

# ODGOVORNOST DRŽAVA U MEĐUNARODNOJ ZAJEDNICI ZA ŠTETU NASTALU ZAGAĐENJEM ŽIVOTNE SREDINE

Željko Petrović<sup>1</sup>

## SAŽETAK

Međunarodna odgovornost države jeste odgovornost za povredu međunarodnog prava. Država može biti odgovorna zbog povrede međunarodnog ugovora, običaja ili opštih pravnih načela međunarodnog prava. U tim slučajevima postoji oštećeni subjekt prema kojem odgovorna država ima obavezu da ispravi navedenu povredu, te se to rješava diplomatskim putem, putem pregovora ili sudskih ili kvazisudskih organa. Država može da načini štetu zagađenjem životne sredine. U tom slučaju radi se o posebnoj vrsti odgovornosti države. Stvaranjem svijesti o značaju životne sredine javila se potreba da se na međunarodnom planu reguliše zaštita životne sredine, odnosno pitanje odgovornosti za pričinjenu štetu na ovaj način. Rad se bavi analizom odgovornosti države za štetu nastalu zagađenjem životne sredine, pozivajući se na niz međunarodnih dokumenata iz ove oblasti sa ciljem da se utvrde međunarodni okviri u kojima je ova oblast pravno regulisana.

**KLJUČNE RIJEČI:** Životna sredina, privreda, razvoj, konvencije, zabrane, ograničenja, šteta.

## RESPONSIBILITY OF STATES IN THE INTERNATIONAL COMMUNITY FOR DAMAGE CAUSED BY ENVIRONMENTAL POLLUTION

### SUMMARY

The international responsibility of the state is the responsibility for violating international law. A state may be liable for a breach of an international treaty, custom or general legal principle of international law. In these cases, there is an injured party to whom the responsible state has an obligation to correct the violation, and this is resolved through diplomacy, negotiations or judicial or quasi-judicial bodies. The state can do damage by polluting the environment. In that case, it is a special kind of responsibility of the state. By creating awareness of the importance of the environment, there was a need to regulate the protection of the environment at the international level, ie the issue of responsibility for the damage caused in this way. The paper deals with the analysis of the state's responsibility for the damage caused by environmental pollution, referring to a number of international documents in this field in order to determine the international framework in which this area is legally regulated.

**KEYWORDS:** Environment, economy, development, conventions, prohibitions, restrictions, damage.

<sup>1</sup> Doc. dr Željko Petrović, BLC Banja Luka, petrovicz@yahoo.com.

## UVOD

Životna sredina predstavlja dobro čitave planete i svih generacija, sadašnjih i budućih. Obuhvata prirodne resurse, biotičke i abiotičke, uključujući vazduh, vodu zemlju, faunu, floru, kao interakciju svih ovih faktora.

Životna sredina se tretira kao zajednička svojina kojom treba zajednički da upravlja državna vlast i najšira javnost. Kod pitanja zagađenja životne sredine i odgovornosti koja povodom toga nastaje treba da se usklade privatni i zajednički interesi i prava. Utvrđivanje odgovornosti za nanošenje štete zagađenjem životne sredine treba da ima kranji cilj obezbjeđenje najboljih uslova za život čovjeka (Kostić, 2009: 218).

Pitanje zaštite životne sredine uključuje širok krug pitanja, a posebno zagađenje vazduha, podizanje temperature uslijed efekta staklenika, te oštećenje ozonskog omotača. Takođe zaštita životne sredine odnosi se na i na problem zagađenja mora, rijeka i drugih vodenih tokova, kao i zagađenja i opasnosti koje su izazvane nuklearnim i drugim opasnim djelatnostima koje sve zajedno ugrožavaju opstanak svih živih bića na Zemlji. Posljedice zagađenja životne sredine prelaze granice države u kojoj su nastale u većini slučajeva, te se šire na susjedne države, ali nekad i na veoma udaljene države.

U vezi sa zagađenjem životne sredine postoji i koncept održivog razvoja, koji predstavlja razvoj koji izlazi u susret svim potrebama sadašnjeg naraštaja, a da ne kompromituje sposobnost budućih naraštaja u zadovoljavanju vlastitih potreba.

Pravo svakog čovjeka je da živi u zdravoj sredini, a da bi se to obezbjedilo, potrebno je predvidjeti i obaveze kako bi se osiguralo njegovo poštovanje u svim državama u međunarodnoj zajednici.

Zagađenje životne sredine predstavlja neposredno ili posredno unošenje od strane čovjeka u prirodnu okolinu, stvari ili energije koje proizvode štetne posljedice, koje ugrožavaju ljudsko zdravlje, životne izvore, ekosistem, umanjuju prirodne ljepote i proizvode druge štete po zakonitu upotrebu prirodne sredine.

## STVARANJE SVIJEŠTI O POTREBI ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE

Sve do druge polovine 20. vijeka, opšta svijest o značaju životne sredine i u najrazvijenijim državama u međunarodnoj zajednici je bila veoma nerazvijena i ovo pitanje je bilo na okosnici društvenog, političkog i ekonomskog interesovanja. Priroda nije bila prepoznata kao poseban ekosistem, kao odnos osnovnih elementa, vazduha, vode i zemljišta, ali i odnos sa ostalim faktorima društvenog života i sveobuhvatnog razvoja. Tako da je ona imala marginalan značaj. Najveći broj država pitanju životne sredine pristupao je *ad hoc*, odnosno ona su bila parcijalno tretirana, kroz okvire pojedinačnih zakona. Suština ovakvog pristupa je bila u činjenici da su se problemi zagađenja životne sredine rješavali onda kad se pojave, jer nije postojao preventivni pristup. Društveni, politički i ekonomski faktori ovu oblast nisu smatrali prioritetnom i kao posljedica takvog stava izostajao je jedan odgovorniji, unaprijed isplaniran odnos prema životnoj sredini. Ključni pomak napravljen je 70-tih godina 20. vijeka kada se zauzelo stanovište da životna sredina ima budućnost, a bez nje nema ni budućnosti (Kostić, 2009: 451-465).

## MEĐUNARODNI DOKUMENTI ZA ZAŠTITU ŽIVOTNE SREDINE

Štokholmska deklaracija o ljudskoj okolini zaključena 1972. godine na Svjetskoj konferenciji Ujedinjenih nacija o životnoj sredini, regulisala je pitanje odgovornosti države za štetu koju prozrokuje narušavanjem odnosno zagađenjem životne sredine. Tada je ukazano na štete koje nastaju zagađenjem životne sredine na globalnom nivou i potrebi da se na međunarodnom planu moraju preduzimati određene konkretne mjere. Na ovoj konferenciji donesena je Odluka o osnivanju centralnog organa Ujedinjenih nacija koji bi se bavio problemom zaštite životne sredine i koordinacijom aktivnosti na ovom planu – Program Ujedinjenih nacija za životnu sredinu – UNEP (United Nations Environment Programme), koji je sa radom započeo 1973. godine. Poslije Konferencije u Stokholmu pravo na zdravu životnu sredinu bilo je tema brojnih međunarodnih izveštaja, ali i nacionalnih ustava i sudskih odluka ( Stopić, 2010: 7).

U Najrobiju 1982. godine održana je Konferencija Ujedinjenih nacija o životnoj sredini, kada je upozoreno na nekontrolisan industrijski razvoj i eksploataciju prirodnih resursa i posljedice koje to ostavlja na životnu sredinu.

U Rio de Ženeiru 1992. godine održana je Konferencija Ujedinjenih nacija o zaštiti životne sredine i razvoju. Ova konferencija je ujedno bila najveća od svih održanih konferencija Ujedinjenih nacija, na kojoj je prisustvovalo oko 10 hiljada zvaničnih predstavnika iz više od 150 država, među kojim je bilo 116 nacionalnih lidera. Na konferenciji nije se postigla saglasnost o brojnim pitanjima jer je došlo do sukoba različitih ekonomskih interesa i duboko prihvaćenih vrijednosti pojedinih država. Značaj ove Konferencije jeste što je se prvi put povezano pitanje razvoja sa pitanjem životne sredine. Zaključena je Deklaracija o životnoj sredini i razvoju, poznatija kao Rio deklaracija, Konvencija o promjeni klime, Konvencija o biloškoj raznovrsnosti, Principi upravljanja, zaštite i održivog razvoju svih tipova šuma, kao i Akcioni plan održivog razvoja za 21. vijek, nazvan Agenda 21 koja se između ostalog bavi pitanjima vezanim za zaštitu atmosfere, šuma, vodenih resursa, odlaganja otpada itd. Ona se pored zaštite životne sredine bavi i raznim socijalnim i ekonomskim pitanjima. Ovim dokumentom zaključilo se da zaštita životne sredine ne mora biti u sukobu sa privrednim razvojem.

U Nju Jorku 1997. godine održana je Konferencija pod pokroviteljstvom Ujedinjenih nacija Rio + 5 na kojoj je zaključeno da je pored svih nastojanja učinjen mali napredak u zaštiti životne sredine. U Johanersburgu 2002. godine održana je Konferencija Rio + 10 odnosno Svjetski samit o održivom razvoju u organizaciji od strane Ujedinjenih nacija, na kome su potvrđeni ranije usvojeni stavovi i ukazano je na alarmantnu situaciju koja je nastala sve većim zagađenjem životne sredine nekontrolisanim privrednim razvojem država.

Štokholmske deklaracije o ljudskoj sredini, kao i Rio deklaracije bave se istom tematikom, životnom sredinom. Prema njima države na osnovu svog suverenog prava eksploatišu potpuno slobodno resurse na svojoj teritoriji. Ako tim aktivnostima države izazovu zagađenje životne sredine, tako da i druge države pretrpe štetu (u određenim situacijama ne postoji efektivna mogućnost kontrole i sprečavanja prenošenja negativnih efekata na druge države) onda će postojati odgovornost za nadoknadu štete koja je nastala. Države imaju obavezu da vrše nadzor na aktivnostima koje mogu izazvati štetu po životnu sredinu, te obavezu da preduzimaju zaštitne mjere kako bi se spriječilo nanošenje štete drugim

državama. Deklaracije koje su usvojene deklarativnog su karaktera i nisu obavezne, ali predstavljaju osnov međunarodnog prava za zaštitu životne sredine.

## **MEĐUNARODNA ODGOVORNOST DRŽAVE ZA ZAGAĐENJE ŽIVOTNE SREDINE**

Praksa najrazvijenih država i država u razvoju pokazuje da je razvoj orijentisan na rast proizvodnje i ujedno rast potrošnje prirodnih resursa došao do svojih kranjih granica. Štete koje nastaju kao rezultat zagađivanja, iscrpljivanja resursa i narušavanja ljudskog zdravlja počinju nadmašivati koristi koje dalji rast donosi. Kapital u najrazvijenijim državama sve više ulazi u oblast zaštite životne sredine, štednje energije i drugih resursa i razvoj tehnologije koja ne narušava životnu sredinu.

Danas poseban problem predstavlja zagađenje voda. Zagađenjem voda dolazi do promjene sastava voda direktnom ili indirektnom aktivnošću čovjeka, tako da su vode sve manje upotrebljive, a sve više štetne po ljudsku sredinu. Kako rijeke prolaze kroz više država, njihovo zagađivanje od strane jedne države proizvodi štetne posljedice po sve priobrežne države. Ne postoje određena opšta pravna pravila koja regulišu ovu materiju, tako da države putem bilateralnih međunarodnih ugovora regulišu međusobne odnose u cilju otklanjanja negativnih posljedica po njih uslijed zagađenja rijeka (Janković, Milenković, 1976).

Države moraju voditi računa i o zagađenju mora imajući u vidu od kolikog je značaja opstanak biljnog i životinjskog svijeta u njemu. One imaju nesumjivo pravo na upravljanje teritorijalnim morem, ali i morem koje spada u isključivu ekonomsku zonu. Države u tzv. isključivoj ekonomskoj zoni imaju jedine pravo na iskorišćavanje bioloških i mineralnih bogatstava mora, ali moraju da vode računa i očuvanju životne sredine. To je pravac od teritorijalnog mora države do otvorenog mora koji je u isključivoj nadležnosti jedne države. Danas države širinu isključive ekonomske zone određuju u širini od 200 nautičkih milja u kojoj jedine mogu koristiti prirodna bogatstva, dok druge države imaju pravo slobodne plovidbe brodova i preleta vazduhoplova. Upravo posebnu ulogu u uspostavljanju isključive ekonomske zone imala je ekološka svijest, kada je proklamacijom predsjednik SAD Hari Truman 1945. godine proširio nadležnost SAD na onaj dio otvorenog mora gdje je bilo potrebno preduzeti mjere radi očuvanja rijetkih vrsta riba od izumiranja (Perišić, 1982: 85).

Jedno od najvažnijih načela odgovornosti država za zagađenje životne sredine jeste, da ne smiju dozvoliti da se njihova teritorija koristi na taj način kojim se nanosi šteta životnoj sredini drugih država ili oblasti koje nisu u sastavu nijedne države. Države su obavezne da sarađuju u zaštiti životne sredine i da jedna drugu obavještavaju o mogućim rizicima po životnu sredinu.

Država u slučaju zagađenja životne sredine može biti odgovorna i za zakonite postupke koji su doveli do zagađenja. Ovakva odgovornost predviđa se ugovorima zaključenim između država u vezi sa poslovima u naročito opasnim djelatnostima.

Kod utvrđivanja odgovornosti za zagađenje životne sredine izuzetno je teško utvrditi odgovornost između učinioca, njegovog postupka i nanesene štete. Sama procijena štete je jako komplikovana, kao i utvrđivanje stvarnog učinioca. Države najčešće nadoknade štetu u slučaju da se ona prouzrokuje, ali teško priznaju samu odgovornost. Štete koje nastaju na ovaj način obično su izuzetno velike da nijedna nadoknada dodijeljena u sudskom postupku nije dovoljna. Često štetu prouzrokuju privatna lica, pojedinci i multinacionalne

kompanije, a ne sama država. Zbog toga se ugovorima o zaštiti životne sredine predviđaju nadzorni mehanizmi u vidu obaveze periodičnog izvještavanja, inspekcijskih pregleda, preventivnog globalnog nadzora i proceduralnih rješavanja u slučaju nepoštovanja obaveza. Ukoliko drugoj državi štetu prouzrokuju privatna pravna i fizička lica ona odgovaraju pred domaćim sudovima prema unutrašnjim propisima. Međutim donošenje presude domaćeg suda nekad nije dovoljno kako bi se nadoknadila šteta licima u drugim državama, te je neophodno priznanje i izvršenje presude u državi oštećenih lica ili u onoj državi gdje se nalaze sredstva preduzetnika. Postoje slučajevi kada je njihova odgovornost regulisana međunarodnim ugovorima, npr. Konvencijom o građanskoj odgovornosti za štetu nastalu zagađenjima naftom, predviđa se da odgovornost za štetu snosi uvijek brodovlasnik (Dimitrijević, Račić, 2007).

Neke vrste zagađenja kao što su podizanje temperature na Zemlji uslijed učinka staklene bašte i oštećenje ozonskog omotača imaju globalne štetne posljedice. Kod ovih globalnih zagađenja nemoguće je utvrditi mjesto ili više mjesta odakle zagađenje dolazi, što stvara posebne probleme u međunarodnoj odgovornosti država.

Prvi cilj svih pravila u ovoj oblasti jeste da se zagađenja spriječe ili bar stave pod kontrolu i spriječi se dalje uvećanje zagađenja. Sve države imaju obavezu da preduzmu sve potrebne mjere kako bi se spriječilo, umanjilo i kontrolisalo zagađenje životne sredine, koristeći u te svrhe najpogodnija sredstva kojima raspolažu u skladu sa svojim mogućnostima. Ova obaveza je predviđena i Konvencijom o pravu mora koja je usvojena od strane Ujedinjenih nacija 1982. godine.

Objektivna odgovornost za rizik koja uključuje obavezu nadoknade stvarno nastale štete oštećenim licima, za sad postoji samo u pogledu naročito opasnih djelatnosti. Kao uslov za nastanak međunarodne odgovornosti za zagađenje životne sredine traži se nastanak stvarne štete ili štetenih posljedica, a uz to je potrebno da je prekoračen izvjestan prag nastale štete, a koji se u nekim međunarodnim ugovorima određuje tako da učinjena šteta mora imati ozbiljne posljedice.

Međunarodna odgovornost države može nastupiti neposredno i za štetu koju izazovu fizička ili pravna lica, pored odgovornosti za štetu koju prozrokuju lica koja postupaju u njeno ime. Država može i da odgovara za štetu koju prouzrokuju privrednici na njenoj teritoriji.

Mnogi međunarodni ugovori nalažu državama da donose unutrašnje propise o zaštiti životne sredine. Dužnost je svih država da sarađuju u ovoj oblasti, te u slučaju da dođe do većih zagađenja obavijeste druge države o tome. Države se obavezuju da razmjenjuju planove i podatke vezane za zaštitu životne sredine, vrše analize rizika i posljedica zagađenja životne sredine, kao i zajedničke procjene štetnih posljedica na životnu sredinu.

Međunarodna odgovornost države za zagađenje životne sredine kombinuje se sa građanskom odgovornošću koja može biti predviđena u zakonodavstvu neke države, a može se direktno odrediti međunarodnim ugovorima u slučaju zagađenja životne sredine. U ovom slučaju misli se na građansku odgovornost prije svega fizičkih i pravnih lica koja privrednim djelatnostima proizvode štetne posljedice po životnu sredinu.

Građanska odgovornost za zagađenje životne sredine pravnih i fizičkih lica može postojati i kada ne postoji međunarodno protivpravno djelo. Obaveza država je da osigura da privredni subjekti koji mogu izazvati zagađenje životne sredine svojom djelatnošću imaju finansijsku sposobnost da nadoknade eventualnu nastalu štetu. Države u te svrhe mogu da

formiraju nacionalne fondove za osiguranje od moguće štete, a mogu da preuzmu na sebe obavezu da plaćaju nadoknadu u slučaju nastanka štete ukoliko nisu u mogućnosti da je plate sami privredni subjekti.

Objektivna odgovornost u ovom pogledu predviđena je međunarodnim ugovorima koji se odnose na upotrebu nuklearne energije, kao i štete koje nastaju zagađenjem mora uljima sa brodova. Konvencija o građanskoj odgovornosti za štetu nastalu uslijed zagađenja uljima iz 1969. godine, predviđa objektivnu odgovornost brodovlasnika. Izuzeci postoje ako je šteta nastala uslijed rata ili više sile, ako je uzrokovana djelom ili propustom treće osobe sa namjerom da poćini štetu i ako je šteta u cjelini uzrokovana nemarom ili drugim nedopuštenim činom neke države ili druge vlasti odgovorne za održavanje svetionika i drugih navigacijskih pomagala.

Država ima građansku odgovornost za djela koja nisu protivna međunarodnom pravu, a koja prozrokuju štete uslijed zagađenja životne sredine u slučaju kada sama država djeluje kao preduzetnik. Moglo bi se reći da nosioci odgovornosti nisu precizno definisani, pa je to jedan od dokaza za neodređenost i apstraktnost ovih prava.

Vezano za zagađenje životne sredine danas je veoma akutelno pitanje postojanja ekološkog kriminala. Ekološki kriminal odnosi se na sve radnje kojima se krše odredbe ekoloških propisa i kojima se prićinjava znaćajna šteta ili ugroćava životna sredina ili zdravlje ljudi. Ekološki kriminal donosi veoma visoke profite njegovim poćiniocima, teško se otkriva i prouzrokuje izuzetno ozbiljne negativne posljedice po životnu sredinu. Danas predstavlja toliko veliki problem da je nedovoljno individualno zalaganje država, te se protiv ove pojave mora boriti više država putem organizovane kolektivne akcije. Ono što karakteriše ovakav vid zagaćivanja životne sredine jeste da se svjesno i voljno nanosi šteta životnoj sredini u cilju ostvarivanja poslovnog ili lićnog interesa. On je obićno transnacionalnog karktera te ima oblike organizovanog kriminala. Države imaju obavezu da obezbjeđe efikasno kaćnjavanje kako fizićkih tako i pravnih lica koja poćine ovakve protivpravne akte. Odgovornost sa ućinioca prenosi se na državu u smislu da ima obavezu da procesuiru ovakve slućajeve i preduzme odgovarajuće mjere u suprotnom i sama država se moće smatirati saućesnikom Kostić, 2009: 175-182).

Nakon višedecenijskih napora, zašćita životne sredine dosegla je nivo pozitivno pravne zašćite na svim nivoima od države do međunarodnih organizacija. U pogledu zašćite životne sredine, polazi se od njenog shvatanja kao posebne vrijednosti koja se održava na zdravlje ljudi, pa sve do ogranićenja u eksploataćiji prirodnih resursa i obaveze obezbjećenja posebnog nivoa kvaliteta životne sredine. Najviši standardi pravne regulative u oblasti zašćite životne sredine zasnovani su na posrednoj zašćiti životne sredine i neposrednoj zašćiti ljudskih prava. Tako da je odgovornost za nanošenje štete na osnovu zagaćenja životne sredine ujedno i odgovornost za povreću osnovnih ljudskih prava.

Za zašćitu životne sredine od najvećeg je znaćaja doktrina slobodne procjene države i pronalaćenja pravićnog balansa između interesa pojedinca i zajednice. Mećutim iako su pojedinac i zajednica na prvi pogled jedinstveni u pogledu zdrave životne sredine, dolazi do suprotavljanja interesa, te se postavlja pitanje ugroćavanja ljudskih prava mjerama za zašćitu životne sredine. Zašćita životne sredine i odgovoronsot koja nastaje njenim zagaćenjem ima i suprotan proces koji se odnosi na ugroćavanje prava pojedinaca prije svega u smislu povrede slobode ućivanja imovine (Stopić, Zorić, 2009: 7). Mećutim stavovi sudova

su takvi da je interes zaštite životne sredine u odnosu na interese pojedinca u prednosti, te da se tom pitanju mora posvetiti posebna pažnja.

## ZAKLJUČAK

Životna sredina nije vlasništvo nijednog pojedinca već opšte dobro cjelokupne ljudske zajednice, te zbog toga postoji obaveza na strani međunarodne zajednice da preduzme sve mjere u cilju njenog očuvanja. Štete koje nastanu zagađenjem životne sredine su takve da je teško utvrditi samog učinioca, izvore i posljedice, a najčešće su nepopravljive duži vremenski period.

Sa jedne strane imamo potrebu država za privrednim razvojem, dok sa druge strane postoji potreba da se očuva životna sredina, što podrazumijeva uvođenje niza ograničenja. Životna sredina je zaštićena nizom međunarodnih dokumenata imajući u vidu koliki je njen značaj za opstanak ljudske civilizacije. Bez očuvane životne sredine nema života i onda bez toga bilo koji drugi progres je nebitan. Odgovornost država za štetu pričinjenu zagađenjem životne sredine tekovina je savremene međunarodne zajednice. Danas je više-struko ugrožena životna sredina imajući u vidu nekontrolisan razvoj privrede, nuklearne prijetnje, velike količine otpada i sveopšti tehnološki razvoj ljudskog društva. U takvim okolnostima neophodno je bilo ustanoviti pravila na osnovu kojih bi se ograničile države u djelatnostima koje ugrožavaju ili mogu da ugroze životnu sredinu, te u tom pravcu se utvrđuje njihova odgovornost za eventualno prouzrokovane štete.

## LITERATURA

1. Dimitrijević, V., Račić, O., (2007): *Osnovi međunarodnog javnog prava*, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd.
2. Janković, B., Milenković, S., (1976): *Međunarodnopravno regulisanje zabrane zagađivanja međunarodnih reka*, Savremena administracija, Beograd.
3. Kostić, M., (2009): *Zaštita životne sredine i ljudska prava*, 1. Naučni skup sa međunarodnim učesćem Sinergija 2009., Bijeljina.
4. Kostić, M., (2009): *Ekološki kriminal i njegovo suzbijanje*, Pravni život, No. 10, Beograd.
5. Perišić, Z. (1982): *Isključiva ekonomska zona*, Novo pravo mora.
6. Stopić, M., Zorić, J. (2009): *Pravo na zdravu životnu sredinu u praksi Evropskog suda za ljudska prava*, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd.
7. Stopić, M., Dičić, N., Zorić, J., (2010): *Pravci zaštite životne sredine u Srbiji*, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd.