

*Др Родољуб Ејински, редовни професор
Универзитет у Новом Саду
Правни факултет у Новом Саду*

НОВИ КОНЦЕПТ ПРАВИЧНОСТИ И ЉУДСКА ПРАВА КАО ФАКТОРИ ЕФИКАСНОСТИ ГЛОБАЛНЕ БОРБЕ ПРОТИВ ПРОМЕНЕ КЛИМЕ

Сажетак: Промена климе, узрокована антропојеним факторима, сада у највеће глобалне изазове. Постојање универзалног интереса за усоравање промене климе путем редукције глобалне емисије гасова стаклене башње, као и постојање универзалног интереса да се све нације оспособе да се изборе са последицама промене климе није спорно. Оно што је спорно јесте како распоредити терет, односно трошак остваривања ових интереса међу нацијама, заинтересованим групама и поједицима. Траја се за новом формулом правичне поделе прихваћљивом за све нације.

Кључне речи: правичност, људска права, ефикасност, промена климе.

УВОД

По својој сложености, обиму, трајању и последицама промена климе чини једну од најзначајнијих интеракција људског друштва и природе.¹ Не чуди, зато, да су глобални преговори о промени климе почели осамдесетих година прошлог века, да још увек трају, те да ће се наставити и у будућности. Преговори су резултирали, до сада, у усвајању Оквирне конвенције УН о промени климе и Кјото протокола. Оквирна конвенција УН о промени климе (даље: Конвенција), отворена је за потписивање 9. маја 1992. године у Њујорку и ступила је на снагу 21. марта 1994. године. Конвенција обавезује 196 страна уговорница.² Она је отворена за државе чланице УН,

¹ Рад је припремљен у оквиру пројекта „Биомедицина, заштита животне средине и право“ бр. 179079 који финансира Министарство просвете и науке Републике Србије.

² http://treaties.un.org/pages/ViewDetailsIII.aspx?&src=TREATY&mtdsg_no=XXVII~7&chapter=27&Temp=mtdsg3&lang=en посећено у март 2014.

уговорнице Статута Међународног суда, специјализоване агенције УН и за регионалне економске интеграције. Србија је страна уговорница од 10. јуна 2001. године. Конференција страна уговорница Конвенције је на трећем заседању, одржаном у Кјоту усвојила 11. децембра 1997. године Протокол уз Конвенцију којим је конкретизовала поједине прописе Конвенције, који је ступио на снагу 16. фебруара 2005. године и који обавезује 192 стране уговорнице. (даље Кјото протокол) Србија је уговорница Кјото протокола од 17. јануара 2008. године. Поменути уговорима установљени су међународни механизми за њихову имплементацију, које чине конференције страна уговорница и низ помоћних тела. Пошто је Кјото протоколом предвиђено да се обавезе смањивања емисије гасова стаклене баште изврше у периоду од 2008. до 2012. године и пошто је тај период протекао, у припреми је закључивање новог уговора.

Конвенција и Кјото протокол су уговори прихваћени од највећег броја држава. Европска унија је, такође, прихватила Конвенцију и Кјото протокол. Конвенција је прихваћена и ступила је на снагу у року од две године. Међутим, требало је да протекне више од седам година да би Кјото протокол ступио на снагу. САД су потписале Кјото протокол, али га нису ратификовале, Канада је одлучила да се повуче из Кјото протокола 15. децембра 2012. године.³ Ове чињенице показују да је било лакше постићи сагласност о начелним питањима, које је изражена у Конвенцији, него сагласност о конкретним обавезама, која је преточена у Кјото протоколу.

Иако су постигнути неки резултати у глобалној борби против промене климе, ефикасност глобалног супростављања промени климе је далеко од потребног нивоа. Предмет овог текста јесте да испита како различити концепти правичност и људска права могу да утичу на ефикасност глобалног супростављања промени. Конвенција и Кјото протокол засновани су на начелу правичности. Међутим, у свету који се брзо и значајно променио у односу на деведесете године прошлог века, начело правичност, како је артикулисано у Кјото протоколу, представља препреку ефикасној борби против промене климе, те је потребно да се оно формулише поново у складу са промењеним околностима. Промена климе погађа не само нације или поједине друштвене групе, већ и појединце те међународна заштита људских права може да допринесе правичнијој расподели терета борбе против промене климе и терета ефеката промене климе. Специфичности међународних аспеката заштите животне средине утицали су на промену неких структуралних елемената људских права, што може да допринесе ефикасности борби против промене климе.

³ *Ibid.*

МЕЂУНАРОДНИ АСПЕКТИ ПРОМЕНЕ КЛИМЕ

Промена климе, која се испољава у растућој температури ваздуха и океана на Земљи, узрокована је акумулацијом и концентрацијом тзв. гасова стаклене баште у високим слојевима атмосфере. У члану 1(5) Конвенције „гасови стаклене баште“ дефинисани су као гасови конституенти атмосфере, природни и антропогени, који апсорбују и реемитују инфрацрвену радијацију. Међу гасовима стаклене баште најзначајнији је угљен диоксид, који примарно настаје сагоревањем фосилих горива, дакле угља и нафте. Акумулисање и повећавање концентрације угљен диоксида и других гасова стаклене баште (метана, азот оксида и осталих наведених у анексу А уз Кјото протокол) у високим слојевима атмосфере резултат је индустријског начина производње, односно индустријске револуције, која је почела пре три века. На сагоревању угља и нафте базиран је развој индустрије и, данас, се на томе базирају различите гране привреде. Ово је преовлађујуће и данас широко прихваћено објашњење промене климе. Постоје и другачија објашњења. Међутим, данас постоји готово опште прихваћено објашњење да антропогени фактор, дакле „карбонска економија“ утиче битно и пресудно на убрзани процес раста температуре на Земљи. Пораст температуре узрокује низ штетних последица по животну средину, као што је топљење поларних ледених капа, пораст нивоа мора, плављење ниских приобалних подручја и ушћа река, ширења пустиња, промена временског распореда падавина, као и количине падавина, чешће појављивање урагана и олујних ветрова, итд. У случају даљег раста температуре, нарочито брзог раста, биодиверзитет ће бити погођен и опстанак многих биљних и животињских врста ће бити угрожен.

Са друштвеног становишта промена климе, узрокована антропогеним фактором, показује се као глобални социјални процес, који траје већ три века, који укључује све или велику већину људи, било тако што, уживајући благодети индустријског начина живота, учествују у узроковању промене климе, било тако што су погођени штетним ефектима промене климе. Климатски систем се појављује као посредник међу милијардама људи који су живели у последња три века и онима који сада живе и који ће живети у наредним вековима. Тај процес се не манифестује само на нивоу односа појединаца – појединаца, већ и на нивоу односа друштвених група и односа међу нацијама.

Оно што карактерише све те односе јесте инхерентна неједнакост позиција њихових учесника. Ако не баш сви, али сигурно велика већина појединаца и велика већина нација ужива данас добробити индустријске производње, те сноси одговорност за узроковње промене климе. Једнако тако, велика већина појединаца и велика већина нација погођена је већ да-

нас штетним последицама промене климе. Међутим, одговорност за промену климе и погођеност штетним последицама промене код највећег броја појединаца и нација нису пропорционалне. Највећа одговорност лежи на нацијама које су свој развој у последњим вековима заснивале на развоју индустрије. Од укупног угљен диоксида, кога је човечанство произвело од 1840 године, 70% је произведено у САД, Русији, Немачкој, Француској, Јапану, Канади и Пољској.⁴ У том периоду по глави становника у САД произведено је 1,100 тона, док је у Кини то износило 66 тона, а у Индији 23 тоне.⁵ Међутим, промена климе погађа најслабије нације и друштвене групе на најтежи начин.⁶ Тропска олуја *Jeanne* убила је 3000 људи на Хаитију у 2004 години.⁷ Ураган *Ivan* уништио је 90% кућа на Гренади и проуроковао штету која је била једнака са два бруто национална производа те земље.⁸ Ескимима који живе на леду Арктика озбиљно су погођени променом климе, која угрожава њихов традиционални начин живота.⁹ У октобру 2009 године, влада Малдива одржала је своју прву седницу под водом, шаљући поруку Конференцији страна уговорница Оквирне конвенције УН о промени климе, да ће пораст нивоа мора, узрокован топљењем поларних ледених капа, узроковати потапање Малдива и других земаља које се налазе на ниским острвима у океанима. У природним катастрофама, које су везане за промену климе око 296,000 људи изгубило је живот, већином у земљама у развоју.¹⁰ Милиони су приморани да се иселавају из области погођених природним катастрофама.¹¹ Под природним катастрофама, повезаним са променом климе, мисли се на олује, поплаве или суше, чија је уче-

⁴ A. Mumma, D. Hodas, Designing a Global Post-Kyoto Global Change Protocol that Advances Human Development, *Georgetown International Environmental Law Review*, 20, 2007-2008, стр. 639.

⁵ *Ibid.*

⁶ L. M. Braman, P. Suarez, M.K. Van Aalst, Climate change adaptation: integrating climate science into humanitarian work, *International Review of the Red Cross*, vol. 92, 2010, стр. 698

⁷ Inuit leader Sheila Watt-Cloutier's testimony before the Inter-American Commission on Human Rights, http://www.ciel.org/Publications/IACHR_WC_Mar07.pdf. Site visited on March 2012.

⁸ *Ibid.*

⁹ *Ibid.*

¹⁰ Opening Remarks by Ms. Navi Pillay at the Human Rights Council Seminar "The Adverse Impacts of Climate Change on the Full Enjoyment of Human Rights," 23-24 February 2012, <http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=11872&LangID=e>

Посећено у марту 2014. Види, такође, M. Beniston, Climate change and its impacts: growing stress factors for human societies, *International Review of the Red Cross*, vol. 92, 2010, стр. 557.

¹¹ V. Kolmannskog, L. Trebbi, Climate change, natural disasters and displacement: a multi-track approach to filling the protection gaps, *International Review of the Red Cross*, vol. 92, 2010, стр. 713.

сталост и интензитет повезана са променом климе.¹² Појавиле су се већ идеје о потреба признавања и уређивања статуса еколошких избеглица.¹³ Парламентарна скупштина Савета Европе усвојила је 2009. године Препоруку 1862 о миграцијама и расељавању узрокованом природним катастрофама, као изазову 21. века.

ЦИЉЕВИ И ЕФИКАСНОСТИ ГЛОБАЛНЕ БОРБЕ ПРОТИВ КЛИМЕ

Први и најважнији циљ глобалне борбе против промене климе одређен је у члану 2 Конвенције. Циљ је да се стабилизује концентрација гасова стаклене баште у атмосфери на нивоу који не би чинио опасно антропогено уплитање у климатски систем. Тај ниво би требало досећи у временском оквиру, који би омогућио екосистемима да се прилагоде на промену климе, да се обезбеди да производња хране не буде угрожена, и да се настави економски развоја на одржив начин. Конкретно, циљ је да се до краја овог столећа просечна температура на Земљи не повеће за више од 2 степена целзијуса.¹⁴ Предвиђено је да се тај циљ постигне глобалним смањивањем емисије угљен диоксида и других гасова стаклене баште у атмосфери и повећавањем природних капацитета за одстрањивање угљен диоксида из атмосфере. Ту се мисли на шуме и друге природне ресурсе, који апсорбују угљен диоксид из атмосфере. Како брзо загревање Земљиних сфера прети опстанку појединих екосистема, циљ је да се одговарајуће смањење концентрације гасова стаклене баште постигне што је раније могуће, како би се процес загревања успорио, и како би се оставило више времена екосистемима да се прилагоде на више температуре.

Други циљеви, повезани са овим првим, одређени су у члану 4 Конвенције, који се односи на обавезе уговорница. Обавезе су одређене на програмски начин, дакле као обавезе постизања одређених циљева. На основу ових обавеза јасно је да међу циљеве спада и олакшавање адекватне социјалне адаптације на промену климе. Ту спада, такође, развој, примена и распрострањење нових технологија, које ће служити наведеним циљевима. Као посебан циљ наведен је пружање помоћи земљама у развоју и, нарочито, најнеразвијенијим земљама ради ублажавања штетних последица промене климе. Посебно су наведене мале острвске земље, земље са ниским приобаљем, земље са полусушним и сушним областима, земље са шумским областима, земље

¹² *Ibid.* стр. 715

¹³ В. Docherty, Т. Giannini, *Confronting a Rising Tide: A Proposal for A Convention on Climate Change Refugees*, *Harvard Environmental Law Review*, 33, 2009, стр. 349-403.

¹⁴ <http://unfccc.int/2860.php>

које чешће погађају природне несреће, земље које пате од суша и ширења пустиња, као и земље са осетљивим екосистемима. Истакнута је потреба рехабилитација области погођених сушама и поплавама, нарочито у Африци.

Ефикасност глобалне борбе против промене климе може да се мери на разне начине. Најважнија и прва мера јесте мера остваривања циљева постављених Оквирном конвенцијом УН о промени климе. Други критеријум може да буде остаривање обавеза које су уговорнице преузеле овом Конвенцијом. У том смислу је од нарочите важности остваривање обавеза које су развијене државе преузеле Кјото протоколом. Тим Протоколом развијене државе, побројане у анексу Б уз Протокол, преузеле су обавезе у погледу смањивања емисије гасова стаклене баште. Циљ овог смањења је требало да буде да се до 2012. године укупна глобална емисија тих гасова смањи за 8% у односу на емисију која је постојала 1990. године. За сваку развијену земљу одређен је проценат емисије који она треба да постигне у односу на емисију из 1990 године. На пример, САД су 2012. године требале да сведу емисију тих гасова на 93% од емисије из 1990 године. Државе чланице Европске уније требале су заједно, кумулативно да постигну 92% од емисије из 1990. године.

Према годишњем извештају, који су у Дурбану у децембру 2011. године прихватиле уговорнице Кјото протокола, развијене државе из анекса Б, које су прихватиле Протокол смањиле су укупно у 2009. години емисију гасова стаклене баште за 22,4% у односу на укупну њихову емисију из 1990. године.¹⁵ Међутим, према извештају објављеном у оквиру Светске здравствене организације, атмосферско повећање угљен диоксида у периоду 2011-2012 године било је веће од просечног раста у последњих 10 година.¹⁶ Дакле, упркос чињенице да су неке развијене земље значајно смањиле емисије угљен диоксида, глобални тренд раста емисије тог гаса није прекинут. У међувремену, дакле крајем прошлог века појавили су се нови велики емитери угљен диоксида – Кина, Индија, Бразил, Мексико и неке друге земље у развоју, које Конвенција и Кјото протокол нису обавезивале да смање или не повећавају емисије угљен диоксида. Иако је данас количина емисије угљен диоксида по глави становника у Кини далеко мање од оне у САД, укупна годишња производња тог гаса у Кини превазилази ону у САД.¹⁷ Ова чињеница демотивише неке развијене државе да прихвате

¹⁵ Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Kyoto Protocol, *Annual compilation and accounting report for Annex B Parties under the Kyoto Protocol for 2011*, Durban, 28 November to 9 December 2011, пара. 18, стр. 9. <http://unfccc.int/resource/docs/2011/cmp7/eng/08.pdf>. Посећено у марту 2014.

¹⁶ http://www.wmo.int/pages/prog/arep/gaw/ghg/documents/GHG_Bulletin_No.9_en.pdf

¹⁷ S. Walsh, H. Tian, J. Whalley, M. Agrawal, China and India's participation in global climate negotiations, *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, објављено online 10. јула 2011.

уговорне обавезе смањивања емисије гасова стаклене баште. САД нису, тако, ратификовале Кјото протокол. Треба имати у виду да смањивање емисије гасова стаклене баште чини значајан терет за националну економију. Објашњавајући зашто се противи прихватању Кјото протокола, амерички председник Џорџ В. Буш је рекао, између осталог, да би тај Протокол нанео озбиљне штете америчкој економији.¹⁸ Приликом објављивања вести о повлачењу Канаде из Кјото протокола, канадски министар за екологију рекао је да ће то Канади уштедети 14 милијарди долара.¹⁹

Уколико се, дакле, ефикасност глобалне борбе против промене климе мери према тренду кретања концентрације гасова стаклене баште у атмосфери, та борба не може да се оцени као ефикасна, јер је на сцени тренд раста концентрације тих гасова.

При оцењивању ефикасности глобалне борбе против промене климе треба узети у обзир остваривање циљева везаних за ублажавање последица промене климе, односно за социјално и економско прилагођавање не ефекте промене климе. Ту спадају ствари као што су боље управљање водама, заштита од промене режима и интензитета падавина, заштита од суша, развој нових пољопривредних култура отпорнијих на промењене природне услове, итд. Ово је нарочито важно када су у питању земље у развоју. Те земље знају да треба да изграде стратегије и мере адаптације као што су мере заштите водних ресурса, трансфер воде између водних басена, спречавање поплава изградњом брана, развој усева отпорних на суше, смањивање ерозије земљишта, помоћ и обука пољопривредним произвођачима, побољшавање здравства заштите, боље управљање шумама, боља еколошка легислација итд., али оне не располажу техничким и финансијским средствима за реализацију тих стратегија и мера.²⁰

ПРАВИЧНОСТ И ЕФИКАСНОСТ ГЛОБАЛНЕ БОРБЕ ПРОТИВ ПРОМЕНЕ КЛИМЕ

Конвенција и Кјото протокол засновани су на правичности. Члан 3 (1) Оквирне конвенције гласи: „Уговорнице треба да заштите климатски систем ради користи садашње и будућих генерација човечанства, на основу

¹⁸ C. R. Sunstein, Of Montreal and Kijoto, A Tale of Two Protocols, *Harvard Environmental Law Review*, 1, 2007, стр. 1.

¹⁹ B. Curry, Sh. McCarthy, Canada formally abandons Kyoto Protocol on climate change, *The Globe and Mail*, 12 decembar 2011, <http://www.theglobeandmail.com/news/politics/canada-formally-abandons-kyoto-protocol-on-climate-change/article2268432/> Посећено у март 2014.

²⁰ Sixth compilation and synthesis of initial national communications from Parties not included in Annex I to the Convention, пара. 47, 48 FCCC/SBI/2005/18/Add.5. <http://unfccc.int/resource/docs/2005/sbi/eng/18a05.pdf>

правичности и сагласно њиховим заједничким али различитим одговорностима и одговарајућим способностима. Према томе, развијене земље уговорнице треба да предводе у борби против промене климе и њених штетних ефеката.“

Цитирани пропис експлицира концепт правде кроз признавање различитих одговорности уговорница за промену климе. Дакле, њиме се признаје чињеница да нису све нације једнако допринеле, нити једнако сада доприносе промени климе, да у том погледу постоје различите одговорности. Правичност налаже да државе које су више од других допринеле промени климе, сада допринесу више у борби против те промене. Зато, развијене земље треба да носе већи терет. Иако су све уговорнице преузеле одређене обавезе, најтеже обавезе – смањивање емисије гасова стаклене баште – предвиђене су само за развијене земље.

Оваква артикулација правичности у борби против промене климе долази у сукоб са ефикасношћу те борбе. Поменуто је већ да су Кина, Индија, Бразил, Мексико и неке друге земље у развоју постали велику глобални произвођачи угљен диоксида. Иако је емисија угљен диоксида по глави становника у тим земљама далеко мања од оне у развијеним земљама, укупна емисија угљен диоксида је таква да поништава ефекте смањивање те емисије у развијеним земљама.

Отуда, да би борба против промене климе била ефикасна, дакле да би се зауставио тренд раста концентрације гасова стаклене баште у атмосфери, нужно је другачије артикулисати правду у тој ствари. У литератури су изнети неки предлози.

А. Mumma и D. Hodas сматрају да правична алокација емисија гасова стаклене баште треба да се заснива на два фактора: садашњој емисији *per capita* и потенцијалном капацитету земље за будуће емисије *per capita*.²¹ Што је емисији *per capita* већа, то би алоцирана квота била мања. Ова два аутора предлажу да се државе поделе у три групе. Земље са малом историјском одговорношћу за антропогени утицај на промену климе и са малим потенцијалом за будуће емисије гасова стаклене баште биле би овлашћене на највеће квоте емисије. Ту спадају углавном афричке државе, мале азијске земље, као и мале острвске земље.²² Земљама са великом историјском одговорношћу за антропогени утицај на промену климе и са великим потенцијалом за будуће емисије добиле би најмање квоте. Трећу групу земаља чине земље са малом историјском одговорношћу за антропогени утицај на промене

²¹ А. Mumma, D. Hodas, Designing a Global Post-Kyoto Global Change Protocol that Advances Human Development, *Georgetown International Environmental Law Review*, 20, 2007-2008, стр. 640.

²² *Ibid.*

ну климе, али са великим потенцијалом за будуће емисије гасова стаклене баште. Ту спадају Кина, Индија, Бразил, Мексико, Јужна Африка и друге земље у процесу брзе индустријализације. Њима би биле додељене умерене квоте.²³ *Ratio* овакве алокације овлашћења за емисију гасова стаклене баште јесте да се постигне већа ефикасност тиме што ће се укупна глобална емисија, која је подношљива за климатски систем, расподелити међу државама и да се убрза индустријски развој земаља у развоју. Ова два аутора сматрају да би коришћењем Механизма чистог развоја, који је успостављен Кјото протоколом, био подстакнут енергетски ефикасан индустријски развој у земљама у развоју.²⁴ Механизам чистог развоја (the Clean Development Mechanism) успостављен је ради стварања могућности развијеним земљама да изврше обавезу смањивања емисије гасова стаклене баште уз ниже националне трошкове и да се убрза „чист“ развој земаља у развоју. Пројектима чистог развоја у земљама у развоју смањује се емисија гасова стаклене баште и то смањење се изражава у одређеним јединицама. Развијене земље могу да купе те јединице смањене емисије, те се те купљене јединице рачунају као њихово смањење емисије у погледу извршавања обавеза смањења преузетих Кјото протоколом. Највећи број пројеката чистог развоја реализован је у Кини (61,22%), Индији (13,38%), Републици Кореји (8,30%), Бразилу (6,42%) и Мексику (1,56%). У свим осталим земљама реализовано је 9,08%.²⁵ Циљ предлога два поменућа аутора је, да се предложеном алокацијом овлашћења за емисије гасова стаклене баште, промени ова статистика у корист земаља Африке и малих азијских и острвских земаља.

Иако постоје велике разлике у погледу решавања проблема заштите озонског слоја и борбе против промене климе, постоје и неке сличности два међународноправна ражима којима су уређене ове две области. Оба режима су заснована на правичности, али правичност није једнако формулисана у њима. Два базична уговора у области заштите озона су Бечка конвенција за заштиту озонског омотача из 1985. године и Монреалски протокол о субстанцама које празне озонски омотач из 1987. године. Одређени гасови који су се користили у уређајима за хлађење или у производњи јагода и парадајза разграђивали су озон и високим слојевима атмосфере, тањећи га и ставрајући озонске „рупе.“ Озонски омотач има важну улогу у погледу смањивања ултравиолетног зрачења на Земљи, те се његовим пражњењем, то зрачење повећавало што је доводило до повећања канцера коже и других негативних последица. У публикацији Програма Уједињених нација за заштиту животне средине (УНЕП) из 2009 године, наведено је да је Монреалски протокол

²³ *Ibid.*

²⁴ А. Mumma, D. Hodas, *op. cit.*, 641

²⁵ http://unfccc.int/resource/docs/publications/pub_cdm_eb_annualreport_2013.pdf

пример најуспешније међународне сарадње у супростављању глобалним еколошким претњама.²⁶ Скоро 95% субстанци које разграђују озон више се не производи. Захваљујући томе, предвиђа се да ће се озонски омотач регенерисати у потпуности до 2050. године. Успех Монреалског протокола лежи у чињеници што је неколико великих компанија, које су производиле гасове штетне за озон, успело врло брзо да произведе супституте, који не штете озону, те су имале интерес да те супституте пласирају широм света.²⁷ Земље у развоју, које су трошиле годишње мање од 0,3 килотона супстанци које разграђују озон по глави становника биле су ослобођене Монреалским протоколом обавезе елиминисања тих гасова у периоду од 10 година. Нису, дакле, све земље у развоју биле ослобођене ове обавезе, већ само оне са малом потрошњом тих гасова, и то у периоду од 10 година. По томе се овај аранжман битно разликује од међународноправног аранжмана у погледу климе.

Јасно је да по својој сложености и величини проблеми заштите климатског система и заштите озона нису упоредиви. Први је далеко сложенији и тежи проблем него други. Брзо су развијени гасови, који су могли да се користе у индустрији расхладних уређаја, а који нису штетили озону. То није случај, када је у питању „карбонска“ економија. Иако је почео развој „зелене“ економије, она неће моћи у кратком року да замени економију засновану на угљу и нафти. Проблем пражњења озона тицао се тек неколико производних области – расхладинх уређаја у индустрији, и јагода и парадајза у пољопривреди. Проблем антропогеног утицаја на климу тиче се великог броја привредних грана од кључног значаја за сваку националну економију. Последице пражњења озона нису по својој тежини упоредиве са последицама промене климе.

Имајући наведено у виду, јасно је да се тражење решења за ефикасну борбу против промене климе, изазване антропогеним фактором, не може засновати само на начелу правичне дистрибуције терета смањивања емисија гасова стаклене баште, како је предвиђено Кјото протоколом. Треба узети у обзир низ других фактора.²⁸ Један од кључних је право на одрживи

²⁶ Ozone Secretariat, UNEP, *Handbook for the Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer*, Nairobi, 2009.

²⁷ S. J. DeCanio, Economic Analysis, Environmental Policy, and Intergenerational Justice in the Reagan Administration, The Case of the Montreal Protocol, *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics* 3, 2003, стр. 313, T. Næss, The Effectiveness of the EU's Ozone Policy, *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics* 4, 2004, стр. 59. B. J. Gareau, A critical review of the successful CFC phase-out versus the delayed methyl bromide phase-out in the Montreal Protocol, *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, published online 12 February 2010.

²⁸ T.E.R.B. West, Environmental Justice and International Climate Change Legislation: A Cosmopolitan Perspective, *Georgetown International Environmental Law Review*, 25, 2012, стр. 129.

развој. Ово је нарочито важно са становишта олакшавања социо-економске адаптације на промену климе, што је, такође, један од циљева у борби против промене климе.

Сагласно члану 3 (4) Конвенције уговорнице имају право, и треба да унапреде одрживи развој. У том параграфу речено је, даље, да политике и мере заштите климатског система од људског утицаја треба да буду прилагођени условима сваке уговорнице и интегрисане у националне развојне програме, имајући у виду да је економски развој од суштинског значаја за борбу против промене климе.

Овај пропис Оквирне конвенције УН о промени климе чини добру основу за даљу елаборацију правичности у овом контексту. Правду у области борбе против промене климе требало би артикулисати у правцу тражења решења које би помирило потребу за ефикасном глобалном редуkcијом емисије гасова стаклене баште и потребу сваке нације за развојем.

Дакле, нова елаборација правичности треба да обезбеди смањивање глобалне емисије гасова стаклене баште до неопходног нивоа, али не на штету развоја земаља у развоју. Све земље, дакле и земље у развоју које значајније учествују у емисији гасова стаклене баште, треба да преузму обавезу смањивања емисије. Са друге стране, развијене земље треба да обезбеде, пружањем финансијске и технолошке подршке, као и тржишним политикама раст земљама у развоју.

Постоје наговештају да ће се нова решења тражити на новом разумевању правичности које укључује спремност највећих емитера међу земљама у развоју да прихвате ограничавање и смањивање емисија гасова стаклене баште, с једне стране, и спремност развијених земаља да пруже адекватну финансијску помоћ земљама у развоју како би ове могле успешно да се носе са последицама промене климе.²⁹

ЉУДСКА ПРАВА И ЕФИКАСНОСТ ГЛОБАЛНЕ БОРБЕ ПРОТИВ ПРОМЕНЕ КЛИМЕ

Спорно је међу државама да ли људска права, универзално призна-та, могу да имају неки значај и улогу у контексту борбе против промене климе. На предлог Малдива, земље која је, налазећи се на ниским острвима у океану, посебно угрожена променом климе, Савет УН за људска права је почео да се бави утицајем промене климе на људска права.

²⁹ Види о помоћи која је пружана и о обећаној помоћи развијених земаља земљама у развоју у Р. Етински, *Промене климе и промене у међународном поретку*, у *Климајске промене, њихови и економски изазови*, Зборник радова, ур. С. Лилић, Београд, 2011, стр. 74-76.

Међутим, у панел расправи Савета за људска права о односу између људских права и промене климе, који је одржан 15 јуна 2009 године, представник САД је рекао „да не сматра да право људских права пружа оптималан оквир за међународни приступ промени климе.“³⁰ Он је сматрао да се том проблему може ефикасније приступи коришћењем традиционалних начина међународне сарадње, укључујући тела Оквирне конвенције УН о промени климе.³¹ Савет за људска права је, међутим, почео да се бави питањем односа људских права и промене климе.³² Нема сумње да су интереси појединаца погођени променом климе. Национални и међународни механизми заштите људских права представљају погодне начине за артикулацију односа појединца, нације и међународне заштите у области промене климе. Појединац треба да носи део терета борбе против промене климе и погођен је последицама промене климе. Механизми заштите људских права пружају могућности да се ти односи артикулишу на основама правичности, односно једнаке поделе терета, како борбе против промене климе, тако и ношења терета последица промене климе. Без њиховог коришћења, ствари би се решавале искључиво у односима међу државама или у односима интересних група унутар држава, што не мора нужно да резултира у правичној артикулацији односа појединца, нације и међународне заједнице.

Данас није спорно да држава може својим актима или пропустима у области животне средине да повреди људска права. Европски суд за људска права је констатовао да су уговорнице Европске конвенције о људским правима својим актима или пропустима у области животне средине повредиле право на живот, право на приватност и дом, као и друга права.³³ И у случају елементарних непогода, које се могу предвидети, држава има обавезу да предузме све што може ради заштите људских живота.³⁴ Комитет за људска права је нашао, такође, да је актима уговорнице у области заштите животне средине повређено људско право.³⁵

³⁰ *Human Rights Council Panel Discussion on the Relationship between Human Rights and Climate Change*, 15 June 2009, Palais des Nations, Geneva, пара. 66, стр. 11. <http://www.ohchr.org/EN/Issues/HRAndClimateChange/Pages/HRClimateChangeIndex.aspx>

Посећено у марту 2014.

³¹ *Ibid.*

³² R. Etinski, Human Rights Protection in view of Climate Change Impacts, *Nouva Revista de Drepturile Omului*, No. 1, 2012, стр. 20 – 27.

³³ Види S. Ђајић, *Pravo na zdravu životnu sredinu i Evropski sud za ljudska prava*, *Pravni život*, br.12, IV/2012, 277-290. I. Krstić, *Zaštita životne sredine u jurisprudenciji Evropskog suda za ljudska prava*, *Pravni život*, br. 9, I/ 2012, 645-661.

³⁴ *Budayeva and Others v. Russia*, (пред. бр. 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02 и 15343/02), Пресуда, 20. март 2008.

³⁵ Communication No. 167/1984, *Lubicon Lake Band v. Canada*, Views of 26 March 1990.

Са становишта правичности као универзалног начела на коме треба да се заснива уређење односа како између држава, тако и између приватних лица, појединаца и њихових заједница, нарочито је значајно питање односа борбе против промене климе и економских, социјалних и културних права. Развој, који се догађа у последњих десет година на плану глобалне заштите тих права, отворио је нову перспективу за разматрање тог односа. Генерална скупштина УН је резолуцијом А/РЕС/63/117 од 10. децембра 2008. године усвојила Опциони протокол уз Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима из 1966. године,³⁶ којим се отвара могућност да се појединци обрате Комитету за економска, социјална и културна права индивидуалним представкама када сматрају да им је држава прекршила ова права.³⁷ Тиме је глобална заштита грађанских и политичких права изједначена са глобалном заштитом економских, социјалних и културних права.³⁸ Постоји, међутим, једна значајна разлика која проистиче из разлике између грађанских и политичких права, с једне стране, и економских, социјалних и културних права, с друге стране. Наиме, поштовање грађанских и политичких права зависи готово искључиво од саме државе, њене унутрашње организованости, дакле од политичке воље да се та права поштују. То није случај са економским, социјалним и културним правима. У околностима високе тржишне повезаности и економске и финансијске међузависности, поштовање економских, социјалних и културних права не зависи само од државе, њене унутрашње организованости и политичке воље, већ и од спољних фактора и утицаја. Нужна је, дакле, изесна међународна сарадња ради обезбеђивања поштовања ових права у свакој држави, а нарочито у мање развијеним државама. У том смислу државе уговорнице Међународног пакта о економским, социјалним и културним правима су се обавезале чланом 2 тог Пакта да предузму мере, појединачно и путем међународне помоћи и сарадње, нарочито економске и техничке, да максимализују своје расположиве ресурсе, ради прогресивног постизања пуног остваривања ових права. Слична одреба је унета у преамбулу поменутог Протокола.

Сагласно члану 14 Протокола, Комитет за економска, социјална и културна права је овлашћен да достави, ако се са тим слаже дотична држава уговорница, специјализованим агенцијама Уједињених нација, фондовима и програмима своја мишљења или препоруке у вези разматраних индивидуалних предствки и истраживања која указују на потребу за техничким савети-

³⁶ Дос.А/63/435

³⁷ Ступио је на снагу 5. Маја 2013. http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-3-a&chapter=4&lang=en

³⁸ Р. Етински, Изједначавање међународне заштите економских, социјалних и културних права са међународном заштитом политичких и грађанских права, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 3/2009, стр.33-47.

ма и помоћи. Он ће доставити и одговарајуће ставове и сугестије дотичне државе. У том контексту Комитет ће доставити овим међународним телима било коју ствар која им може помоћи да одлуче о међународним мерама које би помогле државама уговорницама да напредују у стварању услова за остваривање ових права. Ставом 3 истог члана је предвиђено да ће Генерална скупштина УН основати фонд у циљу обезбеђивања експертске и техничке помоћи државама уговорницама у изградњи националних капацитета у области економских, социјалних и културних права.

Протоколом је отворена могућност да Комитет за економска, социјална и културна права постане мериторан посредник између државе и специјализованих агенција УН и других међународних тела како би подстакао ове да се ангажују са дотичном државом на изградњи ресурса неопходних за унапређивање поштовања економских, социјалних и културних права у тој држави. Та могућност значајна је нарочито у контексту разматрања односа борбе против промене климе и економских, социјалних и културних права. Мере које се предузимају у борби против промене климе и, нарочито, ефекти промене климе, који су већ на сцени, погађају првенствено економска, социјална и културна права, нарочито у земљама у развоју. Неопходно је, зато, да се установи међународни механизам преко кога би се одвијала међународна сарадња на начелима одрживог развоја која би укључивала изградњу националних ресурса за обезбеђивање поштовања ових права. У члану 3 (4) Оквирне конвенције УН о заштити климе речено је да уговорнице имају право на одрживи развој, и да треба да га унапреде. Речено је, такође, да политике и мере заштите климатског система треба да буду прилагођени условима сваке уговорнице и интегрисане у националне развојне програме, имајући у виду да је економски развој од суштинског значаја за борбу против промене климе. Међутим, те политике и мере треба да буду прилагођене, такође, глобалним захтевима заштите климатског система. Нужно је усклађивање великог броја чинилаца на глобалном нивоу. Правда захтева да то ускађивање буде тако да се заштити климатски систем, с једне стране, и да се свим појединцима у свим земљама створе сличне могућности за уживање основних права и, нарочито, економских, социјалних и културних права. То се не може постићи без ефикасног механизма међународне сарадње и Протокол отвара могућност да Комитет за економска, социјална и културна права постане један од најважнијих инструмената тог механизма. Разочаравајуће је, међутим, да у Правилима које је усвојио Комитет, а којима је уређен поступак одлучивања о индивидуалним представкама и спровођење истраживања, није елаборирана даље компетенција Комитета поверена му чланом 14 протокола, а која се односи на могућност да Комитет иницира акције специјализованих агенција УН и других међународних тела на пружању помоћи држава у погледу унапређивања поштовања економских, социјалних и културних права.

Изгледа да је међународна заједница показала спремност да прихвати одговорност за штете које промена климе узрокује најугроженијим групама. У контексту припреме новог уговора, у оквиру постојеће Конвенције, чије усвајање је планирано за 2015 годину, одржана је Варшавска конференција о промени климе у новембру 2013. године, која је одлучила, између осталог, да оснује међународни механизам за обезбеђивање боље заштите најугроженијих група од губитака и штета узрокованих екстремним временским приликама. Рад на изради „Варшавског међународног механизма за губитке и штете“ треба да почне ове 2014. године.³⁹

Конвенцијом о приступу информацијама, јавном учешћу у одлучивању и приступу правди у стварима животне средине, усвојеном у Архуса 25 јуна 1998.,⁴⁰ уговорнице су потврдиле постојање права сваке особе да живи у средини која одговара њеном здрављу и благостању, као и три посебна права – право на информисање, право на учешће у одлучивању и право на правду у области животне средине. Том Конвенцијом унете су две значајне новине у правну конструкцију људских права. Прихваћено је да у области заштите животне средине људска права не могу да се сведу искључиво на правни однос државе и појединаца на њеној територији, већ треба да обухвате и односе државе и појединца који су погођени актима или пропустима државе у области животне средине. Исто тако, прихваћено је да право на покретање судских или управних поступака у случајевима непоштовања права од значаја за животну средину имају невладине организације које делују у области животне средине.⁴¹ Ова последња промена може да допринесе већем националном поштовању права које се односи на климатске промене.

ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Промена климе, узрокована антропогеним факторима, укључује процес интеракције људског друштва и климатског система, који је почео пре три века и трајаће до потпуне замене „карбонске“ економије „зеленом“ економијом. Људско друштво утиче на климатски систем мењајући климу,

³⁹ <http://www.un.org/climatechange/blog/2013/11/25/un-climate-change-conference-in-warsaw-keeps-governments-on-a-track-towards-2015-climate-agreement/#more-3443>

⁴⁰ Ступила на снагу 30. Прихватило је 46 уговорница, укључив ЕУ. United Nations, *Treaty Series*, vol. 2161, p. 447. http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?mtdsg_no=XXVII-13&chapter=27&lang=en Текст Конвенције доступан на <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43e.pdf>

⁴¹ Р. Етински, Специфичне карактеристике људских права зајемчених Архуском конвенцијом, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 2/2013, стр.79-92.

а промена климе утиче на људско друштво и мења односе међу нацијама и унутар нација.

Постојећа правна решења овог глобалног проблема у Оквирној конвенцији УН о промени климе и Кјото протоколу нису се показала ефикасним, јер нису одстранила антропогени утицај на промену климе, нити су обезбедила ефикасну социјалну адаптацију на процес промене климе. Разлог неефикасности лежи у чињеници да је међународни економски развој превазишао концепт правичности на коме је заснован Кјото протокол и у неспремности развијених земаља да пружи адекватну подршку земљама у развоју. Неопходно је, зато, преиспитати основе на којима је заснован Кјото протокол.

Постојање универзалног интереса за успоравање промене климе преко адекватне редукције глобалне емисије гасова стаклене баште није спорно. Нити постојање универзалног интереса да се све нације оспособе да се изборе са последицама промене климе није спорно. Оно што је спорно јесте подела терета остваривања тих интереса. Размишљања иду у правцу да и земље у развоју, нарочито највећи емитери гасова стаклене баште, пружу одговарајући део терета редукције емисије, а да развијене земље преузму у значајно већој мери терет пружања подршке земљама у развоју у савладавању последица промене климе.

Како промена климе погађа појединце, нарочито најслабије групе и становнике земаља у развоју, решења у погледу правичне расподеле терета могу да се траже и преко међународних механизма заштите људских права.

*Rodoljub Etinski, Ph.D., Full Professor
University of Novi Sad
Faculty of Law Novi Sad*

New Concept of Equity and Human Rights as a Factor of Efficiency of Global Fight against the Climate Change

***Abstract:** Climate change, caused by anthropogenic factor, is one of the biggest global challenges. Universal interest for slowing climate change by adequate reduction of global emission of greenhouse gases and universal interest that all nations become capable to overcome effects of global change is beyond dispute. Global and local allocation of expenses of realization of the mentioned interests is a matter of global and local disputes. The Conference of Parties to the UN Framework Convention on Climate Change is searching for new formula of equitable distribution of the expenses that would be acceptable for all. The formula should reconcile efficient reduction of global emissions and securing sustainable development for all. International protection of human rights offers a possibility to turn attention to interests of individuals in the context of climate change.*

***Key words:** equity, human rights, efficiency, climate change.*

