

PERSPEKTIVE
IMPLEMENTACIJE
EVROPSKIH
STANDARDA U PRAVNI
SISTEM SRBIJE

KNJIGA 7

ZBORNİK RADOVA

Priredio
Prof. dr Stevan Lilić

BEOGRAD, 2017

Lektor i korektor

Irena Popović

Tehnički urednik

Zoran Grac

Priprema

Dosije studio, Beograd

Štampa

JP Službeni glasnik

ISBN 978-86-7630-689-3

Tiraž

100

Adresa redakcije

Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu
Centar za izdavaštvo i informisanje
Bulevar kralja Aleksandra 67
Tel./faks: 30-27-725, 30-27-776
e-mail: centar@ius.bg.ac.rs
web: www.ius.bg.ac.rs

CIP – Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд
340.137(4-672EU:497.11)(082)

PERSPEKTIVE implementacije evropskih standarda u pravni sistem Srbije : zbornik radova. Knj. 7 / priredio Stevan Lilić. – Beograd : Pravni fakultet Univerziteta, Centar za izdavaštvo i informisanje, 2017 (Beograd : Glasnik). – 775 str. ; 24 cm. – (Biblioteka Zbornici)

Na spor. nasl. str.: Perspectives of Implementation of European Standards in the Serbian Legal System. – Tekst lat. i ćir. – Tiraž 100. – Napomene i bibliografske reference uz tekst. – Summaries.

ISBN 978-86-7630-689-3

1. Лилић, Стеван [уредник], 1948–

а) Право – Хармонизација – Европска унија – Србија – Зборници

COBISS.SR-ID 254213388

ZAŠTITA ŽIVOTNE SREDINE KROZ LJUDSKA PRAVA U PRAVNOM SISTEMU EVROPSKE UNIJE

Apstrakt

Rad analizira nekoliko značajnih pitanja u vezi sa zaštitom životne sredine u evropskom pravu ljudskih prava. Analiza polazi od odnosa između ekološkog prava Evropske unije i zaštite ljudskih prava na nivou same organizacije. U tom smislu, analizira se ne samo priroda i domašaj odredbe člana 37 Povelje o osnovnim pravima EU već i relevantni izvori ekološkog prava EU koji poseduju implikacije za zaštitu ljudskih prava, na prvom mestu uredbe i direktive kojima je Unija uskladila svoje pravo sa standardima Arhuske konvencije. Za vezu između zaštite okoline i ljudskih prava najznačajnijim se čini pitanje da li je moguće da neizvršenje obaveza iz ekoloških direktiva od strane države članice stvori odgovarajuća prava za pojedince?. Do mogućih odgovora na ovo pitanje dolazi se istraživanjem prakse Suda pravde EU, kako u slučajevima sa ekološkom dimenzijom tako i u neekološkim sporovima. S druge strane, predmet analize je i uticaj Evropske konvencije za ljudska prava i sada već bogate prakse Evropskog suda za ljudska prava u slučajevima sa elementima zaštite okoline. Rad istražuje koji su razlozi za nepostojanje intenzivnije interakcije između dva evropska suda u ovoj oblasti, razmatra do kojih promena bi došlo ukoliko bi Evropska unija pristupila Evropskoj konvenciji, ali i koje su mogućnosti za veći uticaj jurisprudencije Evropskog suda za ljudska prava na praksu Suda pravde EU u slučaju da do pristupanja Konvenciji ne dođe. Konačno, autor ispituje da li EKLJP i standardi ESLJP mogu naći primenu i kod obaveza institucija EU da se zaštite prava pojedinaca u ekološkom kontekstu u državama izvan Unije, odnosno da li bi ekološke obaveze Unije koje proizilaze iz prakse ESLJP mogle da se prošire i na spoljnu politiku i međunarodne odnose Unije.

Ključne reči: Zaštita životne okoline. Ljudska prava. Povelja o osnovnim pravima EU. Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. Sud pravde EU. Evropski sud za ljudska prava.

1. UVOD

Zaštita životne okoline i zaštita ljudskih prava u pravnom poretku Evropske unije (EU) razvijali su se na dva odvojena koloseka. Ekološko pravo

* Dr Bojana Čučković, docent Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu. Rad je rezultat istraživanja u okviru projekta *Perspektive implementacije evropskih standarda u pravni sistem Srbije* (179059), koji podržava Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije.

Evropske unije obiluje normama koje pripadaju kako primarnim tako i sekundarnim izvorima prava EU.¹ Za razliku od pravne zaštite životne okoline, zaštita ljudskih prava je postepeno i sporo prodirala u pravo EU i svoje mesto u ovom pravnom sistemu našla najviše zahvaljujući praksi Evropskog suda pravde, odnosno Suda pravde EU.²

Presek dva odvojena sistema pravne zaštite desio se dosta kasno i to na dva načina. Prvi je očigledniji, mada nije potpun, i bazira se na članu 37 Povelje o osnovnim pravima Evropske unije.³ Drugi je manje vidljiv, ali možda ipak efikasniji, i ogleda se u praksi Suda u vezi sa pitanjem da li neprimenjivanje ekološkog prava EU od strane država članica stvara ujedno i relevantna prava za pojedince. Postavlja se pitanje da li pravo EU sadrži posebna ekološka prava s obzirom na okolnost da „odredbama osnivačkih ugovora koje se tiču zaštite okoline, ma koliko značajne bile, ipak nedostaje očekivano materijalno ekološko pravo sa ustavnom snagom“.⁴ Isto pitanje se može postaviti i u kontekstu ljudskih prava jer pojedina prava koja nisu ekološka mogu biti upotrebljena u cilju zaštite okoline, uz izdvajanje posebne kategorije proceduralnih ekoloških prava čije postojanje i prihvatanje, međutim, ne podrazumevaju da je priznato i materijalno ekološko pravo. Uprkos nepostojanju eksplicitno priznatih ekoloških prava, kako u sistemu ekološkog prava Unije, tako i u njenom sistemu zaštite ljudskih prava, ekološki principi i direktive na jednoj strani, ali i uticaj prakse Evropskog suda za ljudska prava (ESLJP) na drugoj strani, podstakli su razvoj koji „sugeriše da degradacija okoline može dovesti do povrede ljudskih prava“ i u pravnom sistemu Evropske unije.⁵

Dok je praksa Suda pravde EU bogata slučajevima koji se tiču zaštite okoline, oni se ne tiču ujedno i zaštite ljudskih prava, izuzev u kontekstu prava EU zasnovanog na odredbama Arhuske konvencije.⁶ Rad će se stoga baviti

- 1 O razvoju pravila o zaštiti okoline u pravu EU v. više: Cichowski, R., „Integrating the Environment: the European Court and the Construction of Supranational Policy“, *Journal of European Public Policy*, Vol. 5, No. 3, 1998, 389–390. Za detaljan pregled ovih izvora i relevantne sudske prakse videti: Jacobs, F., „The Role of the European Court of Justice in the Protection of the Environment“, *Journal of Environmental Law*, Vol. 18, No. 2, 2006, 185–187. Dejeant-Pons, M., Pallemaerts, M., *Human Rights and the Environment*, Council of Europe Publishing, 2002, 167–208.
- 2 Interesantno je uporediti načine na koje su se dve oblasti prava razvijale kroz praksu Suda. Za razliku od ljudskih prava koje je Sud prihvatio kao opšte principe prava Zajednice i taj stav objasnio upućivanjem na ustavne tradicije država članica i međunarodne ugovore za zaštitu ljudskih prava, kada je u pitanju zaštita okoline Sud nije smatrao da je neophodno da kvalifikaciju ekološke zaštite kao jednog od osnovnih ciljeva Zajednice obrazloži upućivanjem i oslanjanjem na eksterni izvor poput ustavnih tradicija država članica ili međunarodnog prava. Uporediti: Case 240/83, *Procureur de la République v. Association de défense des brûleurs d'huiles usagées (ADBHU)*, Judgment of the Court of 7 February 1985 i Case 11–70, *Internationale Handelsgesellschaft mbH v. Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, Judgment of the Court of 17 December 1970.
- 3 Charter of Fundamental Rights of the European Union, 18 December 2000, *Official Journal of the European Union C/364*.
- 4 Hayword, T., *Constitutional Environmental Rights*, Oxford University Press, Oxford, 2004, 165.
- 5 *Ibid.*, 166.
- 6 Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters, Aarhus, 25. June 1998, 2161 *U.N.T.S.* 447; 38 *I.L.M.* 517 (1999).

najpre relevantnom odredbom Povelje o osnovnim pravima Evropske unije koja se tiče zaštite okoline, a zatim i uticajem Arhuske konvencije na razvoj ideje o zaštiti okoline kroz zaštitu ljudskih prava na nivou prava Unije. Konkretno, treći deo rada biće posvećen uticaju sistema Saveta Evrope i konkretno prakse Evropskog suda za ljudska prava koji bi svakako u ovu oblast uneo najveće promene ukoliko bi Evropska unija pristupila Evropskoj konvenciji za ljudska prava (EKLJP),⁷ mada je uticaj sada već bogate ekološke prakse Evropskog suda za ljudska prava moguć i bez formalnog pristupanja.⁸

2. ZAŠTITA ŽIVOTNE OKOLINE U POVELJI O OSNOVNIM PRAVIMA EVROPSKE UNIJE

Povelja o osnovnim pravima Evropske unije prvi je instrument prava EU koji sadrži katalog ljudskih prava. Povelja je inspiraciju našla u Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda,⁹ mada razlike između njih svakako postoje.¹⁰ Jedna od razlika, najznačajnija sa stanovišta teme ovog rada, ogleda se u postojanju posebnog člana 37 Povelje koji je posvećen zaštiti okoline. Članom 37 je predviđeno da „visok nivo ekološke zaštite i unapređenje kvaliteta okoline moraju biti integrisani u politike Unije i obezbeđeni u skladu sa načelom održivog razvoja“.

Na prvi pogled postaje jasno da Povelja ne štiti životnu okolinu u formi posebnog prava, iako suštinski predstavlja dokument koji sadrži katalog ljudskih prava, što, smatra Kis (*Kiss*), ukazuje na „jedno mesto rezervisano za ekološku zaštitu, posebno u svetlosti predmeta i cilja Povelje“.¹¹ Šta je razlog za ovakav pristup zaštiti okoline kroz norme za zaštitu ljudskih prava?

Ako pođemo od toga da su ljudska prava ušla u pravni sistem Unije zahvaljujući ustavnim tradicijama država članica, čini se da nema opravdanja za izostavljanje posebnog prava na okolinu iz kataloga Povelje jer nacionalna prava država članica Evropske unije poznaju posebno pravo na životnu

7 Hey, E., „The Interaction between Human Rights and the Environment in the European ‘Aarhus Space’“, in Grear, A., Kotzé, L., (eds), *Research Handbook on Human Rights and the Environment*, Edward Elgar Publishing, 2015, 367.

8 Marran, D., „Human Rights and Environmental Protection: The Pressure of the Charter for the Environment on the French Administrative Courts“, *Sustainable Development Law and Policy*, Vol. 10, 2009–2010, 53.

9 European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, as amended by Protocols Nos. 11 and 14, 4 November 1950, *ETS* 5.

10 Povelja se može smatrati „modernijim“ dokumentom koji sadrži niz odredaba kojih nema u drugim ugovorima o ljudskim pravima a koje predstavljaju odgovor na pojedine izazove savremenog života. V. više: Toggenburg, G., „The EU Charter: Moving from a European Fundamental Rights Ornament to a European Fundamental Rights Order“, in Palmisano, G., *Making the Charter of Fundamental Rights a Living Instrument*, Brill, Nijhoff, 2014, 15.

11 Kiss, A., „Does the European Charter of Fundamental Rights and Freedoms Guarantee a Right to Environment“, in Postiglione, A., (ed.), *The Role of the Judiciary in the Implementation and Enforcement of Environmental Law*, Bruylant, Bruxelles, 2008, 161.

okolinu.¹² Razlog verovatno leži u drugom izvoru inspiracije za Sud Unije – u međunarodnom pravu, tačnije međunarodnim ugovorima o ljudskim pravima koji u malom broju sadrže posebno pravo na zdravu okolinu a i kada ga sadrže, u pitanju su međunarodni ugovori koji važe izvan evropskog područja. Proizlazi da je glavni „krivac“ za neunošenje posebne odredbe o pravu na zaštitu okoline zapravo Evropska konvencija o ljudskim pravima iz koje Sud Unije najpre izvlači inspiraciju kada su u pitanju ljudska prava, a ovaj ugovor ne predviđa posebno pravo na zdravu i čistu okolinu.

Drugo pitanje koje se postavlja u vezi sa članom 37 Povelje tiče se načina na koji je on formulisan. Potpuno je jasno da se njime samo ponavljaju odredbe drugih instrumenata prava Unije kao i da se isključivo tiče ekoloških politika Unije. To opravdanim čini pitanje zbog čega je odredba člana 37 uopšte uneta u instrument kakav je Povelja čija je osnovna svrha da štiti individualna prava i slobode. Objašnjenje, mada ne nužno i ispravno, može biti to da član 37 Povelje čini korak ka priznanju posebnog prava na životnu okolinu čime je pomirena očigledna potreba za ovakvim pravom sa trenutnom nemogućnošću da se ono uvede u katalog ljudskih prava. S druge strane, time je određena i aktuelna granica koju je uspostavio i sam Sud Unije, koji u zaštiti okoline vidi jedan od osnovnih ciljeva zajednice ali ne opšti princip prava Unije, što je pak kvalifikacija još uvek rezervisana za ljudska prava izvan ekološkog konteksta.

Treće, prethodna razmatranja nameću i sasvim logično pitanje u čemu je praktični značaj odredbe člana 37 Povelje i kome je ona upućena? Član 51 Povelje predviđa da su odredbe Povelje upućene institucijama i telima Unije, u skladu sa principom supsidijarnosti, kao i državama članicama kada one primenjuju pravo Unije. Član 51 dalje navodi da svi pomenuti subjekti moraju poštovati prava, voditi računa o principima i podsticati primenu Povelje u skladu sa njihovim ovlašćenjima. Ovde postoji očigledna inkompatibilnost između člana 37 i člana 51 Povelje. Iako član 51 Povelje nameće, kako telima Unije tako i državama članicama, obavezu da poštuju prava iz Povelje, ova odredba ostaje bez primene u kontekstu člana 37 koji ne predviđa posebno pravo. S druge strane, član 37 govori isključivo o integrisanju zaštite okoline u politike Unije što spada u ovlašćenja institucija i tela same organizacije, ali ne i država članica.

12 Za rešenja usvojena u ustavima država članica Unije videti: Douglas-Scott, S., „Environmental Rights In The European Union – Participatory Democracy Or Democratic Deficit?“, in Boyle, A., Anderson, M., (eds), *Human Rights Approaches to Environmental Protection*, Clarendon Press, Oxford, 1996, 110 *et seq.*

3. DA LI NEIZVRŠENJE OBAVEZA IZ EKOLOŠKIH DIREKTIVA OD STRANE DRŽAVE ČLANICE MOŽE DA STVORI ODGOVARAJUĆA PRAVA ZA POJEDINCE?

Najznačajniji međunarodni ugovor koji se tiče ekoloških ljudskih prava, a čija je ugovornica i Evropska unija, svakako je Arhuska konvencija.¹³ Unija je postala ugovornica Arhuske konvencije maja meseca 2005. godine,¹⁴ svega četiri godine nakon njenog stupanja na snagu. Kao ugovornica, Unija i njene institucije i tela imaju obavezu da primenjuju odredbe Konvencije, na prvom mestu da pružaju pristup ekološkim informacijama, da omoguće učešće javnosti u donošenju ekoloških odluka, kao i da omoguće pristup pravosuđu u ekološkim sporovima. Kako je u pitanju jasna i konkretna pravna obaveza, pristupanje organizacije Arhuskoj konvenciji ima daleko konkretnije i praktičnije značenje od neodređenog izraza upotrebljenog u članu 37 Povelje o osnovnim pravima Evropske unije.

Implementacija odredaba Arhuske konvencije postignuta je kroz nekoliko instrumenata Unije među kojima su najznačajniji Arhuska uredba¹⁵ i dve direktive – Direktiva 2003/4/EZ o javnom pristupu ekološkoj informaciji¹⁶ i Direktiva 2003/35/EZ o učešću javnosti.¹⁷ Obe direktive sadrže i pravila o pristupu pravosuđu kao trećem ekološkom pravu proceduralnog karaktera.

- 13 Izvan sfere ljudskih prava, ali unutar polja zaštite okoline, od značaja su i drugi međunarodni ekološki ugovori koji obavezuju Uniju i njene ugovornice, a na koje redovno upućuje i Sud pravde EU i u skladu sa njima tumači relevantne norme prava EU. Više o tome videti: Zengerling, C., *Greening International Jurisprudence – Environmental NGOs before International Courts, Tribunals, and Compliance Committees*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden-Boston, 2013, 63–69.
- 14 Council Decision of 17 February 2005 on the conclusion, on behalf of the European Community, of the Convention on access to information, public participation in decision-making and access to justice in environmental matters, 2005/370/EC, *Official Journal of the European Union L 124*, 17.5.2005, 1–3.
- 15 Regulation (EC) No. 1367/2006 of the European Parliament and of the Council of 6 September 2006 on the application of the provisions of the Aarhus Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters to Community institutions and bodies, *Official Journal of the European Union L 264*, 25.9.2006, 13–19. Za detaljan pregled i analizu relevantnih odredaba Arhuske uredbe videti: Crossen, T., Niessen, V., „NGO Standing in the European Court of Justice – Does the Aarhus Regulation Open the Door?“, *Review of European, Comparative and International Environmental Law*, Vol. 16/3, 2007, 334–339.
- 16 Directive 2003/4/EC of the European Parliament and of the Council of 28 January 2003 on public access to environmental information and repealing Council Directive 90/313/EEC, *Official Journal of the European Union L 41*, 14.2.2003, 26–32.
- 17 Directive 2003/35/EC of the European Parliament and of the Council of 26 May 2003 providing for public participation in respect of the drawing up of certain plans and programmes relating to the environment and amending with regard to public participation and access to justice Council Directives 85/337/EEC and 96/61/EC – Statement by the Commission, *Official Journal of the European Union L 156*, 25.6.2003, 17–25.

Pored značaja koji Arhuska konvencija ima za pravo EU sa stanovišta pristupa ekoloških nevladinih organizacija Sudu pravde EU i razvoja materijalnog i proceduralnih ekoloških prava, ovaj međunarodni ugovor je važan i sa stanovišta mehanizma nadzora koji je njime uspostavljen a koji daje „dodatni sloj primene onima koje pružaju procedure i mehanizmi Unije“.¹⁸

Za vezu između zaštite okoline i ljudskih prava najznačajnijim se, međutim, čini pitanje koje se postavlja u vezi sa direktivama kojima je Arhuska konvencija implementirana u pravni poredak Unije, tačnije mogućnosti da neizvršenje obaveza iz direktiva od strane države članice stvori odgovarajuća prava za pojedince. Na ovo pitanje je Sud dao odgovor, doduše u kontekstu direktiva izvan ekološke sfere: „Proizlazi iz dobro ustanovljene prakse Suda (...) da gde god se odredbe Direktive, kada je u pitanju njihov predmet, čine безусловnim i dovoljno preciznim, te odredbe mogu, u odsustvu mera za implementaciju koje bi bile usvojene u propisanom roku, biti primenjene (...) pod uslovom da njihove odredbe definišu prava koja pojedinci mogu isticati protiv države“.¹⁹ Problem sa direktivama u ekološkoj sferi time nije rešen jer, kako zapaža Daglas-Skot (*Douglas-Scott*), ma koliko da je princip neposrednog efekta direktiva vredan u drugim oblastima prava Unije, on je od neuporedivo manje koristi u oblasti ekološkog prava u kojoj propisi često imaju formu instrukcija vlastima da preduzmu izvesne korake, čime pak nije zadovoljen zahtev bezuslovnosti.²⁰ Isti problem postoji i u pogledu direktiva kojima se ustanovljavaju obaveze opšteg karaktera ili se postavljaju ekološki standardi, za koje je takođe diskutabilno da li se mogu protumačiti na način da stvaraju odgovarajuća prava za pojedince.²¹ S druge strane, postoje i primeri ekoloških direktiva čije su pojedine odredbe dovoljno jasne, precizne i безусловne, te stoga podobne za neposrednu primenu i povratna individualna prava. Kao primer isti autor navodi član 5 Direktive 78/319 o toksičnom i opasnom otpadu kojim se zahteva od država članica da obezbede odlaganje opasnog otpada bez ugrožavanja zdravlja ljudi ili nanošenja štete okolini.²²

Alternativu bi predstavljao stav Suda iz slučaja *Frankovič* u kojem je Sud smatrao opštim principom da država ima obavezu da nadoknadi pojedincima štetu koju su pretrpeli kao posledicu povrede prava Unije od strane drža-

18 Ali, A., „The EU and the Compliance Mechanisms of Multilateral Environmental Agreements: The Case of the Aarhus Convention“, in Morgera, E., (ed.), *The External Environmental Policy of the European Union*, Cambridge University Press, Cambridge, 2012, 290–291. Pred Komitetom za nadzor nad primenom Arhuske konvencije, Evropska unija se nalazila kako u ulozi tužene strane uz državu članicu koja je i sama ugovornica Konvencije, tako i u ulozi tužene strane uz državu članicu koja nije istovremeno i ugovornica Konvencije. Za praksu Komiteta s tim u vezi videti: *Ibid.*, 291–302.

19 Case 8/81, *Ursula Becker v Finanzamt Münster-Innenstadt*, Judgment of the Court of 19 January 1982, para. 25. Case 152/84, *M. H. Marshall v Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority (Teaching)*, Judgment of the Court of 26 February 1986, para. 46.

20 Douglas-Scott, S., 122.

21 Na ruku im ne ide ni okolnost da je sudska praksa s tim u vezi oskudna. *Ibid.*

22 *Ibid.*, 123.

ve.²³ Sud je postavio tri uslova za primenu ovog principa. Prvo, direktiva treba za rezultat da ima poveravanje prava pojedincima. Drugo, sadržinu tih prava treba da je moguće utvrditi na osnovu odredaba direktive. Treće, mora postojati uzročna veza između povrede prava Unije od strane države članice i štete koju je pretrpeo pojedinac.²⁴ Iako Sud ističe da su „ti uslovi dovoljni da stvore pravo za pojedinca da dobije naknadu“ i da bi to pravo bilo „neposredno zasnovano na pravu Zajednice“, i dalje ostaje problem specifičnog karaktera normi ekološkog prava iz kojih nije uvek moguće utvrditi jasnu i preciznu sadržinu prava koje iz date direktive proizlazi za pojedinca. S druge strane, kada je u pitanju ekološko pravo Unije, aspekt koji zaslužuje posebnu pažnju tiče se pristupa sudskoj zaštiti u slučaju da pojedinci smatraju da su im povređena ekološka prava.²⁵ Ipak, primena kako doktrine neposrednog efekta tako i principa iz slučaja *Frankovič* na ekološka prava predmet je ozbiljne kritike i debate, posebno u pogledu pitanja da li ekološke direktive mogu stvarati prava za pojedince. Miler (*Miller*) tako smatra da, zbog programskog karaktera njihovih odredbi, ekološke direktive mogu samo stvarati „legitimna očekivanja da će obaveze države biti ispunjene, ali legitimno očekivanje ne predstavlja pravo“.²⁶ Isti autor kao odlučujuću karakteristiku ekoloških direktiva ističe polje slobodne procene koje one ostavljaju državama članicama, zbog čega se na njih ne mogu primeniti uslovi iz presude *Frankovič*, već uslov istaknut od strane Suda u drugim slučajevima a koji se tiče dokazivanja „dovoljno značajnog, očiglednog i ozbiljnog zanemarivanja ograničenja vršenja ovlašćenja“.²⁷ Više je nego jasno koliko je teško dokazati takav standard, naročito kada su u pitanju obaveze država članica u vezi sa zaštitom okoline.

Sa pristupanjem Zajednice Arhuskoj konvenciji i sa usvajanjem Arhuske uredbe, počela su da se javljaju mišljenja da je Zajednica time dobila obavezu da omogući pristup Sudu i za ekološke nevladine organizacije.²⁸ Koliko je pristup Sudu osetljivo pitanje za organizaciju pokazuje činjenica da na nivou

23 Joined cases C-6/90 and C-9/90, *Andrea Francovich and Danila Bonifaci and others v Italian Republic*, Judgment of the Court of 19 November 1991, paras. 31–37. Case C-479/93, *Andrea Francovich v Italian Republic*, Judgment of the Court of 9 November 1995, para. 7.

24 Joined cases C-6/90 and C-9/90, para. 40.

25 Više o vezi između doktrine neposrednog efekta i ekoloških prava u sledećim slučajevima: u kontekstu procene uticaja projekta na životnu okolinu – Case C-72/95, *Aannemersbedrijf P.K. Kraaijeveld BV e.a. v Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland*, Judgment of the Court of 24 October 1996, Case C-287/98, *Grand Duchy of Luxemburg v Berthe Linster, Aloyse Linster and Yvonne Linster*, Judgment of the Court of 19 September 2000, u kontekstu očuvanja prirodnih staništa i divlje flore i faune – Case C-127/02, *Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee and Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Vogels v Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij*, Judgment of the Court (Grand Chamber) of 7 September 2004.

26 Navedeno prema: Hayword, T., 172–173.

27 *Ibid.*

28 Crossen, T., Niessen, V., „NGO Standing in the European Court of Justice – Does the Aarhus Regulation Open the Door?“, *Review of European, Comparative and International Environmental Law*, Vol. 16/3, 2007, 332.

Unije još uvek nije usvojena posebna direktiva samo za taj treći arhuski stub, dok su pravo na ekološku informaciju i pravo na učešće u donošenju ekoloških odluka razrađeni u pravu EU kroz posebne direktive.

U ovom kontekstu od značaja je član 9(3) Arhuske konvencije koji predviđa da će „svaka Strana obezbediti da pripadnici javnosti, kada ispunjavaju eventualne uslove koje postavlja nacionalno zakonodavstvo, imaju dostupnost upravnim i sudskim postupcima kojima se osporavaju činjenje ili propusti koje su učinila fizička lica ili organ javne vlasti, a koji su u suprotnosti sa odredbama njihovog nacionalnog zakonodavstva koje se odnosi na životnu sredinu“. Ova odredba je implementirana u pravni sistem Unije kroz članove 10, 11 i 12 Arhuske uredbe. Odredba člana 10 Uredbe predviđa da nevladine organizacije koje ispunjavaju uslove iz člana 11,²⁹ mogu podneti zahtev za internu kontrolu upravnih akata instituciji ili telu Zajednice koje je usvojilo taj akt, odnosno u slučaju da je učinjen propust – instituciji ili telu koje je propustilo da usvoji akt.³⁰ Odredba člana 12 eksplicitno predviđa da će „nevladina organizacija koja je podnela zahtev za internu kontrolu u skladu sa članom 10 moći da pokrene postupak pred Sudom pravde u skladu sa relevantnim odredbama Ugovora“.

Odgovor na pitanje da li ekološke NVO imaju pristup Sudu pravde EU čini se da vrlo jasno pruža član 12 Arhuske uredbe. Ipak, da li je sve tako jednostavno?

U slučaju *Grinpis protiv Komisije*, nevladina organizacija Grinpis je pokušala da pokrene postupak pred Sudom pravde zahtevajući poništenje odluke da se finansijski podrži izgradnja dve elektrane na Kanarskim ostrvima. Sud prve instance je smatrao da organizacija nema pristup Sudu zato što ne ispunjava uslove iz člana 230 Ugovora, odnosno sadašnjeg člana 263 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije. Član 230 predviđao je da fizička i pravna lica imaju pristup Sudu ukoliko je odluka institucija ili tela upućena direktno njima ili je pak odluka upućena drugom licu ali je od neposrednog i individualnog interesa za lice koje se obraća Sudu. Sud prve instance je našao da prosto „postojanje štete koja je pretrpljena ili treba da bude pretrpljena, ne može biti dovoljno da poveri *locus standi* tužiocu, jer takva šteta može uticati, na uopšten i apstraktan način, na veliki broj osoba koje se ne mogu unapred odrediti i razlikovati od drugih na isti način kao osobe kojima je odluka upućena“.³¹

29 Uslovi koje nevladina organizacija mora ispuniti da bi koristila ovlašćenje iz člana 10 Uredbe su sledeći: mora se raditi o nezavisnom i neprofitnom pravnom licu koje je ustanovljeno u skladu sa nacionalnim pravom države članice, primarni cilj takve organizacije mora biti zaštita životne okoline kroz ekološko pravo, organizacija treba da postoji više od dve godine i da aktivno ostvaruje cilj zaštite okoline i konačno, predmet zahteva za internu kontrolu mora biti obuhvaćen ciljevima i aktivnostima organizacije.

30 Za slučajeve u kojima su se nevladine organizacije služile ovlašćenjem da pokrenu postupak interne kontrole i prepreke sa kojima su se u tom pogledu suočavale, videti: Hey, E., 372.

31 Case T-585/93, *Stichting Greenpeace Council (Greenpeace International) and others v Commission of the European Communities*, Order of the Court of First Instance (First Chamber) of 9 August 1995, para. 51.

Istog mišljenja je bio i Sud pravde koji je jednostavno istakao da se na organizaciju ne odnosi akt Komisije, te da na nju samo indirektno utiče.³²

Na alternativu u ovakvim slučajevima, odnosno na indirektnan način da ekološka nevladina organizacija iznese postupak pred Sud pravde, ukazao je sam Sud u istoj presudi. Naime, ekološka nevladina organizacija može pokrenuti postupak pred nacionalnim sudom a nacionalni sud može odlučiti da slučaj uputi Sudu pravde kroz proceduru prethodnog pitanja.³³ Time se, međutim, ne rešava problem očiglednog ignorisanja odredbe člana 12 Arhuske uredbe na nivou prava Unije i pristupa ekoloških NVO Sudu pravde. Mehanizam prethodnog pitanja isključivo rešava neusklađenost nacionalnog prava sa odredbama Arhuske konvencije i Arhuske uredbe,³⁴ budući da se nacionalni pravni poreci država članica razlikuju u pogledu vrste nevladinih organizacija koje mogu pokretati ekološke sporove i učestvovati u njima.³⁵

Kako ispravno zapaža Džek (*Jack*), tumačenje relevantnih odredaba od strane Suda pravde stvorilo je neku vrstu „vakuma“ jer pojedinci i nevladine organizacije nemaju mogućnost da ospore mere institucija i tela Unije kojima se narušava životna okolina, ili pak to mogu pod izuzetno restriktivnim uslovima.³⁶ To znači da pravo na pokretanje postupka pred Sudom pravde pada na „privilegovane“ tužioce u koje spadaju države članice i tela Unije, koji pak nisu pokazali naročiti entuzijazam za vođenje ovakvih postupaka.³⁷

Da se stvari u tom pogledu neće značajnije menjati pokazuje nedavno objavljena Komunikacija Evropske komisije o pristupu pravdi u ekološkim stvarima.³⁸ Osmišljena kao vodič nacionalnim administracijama i sudovima u vezi sa obavezama koje oni imaju po osnovu prava EU a u vezi sa pristupom pojedinaca i nevladinih organizacija u ekološkim sporovima na nacionalnom nivou, Komunikacija pruža jasan i sveobuhvatan pregled prakse sudova EU ali i podvlači duple standarde kada je u pitanju pristup nacionalnim

32 Case C-321/95 P, *Stichting Greenpeace Council (Greenpeace International) and Others v Commission of the European Communities*, Judgment of the Court of 2 April 1998, paras. 27–31.

33 *Ibid.*, para. 33. Ova mogućnost je zaista i korišćena u ekološkim sporovima. Videti, primera radi, slučaj Case C-115/09, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen eV v Bezirksregierung Arnsberg*, Judgment of the Court (Fourth Chamber) of 12 May 2011, Case C-263/08, *Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsforening v Stockholms kommun genom dess marknämnd*, Judgment of the Court (Second Chamber) of 15 October 2009.

34 Case C-115/09, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen eV v Bezirksregierung Arnsberg*, para. 44.

35 Fasoli, E., „Legal Standing of NGOs in Environmental Disputes in Europe“, in Boschiero, N., Scovazzi, T., Pitea, C., Ragni, C., (eds.), *International Courts and the Development of International Law – Essays in Honour of Tullio Treves*, Asser Press, Springer, 2013, 338–340.

36 Jack, B., „Locus Standi and the European Court of Justice: A Faint Light on the Horizon?“, *Environmental Law Review*, Vol. 6, 2004, 271–273.

37 *Ibid.*

38 Communication from the Commission of 28.4.2017, Commission Notice on Access to Justice in Environmental Matters, C(2017) 2616 final.

sudovima i pristup Sudu pravde. Dok Sud u Luksemburgu zahteva da pojedinci i nevladine organizacije imaju pristup nacionalnim sudovima u ekološkim stvarima, on i dalje ne dozvoljava da pojedinci i ekološke nevladine organizacije pristupe njemu u istim tim slučajevima. Ovu praksu osporio je i Komitet koji deluje kao deo nadzornog mehanizma ustanovljenog Arhuskom konvencijom, smatrajući da je Unija takvim odnosom prema pitanju pristupa povredila član 9(3) i (4) Arhuske konvencije.³⁹

4. UTICAJ STANDARDA EVROPSKOG SUDA ZA LJUDSKA PRAVA NA PRAVO EVROPSKE UNIJE U VEZI SA ZAŠTITOM OKOLINE KROZ LJUDSKA PRAVA

Interakcija između prava EU i sistema za zaštitu ljudskih prava uspostavljenog Evropskom konvencijom o ljudskim pravima odvija se u dva smera.

S jedne strane, Evropski sud za ljudska prava može ocenjivati da li je mera koju država članica Unije preduzima primenjujući time pravo EU u skladu sa Evropskom konvencijom. Nakon inicijalnog stava da nema nadležnost da ispituje odluke organa Zajednice jer ona nije ugovornica Evropske konvencije,⁴⁰ Evropski sud je u slučaju *Metjuz* našao da, u načelu, može ispitivati nacionalne mere kojima se primenjuje ili implementira pravo Zajednice.⁴¹ Slučaj *Bosfor* je dalje razvio standarde koje Evropski sud primenjuje u takvim okolnostima ustanovljavanjem pretpostavke da je sistem zaštite ljudskih prava u okviru prava Unije jednak zaštiti koju pruža sistem uspostavljen Evropskom konvencijom.⁴² Pretpostavka je oborive prirode te se od slučaja do slučaja može utvrditi da li su prava garantovana Evropskom konvencijom bila poštovana.⁴³

S druge strane, Sud pravde EU se u svojim odlukama poziva na praksu Evropskog suda za ljudska prava i standarde koje je kroz nju izgradio. Iako u tom smislu ne postoji obaveza za Sud pravde, on je vremenom počeo da se poziva na Konvenciju i da čak prihvata tumačenja Evropskog suda u vezi sa

39 Findings and Recommendations of the Compliance Committee with regard to Communication ACCC/C/2008/32 (Part II) Concerning Compliance by the European Union, ACCC/C/2008/32 (EU), 17 March 2017, para. 121.

40 *CFDT v. The European Communities*, Application no. 8030/77, Decision on admissibility of 10 July 1978.

41 *Matthews v. The United Kingdom*, Application no. 24833/94, Judgment of 18 February 1999.

42 *Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi v. Ireland*, Application no. 45036/98, Grand Chamber, Judgment of 30 June 2005, paras. 155–156.

43 Evropski sud za ljudska prava uzima u obzir i da li je država imala mogućnost slobodne procene prilikom implementacije prava EU ili joj u tom pogledu nije ostavljena sloboda. Videti slučajeve *M & Co. v. Federal Republic of Germany*, Application no. 13258/87, Judgment of 9 January 1990 и *Cantoni v. France*, Application no. 17862/91, Judgment of 15 November 1996.

izvesnim pitanjima, eksplicitno ističući da Konvencija služi Sudu pravde kao inspiracija prilikom razmatranja da li je došlo do povreda ljudskih prava.⁴⁴

Oba aspekta ove interakcije mogu se pojaviti i u kontekstu zaštite okolišne. Kada je u pitanju preispitivanje akata kojima država primenjuje ekološko pravo EU od strane Evropskog suda za ljudska prava, te njihova usklađenost sa odredbama Evropske konvencije, od značaja je okolnost da većina ekoloških propisa Unije ima formu direktive, odnosno instrumenta koji državama prepušta izbor načina i sredstava kojima će se postići određeni cilj. Ukoliko je država na raspolaganju imala druge načine za ispunjenje obaveza iz prava EU, jednostavnije će biti dokazati njenu odgovornost za povredu Evropske konvencije, na šta i upućuju različiti standardi odgovornosti iz slučaja *Metjuz* i slučaja *Bosfor*.⁴⁵

Kada je u pitanju uticaj sada već bogate ekološke prakse Evropskog suda za ljudska prava na rad Suda pravde EU, može se reći da je Sud pravde nalazio inspiraciju u praksi Evropskog suda za ljudska prava, mada je postupao samostalno, ne smatrajući da u tom kontekstu ima bilo kakvu obavezu.⁴⁶ Doduše, član 6(3) Ugovora o EU predviđa da osnovna prava garantovana Evropskom konvencijom predstavljaju opšte principe prava EU, dok u pogledu Povelje o osnovnim pravima Unije član 52(3) kaže da će prava zaštićena Poveljom, koja odgovaraju pravima iz Evropske konvencije, imati isto značenje kao ono koje daje Konvencija. Osim toga, član 53 Povelje nalaže da se tumačenjem Povelje ne smeju ograničavati ili negativno uticati na različite standarde za zaštitu ljudskih prava, uključujući standarde iz Evropske konvencije. Proizlazi da će standardi zaštite ljudskih prava predviđeni Konvencijom predstavljati minimum, dok zaštita koju pruža Povelja može biti višeg nivoa, što samim tim znači da države članice Unije i njene institucije ne mogu postupati protivno standardima koje ustanovljava Konvencija. Štaviše, iako član 52(3) Povelje upućuje isključivo na standarde Evropske konvencije, ne i praksu Evropskog suda, sam Sud pravde EU je ovu nedoumicu odagnao smatrajući da navedeni član Povelje zahteva da odredbe Povelje budu tumačene u skladu sa praksom Evropskog suda. Baveći se povredom prava na privatni život iz člana 7 Povelje o osnovnim pravima, Sud pravde se pozvao na praksu Evropskog suda za ljudska prava u vezi sa članom 8 Konvencije, te je protumačio član 7 na način da se pod privatnim životom smatraju i poslovne aktivnosti pojedinca.⁴⁷ Ahmed (*Ahmed*) iznosi zaključak, sa kojim se možemo samo delimično složiti-

44 O konkretnim odlukama u kojima se Sud pravde pozivao na odluke Evropskog suda za ljudska prava v. više: Krstić, I., Čučković, B., „Pristupanje Evropske unije Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima kao vid unapređenja zaštite ljudskih prava u Evropi“, *Analiza Pravnog fakulteta u Beogradu*, godina LXIV, broj 2/2016, 53–54.

45 Ahmed, T., „The EU’s Protection of ECHR Standards – More Protective than the Bosphorus Legacy?“, in Green, J., Waters, C., (eds), *Adjudicating International Human Rights – Essays in Honour of Sandy Ghandhi*, Brill Nijhoff, Leiden/Boston, 2015, 100–101.

46 *Ibid.*, 103.

47 Joined cases C-92/09 and C-93/09, *Volker und Markus Schecke GbR (C-92/09) and Hartmut Eifert (C-93/09) v Land Hessen*, Judgment of the Court (Grand Chamber) of 9 November 2010, paras. 52, 59, 72.

ti, da na nivou prava Unije i njenih obaveza u pogledu standarda iz Evropske konvencije „ne postoji doktrina jednakosti kao ni test očigledne manjkavosti“ već da njen sopstveni „instrument za zaštitu ljudskih prava – Povelja o osnovnim pravima EU – zahteva od Unije da pruži isti nivo zaštite kao Evropska konvencija, a da Sud pravde EU sprovodi opsežnu analizu prakse koja je nastala na osnovu Konvencije“.⁴⁸ Naime, tačno je da, prevazilazeći zahteve iz slučaja *Bosfor*, Sud pravde EU ostavlja šire mogućnosti za primenu standarda Evropskog suda za ljudska prava, ipak njegovo upućivanje na praksu Evropskog suda za ljudska prava nije u toj meri opsežno kako tvrdi autor, niti se na ujednačen način praktikuje od strane Suda pravde EU u svim segmentima zaštite ljudskih prava.⁴⁹ Osim toga, te šire mogućnosti za primenu standarda Evropskog suda ne podrazumevaju da će Sud pravde u svakom konkretnom slučaju slepo slediti stav Evropskog suda za ljudska prava. Na to upućuje i mišljenje javnog pravobranioca Trstenjaka u slučaju *N.S.* da „presude Evropskog suda za ljudska prava suštinski uvek predstavljaju sudske odluke u specifičnim slučajevima a ne pravila Evropske konvencije o ljudskim pravima, te bi stoga bilo pogrešno gledati na praksu Evropskog suda za ljudska prava kao na izvor tumačenja sa punom validnošću u vezi sa primenom Povelje“.⁵⁰

Proizlazi da će i u oblasti ekološkog prava Unije, direktive kojima se uređuje zaštita okoline morati da budu usklađene sa odredbama Evropske konvencije, kao i, uz ograde koje su iznete u prethodnim razmatranjima, sa standardima Evropskog suda u slučajevima sa ekološkom dimenzijom.⁵¹ Tim pre što Povelja o osnovnim pravima EU sadrži u svom katalogu ljudskih prava sva prava koja je Evropski sud za ljudska prava primenjivao u ekološkom kontekstu i izgradio standarde koji su postali deo njegove konstantne i usaglašene sudske prakse, poput prava na život, na imovinu, na privatni život, na slobodu izražavanja. Primera radi, obavezu da se pruži informacija o stanju životne okoline bi Sud pravde EU morao da protumači kao sastavni deo prava na poštovanje privatnog života nezavisno od toga da li relevantan propis EU predviđa ovu obavezu, ili je pak aktivnost koja ima negativne posledice po životnu okolinu uopšte regulisana instrumentima prava EU.

Kao posebno značajna izdvajaju se dva aspekta potencijalnog uticaja Evropske konvencije i prakse Evropskog suda na pravo EU i praksu Suda pravde. Prvo, postavlja se pitanje zbog čega nema ozbiljnije interakcije između dva evropska suda u materiji zaštite okoline kroz ljudska prava i zašto se upućivanje na doktrinu pozitivnih ekoloških obaveza samo bojažljivo pominje u mišljenjima javnih pravobranilaca. Drugo, uticaj bi, sa pristupanjem Unije Evropskoj konvenciji, mogao da se manifestuje i kroz spoljnu politiku EU i njene ekološke obaveze izvan granica Unije.

48 Ahmed, T., 111–112.

49 Krstić, I., Čučković, B., 58, fn. 45.

50 Case C-411/10, *N. S. v. Secretary of State for the Home Department*, Opinion of Advocate General Trstenjak, 22 September 2011.

51 Gouritin, A., *EU Environmental Law, International Environmental Law, and Human Rights Law – The Case of Environmental Responsibility*, Brill-Nijhoff, Leiden/Boston, 2016, 6.

a. *Zbog čega nema ozbiljnije interakcije između Suda pravde EU i Evropskog suda za ljudska prava u oblasti zaštite okoline?*

Sudu pravde EU je zamereno odsustvo dijaloga sa Evropskim sudom za ljudska prava kada je u pitanju zaštita ljudskih prava u ekološkom kontekstu, te je konstatovano da ova oblast predstavlja „upadljiv izuzetak“ u odnosu na uobičajenu saradnju između dva suda u ostalim oblastima koje se tiču zaštite ljudskih prava.⁵² Zašto Sud pravde EU ne upućuje na ekološke standarde iznikle iz bogate prakse Evropskog suda za ljudska prava iako to čini u drugim oblastima?

Jedan mogući razlog bi bio taj što posebno pravo na zdravu okolinu nije predviđeno Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava, već je zaštita samo posrednog karaktera. Taj argument ne stoji jer, primera radi, Evropska konvencija o ljudskim pravima ne sadrži ni posebno pravo na azil a Sud pravde uprkos tome redovno upućuje na relevantnu praksu Evropskog suda za ljudska prava koja je nastala primenom drugih odredaba Evropske konvencije.⁵³

Drugo objašnjenje bi se oslanjalo na zaokruženost, potpunost ali i samodovoljnost ekološkog prava Unije koje se razvijalo nezavisno i odvojeno od zaštite ljudskih prava. U tom smislu, sporovi koji dođu pred Sud pravde EU ne tiču se zaštite ekoloških prava već povrede ekoloških propisa Unije od strane država članica, odnosno usklađenosti nacionalnih propisa i mera sa ekološkim standardima EU.

Treće, čak i u situacijama u kojima pojedinci smatraju da im je primenom ekološkog prava Unije povređeno neko ljudsko pravo, izvesnije je da će upotrebiti mehanizme Evropske konvencije za ljudska prava i obratiti se Evropskom sudu nego da se hvataju u koštac sa teško dokazivim uslovima za pristup sudskim mehanizmima Unije.

Uprkos navedenim preprekama, napredna praksa Evropskog suda za ljudska prava i stalni aktivizam koji u tom pogledu Evropski sud pokazuje, mogli bi da unaprede i izvesne aspekte u pristupu Suda pravde EU ukoliko bi se Sud pravde odlučio na uspostavljanje kanala komunikacije u vezi sa ekološkim sporovima.

Odličan primer u tom pogledu pruža koncept pozitivnih obaveza koji je čvrsto utemeljen u praksi Evropskog suda za ljudska prava, a zahvaljujući kojem su u velikoj meri i razvijeni njegovi brojni standardi u vezi sa zagađenjem okoline. Za razliku od toga, u pravu EU i njegovom sistemu za zaštitu okoline akcenat je uglavnom na negativnim obavezama, te se stoga opravdano postavlja pitanje da li bi Sud pravde EU, pod uticajem Evropskog suda za ljudska prava, mogao da razvije i koncept pozitivnih obaveza institucija Unije

52 Cenevska, I., „A Thundering Silence: Environmental Rights in the Dialogue between the EU Court of Justice and the European Court of Human Rights“, *Journal of Environmental Law*, Vol. 28, No. 2, July 2016, 301.

53 Čučković, B., „Pravo na azil u praksi Suda pravde Evropske unije“, *Perspektive implemetacije evropskih standarda u pravni sistem Srbije*, knjiga 5, priredio prof. dr Stevan Lilić, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, 2015, 243–257.

i država članica u pogledu zaštite ljudskih prava?⁵⁴ U nedavno donetoj odluci koja se, između ostalog, ticala člana 7 i člana 8 Povelje u kontekstu zaštite podataka, Sud pravde EU je formulisao pozitivne obaveze koje su neophodne da bi se obezbedila delotvorna zaštita ljudskih prava u okviru prava Unije.⁵⁵ Sličan pristup bi bio više nego poželjan u oblasti zaštite životne okoline, a uticaj bi u tom pogledu mogao da izvrši Evropski sud za ljudska prava kroz standarde koje je ustanovio i razvio kroz slučajeve *Fadejeva protiv Rusije*,⁵⁶ *Onerildiz protiv Turske*,⁵⁷ *Gvera protiv Italije*,⁵⁸ *Tatar protiv Rumunije*⁵⁹ i *Taşkin protiv Turske*,⁶⁰ i to kako u vezi sa materijalnim tako i u odnosu na proceduralne pozitivne ekološke obaveze. Proizlazi da bi „gusta mreža pozitivnih obaveza koje Evropska konvencija o ljudskim pravima nameće Evropskoj uniji u zaštiti ‘ekoloških prava’ pojedinaca“ mogla da nađe primenu i u okviru pravnog poretka Evropske unije.⁶¹

5. SPOLJNA POLITIKA EU I ZAŠTITA ŽIVOTNE OKOLINE KROZ LJUDSKA PRAVA

Da li Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava može da ima uticaj i u vidu obaveza institucija EU da se zaštite prava pojedinaca u ekološkom kontekstu i u državama izvan Unije, odnosno da li bi njene eventualne ekološke obaveze mogle da se prošire i na spoljnu politiku i međunarodne odnose Unije?⁶²

U osnovi, pitanje se svodi na ekstrateritorijalnu primenu Evropske konvencije uz napomenu da bi trebalo povući razliku između situacije u kojoj bi Evropska unija postala ugovornica Konvencije i situacije, koja u ovom trenutku deluje kao izvesnija opcija, da Evropska unija ipak ne pristupi Evropskoj konvenciji.

54 Bejjer, M., „Positive obligations to protect fundamental rights – any role to be played by the European Court of Justice?“, *Strasbourg Observers*, <https://strasbourgobservers.com/2016/10/10/blog-seminar-on-positive-obligations-3-positive-obligations-to-protect-fundamental-rights-any-role-to-be-played-by-the-european-court-of-justice/>, приступљено 12. августа 2017. године.

55 Case C-362/14, *Maximillian Schrems v. Data Protection Commissioner*, Judgment of the Court (Grand Chamber), 6 October 2015, paras. 50, 66, 73–74.

56 *Fadeyeva v. Russia*, Application no. 55723/00, Judgment of 05 June 2005.

57 *Öneryildiz v. Turkey*, Application no. 48939/99, Judgment of 30 November 2004 (Grand Chamber).

58 *Guerra and Others v. Italy*, Application no. 116/1996/735/932, Judgment of 19 February 1998.

59 *Tătar v. Romania*, Application no. 67021/01, Judgment of 27 January 2009.

60 *Taskin and Others v. Turkey*, Application no. 46117/99, Judgment of 10 November 2004.

61 Augenstein, D., „The Human Rights Dimension of Environmental Protection in EU External Relations after Lisbon“, in Morgera, E., (ed.), *The External Environmental Policy of the European Union*, Cambridge University Press, Cambridge, 2012, 277.

62 *Ibid.*, 264.

Prva opcija predstavlja možda i najveću prepreku za pristupanje Unije Konvenciji. Ne samo da bi sa pristupanjem fizička i pravna lica konačno dobila mogućnost da osporavaju radnje ili propuste organa Unije pred Evropskim sudom za ljudska prava, već bi sudski organ izvan sistema Unije dobio nadležnost da razmatra akte Unije a da sam Sud pravde EU ima ograničenu nadležnost u vezi sa pitanjima zajedničke spoljne politike.⁶³ Sud pravde EU je po tom pitanju zauzeo eksplicitan stav: „Evropski sud za ljudska prava bi dobio nadležnost da odlučuje o usaglašenosti pojedinih akata, radnji i propusta koji se preduzimaju u kontekstu Zajedničke spoljne i bezbednosne politike sa Evropskom konvencijom o ljudskim pravima, a naročito o onima čiju zakonitost Sud pravde, iz razloga nadležnosti, ne može da preispituje u svetlosti osnovnih prava“.⁶⁴

U opciji da se pristupanje Evropske unije Konvenciji ne realizuje, Evropski sud za ljudska prava bi, u skladu sa svojom dosadašnjom praksom, mogao da razmatra usklađenost sa Evropskom konvencijom akata kojima države ugovornice Konvencije, koje su istovremeno i članice Unije, primenjuju pravo Unije. Standarde koje je Sud izgradio u tom pogledu sada treba sagledati u svetlu njegovih standarda o ekstrateritorijalnoj primeni Evropske konvencije.

U tom smislu indikativan je slučaj *Tatar protiv Rumunije* u kojem se pojavilo pitanje prekograničnog zagađenja. Izlivanje štetnih materija iz rudnika na teritoriji Rumunije, za posledicu je imalo zagađenje okolnih reka, koje se pak proširilo na teritorije drugih država – reku Tisu u Mađarskoj i Dunav sve do Crnog mora. Uzimajući u obzir okolnost da je izlivanje štetno uticalo na Mađarsku i, u to vreme, Srbiju i Crnu Goru, Evropski sud za ljudska prava je uputio na princip broj 21 Stokholmske deklaracije i „opštu obavezu države da onemogući i spreči prenos u druge države supstanci koje izazivaju ozbiljno zagađenje okoline“.⁶⁵ Na koji način treba shvatiti ovo priznanje Evropskog suda za ljudska prava o obavezama koje države imaju u pogledu zaštite ljudskih prava u kontekstu prekograničnog zagađenja i da li se te obaveze protežu i na situacije u kojima prekogranična ekološka šteta nastaje kao posledica primene prava EU od strane države članice Unije na teritoriji države koja nije ni članica Unije ni ugovornica EKLJP?

Evropski sud za ljudska prava u slučaju *Banković* napominje da „stvarna veza između podnosilaca predstave i tuženih država jeste osporena radnja koja, gde god da je o njoj doneta odluka, je izvršena, ili je imala efekte, izvan teritorije tih država (ekstrateritorijalni akt)“, kao i da je ključno pitanje da li podnosioci predstave potpadaju pod nadležnost tuženih država.⁶⁶ Osim toga, Sud je podsetio i na kriterijum efektivne kontrole iz slučaja *Loizidu* prema kojem odgovornost države može biti ustanovljena kada ona, kao posledici-

63 Case Opinion 2/13, Opinion of the Court (Full Court) of 18 December 2014, paras. 248–257.

64 *Ibid.*, 254.

65 *Tătar v. Romania*, para. 111.

66 *Banković and Others v. Belgium and Others*, Application no. 52207/99, Decision on admissibility of 12. December 2001, para. 54.

ca vojne akcije, vrši efektivnu kontrolu nad oblašću izvan njene teritorije, a obaveza da se u toj oblasti obezbede prava i slobode garantovane Konvencijom proizlazi iz činjenice da je takva kontrola postojala bilo da je ona vršena direktno, kroz njene oružane snage, ili kroz potčinjenu lokalnu upravu.⁶⁷

Da li se ovi standardi mogu primeniti na slučajeve prekograničnog zagađenja i, što je još značajnije za temu koja se obrađuje u ovom odeljku, da li je njihova primena moguća u kontekstu spoljne politike i prava EU?

Prvo, činjenica je da su standardi o ekstrateritorijalnoj primeni Konvencije izgrađeni u kontekstu vojnih aktivnosti koje jedna država preduzima na teritoriji druge države. Ipak, to ne bi trebalo da bude prepreka da se isti standardi upotrebe i u drugim oblastima zaštite ljudskih prava. Uz to, vojne operacije mogu i same za posledicu imati ozbiljno zagađenje okoline, što bi pitanje zaštite ljudskih prava stavilo u ekološki kontekst upravo posredstvom vojnih operacija. Drugo, karakteristika pomenutih slučajeva koji su iznedrili standarde o ekstrateritorijalnoj primeni Konvencije ukazuju na zaključak da su se sami akti kojima su kršena ljudska prava dešavali izvan teritorije države ugovornice Konvencije, a ne unutar njene teritorije. Za razliku od toga, prekogranično zagađenje životne okoline svoj izvor može imati i na teritoriji države ugovornice a njegov uticaj bi se osećao i posledice se protezale izvan njene teritorije. S tim u vezi od značaja može biti navedeni odlomak iz slučaja *Banković* gde Evropski sud alternativno govori o 'izvršenju radnje' i 'njenim efektima' izvan teritorije države, nezavisno od toga gde je sama sporna odluka doneta. Ovaj prvi uslov bi se, stoga, mogao smatrati ispunjenim i u slučaju prekograničnog zagađenja koje za posledicu ima kršenje ljudskih prava izvan teritorije date države, kada su se štetna radnja ili propust desili na njenoj teritoriji. Ostaje, međutim, pitanje kriterijuma efektivne kontrole i da li bi se moglo smatrati da su pojedinci 'u nadležnosti' tužene države samo zato što su se našli pod uticajem zagađenja koje potiče sa njene teritorije? Iako je sporno da li bi primena kriterijuma efektivne kontrole bila prikladna u slučajevima zagađenja jer je u pitanju standard koji je izgrađen u kontekstu vojnih operacija države, te u svemu prilagođen specifičnim okolnostima takvih situacija, pitanje je da li bi ovaj uslov bio ispunjen u slučaju da je njegova primena opšta i da mora biti prisutan u svakom slučaju sa ekstrateritorijalnom dimenzijom. Inherentna odlika ekološki štetnih aktivnosti ogleda se upravo u odsustvu kontrole države, a pitanje je da li bi se moglo tvrditi da su samim prekograničnim zagađenjem pojedinci obuhvaćeni nadležnošću države na čijoj teritoriji se štetni događaj desio. Posebno ukoliko je do zagađenja okoline došlo usled nekog prirodnog događaja nad kojim država na čijoj teritoriji se on dogodio nije imala nikakvu kontrolu.

Praksa Evropskog suda za ljudska prava sugerise da bi bilo moguće razlikovati slučajeve ekstrateritorijalne kontrole od slučajeva ekstrateritorijalnih efekata, mada liniju nije jednostavno povući.⁶⁸ Iako bi slučajevi prekograničnog zagađenja spadali u drugu a ne prvu kategoriju, čini se da je od presud-

67 *Ibid.*, para. 70.

68 Augenstein, D., 282.

nog značaja da li postoji dovoljno jaka veza između radnje ili propusta države i pojedinca koji tvrdi da su mu povređena prava, a ne mesto na kojem se on nalazi.⁶⁹ U tom smislu, država će imati ne samo negativne već i pozitivne obaveze prema pojedincima koji se nalaze izvan njene teritorije ukoliko se ustanovi da je njena radnja ili propust, ili pak radnja ili propust privatnog subjekta na kojeg je ona imala obavezu da utiče i vrši nadzor, za posledicu imala povredu prava garantovanih Konvencijom izvan njene teritorije.

6. ZAKLJUČAK

Može se zaključiti da bi, sa pristupanjem Evropske unije Evropskoj konvenciji za ljudska prava, postalo moguće preispitivati povrede ljudskih prava od strane ne samo država članica već i organa Unije, i to ne samo u kontekstu ekološki štetnih posledica njihovih aktivnosti unutar Unije, već i izvan nje, odnosno u kontekstu zagađenja koje bi bilo izazvano aktima preduzetim u okviru spoljne politike EU. Bez pristupanja, Evropski sud za ljudska prava bi mogao da preispituje povrede ljudskih prava samo u delu u kojem država članica primenjuje pravo Unije i to kako u kontekstu njene spoljne politike tako i izvan njega. Kako se do sada takvi slučajevi nisu u praksi pojavili u kontekstu zagađenja okoline, ostaje da se vidi na koji način bi Evropski sud za ljudska prava rezonovao i kako bi primenio sopstvene kriterijume o ekstrateritorijalnoj primeni Konvencije. Kao opšte pravilo do tada ostaje obaveza Unije da uskladi svoje politike i aktivnosti, uzimajući u obzir predviđene ciljeve i u skladu sa načelom poveravanja ovlašćenja.⁷⁰ Kako se među ciljevima Unije nalaze zaštita ljudskih prava i okoline, prilikom definisanja zajedničkih politika i aktivnosti u oblasti spoljnih odnosa Unija mora da deluje uz visok nivo saradnje u svim oblastima međunarodnih odnosa kako bi uskladila i podržala demokratiju, vladavinu prava, ljudska prava i načela međunarodnog prava,⁷¹ dok sa druge strane ima i obavezu da zaštitu životne okoline integriše u sve svoje politike i aktivnosti, dakle i u spoljnu politiku.⁷²

69 *Ibid.*

70 Član 7 Ugovora o funkcionisanju EU

71 Član 21(2, b) Ugovora o EU.

72 Član 11 Ugovora o funkcionisanju EU. O zaštiti ljudskih prava u trećim državama u kontekstu spoljne trgovinske politike EU i implikacijama za zaštitu okoline od zagađenja, videti: Douma, W., Van der Velde, S., „Protection of Fundamental Rights in Third Countries Through EU External Trade Policy: The Cases of Conflict Minerals and Timber“, in Paulussen, C., Takács, T., Lazić, V., Van Rompuy, B., (eds.), *Fundamental Rights in International and European Law – Public and Private Law Perspectives*, Asser Press, Springer, 2016, 109–110.

Doc. dr. Bojana Čučković*

PROTECTION OF THE ENVIRONMENT THROUGH HUMAN RIGHTS IN EU LAW

Summary

The paper analyzes a number of significant issues relating to environmental protection within European human rights law. The analysis is based on the relationship between EU Environmental law and EU rules dealing with the protection of human rights. In this sense, not only the nature and scope of the provision of Article 37 of the Charter of Fundamental Rights of the EU are subject to analysis, but also the relevant sources of EU Environmental law which have the implications for the protection of human rights, primarily the regulations and directives through which the Union has harmonized its law with the standards contained in the Aarhus Convention. The most important question concerning the relationship between environmental protection and human rights appears to be whether it is possible for non-enforcement of obligations from environmental directives by Member States to create appropriate rights for individuals? Possible answers to this question are reached through researching the case-law of the Court of Justice of the European Union, not only cases with environmental dimensions but also non-environmental ones. On the other hand, the subject of the analysis is the impact of the European Convention on Human Rights and the already extensive practice of the European Court of Human Rights in cases with environmental protection implications. The paper explores the reasons for the absence of more intensive interaction between the two European courts in this area, considers the changes that would occur if EU was to accede to the European Convention, and it examines the possibilities for a more influential impact of ECtHR's jurisprudence on the case-law of the Court of Justice of the EU in case accession should never happen. Finally, the author researches whether ECHR and ECtHR's standards may be applied when it comes to EU institutions' duties to protect individual rights in environmental context in countries outside the Union, i.e. whether environmental duties of the EU which are provided through the case-law of ECtHR might extend to Union's foreign policy and international relations.

Key words: *Protection of the environment. Human rights. Charter of Fundamental Rights of the European Union. European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms. Court of Justice of the European Union. European Court of Human Rights.*

* Bojana Čučković, PhD. Assistant Professor, Faculty of Law University of Belgrade. This article is the result of research within the project *Perspectives of Implementation of European Standards in the Serbian Legal System* (179059), supported by the Ministry of Education, Science and Technological Development.