

ZAŠTITA ŽIVOTNE SREDINE U UPOREDNOM USTAVNOM PREGLEDU

Vladimir Mikić*

Odredbe ustavnih dokumenata posvećene zaštiti životne sredine po pravilu su pisane tako da sadrže temeljno pravo pojedinaca na čisto i zdravo prirodno okruženje, definisano u neposrednoj korelaciji sa dužnošću javnih vlasti, ali i svih članova političke zajednice. Iako znatan broj ustava tek površno uređuje ovu problematiku, pojedini – na tom planu „pionirski“ – temeljni dokumenti ipak nastoje da preciziraju sve veći broj komponenti ovog osnovnog prava, pružajući mu pritom izravnu sudsku zaštitu i obogaćujući ga elementima zaštite koji sadrže posredne upravne, građanske i krivične pravne posledice. Istovremeno, teorijska obrada ovog pitanja nastoji da temeljnom, konstitucionalizovanom pravu na prihvatljivu i zaštićenu životnu sredinu podari status koji je nezavistan od nekih drugih osnovnih prava građana. Životna sredina tako postaje predmet prava koje se više ne tretira kao neophodan uslov za ostvarivanje zdravstvene zaštite, još manje prava pojedinca i zajednice na očuvanje prirode kao javnog dobra. Kapacitet fizičkih i (sve šireg kruga) pravnih lica za pružanje doprinosa i uzimanje direktnijeg učešća u borbi za zaštitu ekoloških vrednosti neprestano se produbljuje, što je potpuno u skladu sa konceptom prema kojem je participacija građana u uređenju pitanja zaštite prirode neposredan proizvod i nužan preduslov za vršenje kolektivne suverenosti.

Ključne reči: Ustav, zaštita životne sredine, konstitucionalizacija ekologije

1. Uvod

Zaštita životne sredine predstavlja jedan od novijih sadržinskih elemenata ustavnih tekstova. Obrasci obrade ove materije variraju u pisanim dokumentima najviše pravne snage različitih država, a najveći broj odredaba posvećenih zaštiti životne sredine usvojen je (ili je stupio na snagu) tokom poslednje četiri decenije.¹ Ipak od gotovo „beskrvnih“ odrednica o obavezi staranja o održavanju ekološke

* Spoljni saradnik Fakteta za ekonomiju, finansije i administraciju – FEFA, Univerzitet Singidunum, Beograd i student doktorskih studija na Pravnom fakultetu Univerziteta u Beogradu.

¹ May, James, R., *Constituting Fundamental Environmental Rights Worldwide*, „Pace Environmental Law Review“, Vol. 23, 2005-2006, 129.

ravnoteže do obelodanjivanja plemenitih težnji koncentrisanih (makar nominalno) u pravcu pružanja podrške međunarodnim naporima za zaustavljanje pogoršanja ekološke situacije na planeti, odredbe savremenih ustavnih tekstova izuzetno retko ignorišu pitanja koja prepoznajemo kao ekološka. Relativno dug i (opet, relativno) uspešan „hod“ problematike zaštite prirodnog okruženja nesumnjivo je ishodovao uvrštanjem ekologije u opseg uporednopravne *materiae constitutionis*, na način na koji su to u prethodnim decenijama ostvarili i, primera radi, procesi institucionalizacije organa za zaštitu prava građana od zloupotreba javnih vlasti (ombudsman) ili za sprovođenje finansijske revizije poslovanja javne uprave.

Polje analitičke obrade ovog rada ograničava se na tekstualni domen savremene ustavnosti. To ne znači da se, kao rezultat prostog metodološkog izbora, umanjuje značaj relevantnih podustavnih (zakonskih ili uredbodavnih), ili – sa druge strane – nadnacionalnih (međunarodnih) propisa. Naprotiv, činjenica da određeni ustav propisuje (ili propušta da propiše) opseg prava i obaveza u odnosnoj materiji ni u kom slučaju ne mora stajati u srazmernoj uzročno-posledičnoj vezi sa stvarnim naporima konkretne države, usmerenih u pravcu poboljšanja stanja životne sredine kao pitanju od neprocenjivog značaja za čitavo čovečanstvo. Ustavna regulativa bilo kojeg prava omogućava njegovu izravnu ustavnosudsku zaštitu i oslabljuje eventualne dnevnopolitičke porive za slabljenjem njegovog značaja (redovnim zakonodavnim postupkom),² i čini vidljivijim njegovo prisustvo među političkim krugovima i u očima građana.³ Čak i kada je (kao u Ustavu Francuske iz 1958. godine) ova oblast uređena u preambularnom delu ustavnog teksta, pomenuta vrsta zaštite opstaje, jer „nacrt zakona koji bi sadržao odredbe protivne Povelji [navedenu u preambuli Ustava] nikada ne bi mogao biti usvojen, niti stupiti na snagu“.⁴ Istraživačka optika ovog rada svesno je usmerena ka tumačenju tekstualnih sadržaja koje poznaje savremena uporedna ustavnost, kao formalnih parametara za procenu ostvarivosti (ili iskrenosti) težnji koje su prihvaćena kao savremena političkoppravna datost.

U današnjoj uporednoj ustavnosti, oko 30 ustavnih dokumenata ne sadrži nikakve odredbe kojima bi se, na posredan ili neposredan način, uređivala problematika životne sredine. Ovo znači da pet od šest važećih pisanih ustava u svetu uopšte, na jedan ili drugi način, reguliše predmetnu materiju. Reč je o „rastućoj, iako još uvek ograničenoj, zajednici zemalja (...) čiji ustavi priznaju suštinsko temeljno pravo na

² Orlović, Slobodan P., Životna sredina u Srbiji – Ustavnopravni kontekst, „Pravno-ekonomski pogledi“, god. II, br. 3, 2011, 5.

³ May, 118.

⁴ Marrani, David, *The Second Anniversary of the Constitutionalisation of the French Charter for the Environment: Constitutional and Environmental Implications*, „Environmental Law Review“, Vol. 10, 2008, 17.

čistu životnu sredinu“.⁵ Razlozi odsustva relevantnih odredaba u ovim „preostalih“ tridesetak ustava raznoliki su. Ponegde je reč o ustavnim aktima usvojenim znatno pre političko-pravnog problematizovanja zaštite životne sredine, pri čemu kasnije ustavne revizije nisu inkorporirale u tekst ustava materiju zaštite životne sredine.⁶ Sa druge strane, određeni broj ustavnih dokumenata predstavlja „prvu generaciju“ ustava, u smislu da je formalna ustavnost u državama u kojima su ovi akti na snazi stara tek (najviše) nekoliko decenija, te da su tekstualna rešenja uglavnom fokusirana na uređenje odnosa između ključnih političkih institucija i osnovnih komponenti društva.⁷

Ustavni tekstovi koji uređuju pitanja zaštite životne sredine čine to na različite načine. Neki dokumenti prilično „skromno“ uređuju ovu celinu, posvećujući joj tek jednu (jedinu) odredbu u ustavnom tekstu, dok značajan broj ustava tek orijentaciono nalaže državi i pojedincima (apstraktnu) dužnost zaštite životne sredine, ostavljajući često zakonskim rešenjima da bliže urede sadržinu prava i obaveza iz domena ekologije. Da je skeptičniji pristup ustavotvoraca u garantovanju obima prava na životnu sredinu i njene zaštite ipak izuzetak, potvrđuje činjenica da postoje dokumenti koji ekološkim pitanjima posvećuju obimne, sadržajne članove,⁸ ili čitave odeljke ustava.⁹ U ovom pogledu, dakle, praksa ustavopisaca je „šarolika“, ali primetno je prisustvo istovetnog (ili, barem, veoma sličnog) načina uređenja oblasti zaštite životne sredine u velikom broju važećih dokumenata, što će se pokazati u daljim redovima ovog rada.

Najzad, pitanje zaštite okruženja učlučeno je na različite kontekstualne „pozicije“ u ustavnim aktima. Ono je, naime, veoma često navedeno kao sastavni deo (ljudskog) prava na zdravlje, odnosno zdravstvenu zaštitu,¹⁰ tako da predstavlja sas-

⁵ May, 114.

⁶ Primere pružaju ustavi: SAD (1787), Argentine (1853), Luksemburga (1868), Australije (1900), Lihtenštajna (1921), Libana (1926), Republike Irke (1937), Islanda (1944), Japana (1946).

⁷ Takvi su ustavni dokumenti sledećih država: Bocvane (Ustav iz 1966), Bangladeša (1972), Zambije (1991), Jemena (1994) itd. Slično tome, mlada ustavna tradicija bliskoistočnih monarhija nije opredeljena u pravcu uređenju zaštite prirode, o čemu potvrđuje odsustvo ove teme iz Ustava Jordana (1952), Kuvajta (1961) i Ujedinjenih Arapskih Emirata (1971).

⁸ Jedan od iscrpnijih članova nalazi se u Ustavu Južnoafričke Republike iz 1996 (član 24).

⁹ Ustav Kenije iz 2010 (Peto poglavlje „Zemlja i prirodno okruženje“), Drugi deo („Zaštita životne sredine i prirodnih resursa“), čl. 69-71; Ustav Švajcarske iz 1999 (Poglavljje 2 „Nadležnosti“), Odeljak 4 („Životna sredina i uređenje teritorije“, čl. 73-80; Ustav Slovačke iz 1992 (Odeljak 6: „Pravo na zaštitu životne sredine i kulturnog nasleđa“, čl. 44-45).

¹⁰ Najneposredniju vezu između stanja životne okoline i zdravstvene zaštite građana izlaže Ustav Tadžikistana (1994), prema kojem se pravo na zdravstvenu negu obezbeđuje i „merama kojima se poboljšava stanje životne sredine“ (čl. 38). Niz drugih ustava sadrži uporedive odredbe, a Ustav Demokratske Republike Koreje (Severne Koreje) iz 2009, u „liniji“ ideološke obojenosti čitavog dokumenta, predviđa, u članu 57, da državne mere zaštite životne sredine imaju svrhu da se „narodu obezbede higijenska životna sredina i radni uslovi“.

tavni deo korpusa garantovanih osnovnih prava građana i nalazi se u za to posebno predviđenom odeljku. Rede, zaštita životne sredine dovodi se u vezu i uređuje normama posvećenim očuvanju kulturno-istorijskog nasleđa određene zemlje. Veoma često ciljevi i dužnosti države obuhvataju obavezu očuvanja zdravog ekološkog sistema, kao misiju neodvojivu od ostalih obaveza koje država preuzima na sebe. Uz to, činjenica da pravo na zdravu životnu sredinu spada u novija, mlađa ljudska prava ne umanjuje njegov značaj, budući da se „logičkim tumačenjem prava na zdravu životnu sredinu i drugih ljudskih prava garantovanim ustavom“ uočava „čak i „nadređenost“ prava životne sredine drugim ljudskim pravima.¹¹ Istina je, ovo se pravo razlikuje od drugih osnovnih prava, i to time što je ono „osnova i uslov svih drugih ljudskih prava zaštićenih ustavom“, i to počevši od prava na život.¹²

Zahvaljujući navedenim činjenicama može se reći da je pravo na zdravu životnu sredinu, praćeno obavezom (države, ali – kao što ćemo videti – i drugih subjekata) njenog čuvanja, dostiglo rang jedinstvene vrednosti u velikom broju savremenih ustavnih tekstova, što je novost koja doprinosi obogaćenju i evoluciji modernog ustavnog prava. Uzimajući u obzir sve veću pažnju koju prethodnih decenija prizivaju naporu na očuvanju životne sredine, njena zaštita uistinu je stekla status „višeg političkog prioriteta“, pa ustavi danas po pravilu izričito jamče pravo na zdravo okruženje, kao i „procesna prava neophodna za primenu i osnaženje dodeljenih suštinskih prava“.¹³

Ispitaćemo u narednim redovima na koji to način moderni ustavi tretiraju zaštitu prirodnog okruženja (*koji je njen ustavni kontekst*). Potom ćemo utvrditi koje mogućnosti ustavni propisi predviđaju za, što je moguće neposredniju, operativnu primenu odredaba o očuvanju životne sredine (*kako što jasnije ostvariti pravo na zdravu životnu sredinu*). Najzad, biće utvrđeno ko su, iz uporedne ustavne perspektive, titulari navedenog prava (*ko ima pravo na zaštićenu životnu sredinu*), a ko nosioci obaveza (*ko je dužan da štiti prirodno okruženje*).

2. Tekstualni ustavni kontekst zaštite životne sredine

Norme savremenih ustava kojima se uređuju pitanja koja stoje u neposrednoj vezi sa zaštitom životne sredine moraju imati svrhovit tekstualni kontekst. To znači da se pisac ustavnog teksta nužno opredeljuje među koje će odredbe uvrstiti i one posvećene primeni prava, odnosno utvrđivanju obaveza koje izranjaju iz konteksta zaštite prirode. Izuzmemo li iz analize (mnogobrojne) odredbe koje predstav-

¹¹ Orlović, 2.

¹² *Ibid*, 11.

¹³ Bruch, C., Coker, W., VanArsdale, C., 5.

ljaju tek provizorne (apstraktne) norme, ustanovićemo nekoliko različitih značenja koja se pridaju zaštiti životne sredine kao ustavnoj kategoriji. Pritom, ova su različita značenja u ustavima često zajedno navedena i uzajamno podržana, odnosno uslovljena.

Prvenstveno, zaštita životne sredine stavlja se u *funkcionalni kontekst*, kao instrument zaštite ljudskih prava (prava građana). Ovo se čini tako što se pravo na zdravu životnu sredinu ubraja u osnovna prava građana. Nalik tome, često ustavni dokumenti predstavljaju zaštitu prirodnog okruženja kao sredstvo za primenu jednog drugog temeljnog prava – prava na zdravstvenu zaštitu – odnosno za garantovanje odgovarajućeg kvaliteta života, ali i za „razvoj ličnosti“.¹⁴

Ciljni aspekt normativizacije zaštite životne sredine odnosi se na narednu moguću svrhu ovakvih odredaba, a to je određivanje dugoročnih ekoloških interesa društva, u cilju obezbeđivanja zdravog okruženja za buduće generacije. Ovaj se aspekt sa jedne strane oslanja na *princip međugeneracijske solidarnosti* (između članova zajednice koji nastanjuju određeni prostor u trenutku usvajanja ustava i pokoljenja koja tek treba da se rode),¹⁵ a sa druge teži *povraćaju ekološke ravnoteže* koja je narušena, pri čemu se zaštita i obnova ekosistema pojavljuju kao cilj i svrha ovih odredaba. Solidarnost među generacijama kao cilj odražava svest ustavopisaca o sopstvenoj obavezi da isti (ili širi) opseg konkretnog prava pojedinca prenese na buduće članove političke zajednice.¹⁶

Uspostavljanje i očuvanje *ekološke bezbednosti* naredna je moguća svrha normi orijentisanih ka očuvanju i unapređenju životne sredine. Ekološka sigurnost kao imperativ ogleda se u normama kojima se, primera radi, okruženje štiti od zagađivanja, koje je uvršteno među „javne rizike“,¹⁷ pa i odredbama koje u zaštiti prirode predviđaju jedan od razloga za ograničavanje sloboda i prava građana (prvenstveno slobode kretanja i nastanjivanja),¹⁸ odnosno za uvođenje vanrednog stanja.¹⁹

¹⁴ Kako se navodi u st. 1. čl. 45. Ustava Španije (1978).

¹⁵ Ustav Portugala iz 1976 (čl. 66, st. 2, t. „d“) neposredno ističe „načelo međugeneracijske solidarnosti“, dok Ustav Butana (2008) navodi „načelo međugeneracijske jednakosti“ (čl. 5, st. 4). Slične odredbe, bez isticanja konkretnog načela po njenom teorijskom nazivu, sadrže i drugi ustavi.

¹⁶ Ustav Holandije (1983), u tom smislu, u čl. 21, precizno navodi obavezu javnih vlasti „da zemlju održe nastanjivom“, dok novelirani Ustav Norveške iz 1814. godine (čl. 110b, st. 1) nalaže da se prirodnim resursima mora upravljati na temelju dugoročnih planiranja, kako bi se pravo pojedinca na životnu sredinu moglo očuvati i za naredne generacije.

¹⁷ Prema Ustavu Kine iz 1982. godine (čl. 26, st. 1).

¹⁸ Čl. 31, st. 3. Ustava Poljske (1997); čl. 23, st. 3. Ustava Slovačke (1992).

¹⁹ Ustav Tanzanije (1977) predviđa da se vanredno stanje može proglasiti i u slučaju kada „neposredna opasnost ili ekološka katastrofa ugrožava društvo ili neki njegov deo“ (čl. 32, st. 2).

Garantujući bezbednu, ili „sigurnu“ životnu sredinu,²⁰ odnosno definišući prirodna bogatstva, ali i biljni i životinjski svet, kao „dobra od opšteg interesa“²¹, ove norme čine da se ekološka politika ubroji među vitalne instrumente za očuvanje stabilne države u budućnosti. Slično tome, značaj ovih normi vidljiv je i u ustavima koji zahtevaju integraciju ekoloških ciljeva u aktivnosti državnih organa, kao i uključivanje ekološke strategije u ekonomske i socijalne razvojne planove države.²²

Kada je reč o ulozi upućivanja na međunarodne odredbe o zaštiti životne sredine u ustavnim tekstovima, ona je višestruka. Pre svega, značajan broj ustavnih tekstova (u svojoj izvornoj ili, pak, noveliranoj verziji) pažnju zaštiti životne sredine počeo je da posvećuje kako bi bile ispunjene međunarodnopravne obaveze preuzete usvajanjem dokumenata sa konferencija posvećenih ekološkim pitanjima (poput one održane u organizaciji UN juna 1972. u Štokholmu).²³ Retki su, pritom, ustavi koji neposredno upućuju na primenu standarda iz određenog nadnacionalnog dokumenta (kakav je slučaj sa preambulom Ustava Francuske).²⁴ U tom smislu, međunarodni dokumenti kao (makar i posredan) izvor prava zaštite životne sredine predstavljaju pravi raritet u ustavnim tekstovima, što nije slučaj sa nekim drugim izvorima međunarodnog javnog prava (Poveljom OUN, osnivačkim aktima EU, ili paktovima i konvencijama o zaštiti ljudskih prava). Istini za volju, jedan broj ustava sadrži norme koje su posredno posvećene međunarodnopravnom aspektu zaštite prirodnog

²⁰ Čl. 37, st. 4. Ustava Gruzije (1995); čl. 5. st. 2. Ustava Butana; čl. 33, st. 1. Ustava Iraka (2005); čl. 37, st. 1. Ustava Moldavije (1994); čl. 16, st. 2. Ustava Mongolije (1992). Ustav Ukrajine ustupa državi dužnost da „da osigura ekološku bezbednost i održi ekološku ravnotežu na svojoj teritoriji,“ ali i da prevaziđe posledice katastrofe u Černobilu, koja je „katastrofa globalnih razmera“ (član 16).

²¹ Ustav Makedonije (čl. 56, st. 1) iz 1991. godine.

²² V. Ustav Ruske Federacije iz 1994 (čl. 41, st. 2), ili odredbu st. 2. čl. 92. Ustava Etiopije (1995), prema kojoj „ekonomski razvoj neće ni na koji način ometati ekološku ravnotežu“. Ustav Bolivije (2008) navodi, u čl. 319, st. 1, da je „industrijalizacija prioritet ekonomske politike, uz poštovanje zaštite životne sredine“. Ustav Brazila iz 1988 (čl. 170, st. 1, t. 6) ističe da se „ekonomski poredak održava u skladu sa načelom zaštite životne sredine“. Nalik toj odredbi, čl. 90 Ustava Portugala utvrđuje da će „cilj ekonomskih i socijalnih razvojnih planova“ biti i „očuvanje ekološke ravnoteže i zaštita životne sredine“.

²³ Takav je bio slučaj, primera radi, sa Ustavom Indije, koji – u svojoj izvornoj verziji iz 1949. godine – nije obuhvatao zaštitu životne sredine. Taj je „propust“ ispravljen amandmanima iz 1976. godine, u svrhu primene usvojenih međunarodnih sporazuma: Mane, Suresh, *Constitutional Provisions for Environmental Protection*, The National Law School of India University, Centre for Environmental Education Research & Advocacy: <http://www.nlsenlaw.org/environmental-protection/articles/constitutional-provisions-for-environmental-protection/> (01.04.2012).

²⁴ Preambula Ustava Pete republike – zahvaljujući izmeni unetoj u taj akt 28. februara 2005. godine – potvrđuje privrženost, pored ostalog, pravima i obavezama definisanim Poveljom Evropske unije o životnoj sredini iz 2004. godine. Ustav Južnog Sudana iz 2005 (čl. 183, st. 4, t. „e“) poziva da način eksploatacije nafte na teritoriji te države bude usklađen sa „međunarodno priznatim industrijskim standardima crpljenja ili razvoja prirodnih resursa koji su ekološki osetljivi“.

okruženja, doduše redigovane iz perspektive interesa konkretne države. Ove odredbe odraz su potrebe ustavotvorca za afirmacijom međunarodne saradnje na planu zaštite životne sredine, ili, pak, ilustracija težnje države da bude obavezana potpisanim sporazumima.²⁵ Najzad, jedan broj ustava sadrži prohibitivne klauzule – apsolutne (bezuslovne),²⁶ ili relativne (kojima se zahteva ratifikacija zaključenih ugovora koji mogu rezultirati pogoršanjem stanja prirodne sredine)²⁷ – čiji je cilj u svakom slučaju sprečavanje ekološke degradacije na domaćem tlu.

Najzad, može se konstatovati da, onde gde se zdrava životna sredina u preambularnom delu ustavnog dokumenta navodi kao predmet prava pojedinaca ili kao posebna dužnost vlasti, nastaje jedan prividan paradoks. Iako se preambule u ustavnopravnoj teoriji (a ponekad i u uporednoj praksi) po pravilu smatraju neoperativnim (neprimenjivim) delovima ustavnog teksta, ipak treba podsetiti da je reč o uvodnom, eksplikativnom delu ustava, koji često ističe temeljne ciljeve i načela određene političke zajednice (države). U tom smislu, nije pogrešno držati da je reč o svojevrsnom napretku u konstitucionalizaciji zaštite životne sredine, odnosno o njenom *uzdizanju* na nivo preambularnog sadržaja jednog broja ustava.²⁸ Sličnu poruku upućuje i ustav koji određuje da se materija ekološke zaštite reguliše organskim zakonom,²⁹ kao propisom koji zakonodavno telo usvaja po posebnom (kvalifikovanom) postupku, te koji, samim tim, uživa i posebnu, na izvestan način *nadzakonsku* zaštitu.

3. Odredbe za preciznije ostvarenje ekoloških načela

Jezgrovitije razrađenje ekoloških tema odlika je značajnog broja ustavnih tekstova. Ovakvi dokumenti sadrže i norme koje služe neposrednijoj operacionalizaciji

²⁵ Čl. 123. Ustava Obale Slonovače (2000) poziva državu da stupa u međunarodne organizacije koje imaju za cilj „saradnju u oblasti zaštite životne sredine i upravljanja prirodnim resursima“. Sa druge strane, Ustav Gambije (1997), u čl. 215, predviđa da će država politiku zaštite prirode voditi i putem „saradnje sa drugim nacijama i organizacijama“. Sličnu stipulaciju sadrže čl. 36, st. 9. Ustava Gane (1992) i čl. 133, st. 4, t. 14. Ustava Nigera (2010).

²⁶ Ustav Burundija (1992) izričito zabranjuje zaključenje sporazuma „kojima može biti naneta ozbiljna šteta životnoj sredini“. Po Ustavu Namibije (1990), država „obezbeđuje mere protiv odbacivanja ili reciklovanja inostranog nuklearnog ili toksičnog otpada“ (čl. 95, t. „I“).

²⁷ Ustav Kenije nalaže obaveznu ratifikacionu proveru ugovora koji bi sadržali pružanje prava ili izdavanja koncesije u svrhu eksploatacije bilo kojeg nacionalnog resursa (čl. 71, st. 1).

²⁸ Ustav Burkine Faso (1991), Ustav Kameruna, Ustav Komorske Unije (2001), Ustav Sejšela (1993).

²⁹ Amandman iz 2010. na čl. 49. st. 3. Ustava Ruande (2003) predviđa da jedan takav zakon (*loi organique*) „određuje modalitete zaštite, očuvanja i unapređenja životne sredine“.

onih „izjava dobre volje“ (deklarativne podrške zaštiti zdravog životnog okruženja), koje su već decenijama sadržane u ustavnim formulacijama. Funkcije ovih normi su raznovrsne, ali njima se ističu jasni ciljevi ekonomskih, razvojnih, poljoprivrednih i drugih političkih pravaca države. Prvi od ovakvih ciljeva predstavlja *racionalna* (pažljiva, ekonomična) *upotreba* i eksploatacija prirodnih resursa, u koje su uključeni zemljište, šume, vode, prirodni izvori itd. Ovaj cilj u tesnoj je vezi sa imperativom *održivog razvoja*, načelom koje stoji kao temelj racionalizacije upotrebe prirodnih izvora i koje je vremenom preraslo čak i u princip sa prioritetnim statusom, uklopljen u temeljne karakteristike ekonomskog poretka i razvoja privrede. Ustavi često utvrđuju i princip *kažnjivosti štetnog delovanja*, kao i *obavezu naknade štete* uzrokovane delima kojima se ozbiljno ugrožava ravnoteža ekosistema.³⁰ Izričito se predviđa odgovornost fizičkih i pravnih lica za neposredno ili posredno ugrožavanje ili nanošenje štete životnoj sredini i prirodnim resursima, ali i neovlašćenu ili prekomernu upotrebu, odnosno crpljenje ovih resursa.

Posledica utvrđivanja ovakve odgovornosti može biti građanskopravnog karaktera, i to imovinskog (naknada štete, ali i oduzimanje imovine ili sprečavanje mogućnosti daljih obavljanja privrednih dužnosti),³¹ ili neimovinskog (povraćaj narušene ekološke ravnoteže), kao i upravne, fiskalne³², pa čak i krivične³³ prirode. Građanima i njihovim udruženjima u tu svrhu na raspolaganju stoje i *pojedinačne i*

³⁰ Takve odredbe imaju reprezentativni dokumenti tranzicione postsocijalističke ustavnosti: Ustav Litvanije iz 1992 (čl. 54, st. 2), Ustav Moldavije iz 1994 (čl. 37, st. 4), Ustav Slovenije iz 1991 (čl. 72, st. 3) i Ustav Ruske Federacije iz 1993. godine (čl. 42). Ustav Švajcarske (1999) prepušta zakonodavstvu zaštitu životne sredine od „štetnih ili nepriličnih napada“ (*les atteintes nuisibles ou incommodantes*), dok troškove prevencije i reparacije snosi onaj ko ih uzrokuje (čl. 74, st. 1 i 2). V. i: Ustav Angole iz 2010 (čl. 24, st. 3), Ustav Kenije (čl. 69, st. 1, t. „g“), Ustav Čilea (1990) i dr.

³¹ Po čl. 50. Ustava Irana (1979), „ekonomske i druge aktivnosti koje neizbežno uključuju zagađenje životne sredine ili joj uzrokuju nenadoknadivu štetu su zabranjene“. Ustav Vijetnama (1992) predviđa da su strogo zabranjene „sve radnje koje mogu dovesti do iscrpljenja prirodnog bogatstva ili naneti štetu životnoj sredini“ (čl. 29, st. 2).

³² Čl. 116. Ustava Paname (1972).

³³ Krivične sankcije predviđaju: Ustav Španije iz 1978 (čl. 45, st. 3), Ustav Brazila (čl. 225, st. 3) i Ustav Paragvaja iz 1992 (čl. 268, st. 2).

*kollektivne tužbe*³⁴, kao i pravo na finansijsku kompenzaciju za ugroženo zdravlje i imovinu, izazvanih kršenjem zahteva zaštite životne sredine.³⁵ Pri svemu tome, povišen stepen osetljivosti javnosti na pitanja očuvanja ekologije doveo je do globalnog trenda (ustavno)sudskog tumačenja prava na zdravu životnu sredinu kao neodvojivu komponentu jednog tako fundamentalnog prava kao što je pravo na život.³⁶ Uprorednu ustavnost obogaćuju i posebne obaveze koje snosi pravno lice koje se bavi delatnostima kojima može biti ugrožen ekosistem.³⁷

Država će poseban instrument za zaštitu svojih ekoloških interesa i dužnosti nalaziti i u primeni odredaba koje nalažu nemogućnost izuzimanja zemljišta ili delova teritorije iz javnosvojinskog režima³⁸, ali i u zabrani izmene načina korišćenja zemljišta i šuma u državnoj svojini.³⁹ Interesantne su odredbe koje predviđaju da određeni deo (procenat) ukupne površine teritorije zemlje mora ostati pokriven šumom.⁴⁰ Sprečavanje uvoza, uslovljavanje i zabrane vezane za uvoz i skladištenje otpada, fabričkog i industrijskog otpada, kao i toksičnog materijala, odredbe su ko-

³⁴ Tako, prema Ustavu Portugala, svaki građanin ima pravo da podnosi „*ação popular*“, koje uključuje „pravo zahtevanja naplative naknade za oštećenu stranu“, posebno u slučaju kada je to potrebno „radi zaštite životnog okruženja“ (čl. 52, st. 3, t. „a“). Sličnu mogućnost pruža Ustav Brazila (čl. LXXIII), predviđajući podnošenje „narodne tužbe“ radi poništaja akta kojim se nanosi šteta životnoj sredini, pri čemu je podnosilac, u slučaju neuspeha, oslobođen obaveze plaćanja troškova postupka. Čl. 135. Ustava Bolivije predviđa podnošenje narodne tužbe (*acción popular*) „protiv svake radnje ili propuštanja od strane vlasti i fizičkih ili pravnih lica“, kojima se krši, pored ostalih prava, i pravo na životnu sredinu. Ustav Burkine Faso pruža pravo podnošenja peticije „protiv radnje kojom se nanosi šteta životnoj sredini“ (čl. 30, t. 3), a Ustav Kenije (čl. 70, st. 1-2) naglašava da osoba čije je „ustavno pravo na čistu i zdravu životnu sredinu“ „negirano, prekršeno ili ugroženo“, uopšte ne mora da dokaže da je neposredno pretrpela gubitak.

³⁵ Ustav Azerbejdžana iz 1995. godine (čl. 39, st. 2).

³⁶ Bruch, C., Coker, W., VanArsdale, C., 5.

³⁷ Ustav Venecuele iz 1999 (čl. 129, st.1) stipuliše da takav subjekt ima obavezu da izradi „studiju o mogućnostima uticaja na životnu sredinu“.

³⁸ Ustav Brazila predviđa da će se „Amazonskom i Atlantskom šumom, priobalnom morskom zonom i još nekim lokalitetima upravljati pod uslovima koji garantuju očuvanje životne sredine“, kao i to da će „nenaseljene oblasti, ili oblasti koje su države članice Federacije stekle u svrhu zaštite prirodnih ekosistema, biti neotuđive i njima se neće moći raspolagati“ (čl. 225, st. 4 i 5). Da su prirodni resursi u isključivom vlasništvu države ističe Ustav Azerbejdžana iz 1995 (čl. 14).

³⁹ Ustav Grčke iz 1975 (čl. 24, st. 1).

⁴⁰ Prema čl. 5, st. 3. Ustava Butana, vlast vodi računa da „u svrhu očuvanja prirodnih resursa države i sprečavanja urušavanja ekosistema“, najmanje 60 procenata površine teritorije bude u svako doba pokriveno šumom. Ustavom Kenije (2010) država je preuzela obavezu da „ulaže napore da ostvari i održi pokrivenost najmanje 10 posto površine teritorije drvećem“ (čl. 69, st. 1, t. „b“).

jima se odlikuje izvestan broj ustava zemalja sa afričkog kontinenta.⁴¹

Značajan broj ustava (posebno onih usvojenih nakon okončanja istorijske etape tzv. socijalističke ustavnosti u Istočnoj Evropi i Aziji, a osobito počev od 1990-ih na afričkom kontinentu)⁴² posebnu pažnju pridaje načelu zaštite životne sredine kao *korektivnu tržišne privrede* i poljoprivrednih aktivnosti. U svrhu ostvarenja ovog cilja formulisana je teza prema kojoj uživanje prava svojine ne sme biti štetno po životnu sredinu. Ovo očigledno proširenje *socijalne funkcije imovinskih prava*, kao relativno starog i „uhodanog“ načela moderne ustavnosti, zadržava karakteristike ranije formulisane (ekonomske) teorije (iz perioda kada zaštita prirode nije predstavlja pravnu, a osobito ne ustavnopravnu kategoriju).

U duhu svojevrsnih standarda socijalne pravde obogaćene kapacitetom za pružanje opšteg doprinosa razvoju ekologije, norme izvedene iz pomenutog principa opominju na zabranu zloupotrebe prava svojine kojom bi se mogla naneti šteta ekosistemu, ali ističu i mogućnost ograničenja korišćenja i raspolaganja takvom imovinom, pa čak i njenog oduzimanja⁴³ i zabrane obavljanja privrednih delatnosti. U ustavom definisanu *ekološku funkciju prava svojine*⁴⁴ uvršteni su i uslovi i načina vršenja privrednih aktivnosti, kao jasni oblici vanekonomskih ograničenja sloboda tržišta i preduzetništva.⁴⁵ Pravo svojine, dakle, sa jedne strane ne sme biti vršeno na

⁴¹ Ustav Nigera (čl. 27, st. 4) predviđa da „tranzit, deponovanje ili uvoz“ ovakvih otpada iz inostranstva, kao i svaki sporazum o tome predstavljaju „zločin protiv nacije“ (*crime contre la Nation*), kažnjiv zakonom. Ustav Ruande (2003) predviđa zabranu zaključivanja ovakvih ugovora (čl. 191, st. 2). Ustav Bolivije (čl. 341, st. 2) propisuje nezastarivost dela protiv životne sredine (*imprescriptibilidad de los delitos ambientales*).

⁴² Bruch, C., Coker, W., VanArsdale, C., 13.

⁴³ Ovakvu, neuobičajeno rigoroznu odredbu sadrži Ustav Mongolije (1992): država ima pravo da „utvrđuje odgovornost vlasnika zemlje po osnovu načina na koji se zemlja koristi, da je razmeni, da je stekne uz kompenzaciju, ili da je konfiskuje, ukoliko je korišćena na način suprotan, pored ostalog, „interesima zaštite životne sredine“ (čl. 6, st. 4).

⁴⁴ Ustav Slovenije naglašava, u st. 1. čl. 67, da će se „način sticanja i uživanja prava svojine ustanoviti zakonom tako da se ispuni njena ekonomska, socijalna i ekološka funkcija“.

⁴⁵ Čl. 72, st. 2. Ustava Slovenije na državu prenosi obavezu unapređivanja životne sredine, te „u tu svrhu zakon utvrđuje uslove i načine vršenja privrednih i drugih aktivnosti“. Ustav Republike Srbije iz 2006. predviđa da se preduzetništvo može ograničiti zakonom, pored ostalog i iz razloga „zaštite (...) životne sredine i prirodnih bogatstava“ (čl. 83, st. 2), dok Ustav Madagaskara (2010) nalaže da je sloboda preduzetništva garantovana samo u granicama poštovanja, pored ostalih zahteva, i životne sredine (čl. 41, st. 1).

način kojim se nanosi šteta životnoj sredini,⁴⁶ a istovremeno, sa druge strane, obuhvata i dužnost poštovanja propisa o njenoj zaštiti.⁴⁷

Najzad, operacionalizacija odredaba o zaštiti životne sredine veoma konkretnu pravnu manifestaciju nalazi u državnoj *obavezi pružanja informacija* o stanju i vidovima održavanja zdrave životne sredine. Obavezi informisanja pridružuju se odredbe o kažnjavanju falsifikovanja, prikriivanja i onemogućavanja pristupa tim informacijama,⁴⁸ kao i one o dužnosti ustanovljenja sistema procene i praćenja stanja životne sredine.⁴⁹ Ova dužnost vlasti predstavlja neposredno naličje *osnovnog prava* svakog građanina i javnosti u celini na *pristup blagovremenim, potpunim i istinitim podacima* o ekološkim parametrima od značaja za život u zdravom prirodnom okruženju.⁵⁰ Naredna celina ovog rada ima za zadatak ispitivanje sadržine ostalih, pratećih prava koje pojedinci i zajednica u celini imaju u sklopu šire definicije prava na zdravu životnu sredinu.

⁴⁶ Primere pružaju: Ustav Jermenije iz 1995 (čl. 31, st. 1), Ustav Makedonije (čl. 55, st. 2), Ustav Ruske Federacije (čl. 36, st. 2), Ustav Slovačke iz 1992 (čl. 20, st. 3), pa i Ustav Ukrajine iz 1996, koji, u čl. 41, st. 7 upozorava da „upotreba imovine ne sme biti takva da pogoršava ekološku situaciju i prirodne kvalitete zemljišta“. Na sličan način slobodu obavljanja privrednih aktivnosti uslovljava Ustav Zelenortskih Ostrva (1992), u čl. 88, st. 3. Da zakon može ustanoviti „posebna ograničenja“ vršenja određenih prava i sloboda u svrhu zaštite prirode predviđa Ustav Čilea, u čl. 198, st. 2, a slične pretpostavke utvrđuju i st. 6 čl. 23. Ustava Ekvadora (2008), st. 6. čl. 25. Ustava Meksika (1917) i čl. 112. Ustava Venecuele.

⁴⁷ Ustav Rumunije iz 1991 (čl. 44, st. 7), Ustav Moldavije iz 1994 (čl. 46, st. 5).

⁴⁸ V: Ustav Jermenije (čl. 33, st. 2, t. 2), Ustav Moldavije (čl. 37, st. 3), Ustav Ruske Federacije (čl. 41, st. 3), Ustav Kazahstana iz 1995. godine (čl. 31, st. 2).

⁴⁹ Amandman na čl. 65, st. 1. Ustava Švajcarske, usvojen na referendumu održanom 2006. godine, utvrđuje obavezu države da „prikuplja neophodne statističke podatke o stanju i razvoju stanovništva, ekonomije, društva, obrazovanju, istraživanju, teritoriji i životnoj sredini“. Ustav Južnog Sudana predviđa (u čl. 200, st. 2, t. „a“) formiranje posebnog Centra za cenzus, statistiku i evaluaciju, koji, pored drugih obaveza, prikuplja, analizira i objavljuje zvanične podatke o aktivnostima na planu zaštite životne sredine. Obavezu države da „ustanovi sisteme procene ekoloških uticaja i praćenja stanja životne sredine“ sadrži čl. 69, st. 1, t. „f“ Ustava Kenije.

⁵⁰ Ustav Albanije iz 1998 (čl. 56) naglašava da „svako ima pravo da bude obavešten o stanju životne sredine i njenoj zaštiti“, a Ustav Azerbejdžana (čl. 39, st. 2) i Ustav Moldavije (čl. 37, st. 2) preciziraju da informacija o ekološkoj situaciji mora biti „istinita“. Ustav Ruske Federacije (u st. 3. čl. 41) nalaže da informacija o kojoj je reč mora biti „pouzdana“, a Ustav Istočnog Timora (2002) informaciji o stanju prirodnog okruženja pridodaje i atribut „objektivna“. Slične objave sadrže i Ustav Letonije iz 1993 (čl. 115), Ustav Republike Srbije (čl. 74, st. 1), Ustav Republike Crne Gore iz 2007 (čl. 23, st. 2). Korak dalje u pravcu zaštite navedenog prava ide Ustav Norveške, koji, predviđa da građani imaju pravo na informaciju o „efektima svakog ugrožavanja prirode kojem se namerava pristupiti ili koje se u datom trenutku izvodi“ (čl. 110b, st. 2). Prema Drugom amandmanu (iz 2000) na čl. 28F. Ustava Indonezije (1945), svaka osoba ima „pravo da upućuje i prima informacije o sopstvenoj životnoj sredini i životnoj sredini njegovog okruženja, kao i da traži, stiče, poseduje, prikuplja, obrađuje i širi informacije putem svih raspoloživih sredstava“.

4. Krug titulara ustavnog prava na zaštitu životne sredine

Proboj garancije pružene pojedincu na zdravu životnu sredinu od moralne (i pravom nezaštićene) kategorije do ustavom garantovanog prava čini se kao da je uistinu ostavio za sobom zapažene rezultate. Među temeljnim državnim dokumentima koji posvećuju pažnju problemu zaštite životne sredine bez izuzetka se javlja i nesporno lično pravo, izdignuto do ranga koje mu jamči ustavnu zaštitu. Reč je, dakle, o pravu koje je *konstitucionalizovano* i to, najčešće, u znatnoj meri. To znači da je u za nosioca ovog prava određen najširi krug lica (po pravilu, građani odnosno države), kao i da je sâmo to pravo „obogaćeno“ dodatnim, posrednim sadržajem, koji se ogleda u naročitim dužnostima države i promovisanju aktivnog učešća građana na planu njegove zaštite. Pokušajmo da ustanovimo ko su, pre svega, titulari prava na zdravo prirodno okruženje, ali i kakvi su stepeni učešća pojedinaca u zaštiti tog prava predviđeni u modernim ustavima.

Opis definicije nosioca prava na zdravu životnu sredinu razlikuje se od jednog do drugog ustava. Ovo pravo pripada, naime, „svakome“ (odnosno „svima“),⁵¹ „građanima“, „narodu“, „svima koji žive na ovoj zemlji“, pa čak i „svakom ljudskom biću“⁵². Ono se definiše uglavnom kao pojedinačno pravo, uključeno u set drugih ljudskih (osnovnih) prava,⁵³ ali u pojedinim tekstovima biva tretirano i kao pravo čija se zaštita posebno garantuje pripadnicima urođeničkih zajednica i grupa.⁵⁴ Istovremeno, sadržina prava na životnu sredinu (pored prava na informisanje, koje je već analizirano), obuhvata mogućnost života u očuvanom, nezagađenom, ekološki uravnoteženom, zadovoljavajućem i trajnom (već prema stilskom izboru redaktora ustava) prirodnom prostoru.

Pored toga što su njegovi neposredni titulari, građani su pozvani i da, često posredstvom državne intervencije, svoje pravo u punijoj meri ostvaruju uzimanjem učešća u aktivnijim oblicima zaštite prirode. Obim ovog učešća kreće se od poziva na sasvim neutralno određenu „participaciju“ u javnim ekološkim naporima, preko

⁵¹ Najveći broj ustavnih tekstova, utvrđujući kategoriju titulara prava na zdravu životnu sredinu, sadrži upravo takvu odrednicu; izuzeci su retki i u najvećoj meri su pobrojani u ovom radu.

⁵² Ustav Moldavije (čl. 37, st. 1).

⁵³ Izuzetak od ovakvog, jednostavnog opredeljenja nudi Ustav Venecuele (čl. 127, st. 1), definišući pravo na prirodno okruženje kao „pojedinačno i kolektivno pravo“, a na tragu te normative logike stoji i Ustav Španije, kada, u članu 45, pominje „kolektivnu solidarnost“ članova društvene zajednice na planu očuvanja životne sredine. Slično postupa i pisac ustavnog teksta Južnog Sudana, odlučujući se da pravo na zaštićenu životnu sredinu iz čl. 44, pruži „svakoj osobi ili zajednici“, ali i autor Ustava Bolivije, kada vršenje istog prava (u članu 33) dodeljuje „pojedincima i kolektivitetima“.

⁵⁴ Pravo na očuvanu prirodnu sredinu iz Ustava Bolivije posebno se garantuje pripadnicima urođeničkih naroda (*las naciones y pueblos indígena originario campesinos*), shodno čl. 32, st. 2, t. 10. Sličnu odredbu sadrži i čl. 231. Ustava Brazila.

(ranije pobrojanih) instrumenata za podizanje tužbi i pokretanje peticija, do pružanja mogućnosti direktnijeg uticanja na donošenje odluka koje se tiču zaštite ekosistema.⁵⁵ Izvesni dokumenti sadrže veoma progresivne odredbe, koje otvaraju prostor za podršku države naporima za udruživanje građana koji za svrhu imaju preduzimanje konkretnih mera zaštite prirode.⁵⁶ Ustav može dopustiti i mogućnost raspisivanja referenduma o predlozima zakona koji bi se odnosili na reforme ekološke politike (čl. 11. Ustava Francuske iz 1958).

Kako bi ustavno pravo građana na zdravo prirodno okruženje bilo efikasno ostvareno, nužno je da, sa druge strane, bude jasno određen nosilac obaveze, odnosno garant zaštite tog prava. Iako je na prvi pogled sasvim jasno da, kao i kod drugih temeljnih prava i sloboda, funkcija zaštite pripada i najadekvatnije „pristoji“ državi, videćemo da ona nije usamljeni činilac u određivanju načina efikasne primene ovog, po mnogo čemu „mladog“ ustavnopravnog instituta.

5. Nosioци ustavne obaveze zaštite životne sredine

Primarni nosilac obaveze zaštite životne sredine u uporednom ustavnom pravu jeste – država. Ona, kao opšti i prvi garant svih prava građana, duguje punu zaštitu svim pobrojanim osnovnim pravima fizičkih lica, noseći istovremeno posebnu odgovornost za načelno i dosledno sprovođenje ekoloških ciljeva društva. Pritom, pojam države može se tumačiti tako da uključi i čitav javni sektor, organe lokalne samouprave, kao i zakonom ili drugim opštim aktom stvorena javnopravna lica (agencije), čime bi konkretizacija ove dužnosti vlasti bila više moguća.

Kada pristupimo utvrđivanju opsega dužnosti države na planu ekološke prevencije, iz razumljivih razloga naići ćemo na određeno stepenovanje. Neki ustavi, naime, ovu funkciju definišu kao *temeljnu dužnost* države, koja se ne razlikuje od drugih vitalnih funkcija javnih vlasti (očuvanje bezbednosti i nesmetanog funkcionisanja institucija, garantovanje ljudskih prava i dr).⁵⁷ Ekološka akcija javnih vlasti u

⁵⁵ V. Ustav Etiopije (čl. 92, st. 3). Ustav Eritreje pripisuje državi „odgovornost (...) da stvori pravilne uslove za obezbeđivanje učešća naroda u očuvanju životne sredine“ (čl. 10, st. 3), a Ustav Finske nalaže javnim vlastima da se „staraju da garantuju svima (...) mogućnost uticanja na odluke koje se tiču njihovog životnog okruženja“ (čl. 20, st. 2).

⁵⁶ Ustav Zelenortskih Ostrva (čl. 70, st. 3) navodi da „država podstiče i podržava stvaranje udruženja za zaštitu životne sredine i prirodnih resursa“, dok Amandman XVII (čl. 1) iz 2001. na Ustav Makedonije navodi da u jedinicama lokalne samouprave građani „neposredno i putem predstavnika učestvuju u donošenju odluka“, *inter alia*, i povodom pitanja zaštite životne sredine.

⁵⁷ Obaveza države da „garantuje stanovništvu život u životnoj sredini koja je zdrava i nezagađena i u kojoj vazduh, voda i namirnice zadovoljavaju potrebe dostojne ljudskog života“ predstavlja njenu „temeljnu dužnost“, prema Ustavu Paname (član 114). Slično: čl. 127, st. 2. Ustava Venecuele.

izvesnom broju ustavnih akata navodi se kao evidentno strateška kategorija dužnosti države: to se postiže ubrajanjem zaštite ekosistema u temeljne vrednosti ustavnog poretka (i to obično u delu ustava posvećenom enumeraciji osnovnih vrednosti i ciljeva političke zajednice).⁵⁸ Pojedini ustavi koncentrišu pažnju na utvrđivanje što je moguće aktivnije uloge državnih organa, i to navođenjem obaveze obnavljanja životne sredine i unapređenja njenog stanja, kao i očuvanja biološkog diverziteta (raznolikosti biljnih i životinjskih vrsta).⁵⁹

Država može zauzeti i *kontrolnu* ulogu, u smislu vršenja nadzora nad mogućim zagađenjima, ugrožavanjima ekološkog sistema ili racionalnom upotrebom prirodnih resursa,⁶⁰ kako bi bila ostvarena ekološka funkcija privrede. Ona može i, posredstvom „blažih“ terminoloških izbora, igrati tek *deklarativno-afirmativnu* ulogu, ograničenu na „podržavanje“ zaštite prirode, a takav je pristup najvećeg broja ustavnih tekstova. U tom su duhu pisane norme koje govore o obavezi države da „osigurava zaštitu i obnovu životne sredine“,⁶¹ „stara se“⁶² o zaštiti prirode, „osigurava uslove za zdravu životnu sredinu“, „usvaja neophodne mere za očuvanje šuma i životne sredine“⁶³ ili „pažljivu upotrebu prirodnih resursa“.⁶⁴ Ukoliko nisu praćene konkretizujućim odredbama, norme kojima se, primera radi, najavljuje da će država „učestvovati“⁶⁵ u zaštiti životne sredine – nemaju naročitu pravnu, pa ni političku „težinu“.

U svakom od navedenih slučajeva, nadležnost za utvrđivanje i sprovođenje javnih mera očuvanja životne sredine podeljena je između centralne vlasti i nižih jedinica vlasti (lokalne samouprave ili područnih administrativnih tela, a u saveznim državama – između federacije i država članica), i to najčešće tako što se od svih

⁵⁸ V. Ustav Makedonije (čl. 8, st. 1, t. 10). Ustav Hrvatske navodi da su očuvanje prirode i čovekovog životnog okruženja jedna od „najviših vrednosti ustavnog poretka“ i, čak, „temelj za tumačenje Ustava“ (čl. 3). Republika Crna Gora, prema čl. 1, st. 1. Ustava te zemlje, jeste „građanska, demokratska, ekološka (...) država“, a Ustav Portugala ubraja u „fundamentalne dužnosti države“ i efektivnu primenu ekoloških prava (čl. 9). Ustav Papue Nove Gvineje (1975) uključuje među osnovne „Nacionalne ciljeve i direktivna načela“ (kako glasi naslov Prvog poglavlja) očuvanje prirodnih resursa i životne sredine (čl. 4). Ustav Ekvadora u „primarne dužnosti države“ (*deberes primordiales del Estado*) iz čl. 3. ubraja i zaštitu životne sredine.

⁵⁹ Takve su, primera radi, odredba čl. 15. Ustava Bugarske (1991), čl. 54, st. 1. Ustava Litvanije, čl. 9. Ustava Malte (1964), ili čl. 126, st. 2, t. „f“ Ustava Moldavije. Na afričkom kontinentu reprezentativne odredbe sadrže Ustav Kameruna iz 1996 (preambula), Ustav DR Kongo iz 2006 (čl. 53, st. 3), ili čl. 41. Ustava Togo (1992). V. i: čl. 24, st. 1. Ustava Grčke, čl. 62. Ustava Portugala, čl. 25. st. 2. Ustava Kine i dr.

⁶⁰ Čl. 46, st. 2. Ustava Belorusije (1994), čl. 26, st. 1. Ustava Kine.

⁶¹ Član 10. Ustava Jermenije.

⁶² Član 27. Ustava Benina.

⁶³ Ustav Afganistana iz 2004 (čl. 15).

⁶⁴ Član 7. Ustava Češke Republike iz 1992. godine.

⁶⁵ Čl. 16, st. 2. Ustava Azerbejdžana.

ovih nosilaca javnih vlasti očekuje saradnja. Postupajući na ovaj način, najveći broj ustavnih tekstova utvrđuje da je reč o *konkurentnoj nadležnosti*.⁶⁶ Tamo gde je ustanovljavanje temeljnih smernica za zaštitu životne sredine predstavljeno kao *ekskluzivna nadležnost* najviših (središnjih) državnih organa, ostavlja se prostor za utvrđivanje standarda dodatne zaštite na nižem stepenu, najčešće nivou lokalne samouprave.⁶⁷

Zaštita okruženja određuje se i kao *obaveza svih*, koju treba tumačiti kao „drugu stranu medalje“, odnosno naličje prava na zdravu životnu sredinu. Bez obzira da li je reč o dužnosti koja tereti „fizička i pravna lica“, „zajednicu“, ili „svaku organizaciju“, u najvećem broju odredaba ustavnih tekstova radi se o *pasivnoj obavezi*, dakle onoj koja poziva na nečinjenje (odnosno, izbegavanje preduzimanja radnji kojima se degradira ili ugrožava stanje prirodne sredine).⁶⁸ Očito je reč o primeni tradicionalnog navođenja dualiteta u pravima i obavezama pojedinaca, koji je prisutan i u normama koje za svrhu imaju zaštitu šireg opsega osnovnih sloboda i prava.

Postoje izuzeci i od tog pravila. Pojedini ustavopisci kao da se opredeljuju da građane pouče navici inicijative na planu ekoloških delatnosti, pa pružaju prostor za *aktivniju* ulogu upravo onih koji od politike zaštite prirodnog okruženja u perspektivi moraju imati i najneposrednije koristi – a to su pojedinačna fizička lica. Logika koja stoji iza takvog opredeljenja leži u tome da koncept zaštite prirodnog okruženja ne može biti uistinu ukoliko izostane delatnost pojedinca, pošto je uistinu „svest građanina o obaveznosti zaštite životne sredine neodvojiva od svesti o obaveznosti

⁶⁶ Npr. čl. 73. Ustava Švajcarske. U skladu sa čl. 110, st. 3. Ustava Iraka, u nadležnosti koje dele savezne vlasti i regionalne jedinice ubraja se i „određivanje politike zaštite životne sredine od zagađivanja“. Ustav Portugala (čl. 66, st. 2, t. „d“) navodi da država „u saradnji sa lokalnim vlastima unapređuje ekološki kvalitet seoskih naselja i gradskog života“. Ustav Italije (1947), u čl. 117, st. 3, navodi da se konkurentno zakonodavstvo između centralnih vlasti i regiona odnosi i na „unapređenje dobara koja uživaju kulturnu i ekološku zaštitu“. Čl. 72. Osnovnog zakona SR Nemačke, nazvan kao jedno od „konkurentnih zakonodavnih ovlašćenja“ (*die konkurrierende Gesetzgebung*) dopušta federalnim jedinicama da – ukoliko federacija nije iskoristila sopstveno ovlašćenje – donose vlastite zakone u oblasti zaštite prirode (*Naturschutz*), pri čemu opšta načela zaštite prirode (*allgemeinen Grundsätze des Naturschutzes*), pravo zaštite biljnih i životinjskih vrsta (*das Recht des Artenschutzes*) i zaštitu morske životne sredine (*das Recht des Artenschutzes oder des Meeresnaturschutzes*), uvek uređuje Federacija.

⁶⁷ V. čl. 117, st. 2, t. „s“ Ustava Italije. Po Ustavu Ruske Federacije, savezni organi imaju „nadležnost za utvrđivanje načela savezne politike i programa u sferi (...) ekološkog razvoja Federacije“ (čl. 71, t. „f“). Po Ustavu Španije (čl. 148 i 149), autonomne zajednice (*Comunidades Autónomas*) mogu preuzeti nadležnosti u pitanjima zaštite prirode, pri čemu u isključivu nadležnost države spada osnovno zakonodavstvo (*legislación básica*), uz uzimanje u obzir prava autonomnih zajednica da ustanove dodatne standarde zaštite. Brojni ustavi frankofonih afričkih zemalja navode da je reč o konkurentnoj nadležnosti (*compétence concurrente*) centralnih vlasti i pokrajina (npr: Ustav DR Kongo, čl. 203, st. 18), dok Ustav Brazila navodi da se među podeljene (zajedničke) nadležnosti Unije i država članica ubrajaju i „zaštita životne sredine i borba protiv svih oblika zagađivanja, očuvanje šuma, biljnog i životinjskog sveta“ (čl. 23, st. 6 i 7).

⁶⁸ Izuzetno veliki broj ustavnih tekstova navodi takvu obavezu.

ustava“.⁶⁹ Tako, u izvesnom broju ustava predviđa se obaveza unapređenja stanja životne sredine, ali i dužnost saradnje sa državom, kao primarnim nosiocem navedenih obaveza.⁷⁰ Neki od ustava navode ovu obavezu kao „temeljnu dužnost“ građana.⁷¹ Najzad – istina, sasvim retko – donosilac ustavnog akta može da se opredeli i da dramatično naglasi ulogu svih građana u ekološkim naporima, ističući da je reč o „javnoj“,⁷² odnosno „svetoj“ dužnosti.⁷³

Postoje ustavi u kojima se navedena dužnost navodi na taj način da ona istovremeno pripada i javnim vlastima i fizičkim licima. Ponekad se suptilna razlika u obimu opterećenja obavljanja te dužnosti ističe navođenjem formulacije prema kojoj dužnost očuvanja prirode počiva na „svakome, a posebno“ državi.⁷⁴ Čak ni ovakvim ustavnostilskim izborom ne odstupa se bitno od raširenog rešenja koje u istoj odredbi predviđa kombinovanu obavezu države i građana na zaštitu prirode.⁷⁵

6. Zaključak

Norme posvećene zaštiti životne sredine postale su pravilo u pisanim ustavnim dokumentima širom sveta. Ovakvo ustavno „ohrabrivanje atmosfere odgovornosti prema zaštiti životne sredine“⁷⁶ ne mora nužno rezultirati primenjivošću prava pojedinca na zdravo prirodno okruženje, ali svakako predstavlja pouzdan temelj za ostvarivanje ustavnog obećanja ekološke obnove i jednog tako temeljnog prava kao što je pravo na (kvalitetan) život. Ustavna normativizacija obaveze države da punu pažnju posvećuje efektivnoj zaštiti ovog prava dobrodošlo je prvenstveno zato što međunarodno pravo, uopšteno posmatrano, ne obezbeđuje pravo na životnu sredinu, a konvencije usvojene u toj oblasti ne sadrže klauzule o neposrednoj primenjivosti ovog subjektivnog prava.⁷⁷

Ipak, iako predstavlja važan pravopolitički instrument za ostvarivanje preduslova efektivne zaštite životne sredine, ustavni akt „kao gotovo univerzalno prihvaćen pravni instrument očuvanja zdravog prirodnog okruženja nije dovoljan“.⁷⁸

⁶⁹ Orlović, 3.

⁷⁰ Ustav Kenije (čl. 69, st. 2).

⁷¹ Čl. 27, st. 2. Ustava Kube (1976), čl. 47. Ustava Urugvaja (1967), čl. 4, st. 5. Ustava Meksika i dr.

⁷² Ustav Irana (čl. 50).

⁷³ Ustav Mongolije (čl. 17, st. 2).

⁷⁴ Ustav Republike Srbije (čl. 74, st. 2); Ustav Republike Crne Gore (čl. 23, st. 3).

⁷⁵ Takve odredbe sadrže ustavi: Vijetnama (čl. 29, st. 1), Etiopije (čl. 92, st. 4), Litvanije (čl. 53, st. 3), kao i Ustav Republike Koreje iz 1987 (čl. 35, st. 1) i Ustav Turske iz 1982 (čl. 56, st. 2).

⁷⁶ Bruch, C., Coker, W., VanArsdale, C., 3.

⁷⁷ May, 122.

⁷⁸ Orlović, 11.

Sa druge strane, klasifikacija postojećih ustavnih garancija, obavljena na temelju jednostavnog jezičkog tumačenja, doprinosi bližem sagledavanju „osvojene teritorije“ u procesu konstitucionalizacije ekoloških pitanja. Ako se uzme u obzir opšta tendencija uvrštanja sve jasnijih, bogatijih i primenjivijih odredaba iz te kategorije u pisane ustavne akte, odgovor na pitanje da li temeljno pravo na čistu i zdravu životnu sredinu spada u „panteon temeljnih ustavnih prava“⁷⁹ mora biti pozitivan.

Značaj uzajamne ustavne recepcije (osobito u zemljama na afričkom ili latinoameričkom kontinentu, ali i u evropskim zemljama, počev od poslednje decenije dvadesetog veka) dokazan je na planu prihvatanja prava na čistu životnu sredinu (i, sa druge strane, javnih i pojedinačnih dužnosti iz ove oblasti) u novim, mlađim dokumentima iz ove kategorije. Pošto „u državama, pa i na globalnom nivou, problemi u vezi sa životnom sredinom postaju najvažnija politička pitanja“⁸⁰, teško je očekivati da bi budući ustavotvorci bili naklonjeni izboru da se pitanje njene zaštite isključi iz sadržine ustavnih dokumenata. Takođe, ne može se očekivati da se prava „stečena“ u toj oblasti umanje ili ograniče, a dužnosti javnih vlasti i svih građana redefinišu, te da se trend uporedne ustavnosti prava na životnu sredinu, negovan decenijama, preobrati ili zaustavi.

7. Literatura

1. Bruch, C., Coker, W., VanArsdale, C., *Environmental Governance in Africa: Breathing Life into Fundamental Principles: Implementing Constitutional Environmental Protection in Africa*, World Resources Series, Institutions and Governance Program, Washington, 2001: http://pdf.wri.org/eaab_bruch.pdf (10.04.2012);
2. Mane, Suresh, *Constitutional Provisions for Environmental Protection*, The National Law School of India University, Centre for Environmental Education Research & Advocacy: <http://www.nlsenlaw.org/environmental-protection/articles/constitutional-provisions-for-environmental-protection/> (01.04.2012);
3. Marrani, David, *The Second Anniversary of the Constitutionalisation of the French Charter for the Environment: Constitutional and Environmental Implications*, „Environmental Law Review“, Vol. 10, 2008, 9-27;
4. May, James, R., *Constituting Fundamental Environmental Rights Worldwide*, „Pace Environmental Law Review“, Vol. 23, 2005-2006, 113-183;
5. Orlović, Slobodan P., *Životna sredina u Srbiji – Ustavopravni kontekst*, „Pravno-ekonomski pogledi“, god. II, br. 3, 2011, 1-12.

⁷⁹ May, 113.

⁸⁰ Orlović, 2.

COMPARATIVE CONSTITUTIONAL ANALYSIS OF THE ENVIRONMENTAL PROTECTION

Provisions of the constitutional documents devoted to environmental protection generally contain every individual's fundamental right to a clean and healthy natural environment, defined in close correlation with an appropriate duty of public authorities. Operational protection of a constitutionalized right of an individual is conditioned upon the increased participation of the citizenry in its fulfillment, which may be seen as a direct product of and a necessary precondition for the exercise of collective sovereignty.

Key words: Constitution, environmental protection, constitutionalisation of the environment