moguće je razmišljati o tome da stav 3 člana 9 zameni nedostajuće ili nesaglasne domaće propise. Drugi mogući pravac razmišljanja jeste da se sadejstvom stava 3 člana 9 i domaćih nesaglasnih propisa dođe do rezultata zahtevanih stavom 3 člana 9 Konvencije.

Sam tekst stava 3 člana 9 Konvencije je takav da prema standardima prava Evropske unije nije pogodan za neporednu primenu. Kako je to već konstatovao Evropski sud pravde u predmetu *Lesoochranárske zoskupenie VLK* stav 3 člana 9 Konvencije nije dovoljno jasan i precizan da bi mogao sam neposredno da uredi pravnu situaciju pojedinca. Stav 3 člana 9 ostavlja ugovornicama značajno diskreciono ovlašćenje da odrede uslove, pod kojima bi pripadnici javnosti imali pristup pravnim postupcima preispitivanja usaglašenosti akata privatnih lica i javnih vlasti sa domaćim pravom koje se odnosi na životnu sredinu. Međutim, sam Evropski sud pravde rekao je u pomentom predmetu da su to njegovi standardi neposredne primene, ali da svaka članica može da ima svoje autonomne standarde neposredne primene. Imajući u vidu relevantne ustavne propise i neujednačenu sudsku praksu u Srbiji, ne treba isključiti mogućnost da stav 3 člana 9 Konvencije zauzme mesto nepostojećih domaćih propisa, odnosno, derogira i zameni nesaglasne domaće propise. Što se tiče diskrecionog ovlašćenja ugovornice da odredi eventualne uslove u nacionalnom zakonodavstvu za pristup pripadnika javnosti upravnim i sudskim postupcima, ono ne mora nužno da bude prepreka neposrednoj primeni u pravnom poretku Srbije. Ako ugovornica ne iskoristi ovo diskreciono ovlašćenje, to ne bi trebalo da bude na štetu prava pripadnika javnosti da ostvare pravo na osporavanje legalnosti akata u pravnim postupcima. Evropski sud pravde je naveo, kao jedan od razloga za stav da direktive, koje, saglasno osnivačkim ugovorima, treba da budu implementirane u unutrašnje pravo članica, mogu, ipak, da proizvode direktno dejstvo, upravo potrebu da pojedinci ne trpe štetu zbog propusta država ugovornica da ih implementiraju. Isto tako, činjenica da Arhuska konvencija zahteva implementaciju u nacionalno pravo, kao i da

⁴⁰ *Strategija*, 45, 120, 123.

član 9 stav 3 Konvencije implicira implementaciju nije, po sebi, prepreka za neposrednu primenu u pravnom poretku Srbije. Ugovori o ljudskim pravima zahtevaju, takođe, implementaciju, ali se njihova neposredna primena ne dovodi u pitanje, i sudovi u Srbiji se pozivaju na odredebe tih ugovora prilikom odlučivanja o ljudskim pravima.

Imajući u vidu dosadašnju sudsku praksu neposredne primene međunarodnih ugovora u pravnom poretku Srbije, verovatno je da bi bio izabran drugi put da se kroz sadejstvo stava 3 člana 9 Konvencije i domaćih procesnih propisa stigne do rezultata zahtevanih stavom 3 člana 9. Domaći procesni propisi i stav 3 člana 9 Konvencije razilaze se u pogledu određivanja pravnog interesa kao uslova dopuštenosti tužbi, odnosno, pokretanja odgovarajućeg postupka. Procesni propisi Srbije, kao i procesni propisi drugih zemalja, razumeju pravni interes kao lični, individualni interes koji je provociran ličnom, individualnom pogođenošću spornim aktom, a Arhuska konvencija polazi od interesa sadašnjih i budućih generacija čovečanstva, i priznaje ličnu zainteresovanost pojedinca da učini nešto za taj opšti javni interes. Međutim, pravo zaštite sredine u Srbiji čini pravni kontekst u kome se ovo razilaženje može prevazići.

U ovoj oblasti legalnost akata javnih vlasti može da bude osporavana u upravnom sporu i u postupku po ustavnoj žalbi pred Ustavnim sudom, dok legalnost akata privatnih subjekata može da se osporava u parničnom postupku.

Članom 11 Zakona o upravnim sporovima⁴¹ određeno je ko može da bude tužilac u upravnom sporu. Saglasno stavu 1 tog člana, tužilac može da bude fizičko, pravno ili drugo lice, ako smatra da mu je upravnim aktom povređeno neko pravo ili na zakonu zasnovani interes. Prema stavu 2 tog člana grupa lica i drugi koji nemaju svojstvo pravnog lica mogu pokrenuti upravni spor, ako mogu da budu nosioci prava i obaveza o kojima se rešavalo u upravnom postupku. Ako je upravnim aktom povređen zakon na štetu javnog interesa, stavom 3 tog člana predviđeno je da upravni spor može da pokrene nadležni javni tužilac.

Saglasno članu 170 Ustava, ustavna žalba može da bude podneta protiv pojedinačnih akata ili radnji državnih organa ili organizacija kojima su poverena javna ovlašćenja, a kojima je povređeno ili uskraćeno ljudsko ili manjinsko pravo i sloboda zajemčene Ustavom, ako su iscrpljena ili nisu predviđena druga pravna sredstva za njihovu zaštitu.

Saglasno stavu 1 člana 194 Zakona o parničnom postupku, tužilac može u tužbi da traži da sud utvrdi povredu prava ličnosti. Stav 6 člana 294

⁴¹ *Sl. glasnik RS* br. 111/2009.

navodi pravni interes tužioca za podnošenje tužbe kao uslov dopuštenosti tužbe.

I opšta ustavna odredba o pravu na pravno sredstvo, sadržana u stavu 2 člana 36 Ustava, zahteva postojanje pravnog interesa kao uslova za dopuštenost pravnog sredstva i glasi: „*Svako ima pravo žalbe ili drugo pravno sredstvo protiv odluke kojom se odlučuje o njegovom pravu, obavezi ili na zakonu zasnovanom interesu*“.

Dva su, dakle, uslova potrebna za vođenje navedenih postupaka – povreda nekog ličnog prava i pravni interes u smislu lične povređenosti.

Da bi se pripadnicima javnosti učinili dostupnim navedeni sudski postupci radi osporavanja usaglašenosti činjenja ili propuštanja privatnih subjekata ili javnih vlasti sa zakonima koji se odnose na životnu sredinu, dakle, da bi se postigao rezultat zahtevan stavom 3 člana 9 Arhuske konvencije, treba naći vezu između osporavanih akata i prava na zdravu životnu sredinu, kao osnovnog ljudskog prava, zaštićenog Ustavom Srbije i treba pokazati da pripadnici javnosti imaju pravni interes na osnovu tog prava da ospore usaglašenost akata privatnih lica i javnih vlasti sa zakonima koji se odnose na životnu sredinu.

Javnost, odnosno pripadnici javnosti priznati su u pravu Republike Srbije kao subjekti zaštite životne sredine. Saglasno stavu 1 članu 74 Ustava *svako ima pravo na zdravu životnu sredinu i na blagovremeno i potpuno obaveštavanje o njenom stanju*. Saglasno stavovima 2 i 3 istog člana svako je odgovoran za zaštitu životne sredine i dužan da je čuva i poboljšava. Ovde je važno podvući značaj odredbe iz stavova 2 i 3 prema kojima je svako odgovoran za zaštitu životne sredine i dužan da je čuva i poboljšava. Dakle, odgovornost za zaštitu, čuvanje i unapređivanje životne sredine nije isključiva kompetencija javne vlasti. To je upravo poenta Arhuske konvencije.

Pravo na zdravu životnu sredinu formulisano je u Ustavu Republike Srbije drugačije od drugih ljudskih prava. Klasična pravna struktura ljudskih prava sastoji se od subjektivnog prava pojedinca i obaveze države koja odgovara tom pravu. Iako se ustavna odredba prava na zdravu životnu sredinu razlikuje od drugih ustavnih odredbi o ljudskim pravima, jer navodi odgovornost za zaštitu i dužnost čuvanja i poboljšavanja životne sredine, ona ne odstupa od klasične strukture ljudskih prava. Jer, i odgovornost za zaštitu i dužnost čuvanja i poboljšavanja životne sredine je u stvari pravo pojedinca da štiti, čuva i unapređuje životnu sredinu i država je dužna da mu stvori uslove za ostvarivanje tog prava. Ukoliko mu ne stvori te uslove, ona krši njegovo pravo na zdravu životnu

sredinu. Država ne može, naravno, da pozove pojedinca na odgovornost, ako ovaj ne ispunjava navedenu ustavnu odgovornost i dužnost, izuzev ako krši konkretne propise za šta je predviđena kazna, naknada štete i sl. Međutim, pojedinac može da pozove državu na odgovornost zbog kršenja prava na zdravu životnu sredinu, ako država nije stvorila potrebne pravne uslove u kojima pojedinac može da ostvari svoju odgovornost i dužnost, odnosno pravo na zaštitu, čuvanje i poboljšavanje životne sredine. Dakle, pravo na zaštitu, čuvanje i poboljšavanje životne sredine je elemenat prava na zdravu životnu sredinu, kako je ono definisano u Ustavu Srbije, i to implicira obavezu države da svakom stavi na raspolaganje pravna sredstva za zaštitu, čuvanje i poboljšavanje životne sredine. To, takođe, implicira drugačiju koncepciju pravnog interesa za ostvarivanje tog prava. Član 74 Ustava i Arhuska konvencija priznaju pravni interes pojedinca da učini nešto u korist životne sredine. Pravno se priznaje altruistička potreba čoveka da dela u opštem i javnom interesu zaštite životne sredine. Njegova lična povređenost rađa se iz uskraćivanja te mogućnosti. Prema tome, pojedinac je u kontekstu člana 74 Ustava i člana 9, stava 3 Arhuske konvencije lično povređen ne nužno aktom koji namerava da osporava u pravnom postupku, već uskraćivanjem mogućnosti da to čini.

I ustavi nekih drugih zemalja formulišu pravo na odgovarajuću životnu sredinu na sličan način. Na primer, stav 3 člana 23 Ustava Crne Gore propisuje da je svako, a naročito država, obavezan da čuva i unapređuje životnu sredinu. Stavom 1 člana 24 Ustava Grčke predviđeno je da je zaštita prirodne i kulturne sredine dužnost države i pravo svakog građanina. Članom 43 Ustava Makedonije predviđeno je da svako ima pravo na zdravu životnu sredinu i da je svako obavezan da je unapređuje i štiti.

Stavom 11 člana 9 sistemskog Zakona o zaštiti životne sredine iz 2004 godine⁴² priznato je načelo zaštite prava na zdravu životnu sredinu i pristupa pravosuđu koje glasi: *građanin ili grupe građana, njihova udruženja, profesionalne ili druge organizacije, pravo na zdravu životnu sredinu ostvaruju pred nadležnim organom, odnosno sudom, u skladu sa zakonom*. Međutim, ovaj stav nije dalje razvijen i konkretizovan u posebnim zakonima koji su doneti zajedno sa Zakonom o zaštiti životne sredine ili posle tog Zakona. Stavom 16 člana 2 Zakona o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine, stavom 5 člana 3 Zakona o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu i stavom 1 člana 2 Zakona o proceni uticaja na životnu sredinu⁴³ javnost je definisana tako da obuhvata *jedno ili više fizičkih ili pravnih lica, njihova udruženja, organizacije ili grupe*. Međutim, ovi zakoni priznaju izvesna prava toj

⁴² *Sl. glasnik RS*, br. 135/2004.

⁴³ Sva tri zakona doneta su 2004 godine i objavljena u *Sl. glasniku RS*, br. 135/2004.

opštoj javnosti u pogledu informisanja. Stavom 17 člana 2 Zakona o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine, stavom 6 člana 3 Zakona o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu i stavom 7 člana 2 Zakona o proceni uticaja na životnu sredinu definisana je zainteresovana javnost kao javnost koja trpi uticaj ili je verovatno da će trpeti uticaj od postrojenja, aktivnosti, plana i programa ili projekta, već kako je to kojim zakonom određeno. Ove tri definicije zainteresovane javnosti uključuju i *nevladine organizacije koje se bave zaštitom životne sredine i evidentirane su kod nadležnog organa*. Članom 6 Zakona o prirodi kao subjekti zaštite prirode priznati su građanin, grupe građana, njihova udruženja, profesionalne i druge organizacije.

Samo član 26 Zakona o proceni uticaja na životnu sredinu ovlašćuje zainteresovanu javnost da pokrene upravni spor protiv odluke o davanju ili odbijanju saglasnosti na studiju o proceni uticaja. Drugi navedeni zakoni predviđaju, takođe, mogućnost vođenja upravnog spora protiv konačnih upravnih rešenja, ali ne određuju ko može da ga vodi. U toj situaciji primenjuje se opšti propis, dakle član 11 Zakona o upravnim sporovima.

Sa druge strane, svaki nacionalni propis koji se odnosi na životnu sredinu je u funkciji ostvarivanja prava na zdravu životnu sredinu. Zaista, u članu 1 sistemskog Zakona o zaštiti životne sredine stoji: „*Ovim zakonom uređuje se integralni sistem zaštite životne sredine kojim se obezbeđuje ostvarivanje prava čoveka na život i razvoj u zdravoj životnoj sredini...*” Sa ovim Zakonom povezani su svi drugi zakoni iz oblasti životne sredine. Svim zakonima iz oblasti životne sredine obezbeđuje se, dakle, pravo na zdravu životnu sredinu. Kršenjem nekog od tih zakona to pravo se narušava.

Sadejstvo navedenih procesnih propisa, člana 74 Ustava Srbije i stava 3 člana 9 Arhuske konvencije treba da rezultira u razumevanju da se pravni inters za pokretanje sudskog postupka za kontrolu da li je akt privatnog subjekta ili javne vlasti u saglasnosti sa zakonima koji se odnose na životnu sredinu ne svodi na ličnu neposrednu povređenost ili ugroženost osporavanim aktom, već uskraćivanjem mogućnosti da se akt osporava.

4. Zaključna razmatranja

Arhuska konvencija uređuje tri osnovna prava – prava na informisanje, prava na učestvovanje u odlučivanju i prava na pravnu

zaštitu – u oblasti zaštite životne sredine. Ona je specifična i razlikuje se od drugih ugovora po tome što obezbeđuje izvesnu demokratiju u oblasti životne sredine, odnosno što priznaje određena prava javnosti u toj oblasti i što priznaje i štiti altruističku potrebu čoveka da se stara o svojoj životnoj sredini. Ta posebnost Konvencije izražena je naročito u članu 9, koji je posvećen postupcima pravne zaštite. Stavom 3 člana 9 priznato je pravo pripadnika javnosti, dakle fizičkih i pravnih lica, njihovih udruženja i nevladinih organizacija da vode upravne ili sudske postupke protiv privatnih lica i javnih vlasti, a kako bi obezbedili da se poštuje pravo koje je važno za životnu sredinu. Vršenje javnog interesa za poštovanje prava od značaja za životnu sredinu se demokratizuje i ukida se monopol države nad njim. Neposredna individualna pogiđenost osporavanim aktom nije nužno uslov za pristup pojedinaca i nevladinih organizacija pomenutim postupcima.

Srbija je pristupila Arhuskoj konvenciji 2009. godine i dužna je da učini dopune i izmene svog unutrašnjeg prava kako bi obezbedila pravna dejstva koja su zahtevana Konvencijom. Konvencija izrično i neke njene odredbe implicitno zahtevaju implementaciju u unutrašnje pravo, dakle donošenje nacionalnih propisa. Ustav Republike Srbije predviđa neposrednu primenu međunarodnih ugovora, što čini značajnu pravnu pogodnost i olakšava postizanje željenog dejstva ugovora u unutrašnjem pravu. Sam Ustav ne sadrži definiciju neposredne primene ugovora niti određuje bilo kakve uslove, izuzev da je ugovor potvrđen. Sudska praksa neposredne primene ugovora u Srbiji nije još uvek dovoljno ujednačena da bi bilo moguće apstrahovati pouzdane i sigurne standarde za neposrednu primenu.

Neposredna primena međunarodnog ugovora otvara pitanje odnosa odredbi ugovora i domaćih propisa, te je u vezi sa tim moguće zamisliti više situacija, kao što su nepostojanje domaćeg propisa, postojanje domaćeg propisa koji je nespojiv sa odredbom ugovora ili postojanje domaćeg propisa koji se razlikuje od odredbe ugovora ali nije nespojiv sa njom. Kada su u pitanju prve dve situacije – nepostojanje domaćeg propisa, pa se neposredno primenjuje odredba ugovora ili postojanje domaćeg propisa koji je nespojiv sa odredbom ugovora te ga ona derogira i primenjuje se umesto njega, jasno je da odredba ugovora mora da bude dovoljno jasna, precizna i potpuna da može sama da uredi situaciju pojedinca. Ako postoji domaći propis koji je spojiv sa odredbom ugovora, ta odredba ugovora služi kao dopuna domaćeg propisa i tada u sadejstvu sa njim uređuje situaciju pojedinca. U tom slučaju ona ne mora da uspunjava one uslove koje treba da ispuni kada sama uređuje situaciju pojedinca.

Strategija, koju je usvojila Vlada Republike Srbije u vezi sa Arhuskom konvencijom u 2011. godini, pokazuje značajnu neusklađenost domaćeg prava sa odredbama Konvencije uopšte, i posebno sa odredbama iz člana 9, stava 3 Konvencije. Posebni zakoni koji se odnose na zaštitu životne sredine ne sadrže odredbe koje su usklađene sa odredbama člana 9, stava 3 Konvencije a Ustav i opšti zakoni o upravnim sporovima i parničnom postupku sadrže odredbe koje ne udovoljavaju zahtevima navedenih odredbi Arhuske konvencije. U takvoj situaciji oba načina neposredne primene člana 9, stava 3 Konvencije dolaze u obzir, dakle kao zamena za nepostojeće posebne propise koji bi se primenjivali u oblasti životne sredine, ili kao dopuna opštim procesnim propisima kako bi se njihovo dejstvo usaglasilo sa zahtevima člana 9, stava 3 Konvencije.

Evropski sud pravde našao je u jednom predmetu da član 9, stav 3 Konvencije ne proizvodi direktno dejstvo prema standardima prava Evropske unije, jer ostavlja diskreciono pravo članicama da odrede uslove pod kojim bi upravni ili sudski postupci bili dostupni pripadnicima javnosti. Ovaj nalaz Evropskog suda pravde ne mora, nužno, da isključi neposrednu primenu člana 9, stava 3 Konvencije u pravnom poretku Srbije, kao zamene za nedostajuće posebno procesno pravo u oblasti životne sredine, jer standardi neposredne primene u pravnom poretku Srbije ne moraju da budu jednaki onima u Evropskoj uniji. Ipak, ovaj način neposredne primene manje je verovatan. Sudovi u Republici Srbiji odlučili bi se, verovatno, da tumačenjem sadejstva opštih procesnih propisa i odredebe člana 9, stava 3 Konvencije u kontekstu člana 74 Ustava kojim se jemči pravo na zdravu životnu sredinu dođu do rezultata koji zahteva ta međunarodna odredba. Pri tome najveći problem bi bio da se utvrdi postojanje pravnog interesa tužioca u konkretnom sporu. Tumačenjem sadejstva navedenih propisa moglo bi se doći do rešenja da se pravni interes u takvom postupku ne može svesti na ličnu pogođenost tužioca osporavanim aktom, već na njegovu ličnu povređenost uskraćivanjem prava da ospori konkretni akt.

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

DIRECT EFFECT OF ARTICLE 9(3) OF THE AARHUS CONVENTION IN LEGAL ORDER OF THE REPUBLIC OF SERBIA

Summary

The text explores a possibility of direct effect (direct application) of Article 9(3) of the Aarhus Convention in legal order of the Republic of Serbia. The Article guarantees access of the public to administrative or judicial procedures to challenge compatibility of acts of private persons or public authorities with national law relating to environment. In *Lesoochranárske zoskupenie* the European Court of Justice finds that, according to the EU standards on direct effect of international treaties, the Article is not capable to produce direct effect, since contracting parties enjoy a broad discretion to formulate criteria for the public's access to review procedures. However, the European Court of Justice remained that each member state might have its own standards on direct effect of international treaties and that Slovak courts were obliged to take into account Article 9(3) of the Aarhus Convention when interpreting Slovak procedural law to provide the EU environmental law with best effectiveness.

The 2006 Constitution of Serbia foresees direct application of international treaties without limitations and conditions. Still, judicial practice is not fully consistent and it would be premature to derive reliable standards on direct application of international treaties in Serbia. In Serbian legal system there are no particular procedural provisions in environmental law that meet requirements of Article 9(3) of the Aarhus Convention and general procedural provisions depart from these requirements in respect of legal standing. Direct application of Article 9(3) would be possible in such situation as a replacement for missing particular domestic provisions or as supplement of general procedural provisions. The first possibility is less probable. More probable is that a court would search for new interpretation of legal standing in co-effect of domestic general procedural provisions and Article 9(3) of the Aarhus Convention.

Key words: Aarhus Convention, public, judicial proceedings.