

Душан Ж. Николић
Универзитет у Новом Саду
Правни факултет у Новом Саду
d.nikolic@pf.uns.ac.rs
ORCID ID: 0000-0003-1850-9684

ПРАВЦИ РАЗВОЈА УНИВЕРЗАЛНОГ ЉУДСКОГ ПРАВА НА ЗДРАВУ ЖИВОТНУ СРЕДИНУ*

Сажетак: Процес правнополитичког уобличавања права на здраву животну средину, започет доношењем Стокхолмске декларације 1972. године, у основи је окончан тек десет година касније, када је Скупштина Уједињених нација усвојила Резолуцију којом је прогласила прелиминарним, здравом и одрживом окружењу за универзално људско право. На почетку тог дугог пута, надлежности за спровођење одређења изражених у Стокхолмској декларацији, подељене су између држава чланица, са једне стране и међународне заједнице са друге. Доминантну позицију су добили органи државне власти. Последица је сагласност да њима мора бити поверен задатак планирања, управљања и контроле еколошких ресурса, у циљу побољшања квалитета животне средине и да државе имају право да суверено експлоатишу

* Рад је већим делом заснован на истраживањима вршеним у оквиру научноистраживачког пројекта *Правна традиција и нови правни изазови*, чији је носилац Правни факултет Универзитета у Новом Саду. У њему су обједињени резултати који су саопштени и у неким другим радовима истог аутора, објављени у различитим периодима. Подаци о томе се налазе у одговарајућим подножним напоменама (фуснотама). Први део текста представља надградњу (*follow-up*) над чланком: "Right to a Healthy Environment and Legal Regulation of Viticulture," *Journal of Agricultural and Environmental Law* 21/2021.

Аутор овог рада је члан Глобалне комисије за енергију и животну средину у саставу Међународне трговинске коморе са седиштем у Паризу и члан Групе за специјалне интересе која се бави правним аспектима животне средине у оквиру Европског правног института у Бечу.

Аутор овом приликом изражава захвалност колегама и пријатељима проф. Bénédicte Fauvarque-Cosson, чланице Државног савета Француске и проф. Marko Ilešiću, судији дојену Суда правде Европске уније у Луксембургу, за корисну размену мишљења о праву на здраву животну средину.

L'auteur de l'article remercie ses collègues et amis Bénédicte Fauvarque Cosson, membre du Conseil d'État de la République française et Marko Ilešić, juge à la Cour de justice de l'Union européenne, pour des conversations utiles sur le droit universel à un environnement sain.

сојсџивене ресурсе у складу са својом полиџииком зашџиџиџе живоџиџе среди-не. Са друџе сџиране, исказано је уверење да ће међународна заједница у Сџоок-холмској декларацији наћи извор снаџе за каснију конкретну акцију. Од џада је на међународном плану остварен врло скроман најпредак. У званичним соџиџиџењима УН је констџаџиџовано да Резолуџија из 2022. џодине није џравно обавезујућа за 193 државе чланице, али да се џени заџворници наџају да ће џодсџаћи земље да унесу џраво на здраву животињу средину у националне усџаве и реџионалне уџворе и охрабриџи их да сџроводе законе који се од-носе на џо џраво, џе да ће џо џомоћи људима да се изборе за своје џраво на безбедну климу, своје џраво да удиџу чистџ ваздух и своја џрава на џрисџиџи чистџој и безбедној води, адекватној храни, здравим екосисџемима и неџок-сичном окружењу. У џлобалном конџекстџу, џраво на здраву животињу среди-ну је и даље асџираџионо (неџерфекџно, недоврџено), неџџо за џиџа се џек џреба избориџи на националном нивоу. Оно ће оствџиџи џаџво све док модел џоџроџиџачкој друџиџва не буде замењен новим обликом друџиџвеној орџани-зовања, који ће се засниваџи на друџачиџем сисџему вредносџи. На џаџав закључак уџуђује и разумна, инџересно добро избалансџрана џресуда коју је крајем 2022. донео Суд џравде Евроџске уније у случају *JP v. Ministre de la Transition écologique* (C-61/21). У џој је констџаџиџовано да се одредбе дирек-џиџва које се односе на квалџиџет ваздуха морају џумачиџи у џом смислу да немају за циљ да се џојединџима да џраво да од државе чланице џраже накна-ду за џубиџиџак и џиџиџу џроузроковану џиџе џиџо је држава џрекџиџла џраво ЕУ, али да џо не искључује моџућносџ да џојединаџ захџџева обеџиџећење од државе на основу националној џрава.

Очиљедно је да у времену које је џред нама универзално (наџационално) неће заживеџи у очекиваној мери и да ће све виџе биџи џоџискивано џарџи-куларним (националним).

Током џроџеклих џола века, око 150 држава џиџром свеџа констџиџиџу-џионализовао је џраво на здраву животињу средину. Оно је џиџе, на наџио-налном нивоу, добило биџно друџачију физиономију и еџикаснију зашџиџиџу не само џред судовима оџџиџе надлежносџи, већ и џред усџавним судовима, у џосџиџиџима џоводом усџавних жалби. Међуџиџм, џу се јављају нови џро-блеми. Међу џима је џосебно значајна конкуренџија (суџоб) џрава својине и џојединих секџорских џрава које обухваџа (инџџџиџиџе) универзално људско џраво на здраву животињу средину, џоџуџи џрава на воду, која је размоџџрена у овом раџу. У условима у којима није моџуће задовољџи инџересе свих, државе ће биџи џриморане да збоџ социјалне сџаџилносџи и очувања унуџра-џиџеџи џорџџка, џредносџи дају соџсџивеним џрађанима, а џо значи и џрађанским (џриваџиџним) џравима, у односу на универзална људска џрава. Процес кон-сџиџиџуџионализације ће биџи усџорен, а моџуће је да ће у неким земљама биџи изврџена и својеврсна деконстџиџиџуџионализација, изменом усџава или

неформално, кроз рескриптивнију примену универзалних људских права и рескриптивније одлучивање поводом уставних жалби.

У завршном делу рада је констатовано да се постепено бришу границе између традиционалних субјеката и објеката права и да животно средина временом мора бити схваћена као заједница свих живих бића, која има својеврсни правни субјективитет и право да буде здрава.

Кључне речи: људска права; право на здраву животно средину; право на воду; право на удисање чистог ваздуха; Суд правде ЕУ.

1. УВОД

Почетак октобра 2021. године уједно је био и почетак нове епохе у развоју права на здраву животну средину и са њим повезаних основних људских права. Тих дана ушла је у завршну фазу пет деценија дуга борба за признање његове самосталне егзистенције на глобалном нивоу и за његово довођење у исту раван са осталим правима која су од есенцијалног значаја за људска бића и њихове заједнице. Није познато да ли се то догодило баш тада због склоности већине људи да се нечега присете и да нешто заврше у години јубилеја (или непосредно пре ње), због тога што се ближила Конференција Уједињених нација о климатским промена у Глазгову (*UN Climate Change Conference – COP 26*)¹ или зато што је критична маса људи (доносилаца одлука, али и обичних грађана) коначно схватила шта се догађа и шта ће се догађати у њиховом окружењу. У сваком случају, Савет Уједињених нација за људска права је 8. октобра 2021. године, на 48. заседању у Женеви, усвојио Резолуцију о *сићурној, чистој, здравој и одрживој животној средини*.² Одлука тог високог тела је окарактерисана као идејни оријентир и јасан путоказ (*landmark decision*) за даље активности. Њој је претходио дуги низ иницијатива, анализа, дебата, научних и политичких скупова, залагања и оспоравања, правнополитичких прокламација, правних аката и судских одлука, који је доводио у питање могућност да човечанство постигне кључни договор у тој области. Ипак, позитивна завршница је уследила наредне године.

¹ На такав закључак упућује апел који је учесницима COP-а упутио специјални извештај Савета за људска права УН David Boyd. Вид.: *UN recognition of human right to healthy environment gives hope for planet's future – human rights expert*. <http://www.standup4humanrights.org> 20.09.2021.

² Вид.: UN Geneva, *Human Rights Council Adopts Four Resolutions on the Right to Development, Human Rights and Indigenous Peoples, the Human Rights Implications of the COVID-19 Pandemic on Young People, and the Human Right to a Safe, Clean, Healthy and Sustainable Environment*

<https://www.ungeneva.org/en/news-media/meeting-summary/2021/10/midday-human-rights-council-adopts-four-resolutions-right> 30.10.2021.

Скупштина Уједињених нација је 28. јула 2022. у јубиларној, педесетој години од усвајања *Декларације о људском окружењу*, широј јавности познатом под колоквијалним називом *Стокхолмска декларација*, донела Резолуцију³ којом је потврдила ставове Савета УН за људска права и прогласила приступ чистом, здравом и одрживом окружењу (животној средини) за *универзално људско љраво*.⁴ Тим поводом, на званичном Интернет порталу Уједињених нација је констатовано да је то победа пет деценија дугог стварања и да ће она омогућити одговор на троструку планетарну кризу (*triple planetary crisis response*) изазвану 1. климатским променама, 2. загађењем околине и 3. губљењем биолошке разноврсности (биодиверзитета). Наглашено је да највеће изазове представљају све интензивније суше, несташице воде, шумски пожари, раст нивоа мора, поплаве, топљење поларног леда, катастрофалне олује, убрзано нестајање многих биљних и животињских врста и што је за сагледавање даљих праваца развоја права на здраву животну средину у овом раду посебно важно, загађење ваздуха од ког сваке године умре око седам милиона људи.⁵

Детаљнија анализа вишедеценијског развоја идеје о праву на здраву животну средину и рада на њеном оживотворењу, као и са њом повезане одлуке Суда правде Европске уније донете крајем 2022. године у предмету *JP v. Ministre de la Transition écologique* (C-61/21), наводе на закључак да ће кључну улогу и даље имати национална (а не наднационална) правна регулатива, те да ће универзалне аспирације бити подређене, (променљивој) новој стварности, односно да ће бити усклађиване са њом. Очигледно је да у времену које је пред нама *универзално* неће заживети у очекиваној мери и да ће све више бити потискивано *љарљикуларним*.

2. ГЕНЕЗА И ЕВОЛУЦИЈА ИДЕЈЕ О ПРАВУ НА ЗДРАВУ ЖИВОТНУ СРЕДИНУ

У литератури се појава идеје о праву на здраву животну средину имплицитно везује за савремени покрет за заштиту животне средне (зелени покрет, *green movement*), који је настао крајем шездесетих година XX века.⁶

³ Резолуција је усвојена на предлог Костарике, Малдива, Марока, Словеније и Швајцарске. За Резолуцију су гласали представници 161 државе. Уздржани су били представници Кине, Руске Федерације, Белорусије, Ирана, Камбоџе, Киргистана, Сирије и Етиопије.

⁴ UN Resolution adopted by the General Assembly on 28 July 2022 in New York. A/RES/76/300. *The human right to a clean, healthy and sustainable environment* file:///C:/Users/dusan.nikolic/Downloads/A_RES_76_300-EN.pdf 30.07.2022.

⁵ UN General Assembly declares access to a clean, healthy and sustainable environment, a universal human right. Вид: News: 28.07.2022. <https://news.un.org/en/story/2022/07/1123482>

⁶ Вид: John Knox, *Greening Human Rights*, Доступно на: <https://www.opendemocracy.net/en/openglobalrights-openpage/greening-human-rights/>; John H. Knox, "Constructing the Human Right to a Healthy Environment," *Annual Review of Law and Social Science*, 1/2020, 79-95

Међутим, то је био само један нови почетак у епохи која припада садашњим генерацијама. Наиме, чињеница је да су неки рудименти тог права постојали још у античко доба.⁷ О томе сведоче дужности које су имали римски грађани али и признавање права на тужбу у случају нарушавања животне средине различитим имисијама (*imissio*), а у извесном смислу и оним што бисмо данас назвали емисијама (*emissio*).⁸

Обликовање савременог права на здраву животну средину је званично, у програмском, правнополитичком смислу, започето усвајањем поменуте *Декларације о људском окружењу (Declaration on the Human Environment)*⁹ на тематској Конференцији Уједињених нација (*United Nations Conference on the Human Environment*), која је одржана у Стокхолму 1972. године. Сматра се да је идеја о организовању таквог скупа потекла из академског света, са *Међувладине конференције експерата о научним основама за рационално коришћење и очување ресурса биосфере*, коју је организовао UNESCO у Паризу 1968. године, док је званична иницијатива исте године потекла из света политике, од Владе Краљевине Шведске. Ту идеју су подржали *Савештодавни комитет Уједињених нација за примену науке и технологије за развој и Генерални секретар УН*, а потом и *Економски и социјални савет* и *Генерална скупштина* најзначајније светске организације.¹⁰ Тај несвакидашњи, снажни спој науке и политике је вероватно највише допринео да Конференција буде проглашена за најуспешнији међународни скуп у том периоду, а Декларација за *Велику повељу људског окружења (Magna carta of human environment)*. Научници су очигледно припремили добру основу за разматрање кључних проблема, а представници земаља чланица и органа УН су јој дали одговарајућу политичку димензију. У таквој атмосфери су се изродили врло амбициозни закључци и одлуке. Осим Декларације, усвојена су још два документа, *Резолуција о институционалним и финансијским аран-*

⁷ Детаљније: S  ry P  l, „The legal protection of environment in ancient Rome,“ *Journal of Agricultural and Environmental Law*, 29/2020, 199-216.

⁸ О томе: Du  an Nikoli  , “From Liability for Imissio to Liability for Emission,“ *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду (Зборник радова ПФНС)*, 1/2006, 405-407

⁹ Вид: Stockholm Declaration on the Human Environment, у: *Report of the United Nations Conference on the Human Environment*, UN Doc.A/CONF.48/14, at 2 and Corr.1 (1972); Report of the United Nations Conference on the Human Environment, Stockholm 15-16 June 1972, <https://digitallibrary.un.org/record/523249?ln=en>

¹⁰ Опширније: Louis B. Sohn, „The Stockholm Declaration on the Human Environment,“ reprinted from the *Harvard International Law Journal*, 3/1973, 423-515. Рад представља драгоценно сведочанство о Конференцији, о ономе што јој је претходило и о њеним одјецима у јавности. Садржи прецизну хронологију догађаја али и важне коментаре сведока догађаја и доброг познаваоца проблематике. Послужио је као документациона подлога за први део овога рада.

https://stgwedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/28247/Stkhm_DcltnHE.pdf?sequence=1&isAllowed=y 15.09.2022.

жманима и Акциони план. Предложено је да Генерална скупштина Уједињених нација оснује: *Међувладин ујавни савет за програме заштитне животне средине*, који би пружао опште смернице за политику за усмеравање и координацију програма заштите животне средине; *Секретаријат за животињу средину* на челу са извршним директором; *Фонд за животињу средину*, који треба да обезбеди додатно финансирање еколошких програма; међуресорсни *Координациони одбор за животињу средину* у циљу обезбеђивања сарадње и координације између свих заинтересованих тела у спровођењу програма заштите животне средине. Акционим планом је предвиђено да се врши процена животне средине, кроз успостављање *Earthwatch-a*,¹¹ дизајнираног да идентификује и мери међународне проблеме животне средине и упозорава на предстојеће кризе; управљање животном средином на основу процена *Earthwatch-a* и, неопходне мере подршке, укључујући образовање, обуку и јавно информисање. Циљ је био да се створи одговарајућа инфраструктура на међународном нивоу.¹²

По својој правној природи, Стокхолмска декларација је *јавно необавезујући документ*, који, по речима аутора, садржи *скуп заједничких принципа који треба да инспиришу и усмеравају* народе света у очувању и унапређењу човековог окружења. Она је такође била резултат бројних консултација, преговора и компромиса који су довели до (крхког) *баланса различитих интереса*.¹³ Било је то време драстичних идеолошких подела, хладног рата, растућег јаза између развијених и неразвијених земаља, између богатих и гладних... Постоје аутентична сведочанства о томе да су организатори Конференције непрестано имали у виду чињеницу да поменуте вишеструке поларизације могу довести у питање усвајање докумената и њихову каснију примену. У епохи блоковских подела (које поново постају актуелне, показујући да се историја понавља) и значајног утицаја *Покрећа несврхисаних земаља*, сваки покушај наметања принципа (и још мање конкретних нормативних решења), био би потпуно контрапродуктиван. Дипломатски је избегнуто све што је могло бити спорно и предложено је оно што је у том тренутку било приватљиво и реално оствариво. Служећи се савременом (правно)политичком терминологијом, могло би се рећи да је примењен *присилуј овоздо*

¹¹ Тај податак из наведеног документационог рада Louis-a B. Sohn-a, који ми раније није био познат, указује на потребу да преиспитам своју тврдњу да је тек недавно, у време настанка нове интегративне научне и наставне дисциплине *Earth System Science*, sazрела свест о томе да планету Земљу треба посматрати и изучавати као *сисџем*. Вид.: Душан Николић, „Климатске промене и грађанско право – елементи за стратегију прилагођавања,” *Зборник радова ПФНС* 4/2013, 62; Dušan Nikolić, „Climate Change and Property Rights Changes,” у: *Property Rights and Climate Change*, (eds. Fennie van Straalen, Thomas Hartmann, John Sheehan, Routledge), London, 2017, 52.

¹² Вид: Louis B. Sohn, 424

¹³ *Ibidem*.

(*bottom-up approach*), о чему сведочи податак да је Нацрт Декларације писан на основу анализе упитника који је Генерални секретар УН упутио свим државама чланицама светске организације, као и сами принципи садржани у финалној верзији тог документа, који су усвојени на Конференцији. Комитет који је био задужен за припрему скупа је закључио да Декларација треба да садржи основне принципе који ће скренути пажњу човечанству на мноштво различитих и међусобно повезаних проблема у људском окружењу, као и на права и обавезе човека (појединца), државе и међународне заједнице, у вези са тим. Сматрало се да Декларација треба да подстиче учешће заједнице у заштити и побољшању човекове околине и, где је то прикладно, за обнову њене примитивне хармоније,¹⁴ у интересу садашњих и будућих генерација. Најзад, закључено је да принципи садржани у том документу могу да представљају смернице за владе при формулисању политике и циљева за будућу међународну сарадњу. Надлежности за спровођење правнополитичких опредељења изражених у Декларацији, подељене су између држава чланица са једне стране и међународне заједнице, са друге. У Декларацији је изражен став да одговарајућим *националним институцијама* мора бити поверен задатак планирања, управљања и контроле (националних) еколошких ресурса у циљу побољшања квалитета животне средине¹⁵ и да државе имају суверено право да експлоатишу сопствене ресурсе у складу са својом политиком заштите животне средине и одговорност да обезбеде да активности у оквиру њихове надлежности или контроле не проузрокују штету животној средини других држава или областима изван граница националне јурисдикције.¹⁶ Истовремено, постигнута је начелна сагласност о томе да ће државе обезбедити да међународне организације играју координисану, ефикасну и динамичну улогу у заштити и унапређењу животне средине.¹⁷ Доминантну позицију у том процесу су добили органи државне власти. Они су је у протеклих пола века у значајној мери и искористили за нормативно уобличавање права на здраву животну средину. Седамдесетих година XX века је исказано уверење да ће међународна заједница, преузевши одговорност за очување и унапређење човекове средине, „у Стокхолмској декларацији *наћи извор снаге за каснију, конкретнију акцију*“.¹⁸ О томе сведоче терминолошка неусаглашеност и појмовна неодређеност права на здраву животну средину, нејасна правна природа, доминантан развој и ширење кроз конституционализацију на националном нивоу, а не на основу међународних инструмената, као и посредна примена путем тзв. *озелењавања грађих људских права*.

¹⁴ U.N. Doc. A/CONP.48/PC/6, para. 27(32)—(38)

¹⁵ Вид.: Декларација, Принцип 17.

¹⁶ Вид.: Декларација, Принцип 21.

¹⁷ Вид.: Декларација, Принцип 25.

¹⁸ Louis B. Sohn, 515.

2.1. Терминолошка и појмовна неодређеност

Право којем је посвећен овај рад дуго није било прецизно терминолошки одређено. У међународним документима, у научној и стручној литератури и у јавним обраћањима доносилаца одлука на националном и међународном нивоу, коришћени су термини *right to healthy environment, right to clean environment, right to sustainable and healthy environment, right to favourable environment, right to wholesome environment, right to ecologically balanced environment* etc.¹⁹ Терминолошку конфузију је додатно увећала недавно усвојена Резолуција Савета за људска права Уједињених нација о људском праву на сигурну, чисту, здраву и одрживу средину. Пошто се у самом називу користи реч *right* у јединини, а не *rights*, у множини, с разлогом се може закључити да су доносиоци тог документа установили ново, сложеније и обухватније право. Додатни проблем представља то што је и овога пута изостало његово појмовно одређење (дефинисање).²⁰ У погледу тога, напредак није учињен ни након доношења Резолуције Генералне скупштине УН 2022. године.

Попут римског правника Iavolenusa, који је констатовао да је свако дефинисање у грађанском праву опасно (*Omnis definitio in iure civili periculosa est; parum est enim, ut non subverti posset...*),²¹ писци нацрта Стокхолмске декларације су својевременео закључили да је ризично (опасно) дефинисати човеково окружење и да тај посао треба одложити за неко друго време у ком ће постојати повољније околности. Према записима из препараторног периода, поједини представници су сматрали „да би у садашњој фази могло бити тешко постићи договор о задовољавајућој дефиницији која не би била непотребно рестриктивна и да би покушај формулисања дефиниције могао непотребно да одложи припремни рад на суштини нацрта Декларације.”²² За протеклих пола века ни само право на здраву животну средину није појмовно одређено. У правним документима и у литератури не постоји свеобухватна дефиниција на основу које се може закључити шта оно јесте и шта није (*Definitio fit per genus proximum et differentiam specificam*). Уместо тога, постоје само различите дескрипције које указују на његову правну природу.

2.2. Правна природа

Полазиште за утврђивање правне природе права на здраву животну средину представља Декларација усвојена 1972. године у Стокхолму, а крајње (епилогно) исходиште је у Резолуцији Савета усвојеној 2021. године у Женеви

¹⁹ Вид.: Декларација, Принцип 25.

²⁰ Опширније о појмовним одређењима и дефиницијама у: Душан Николић, „Преиспитивање појма ствари у приватном праву,” *Зборник радова ПФНС* 3/2022.

²¹ Iavolenus, *D*, 50, 17, 202.

²² L. B. Sohn, 427.

и Резолуцији Генералне скупштине УН усвојеној у Њујорку 2022. године. У првој одредби, првонаведеног документа пише „човек је и креација и креатор свог окружења, које му даје физичку егзистенцију и пружа му могућност за интелектуални, морални, друштвени и духовни раст. У дугој и мукотрпној еволуцији људске врсте на овој планети достигнут је ниво када је, кроз рапидно убрзање науке и технологије, човек стекао моћ да трансформише своју околину на безброј начина и у размерама без преседана. Оба аспекта човековог окружења, природни и онај који је створио човек, од суштинског су значаја за његово благостање и уживање основних људских права – чак и права на сам живот.“

На основу наведеног се може закључити да је право на здраву животну средину *инструментално*. Оно омогућује остваривање других, са њим повезаних људских права. То је право које повезује и интегрише друга права из истог корпуса.

Према одредбама поменутих резолуција, право на здраву животну средину је једно од основних људских права, а она су: „универзална, недељива, међузависна и међусобно повезана.“²³

У литератури се говори о *аспирационој природи* права на здраву животну средину. То обележје имају права која не стварају (утуже) обавезе, већ указују на неку намеру, наду или очекивање које се не може остварити судским путем.²⁴ Међутим, право на здраву животну средину има такву природу само у глобалним оквирима, због тога што је установљено одредбама правно необавезујућих аката. На интернет порталу Уједињених нација је изричито речено да Резолуција није правно обавезујућа за 193 државе чланице УН, али да се њени заговорници надају да ће подстаћи земље да унесу право на здраву животну средину у националне уставе и регионалне уговоре и охрабрили их да спровode законе који се односе на то право. „То ће *јомоћи људима да се изборе за своје право* на безбедну климу, своје *право да удишу чист ваздух* и своја права на приступ чистој и безбедној води, адекватној храни, здравим екосистемима и нетоксичном окружењу [италиком истакао Д. Н.]“.²⁵

На националном нивоу, у земљама у којима је конституционализовано (загарантовано уставом), право на здраву животну средину није аспирационо, већ перфектно и ефективно, односно, принудно оствариво.

²³ Из Преамбуле Резолуције. UN Resolution adopted by the General Assembly on 28 July 2022. A/RES/76/300. *The human right to a clean, healthy and sustainable environment*. file:///C:/Users/dusan.nikolic/Downloads/A_RES_76_300-EN.pdf 30.07.2022.

²⁴ Вид.: Philip Harvey, „Aspirational Law,“ *Buffalo Law Review* 3/2004, 102. и 123.; Fernanda Pirie, „Law before Government: Ideology and Aspiration,“ *Oxford Journal of Legal Studies*, 2/2010, 207. etc.

²⁵ UN Environment Programme, *In historic move, UN declares healthy environment a human right*, Environmental rights and governance, News: 28.07.2022. <https://www.unep.org/news-and-stories/story/historic-move-un-declares-healthy-environment-human-right>

3. КОНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЈА

3.1. Експанзија на националном нивоу

Ни најоптимистичнији заговорници процеса започетког доношењем Стокхолмске декларације вероватно нису слутили да ће право на здраву животну средину имати велику нормативну експанзију на националном нивоу. Према званичним подацима Програма за животну средину Уједињених нација (UNEP), оно је признато и загарантовано уставом у више од 150 земаља широм света. Осим тога, прецизније је регулисано и бројним националним законима и другим општим актима.²⁶

3.2. Значај конституционализације и укључивања у корпус људских права

Уставно гарантовање права на здраву животну средину је значајно из више разлога. Пре свега, јер се ради о највишем правном акту једне државе са којим морају бити усаглашени сви закони и други општи правни акти. У случају било каквог одступања, свако заинтересовано лице може захтевати оцену уставности и захтевати укидње (престанак дејства) неуставне правне норме. Тиме се постиже највиши ниво правне заштите на националном нивоу.

Доношење поменутих резолуција је додатно ојачало позицију права на здраву животну средину у државама у којима је оно уврштено у устав и, уједно, отворило могућност за примену неких других правних инструмената, попут *уставне жалбе (џужбе)*. Уставном жалбом се може захтевати од уставних судова да донесу одлуке у вези са конкретним споровима насталим због повреде људских права. Она је средство (инструмент) којим се омогућује непосредна уставносудска заштита. У Републици Србији се може поднети против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту. У овом контексту посебно треба нагласити да је став Уставног суда Србије да се уставном жалбом штите *сва људска љрава* која су зајемчена Уставом и то *независно од љоја у ком делу највишеј љравној акћа се налазе*, па чак и *да ли су уојћћие њиме нејосредно обухваћена*. Сматра се да је довољно да су постала део уставноправног система на основу међународних аката који су обавезујући

²⁶ *The right to a healthy environment*. First Global Environmental Rule of Law Report, Chapter 4, 154-159. <https://www.unep.org/explore-topics/environmental-rights-and-governance/what-we-do/advancing-environmental-rights/what-0>

за Републику Србију.²⁷ Уставни суд се у почетку само старао да људска права буду доследно поштована од стране органа државне власти (*вертикално дејство*). Међутим, током времена је под његовим утицајем примена људских права проширена и на односе међу појединцима, односно, на приватноправне, односно, грађанскоправне односе (*хоризонтално дејство*). Уставни суд Србије је, ослањајући се на праксу (одлуке прецедентног карактера) Европског суда за људска права у Стразбуру, у вези са правом на правично суђење, заузео став да може да залази и у питања која се тичу примене (грађанског) материјалног права. Конкретно, почео је да врши тзв. *уставну касацију* одлука судова опште надлежности, укључујући и оне које доноси Врховни касациони суд.

Тиме је отворен пут за нови продор јавног права у домен приватног. По мишљењу појединих аутора са Запада, одлуке уставних судова које омогућују директну примену људских права могу имати разарајуће ефекте по приватно право и изазвати висок степен правне несигурности.²⁸

3.3. Конкуренција традиционалних приватних права и универзалних људских права

Људска права су установљена да би се успоставила равнотежа између јавних интереса друштвене заједнице, коју репрезентује држава, са једне стране, и легитимних приватних интереса сваког људског бића (појединца), независно од његове националне, верске, расне, социјалне и полне припадности, са друге стране. Органи државне власти у складу са њима одређују правни положај лица са страним држављанством и прописују да ли и под којим условима странци могу стицати права на одређеним врстама добара. Људска права могу бити ограничена само изузетно, у посебним околностима и под условима који су утврђени највишим међународним документима и уставним нормама.

Грађанска (приватна) права су установљена да би се успоставила равнотежа између интереса појединаца који су чланови одређене друштвене заједнице. Основни разлог за то треба тражити у чињеници да друштво располаже ограниченим ресурсима и да не могу сви припадници заједнице задовољити све своје потребе. Зато органи власти одређују услове под којима се могу присвајати, користити и отуђивати расположива добра. У њиховој

²⁷ Вид. Боса Ненадић, *Уставна жалба као правно средство за заштити људских права и основних слобода у Републици Србији*, 2. Доступно на: <http://mojustav.rs/wp-content/uploads/2013/03/Bosa-Nenadicpredsednica-ustavnog-suda-RS-Ustavna-zalba.pdf> 14.10.2018.

²⁸ Huge Collins, "On the (In)compatibility of Human Rights Discourse and Private Law," *LSE Law, Society and Economy Working Papers*, 7/2012, London School of Economics and Political Science, Law Department, 22.

надлежности је и решавање спорова који у вези са тим могу настати међу појединцима.

Држава има могућност да спречи евентуални сукоб традиционалних грађанских (приватних) права признатих свим члановима одређене друштвене заједнице и универзалних људских права која су прокламована на наднационалном нивоу, тако што ће донети одговарјуће законе и друге опште акте и створити услове за њихову доследну примену које у правним системима европског континенталног типа не може бити без поштовања начела поделе власти и уставом утврђених надлежности.²⁹

На жалост, турбулентно време у ком живимо је показало да у правним системима многих земаља постоје велике празнине и да савремено право нема адекватне (или чак ни било какве) одговоре на изазове са којима се суочавају поједина друштва и човечанство у целини. Један од еклатантних доказа за то је проблематика која се тиче дистрибуције водних ресурса и људског права на приступ води које је део ширег корпуса секторских људских права најнепосредније повезаних са универзалним правом на здраву животну средину.

4. ОДМЕРАВАЊЕ ИНТЕРЕСА: ДВА СЕКТОРСКА ПРАВА

4.1. Право на воду³⁰

Вода је у прошлости дуго третирана као опште добро које треба да буде доступно свим припадницима друштвене заједнице. Међутим, временом су се околности мењале. Појава и поступно јачање индивидуалне својине, утицали су на трансформацију друштвених односа који су настајали у вези са коришћењем водних ресурса. Власник непокретности на ком се налазило извориште, био је овлашћен да по *јринцију љрвенсјива* користи воду за своје потребе и потребе свог домаћинства (*prior iure, potior tempore*). Према традиционалном схватању, суседи су били дужни да се уздрже од коришћења воде, све док он не намири своје потребе, у границама тзв. редовне (нормалне) употребе. По истој логици, привилеговани власник непокретности је такође могао да захтева и од свих трећих лица да га не ометају у коришћењу водних ресурса (*ius excludendi tertii*). Наиме, *овлашћење коришћења воде* је било акцесорне природе и припадало је корпусу права својине, које је, као

²⁹ Оширније у: Душан Николић, „Однос људских права и грађанских приватних права у Европи“, *Хармонизација срјској и мађарској љрава са љравом Евројске уније*, Тематски зборник Правног факултета у Новом Саду, IV/2016, 193-209.

³⁰ Овај одељак представља надградњу (*follow-up*) над делом чланка: Душан Николић, Слобода Мидоровић, „Својински односи и право на воду у епохи великих миграција,“ *Зборник радова ПФНС* 4/2016, 1083-1101

апсолутно, деловало према свима (*erga omnes*). Касније је установљено, не-акцесорно (самостално), преносиво право на коришћење водних ресурса чији носилац може бити држава, локална заједница, приватно правно лице и појединац, независно од тога да ли је власник непокретности која је у вези са извориштем или не.

У међувремену је дошло до значајних промена у схватању права својине. Оно се више не сматра апсолутним, у изворном смислу.³¹ У уставима неких земаља и одлукама највиших националних и наднационалних судова пише да својина има социјалну функцију и да се може ограничити у јавном интересу. У том смислу и овлашћење коришћења водних ресурса може бити ограничено у интересу друштвене заједнице, а како показује пракса појединих земаља, и у интересу других појединаца и приватних правних лица који су чланови те заједнице, па чак и оних који то нису. О томе, између осталог, сведоче различити облици јавно-приватног партнерства.

Проблематика коришћења водних ресурса је постала још комплекснија од 28. јула 2010. године када је Генерална скупштина Уједињених нација усвојила резолуцију која „признаје право на сигурну и чисту воду за пиће и санитацију као људско право које је од суштинског значаја за пуно уживање живота и свих људских права“ (GA res 64/292). Након тога, Савет за људска права је у септембру 2010. године потврдио ово признање и разјаснио да право произилази из права на адекватан животни стандард (HRC res 15/9).³² Некадашњи Високи комесар за људска права је прецизирао да је право на сигурну и чисту воду за пиће и санитацију „људско право [...] на једнак и не-дискриминаторан приступ довољној количини безбедне воде за пиће за личне и кућне потребе – пиће, лична хигијена, прање одеће, припремање хране и лична хигијена и хигијена домаћинства – за одржавање живота и здравља”.³³

Summa summarum, право на воду се на теоријској равни јавља у два облика: као сегмент *грађанској субјективној њрава*, које ставља титулара у привилеговани положај у односу на друге припаднике одређене друштвене заједнице, и као *универзално људско њраво*, које, по логици ствари, искључује могућност стварања привилегованог положаја. У првом случају овлашћење за коришћење водних ресурса има *само неко* (одређени припадник конкретне друштвене заједнице), а у другом, *свако* (било које људско биће, независно од тога да ли припада истој заједници, или не). Могуће је да у пракси дође до конкуренције, односно, до сукоба грађанског субјективног и универзалног

³¹ Опширније у: Душан Николић, „Апсолутност својине у француском праву,” *Зборник радова ПФНС* 4/2014, 85-101.

³² *History of the rights to water and sanitation at the United Nations*.
<https://www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-water-and-sanitation/about-mandate> 21.11.2019.

³³ *Ibidem*.

људског права. На пример, власник би могао да тражи да се било које лице уздржи од неовлашћеног залажења на непокретност на ком се вода налази, а друго лице, као ималац универзалног људског права, да му се омогући приступ изворишту, ради намирања потребе за водом. Из тих разлога је потребно детаљније размотрити однос грађанских субјективних права и универзалних људских права.³⁴

У правној теорији и пракси није у потпуности разјашњена природа права на сигурну и чисту воду за пиће и санитацију. Ако се прихвати становиште да је оно једно од универзалних људских права, које има хоризонтално дејство, и да је као такво у истој равни са грађанским субјективним правом или чак више од њега, својинска овлашћења би могла бити знатно ограничена, а у неким случајевима и потпуно искључена. Власник непокретности би изгубио могућност да истиче своје право у односу на трећа лица и да захтева од њих да се уздрже од коришћења водних ресурса. Томе погодују и поменуте промене у поимању природе права својине и његовој улози (функцији) у савременим друштвеним заједницама.

Додатни, а можда и највећи проблем представљају масовне миграције становништва условљене климатским променама, глобалним загревањем и несташицом питке воде и воде за задовољење санитарних потреба.³⁵ Оне отварају многа правна питања која нису у довољној мери уређена важећом националном, међународном и наднационалном регулативом. Масовне миграције стварају посебне (ванредне) прилике на одређеном простору и могу изискивати увођење посебних правних режима.³⁶ Водни ресурси су у таквим околностима често изложени неоубичајено високом степену експлоатације.

³⁴ Оширније: Душан Николић, „Однос људских права и грађанских приватних права у Европи“, *Хармонизација српској и мађарској йрава са йравом Евројске уније*, Тематски зборник Правног факултета у Новом Саду IV/2016, 193-209.

³⁵ Према подацима Уједињених нација, на Земљи има свега 2,5% слатке воде. Од тога је само 20% погодно за пиће, без посебне прераде. Од укупне светске популације коју је 2016. године чинило око 7,5 милијарди људи, само једна трећина има приступ потребним количинама исправне воде. Преостало становништво је суочено са озбиљним егзистенцијалним проблемима. Око 1,8 милијарди људи користи воду за пиће која је загађена фекалијама. Процењује се да је у 2012. години око 600.000 деце у неразвијеним земљама умрло од болести које су последица несташице санитарне (техничке) воде потребне за одржавање личне хигијене. Климатске промене посебно погађају људе који живе у подсахарској (субсахарској) Африци. У тој области се већ дуже време воде племенски ратови за оскудна изворишта воде и за задовољење најелементарнијих егзистенцијалних потреба. Због тога треба очекивати дуготрајне и још масовније миграције становништва ка Европи од оних које су се одигравале протеклих година.

³⁶ Вид.: Dušan Nikolić, „Challenges of Mass Migration: Conflict of Universal Human Rights and Property Rights“, у: *Migrations – Impacts, Law, and Spatial Planning*, Annual PLPR Conference – Book of Abstracts, (ed. Dušan Nikolić, Jelena Cvejin Poznić, Dunja Malbaša), University of Novi Sad – Centre for Strategic and Advanced Studies, Global Issues, Novi Sad, 2018, 75-76.

Примарно питање је да ли је власник непокретности дужан да допусти да велики број миграната (који је некада мерен хиљадама) користи воду са његове парцеле? Ако је одговор потврдан, требало би решити питање приоритета и граница у намиривању потреба. Како уредити остваривање права на воду када се ради о мигрантима који су у пролазу (транзиту), а како када су у питању они који су привремено настањени на одређеном простору? Како омогућити и организовати приступ изворишту воде за велики број људи? Ко је дужан да надокнади штету коју претрпи власник непокретности услед масовног прилажења изворишту? Како и о чијем трошку обезбедити санитарну заштиту изворишта питке воде? Ко треба да сноси трошкове који настану у случају загађења водних ресурса? (Тешко је утврдити ко је у маси људи у конкретном случају одговоран за наступелу штету. Вођење грађанског судског поступка против великог броја лица која немају стално место боравка, а често ни личне исправе (тзв. *їправно невидљива лица*) готово је немогуће или би било нецелисходно.

У условима у којима није могуће задовољити интересе свих, државе ће бити приморане да због социјалне стабилност и очувања унутрашњег поретка предност дају сопственим грађанима, а то значи и грађанским (приватним) правима, у односу на универзална људска права. Процес конституционализације ће бити успорен, а могуће је да ће у неким земљама бити извршена и својеврсна деконституционализација (изменом устава) или неформално, кроз рестриктивнију примену универзалних људских права и рестриктивније одлучивање поводом уставних жалби.

Органи државне власти ће морати да уважавају и тзв. *нову реалност*, која између осталог, значи да је све мање средстава за очување постојећих и увођење нових високих стандарда у домену људских права. О томе упечатљиво сведочи актуелно *одмеравање инїтереса* у вези са *їравом на удисање чистїої ваздуха*, у судским поступцима на националном и на наднационалном нивоу.

4.2. Право на удисање чистог ваздуха

4.2.1. *Affaire du siècle – I: Одмеравање инїтереса на националном нивоу*

Поступајући по захтевима које су 2019. године поднела четири удружења за заштиту животне средине *Okfam France*, *Notre Affaire a tous*, *Fondation pour la Nature et l'Homme* и *Greenpeace France*, Управни суд у Паризу (*Tribunal administratif de Paris*) је пресудом од 14. отобра 2021. године први пут наложио држави да санира последице својих пропуста у борби против климатских промена и да до 31.12.2022. надокнади штету која је настала прекорачењем границе допуштене емисије гасова са ефектом стаклене баште. На званичном порталу Суда тај предмет је окарактерисан као *случај века* (*Affaire*

du siècle),³⁷ јер је пресудом најављено пооштравање и проширење одговорности државе за стање животне средине, а тиме и за могућност људи да остварују право на здраву животну средину са свим његовим чиниоцима, укључујући и секторско *право на удисање чистог ваздуха*. У јавности се сматрало да је исти квалификатив могао да добије још један случај који се такође нашао пред француским трибуналима, а потом и пред наднационалним Судом правде Европске уније, од ког се очекивало да донесе историјску одлуку.³⁸

4.2.2. *Affaire du siècle* – II: *Одмеравање интереса на наднационалном нивоу*

Наднационалним правом Европске уније су прецизно одређене граничне вредности квалитета ваздуха и обавезе које имају државе чланице у вези са тим ресурсом. Правна регулатива је развијана деценијама, поступно и уз одмеравање различитих интереса,³⁹ који су у појединим периодима односили превагу једни над другим, у зависности од читавог низа променљивих околности.⁴⁰ Истовремено, у тим нормативним оквирима, а понекад и изван њих, развијала се судска пракса, како на националном, тако и наднационалном нивоу, о чему упечатљиво сведоче одлуке Суда правде Европске уније.

Према *Директиви 2008/50/ЕЦ Европској парламента и Савета од 21. маја 2008 о квалитету амбијенталног ваздуха и чистијем ваздуху за Европу*,⁴¹ под *граничном вредношћу* подразумева се вредност одређена на основу научних сазнања са циљем да се избегну, спрече или умање штетни утицаји на људско здравље и/или околину у целини, коју треба достићи у одређеном периоду и која након тога не сме бити прекорачена.⁴² Државе чланице су дужне да израде *акционе планове за спровођење мера* које су потребне да би се ти циљеви остварили. Прописано је да оне могу предвидети и *обуставу активности* које имају штетне утицаје, укључујући ту и забрану (аутомобилског и авио) саобраћаја.⁴³

³⁷ Tribunal administratif de Paris, 14 octobre 2021: *L’Affaire du Siècle: l’Etat devra réparer le préjudice écologique dont il est responsable*.

Dostupno na: <http://paris.tribunal-administratif.fr/Actualites-du-Tribunal/Espace-presse/L-Affaire-du-Siecle-l-Etat-devra-reparer-le-prejudice-ecologique-dont-il-est-responsable> 10.01.2022.

³⁸ Вид. *The Right to Breathe Clean Air: The European Judge Is Called Upon to Give a Decisive Ruling*, <https://www.gibsondunn.com/the-right-to-breathe-clean-air-the-european-judge-is-called-upon-to-give-a-decisive-ruling/> 14.02.2022.

³⁹ Вид.: Директиве 80/779/ЕЕЦ, 85/203/ЕЕЦ, 96/62/ЕЦ, 1999/30/ЕЦ и 2008/50/ЕЦ

⁴⁰ О неминовости промена и потреби реформисања права, опширније у: Душан Николић, (2022).

⁴¹ Directive 2008/50/EC of the European Parliament and of the Council of 21 May 2008 on ambient air quality and cleaner air for Europe, Official Journal of the European Union L52/1

⁴² Вид.: члан 2, тачка 5 Директиве

⁴³ Вид.: чланове 23 и 24 (Поглавље IV – Планови) Директиве 2008/50/ЕЦ

У главном поступку који је покренут пред Административним судом Сержи Понтоаз (*Tribunal administratif de Cergy-Pontois*) тужилац J.P. је захтевао да префект Департмана Валдоаз (*Val-d'Oise*), који је део агломерације Париза на чијој територији се налази аеродром Шарл де Гол (*Charles de Gaulle – CDG*), предузме мере за усклађивање са граничним вредностима одређеним Директивом 2008/50, и што је са становишта грађанског права и права животне средине посебно значајно, да му буде исплаћен износ од 21 милион евра на име обештећења за различите видове штете које је од 2003. године претрпео због загађења ваздуха и дотадашњег пропуштања државе да поступи у складу са својим обавезама које проистичу из наднационалног права Европске уније. Првостепени суд (трибунал) је одбио тужбени захтев. Након тога је покренут жалбени поступак пред Апелационим управним судом у Версају (*Cour administrative d'appel de Versailles*), који је пак, Суду правде Европске уније у Луксембугу поднео предлог за одлучивање о претходном питању (*reference for a preliminary ruling*), тражећи мишљење о томе да ли правила која произилазе из Директиве 2008/50 треба тумачити тако да у случају да држава чланица ЕУ учини довољно озбиљну повреду својих обавеза појединци имају право на накнаду штете због нарушеног здравља која је директно и сигурно узрочно повезана са загађењем ваздуха и, уколико је одговор потврдан, под којим условима настаје то право и од ког тренутка. Случај *JP v. Ministre de la Transition écologique* (C-61/21) изазвао је велико интересовање не само европске, већ и светске јавности, јер је од одлуке Суда правде ЕУ посредно зависило да ли ће право на удисање чистог ваздуха постати ефективно људско право и да ли ће одговорност држава добити нову димензију. Очекивало се нешто епохално. Пledoаје и уводна расправа (*opening hearing*) одржана 15. марта 2022. године пред Великим већем Суда на основу извештаја судије известиоца Јана Пасера (*Jan Passer*), указали су на супротстављеност ставова Европске комисије, с једне стране, чији су се представници залагали за пооштравање одговорности државе и признавање права појединцима на накнаду штете, и заинтересованих држава чланица, са друге стране, чији су представници тврдили да за то не постоји правни основ.⁴⁴ Та идејна конфронтација, иза које је стајао сукоб изузетно важних интереса,⁴⁵

⁴⁴ У уводној расправи су сем представника Европске комисије учествовали представници Француске Републике, Ирске, Краљевине Холандије и Пољске. Италијанска Република је доставила поднесак у писаном облику.

⁴⁵ Имао сам прилику да присуствујем пледоајеву и уводној расправи и да осетим напетост атмосфере која је владала у простору у ком су се сукобиле универзалистичке тежње Европске комисије и партикуларни интереси држава чланица. Идеализам и лепе жеље, са једне стране, и реализам помешан са прагматизмом, са друге стране. Од достојанствених судија који су седели на пиједесталу који је физички надвисио простор на ком су били остали актери, очекивало се да се и мисаоно издигну изнад свега тога и да, након добро одмерених интереса, уз осећај за реалност, донесу мудру одлуку.

постала је још наглашенија и комплекснија 5. маја 2022. године, када је Јулијане Кокот (*Juliane Kokott*), општи правобранилац (*Avocat general*) у својству пријатеља Суда (*amicus curiae*)⁴⁶, доставила образложено мишљење о случају и постављеним питањима.⁴⁷ Она је предложила да Суд одговори на следећи начин: „1. Сврха граничних вредности загађујућих материја у ваздуху и обавезе побољшања квалитета ваздуха предвиђених члановима 7. и 8. Директиве 96/62 у вези с Директивом 1999/30, као и члановима 13. и 23. Директиве 2008/50 је *додати права појединцима* [италиком истакао Д. Н.]. 2. Право на накнаду штете због нарушеног здравља проузрокованог прекорачењем граничних вредности [...] претпоставља да оштећени докаже постојање директне везе између тог нарушења и његовог боравка на месту на ком су прекорачене примењиве граничне вредности, а да притом није постојао план побољшања квалитета ваздуха који је у складу са захтевима из Прилога IV Директиви 96/62 односно одељка А Прилога XV. Директиви 2008/50 и који, осим тога, нема друге очигледне недостатке.“ По мишљењу општег правобраниоца „[у] складу с *успутном судском праксом, њена ефективност правних правила Уније била би доведена у питање, а заштитна права која се њима признају ослабљена, ако појединци не би могли да добију накнаду кад су њихова права нарушена повредом права Уније за коју је одговорна држава чланица.* [италиком истакао Д.Н.]“⁴⁸ Оштећени имају право на накнаду штете када су испуњена три услова: да повређено правно правило Уније има за циљ доделу права појединцима, да је повреда тог правила довољно озбиљна и да постоји непосредна узрочна веза између те повреде и штете коју су појединци претрпели.⁴⁹ Суд је у случају *Dieter Janecsek v Freistaat Bayern* (C-237/07) 2008. године пресудио да државе чланице *нису дужне да предузму мере којима би спречиле да дође до прекорачења граничних вредности, већ да из структуре Директиве 96/62, чија је сврха интегрално смањење загађења околине, произлази да су морале предузети мере којима се ризик од прекорачења и његово пражање могу смањити на најмањи могући ниво*, узимајући у обзир све околности које постоје у одређеном времену, као

⁴⁶ Рема члану 252 Уговора о функционисању Европске уније, дужност општег правобраниоца је да, поступајући потпуно непристрасно и независно, у отвореном суду, поднесе образложене поднеске о случајевима у којима је у складу са Статутом Суда правде Европске уније потребно његово учешће. Опширније о статусу и улози општег правобраниоца у поступцима пред Судом правде Европске уније: Софија Николић, *Општи правобранилац Суда правде Европске уније*, Гласник Адвокатске коморе Војводине, 11/2014, 682-696.

⁴⁷ *Opinion of Advocate General Kokott delivered on 5 May 2022, Case C-61/21, JP v Ministre de la Transition écologique, Premier ministre*

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=258884&pageIndex=0&-doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=36713> 10.01.2023.

⁴⁸ Тачка 30. Мишљења.

⁴⁹ Вид.: тачку 31. Мишљења

и предметне интересе. „Притом су државе чланице биле *дужне да осигурају равнојакну између различитих јавних и приватних интереса*. Границе тог дискреционог овлашћења биле су подвргнуте судском надзору.⁵⁰ „[...] Суд је с правом нагласио *потребу за балансирањем сукобљених интереса* [италиком истакао Д.Н.] приликом израде акционих планова. Иако је законодавац већ предвидео балансирање приликом постављања граничних вредности, право ЕУ не може да захтева од држава чланица да предузму мере ради придржавања граничних вредности, када су недостаци тих мера већи од побољшања у [области] заштите здравља и животне средине које произилази од спровођења граничних вредности.“⁵¹

Међутим, у Мишљењу је такође констатовано да Европска комисија правилно истиче да је Суд, у неким другим случајевима већ пресудио *да јојединци морају имати могућност да испуњењем обавезе од стране државе прописане директивама, остваре своја права*, да је тиме омогућио позивање на директиве 96/62 и 2008/50 и да је на тај начин утврдио судску заштиту⁵² „У међувремену, Суд је у дванаест поступака због повреде обавезе [прописане Директивом] утврдио да десет држава чланица не испуњава норме квалитета ваздуха. Државе чланице би зато морале очекивати велик број захтева за накнаду штете [...] Осим финансијских ризика који из тога произлазе, спорови који се односе на такве захтеве могли би знатно оптеретити судове држава чланица. Међутим, тиме се не оспорава признавање права на којима се може заснивати право на накнаду штете, јер велик број потенцијално погођених субјеката пре свега потврђује важност одговарајућег квалитета ваздуха.“⁵³

4.2.3. Ефикасност одмеравања интереса на наднационалном нивоу

Суд правде Европске уније је имао две могућности: 1. да закључи *да јојединци имају право да израже накнаду за штету* коју претрпе због тога што држава није предузела одговарајуће мере у тој области и да тиме омогући *да право на удисање чистог ваздуха* у склопу универзалног права на здраву животну средину, више не буде *аспирационо*, већ *перфектно и ефективно*, или, 2. да супротно мишљењу општег правобраниоца и очекивањима дела шире јавности, *констатира да за такво обећавање не постоји основ у наднационалном праву Европске уније*, чиме би ограничио и осиромашао правни инструментаријум за ефикаснију заштиту животне средине. У првом случају, постојао би велик ризик од наступања тешких, можда чак и катастрофалних последица по економију и социјалну стабилност многих држава чланица.

⁵⁰ Вид.: тачку 50. Мишљења

⁵¹ Тачка 52. Мишљења

⁵² Вид.: тачку 76. Мишљења

⁵³ Тачке 96–98. Мишљења

Није тешко претпоставити колико би нпр. било финансијско оптерећење за Француску када би сваком од грађана департмана Сержи Понтоаз био исплаћен 21 милион евра, а потом, по истом моделу и тражиоцима (повериоцима) из других делова земље. Тај преседан би изазвао ланчану реакцију у читавој Европској унији. У другом случају (када би одговор био негативан), остварење многих циљева и правнополитичких опредељења у домену заштите и унапређења животне средине, које је од великог значаја за сам опстанак цивилизације, било би отежано. Лаички речено, Суд је могао да бира између две лоше ствари, које су имале различите временске димензије (одмах / касније).

У околностима у којима се налази Европа, па и већи део човечанства, Суд правде Европске уније је поступио рационално, са довољно осећаја за реалност, баш као и они који су писали Стокхолмску декларацију и најновије Резолуције Уједињених нација о универзалном људском праву на здраву животну средину.

Велико веће Суда правде Европске уније је у случају C-21/61 заузело став да се одредбе директива које се односе на квалитет ваздуха *морају њима* у њом смислу да немају за циљ да се *појединцима да право да од државе чланице траже накнаду за губитак и штету проузроковану тиме што је држава прекршила право ЕУ*. Међутим, констатовано је да *то не искључује могућност да појединац захтева обештећење од државе на основу националне права*.⁵⁴

Као што већ деценијама пише у једном уџбенику, правда уопште, па и она еколошка, већ дуго није примарни чинилац система вредности. Савремена друштва и већи део човечанства одликује *прајмајизам* са којим је неспојива чувена максима *Fiat iustitia, pereat Mundus!* (Нека буде правда, макар свет пропао!).⁵⁵ Логика савременог човека је врло једноставна: шта ће нам правда, ако ћемо због ње пропасти (и свет и ми). То постаје све очигледније и разумљивије у епохи великих, брзих и далекосежних промена и изазова са којима се суочава човечанство. У таквим околностима ни право не може или не би требало да остане исто. Оно мора пратити динамику промена.⁵⁶ Зато је сувишно упозорење изречено у Мишљењу општег правобраниоца да би непризнавање права на накнаду штете у случају C-61/21 представљало одступање од устаљене праксе Суда. Као и у сваком другом систему прецедентног (или мешовитог) права (а овај који обликује Суд правде ЕУ то несумњиво јесте), преседан може изменити онај суд који га је установио, као што и у правним системима европског континенталног типа орган законодавне власти може

⁵⁴ Доступно на: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:62021CJ0061>

⁵⁵ Вид.: Душан Николић, *Увод у систем грађанској права*, XVII измењено и допуњено издање, Правни факултет у Новом Саду – Центар за издавачку делатност, Нови Сад, 2022, 111

⁵⁶ Опширније: Душан Николић, (2022).

да измени закон. Промене и прилагођавања су неопходни и неминовни. Битно је само да при том буде очуван потребан ниво правне сигурности.

Потребе за мењањем права би биле мање и ређе, када би правна регулатива ишла у сусрет променама у друштву или још боље, када би их пројектовала и усмеравала. Стварност је другачија. Право, по правилу, реагује интервентно и *ex post*, када су неки процеси у друштвеној заједници већ узели маха. Тада је могућност избора знатно ужа. О томе сведочи и случај о коме је реч. Међутим, проблем је много већи него што на први поглед изгледа. Он је концепцијске и системске природе и не тиче се само Суда и права по ком он суди, већ пре свега, устројства света у ком живимо и система вредности који у њему влада.

5. ЦИВИЛИЗАЦИЈА НА ПОГРЕШНОМ ПУТУ

Постоји мноштво фактора који су допринели томе да право на здраву животну средину тек после 50 година од усвајања Стокхолмске декларације буде подигнуто на ниво универзалног људског права и да и тада остане аспирационо, недовршено, да (још дуго) буде нешто за шта се тек треба борити и изборити на националном нивоу. Исти ти фактори су ограничили и могућност избора Суда правде Европске уније у анализираном случају. Међу њима пресудну улогу има *ишејња савременој поитрошачкој друштвима ка ситалном ипривредном расију* која за последицу има нерационално и прекомерно коришћење ограничених ресурса, енормно загађење животне средине, смањење биодиверзитета, драстично економско раслојавање између држава и унутар појединих држава, изазивајући несигурност, страх и незнање за милионе људи. На тај проблем је 2022. године указао генерални секретар Уједињених нација у обраћању посвећеном изазовима са којима се суочило човечанство: „Део решења лежи у ослобађању од бруто домаћег производа (БДП) као мерила економске моћи земаља [...] који награђује загађење и отпад“. [...] „Не заборавимо да када уништимо шуму, ми стварамо БДП. Када прекомерно изловљавамо рибу, стварамо БДП. БДП није начин да се измери богатство у садашњој ситуацији у свету.“⁵⁷ На тај проблем је указано и десетак година раније на једном малом скупу у Бону.⁵⁸ Све док актуелни модел потрошачког друштва

⁵⁷ „GDP Alert“, у: Rescue us from our environmental ‘mess’, UN chief urges Stockholm summit, *UN Daily Wrap*, 02.06.2022.

⁵⁸ О тој проблематици сам говорио на једном малом скупу под називом *Environmental Protection as a Task for the International Community* одржаном у Бону 12. и 13. јануара 2012. на ком је учествовало нас дванаест, из готово свих крајева света. Фондација Конрад Аденауер (*Conrad Adenauer Stiftung*) нас је позвала да изнесемо своје виђење улоге Међународне заједнице у заштити животне средине. Том приликом сам, између осталог, рекао: „Стопа економског раста је постала основно мерило друштвеног развоја. [...] Сматра се да је стални

и систем вредности који је из њега проистекао не буду значајније измењени или у потпуности замењени новим обликом друштвеног организовања, право на здраву животну средину ће остати такво какво је данас или ће чак бити захваћено ретроградним процесима.

6. ТЕНДЕНЦИЈЕ: ПРАВО ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ ДА БУДЕ ЗДРАВА

Заокрет од тзв. *антиројоценћричној* приступа заштити животне средине ка *екоценћричном*,⁵⁹ који се одиграо пре више деценија, наговестио је значајне промене у начину размишљања и нови правац у развоју права на здраву животну средину. Наведени *случај века* о ком је расправљано пред Трибуналом у Паризу, показао је да је у неким друштвима сазрела свест о томе да држава мора да предузима одређене мере да би животна средина била здрава, не само због људи, већ и због свих других биолошких врста које у њој живе. Термин средина (окружење) више не означава (или не би требало да означава) средишње место човека у простору као бића ком је све друго подређено, већ указује на то да он није сам и да је одговоран за стање простора који дели са другим бићима. Евидентно је да се у савременом свету постепено бришу границе између субјекта и објекта права.⁶⁰ Животна

економски раст предуслов за стабилност и развој сваког друштва понаособ, и човечанства у целини. Међутим, неке чињенице доводе у питање ту тезу. Познато је, наиме, да у већини земаља већ деценијама расте јаз између сиромашних и богатих, и да истовремено у свету расте јаз између развијених земаља и земаља у развоју. [...] У интересу свих је да се нешто промени. Уколико би расподела ресурса и добити била правичнија, за стабилност друштва би била довољна стопа раста која одговара повећању броја становника и њихових егзистенцијалних потреба. [...] Да би обезбедила стални економски раст, савремена друштва неоправдано подстичу потрошњу. [...] вештачки се стварају потребе које нису од егзистенцијалног значаја. Савремена цивилизација је заборавила исконско правило да од природе треба узимати само оно што је неопходно и онолико колико је заиста неопходно [...] при том, троши ограничене ресурсе и све више загађује животну средину... Потрошачко друштво, очигледно, има много унутрашњих противречности које све више долазе до изражаја. Финансијска, економска и социјална криза у којој се нашло човечанство, показује да је тај модел исцрпен и да је у садашњем облику неодржив. То значи да би требало развијати другачији облик друштвеног организовања...“ Интегрални текст излагања је објављен на српском језику, у домаћем часопису. Вид.: Душан Николић, „Правна заштита животне средине и одрживи развој: цивилизација на погрешном путу?“, *Гласник Адвокајске коморе Војводине* 12/2012, 781.

⁵⁹ Опширније о томе: Душан Николић, *Увод у љраво живојне средине*, у: *Основе љрава живојне средине* (ур. Душан Николић), Правни факултет у Новом Саду – Центар за издавачку делатност, Нови Сад, 2009, стр 47 и др.

⁶⁰ Вид. Раденка Цветић, „Заштита животне средине – померање тежишта ка заштитном објекту“, *Зборник радова Правној факултету у Новом Саду*, 4/2013, 117 и др; Душан Николић, (2022), 697 и др.

средина ће временом стећи правни субјективитет, који се, за сада, у пуној мери признаје само људским бићима и њиховим колективитетима (правним лицима). Као што се у интегративним научним дисциплинама нове генерације планета Земља посматра као целина (*Earth system science*), као сложени ентитет, тако ће и животна средина временом бити схваћена као заједница (јединство) свих живих бића, која има право да буде здрава. Људи ће морати да прихвате ту чињеницу и да изграде одговарајућу правну регулативу. У противном, све проблеме ће решити природа, у складу са законима који у њој владају.

ЛИСТА РЕФЕРЕНЦИ

- David Boyd, *UN recognition of human right to healthy environment gives hope for planet's future – human rights expert*. <http://www.standup4humanrights.org>;
- Huge Collins, "On the (In)compatibility of Human Rights Discourse and Private Law," *LSE Law, Society and Economy Working Papers*, 7/2012, London School of Economics and Political Science, Law Department;
- Раденка Цветић, „Заштита животне средине – померање тежишта ка заштитном објекту”, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 4/2013;
- Philip Harvey, „Aspirational Law,” *Buffalo Law Review*, 3/2004;
- John Knox, *Greening Human Rights*, <https://www.opendemocracy.net/en/openglobalrights-openpage/greening-human-rights/>;
- John H. Knox, "Constructing the Human Right to a Healthy Environment," *Annual Review of Law and Social Science*, 1/2020, 79-95
- Боса Ненадић, *Уставна жалба као правно средство за заштити људских права и основних слобода у Републици Србији* <http://mojustav.rs/wp-content/uploads/2013/03/Bosa-Nenadicpredsednica-ustavnog-suda-RS-Ustavna-zalba.pdf>
- Dušan Nikolić, "From Liability for Immissio to Liability for Emission," *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 1/2006;
- Душан Николић, *Увод у право животне средине*, у: *Основе права животне средине* (ур. Душан Николић), Правни факултет у Новом Саду – Центар за издавачку делатност, Нови Сад, 2009;
- Душан Николић, „Правна заштита животне средине и одрживи развој: цивилизација на погрешном путу?”, *Гласник Адвокатске коморе Војводине*, 12/2012;
- Душан Николић, „Климатске промене и грађанско право – елементи за стратегију прилагођавања,” *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 4/2013;
- Душан Николић, „Апсолутност својине у француском праву,” *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 4/2014;
- Душан Николић, Слобода Мидоровић, „Својински односи и право на воду у епохи великих миграција,” *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 4/2016;

- Душан Николић, „Однос људских права и грађанских приватних права у Европи,“ *Хармонизација српској и мађарској љрава са љравом Европске уније*, Тематски зборник Правног факултета у Новом Саду, IV/2016;
- Dušan Nikolić, „Climate Change and Property Rights Changes,“ у: *Property Rights and Climate Change*, (eds. Fennie van Straalen, Thomas Hartmann, John Sheehan), Routledge, London, 2017;
- Dušan Nikolić, „Challenges of Mass Migration: Conflict of Universal Human Rights and Property Rights,“ у: *Migrations – Impacts, Law, and Spatial Planning*, Annual PLPR Conference – Book of Abstracts, (ed. Dušan Nikolić, Jelena Cvejin Poznić, Dunja Malbaša), University of Novi Sad – Centre for Strategic and Advanced Studies, Global Issues, Novi Sad, 2018;
- Dušan Nikolić, „Right to a Healthy Environment and Legal Regulation of Viticulture,“ *Journal of Agricultural and Environmental Law*, 21/2021;
- Душан Николић, „Преиспитивање појма ствари у приватном праву,“ *Зборник радова Правној факултету у Новом Саду*, 3/2022;
- Душан Николић, *Увод у сисџем љрађанској љрава*, XVII измењено и допуњено издање, Правни факултет у Новом Саду – Центар за издавачку делатност, Нови Сад, 2022, 111
- Sofija Nikolić, *Opšti pravobranilac Suda pravde Evropske unije*, Glasnik Advokatske komore Vojvodine, 11/2014, 682-696.
- Fernanda Pirie, „Law before Government: Ideology and Aspiration,“ *Oxford Journal of Legal Studies*, 2/2010;
- Louis B. Sohn, „The Stocholm Declaration on the Human Environment,“ reprinted from the *Harward International Law Journal*, 3/1973, 423-515.
https://stgwedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/28247/Stkhm_DcltnHE.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Sáry Pál, „The legal protection of environment in ancient Rome,“ *Journal of Agricultural and Environmental Law*, 29/2020, pp. 199-216
- UN Geneva, *Human Rights Council Adopts Four Resolutions on the Right to Development, Human Rights and Indigenous Peoples, the Human Rights Implications of the COVID-19 Pandemic on Young People, and the Human Right to a Safe, Clean, Healthy and Sustainable Environment*
<https://www.ungeneva.org/en/news-media/meeting-summary/2021/10/midday-human-rights-council-adopts-four-resolutions-right>
- UN Resolution adopted by the General Assembly on 28 July 2022 in New York. A/RES/76/300. *The human right to a clean, healthy and sustainable environment*
file:///C:/Users/dusan.nikolic/Downloads/A_RES_76_300-EN.pdf
- UN General Assembly declares access to a clean, healthy and sustainable environment, a universal human right. News: 28.07.2022. <https://news.un.org/en/story/2022/07/1123482>
- Stockholm Declaration on the Human Environment, у: *Report of the United Nations Conference on the Human Environment*, UN Doc.A/CONF.48/14, at 2 and Corr.1 (1972);
- Report of the United Nations Conference on the Human Environment, Stocholm 15-16 June 1972, <https://digitallibrary.un.org/record/523249?ln=en>

UN Environment Programme, *In historic move, UN declares healthy environment a human right*, Environmental rights and governance, News: 28.07.2022. <https://www.unep.org/news-and-stories/story/historic-move-un-declares-healthy-environment-human-right>

The right to a healthy environment. First Global Environmental Rule of Law Report, Chapter 4, 154-159.

<https://www.unep.org/explore-topics/environmental-rights-and-governance/what-we-do/advancing-environmental-rights/what-0>

History of the rights to water and sanitation at the United Nations.

<https://www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-water-and-sanitation/about-mandate>

Tribunal administratif de Paris, 14 octobre 2021: *L’Affaire du Siècle: l’Etat devra réparer le préjudice écologique dont il est responsable*.

<http://paris.tribunal-administratif.fr/Actualites-du-Tribunal/Espace-presse/L-Affaire-du-Siecle-l-Etat-devra-reparer-le-prejudice-ecologique-dont-il-est-responsable>

The Right to Breathe Clean Air: The European Judge Is Called Upon to Give a Decisive Ruling, <https://www.gibsondunn.com/the-right-to-breathe-clean-air-the-european-judge-is-called-upon-to-give-a-decisive-ruling/>

Directive 2008/50/EC of the European Parliament and of the Council of 21 May 2008 on ambient air quality and cleaner air for Europe, Official Journal of the European Union 152/1

Opinion of Advocate General Kokott delivered on 5 May 2022, Case C-61/21, *JP v Ministre de la Transition écologique, Premier ministre*

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=258884&page-Index=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=36713>

„GDP Alert”, y: Rescue us from our environmental ‘mess’, UN chief urges Stockholm summit, *UN Daily Wrap*, 02.06.2022.

Dušan Ž. Nikolić
University of Novi Sad
Faculty of Law Novi Sad
d.nikolic@pf.uns.ac.rs
ORCID ID: 0000-0003-1850-9684

Directions of Development of Universal Human Right to a Healthy Environment

Abstract: *The process of political shaping of the right to a healthy environment, started with the adoption of the Stockholm Declaration in 1972, basically ended only fifty years later, when the United Nations Assembly adopted the Resolution declaring access to a clean, healthy and sustainable environment as a universal human right. At the beginning of the long journey, the responsibilities for implementing the decisions expressed in the Stockholm Declaration were divided between the member states, on the one hand, and the international community, on the other. The dominant position was given to state authorities. It was agreed that they must be entrusted with the task of planning, managing and controlling ecological resources, in order to improve the quality of the environment, and that states have the right to sovereignly exploit their own resources in accordance with their environmental protection policy. On the other hand, the belief was expressed that the international community will find a source of strength for later concrete action in the Stockholm Declaration. Since then, very modest progress has been made at international level.*

Official UN statements noted that the 2022 Resolution is not legally binding for 193 member states, but that its proponents hope it will encourage countries to enshrine the right to a healthy environment in national constitutions and regional treaties and encourage them to implement laws that relate to that right, and that it will help people fight for their right to a safe climate, their right to breathe clean air and their rights to access clean and safe water, adequate food, healthy ecosystems and a non-toxic environment. In the global context, the right to a healthy environment is still aspirational (imperfect, unfinished), something that still needs to be fought for at the national level. It will remain so until the consumer society model is replaced by a new form of social organization, which will be based on a different value system. Such a conclusion is also indicated by the reasonable, well-balanced judgement of the Court of Justice of the European Union at the end of 2022, in the case of JP v. Ministre de la Transition écologique (C-61/21). It stated that the provisions of the directives related to air quality must be interpreted in the sense that they do not aim to give individuals the right to seek compensation from the

member state for loss and damage caused by the state's violation of EU law, but that it does not excludes the possibility of an individual claiming compensation from the state on the basis of national law.

During the past half century, about 150 countries around the world have constitutionalized the right to a healthy environment. It thus, at the national level, gained a significantly different physiognomy and more effective protection not only before the courts of general jurisdiction, but also before the constitutional courts, in proceedings regarding constitutional appeals. However, some new problems arise here. Among them, the competition (conflict) of property rights and certain sectoral rights included (integrated) within universal human right to a healthy environment, such as the right to water, which is discussed in this paper, is particularly significant. In conditions where it is not possible to satisfy the interests of everyone, states will be forced to prioritize their own citizens, and that means civil (private) rights, over universal human rights for the sake of social stability and the preservation of internal order. The process of constitutionalization will be slowed down, and it is possible that in some countries a kind of deconstitutionalization will be carried out, by amending the constitution or informally, through a more restrictive application of universal human rights and more restrictive decision-making regarding constitutional appeals.

In the final part of the paper, it was stated that the boundaries between traditional subjects and objects of law are gradually being erased and that the environment must eventually be understood as a community of all living beings, which has a specific legal subjectivity and the right to be healthy.

Keywords: *human rights; the right to a healthy environment; right to water; the right to breathe clean air; Court of Justice of the EU.*

Датум пријема рада: 09.03.2023.

Датум прихватања рада: 10.04.2023.