

Драгољуб Тодић,*

Научни саветник

Институт за међународну политику и привреду, Београд

ПРЕГЛЕДНИ НАУЧНИ РАД

doi:10.5937/zrpfni1879331T

UDK: 341.24:502.1(497.11)

Раđ примљен: 16.10.2018.

Раđ прихваћен: 23.11.2018.

СТАТУС РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ У САВРЕМЕНИМ МЕЃУНАРОДНИМ УГОВОРИМА У ОБЛАСТИ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ И УСТАВИ (1974–2006)**

Апстракт: У уводном делу рада се указује на пораст значаја међународних уговора у области животне средине, као и на њихов значај за Републику Србију (РС). У централном делу рада се сагледава статус РС у међународним уговорима у области животне средине. Одвојено се даје приказ чланства у међународним уговорима пре и после 2006. године (доношење новог устава и стицање самосталности). Анализирају се и уставне и законске одредбе од значаја за регулисање питања закључивања и извршавања међународних уговора у периоду од 1974. године до данас. Указује се и на уставне одредбе од значаја за животну средину. За основу анализе су узети кључни међународни уговори глобалног карактера (пре свега они чији је депозитар генерални секретар УН), затим регионални међународни уговори закључени у оквиру Економске комисије УН за Европу (УНЕЦЕ), као и субрегионални међународни уговори од значаја за РС. Даје се и преглед међународних уговора у области животне средине у којима РС тренутно није чланица. У закључку се констатује да је РС постала чланица дела међународних уговора у области животне средине по основу сукцесије, иако је интензивирање активности на плану потврђивања кључних међународних уговора уследило у периоду након 2006. године. Ово се може везивати и за околности нормализације

* dtodic@gmail.com

** Раđ је реализован у оквиру научног пројекта: „Србија у савременим међународним односима: Стратешки правци развоја и учвршћивања положаја Србије у међународним интегративним процесима – спољнополитички, међународни економски, правни и безбедносни аспекти” (број 179029), који финансира Министарство просвете и науке Владе Републике Србије, за период 2011–2017. године.

међународног положаја РС (након међународне изолације у последњој деценији XX века), као и за почетак процеса ЕУ интеграција РС.

Кључне речи: *међународни уговори, животна средина, потврђивање међународних уговора, глобални међународни уговори, регионални међународни уговори, Република Србија, СФР Југославија, СР Југославија, сукцесија, ЕУ интеграције.*

1. Пораст значаја и броја међународних уговора у области животне средине и устави

Интензивирање активности у области животне средине од седамдесетих година XX века коинцидирало је са порастом броја међународних уговора нарочито током последње две деценије XX века.¹ Посебан подстицај активностима у области животне средине уследио је на таласу активности које су претходиле одржавању Стокхолмске конференције (1972), односно, двадесет година касније, и Рио конференције о животnoj средини и одрживом развоју (1992).² Интензивне активности, посебно у оквиру институција из система УН, настављене су и касније (Тодић, 2018а: 117). У теоријско-методолошким расправама посвећеним савременим активностима у области животне средине и покушајима међународно-правног регулисања појединих питања постоје различити приступи. Изгледа да би се могло тврдити да је тзв. интегрални приступ са елементима теорије одрживог развоја попримио карактеристике и значај општег оквира (Nilssona, Perssona, 2017). На тај начин се и стање у овој области често тумачи у сенци различитих дилема чија је основа економског карактера (Мојашевић, 2009). Питање неједнакости у међународним односима и повезивање овог питања са расправама о обезбеђивању праведног приступа ресурсима у литератури се повезују са ширим расправама о безбедносним изазовима. То је утицало и на појачано настојање држава да поједина питања уреде међународним уговорима. Управљање заједничким (границом подељеним) природним ресурсима, какви су,

1 За графички приказ видети: <https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/figures/environmental-agreements-since-1900> (11. 8. 2018). Од краја XIX века до почетка седамдесетих година XX века регулисање појединих проблема у области животне средине еволуирало је од „ресурсно оријентисане логике“ до приступа који подразумева вредновање заштите животне средине у ширем смислу, осим непосредно економске користи (Dunruu, Vinuales, 2016: 3).

2 Наравно, питање резултата који су остварени и ефикасности целог система чију основу чини актуелна архитектура међународних уговора, у литератури се често и на различите начине доводи у питање (Jabbour, Keita-Ouane, Hunsberger, Sánchez-Rodríguez, Gilruth, Patel, Singh, Levy, Schwarzer, 2012).

нпр. водни ресурси, постало је посебно значајан предмет регулисања (Тодић, Златић, 2018). У делу литературе која је посвећена међународним уговорима у области животне средине расправљају се и друга питања као што су питање различитих чинилаца који утичу на опредељење држава да постану чланице неког међународног уговора, питање начина регулисања односа између међународног и унутрашњег права, питање динамике преузимања међународно-правних обавеза, правне технике и начина изражавања пристанка на обвезивање међународним уговорима (Vaccini and Johannes, 2014; Cairncross, 2004; Frank, 1999; Orsini, 2016; Recchia, 2002; Roberts, 1996; Wagner, 2001), итд. Данас се са пуно основа говори о „систему“ међународних уговора који, у зависности од примењене методологије и критеријума, чини значајан број међународних уговора различитог карактера и предмета уређивања.³ Међународни уговори су постали једна од најзначајнијих форми манифестовања циљева међународне заједнице и држава појединачно у области животне средине.

Релевантност уставних одредби за статус у међународним уговорима у области животне средине у литератури се, углавном, не обрађује на експлицитан начин већ би ово питање требало посматрати у контексту начина како се устави одређују према међународном праву и међународним уговорима у целини. Међутим, у детаљнијој расправи о уставним нормама требало би имати у виду и одредбе које се односе на животну средину⁴ и савремене тенденције у овој области.⁵ Право на (здраву) животну средину постаје предмет уставног регулисања у већини савремених уставних текстова у свету (Gellers, 2012), а концепт људских права се обично разуме као оквир који се директно преплиће са стањем животне средине, решавањем проблема у овој области (Soveroski, 2007) и међународним уговорима у области животне средине (Shelton, 2002).

3 УНЕП-ов регистар садржи податке о 272 међународна уговора и амандмана на уговоре који су закључени у периоду од 1921. године до 2005. године (UNEP, 2005). Међутим, у неким базама података о међународним уговорима у области животне средине обухваћено је неколико хиљада међународних уговора.

4 У раду ће бити указано само на оне уставне одредбе које се директно односе на животну средину. Иако би сагледавање и других релевантних одредаба појединих уставних докумената (од посредног значаја за права у вези за животном срединим) (Лилић, 2017: 216) допринело целовитијем разумевању основног питања које са анализира, због ограничености простора ове норме остају ван оквира анализе.

5 Jeffords и Minkler наглашавају значај уставних права у области животне средине са становишта резултата политике у области животне средине (Jeffords and Minkler, 2016), а Daly и May говоре о „глобалном конституционализму“ у области животне средине (Daly and May, 2015).

У раду се даје приказ чланства РС у релевантним међународним уговорима и основних карактеристика уставног (и законског) амбијента од значаја за закључивање и извршавање међународних уговора.⁶ У анализи је обухваћен период од чланства СФР Југославије (СФРЈ) у међународним уговорима до данас. Значај овог временског периода би требало сагледавати у контексту промена које су се догађале у организацији државе и уставним и законским променама од значаја за однос према међународним уговорима, промена у међународном положају РС (и државних заједница у чијем саставу је била), као и промена у савременој међународној политици и праву животне средине.⁷ За основу анализе се узимају међународни уговори у области животне средине који су као такви категорисани од стране надлежних међународних организација, а пре свега УН.⁸ Највећи број међународних мултилатералних уговора глобалног карактера у области животне средине закључен је уз активно учешће или различиту подршку институција из система УН. Одвојено се разматра чланство РС у међународним уговорима глобалног карактера (који су универзалног чланства или отворени за универзално чланство), и регионалним међународним уговорима закљученим у оквиру Економске комисије УН за Европу (УНЕЦЕ)⁹ као и другим регионалним и субрегионалним уговорима од непосредног значаја за РС.

6 Поред тога, за закључивање и извршавање међународних уговора релевантно је више прописа у области државне управе (Тодић, 2018б), али о њима због ограниченог простора, овде неће бити говора. Такође, и развој и тренутно стање прописа у области животне средине (Тодић, 2017) може бити од значаја за поједина питања која регулишу међународни уговори. Однос унутрашњег и међународног права заслужује посебну анализу.

7 У детаљнијој расправи би имало смисла посебно размотрити промене у политици и праву животне средине у Европској унији (ЕУ), с обзиром на улогу и значај који ЕУ има у савременој политици и праву животне средине и процес ЕУ интеграција РС.

8 Мисли се на поглавље XXVII овог регистра. Ипак, за РС неки међународни уговори са овог списка, због свог регионалног карактера (који се не односи на европски регион), нису релевантни. Овде се не улази у посебну расправу о методолошким дилемама које су повезане са различитим приступима у дефинисању појма „међународни уговори у области животне средине“. Оно је, на различите начине, повезано са питањем критеријума за дефинисање појмова животна средина, надлежности појединих органа и тела међународног и националног карактера, итд. Због тога би у широј анализи, свакако, требало узети у обзир и део међународних уговора који нису везани за поглавље XXVII из регистра УН (https://treaties.un.org/pages/ParticipationStatus.aspx?clang=_en, 7. август 2018), као што су поглавље XXI – право мора, поглавље IV – људска права, итд.

9 <https://www.unece.org/env/treaties/welcome.html>, 11. август 2018.

2. Чланство у међународним уговорима пре 2006. године

У првом временском периоду који се анализира (од устава из 1974. године до доношења сада важећег устава РС 2006. године), однос према међународним уговорима условљен је, између осталог, и чињеницом да је РС била чланица федерације, односно да је заједно са другим републикама (данас самосталним државама) чинила државу (или државну заједницу) у смислу међународног права. Имајући то у виду, чланство РС у међународним уговорима пре 2006. године има смисла разматрати кроз два одвојена периода. Пораст значаја међународних уговора у области животне средине и јача идентификација проблема у области животне средине као предмета интересовања у међународној заједници који су уследили од седамдесетих година XX века на изванредан начин коинцидирају са уставним променама. Устави СФРЈ и Социјалистичке Републике Србије (СРС) из 1974. године овде се узимају као почетак прве фазе која траје до доношења Устава РС из 1990. године. Период до доношења сада важећег устава (2006) узима се као други временски период ове фазе. Овоме би требало додати и чињеницу да се у овакву периодизацију не уклапа чињеница да је дуги временски период у примени био Закон о закључивању и извршавању међународних уговора из 1978. године¹⁰ (Тодић, 1997), као и да је сада важећи Закон о закључивању и извршавању међународних уговора донет тек 2013. године.¹¹

2.1. Нормативни оквир

2.1.1. У првом периоду прве фазе (од седамдесетих година XX века до Устава РС из 1990. године) уставни оквир односа према међународним уговорима прописан је одредбама Устава СФРЈ¹² и Устава СРС.¹³ Устав СФРЈ (1974) је прописивао да „Федерација преко савезних органа”, између осталог, „ратификује и обезбеђује извршавање међународних уговора, обезбеђује извршавање међународних обавеза Социјалистичке Федеративне Републике Југославије ...”¹⁴ Осим тога, ратификација међународних

10 Закон о закључивању и извршавању међународних уговора, *Сл. лист СФРЈ*, 55/78, 47/89-УСЈ

11 Закон о закључивању и извршавању међународних уговора, *Сл. гласник РС*, 32/13. Овде изгледа да би се могло рећи да питање постојања закона који регулише питања закључивања и извршавања међународних уговора нема значаја за питање статуса у међународним уговорима у области животне средине, иако би ово питање могло да буде посебно разматрано.

12 Устав СФРЈ, *Сл. лист СФРЈ*, 9/74

13 Устав СРС, *Сл. гласник СРС*, 8/74

14 Чл. 281 Устава СФРЈ. (Видети и Чл. 283, 285, 286, 288, 290).

уговора била је и у надлежности Савезног извршног већа.¹⁵ Уређивање, заштита и унапређивање „човекове средине“ који су од интереса за целу земљу и међународну заједницу било је прописано као „право и дужност федерације“.¹⁶

Уставом Социјалистичке Републике Србије (СРС) било је предвиђено да Скупштина СРС „разматра питања из области спољне политике и међународних односа и даје сагласност на закључивање међународних уговора у случајевима предвиђеним Уставом СФРЈ.“¹⁷ (аут. под). Као и Устав СФРЈ, Устав СРС је садржавао и одредбу о „заштити и унапређењу човекове средине“.¹⁸ Човек има право на здраву „животну средину,“ а друштвена заједница обезбеђује услове за остваривање овог права.¹⁹ Свако ко искоришћава земљиште, воду или друга природна добра дужан је да то чини на начин којим се обезбеђују услови за рад и живот човека у здравој средини.²⁰ Заштита и унапређивање човекове средине у надлежности је Републике,²¹ месне заједнице,²² општине.²³

2.1.2. У другом периоду прве фазе (од 1990. до 2006. године) питање односа према међународним уговорима било је регулисано одредбама два уставна текста држава у чијем саставу је била РС (Уставу СРЈ²⁴ и Уставне повеље Државне заједнице СЦГ),²⁵ као и одредбама Устав РС из 1990. године.²⁶ Код анализе околности које су постојале у овом периоду, поред нормативног оквира, требало би имати у виду и санкције међународне заједнице које су биле заведене против СРЈ и које су трајале скоро целу последњу деценију прошлог века. То је значило и скоро потпуни прекид међународне сарадње у области животне средине.

15 Чл. 347, тач. 8 Устава СФРЈ. Ради се о оним међународним уговорима „чије ратификовање не спада у надлежност Скупштине СФРЈ.“

16 Чл. 281, став 1, тач. 10 Устава СФРЈ.

17 Чл. 317, ст. 1, тач. 4 Устава СРС.

18 Чл. 89 Устава СРС.

19 Чл. 215 Устава СРС. Устав овде користи израз „животна средина“, а не „човекова средина.“

20 Чл. 216, ст. 1 Устава СРС.

21 Чл. 299, ст. 1, тач. 3 Устава СРС.

22 Чл. 130, ст. 2 Устава СРС.

23 Чл. 273, ст. 2, тач. 6 Устава СРС.

24 Устав СРЈ. *Сл. лист СРЈ*, 1/92.

25 Уставна повеља Државне заједнице СЦГ, *Сл. лист СЦГ*, 1/03

26 Устав РС, *Сл. гласник РС*, 1/90

а) Устав СРЈ (1992) је предвиђао да Савезна скупштина, између осталог, „потврђује међународне уговоре из надлежности Савезне Републике Југославије“.²⁷ Питање места које међународни уговори имају у правном систему регулисано је чланом 16 Устава тако што је предвиђено да су „међународни уговори који су потврђени и објављени у складу са уставом и општеприхваћена правила међународног права саставни део унутрашњег правног поретка.“ У погледу „животне средине“ Устав прописије право човека на „здраву животну средину и благовремено обавештавање о њеном стању.“²⁸ Разграничење надлежности учињено је тако што је прописано да су у надлежности СРЈ, између осталог, и „основе заштите животне средине ... од интереса за целу земљу.“²⁹

б) Уставна повеља Државне заједнице СЦГ (2003) је прописивала да Скупштина Србије и Црне Горе доноси законе и друге акте о, између осталог, „ратификовању међународних уговора и споразума Србије и Црне Горе.“³⁰ Истовремено, Уставна повеља је прописивала примат ратификованих међународних уговора и општеприхваћених правила међународног права „над правом Србије и Црне Горе и правом држава чланица.“³¹ Документ није садржавао посебне одредбе о „животној средини“.

в) Према одредбама Устава РС (1990) Народна скупштина „ратификује међународне уговоре.“³² Истовремено, члан 135 Устава РС је прописивао да ће се „права и дужности које Република Србија, која је у саставу Социјалистичке Федеративне Републике Југославије, има по овом уставу, а који се према савезном уставу остварују у федерацији,“ остваривати „у складу са савезним уставом.“ Међутим, „кад се актима органа федерације или актима органа друге републике, противно правима и дужностима које она има по Уставу Социјалистичке Федеративне Републике Југославије, нарушава равноправност Републике Србије или се на други начин угрожавају њени интереси, а при томе није обезбеђена компензација, републички органи доносе акте ради заштите интереса Републике Србије.“ Устав гарантује право човека на „здраву животну средину“, уз дужност

27 Чл. 78, тач. 4 Устава СРЈ.

28 Чл. 52 Устава СРЈ.

29 Чл. 77, ст. 1, тач. 4 Устава СРЈ.

30 Чл. 19 Уставне повеље СЦГ.

31 Чл. 16 Уставне повеље СЦГ.

32 Чл. 73, тач. Г Устава РС.

„сваког“ да „штити и унапређује животну средину.“³³ Прописује се и надлежност Републике (за „систем заштите и унапређивања животне средине“),³⁴ аутономне покрајине³⁵ и општине.³⁶

2.2. Међународни уговори у којима је РС регулисала питање чланства пре 2006. године

Статус РС у међународним уговорима у периоду до 2006. године представља статус држава у чијем саставу је РС била у периоду пре распада бивше СФРЈ, односно у оквиру СР Југославије и Државне заједнице СЦГ.

2.2.1. Глобални међународни уговори

Статус у неколико међународних уговора глобалног карактера регулисан је путем сукцесије. У том смислу, у делу међународних уговора који се односе на климатске промене и заштиту озонског омотача РС је чланица Бечке конвенције о заштити озонског омотача,³⁷ Монреалског протокола о супстанцама које оштећују озонски омотач и Амандмана на Монреалски протокол о супстанцама које оштећују озонски омотач.³⁸ Србија је члан и Оквирне конвенције УН о промени климе.³⁹ У области биодиверзитета РС је чланица Конвенције о биолошкој разноврсности⁴⁰ и Картагена протокола о биолошкој заштити уз Конвенцију о биолошкој разноврсности, са

33 Чл. 31 Устава РС.

34 Чл. 72, тач. Г Устава РС.

35 Чл. 109, тач. Б Устава РС.

36 Чл. 113, тач. Е Устава РС.

37 Закон о ратификацији Бечке конвенције о заштити озонског омотача, са прилозима I и II, *Сл. лист СФРЈ – Међународни уговори*, 1/90

38 Закон о ратификацији Монреалског протокола о супстанцама које оштећују озонски омотач, *Сл. лист СФРЈ – Међународни уговори*, 16/90, *Сл. лист СЦГ – Међународни уговори*, 24/04 – др. закон

39 Закон о потврђивању Оквирне конвенције Уједињених нација о промени климе, са анексима, *Сл. лист СРЈ – Међународни уговори*, 2/97

40 Закон о потврђивању Конвенције о биолошкој разноврсности, *Сл. лист СРЈ – Међународни уговори*, 1/01

анексима.⁴¹ Такође, РС је чланица и Конвенције о међународном промету угрожених врста дивље фауне и флоре.⁴² Што се тиче међународних уговора који се односе на управљање отпадом, РС је чланица Базелске Конвенције о контроли прекограничног кретања опасног отпада и о његовом одлагању.⁴³

2.2.2. Регионални међународни уговори (УНЕЦЕ)

Међународни уговори у области животне средине закључени у оквиру активности УНЕЦЕ представљају најзначајнији део групације регионалних уговора. По основу сукцесије РС је чланица Конвенције о прекограничном загађивању ваздуха на великим удаљеностима⁴⁴ и првог протокола – Протокол о дугорочном финансирању Програма сарадње за праћење и процену прекограничног преноса загађујућих материја у ваздуху на велике даљине у Европи (ЕМЕП).⁴⁵

2.2.3. Остали регионални, субрегионални и билатерални међународни уговори

Када се ради о регионалним/субрегионалним међународним уговорима, РС је чланица и неколико других међународних уговора. У неким од њих чланство је имала СФРЈ. То су: Конвенција о заштити Средоземног мора од загађивања,⁴⁶ са неколико протокола ратификованих или заједно са

41 Закон о ратификацији Картагена протокола о биолошкој заштити уз Конвенцију о биолошкој разноврсности, *Сл. лист СЦГ – Међународни уговори*, 16/05

42 Закон о потврђивању Конвенције о међународном промету угрожених врста дивље фауне и флоре, *Сл. лист СРЈ – Међународни уговори*, 11/01

43 Закон о потврђивању Базелске конвенције о контроли прекограничног кретања опасних отпада и њиховом одлагању, *Сл. лист СРЈ – Међународни уговори*, 2/99

44 Закон о ратификацији Конвенције о прекограничном загађивању ваздуха на великим удаљеностима, *Сл. лист СФРЈ – Међународни уговори*, 11/86

45 Закон о ратификацији Протокола уз Конвенцију о прекограничном загађивању ваздуха на велике даљине из 1979. године, о дугорочном финансирању Програма сарадње за праћење и процену прекограничног преноса загађујућих материја у ваздуху на велике даљине у Европи (ЕМЕП), *Сл. лист СФРЈ – Међународни уговори*, 2/87

46 Закон о ратификацији Конвенције о заштити Средоземног мора од загађивања, Протокола о спречавању загађивања Средоземног мора услед потапања отпадних и других материја са бродова и ваздухоплова и Протокола о сарадњи у борби против

Конвенцијом или касније,⁴⁷ као и Споразума о заштити вода реке Тисе и њених притока од загађивања.⁴⁸ Један број њих је потврђен у каснијем периоду (Конвенција о сарадњи за заштиту и одрживо коришћење реке Дунав,⁴⁹ Оквирни споразум за слив реке Саве и Протокол о режиму пловидбе.⁵⁰ У делу који се односи на билатералне споразуме СР Југославија је 1996. године потврдила Споразум са Руском Федерацијом о сарадњи у области заштите и унапређења животне средине.⁵¹

3. Чланство у међународним уговорима након 2006. године

3.1. Нормативни оквир

Питање односа према међународним уговорима регулисано је одредбама Устава РС (2006)⁵² тако што је прописано да су „општеприхваћена правила међународног права и потврђени међународни уговори саставни део правног поретка Републике Србије и непосредно се примењују,“ као и да „потврђени међународни уговори морају бити у складу с Уставом.“⁵³ Устав

загађивања Средоземног мора нафтом и другим штетним материјама у случају удеса, *Сл. лист СФРЈ – Међународни уговори, 12/77*

47 Закон о ратификацији Протокола о посебно заштићеним подручјима Средоземног мора, *Сл. лист СФРЈ – Међународни уговори, 9/85*; Закон о ратификацији Протокола о заштити Средоземног мора од загађивања и изворима са копна са анексима I, II и III, *Сл. лист СФРЈ – Међународни уговори, 1/90*

48 Закон о ратификацији Споразума о заштити вода реке Тисе и њених притока од загађивања, *Сл. лист СФРЈ – Међународни уговори, 1/90*

49 Закон о потврђивању Конвенције о сарадњи за заштиту и одрживо коришћење реке Дунав, *Сл. лист СРЈ – Међународни уговори, 2/03*

50 Закон о ратификацији Оквирног споразума о сливу реке Саве, Протокола о режиму пловидбе уз Оквирни споразум о сливу реке Саве и Споразума о изменама Оквирног споразум о сливу реке Саве и Протокола о режиму пловидбе уз Оквирни споразум о сливу реке Саве, *Сл. лист СЦГ – Међународни уговори, 12/04* Овоме треба додати и неколико касније закључених протокола: Закон о потврђивању Протокола о заштити од поплава уз Оквирни споразум о сливу реке Саве, *Сл. гласник РС – Међународни уговори, 16/14*; Закон о потврђивању Протокола о управљању наносом уз Оквирни споразум о сливу реке Саве. *Сл. гласник РС – Међународни уговори, 20/15*; Закон о потврђивању Протокола о спречавању загађења вода проузрокованог пловидбом уз Оквирни споразум о сливу реке Саве, *Сл. гласник РС – Међународни уговори, 19/15*

51 Закон о потврђивању Споразума са Руском Федерацијом о сарадњи у области заштите и унапређења животне средине, *Сл. лист СРЈ – Међународни уговори, 6/96*

52 Устав РС, *Сл. гласник РС, 98/2006*

53 Чл. 16, ст. 2 Видети и Чл. 194, ст. 4 и 5 Устава РС. За шире о могућим слабостима процеса потврђивања међународних уговора видети: Тодић, 2013. Такође, предвиђена је и могућност ограничавања „слободе предузетништва“, ако је то потребно, између осталог,

прописије и право свакога на здраву животну средину и на благовремено и потпуно обавештавање о њеном стању,⁵⁴ а Република Србија и аутономне покрајине су одговорни за заштиту животне средине. Истовремено, „свако је дужан да побољшава животну средину.“⁵⁵ Нормативни оквир који чини неку врсту околности од значаја за чланство у међународним уговорима у овом периоду чине и Споразум о стабилизацији и придруживању.⁵⁶ За овај период је карактеристична и интензивна активност на плану реформе система норми у области животне средине са првом групом прописа који су, с циљем усаглашавања са прописима ЕУ, усвојени 2004. године.

3.2. Међународни уговори у којима је РС постала чланица након 2006. године

3.2.1. Глобални међународни уговори

Неки међународни уговори глобалног карактера су дуго чекали на потврђивање од стране РС. Такав је случај са Конвенцијом о очувању миграторних врста дивљих животиња, Бон, 1979,⁵⁷ а на изврстан начин и Споразумом о очувању афричко-евроазијских миграторних птица водених станишта са Анексом 1 и Анексом 1а (1996),⁵⁸ Споразумом о очувању популација слепих мишева у Европи (1991),⁵⁹ као и са Кјото протоколом уз Оквирну Конвенцију УН о промени климе (1997).⁶⁰ У овом периоду су потврђени и Ротердамска Конвенција о поступку давања сагласности на основу претходног обавештења за одређене опасне хемикалије и

и ради заштите животне средине. Законом се могу ограничити и облици коришћења земљишта и располагања њиме.

54 Чл. 74, ст. 1 Устава РС.

55 Чл. 74, ст. 3 Устава РС.

56 Закон о потврђивању Споразума о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њених држава чланица, са једне стране, и Републике Србије, са друге стране, *Сл. гласник РС – Међународни уговори*, 83/08

57 Закон о потврђивању Конвенције о очувању миграторних врста дивљих животиња, *Сл. гласник РС – Међународни уговори*, 102/07

58 Закон о потврђивању Споразума о очувању афричко-евроазијских миграторних птица водених станишта са Анексом 1 и Анексом 1а, и измењени Анекс 2 и Анекс 3, који су саставни део Споразума, *Сл. гласник РС – Међународни уговори*, 13/18

59 Закон о потврђивању Споразума о очувању популација слепих мишева у Европи са Амандманом Споразума, *Сл. гласник РС – Међународни уговори*, 13/18

60 Закон о потврђивању Кјото протокола уз Оквирну Конвенцију Уједињених нација о промени климе, *Сл. гласник РС – Међународни уговори*, 88/07

пестициде у међународној трговини (1998),⁶¹ као и Стокхолмска конвенција о дуготрајним органским загађујућим супстанцама (2001).⁶² Хонгконшка међународна конвенција о безбедном и еколошки прихватљивом рециклирању бродова (2009) потврђена је девет година након усвајања.⁶³ Слична је ситуација и са Протоколом из Нагоје о приступу генетичким ресурсима и праведној и једнакој расподели користи које проистичу из њиховог коришћења уз Конвенцију о биолошкој разноврсности (2010).⁶⁴ Тринаест година је требало да се регулише статус у Конвенцији УН о борби против дезертификације у земљама са тешком сушом и/или дезертификацијом, посебно у Африци (1994),⁶⁵ слично као и у Међународној конвенцији о надзору и управљању бродским баластним водама и талозима (2004).⁶⁶ Три године након усвајања потврђени су Амандмани на Анекс Б Кјото протокола уз Оквирну конвенцију УН о промени климе.⁶⁷ За прихватање Доха амандмана на Кјото пороткол (2012) требало је пет година.⁶⁸ Париски споразум о клими⁶⁹ је пример уговора у којем је РС брзо регулисала свој статус.

3.2.2. Регионални међународни уговори

Најзначајнији регионални међународни уговори у којима је РС стекла чланство након 2006. године су четири међународна уговора закључена

61 Закон о потврђивању Ротердамске Конвенције о поступку давања сагласности на основу претходног обавештења за одређене опасне хемикалије и пестициде у међународној трговини са изменама и допунама, *Сл. гласник РС – Међународни уговори*, 38/09

62 Закон о потврђивању Стокхолмске конвенције о дуготрајним органским загађујућим супстанцама, *Сл. гласник РС*, 42/09

63 Закон о потврђивању Хонгконшке међународне конвенције о безбедном и еколошки прихватљивом рециклирању бродова, *Сл. гласник РС – Међународни уговори*, 12/18

64 Закон о потврђивању Протокола из Нагоје о приступу генетичким ресурсима и праведној и једнакој расподели користи које проистичу из њиховог коришћења уз Конвенцију о биолошкој разноврсности, *Сл. гласник РС – Међународни уговори*, 12/18

65 Закон о потврђивању Конвенције Уједињених нација о борби против дезертификације у земљама са тешком сушом и/или дезертификацијом, посебно у Африци, *Сл. гласник РС – Међународни уговори*, 102 /07

66 Закон о потврђивању Међународне конвенције о надзору и управљању бродским баластним водама и талозима, *Сл. гласник РС – Међународни уговори*, 5/18

67 Закон о потврђивању амандмана на Анекс Б Кјото протокола уз Оквирну конвенцију УН о промени климе, *Сл. гласник РС – Међународни уговори*, 38/09

68 Закон о потврђивању Доха амандмана на Кјото протокол уз Оквирну конвенцију Уједињених нација о промени климе, *Сл. гласник РС – Међународни уговори*, 2/17

69 Закон о потврђивању Споразума из Париза, *Сл. гласник РС – Међународни уговори*, 4/17

у оквиру УНЕЦЕ. То су: Конвенција о процени утицаја на животну средину у прекограничном контексту, Еспо, 1991,⁷⁰ Конвенција о доступности информација, учешћу јавности у одлучивању и доступности правосуђа у вези са питањима која се тичу животне средине, Архус, 1998,⁷¹ Конвенција о заштити и коришћењу прекограничних водотокова и међународних језера и амандмана на чл. 25 и 26 Конвенције о заштити и коришћењу прекограничних водотокова и међународних језера⁷² и Конвенција о прекограничним ефектима индустријских удеса.⁷³ Осим тога у овом периоду су потврђени и Протокол о тешким металима уз Конвенцију о прекограничном загађивању ваздуха на великим удаљеностима из 1979. године,⁷⁴ као и Протокол о дуготрајним органским загађујућим супстанцама уз Конвенцију о прекограничном загађивању ваздуха на великим удаљеностима из 1979. године.⁷⁵

70 Закон о потврђивању Конвенције о процени утицаја на животну средину у прекограничном контексту, *Сл. гласник РС – Међународни уговори*, 102/07; Закон о потврђивању амандмана на Конвенцију о процени утицаја на животну средину у прекограничном контексту, Софија, 2001. и Цавтат, 2004, *Сл. гласник РС – Међународни уговори*, 4/2016; Видети и Закон о потврђивању Протокола о стратешкој процени утицаја на животну средину уз Конвенцију о процени утицаја на животну средину у прекограничном контексту, *Сл. гласник РС – Међународни уговори*, 1/10

71 Закон о потврђивању Конвенције о доступности информација, учешћу јавности у одлучивању и доступности правосуђа у вези са питањима која се тичу животне средине, *Сл. гласник РС – Међународни уговори*, 38/09; Као и Закон о потврђивању Протокола о регистрима испуштања и преноса загађујућих материја уз Конвенцију о доступности информација, учешћу јавности у доношењу одлука и праву на заштиту у питањима животне средине, *Сл. гласник РС – Међународни уговори*, 1/2010

72 Закон о потврђивању Конвенције о заштити и коришћењу прекограничних водотокова и међународних језера и Амандмана на чл. 25 и 26 Конвенције, *Сл. гласник РС – Међународни уговори*, 1/10; Укључујући и Протокол о води и здрављу уз Конвенцију о заштити и коришћењу прекограничних водотокова и међународних језера, *Сл. гласник РС – Међународни уговори*, 1/2013

73 Закон о потврђивању Конвенције о прекограничним ефектима индустријских удеса, *Сл. гласник РС – Међународни уговори*, 42/09

74 Закон о потврђивању Протокола о тешким металима уз Конвенцију о прекограничном загађивању ваздуха на великим удаљеностима из 1979. године, *Сл. гласник РС – Међународни уговори*, 1/12

75 Закон о потврђивању Протокола о дуготрајним органским загађујућим супстанцама уз Конвенцију о прекограничном загађивању ваздуха на великим удаљеностима, *Сл. гласник РС – Међународни уговори*, 1/12

3.2.3. *Остали регионални, субрегионални и билатерални уговори*

Скоро тридесет година је било потребно да би се регулисао статус у Конвенцији о очувању европске дивље флоре и фауне и природних станишта Европе (Берн, 1979).⁷⁶ У овом периоду су потврђени и Конвенција о заштити и одрживом развоју Карпата,⁷⁷ Споразум између Републике Србије и Регионалног центра за животну средину за Централну и Источну Европу о правном статусу Регионалног центра за животну средину у Републици Србији,⁷⁸ Европска конвенција о пределу,⁷⁹ као и Мултилатерални споразум земаља Југоисточне Европе о спровођењу Конвенције о процени утицаја на животну средину у прекограничном контексту.⁸⁰

Од значаја за област животне средине су и неки други међународни уговори чији је РС члан. Међу њима су и, нпр., Уговор између Владе Републике Србије и Организације за образовање, науку и културу (УНЕСКО) у вези са оснивањем Центра за воде за одрживи развој и прилагођавање климатским променама као Центра категорије 2 под покровитељством Унеска,⁸¹ Меморандум о разумевању о институционалном оквиру Иницијативе за

76 Закон о потврђивању Конвенције о очувању европске дивље флоре и фауне и природних станишта Европе, *Сл. гласник РС – Међународни уговори*, 102/07

77 Закон о потврђивању Конвенције о заштити и одрживом развоју Карпата, *Сл. гласник РС – Међународни уговори*, 102/07. Са неколико протокола: Закон о потврђивању Протокола о заштити и одрживом коришћењу биолошке и предеоне разноврсности уз Оквирну конвенцију о заштити и одрживом развоју Карпата, *Сл. гласник РС – Међународни уговори*, 1/13; Закон о потврђивању Протокола о одрживом управљању шумама уз Оквирну конвенцију о заштити и одрживом развоју Карпата, *Сл. гласник РС – Међународни уговори*, 5/15; Закон о потврђивању Протокола о одрживом туризму уз Оквирну конвенцију о заштити и одрживом развоју Карпата, *Сл. гласник РС – Међународни уговори*, 5/15; Закон о потврђивању Протокола о одрживом транспорту уз Оквирну конвенцију о заштити и одрживом развоју Карпата, *Сл. гласник РС – Међународни уговори*, 13/18)

78 Закон о потврђивању Споразума између Републике Србије и Регионалног центра за животну средину за Централну и Источну Европу о правном статусу Регионалног центра за животну средину у Републици Србији, *Сл. гласник РС – Међународни уговори*, 1/10

79 Закон о потврђивању Европске конвенције о пределу, *Сл. гласник РС – Међународни уговори*, 4/11

80 Закон о потврђивању Мултилатералног споразума земаља Југоисточне Европе о спровођењу Конвенције о процени утицаја на животну средину у прекограничном контексту, *Сл. гласник РС – Међународни уговори*, 12/18

81 Закон о потврђивању Уговора између Владе Републике Србије и Организације за образовање, науку и културу (УНЕСКО) у вези са оснивањем Центра за воде за одрживи развој и прилагођавање климатским променама као Центра категорије 2 под покровитељством УНЕСКО, *Сл. гласник РС – Међународни уговори*, 92/14

превенцију и спремност у случају катастрофа за регион Југоисточне Европе (2013),⁸² Измене и допуне Конвенције о физичкој заштити нуклеарног материјала (2005).⁸³

Поред тога, РС је у овој фази закључила и неколико билатералних уговора о сарадњи у области животне средине,⁸⁴ међу којима су и Споразум између Владе Републике Србије и Владе Републике Азербејџан о сарадњи у области животне средине,⁸⁵ Споразум између Владе Републике Србије и Владе Републике Турске о сарадњи у области животне средине,⁸⁶ Споразум између Владе Републике Србије и Владе Републике Хрватске о сарадњи у области заштите животне средине и очувања природе.⁸⁷

4. Међународни уговори у којима РС није чланица

У делу који се односи на међународне уговоре чији је депозитар генерални секретар УН РС није чланица Конвенције о праву непловидбених коришћења међународних водотокова (1997) и Минимата конвенције о живи (2013). Овome треба додати и неколико протокола уз одговарајуће међународне уговоре. То су: Базелски протокол о одговорности и компензацији за штете које су резултат прекограничног кретања опасних отпада и његовом одлагању (1999), као и Нагоја, Куала-Лумпур додатни протокол о одговорности уз Картагена протокол о биолошкој сигурности.

У делу који се односи на регионалне међународне уговоре у којима РС није чланица доминирају протоколи и амандмани на протоколе уз међународне уговоре закључене у оквиру Економске комисије УН за Европу. Када се ради о Конвенцији о прекограничном загађивању ваздуха на великим удаљеностима то су: Протокол који се односи на смањење ацидификације,

82 Закон о потврђивању Меморандума о разумевању о институционалном оквиру Иницијативе за превенцију и спремност у случају катастрофа за регион Југоисточне Европе, *Сл. гласник РС – Међународни уговори*, 3/15

83 Закон о потврђивању измена и допуна Конвенције о физичкој заштити нуклеарног материјала, *Сл. гласник РС – Међународни уговори*, 4/16

84 У детаљнијој анализи би требало узети у обзир и неколико споразума које је РС закључила са неким државама а односе се на сарадњу у области ванредних ситуација.

85 Закон о потврђивању Споразума између Владе Републике Србије и Владе Републике Азербејџан о сарадњи у области животне средине, *Сл. гласник РС – Међународни уговори*, 10/11

86 Закон о потврђивању Споразума између Владе Републике Србије и Владе Републике Турске о сарадњи у области животне средине, *Сл. гласник РС – Међународни уговори*, 8/11

87 Закон о потврђивању Споразума између Владе Републике Србије и Владе Републике Хрватске о сарадњи у области заштите животне средине и очувања природе, *Сл. гласник РС – Међународни уговори*, 13/18

еутрофикације и приземног озона (1999), као и амандмани на овај протокол (2012), Протокол о даљем смањењу сумпорних емисија (1994), Протокол о смањењу емисија испарљивих органских једињења и њиховим прекограничним угицајима (1991), Амандмани на протокол о тешким металима (2012), Амандмани на протокол о дуготрајним органским загађујућим супстанцама (2009). Овоме треба додати и Амандман на Конвенцију о доступности информација, учешћу јавности у одлучивању и доступности правосуђа у вези са питањима која се тичу животне средине (2005), као и Протокол о грађанској одговорности за штету узроковану прекограничним ефектима индустријских акцидентата на прекограничним водама уз Конвенцију о заштити и коришћењу прекограничних водотокова и међународних језера и Конвенцију о прекограничним ефектима индустријских акцидентата (2003).

5. Закључак

Питање чланства РС у међународним уговорима у области животне средине требало би посматрати у контексту неколико околности (укупних промена у односима међународне заједнице према проблемима у области животне средине укључујући и динамику пораста броја међународних уговора, промена у државном устројству и уставним претпоставкама односа према међународним уговорима и животној средини, динамике процеса ЕУ интеграција у којима се држава налази у последњих скоро две деценије, итд.). У том смислу могло би се говорити о две фазе односа РС према питању чланства у међународним уговорима. У првој фази (до 2006. године) кључни елементи од значаја за тумачење односа РС према међународним уговорима проистичу из чињенице да је РС једна од чланица заједничке државе, док је у другој фази, која до извесне мере коинцидира са почетком процеса ЕУ интеграција, РС самостална држава. За другу фазу је карактеристично значајно и постепено повећавање броја међународних уговора у којима је РС чланица. Ипак, изгледа да би се могло рећи да промене у уставно-правном односу према међународним уговорима и животној средини (када се ради о уставним одредбама које се непосредно односе на животну средину) немају кључни значај за динамику стицања чланства у међународним уговорима у области животне средине. (Уставне одредбе које су од посредног значаја за животну средину, због ограниченог простора, овде нису посебно анализирале). И чињеница да је до промена у законодавном оквиру од значаја за потврђивање међународних уговора дошло тек 2013. године могла би послужити као аргумент у правцу истог закључка. Иначе, анализирани уставни садрже различите одредбе којима се регулише питање односа према међународном праву (и међународним

уговорима), као и животној (или „човековој“) средини, које би требало тумачити имајући у виду статус и надлежности РС у заједничкој држави. У целини, и одвећ елементарно сагледавање динамике стицања чланства РС у међународним уговорима у области животне средине открива извештај застој током деведесетих година XX века, односно почетак повећања броја међународних уговора у којима је РС чланица у првој деценији XXI века. Ово коинцидира и са почецима реформе система норми у области животне средине у оквиру процеса усаглашавања националних прописа са прописима ЕУ. У већем броју међународних уговора глобалног и регионалног карактера, који су узети у обзир у овој анализи, РС је стекла чланство кроз процес потврђивања, као самостална држава. Чланство у једном броју међународних уговора проистиче из процеса сукцесије. Тренутно се може рећи да је РС чланица скоро свих најзначајнијих међународних уговора у области животне средине глобалног и регионалног карактера који су на снази. Ипак, када се ради о глобалним међународним уговорима, РС није чланица Њујоршке конвенције о праву непловидбених коришћења међународних водотокова и Минимата конвенције о живи.

Литература/References

Baccini, L. Johannes, U. (2014). Before Ratification: Understanding the Timing of International Treaty Effects on Domestic Policies. *International Studies Quarterly*, 58(1). 29–43.

Gellers, J. (2012). Greening Constitutions with Environmental Rights: Testing the Isomorphism Thesis. *Review of Policy Research*, 29(4). 523–543.

Daly, E. May, E.J. (2015). Comparative environmental constitutionalism, *Jindal Global Law Review*, 6(1). 9–30.

Dupuy, P.-M. Vinuales, J.E. (2016). *International Environmental Law*, Cambridge University Press.

Jabbour, J. Keita-Ouane, F. Hunsberger, C. Sańchez-Rodríguez, R. Gilruth, P. Patel, N. Singh A. Levy, M. Schwarzer S. (2012). Internationally agreed environmental goals: A critical evaluation of progress. *Environmental Development*. 3. 5–24.

Jeffords, C., and Minkler, L. (2016). Do Constitutions Matter? The Effects of Constitutional Environmental Rights Provisions on Environmental Outcomes. *Kyklos*, 69(2). 294–335.

Лилић, С. (2017). Уставноправна заштита права на здраву животну средину и измене уставног оквира. У Лилић, С. (Прир.). *Перспективе имплементације*

европских стандарда у правни систем Србије. Књига VII. Београд: Правни факултет. 216–231.

Мојашевић, А. (2009). Економска анализа еколошког права и политике. *Зборник радова Правног факултета у Нишу*. (LIII). 199–219.

Nilsson, M. Persson, A. (2017). Policy note: Lessons from environmental policy integration for the implementation of the 2030 Agenda. *Environmental Science and Policy*. 78. 36–39.

Orsini, A. (2016). Do Non-State Perspectives Matter for Treaty Ratification and Implementation? The case of the European Consultation on the Nagoya protocol. *Env. Pol. Gov.* 26(5). 377–393.

Recchia, S. P. (2002). International Environmental Treaty Engagement in 19 Democracies. *Policy Studies Journal*, 30(4). 470–494.

Roberts, J. T. (1996). Predicting Participation in Environmental Treaties: A World-System Analysis. *Sociological Inquiry*. 66(1). 38–57.

Soveroski, M. (2007). Environment Rights versus Environmental Wrongs: Forum over Substance?. *Review of European Community & International Environmental Law*. 16(3). 261–273.

Shelton, D. (2002). Environmental rights in multilateral treaties adopted between 1991 and 2001. *Environmental Policy and Law*. 32(2). 70–78.

Todić, D. Zlatić, M. (2018). Transboundary cooperation of Western Balkan states in the field of water resources management: Between the existing treaties and a new international treaty. *Environmental Science & Policy*. 89. 67–72.

Тодић, Д. (2018а). *Уједињене нације, међународни уговори и животна средина*. Београд: Институт за међународну политику и привреду.

Тодић, Д. (2018б). Закључивање и извршавање међународних уговора у правном систему Босне и Херцеговине, Црне Горе и Хрватске. *Страни правни живот*. 2(62). 103–117.

Тодић, Д. (2017). Савремено законодавство Републике Србије у области животне средине: од „интегралног система” ка хиперпродукцији прописа. *Зборник радова Правног факултета у Нишу*. 77(LVI). 1–16.

Тодић, Д. (2013). Међународни уговори и (могуће) слабости процеса потврђивања. *Међународна политика*, 4. 5–19.

Тодић, Д. (1997). Неки проблеми у закључивању и извршавању међународних уговора у области животне средине. У Кавран, Д. Петковић,

Г. (Ур.). *Право животна средина*. Београд: Удружење правника Југославије и Југословенско удружење за јавну управу. 203–222.

Frank, D. J. (1999). The Social Bases of Environmental Treaty Ratification, 1900–1990. *Sociological Inquiry*. 69(4). 523–550.

Cairncross, F. (2004). What Makes Environmental Treaties Work?. *Conservation in Practice*, 5(2). 12–19.

UNEP. (2005). *Register of International Treaties and Other Agreements in the Field of the Environment*, UNEP/Env.Law/2005/3, Division of Policy Development and Law Environmental Law Branch United Nations Environment Programme, Nairobi.

Wagner, U. J. (2001). The Design of Stable International Environmental Agreements: Economic Theory and Political Economy. *Journal of Economic Surveys*, 15(3). 377–411.

Основни прописи:

Устав СФРЈ. *Службени лист СФРЈ*. Бр. 9.1974.

Устав СРЈ. *Службени лист СРЈ*. Бр. 1. 1992.

Уставна повеља Државне заједнице СЦГ. *Службени лист СЦГ*. Бр. 1. 2003.

Устав Социјалистичке Републике Србије. *Службени гласник СРС*, Бр. 8. 1074.

Устав РС. *Службени гласник РС*. Бр. 1. 1990.

Устав РС. *Службени гласник РС*. Бр. 98. 2006.

Закон о закључивању и извршавању међународних уговора. *Службени лист СФРЈ*. Бр. 55. 78, 47.89-УСЈ.

Закон о закључивању и извршавању међународних уговора. *Службени гласник РС*. Бр. 32. 2013.

Интернет адресе:

<https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/figures/environmental-agreements-since-1900> (11.8.2018).

https://treaties.un.org/pages/ParticipationStatus.aspx?clang=_en. (7. 8. 2018).

<https://www.unece.org/env/treaties/welcome.html>. (11. 8. 2018).

<https://www.cites.org/eng/disc/parties/chronolo.php> (8. 8. 2018).

https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-12&chapter=27&clang=_en. (1. 8. 2018).

Dragoljub Todić, LL.D.

Professorial Fellow,

Institute of International Politics and Economics, Belgrade

**THE STATUS OF THE REPUBLIC OF SERBIA IN
CONTEMPORARY INTERNATIONAL ENVIRONMENTAL
AGREEMENTS AND CONSTITUTIONS (1974-2006)**

Summary

The introductory part of the paper points to an increase in the importance of international environmental agreements, as well as their significance for the Republic of Serbia (RS). The central part of the paper studies the RS status in international environmental agreements. A distinction is made between the representation of membership in the international agreements before and after 2006 (the adoption of a new constitution and gaining independence). The constitutional and legal provisions pertinent for regulating the conclusion and execution of international agreements in the period from 1974 are evaluated. The author also emphasizes constitutional provisions of importance for the environment. The analysis is based on the key international agreements of a global character (primarily those whose depository is the UN Secretary General), regional international agreements concluded within the UN Economic Commission for Europe (UNECE), as well as sub-regional international agreements of relevance to the RS. An overview of international environmental agreements that the RS is currently not a member of is also provided. In the conclusion, it is noted that the RS obtained its membership in part of international environmental agreements on the basis of its succession, although the intensification of activities in the field of confirming key international agreements followed in the period after 2006. Such trend could also be related to the normalization of the RS international position (following the international isolation in the last decade of the 20th century), as well as the beginning of the RS's EU integration process.

Key words: *International agreements, environment, ratification of international agreements, global international agreements, regional international agreements, Republic of Serbia (RS), SFR Yugoslavia, FR Yugoslavia, succession, EU integration.*