

## MEĐUNARODNI UGOVORI U OBLASTI ŽIVOTNE SREDINE I UZROCI (NE)EFIKASNOSTI<sup>2</sup>

### Apstrakt

*U savremenoj literaturi koja se bavi međunarodnim pravom životne sredine značajan broj radova je posvećen kritici na račun efikasnosti međunarodnih ugovora u oblasti životne sredine. Cilj ovog rada je sagledavanje različitih činilaca i uzroka (ne)efikasnosti ovih međunarodnih ugovora. U prvom delu rada se naglašava značaj međunarodnih ugovora u oblasti životne sredine i ukazuje na druge izvore prava u ovoj oblasti. Glavni deo rada je posvećen razmatranju pitanja metodologije i kriterijuma za merenje efikasnosti međunarodnih ugovora, kao i uzroka njihove (ne)efikasnosti. Daje se pregled problema koji utiču na ostvarivanje njihovih ciljeva. Ukazuje se na neke međunarodne ugovore gde su ostvareni definisani ciljevi u oblasti koja je predmet uređivanja, kao i neke međunarodne ugovore za koje se smatra da nisu ostvareni očekivani ciljevi. Konstatuje se da postoji više različitih činilaca koji determinišu mogućnosti ostvarivanja ciljeva međunarodnih ugovora.*

**Ključne reči:** međunarodni ugovori, međunarodno pravo, životna sredina, efikasnost, UNEP, finansiranje.

### 1. Međunarodni ugovori i drugi izvori prava životne sredine

U literaturi koja se bavi međunarodnim ugovorima u oblasti životne sredine pitanje njihove efikasnosti sve više zaokuplja pažnju brojnih autora. Tome doprinise različiti činoci od nekih opštih (sve veći interes za probleme u oblasti životne sredine, karakteristike međunarodnog prava, karakteristike postojećih međunarodnih institucija i međunarodnih odnosa uopšte, itd), do

---

<sup>1</sup> Naučni savetnik, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, email: [d.todic@diplomacy.bg.ac.rs](mailto:d.todic@diplomacy.bg.ac.rs), ili [dtodic@ymail.com](mailto:dtodic@ymail.com).

<sup>2</sup> Rad je realizovan u okviru naučnog projekta: „Srbija u savremenim međunarodnim odnosima: Strateški pravci razvoja i učvršćivanja položaja Srbije u međunarodnim integrativnim procesima – spoljnopolitički, međunarodni ekonomski, pravni i bezbednosni aspekti”, Ministarstva prosvete i nauke Vlade Republike Srbije (broj 179029), za period 2011–2016. godine.

specifičnih karakteristika pojedinih pitanja koja su predmet regulisanja međunarodnih ugovora. Dominiraju analize u kojima se sagledavaju različiti aspekti efikasnosti međunarodnih ugovora koji se bave globalnim problemima životne sredine (zaštita atmosfere i klimateske promene, biodiverzitet, upravljanje vodnim resursima, opasne hemikalije i otpad, itd).<sup>3</sup> Kritike koje se upućuju na račun međunarodnog prava u celini, kao i međunarodnih organizacija i drugih institucija međunarodnog karaktera na različite načine se povezuju sa funkcionisanjem sistema međunarodnih ugovora u ovoj oblasti.<sup>4</sup> Relevantnost ovih rasprava za Republiku Srbiju proističe iz nekoliko činjenica. Najpre, Srbija je članica skoro svih ključnih međunarodnih ugovora u oblasti životne sredine globalnog i regionalnog karaktera i po osnovu članstva u njima ima određene obaveze i prava koja mora da ispunjava i time doprinese ostvarivanju propisanih ciljeva međunarodnih ugovora. Osim toga, proces evropskih integracija je uticao, između ostalog, i na aktuelizaciju pitanja članstva u međunarodnim ugovorima i povećanje broja potvrđenih međunarodnih ugovora.<sup>5</sup>

Ipak, za detaljniju raspravu o efikasnosti međunarodnih ugovora u oblasti životne sredine više pitanja bi moglo biti značajno i trebalo bi na njih ukazati. Osim metodoloških pitanja i pitanja koja se odnose na kriterijume za merenje (ne)efikasnosti, značaj međunarodnih ugovora i dinamika njihovog usvajanja mogu se smatrati prethodnim. A značaj međunarodnih ugovora doprinose njihove opšte karakteristike, posebno u poređenju sa drugim izvorima međunarodnog prava (brojnost, relativna pouzdanost, relativno jasno utvrđene obaveze, relativno brza procedura nastanka i menjanja, jasno očitovana volja strana ugovornica, itd). Što se tiče broja međunarodnih ugovora u oblasti životne sredine i dinamike njihovog razvoja preovladava stanovište da je rešavanje savremenih problema u oblasti životne sredine putem zajedničkih aktiv-

<sup>3</sup> Na postojanje dve krajanosti u interpretaciji efikasnosti međunarodnih ugovora ukazuju Kiss i Shelton, objašnjavajući sklonost nekih autora da stanje prikazuju u idealom svetlu, s jedne strane, odnosno dela autora da prikazuju međunarodno pravo neefikasnim, itd. V. A. Kiss, D. Shelton, „Systems analysis of international law: a methodological inquiry“, *Netherlands Yearbook of International Law* 17/1986, 45–74.

<sup>4</sup> Za kritiku gledišta u kojima se, zbog nekih specifičnosti međunarodnog prava, njemu ponekad osprava karakter prava V. B. Krivokapić, „Pojam međunarodnog prava“, *Strani pravni život* 1/2009, 14. i dalje.

<sup>5</sup> Broj međunarodnih ugovora koji su potvrđeni je značajno povećan u godini potpisivanja Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (2009) i periodu nakon toga (28-2007; 19-2008; 101-2009; 161-2010). U periodu nakon toga broj međunarodnih ugovora se zadržava na nivou visokog učešća u broju ukupno donetih zakona (94-2011; 51-2012; 65-2013, 57-2014; 70-2015). V. D. Todić, 'Europeanisation' of the Republic of Serbia Law: Between (un)clear goals and (in)appropriate indicators, prezentacija na Konferenciji „Law and Transition“, University of Belgrade, Faculty of Law, Belgrade, 23-24 March 2017. Za šire o statusu Srbije u međunarodnim ugovorima V. V. Vukasović, D. Todić, *Environmental Law in Serbia*, Kluwer Law International BV, The Netherlands, 2012., 63–69.

nosti više država i zaključivanja međunarodnih ugovora, snažno intenzivirano u posljednje tri, decenije. U literaturi se ovakva situacija, najčešće, objašnjava okolnostima koje su pratile jačanje pokreta nevladinih organizacija i podizanje svesti građana o značaju problema u oblast životne sredine koje su nastale krajem šezdesetih i početkom sedamdesetih godina XX veka. Danas se ukupan broj međunarodnih ugovora u oblasti životne sredine različito procenjuje, u zavisnosti od kriterijuma klasifikacije.<sup>6</sup> Najčešće se govori o nekoliko hiljada međunarodnih ugovora u ovoj oblasti.<sup>7</sup> Registar savremenih međunarodnih multilateralnih ugovora u oblasti životne sredine koji je sačinio UNEP sadrži, zaključno za 2005. godinom, ukupno 272 međunarodna ugovora.<sup>8</sup>

U raspravi o efikasnosti međunarodnih ugovora moralo bi se imati u vidu i to da, pored međunarodnih ugovora, međunarodnopravno regulisanje zaštite životne sredine prepoznaje i postojanje drugih izvora prava, inače karakterističnih za međunarodno pravo uopšte. U skladu sa članom 38. Statuta Međunarodnog suda pravde to su: „međunarodni običaj, kao dokaz opšte prakse koja je prihvaćena kao pravo; opšta pravna načela koja priznaju prosvete narodi i, u granicama člana 59, sudske odluke i učenja najpozvanijih stručnjaka međunarodnog javnog prava različitih naroda, kao pomoćno sredstvo za utvrđivanje pravnih pravila.“ U literaturi postoji rašireno gledište da ima međunarodnih običajnih normi koje se direktno odnose na zaštitu i unapređenje životne sredine, npr. u oblasti voda,<sup>9</sup> ali i u drugim oblastima.<sup>10</sup> Svest o pravnoj obaveznosti (*opinio juris sive necessitatis*), odnosno subjektivni

---

<sup>6</sup> U vezi sa klasifikacijom međunarodnih ugovora u oblasti životne sredine obično se jednim od prvih pitanja koje izaziva rasprave, smatra pitanje kriterijuma klasifikovanja ugovore u oblasti životne sredine. U zavisnosti od toga kako se definiše pojam „životne sredine“ spisak međunarodnih ugovora može da bude izuzetno dug, s jedne strane, ili se može značajno suziti, s druge strane.

<sup>7</sup> V. *Governance and the Law*, World Development Report 2017, World Bank Group, 2017, 259. U izveštaju se poziva na: J. F. Green, *Rethinking Private Authority: Agents and Entrepreneurs in Global Environmental Governance*, Princeton University Press, Princeton, NJ 2014. Za šire V. i bazu ugovora Univerziteta Oregon [http://iea.uoregon.edu/base-agreement-list?combine=&field\\_inclusion\\_value=MEA&sig\\_year%5Bmin%5D=1700&sig\\_year%5Bmax%5D=2017&mitch\\_id=&field\\_lineage\\_value=&=Search](http://iea.uoregon.edu/base-agreement-list?combine=&field_inclusion_value=MEA&sig_year%5Bmin%5D=1700&sig_year%5Bmax%5D=2017&mitch_id=&field_lineage_value=&=Search), 23.1.2017, zatim ECOLEX bazu ugovora [http://iea.uoregon.edu/base-agreement-list?combine=&field\\_inclusion\\_value=MEA&sig\\_year%5Bmin%5D=1700&sig\\_year%5Bmax%5D=2017&mitch\\_id=&field\\_lineage\\_value=&=Search](http://iea.uoregon.edu/base-agreement-list?combine=&field_inclusion_value=MEA&sig_year%5Bmin%5D=1700&sig_year%5Bmax%5D=2017&mitch_id=&field_lineage_value=&=Search), 23.1.2017.

<sup>8</sup> V. [http://www.unep.org/delc/Portals/119/publications/register\\_Int\\_treaties\\_contents.pdf](http://www.unep.org/delc/Portals/119/publications/register_Int_treaties_contents.pdf), 16.1.2017. Za spisak nekih baza sporazuma v. <https://iea.uoregon.edu/sources-agreements-database>, 23.1.2017.

<sup>9</sup> S. Milenković, „Međunarodno običajno pravo i zabrana zagađivanja slatkih voda“, *APDN*, 2/1974, 269–281.

<sup>10</sup> Na primer, B. Ch. Bramsen, „Transnational Pollution and International Law“, *Problems in Transfrontier Pollution*, OECD, Paris, 1974, 273.

element potreban za uspostavljanje jednog međunarodno-pravnog običajnog pravila<sup>11</sup>, izražen je u više značajnih dokumenata, a posebno u nizu dokumenata UN,<sup>12</sup> kao i u nekim presudama međunarodnih sudskih tela. Smatra se da se o opštim pravnim načelima (principima) međunarodnog prava o zaštiti i unapređenju životne sredine može govoriti kao načelima izvedenim iz pravila koja se primenjuju u unutrašnjim pravnim porecima članica međunarodne zajednice, što upućuje na neku vrstu „organske“ obaveze uvažavanja sistema normi u celini. Sands je izdvojio i posebno objasnio, između ostalog, sadržaj i značenje principa suverenitet nad prirodnim resursima i odgovornost da se ne izazove šteta životnoj sredini drugih država ili područja van nacionalne jurisdikcije, zatim principa preventivnog delovanja, principa saradnje, principa održivog razvoja, principa predostrožnosti, principa zagađivač plaća i principa zajedničke ali različite odgovornosti.<sup>13</sup>

Sudska praksa i doktrina nisu u pravom smislu te reči autnomni izvori međunarodnog prava, budući da je u čl.38. Statuta Međunarodnog suda pravde naglašeno da je reč o „pomoćnom sredstvu za utvrđivanje pravnih pravila“, i to u „granicama odredbe člana 59“. I pored ovoga ne može se poricati njihov značaj za razvoj međunarodnog prava u oblasti koju razmatramo. U više navrata Međunarodni sud pravde i druga tela međunarodnog karaktera, bilo na opštem bilo na regionalnom ili bilateralnom planu, rešavala su sporove koji su se u potpunosti odnosili na životnu sredinu, ili u kojim su načelno rešavana neka pitanja od značaja za ovu oblast.<sup>14</sup>

<sup>11</sup> Podsećamo na dva elementa međunarodnog običaja. To su: materijalni ili objektivni element (koji se manifestuje kroz opštu praksu) i psihički ili subjektivni element (koji se manifestuje kroz svest o obavezности određenog pravila - *opinio juris sive necessitatis*).

<sup>12</sup> Na primer, Deklaracija UN o čovekovoј sredini, zatim UN Doc. A/Res 2849/XXVI; UN Doc. A/Res 2467 B/XXIII; UN Doc. A/2566/XXIV; UN Doc. E 5003 (7 maj 1971), UN Doc. A/Res. 2748/XXV/ itd. V. detaljnije kod Ch. B. Bramsena, 273. Pored toga, ovome treba dodati i veliki broj novijih dokumenata UN.

<sup>13</sup> Za šire V. P. Sands, *Principles of International Environmental Law*, Cambridge University Press, 2003, 231–290.

<sup>14</sup> Dovoljno je navesti najpoznatije, već klasične, slučajeve kao što su: *Corfu Channel Case*, *Lake Lanoux* i *Trail Smelter Case*. Neki autori smatraju da pionirsku ulogu u razvoju međunarodnog prava životne sredine ima arbitražna presuda u slučaju spora između SAD i Kanade u vezi sa topionicom u Trail-u (1941). Njome je utvrđeno da „ni jedna država nema pravo da koristi ili dozvoli korišćenje svoje teritorije na takav način da prouzrokuje štetu gasovima na teritoriji druge ili imovini ili licima na njoj kada slučaj ima ozbiljne posledice“. Ovakav stav je kasnije potvrđen ali i delmično proširen Štokholmskom deklaracijom (1972). Za šire V. Reports of International Arbitral Awards, Trail smelter case (United States, Canada), VOLUME III pp. 1905–1982, United Nations, 2006. [https://www.ilsa.org/jessup/jessup17/Batch%202/Trail%20smelter%20case%20\(United%20States,%20Canada\).pdf](https://www.ilsa.org/jessup/jessup17/Batch%202/Trail%20smelter%20case%20(United%20States,%20Canada).pdf), 25.2.2017.

## 2. Efikasnost međunarodnih ugovora u oblasti životne sredine

### 2.1. Pitanje kriterijuma i metodologije

Pitanje kriterijuma i metodologije za ocenu efikasnosti uslovljeno je složenim odnosima između ciljeva koje propisuje neki međunarodni ugovor i instrumenata za ostvarenje ciljeva. U nekim slučajevima ciljevi su definirani relativno jednostavno i konkretno (regulisanje trgovine ili zabrana trgovine određenim proizvodima, zaštićenim vrstama, itd), dok se u nekim slučajevima radi o izuzetno složenim ciljevima (npr. klimatske promene, ciljevi održivog razvoja biodiverziteta, itd). Jasno je da instrumenti za ostvarivanje ciljeva, u vidu različitih obaveza i prava država članica, u drugom slučaju moraju biti raznovrsniji sa obuhvatom različitih oblasti na koje se odnose. Zbog toga, kada se raspravlja o efikasnosti pojedinih međunarodnih ugovora trebalo bi imati u vidu različite činioce, od karaktera problema koji je predmet regulisanja, preko broja država članica, istorije usvajanja međunarodnih ugovora i dužine vremena i okolnosti u kojima se sprovodi neki međunarodni ugovor, stepena saglasnosti naučnih saznanja o uzrocima i posledicama problema koji su predmet regulisanja itd. Ipak, pitanje metodologije za praćenje i sagledavanje efikasnosti međunarodnih ugovora ostaje jedno od pitanja koje bi trebalo znatno detaljnije razmatrati.<sup>15</sup> Takođe, bez uvažavanja brojnih specifičnosti pojedinih međunarodnih ugovora teško je preciznije generalizovati uzroke i posledice problema u primeni.

Seelarbokus ukazuje na neka otvorena pitanja u vezi sa raspoloživošću podataka na osnovu kojih bi se procenjivalo pitanje efikasnosti međunarodnih ugovora, konstatujući da nedostaju značajnija istraživanja o prirodi i

---

<sup>15</sup> Pitanje metodologije za merenje efikasnosti međunarodnih ugovora može biti povezano sa različitim izazovima. U detaljnijoj analizi bi, najpre, bilo korisno što preciznije definisati sam pojam "efikasnost" i elemente koji čine njegov sadržaj. Ovde se efikasnost međunarodnih ugovora vezuje, prevashodno, za ostvarivanje ciljeva međunarodnih ugovora i unapređenje stanja u oblasti koja je predmet uređivanja. Primena međunarodnih ugovora se razume kao jedna od tehničkih faza i postupak ka ostvarivanju ciljeva i dostizanju efikasnosti, pri čemu brojni drugi činioci mogu imati veći ili manji uticaj. Dakle, moguća je dosledna primena ugovora a da rezultati u ostvarivanju ciljeva ne budu zadovoljavajući jer ugovor, kao takav, nije u potpunosti prilagođen realnim okolnostima, itd. U svakom slučaju, za procenu efikasnosti nekog međunarodnog ugovora početni mogu imati izveštaji o sprovođenju međunarodnih ugovora koje države članice dostavljaju, najčešće sekretarijatu međunarodnog ugovora ili nekom drugom telu formiranom na osnovu ugovora. Međutim, procena efikasnosti povezana je, najčešće, sa složenim postupcima i vremenskim varijablama koje se mogu određivati na različite načine u zavisnosti od potreba. To bi podrazumevalo i uvažavanje brojnih specifičnosti pojedinih međunarodnih ugovora, njihovih međusobnih sinergijskih odnosa, preciznija naučna saznanja u pogledu definisanja uzroka i posledica promena u životnoj sredini, itd.

uzrocima odsustva podataka.<sup>16</sup> Tosun naglašava značaj pitanja monitoringa i poštovanja i konstatuje ograničen broj komparativnih empirijskih procesa stanja u evropskim državama, što objašnjava teškoćama u merenju i raspoloživosti podataka.<sup>17</sup> Ipak, postoje procene da su rezultati i efikasnost jednog broja multilateralnih ugovora relativno dobro dokumentovani, za razliku od nekih drugih.<sup>18</sup> Primena međunarodnih ugovora u oblasti zaštite ozonskog omotača, a posebno Montrealskog protokola uzima se kao jedan od primera uspešne primene međunarodnog ugovora u oblasti životne sredine. Države su, primenom ovog međunarodnog ugovora uspele da skoro potpuno eliminišu proizvodnju CFCs za dvadesetak godina njegove primene.<sup>19</sup> Specifičnosti problema u oblasti životne sredine i mogućnosti prava da na razuman način izrazi interese različitih subjekata u ovoj oblasti za Bugge-a bi mogli predstavljati početni okvir. Autor govori o dvanaest osnovnih izazova u pravu životne sredine.<sup>20</sup>

---

<sup>16</sup> C.B. Sealarbokus, „Assessing the Effectiveness of International Environmental Agreements (IEAs): Demystifying the Issue of Data Unavailability“, *SAGE Open* January-March 2014, 1–18. Autor nudi tipologiju razlikovanja tri vrste „nedostatka podataka“ označavajući ih „stvarna ne raspoloživost“, „lažna ne raspoloživost“ i „spoljna raspoloživost.“

<sup>17</sup> J. Tosun, „Environmental Monitoring and Enforcement in Europe: A Review of Empirical Research“, *Environmental Policy and Governance* 6/2012, 437–448.

<sup>18</sup> Stanje životne sredine u pojedinim oblastima koje su regulisane nekim međunarodnim ugovorima prati se različitim indikatorima. V. GEO 5, *Global Environment Outlook, Environment for the future we want*, UNEP, Nairobi, 2012., 3-230. Potreba jačanja efikasnosti globalnih institucija jedan je od zaključaka ovog izveštaja, pored definisanja ciljeva u kontekstu održivog razvoja i monitoringa rezultata, investicija u jačanje kapaciteta za promene, podrške tehnološkim inovacijama, jačanja učešća zainteresovanih subjekata, itd. *Ibid.*, 459–486.

<sup>19</sup> V. *Global Environment Outlook-5, Environment for the future we want*, UNEP, Nairobi, 2012, 464. Videti i: „Proizvodnja supstanci koje oštećuju ozonski omotač u 32 države koje su obuhvaćene podacima EEA, u periodu 1986-2011“, <http://www.eea.europa.eu/data-and-maps/figures/production-of-ozone-depleting-substances-in-eea-member-countries-1>, 12.3.2107.

<sup>20</sup> H. Bugge, „Twelve fundamental challenges in environmental law“, in: *Rule of Law for Nature: New Dimensions and Ideas in Environmental Law* (Ed. C. Voigt), Cambridge University, Cambridge 2013, 3-26. Autor ukazuje na složenost prirode i ne mogućnost uticanja na prirodne zakone, zatim da su mnogi problemi u oblasti životne sredine nevidljivi, neke od njih karakteriše visok stepen (naučne) neizvesnosti, priroda ne može sama da deluje u pravnom poretku već mora biti predstavljena (fizičkim ili pravnim licima), mnoga dobra u oblasti životne sredine su javna u ekonomskom smislu, vrednosti u životnoj sredini i štetu u životnoj sredini je izuzetno teško vrednovati korektno u procesu donošenja odluka, zatim postojanje tzv. paradoksa „malih odluka“, vezujući ovo za Kanovu ekonomsku teoriju izloženu u eseju „Tiranija malih odluka“, složenost uzroka problema u oblasti životne sredine, zatim da najznačajniji problemi u oblasti životne sredine, po svojim uticajima, prelaze granice administrativnih podela, mnogi problemi u oblasti životne sredine su dugoročni, korupcija čija je žrtva životna sredina, zatim postoji isprepletanost vrednosti i složenost odluka koje se donose u oblasti životne sredine.

Aldy *et al.* predlažu šest ključnih kriterijuma za ocenu učinka (rezultat u životnoj sredini, dinamička efikasnost, troškovi i korist, pravičnost, fleksibilnost i učešće i poštovanje). Bodanski predlaže dve grupe kriterijuma („policy“ i „political“) koji obuhvataju: efektivnost u životnoj sredini, troškovnu efikasnost, pravičnost, dinamičku fleksibilnost i komplementarnost, odnosno kontinuitet, ekonomska predvidivost, usklađenost sa razvojnim ciljevima, primenjivost. Boseti *et al.* definišu četiri moguća kriterijuma: relativna efektivnost u životnoj sredini, ekonomska efikasnost, raspodela troškova i koristi, potencijalna primenjivost. Keohane i Victor predlažu šest kriterijuma: efektivnost, koherentnost, odgovornost, raspoloživost, održivost i epistemološki kvalitet. Moncel *et al.* ukazuju na potrebu da svako buduće rešenje bude „politički, ekonomski, društveno, pravno i ekološki održivo“ i predlažu sledeća tri kriterijuma: adekvatnost, pravičnost i sprovodivost. Različite su metodološke dileme koje mogu biti otvorene u raspravi o efikasnosti međunarodnog prava i međunarodnih ugovora kao jednom od izvora prava.<sup>21</sup> Okvir takvih rasprava omeđen je, najčešće, pitanjima koja se odnose na efikasnost međunarodnih organizacija (pojedinih ili sistema međunarodnih organizacija),<sup>22</sup> karakteristikama međunarodnog prava, ili prava u celini, unutrašnjom organizacijom pojedinih država, karakteristikama političkih sistema, itd. Svaki od ovih činilaca, i različiti pojedinačni elementi u okviru njih, mogli bi biti predmet posebne rasprave.

## 2.2. Uzroci (ne)efikasnosti međunarodnih ugovora

Kao što je već naznačeno, rasprave o efikasnosti međunarodnih ugovora se s pravom stavljaju u kontekst širih okolnosti koje utiču (ili se veruje da utiču) na uslove za dobro funkcionisanje sistema.<sup>23</sup> Diehl *et al.* konstatuju da je za efikasnu primenu međunarodnog prava potrebno da tri elementa budu usklađena: postojanje pravnog koncepta koji je dovoljno razvijen da se jasno razume; postojanje struktura ili okvira koji može da podrži funkcionisanje pra-

---

<sup>21</sup> Tako, npr. Martin *et al.* govore o četiri nivoa procene primene pravnih principa: instrumentalni, institucionalni, nivo koji se odnosi na ponašanje i krajnji rezultati. P. Martin, B. Boer, L. Slobodian (Eds.) *Framework for Assessing and Improving Law for Sustainability - A Legal Component of a Natural Resource Governance Framework*, IUCN Environmental Policy and Law Paper No. 87, Bonn, 2016, 8. Autori, na primeru Australije, Novog Zelanda, Kine, Brazila, prikazuju rezultate procene u primeni dva principa: princip predostrožnosti i princip učešća i, istovremeno, ukazuju na potrebu daljeg razvoja metodologije procene kako bi ona bila zasnovana na objektivnim kriterijumima.

<sup>22</sup> Vid. W.J. Meyer, J.D. Frank, A. Hironaka, E. Schofer, B.N. Tuma, „The Structuring of a World Environmental Regime, 1870–1990“, *International Organization* 4/ 1997, 623–651.

<sup>23</sup> V. OECD, „Key Elements of OECD’s Work on Governance Issues“, DIAL/ECSS(2000)5, 2000, 3.

va, zatim, politički konsensus i volja članova sistema da koriste pravo.<sup>24</sup>

Storr ukazuje na to da bi se teškoće u primeni međunarodnog prava radi rešavanja problema u oblasti životne sredine trebale tumačiti manje kao slabost međunarodnog prava „same po sebi“, već više kao manifestacija prekida u odnosima između ljudske i prirodne sredine i logike međunarodnog prava.<sup>25</sup> Borrás poreklo slabosti prava životne sredine vidi, velikim delom, u činjenici da se pravni sistemi odnose prema prirodi kao vlasništvu koje treba da bude eksploatisano i degradirano, a manje kao „integralnom ekološkom partneru sa svojim vlastitim pravima na postojanje i razvoj.“<sup>26</sup> Sažetu skicu problema koji postoje u sistemu upravljanja, čiji uzrok značajnim delom leži u postojećem načinu funkcionisanja velikog broja ugovora daju Rogers et al. Oni sve probleme koji su povezani sa međunarodnim ugovorima grupišu na sledeći način: problemi koji se tiču upravljanja, ratifikacije i sprovođenja, (ratifikacije od strane SAD, ratifikacije od strane drugih država), problemi koji su povezani sa različitim pravnim tradicijama, problemi koji proističu iz nedostatka finansijskih sredstava, problemi koji su povezani sa (ne)postojanjem političke volje, zatim problemi koji se odnose na potrebu izgradnje kapaciteta, unapređenje obrazovanja i jačanje rada pravosudnih akademija, rad WTO, subvencije u poljoprivredi i trgovinske barijere.<sup>27</sup> Prikaz činilaca koji doprinose efikasnosti međunarodnih ugovora daje i Bodanski.<sup>28</sup> Postavljajući pitanje zašto su neki međunarodni ugovorni režimi u oblasti životne sredine više efikasniji od drugih, on ukazuje na veći broj činilaca kao što su: priroda problema koji treba da se reši, karakteristike međunarodnog sistema, karakteristike država koje su uključene u proces, način kako je oblikovan neki ugovorni režim.

Poštovanje pravila međunarodnog prava često je povezano sa praktičnim odnosima snaga unutar država pripadnica određenog ugovornog režima. „Naime, i sadržina i stepen obaveznosti međunarodnog prava, kao i prava uopšte, zavise pre svega od faktičkog odnosa snaga i jačine onih koji se zalažu za njegovo poštovanje.“<sup>29</sup> Sprinz i Vaahtoranta ovo uzimaju kao polaznu tačku

<sup>24</sup> P. Diehl, C. Ku, D. Zamora, „The Dynamics of International Law: The Interaction of Normative and Operating Systems“, *International Organization* 1/2003, 43.

<sup>25</sup> Za šire videti: C. Storr, „Islands and the South: Framing the Relationship between International Law and Environmental Crisis“, *European Journal of International Law* 2/2016, 519–540.

<sup>26</sup> S. Borrás, „New Transitions from Human Rights to the Environment to the Rights of Nature“, *Transnational Environmental Law* 1/2016, 113–143.

<sup>27</sup> P. P. Rogers, K. F. Jalal, A. J. Boyd, *An Introduction to Sustainable Development*, Earthscan, 2008., 202–209.

<sup>28</sup> D. Bodanski, *The Art and Craft of International Environmental Law*, Harvard University Press, Cambridge-Massachusetts-London, 2010, 259–266.

<sup>29</sup> M. Šahović (Red). *Kodifikacija principa miroljubive i aktivne koegzistencije*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd 1969., 20.



svojih analiza (na primeru Montrealskog protokola o supstancama koje oštećuju ozonski omotač i Helsinškog protokola o smanjenju emisija SO<sub>2</sub> za 30%). Autori sugerišu „sistematski fokus na činioce koji oblikuju spoljnu politiku suverenih država u oblasti životne sredine“ i razvijaju „na interesima zasnovano objašnjenje“ podrške međunarodnim pravilima u oblasti životne sredine.<sup>30</sup> Pitanje položaja i kapaciteta ne razvijenih i zemalja u razvoju u literaturi se posebno naglašava.<sup>31</sup> Međutim, i pitanje odnosa unutar pojedinih grupacija država može biti predmet rasprava. Nasuprot Montrealskom protokolu, Konvencija o biodiverzitetu i Kartagena protokol o biloškoj sigurnosti predstavljaju primer „kombinovane slike“ i „ograničenog okvira“ u smislu njihove efikasnosti i legitimiteta, čemu je doprinele i podele u okviru razvijenih država.<sup>32</sup>

Jedan element efikasnosti međunarodnih ugovora predstavljaju i mehanizmi za obezbeđivanje poštovanja primene obaveza i prava. U tom smislu, neki autori odsustvo poštovanja međunarodnih ugovora, uglavnom vezuju za pitanje kapaciteta, pitanje komunikacija i nejasne podele nadležnosti.<sup>33</sup> Situma, raspravljajući o efikasnosti međunarodnih ugovora, ukazuje, pored ostalog, i na značaj pojedinih pitanja koja se odnose na strukturu međunarodnih ugovora uključujući i odredbe o rešavanju sporova, monitoring i proceduru izveštavanja, odgovornost i naknadu štete u životnoj sredini.<sup>34</sup>

Odsustvo finansijskih sredstava za sprovođenje međunarodnih ugovora (posebno u ne razvijenim i zemljama u razvoju) često se uzima kao jedna od okolnosti kojom se objašnjavaju problemi efikasnosti.<sup>35</sup> Međuti, postoje značajne razlike u količini finansijskih sredstava koja se tro-

---

<sup>30</sup> D. Sprinz, T. Vaahtoranta, „The interest-based explanation of international environmental policy“, *International Organization* 1/1994, 77–105.

<sup>31</sup> Kada se radi o klimatskim promenama v. D. Todić, V. Grbić, „Zemlje u razvoju i politika u oblasti klimatskih promena“, *Međunarodni problemi* 1-2/2014, 160–182.

<sup>32</sup> M. A. Schreurs, „Global Environment Threats and a Divided Northern Community“, *Int Environ Agreements* 3/2005, 358. Autor u tekstu razmatra ulogu i doprinos EU, Japana i SAD.

<sup>33</sup> V. kod N. Goeteyn, F. Maes, „Compliance Mechanisms in Multilateral Environmental Agreements: An Effective Way to Improve Compliance?“, *Chinese Journal of International Law* 4/2011, 798.

<sup>34</sup> F. Situma, „The Efficacy Of International Environmental Law: A Personal Reflection“, *ILSA Journal of International & Comparative Law* 1/1995, Article 3, <http://nsuworks.nova.edu/ilsa-journal/vol2/iss1/3>, 23.1.2017.

<sup>35</sup> Prema Matzu, finansijski mehanizmi moraju biti smatrani najvećim izazovima u oblasti zaštite životne sredine na globalnom nivou. Ovo pitanje ima svoga jasnog odraza i u međunarodnim ugovorima u oblasti životne sredine, posebno kada se radi o mehanizmima međunarodne finansijske pomoći i njihovog usklađivanja sa ulogom finansijskih instrumenata u celini. Za šire v. N. Matz, „Environmental Financing: Function and Coherence of Financial Mechanisms in International Environmental Agreements“, *Max Planck Yearbook of United Nations Law Online* 1/2002, 473–528.

še za aktivnosti u okviru različitih međunarodnih ugovora, što bi moglo predstavljati predmet posebne analize. Prema podacima Programa UN za životnu sredinu (UNEP) za 2012. godinu, ubedljivo najviše sredstava je bilo utrošeno za Okvirnu konvenciju UN o promeni klime (107.90 miliona US\$). Zatim slede Konvencija o biodiverzitetu (12.36 miliona US\$), Konvencija o borbi protiv dezertifikacije (5,90), Bazelska konvencija o kontroli prekograničnog kretanja opasnih otpada i njihovom odlaganju (5,84), zatim Konvencija o dugotrajnim organskim zagađujućim supstancama (5,47), Konvencija o međunarodnoj trgovini ugroženim vrstama divlje flore i faune (5,07), Konvencija o zaštiti ozonskog omotača (4,84), Ramsarska konvencija o močvarama od međunarodnog značaja naročito kao staništa ptica močvarica (4,67), itd.<sup>36</sup>

Pitanje efikasnosti nekih međunarodnih organizacija se direktno dovodi u vezu sa pitanjem efikasnosti međunarodnih ugovora budući da su veze između međunarodnih ugovora i nekih međunarodnih organizacija sistemskog karaktera. Jasno je da se u raspravi o efikasnosti međunarodnih ugovora (sistema u celini ili pojedinačnih ugovora) ne može gubiti iz vida pitanje odnosa između međunarodnih ugovora i međunarodnih institucija posredstvom kojih se realizuje saradnja u oblasti životne sredine, bez obzira da li su te institucije direktno vezane za pojedine međunarodne ugovore ili je karakter tih veza opštiji. Na pitanje efikasnosti međunarodne saradnje, odnosno institucija koje se bave međunarodnom saradnjom u oblasti životne sredine ukazuje i Bernauer.<sup>37</sup> Sand analizira ulogu međuvladinih i nevladinih organizacija u oblasti zaštite prirodne baštine i bioloških resursa sa stanovišta definisanja problema, stvaranja režima, sprovođenja i obezbeđivanja poštovanja i reagovanja na okolnosti kada postoji ne poštovanje pravila. Autor razmatra primenu različitih instrumenata i tranziciju od „stalne suverenosti nad prirodnim resursima“ kao konceptu „javnog starateljstva i upravljanja“.<sup>38</sup> Louka polazi od opšte procene da u sistemu upravljanja postoje režimi koji se odnose u suštini na ista pitanja, da se više institucija bavi istim pitanjima, da postoji značajan broj normi tzv. mekog prava i tvrdih normi koje bi trebalo uskladiti, itd. što sve skupa daje povoda za razmišljanja o potrebi pojednostavlji-

---

<sup>36</sup> Za šire videti: Global Environment Outlook-5, *Environment for the future we want*, UNEP, Nairobi 2012, 467.

<sup>37</sup> T. Bernauer, „The effect of international environmental institutions: how we might learn more“, *International Organization* 2/1995, 351–377.

<sup>38</sup> P. Sand, „A Century of Green Lessons: The Contribution of Nature Conservation Regimes to Global Governance“, *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics* 1/2001, 33–72.

vanja postojećeg stanja.<sup>39</sup> Pitanje efikasnosti celog sistema upravljanja u oblasti životne sredine, naročito kada se radi o pitanjima kod kojih postoji neka vrsta prirodne uzročno-posledične povezanosti, postavlja se kao jedno od opštih pitanja. Tako, npr. Schramm i Fishman ukazuju na postojanje sistemskih slabosti u pravnim „režimima“ u oblasti životne sredine koje predstavljaju prepreke za odgovor na uticaje klimatskih promena na biološke resurse.<sup>40</sup> Velazques, na primeru konvencija u oblasti biodiverziteta, govori o tome da je sistem godinama defragmentiran.<sup>41</sup>

### 3. Umesto zaključka

Iako međunarodni ugovori u oblasti životne sredine predstavljaju najznačajniji izvor prava životne sredine pitanje njihove efikasnosti nije na odgovarajući način rešeno. Ono bi se moglo smatrati jednim od ključnih za funkcionisanje sistema zaštite životne sredine, posebno kada se radi o problemima koji imaju globalni karakter. Metodologija i kriterijumi za procenu efikasnosti suočeni su više otvorenih pitanja i zaslužuju znatno detaljniju i sistemsku analizu. U postojećoj literaturi koja se bavi različitim aspektima funkcionisanja ugovornih režima ustanovljenih multilateralim ugovorima ukazuje se na više činilaca i opštih okolnosti za koje ne bi trebalo biti dilema da utiču na efikasnost međunarodnih ugovora i ostvarivanje ciljeva međunarodne zajednice u oblasti životne sredine. Uz rezerve zbog rizika koji svaka generalizacija nosi sa sobom, dve grupe činilaca bi se mogle izdvojiti. Opštim bi se mogli smatrati činioци koji se odnose na preovlađujuće karakteristike načina razmevanja koncepcije međunarodnog prava i uloge međunarodnih organizacija. Nešto

<sup>39</sup> E. Louka, *International Environmental Law*, Cambridge University Press 2006, 63.

<sup>40</sup> D. Schramm, A. Fishman, „Legal Framework for Adaptive Natural Resource Management in a Changing Climate“, *Georgetown International Environmental Law Review* 3/2010, 491–520. Autori navode sledeće slabosti: nedostatak jasnih ciljeva, izmerivih kriterijuma i procedura za prikupljanje podataka i analize, što otežava merenje efikasnosti prava; dozvole kojima se daju prava na dugoročnu eksploataciju prirodnih resursa bez jasnih odredbi kojima bi se izbeglo da korisnici imaju praktično pravo na neograničenu eksploataciju; monitoring i izveštavanje kojima se zahteva od korisnika jedino da poštuje odredbe planova upravljanja ili uslova iz dozvole, bez razmatranja eventualnih promena u uslovima životne sredine i trendovima u ukupnom stanju prirodnih resursa; informacije koje se prikupljaju nemaju veliku korist ako se ne koriste za buduće donosiocе odluka, a proces odlučivanja ne podstiče nadležne na periodične procene i eventualne korekcije; konfuzija u načinu odlučivanja nadležnih organa zbog odsustva celovitog pristupa, odnosno prakse odvojenog razmatranja uslova za eksploataciju i zaštitu različitih segmenata životne sredine (vazduh, voda, priroda, itd.). *Ibid*, 497.

<sup>41</sup> J. O. Velázquez, „Environmental policy integration among multilateral environmental agreements: the case of biodiversity“, *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics* 4/2016, 525–541.

složenijim be se mogle smatrati okolnosti koje proizilaze iz specifičnosti savremenih problema u oblasti životne sredine, dostignutog nivoa naučnih saznanja o uzrocima i posledicama ovih problema, i razumevanja njihovog mesta u međunarodnim odnosima. Čini se da bi se na osnovama uvažavanja prve grupe činilaca i znatno detaljnije razrade druge grupe mogla zamisliti izgradnja celovitog sistema praćenja i unapređenja efikasnosti međunarodnih ugovora u oblasti životne sredine.

**Prof. Dragoljub Todić, Ph.D**

Principal Research Fellow

Institute of International Politics and Economic, Belgrade

## **INTERNATIONAL ENVIRONMENTAL TREATIES AND CAUSES OF (IN)EFFICIENCY**

### Summary

In the contemporary literature dealing with international environmental law a significant number of papers is devoted to criticism on account of efficiency of international environmental treaties. The purpose of this paper is to show the various factors and causes of (in) efficiency of these international treaties. In the first part of paper the importance of international environmental treaties, as a source of law, is emphasized. Other sources of the international environmental law are pointed out, too. In the main part of the paper methodological issues and criteria for measurements of effectiveness and the causes of (in) efficiency of international environmental treaties are discussed. Paper provides an overview of the problems that affect the achievement of goals. Some international treaties which achieved the prescribed objectives, as well as some which did not meet the objectives are mentioned. It is noted that there are several different factors that determine the possibilities of achieving the goals of international environmental treaties.

**Key words:** international treaties, international law, environment, efficiency, UNEP, financing.