

Dženana Radončić<sup>1</sup>

## **GRADANSKOPRAVNA ZAŠTITA KOLEKTIVNIH INTERESA U PRAVU OKOLIŠA U BOSNI I HERCEGOVINI**

### **Sažetak**

Zaštita interesa u pravu okoliša u Bosni i Hercegovini se može ostvariti sa nekoliko građanskopravnih mehanizama, od kojih, u odnosu na kolektivne interese, posebno izdvajamo tzv. ekološku tužbu i tužbu za zaštitu kolektivnih interesa. Dublja analiza pravne regulative i (nedostatka) sudske prakse ukazuje na brojna ograničenja za svrhovito korištenje formalnopravno dostupnih mehanizama. Rad pruža pregled pravnog okvira za korištenje pomenutih tužbi, uz prijedloge za zakonodavca i sudije, kako bi zakonodavnim intervencijama i/ili ciljnim tumačenjem postojećih propisa bio osiguran suštinski pristup pravdi u oblasti okoliša u BiH, u skladu sa standardima iz Aarhuške konvencije.

**Ključne riječi:** Aarhuška konvencija, pristup pravdi, pravo okoliša, kolektivni interesi, ekološka tužba, udruženja građana

### **1. Uvodna razmatranja**

Ni Ustav BiH niti Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda ne garantuju pravo na zdrav okoliš. Entitetski zakoni o zaštiti okoliša/životne sredine, pak, garantuju takvo pravo.<sup>2</sup> Shodno tome, postoji određeni okvir zaštite prava na zdrav okoliš, odnosno zdravu životnu sredinu<sup>3</sup> u domaćem pravnom sistemu. Konkretno mehanizme i pravna sredstva zaštite okoliša možemo kategorizirati po više kriterija, da li spadaju u domen javnog ili privatnog prava, da li je cilj zaštita pojedinačnih ili grupnih, odnosno kolektivnih interesa<sup>4</sup>; te da li

---

<sup>1</sup> Dr.sc., docentica na Katedri za građansko pravo Pravnog fakulteta Univerziteta u Zenici.

<sup>2</sup> Zakon o zaštiti okoliša F BiH (Službene novine F BiH, br. 15/2021); Zakon o zaštiti životne sredine RS (Službeni glasnik RS, br. 71/2012 i 79/2015); Zakon o zaštiti životne okoline Brčko Distrikta (Službeni glasnik Brčko distrikta BiH, brojevi: 25/04, 1/05, 19+07 i 09/09).

<sup>3</sup> Termini koje se naizmjenice koriste u radu, sa istim značenjem, jesu okoliš, životna sredina i, rjeđe, čovjekova sredina. Razlog dijelom leži u činjenici da su svi navedeni izrazi u ravnopravnoj upotrebi u zvaničnim dokumentima i pravnim propisima Bosne i Hercegovine, odnosno entiteta F BiH i RS, kao i Distrikta Brčko.

<sup>4</sup> O pojmu kolektivnih interesa, vidi: W. Van Boom, *Collective interests, 'prêt à porter' justice?*, Erasmus Law Review, Vol 01, Issue 02.

je dominantna preventivna ili represivna funkcija zaštite. Fokus ovog rada je na građanskopravnim sredstvima preventivne zaštite kolektivnih interesa u oblasti okoliša i ocjeni njihovog potencijala da doprinesu sistemskim unapređenjima u pravu okoliša. Ipak, da bi se navedena sredstva bolje razumjela i uspješnije koristila, bit će ukazano na osnovna rješenja koja uokviruju domaći, regionalni i međunarodni sistem zaštite okoliša, bez namjere da pružimo iscrpan pregled regulative i prakse u ovoj oblasti. Najprije će, u prvom dijelu, biti predstavljeni međunarodni standardi, dokumenti i najaktuelnije inicijative za priznanje ljudskog prava na zdrav okoliš.

Pravo Evropske unije je zanimljivo domaćim kreatorima politika i zakonodavcima zbog toga što je BiH potpisivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju prihvatila obavezu postepenog usklađivanja domaćeg zakonodavstva sa pravnom stečevinom EU, na temelju tzv. harmonizirajuće klauzule iz člana 70. SPP.<sup>5</sup> Obaveza usklađivanja se odnosi i na harmonizaciju propisa u oblasti zaštite okoliša u BiH, budući da je okoliš jedno od pitanja o kojima će BiH pregovarati sa EU u skladu sa Poglavljem 27. SSP-a, koje zauzima otprilike 30% ukupnog zakonodavstva EU.<sup>6</sup> Zbog toga će u radu biti predstavljena i aktuelna problematika iz prava EU, ali ograničena na pravo na pristup pravosuđu u pitanjima zaštite okoliša.

Rad je temom ograničen na građanskopravne mehanizme zaštite, pa će se u glavnom dijelu rada predstaviti specifičnosti takve zaštite (ekološke tužbe i tužbe za zaštitu kolektivnih interesa) i analiza uslova za njeno korištenje. Nedostatak sudske prakse<sup>7</sup> u ovoj oblasti otežava izvođenje zaključaka o punom potencijalnu pojedinih mehanizama zaštite, uključujući i pokretanje strateških kolektivnih parnica za postizanje širih društvenih promjena. Preliminarna analiza sugerije da domaći pravni okvir treba biti unapređen i međusobno usklađen, kako bi se tužbe za zaštitu kolektivnih interesa u oblasti okoliša uopšte mogle koristiti.

---

<sup>5</sup> Strane priznaju važnost usklađivanja postojećeg zakonodavstva Bosne i Hercegovine sa zakonodavstvom Zajednice, kao i njegovog efikasnog provođenja. Bosna i Hercegovina nastojat će osigurati postepeno usklađivanje svojih postojećih zakona i budućeg zakonodavstva s pravnom tečevinom (*acquisem*) Zajednice. Bosna i Hercegovina osigurat će propisnu primjenu i provođenje postojećeg i budućeg zakonodavstva.

<sup>6</sup> Program aproksimacije propisa Federacije BiH sa pravnom stečevinom EU u oblasti okoliša, dostupno putem linka: [http://www.mvteo.gov.ba/data/Home/Документи/Водни%20ресурси/Program\\_aproksimacije\\_propisa\\_FBiH\\_sa\\_pravnom\\_stecevinom\\_EU\\_u\\_oblasti\\_okolisa.pdf](http://www.mvteo.gov.ba/data/Home/Документи/Водни%20ресурси/Program_aproksimacije_propisa_FBiH_sa_pravnom_stecevinom_EU_u_oblasti_okolisa.pdf) (pristup 12.10.2021.)

<sup>7</sup> Dostupne analize sudske prakse se, očekivano, fokusiraju na praksu upravnih sudova. M. Delalić/R. Pilipović/D. Petrović, *Analysis of Court Decisions in the Area of Environmental Protection in Bosnia and Herzegovina in 2012*, OSCE 2012.

## 2. Osnovni mehanizmi zaštite kolektivnih interesa u oblasti okoliša

Apelacija Ustavnom sudu BiH je mogućnost za svakoga kome je povrijeđeno određeno ljudsko pravo konačnim ili pravno obavezujućim pojedinačnim aktom vlasti.<sup>8</sup> Iako ne postoji izričito ustavno pravo na zdrav okoliš, moguće je da se zainteresovana lica pozivaju na povredu drugog ljudskog prava koje je povrijeđeno zbog zagađenja okoliša. Ustavni sud ima apelacionu nadležnost u pitanjima koja su sadržana u Ustavu, kada ona postanu predmet spora zbog presude bilo kojeg suda u Bosni i Hercegovini.<sup>9</sup> Ustavni sud pojam „presude” tumači šire, tako da je apelaciju moguće podnijeti ne samo protiv presuda, već i protiv drugih odluka i rješenja redovnih sudova kojima se konačno rješava o određenim pravima i slobodama.<sup>10</sup> Prema članu II/2 Ustava BiH, Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava se primjenjuje neposredno pred svim organima i u svim postupcima, ali za vršenje apelacione nadležnosti Ustavnog suda potrebna je konačna odluka, osim u izuzetnim slučajevima. Ustavni sud može, *izuzetno*, razmatrati apelaciju i kada nema odluke nadležnog suda, ukoliko apelacija ukazuje na *ozbiljna kršenja prava i osnovnih sloboda* koje štiti Ustav ili međunarodni dokumenti koji se primjenjuju u Bosni i Hercegovini.<sup>11</sup>

Podnošenje žalbe Instituciji Ombudsmena za ljudska prava BiH je dodatna mogućnost.<sup>12</sup> Preporuka koju izda Institucija Ombudsmena nema pravno obavezujuću snagu<sup>13</sup>, ali bi mogla biti korištena kao jedno od dokaznih sredstava u parničnom postupku. Ombudsmen se neće miješati u proces odlučivanja

---

<sup>8</sup> <https://www.ustavnisud.ba/bs/kako-podnijeti-apelaciju> (pristup 12.10.2021.)

<sup>9</sup> Član VI/3.b) Ustava BiH. Za apelacionu nadležnost Ustavnog suda relevantne su i sljedeće odredbe Ustava BiH: član II/2 – status Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, član II/3 – katalog prava, član II/4 – nediskriminacija, član II/5 – izbjeglice i raseljena lica, Aneks I na Ustav BiH – dodatni sporazumi o ljudskim pravima.

<sup>10</sup> Nadležnost Ustavnog suda ograničena je samo na „pitanja sadržana u Ustavu“. Ustavni sud nije nadležan da ocjenjuje kako su redovni sudovi utvrdili činjenično stanje ili tumačili i primijenili zakon, osim u slučaju kada odlukama redovnih sudova dođe do kršenja ustavnih prava. To će biti slučaj kada se odlukom redovnog suda ustavna prava pojedinca zanemare ili pogrešno primijene, kada se zakon očigledno proizvoljno primijeni, kada je primijenjeni zakon sam po sebi neustavan, ili kada dođe do povrede osnovnih principa pravičnog postupka (pravično suđenje, pristup sudu, efikasni pravni lijekovi itd.). Vidi: <https://www.ustavnisud.ba/bs/kada-se-mogu-obratiti-ustavnom-sudu>

<sup>11</sup> Član 18. st. 2. Pravila Ustavnog suda BiH. [https://www.ustavnisud.ba/uploads/documents/pravila-bs\\_1611132311.pdf](https://www.ustavnisud.ba/uploads/documents/pravila-bs_1611132311.pdf) (pristup 12.10.2021.)

<sup>12</sup> [https://www.ombudsmen.gov.ba/documents/ombudsmen\\_doc2018031212420940bos.pdf](https://www.ombudsmen.gov.ba/documents/ombudsmen_doc2018031212420940bos.pdf) (pristup 12.10.2021.)

<sup>13</sup> Član 32. Zakona o Ombudsmenu za ljudska prava Bosne i Hercegovine (“Sl. glasnik BiH”, br. 19/2002, 35/2004, 32/2006, 38/2006 - ispr. i 50/2008 - dr. zakon).

sudova, ali može pokrenuti sudske postupke ili intervenirati u toku postupka koji se vodi, kad god ustanovi da je takva aktivnost neophodna pri obavljanju njegovih dužnosti. Ombudsmen također može dati preporuke organu vlasti koji je strana u postupku ili biti konsultovan od strane u postupku.<sup>14</sup>

Zakonski okvir zaštite okoliša čine prvenstveno entitetski zakoni o zaštiti okoliša/životne sredine<sup>15</sup> i Zakon o zaštiti životne sredine Brčko Distrikta<sup>16</sup>, kao i brojni sektorski propisi.<sup>17</sup> Dodatno se primjenjuju zakoni koji uređuju procedure krivičnih, upravnih i građanskih sudskih postupaka. Unutar tako postavljenog okvira, zahtjev za zaštitu *kolektivnih interesa* se može postaviti u upravnom postupku, odnosno upravnom sporu, te u građanskom sudskom postupku kroz institut tužbe za zaštitu kolektivnih interesa i tzv. ekološku tužbu kao vrstu *actio popularis*. Građanskopravni mehanizmi će biti detaljnije obrađeni u posebnom naslovu.

Entitetski zakoni o upravnim sporovima predviđaju da pravo pokretanja upravnog spora ima pojedinac ili pravno lice ako smatra da mu je upravnim aktom povrijeđeno neko pravo ili neposredni lični interes zasnovan na zakonu, te pod istim uslovima pojedinac ili pravno lice koji su učestvovali u upravnom postupku radi zaštite *svojih prava ili pravnih interesa (zainteresirano lice)*.<sup>18</sup> Zakonima o zaštiti okoliša/životne sredine su predviđeni takvi interesi i utvrđeno je da su udruženja za zaštitu okoliša određena kao udruženja koja su se svojim statutima i u svom polju djelovanja opredijelila za rad i promovisanje u oblasti zaštite okoliša. Takva udruženja čine zainteresovanu stranu, kao dio javnosti na koju utiče ili bi moglo uticati odlučivanje o okolišu ili koja ima interes o odlučivanju o okolišu. Udruženja građana koja djeluju na području zaštite okoliša i ispunjavaju sve uslove u skladu sa zakonom, smatraće se zainteresovanim.<sup>19</sup> Djeluje ograničavajuće rješenje iz Zakona o upravnim sporovima F BiH/RS da kad je pojedincu učlanjenom u neku društvenu organizaciju ili udruženje

---

<sup>14</sup> Član 4. Zakona o Ombudsmenu BiH.

<sup>15</sup> Zakon o zaštiti okoliša F BiH (Službene novine F BiH, br. 15/2021); Zakon o zaštiti životne sredine RS (Službeni glasnik RS, br. 71/2012 i 79/2015); Zakon o zaštiti životne okoline Brčko Distrikta (Službeni glasnik Brčko distrikta BiH, brojevi: 25/04, 1/05, 19/07 i 09/09).

<sup>16</sup> Zakon o zaštiti životnog okoliša Brčko Distrikta (Službeni glasnik Brčko distrikta BiH, br. 25/04, 1/05, 19/07 i 09/09).

<sup>17</sup> [http://www.mvteo.gov.ba/data/Home/Документи/Водни%20ресурси/Program\\_aproksimacije\\_propisa\\_FBiH\\_sa\\_pravnom\\_stecevinom\\_EU\\_u\\_oblasti\\_okolisa.pdf](http://www.mvteo.gov.ba/data/Home/Документи/Водни%20ресурси/Program_aproksimacije_propisa_FBiH_sa_pravnom_stecevinom_EU_u_oblasti_okolisa.pdf); [https://unece.org/DAM/env/epr/epr\\_studies/native/EPR\\_2\\_BiH\\_\\_Nezvanican\\_prevod.pdf](https://unece.org/DAM/env/epr/epr_studies/native/EPR_2_BiH__Nezvanican_prevod.pdf) (pristup 12.10.2021.)

<sup>18</sup> Zakon o upravnim sporovima RS (Službeni glasnik RS br. 109/05 i 63/11); Zakon o upravnim sporovima F BiH (Službene novine Federacije BiH br. 11/05).

<sup>19</sup> Član 14. t.k) Zakona o zaštiti životne okoline RS.

građana koja prema svojim pravilima (statutu) ima zadatak da štiti određena prava i interese svojih članova, upravnim aktom povrijeđeno *neko takvo pravo ili interes*, udruženje građana može, po pisanom pristanku svog člana, *u njegovo ime podnijeti tužbu i voditi upravni spor protiv takvog upravnog akta*.<sup>20</sup> Navedeni propis zahtijeva povrijeđenost pojedinačnog interesa, i vođenje postupka u ime tog pojedinca/pojedinke. S druge strane, Zakon o upravnim sporovima BiH<sup>21</sup> određuje da pravo pokretanja upravnog spora imaju grupe koje zastupaju kolektivne interese (udruženja i fondacije, korporacije, sindikati) ako su konačnim upravnim aktom povrijeđena njihova prava ili *kolektivni interesi koje zastupaju*.<sup>22</sup>

Upravni postupci i upravni sporovi nisu u fokusu rada, ali naglašavamo značaj navedenih rješenja za pristup pravdi u pitanjima okoliša.

### 3. Ljudsko pravo na zdrav okoliš

Pravo na zdrav okoliš i ljudska prava su neraskidivo vezani<sup>23</sup>, zapravo zaštita ljudskih prava štiti životnu sredinu. Pravo na zdravu životnu sredinu već je formulisano, na različite načine, u zakonima više od 150 država koje prepoznaju presudnu ulogu uslova životne sredine za postojanje i dobrobit čovječanstva. Sve veći broj domaće i međunarodne sudske i druge prakse definisao je sadržaj i obim ovog prava, kao i njegov odnos sa drugim ljudskim pravima.<sup>24</sup> Međutim, na globalnom nivou je nedostajalo univerzalno pravo na zdrav okoliš.

Početak oktobra 2021. godine, Vijeće za ljudska prava Ujedinjenih nacija je u revolucionarnoj Rezoluciji<sup>25</sup> priznalo pravo na čist, zdrav i održiv okoliš kao ljudsko pravo. Dodatno je uspostavljena funkcija posebnog izvjestitelja/ice za klimatske promjene, čime se pojačava globalni fokus na temu uticaja klimatskih promjena na ljudska prava.<sup>26</sup> Time je, nakon dugogodišnjeg zagovaranja ovakvog koraka, javno prepoznata međupovezanost dvije ljudskopravaške krize

---

<sup>20</sup> Član 15. Zakona o upravnim sporovima F BiH.

<sup>21</sup> Službeni glasnik BiH br. 19/2002, 88/2007, 83/2008 i 74/2010.

<sup>22</sup> Član 2. t.4. Zakona o upravnim sporovima BiH.

<sup>23</sup> Vidi također: Rezolucija Evropskog parlamenta od 19. maja 2021. o učincima klimatskih promjena na ljudska prava i ulozi boraca za zaštitu okoliša u vezi s tim pitanjem. [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0245\\_HR.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0245_HR.html) (pristup 21.10.2021.)

<sup>24</sup> Ova praksa je opširno dokumentovana u literaturi i detaljno ju je mapirao Specijalni izvjestilac UN-a za ljudska prava i životnu sredinu. <http://www.srenvironment.org/sites/default/files/Reports/2018/Boyd%20Knox%20UNGA%20report%202018.pdf> (pristup 21.10.2021.)

<sup>25</sup> Rezolucija broj 48/13.

<sup>26</sup> Rezolucija broj 48/14.

- uništavanje okoliša i klimatske promjene.<sup>27</sup> Iako je postignut širi konsenzus<sup>28</sup> za usvajanje Rezolucije 48/13 kojom je pravo na zdrav okoliš proglašeno ljudskim pravom, moguće je da razlog dijelom leži i u činjenici da takva Rezolucija nije pravno obavezujuća. Upravo zato su paralelno upućeni pozivi na odlučno djelovanje država, kako bi se pravo na zdrav okoliš počelo učinkovito štititi, bez daljnjeg odgađanja. Sljedeći korak treba biti priznanje univerzalnog prava na zdrav okoliš od strane Generalne skupštine UN-a.<sup>29</sup>

Bez obzira što Rezolucija 48/13 nije pravno obavezujuća, njen efekat i značaj su nezanemarivi. Pravnici koji se bave ekološkim sporovima vjeruju da će to otvoriti put utemeljenijim i snažnijim slučajevima vezanim za okoliš i uticaj na kvalitet života. Uloga koju bi Rezolucija mogla igrati u postupcima vezanim za klimatske promjene i zagađenje okoliša je značajna, posebno kroz mehanizme kolektivne zaštite.

Rezolucija potvrđuje ideju da pravo na zdravu životnu sredinu treba da bude univerzalno zaštićeno, te bi mogla podstaći napore za formalno priznavanje prava na zdravu životnu sredinu od strane Generalne skupštine UN, Vijeća Evrope i onih država koje to pravo još uvijek nisu eksplicitno priznale u svom domaćem pravnom poretku. Što je još važnije, ljudsko pravo na zdrav okoliš pruža dodatni alat za pozivanje na odgovornost državnih i korporativnih aktera zbog neuspjeha da poduzmu brze i adekvatne mjere za rješavanje trostruke ekološke krize - klimatskih promjena, zagađenja i gubitka prirode, kao što je istakao generalni sekretar UN-a António Guterres.<sup>30</sup>

Eksplicitno priznavanje prava na zdrav okoliš ima konkretne i stvarne prednosti<sup>31</sup>, stvarajući temelj za donošenje konkretnijih i učinkovitijih ekoloških zakona, ali i da, kada se primjenjuje od strane pravosuđa, pomaže u popunjavanju pravnih praznina, ciljnom tumačenju pravnih normi i općenito stvaranju mogućnosti za bolji pristup pravdi. Literatura<sup>32</sup> dalje sugerije da priznavanje ovog prava pruža polugu za prevazilaženje klasičnih prepreka u sudskim sporovima zasnovanim na ljudskim pravima, smanjenjem troškova, smanjenjem trajanja

---

<sup>27</sup> Izjava Visoke povjerenice UN za ljudska prava Michelle Bachelet. <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=27635&LangID=E> (pristup 21.10.2021.)

<sup>28</sup> 43 države su pružile podršku, dok su četiri države (Rusija, Indija, Kina i Japan) ostale suzdržane.

<sup>29</sup> <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=27635&LangID=E> (pristup 21.10.2021.)

<sup>30</sup> <https://www.un.org/press/en/2020/sgsm20422.doc.htm> (pristup 21.10.2021.)

<sup>31</sup> Specijalni izvjestitelj za ljudska prava i okoliš, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/017/42/PDF/G1801742.pdf?OpenElement> (pristup 21.10.2021.)

<sup>32</sup> D.R. Boyd, *The Environmental Rights Revolution: A Global Study of Constitutions, Human Rights, and the Environment*, UBC Press, 2012.

postupaka i minimiziranjem rizika povezanih sa korištenjem drugih pravnih lijekova. Stoga je eksplicitno priznavanje prava na zdrav okoliš predviđeno da omogući pojedincima, grupama, organizacijama civilnog društva i pravosuđu da doprinesu boljoj implementaciji i sprovođenju zakona o okolišu.<sup>33</sup>

Do danas, pravo na zdrav okoliš priznato je u regionalnim sporazumima o ljudskim pravima<sup>34</sup> i u „sektorskim“ međunarodnim sporazumima koji se odnose na pristup informacijama, učešću javnosti u pitanjima okoliša i pristupu pravdi, poput Aarhuške<sup>35</sup> i Escazu konvencije.<sup>36</sup>

Nepostojanje izričitog i globalno priznatog prava na zdrav okoliš, nije spriječilo zaštitu ljudi i okoliša kroz mehanizme zaštite ljudskih prava širom svijeta. Kako je prethodno izvijestio bivši Specijalni izvjestilac za ljudska prava i okoliš UN-a<sup>37</sup>, postoji globalna koherentnost u pristupu utvrđivanja povrede drugih ljudskih prava u slučajevima zagađenja okoliša, kao i saglasnosti da države imaju jasne obaveze da, pod okriljem ljudskih prava, zaštite ljude od šteta koje proizlaze iz zagađene životne sredine. Obaveze su proceduralne prirode (pružanje informacija, učešće javnosti i pristup pravdi), materijalne prirode (uključujući uređenje ponašanja i djelovanja privatnopravnih subjekata), kao i dodatne obaveze zaštite onih koji se nalaze u naročito ranjivim situacijama.<sup>38</sup>

Ni Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda Vijeća Evrope (dalje: EKLJP) niti Evropska socijalna povelja (dalje: Povelja) ne sadrže zasebno ljudsko pravo na zdrav okoliš. Međutim, EKLJP i Povelja posredno

---

<sup>33</sup> A. Savaresi, *The UN HRC recognizes the right to a healthy environment and appoints a new Special Rapporteur on Human Rights and Climate Change. What does it all mean?*, Blog of the European Journal of International Law, 12.10.2021. <https://www.ejiltalk.org/the-un-hrc-recognizes-the-right-to-a-healthy-environment-and-appoints-a-new-special-rapporteur-on-human-rights-and-climate-change-what-does-it-all-mean/> (pristup 21.10.2021.)

<sup>34</sup> Afrika (<https://www.achpr.org/legalinstruments/detail?id=49>) i Latinska Amerika (<https://www.oas.org/juridico/english/treaties/a-52.html>). (pristup 21.10.2021.)

<sup>35</sup> UNECE Konvencija o pristupu informacijama, učestvovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša (tzv. Aarhuška konvencija) usvojena na 4. Ministarskoj konferenciji „Okoliš za Evropu“ 25. juna 1998. u danskom gradu Aarhusu. Konvencija je stupila na snagu 30. oktobra 2001. nakon što ju je ratificiralo 16 država, te predstavlja međunarodni pravni okvir u području zaštite okoliša.

<sup>36</sup> Sličan međunarodni sporazum koji uređuje, u bitnome, ista pitanja, za područje Latinske Amerike. Vidi: [https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=XXVII-18&chapter=27&clang=en](https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-18&chapter=27&clang=en) (pristup 21.10.2021.)

<sup>37</sup> <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G16/015/72/PDF/G1601572.pdf?OpenElement> (pristup 21.10.2021.)

<sup>38</sup> Izvještaj specijalnog izvjestioca o pitanju čovjeka obaveze prava koje se odnose na uživanje sigurnog, čistog, zdravo i održivo okruženje, tačka 3. Dostupno putem linka: <https://undocs.org/A/HRC/37/59> (pristup 22.10.2021.)

nude određeni stepen zaštite u pogledu pitanja životne sredine, što pokazuje evoluirajuća sudska praksa Evropskog suda za ljudska prava (dalje: ESLJP) i odluke Odbora za socijalna prava u ovoj oblasti.<sup>39</sup> Sud sve više razmatra podneske u kojima pojedinci/ke tvrde da je došlo do kršenja jednog od njihovih prava iz EKLJP zbog nepovoljnih faktora iz okoliša. Faktori okoline mogu uticati na prava pojedinca iz EKLJP na tri različita načina:

(1) Najprije, ljudska prava zaštićena EKLJP mogu biti direktno ugrožena zbog različitih nepovoljnih faktora iz okoliša. Na primjer, otrovni mirisi iz tvornice ili deponije za smeće mogu imati negativan učinak uticaj na život i zdravlje pojedinaca. Javni organi mogu biti obavezani da preduzme mjere kako bi osigurali da ljudska prava nisu ozbiljno pogođena nepovoljnim faktorima životne sredine;

(2) Drugo, nepovoljni faktori životne sredine mogu staviti u fokus poštovanje određenih procesnih prava konkretnog pojedinca/ke. ESLJP je utvrdio da organi javne vlasti moraju poštovati određene zahtjeve u pogledu informacija i komunikacije, kao i učešća u procesima donošenja odluka i pristupa pravdi u ekološkim slučajevima.

(3) Konačno, zaštita životne sredine takođe može biti legitiman cilj koji opravdava uplitanja u određena pojedinačna ljudska prava. E.g., ESLJP je utvrdio da pravo na mirno uživanje nečije imovine može biti ograničeno, ako se to smatra neophodnim za zaštitu životne sredine.<sup>40</sup>

Tako je ESLJP u svojoj obimnoj sudskoj praksi<sup>41</sup> već utvrdio da različiti slučajevi zagađenja okoliša i opasnosti koje iz takvog stanja slijede mogu ograničavati i povređivati različita, formalno prepoznata ljudska prava, u koje spadaju *pravo na život* (član 2.), *pravo na slobodu i sigurnost* (član 4.), *pravo na pravično suđenje i pristup sudu* (član 6.), *pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života, kao i doma* (član 8.), *sloboda izražavanja, kao i pravo na primanje i davanje informacije* (član 10.), *pravo na djelotvoran pravni lijek* (član 13.) i *pravo na mirno uživanje imovine* (član 1. Protokola br. 1).

Uprkos nastojanju ESLJP da kompenzira nedostatak ljudskog prava na zdrav okoliš koristeći se drugim ljudskim pravima, smatra se da se ESLJP, u nedostatku izričitog pravnog osnova, ne može dovoljno efikasno baviti ovim ljudskim pravom nove generacije.<sup>42</sup> Osim toga, ESLJP favorizira antropocentrični i utilitaristički

---

<sup>39</sup> Manual on Human Rights and the Environment, Council of Europe Publishing, 2012.

<sup>40</sup> Ibid.

<sup>41</sup> O obimnoj praksi ESLJP vidi dokument: Environment and the European Convention on Human Rights: [https://www.echr.coe.int/documents/fs\\_environment\\_eng.pdf](https://www.echr.coe.int/documents/fs_environment_eng.pdf) (pristup 23.10.2021.)

<sup>42</sup> Rezolucija Parlamentarne skupštine Vijeća Evrope broj 2396 (2021), tačka 5. Dostupna putem linka: <https://pace.coe.int/pdf/a1a2a7f0cde9d4423de566e20335704d29cf4be34aa45a8c38616ecd18fa80c0/resolution%202396.pdf> (pristup 23.10.2021.)



pristup zaštiti životne sredine, što onemogućava zaštitu okoliša *samog po sebi*, kao zasebnog objekta zaštite prava, neovisno o uticaju na zdravlje i život ljudi.<sup>43</sup> Prepoznavanje autonomnog prava na zdrav okoliš omogućilo bi utvrđivanja povrede tog prava, neovisno da li je istovremeno došlo do povrede nekog drugog ljudskog prava, čime bi njegov značaj bio unapređen.<sup>44</sup>

Raniji poziv Parlamentarne skupštine Vijeća Evrope na djelovanje, posebno u Preporuci 1885 (2009), u vidu izrade „dodatnog protokola uz Evropsku konvenciju o ljudskim pravima u vezi sa pravom na zdravu životnu sredinu“, nažalost nije bio prihvaćen od strane Komiteta ministara. Novi pokušaj je stigao u septembru 2021. godine, kada je Parlamentarna skupština Vijeća Evrope usvojila *Rezoluciju 2396* kojom se podržava usvajanje dodatnog protokola<sup>45</sup> uz EKLJP, kako bi se pravo na sigurno, čisto, zdravo i održivo okruženje inkorporiralo u evropski sistem ljudskih prava. Ostaje da se vidi hoće li predloženi dodatni protokol biti usvojen, naročito uz dodatni podstrek iz Ujedinjenih nacija.

Sudski postupci u kojima se zainteresovani subjekti pozivaju na pravo na zdravu životnu sredinu već su brojni, a mogu postati još brojniji, kako pojedinci i grupe širom svijeta postaju svjesniji postojanja i priznavanja tog prava.<sup>46</sup> Odluke nacionalnih sudova se sve više oslanjaju na pravo na zdrav okoliš, čak i u zemljama u kojima to pravo nije izričito priznato domaćim pravom.<sup>47</sup> Rezolucija 48/13 se može smatrati dijelom postepenog procesa i izraz nastojanja da se u uslovima fragmentacije međunarodnog prava<sup>48</sup> izvrši systemska integracija uglavnom kroz institucionalne aktivnosti. Zbog usmjerenosti i na institucionalno djelovanje moguće je da će Rezolucija ohrabriti progresivne sudije u odlučivanju o ekološkim sporovima širom svijeta.<sup>49</sup>

Kao što je već naglašeno, u Bosni i Hercegovini zaštita okoliša ne uživa

---

<sup>43</sup> Ibid., tačka 6.

<sup>44</sup> Ibid., tačka 9.

<sup>45</sup> <https://pace.coe.int/en/news/8452/the-right-to-a-healthy-environment-pace-proposes-draft-of-a-new-protocol-to-the-european-convention-on-human-rights>: (pristup 28.10.2021.)

<sup>46</sup> P. de Vilchez Moragues i A. Savaresi, *The Right to a Healthy Environment and Climate Litigation: A Mutually Supportive Relation?*, 2021. Dostupno putem linka: <https://ssrn.com/abstract=3829114> (pristup 28.10.2021.)

<sup>47</sup> Ibid.

<sup>48</sup> M. Koskenniemi, *Fragmentation of International Law: Difficulties Arising from the Diversification and Expansion of International Law*, Report of the Study Group of the International Law Commission. Izvještaj dostupan putem linka: [https://legal.un.org/ilc/documentation/english/a\\_cn4\\_l682.pdf](https://legal.un.org/ilc/documentation/english/a_cn4_l682.pdf) (pristup 29.10.2021.)

<sup>49</sup> Tako i A. Savaresi (<https://www.ejiltalk.org/the-un-hrc-recognizes-the-right-to-a-healthy-environment-and-appoints-a-new-special-rapporteur-on-human-rights-and-climate-change-what-does-it-all-mean/>) (pristup 28.10.2021.)

direktnu ustavnopravnu zaštitu na nivou države, jer Ustav BiH ne garantuje izričito pravo na zdrav okoliš.<sup>50</sup> Međutim, pravo na zdrav okoliš sadržano je i u pravu na život koje je direktno predviđeno članom II/3.a) Ustava BiH. Osim toga, međunarodni akti na koje se Ustav BiH poziva se direktno primjenjuju u BiH, posebno EKLJP koja ima primat nad svim drugim zakonima u BiH. Zaštita okoliša predmet je regulisanja ustava entiteta, iako ni Ustav Federacije Bosne i Hercegovine<sup>51</sup> niti ustavi 10 kantona u FBiH nisu dali konkretnu definiciju prava na zdrav okoliš. Jedino Ustav Republike Srpske definiše ovo pravo u članu 35. i kaže kako “čovjek ima pravo na zdravu životnu sredinu”.<sup>52</sup> S druge strane, entitetskim zakonima o zaštiti okoliša/životne sredine određeno je da svako lice *ima pravo na zdrav i ekološki prihvatljiv okoliš, kao osnovno ljudsko pravo, te je individualna i kolektivna dužnost zaštititi i poboljšati okoliš za dobrobit sadašnjih i budućih generacija.*<sup>53</sup>

## **4. Pravo na pristup pravdi u pitanjima zaštite okoliša**

### **4.1. Aarhuška konvencija**

Aarhuška konvencija, sa punim nazivom Konvencija Ekonomske komisije Ujedinjenih naroda za Europu (UNECE) o pristupu informacijama, učešću javnosti u odlučivanju i pristupu pravdi u pitanjima okoliša, jedinstven je pravni alat koji povezuje okoliš i ljudska prava i postavlja temelje okolišne demokratije.<sup>54</sup> Konvencijom je obavezano 47 država, uključujući i BiH.<sup>55</sup> BiH je postala potpisnica Aarhuške konvencije 15. septembra 2008. godine. Praćenje i promocija provedbe Aarhuške konvencije spada u nadležnost Odjela za zaštitu okoliša Ministarstva vanjske trgovine i ekonomskih odnosa BiH, a u cilju podrške njenoj provedbi u BiH, 2013. godine je formirana Mreža Aarhus centara, u saradnji sa Misijom OSCE-a u BiH.<sup>56</sup> Mreža predstavlja platformu za razmjenu

---

<sup>50</sup> [https://www.ustavnisud.ba/public/down/USTAV\\_BOSNE\\_I\\_HERCEGOVINE\\_bos.pdf](https://www.ustavnisud.ba/public/down/USTAV_BOSNE_I_HERCEGOVINE_bos.pdf) (pristup 13.10.2021.)

<sup>51</sup> <https://www.predstavnickidom-pfbih.gov.ba/bs/page.php?id=103> (pristup 13.10.2021.)

<sup>52</sup> [https://www.narodnaskupstinars.net/sites/default/files/upload/dokumenti/ustav/lat/ustav\\_republike\\_srpske.pdf](https://www.narodnaskupstinars.net/sites/default/files/upload/dokumenti/ustav/lat/ustav_republike_srpske.pdf) (pristup 13.10.2021.)

<sup>53</sup> Član 3. Zakona o zaštiti okoliša F BiH. Slična formulacija sadržana je i u čl. 3. Zakona o zaštiti životne sredine RS.

<sup>54</sup> <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43e.pdf> (pristup 28.10.2021.)

<sup>55</sup> [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg\\_no=XXVII-13&chapter=27#1](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=XXVII-13&chapter=27#1) (pristup 10.11.2021.)

<sup>56</sup> Mreža Aarhus centara BiH sastoji se od četiri Aarhus centra sa sjedištima u Banjoj Luci,

informacija između nadležnih tijela i javnosti, podstiče transparentnost u radu javnih tijela i omogućava građanima da iznesu svoje stavove i zabrinutosti o odlukama koje mogu imati uticaja na okoliš.<sup>57</sup>

Aarhuška konvencija utvrđuje niz prava javnosti (pojedinaца i njihovih udruženja) u pogledu okoliša, a od država potpisnica se traži da donesu neophodne odredbe kako bi javni organi (na nacionalnom, regionalnom ili lokalnom nivou) doprinijeli da ova prava postanu djelotvorna.<sup>58</sup> Konkretno, Konvencija predviđa:

(1) pravo svakoga da dobije informacije o okolišu koje su u posjedu javnih vlasti („pristup informacijama o okolišu“). To može uključivati informacije o stanju životne sredine, ali i o politikama ili preduzetim mjerama, ili o stanju zdravlja i sigurnosti ljudi gdje na to može uticati stanje okoliša. Podnosioci zahtjeva imaju pravo da dobiju ove informacije u roku od mjesec dana od zahtjeva, bez potrebe da obrazlažu zašto im je to potrebno. Pored toga, javni organi su obavezni, prema Konvenciji, da aktivno šire informacije o životnoj sredini koje su u njihovom posjedu;

(2) pravo učešća u donošenju odluka o okolišu. Organi javne vlasti moraju napraviti modalitete kako bi se omogućilo zainteresovanoj javnosti i ekološkim nevladinim organizacijama da daju komentare na, e.g., prijedloge projekata koji utiču na okoliš, ili planove i programe koji se odnose na životnu sredinu, koje komentare treba uzeti u obzir prilikom donošenja odluka, kao i informacije o konačnim odlukama i razlozima za to („učešće javnosti u donošenju odluka o životnoj sredini“);

(3) pravo na preispitivanje postupaka osporavanja javnih odluka koje su donesene bez poštivanja dva gore navedena prava ili zakona o zaštiti okoliša općenito („pristup pravdi“). Procedure u svakom slučaju moraju biti ‘poštene, pravične, blagovremene i ne pretjerano skupe’.<sup>59</sup> Odluke se moraju donijeti ili zabilježiti u pisanoj formi, a u slučaju sudskih odluka, učiniti i javno dostupnim.

Što se tiče sprovođenja tzv. ekoloških zakona (zakona o zaštiti okoliša), najdirektniji put da zainteresovani subjekti istaknu kršenje zakona bi bilo

---

Sarajevu, Tuzli i Zenici. Vidi više: <https://www.osce.org/files/f/documents/c/4/445744.pdf> (pristup 10.11.2021.)

<sup>57</sup> Za više informacija o funkcionisanju sistema u praksi, vidjeti: *Demokratija životne sredine: napredak neprijavljen, Izvještaj iz sjene sprovođenjem Arhuške konvencije u Bosni i Hercegovini*, ur. T. Jungwirth. Aarhus Centre Sarajevo, 2017.

<sup>58</sup> <https://ec.europa.eu/environment/aarhus/> (pristup 11.11.2021.)

<sup>59</sup> Za pregled najvažnijih pitanja specifičnih za pristup pravdi po Arhuškoj konvenciji i prakse u 20 država, pogledati *Handbook on Access to Justice under the Aarhus Convention, The Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe*, S. Tec (ur.), Szentendre, Mađarska, 2003. Dostupno putem linka: <https://elaw.org/system/files/aarhus.Access.Justice.pdf> (pristup 12.11.2021.)

podnošenjem tužbe direktno protiv kompanije-zagađivača, ali izvještaji za pojedine zemlje ukazuju na iskazanu zabrinutost zbog finansijskog rizika, zbog čega se većina ovlaštenih subjekata odlučuje za drugi put - podnošenje tužbe odnosno pokretanje upravnog spora protiv nadležnih državnih organa.<sup>60</sup> Ova zabrinutost zbog finansijskih rizika oko onoga što je poznato kao strateško parničenje ukazuje na prepreke u pristupu pravdi<sup>61</sup> i mogla bi potencijalno ograničavati pristup pravdi i u domaćem kontekstu.

## **4.2. Stanje u Evropskoj uniji**

Aarhušku konvenciju je ratificirala EU, kao i sve države članice EU.<sup>62</sup> Osim što se tako ispunjava međunarodna obaveza, garantovanje pristupa pravdi za pojedince i nevladine organizacije na temelju Konvencije, važan je način da se u državama članicama poboljša primjena pravnih akata EU u području prava okoliša. Dodatno, Aarhuškom uredbom<sup>63</sup> je osigurana primjena Aarhuške konvencije na institucije i tijela EU. Kad je riječ o državama članicama, pojedini akti sekundarnog prava EU sadrže izričite odredbe o pristupu pravosuđu, koje odražavaju odredbe iz Konvencije.<sup>64</sup> Međutim, izvan područja primjene usklađenog sekundarnog prava EU, postojeće zakonodavne odredbe u državama članicama o pristupu pravdi u pitanjima okoliša značajno se razlikuju<sup>65</sup>.

Iz navedenog se da zaključiti da se pristup pravdi u pitanjima zaštite okoliša unutar EU može posmatrati dvojako, kao pristup pravdi u odnosu na institucije i tijela EU radi internog preispitivanja upravnih akata i propusta institucija i tijela EU (u skladu sa Aarhuškom uredbom) i pristup pravdi pred tijelima država članica EU (u skladu sa njihovim nacionalnim procesnim pravom). Ovaj potonji pristup obuhvata davanje aktivne legitimacije nevladinim organizacijama i

---

<sup>60</sup> [https://unece.org/env/pp/cc/accc.c.2004.01\\_kazakhstan](https://unece.org/env/pp/cc/accc.c.2004.01_kazakhstan) (pristup 12.11.2021.)

<sup>61</sup> [https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Development/GoodGovernance/Corruption/ECONOMIC\\_COMMISSION\\_FOR\\_EUROPE.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Development/GoodGovernance/Corruption/ECONOMIC_COMMISSION_FOR_EUROPE.pdf) (pristup 12.11.2021.)

<sup>62</sup> Odluka 2005/370/EZ.

<sup>63</sup> Broj 1367/2006.

<sup>64</sup> E.g. Direktiva 2011/92/EU o procjeni učinaka određenih javnih i privatnih projekata na okoliš, SL L 26, 28.1.2012., str. 1.–21., Direktiva 2004/35/EZ o odgovornosti za okoliš u pogledu sprečavanja i otklanjanja štete u okolišu, SL L 143, 30.4.2004., str. 56.–75. ili Direktiva 2010/75/EU o industrijskim emisijama (integrirano sprečavanje i kontrola onečišćenja), SL L 334, 17.12.2010., str. 17.–119. Direktiva 2012/18/EU o kontroli opasnosti od velikih nesreća koje uključuju opasne tvari, o izmjeni i kasnijem stavljanju izvan snage Direktive Vijeća 96/82/EZ, SL L 197, 24.7.2012., str. 1.–37. Direktiva 2003/4/EZ o javnom pristupu informacijama o okolišu i stavljanju izvan snage Direktive Vijeća 90/313/EEZ, SL L 41, 14.2.2003., str. 26.–32.

<sup>65</sup> <http://ec.europa.eu/environment/aarhus/studies.htm> (pristup 13.11.2021.)

pojedincima direktno pogođenim kršenjem propisa o okolišu<sup>66</sup>, između ostalog i u prekograničnom kontekstu. Međutim, razlike u procesnim propisima država članica su u praksi dovele do konkretnih problema. Komisija je 2019. objavila *Pregled aktivnosti u području okoliša*<sup>67</sup>, u kojem je iznijela niz sistemskih nedostataka u provođenju pristupa pravdi u pitanjima okoliša u nacionalnim pravnim sistemima na terenu. U njemu su posebno naglašeni problemi sa kojima se suočavaju nevladine organizacije u dobivanju aktivne legitimacije i pokretanju pravnih postupaka u pitanjima okoliša povezanim s EU-om, te procesne prepreke, kao što su previsoki troškovi.

Države članice ipak imaju konkretne obaveze prema pravu EU. Stoga, ako su tijela države članice neodgovarajuće postupila u pogledu poštivanja materijalnih pravila o zaštiti okoliša, pojedinci i nevladine organizacije moraju imati mogućnost da se pozovu na odgovarajuća procesna pravila. Već je navedeno da je, kako bi se zaštitio okoliš i ojačao položaj građana i nevladinih organizacija, na nivou EU donesen niz sektorskih direktiva o okolišu, koje uključuju i odredbe o pristupu pravdi pred nacionalnim sudovima država članica.<sup>68</sup> Pored obaveze država članica da, u skladu sa načelom *lojalne saradnje*, utvrđenim u čl. 4. st. 4. UFEU, poduzmu sve prikladne mjere, uključujući i djelotvornu sudsku zaštitu, kako bi se donijele mjere koje zahtijeva pravo EU i dovoljno zaštitila prava pojedinaca koja proizlaze iz prava EU<sup>69</sup>, Aarhuška konvencija je dio pravnog poretka EU i obavezujuća za tijela EU i njene države članice, u smislu obaveze da osiguraju djelotvornu zaštitu zagarantovanih prava u svakom pojedinačnom slučaju<sup>70</sup>.

Zaključuje se da je pristup upravnim i sudskim preispitivanjima višeslojni sistem u EU, s tim da sudski i upravni postupci koji se odnose na pristup pravdi u pravu okoliša potpadaju prvenstveno pod pravo država članica.<sup>71</sup> Pristupi država članica variraju, od liberalnih do restriktivnih<sup>72</sup>, zbog čega je značajno

---

<sup>66</sup> Predmet C-197/18, *Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland*, tačke 31.–34.

<sup>67</sup> Pregled aktivnosti u području okoliša 2019.: Evropa koja štiti svoje građane i poboljšava kvalitetu njihova života – COM(2019) 149.

<sup>68</sup> *Komunikacija Evropske komisije Evropskom parlamentu, Vijeću, Evropskom gospodarskom i socijalnom odboru i odboru regija, Poboljšanje pristupa pravosuđu u pitanjima okoliša u EU-u i državama članicama*, Brisel, oktobar 2020.

<sup>69</sup> Predmet C-752/18, *Deutsche Umwelthilfe*, ECLI:EU:C:2019:1114, tačka 38.

<sup>70</sup> Predmet C-240/09, *Lesoochranárske zoskupenie*, ECLI:EU:C:2011:125, tačke 47.–48.

<sup>71</sup> Spojeni predmeti C-401/12 P do C-403/12 P, *Vijeće i Komisija protiv Vereniging Milieudefensie i dr.*, EU:C:2015:4, tačka 60.; spojeni predmeti C-404/12 P i C-405/12 P, *Vijeće i Komisija protiv Stichting Natuur en Milieu i dr.*, EU:C:2015:5, tačka 52.

<sup>72</sup> C. Warin, *op.cit.*, 467.

tumačenje prava EU od strane Suda EU. U skladu s uslovima utvrđenim u njihovom nacionalnom pravu, pojedinci i pravne osobe mogu zatražiti od nacionalnog suda da se obrati Sudu EU radi preispitivanja valjanosti akata EU-a u skladu s članom 267. UFEU-a.<sup>73</sup> Sud EU je donio važne odluke kojima se pojašnjavaju zahtjevi EU u pogledu pristupa pravdi u pitanjima okoliša<sup>74</sup>, unutar i izvan konteksta usklađenog sekundarnog zakonodavstva.<sup>75</sup> Rezultat je opsežna i značajna zbirka sudske prakse Suda EU koja obuhvata sve aspekte ove teme.<sup>76</sup> U tom pogledu, utvrđen je niz problema, od prepreka u pristupu nacionalnim sudovima<sup>77</sup>, preko opterećenosti javnih uprava i nacionalnih sudova zbog sporova koji se odnose na pristup pravdi, do kašnjenja u donošenju upravnih odluka zbog nejasnih propisa o pristupu pravosuđu<sup>78</sup> i rizika za mala i srednja preduzeća zbog nesigurnosti u pogledu obima i ishoda potencijalnih sporova.<sup>79</sup>

Bez obzira na opsežnu praksu Suda EU, Komitet za usklađenost Aarhuške konvencije utvrdio je u martu 2017. da je EU prekršila pravila Arhuške konvencije time što nije omogućila dovoljan pristup pravdi organizacijama za zaštitu okoliša i građanima. Konkretno, Komitet je utvrdio da ni Uredba EU 1367/2006, niti sudska praksa Suda EU ne sprovode niti poštuju u dovoljnoj mjeri obaveze utvrđene Arhuskom konvencijom.<sup>80</sup> To je posljedično dovelo do toga da je u oktobru 2021. godine na nivou EU usvojena Uredba (EU) 2021/1767

---

<sup>73</sup> Vidjeti predmet C-240/09 *Lesoochranarske zoskupenie VLK I (LZ I)*, tačku 30., o tumačenju člana 9. stava 3. Aarhuške konvencije.

<sup>74</sup> O pristupu pravdi u EU iz perspektive Aarhuške konvencije vidi: J. Darpö, *Effective Justice? ynthesis report of the study on the Implementation of Articles 9.3 and 9.4 of the Aarhus Convention in the Member States of the European Union*. Dostupno putem linka: <http://ec.europa.eu/environment/aarhus/pdf/synthesis%20report%20on%20access%20to%20justice.pdf> (pristup 13.11.2021.)

<sup>75</sup> <https://www.jeanmonnetprogram.org/wp-content/uploads/JMWP-05-Ryall.pdf> (pristup 13.11.2021.)

<sup>76</sup> Sud EU generalno smatra da nacionalni sud mora protumačiti nacionalno pravo na način koji je u najvećoj mogućoj mjeri usklađen s ciljevima utvrđenima u Aarhuškoj konvenciji, kako bi se osigurala djelotvorna sudska zaštita u područjima obuhvaćenim pravom EU u pravu okoliša. Vidjeti predmet C-240/09, *LZ I*, tačku 50. Odluka je donesena u kontekstu člana 9. stava 3. Aarhuške konvencije.

<sup>77</sup> Što donekle objašnjava zašto su različiti nacionalni sudovi Sudu EU podnijeli brojne zahtjeve za prethodnu odluku u kojima traže da im se objasni treba li dati pristup pravdi i u kojim okolnostima. Javnost je direktnije pogođena kad neučinkovit pristup pravdi doprinosi neuspjehu primjene, npr. zbog pasivnosti administracije dolazi do nezdravog nivoa onečišćenja zraka.

<sup>78</sup> Npr. o pravima u pogledu aktivne legitimacije i obimu sudskog preispitivanja.

<sup>79</sup> Komunikacija Komisije od 28. aprila 2017., Obavijest Komisije o pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša, C(2017) 2616 final, 5.

<sup>80</sup> Obaveze iz člana 9. stavovi 3. i 4. Arhuške konvencije u vezi sa pristupom javnosti pravdi.

o izmjeni Uredbe (EZ) br. 1367/2006 o primjeni odredaba Aarhuške konvencije na institucije i tijela Zajednice.<sup>81</sup>

U skladu sa izmijenjenom Uredbom 2021/1767, nevladine organizacije za zaštitu okoliša i drugi pripadnici javnosti trebali bi imati pravo zatražiti interno preispitivanje upravnih akata i propusta institucija i tijela Unije.<sup>82</sup> Pri dokazivanju narušavanja svojih prava, pripadnici javnosti trebali bi dokazati povredu svojih prava. To može uključivati neopravdano ograničavanje ili prepreku u ostvarivanju takvih prava. Pripadnici javnosti ne moraju dokazati da se akt direktno i lično odnosi na njih u smislu člana 263. st. 4. UFEU, kako ga tumači Sud EU.<sup>83</sup> Međutim, kako bi se izbjeglo da pripadnici javnosti imaju bezuslovno pravo zatražiti interno preispitivanje (*actio popularis*), što se ne zahtijeva Aarhuškom konvencijom, trebali bi dokazati da su direktno pogođeni u poređenju sa širom javnosti, e.g. u slučaju direktne opasnosti za njihovo zdravlje i sigurnost ili ugrožavanja prava koje im pripada na osnovu prava Unije, a koje je posljedica navodnog kršenja prava zaštite okoliša, u skladu sa sudskom praksom Suda EU.<sup>84</sup> Prilikom dokazivanja potrebnog javnog interesa, pripadnici javnosti trebali bi dokazati i postojanje javnog interesa za očuvanje, zaštitu i poboljšanje kvalitete okoliša, zaštitu ljudskog zdravlja, razboritu i racionalnu upotrebu prirodnih resursa ili za borbu protiv klimatskih promjena i to da njihov zahtjev za preispitivanje podržava dovoljan broj fizičkih ili pravnih osoba širom Unije, i to fizičkim ili digitalnim prikupljanjem njihovih potpisa.<sup>85</sup>

Kompleksna pravna realnost unutar EU nameće Sudu EU obavezu stalnog i delikatnog balansiranja između načela djelotvorne pravne zaštite, s jedne strane, i procesne autonomije država članica, s druge strane. Dok Sud EU promoviše djelotvornost i vladavinu (ekološkog) prava, istovremeno pazi da državama članicama omogući odgovarajuću fleksibilnost prilikom implementacije obaveza u odnosu na pristup pravdi.<sup>86</sup> Kao rezultat, bez obzira na zajedničku osnovu i garancije predviđene Aarhuškom konvencijom i pravom EU, značajne varijacije u nacionalnim sistemima država članica u odnosu na pristup pravdi u pitanjima

---

<sup>81</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R1767&from=EN> (pristup 13.11.2021.)

<sup>82</sup> Tačka 17. preambule Uredbe (EU) 2021/1767.

<sup>83</sup> Presuda Suda od 15. jula 1963., *Plaumann/Komisija*, predmet 25/62, ECLI:EU:C:1963:17.

<sup>84</sup> Presude Suda od 25. jula 2008., *Janecek*, C-237/07, ECLI:EU:C:2008:447, od 1. juna 2017., *Folk*, C-529/15, ECLI:EU:C:2017:419 i od 3. oktobra 2019., *Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland i drugi*, C-197/18, ECLI:EU:C:2019:824.

<sup>85</sup> Tačka 20. preambule Uredbe (EU) 2021/1767.

<sup>86</sup> A. Ryall, *Access to Justice in Environmental Matters in the Member States of the EU: the Impact of the Aarhus Convention*, Jean Monnet Working Paper Series, JMWP 5/16, 56.

okoliša i dalje opstaju.<sup>87</sup> Stoga su, kao prioritetna područja budućeg djelovanja za države članice, određena osiguravanja pravilnog prenošenja sekundarnog prava EU u pravne poretke u području zaštite okoliša, uključujući odredbe o pristupu pravdi<sup>88</sup>, revidiranje postojećih nacionalnih zakonodavnih i regulatornih odredbi<sup>89</sup>, kao i obaveza da nacionalni sudovi garantuju prava pojedinaca i nevladinih organizacija na djelotvoran pravni lijek u skladu sa pravom EU<sup>90</sup>.

## **5. Pristup građanskoj pravdi u pitanjima zaštite okoliša u BiH**

Bosna i Hercegovina nije pristupila *Konvenciji Vijeća Evrope o građanskoj odgovornosti za štetu koja potiče od djelatnosti opasnih po okoliš*.<sup>91</sup> Općenito slab odziv država članica Vijeća Evrope u odnosu na pomenutu Konvenciju br. 150 je uslovilo usvajanje preporuka u Rezoluciji Parlamentarne skupštine Vijeća Evrope broj 2398 (2021) u oktobru 2021. godine.<sup>92</sup> Preporuka se tiče jačanja građanske odgovornosti za radnje i propuste koji mogu imati uticaja na klimatske promjene ili uzrokovati drugu tešku ekološku štetu, kojom se države članice pozivaju da ratifikuju Konvenciju br. 150 i poduzmu neophodne mjere da se ona prilagodi sadašnjim izazovima. Naglašena je potreba jačanja građanske odgovornosti za štetu po okoliš izmjenom nacionalnog građanskog zakonodavstva, ako je potrebno, posebno ublažavanjem tereta dokazivanja, naročito utvrđivanjem činjeničnog stanja pretpostavke o uzročnosti, za lica koja traže naknadu štete, dodajući konkretne odredbe o odgovornosti za ekološku štetu, i/ili proširenjem obima objektivne odgovornosti u relevantne situacije koje se odnose na ekološku štetu<sup>93</sup>, kako bi se javnopravni i privatnopravni subjekti pozvali na odgovornost za njihov doprinos klimatskim promjenama.<sup>94</sup>

Entitetski zakoni o zaštiti okoliša sadrže načelo „zagađivač plaća“, prema kojem

---

<sup>87</sup> *Ibid.*

<sup>88</sup> *Komunikacija Evropske komisije Evropskom parlamentu, Vijeću, Evropskom gospodarskom i socijalnom odboru i odboru regija, Poboljšanje pristupa pravosuđu u pitanjima okoliša u EU-u i državama članicama*, Brisel, oktobar 2020, tačka 32.

<sup>89</sup> *Ibid.*, tačka 36.

<sup>90</sup> *Ibid.*, tačka 37.

<sup>91</sup> <https://www.ecolex.org/details/treaty/convention-on-civil-liability-for-damage-resulting-from-activities-dangerous-to-the-environment-tre-001166/>

<sup>92</sup> <https://pace.coe.int/pdf/929c1b16768fa68479291763a5d917ae733875c6b1c94dfc1e7a659a478f68f/resolution%202398.pdf>

<sup>93</sup> Rezolucija broj 2398 (2021), tačka 9.

<sup>94</sup> <https://pace.coe.int/en/news/8452/the-right-to-a-healthy-environment-pace-proposes-draft-of-a-new-protocol-to-the-european-convention-on-human-rights->



zagađivač plaća troškove nadzora i prevencije od zagađenja, kao i nadoknadu za štetu učinjenu okolišu, bez obzira jesu li troškovi nastali uslijed nametanja odgovornosti zbog emisija zagađenja, naknada utvrđenih odgovarajućim financijskim instrumentima ili kao obaveza utvrđena propisom o smanjivanju zagađenja okoliša.<sup>95</sup> Također, Zakon o obligacionim odnosima (dalje: ZOO)<sup>96</sup> sadrži pravila o naknadi prouzrokovane štete<sup>97</sup>, uključujući i zahtjev da se ukloni opasnost od štete.<sup>98</sup>

Opšti zakonski okvir, dakle, postoji. Međutim, građanskopravna zaštita u pravu okoliša može imati različite karakteristike i funkcije. Pojedini mehanizmi služe prvenstveno preventivnoj funkciji s ciljem sprečavanja nastanka štete u okolišu, dok su drugi represivne prirode s ciljem saniranja posljedica nastalih zagađenjem okoliša. Pored pojedinih pravila i načela koja prvenstveno služe prevenciji nastanka štete u okolišu<sup>99</sup>, preventivna procesnopravna zaštita koja se odnosi na sprečavanje nastanka štete na okolišu može se pružiti kroz različite tužbe, poput *tužbe zbog imisija*, *tužbe zbog smetanja posjeda*, *ekološku tužbu* i *tužbe za zaštitu kolektivnih interesa u oblasti životne sredine*.

Tužba zbog imisije ima karakter individualne zaštite. Vlasnici nekretnina koje su izložene prekomjernim posrednim imisijama<sup>100</sup> ovlašteni su da od vlasnika nekretnine sa koje one potiču zahtijevaju da otkloni uzroke tih imisija i naknadi štetu koju su nanijele, kao i da ubuduće propušta činiti na svojoj nekretnini ono što je uzrok prekomjernih imisija, dok ne preduzme sve mjere koje su potrebne da onemoguće prekomjerne imisije.<sup>101</sup>

Parnica zbog smetanja posjeda također predstavlja instrument individualne

---

<sup>95</sup> Zagađivač, iz stava 1. člana 11. Zakona o zaštiti okoliša F BiH, odnosno člana 13. Zakona o zaštiti životne sredine RS, odgovoran je za sve djelatnosti koje imaju uticaj na okoliš u skladu sa ovim Zakonom i drugim propisima.

<sup>96</sup> Zakon o obligacionim odnosima (Službeni list SFRJ 29/1978, 39/1985, 45/1989 – odluka USJ i 57/1989, Službeni list R BiH, br. 2/1992, 13/1993 i 13/1994 i Službene novine F BiH, br. 29/2003 i 42/2011).

<sup>97</sup> Član 154. ZOO.

<sup>98</sup> Član 156. ZOO.

<sup>99</sup> Predviđenih zakonima o zaštiti okoliša odnosno životne sredine, poput načelo prevencije i predostrožnosti, načelo zamjene, načelo integralnog pristupa, načelo saradnje i podjele odgovornosti.

<sup>100</sup> Član 76. Zakona o stvarnim pravima F BiH («Sl. novine FBiH», br. 66/2013, 100/2013 i 32/2019 - odluka US): Nekretninom se ne smije služiti ni koristiti na način da zbog toga na tuđu nekretninu dospiju dim, neugodni mirisi, čađ, otpadne vode, potresi, buka i sl., ako su prekomjerni s obzirom na namjenu koja odgovara toj nekretnini u skladu sa mjestom i vremenom, ili izazivaju znatniju štetu, ili su nedopušteni na osnovu odredaba posebnoga zakona (prekomjerne posredne imisije).

<sup>101</sup> Član 76. st.2. Zakona o stvarnim pravima F BiH.

zaštite, koji ima niz specifičnosti u odnosu na redovan parnični postupak.<sup>102</sup> Posjednik ima pravo zahtijevati sudsku zaštitu zbog smetanja posjeda u roku od 30 dana od saznanja za smetanje i počinioca, a najkasnije od jedne godine od dana nastalog smetanja (parnica zbog smetanja posjeda). Posjedovnom tužbom posjednik traži da se utvrdi čin smetanja posjeda, naredi uspostava posjedovnog stanja kakvo je bilo u času smetanja posjeda, te zabrani takvo ili slično smetanje ubuduće. Sud pruža zaštitu prema posljednjem stanju posjeda i nastalom smetanju, pri čemu nemaju uticaja pravo na posjed, pravni osnov posjeda i savjesnost posjednika.<sup>103</sup>

U nastavku će biti predstavljena dva osnovna instrumenta preventivne zaštite kolektivnih interesa u oblasti prava okoliša. Zaštita kolektivnih interesa u pravu okoliša se može posmatrati kroz prizmu dva instrumenta, za koje je upitno mogu li se kombinovati. Govorimo o *tužbi za zaštitu kolektivnih interesa*, institutu uređenom zakonima o parničnom postupku<sup>104</sup> i *zahtjevu da se ukloni opasnost štete*, institutu regulisanom zakonima o obligacionim odnosima.<sup>105</sup>

## **6. Ekološka tužba**

Zahtjev da se ukloni opasnost od štete se u teoriji označava različitim izrazima, ali se čini da je najšire prihvaćen izraz - ekološka tužba.<sup>106</sup> Ekološka tužba za otklanjanje izvora opasnosti od ekoloških šteta regulisana je čl. 156. ZOO<sup>107</sup> i

---

<sup>102</sup> Članovi 424.-427. Zakona o parničnom postupku F BiH.

<sup>103</sup> Član 327. Zakona o stvarnim pravima F BiH.

<sup>104</sup> Institut regulisan članovima 463.a – 453.h Zakona o parničnom postupku Federacije BiH (Službene novine Federacije BiH, broj 53/03, br. 73/05, 19/06, , br.98/15) i Zakona o parničnom potupku Republike Srpske (“Službeni glasnik Republike Srpske”, br. 58/2003, 85/2003, 74/2005, 63/2007, 105/2008 -odluka US, 45/2009 - odluka US, 49/2009 i 61/2013).

<sup>105</sup> Član 156. ZOO F BiH i RS.

<sup>106</sup> V. Rakić-Vodinić, „Ekološka tužba: član 156. Zakona o obligacionim odnosima“, Pravni život, 4/5, 1989.; *Ekološka tužba – pravo svih nas da zaštitimo životnu sredinu*, Priručnik sa preporukama. Beogradski centar za ljudska prava. Beograd 2018; V. Rakić-Vodinić, „Ekološka tužba: član 156. Zakona o obligacionim odnosima“, Pravni život, 4/5, 1989.; D. Šago, Ekološka tužba kao instrument građanskopravne zaštite okoliša, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, vol. 50, no. 4, 2013.

<sup>107</sup> (1) Svako može zahtijevati od drugoga da ukloni izvor opasnosti od koga prijete znatnija šteta njemu ili neodređenom broju lica, kao i da se uzdrži od djelatnosti od koje proizilazi uznemiravanje ili opasnost štete, ako se nastanak uznemiravanja ili štete ne može spriječiti odgovarajućim mjerama. (2) Sud će na zahtjev zainteresovanog lica narediti da se preduzmu odgovarajuće mjere za sprečavanje nastanka štete ili uznemiravanja, ili da se otkloni izvor opasnosti, na trošak držaoca izvora opasnosti, ako ovaj sam to ne učini. (3) Ako šteta nastane u obavljanju opštekorisne djelatnosti za koju je dobijena dozvola nadležnog organa, može se zahtijevati samo naknada štete

ima dva oblika. Prvi, kada se tužba podnosi, iako do štete nije došlo, ali postoji opasnost za njeno nastupanje za širi, odnosno neodređen krug osoba. Drugi vid zaštite je represivne prirode i ostvaruje se kada je ekološki rizik nastupio, odnosno kada je došlo do prouzrokovanja štete i to na određenoj imovini ili u odnosu na zdravlje pojedinaca.

Za nas je zanimljiv prvi oblik ekološke tužbe, koji se podnosi kada postoji ekološka prijetnja šireg dejstva, sa mogućnošću ugrožavanja većeg broja subjekata, što je šire u odnosu na subjekte susjednih nekretnina.<sup>108</sup> Preventivnost se ogleda u tužbenom zahtjevu kojim se traži od suda da obaveže zagađivača na primjenu preventivnih mjera zaštite. U literaturi postoji saglasnost oko toga da je svrha ekološke tužbe da se spriječi nastanak štete koja pogađa okoliš.<sup>109</sup> Međutim, u sudskoj praksi nisu uočeni slučajevi da je tužba za otklanjanje opasnosti od štete podnošena kao popularna tužba (*actio popularis*), već je uvijek korištena za zaštitu ličnog interesa tužioca.<sup>110</sup>

Načelno svaka fizička ili pravna osoba (uključujući tu i organizacije civilnog društva odnosno udruženja) može biti tužilac u parnici koja se tiče zaštite okoliša.<sup>111</sup> Različiti oblici udruženja koji nisu pravne osobe, mogli bi biti tužitelji kada bi im legitimaciju, a time i stranačku sposobnost davali posebni propisi<sup>112</sup>, odnosno sud u konkretnoj parnici.<sup>113</sup>

Aktivna legitimacija za podnošenje ove tužbe određena je zahtjevom koji se u parničnom postupku namjerava ostvariti. Ekološku tužbu kojom se zahtijeva uklanjanje izvora opasnosti ili suzdržavanje od obavljanja djelatnosti od koje dolazi opasnost štete ovlašten je podnijeti *svako*, čak i onaj kome ne prijeti

---

koja prelazi normalne granice. (4) Ali, i u tom slučaju se može zahtijevati preduzimanje društveno opravdanih mjera za spriječavanje nastupanja štete ili za njeno smanjenje.

<sup>108</sup> M. Salma, Preventivna tužba za otklanjanje izvora opasnosti od štete u svjetlu održivog razvoja, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu, 4/2014, 134.

<sup>109</sup> Vidjeti V. Rakić-Vodineć, „Ekološka tužba: član 156. Zakona o obligacionim odnosima“, Pravni život, 4/5, 1989, str. 872, ili Salma, M., „Preventivna tužba za otklanjanje izvora opasnosti od štete u svjetlu održivog razvoja“, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu, 4/2014, str. 131–145; D. Šago, „Ekološka tužba kao instrument građanskopravne zaštite okoliša“, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, 4/201, str. 895–915.

<sup>110</sup> Vidjeti npr. Rakić-Vodineć, V., „Ekološka tužba: član 156. Zakona o obligacionim odnosima“, Pravni život, 4/5, 1989, str. 869; Ivanović, A., Zahtev da se ukloni opasnost od štete. član 156. Zakona o obligacionim odnosima, Bilten Višeg suda u Beogradu, 84/2014, str. 138; Salma, M., „Preventivna tužba za otklanjanje izvora opasnosti od štete u svjetlu održivog razvoja“, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu, 4/2014, str. 144.

<sup>111</sup> Član 291. Zakona o parničnom postupku F BiH („Službene novine F BiH“, broj 53/03, 73/05, 19/06 i 98/15.

<sup>112</sup> Član 291. st. 2. ZPP F BiH.

<sup>113</sup> Član 291. st. 3. ZPP F BiH.

opasnost od štete, ali će naknadu prekomjerne štete, koja nastane u obavljanju opštekorisne djelatnosti za koju je dobiveno odobrenje nadležnog organa, moći zatražiti samo onaj ko je štetu neposredno pretrpio.<sup>114</sup>

Zaštita okoliša je interes svih građana, zbog čega se u literaturi ova tužba naziva i *actio popularis*. U slučaju preventivne tužbe radi otklanjanja izvora opasnosti od štete, od procesnih pretpostavki ne treba dokazivati da tužilac ima pravni interes, jer po Zakonu o zaštiti okoliša F BiH<sup>115</sup> svako lice uživa pravo na zdrav okoliš, a zaštita okoliša obuhvata sve odgovarajuće djelatnosti i mjere kojima je cilj prevencija od opasnosti štete ili zagađenja okoliša, smanjenje ili odstranjivanje štete koja je nastala i povratak na stanje prije izazvane štete.<sup>116</sup> Svrha načela integralnog pristupa jeste sprječavanje ili svođenje na najmanju moguću mjeru rizika od štete po okoliš u cijelosti.<sup>117</sup>

Zagađivač<sup>118</sup> je odgovoran za sve djelatnosti koje imaju uticaj na okoliš u skladu sa Zakonom o zaštiti okoliša i drugim propisima, ali njegova dužnost da naknadi štetu koju je prouzrokovao odražava kompenzacijski učinak ekološke tužbe.<sup>119</sup> Dakle, tuženi može biti svaka druga fizička ili pravna osoba, osoba koja obavlja djelatnost od koje proizlazi uznemiravanje ili opasnost štete (čl. 156. st. 1. ZOO), posjednik izvora opasnosti (čl. 156. st. 2. ZOO) ili osoba koja obavlja opštekorisnu djelatnost za koju je dobiveno odobrenje nadležnog tijela (čl. 156. st. 3. ZOO). Ako ima više zagađivača, odnosno *nosilaca ekološke opasnosti*, u slučaju realizacije štete njihova odgovornost treba da bude *podijeljena* prema doprinosu u prouzrokovanju štete, odnosno solidarna, ako se dokaže da su njihove radnje svjesno povezane.<sup>120</sup>

U vezi sa odnosom upravnopravne i građanskopravne zaštite, u praksi je zapaženo jedno upitno tumačenje člana 156. ZOO, a od koga zavisi da li će tužba biti preuranjena. Tužba je dozvoljena samo ukoliko se nastanak uznemiravanja ili štete ne može sprečiti drugim „odgovarajućim mjerama“. Zakon od budućeg tužitelja zahtijeva da prije podnošenja tužbe poduzme „odgovarajuće mjere“ kojima bi prije pokretanja parničnog postupka pokušao da spriječi nastanak uznemiravanja ili štete. Zakon ne konkretizuje o kojim mjerama je riječ, ali bi,

<sup>114</sup> Vidi čl. 156. st. 3. ZOO.

<sup>115</sup> Svako lice ima pravo na zdrav i ekološki prihvatljiv okoliš kao osnovno ljudsko pravo, te je opšta dužnost zaštititi i poboljšati okoliš za dobrobit sadašnjih i budućih generacija.

<sup>116</sup> Član 4. Zakona o zaštiti okoliša F BiH.

<sup>117</sup> Član 8. st.2. Zakona o zaštiti okoliša F BiH.

<sup>118</sup> Član 11. Zakona o zaštiti okoliša F BiH.

<sup>119</sup> A. Maganić, Procesnopravni aspekti građanskopravne zaštite okoliša u: Građanskopravna zaštita okoliša, Knjiga 38, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Zagreb, 2017., str. 36.-37.

<sup>120</sup> M. Salma, *op.cit.*, 137.

u skladu sa procesnim pravom, ovu odredbu trebalo tumačiti tako da se odnosi na faktičke (npr. kao postavljanje filtera), a ne na pravne mjere.<sup>121</sup> Smisao ove odredbe nije da postavi procesnu pretpostavku za podnošenje ekološke tužbe, već da se ograničavanje aktivnosti od koje prijeti opasnost svode na dovoljnu mjeru.<sup>122</sup>

Dalje, pravni pisci ukazuju na to da, kao materijalnopravni uslov za podnošenje tužbe, sudovi zahtijevaju da se radi o konkretnoj opasnosti, ali sa različitim tumačenjem izraza u sudskoj praksi.<sup>123</sup> Stoga se predlaže da se opasnost smatra konkretnom ako se prema uobičajenom toku stvari, a imajući u vidu karakter izvora opasnosti i prirodu onoga što je ugroženo, ne može isključiti nastupanje štete<sup>124</sup>, odnosno da je rizik za nastupanje štete na putu realizacije i da se sa visokim stepenom vjerovatnoće može pretpostaviti njeno nastupanje ako izostanu preventivne mjere.<sup>125</sup> Krivica u principu nije uslov odgovornosti, budući da su ekološke štete zasnovane na principu objektivne odgovornosti.<sup>126</sup> Protivpravnost se u preventivnim ekološkim parnicama prezumira, pošto se radi o prijetnji štetom neodređenom krugu lica.<sup>127</sup>

Tužbeni zahtjev može glasiti na (1) uklanjanje izvora opasnosti (od kojeg prijeti znatnija šteta), (2) suzdržavanje od obavljanja djelatnosti od koje proizlazi uznemiravanje ili opasnost štete, (3) naknadu štete (ako šteta nastane u obavljanju

---

<sup>121</sup> *Ekološka tužba – pravo svih nas da zaštitimo životnu sredinu*, Priručnik sa preporukama. Beogradski centar za ljudska prava. Beograd 2018, 10.

<sup>122</sup> To znači da će se za uklanjanjem izvora opasnosti i zabranom obavljanja neke djelatnosti posegnuti tek kada neka blaža mjera nije dovoljna da se opasnost od štete ukloni, što djeluje očigledno kada se pročita drugi stav člana 156. ZOO. Vidi: *Ekološka tužba – pravo svih nas da zaštitimo životnu sredinu*, Priručnik sa preporukama. Beogradski centar za ljudska prava. Beograd 2018, 11.

<sup>123</sup> *Ibid*, 17.

<sup>124</sup> V. Rakić-Vodinelić, „Ekološka tužba: član 156. Zakona o obligacionim odnosima“, *Pravni život*, 4/5, 1989, str. 874.

<sup>125</sup> Komparativno pravo analizira uslove ekološke odštete u svjetlu opštih uslova za naknadu štete, kao što su šteta, protivpravnost, uzročnost. V. npr. D. Šago, *Ekološka tužba kao instrument građanskopravne zaštite okoliša*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 50, br. 4/2013, 895-915. Za restriktivnije tumačenje vidi odluku Vs H, Gzz. 2/84, od 9. 2. 1984. – Psp 24 – 87: (...) *da bi bili ispunjeni uvjeti iz čl. 156. st. 1. ZOO, opasnost od štete valja biti konkretna i izvjesna, a ne uvjetovana nekim potpuno neizvjesnim budućim događajem.*

<sup>126</sup> Odgovornost za štetu od imisija koje dolaze od industrijskog postrojenja zasniva se na objektivnom principu. Odluka Kantonalnog suda u Sarajevu – Bilten sp KsS 1/2001 – 31. Tako i M. Salma, *op.cit.*, 135; V. Rakić-Vodinelić, *op.cit.*, 878.

<sup>127</sup> Međutim, novija sudska praksa traži i dokazivanje protivpravnosti, ali samo za slučaj da se radi o zahtjevu za naknadu štete, koji je podnesen nakon što se opasnost od štete realizovala, a o tužbi radi otklanjanja izvora opasnosti. M. Salma, *op.cit.*, 135.

opštekorisne djelatnosti može se tražiti samo naknada prekomjerne štete) i (4) poduzimanje društveno opravdanih mjera da se spriječi nastupanje štete ili da se ona smanji.<sup>128</sup> Suština tužbenog zahtjeva preventivne ekološke tužbe jeste kondemnatorni zahtjev da sud naloži zagađivaču da poduzme nepohodne preventivne mjere, podobne da spriječe nastupanje štete. Istovremeno, može se tražiti da troškovi otklanjanja rizika od štete padnu na teret tuženog – zagađivača (po principu *zagađivač plaća*).<sup>129</sup>

Tužilac, ipak, u ekološkoj parnici mora dokazati da šteta koja prijete jeste znatnija da bi uspio u sporu. Nije određeno šta se pod znatnijom štetom tačno podrazumijeva, ali polazeći od jedinstvenog stava u literaturi da je tužba iz člana 156. stava 1. ZOO prije svega propisana radi zaštite okoliša i imajući u vidu da nastupanje štete u okolišu potencijalno vodi nesagledivim posljedicama koje nije moguće uvijek sanirati, treba pretpostaviti da svaka šteta koja prijete okolišu jeste znatnija šteta<sup>130</sup> i to šteta koja prijete neodređenom broju osoba. Uspostavljanje navedene pretpostavke bi bilo u skladu i sa načelom prevencije koje je propisano članom 6. Zakona o zaštiti okoliša F BiH.<sup>131</sup> Taj zakon takođe definiše pojam zagađenja okoliša, kao i druge pojmove koji mogu biti od značaja za određivanje značenja termina opasnost od nastupanja štete koja prijete okolišu.<sup>132</sup>

*Teret dokazivanja* kod preventivne tužbe pada na tužitelja, odnosno (potencijalno) oštećenog. Tužitelj bi trebalo da dokaže činjenicu da određeni izvor opasnosti prijete realizacijom štete za neodređeni krug lica. S druge strane, ako je u pitanju dokazivanje činjenice da šteta ne prelazi normalne granice kada je šteta nastala uslijed opštekorisne djelatnosti za čije vršenje je tuženi dobio dozvolu nadležnog organa, teret dokazivanja pada na štetnika, tj. tuženog.<sup>133</sup>

<sup>128</sup> (...) Kad obavljanje opštekorisne djelatnosti za koju je dobivena dozvola nadležnog tijela uzrokuje uznemiravanje (buku), oštećeni osim naknade štete može zahtijevati i poduzimanje mjera za sprečavanje nastanka štete ili za njezino smanjenje ako je riječ o imisijama koje su veće od običajenih s obzirom na prirodu i namjenu nekretnina te na mjesne prilike, ali i onda i kad je to, s obzirom na visinu potrebnih troškova, vrstu i karakter potrebnih mjera i druge okolnosti, društveno opravdano. (Vs H, Gzz. 58/83, od 26. 10. 1983. – Psp 24 - 88); (...) okolnost što je nadležno tijelo izdalo dozvolu za obavljanje općekorisne djelatnosti ne znači sama po sebi i njegovu odgovornost za štetu koja je nastala obavljanjem takve djelatnosti. (Vs H, Rev. 634/90, od 10. 10. 1990. – Psp 51 – 111).

<sup>129</sup> U praksi sudova, te odgovarajuće preventivne mjere mogu da budu ugradnja zaštitnih filtera kod zagađivanja vazduha, mjere prečišćavanja otpadnih voda, ugradnja instrumenata za sprječavanje buke, i dr., o trošku zagađivača. Ibid.

<sup>130</sup> V. Rakić-Vodinelić, „Ekološka tužba: član 156. Zakona o obligacionim odnosima“, Pravni život, 4/5, 1989, str. 876.

<sup>131</sup> „Službene novine Federacije BiH“, broj 15/21.

<sup>132</sup> Član 4. Zakona o zaštiti okoliša F BiH.

<sup>133</sup> M. Salma, *op.cit.*, 136.

Ako je došlo do realizacije rizika i ako je šteta nastupila<sup>134</sup> sudskom odlukom treba biti predviđena obaveza štetnika na sanaciju o svom trošku, a ne samo na naknadu štete. Posebno onda ako je štetnik-zagađivač ostvario nesrazmjernu korist štedeći na primjeni dužnih preventivnih mjera.<sup>135</sup>

Kao jedno od neriješenih procesnih pitanja, javlja se pitanje granica subjektivne pravosnažnosti presude donesene povodom ekološke tužbe. Subjektivne granice pravomoćnosti odluka donesenih povodom ekološke tužbe treba razmatrati s obzirom na zahtjev koji je u tužbi postavljen, te s obzirom na stranke u postupku. Konceptiji ekološke tužbe iz člana 156. ZOO, kao tužbe za zaštitu opšteg interesa, odgovara proširenje granica subjektivne pravosnažnosti<sup>136</sup>, ali je upitno može li se takav zaključak izvesti u odnosu na postojeće propise. Ako je usvojen tužbeni zahtjev kojim se nalaže uklanjanje izvora opasnosti ili prestanak neke djelatnosti i odluka o tom zahtjevu postane pravosnažna i izvršna, prijedlog za izvršenje mogao bi podnijeti samo onaj ko je parnicu pokrenuo i ko raspolaže izvršnom ispravom.<sup>137</sup> Stoga bi tužitelj iz ranije provedenog parničnog postupka koji raspolaže izvršnom sudskom odlukom mogao zatražiti izvršenje. Iako je ta odluka donesena ne samo u interesu tužitelja koji je postupak pokrenuo, već moguće i u interesu drugih osoba kojima je prijetila znatnija šteta (neodređen krug lica), drugi neće moći podnijeti prijedlog za izvršenje jer oni u odluci kojom raspolaže tužitelj iz prvobitnog postupka kojim je usvojen tužbeni zahtjev nisu naznačeni kao tužitelji u rješenju o izvršenju<sup>138</sup> i ne mogu biti naznačeni kao tražitelji izvršenja, iako njihov pravni interes za prinudno ostvarenje tražbine postoji.<sup>139</sup> Smatramo da bi u tom smislu bilo potrebno izričito predividjeti proširenje subjektivnih granica pravosnažnosti presude donesene povodom ekoloških tužbi, po uzoru na rješenje kod tužbe za zaštitu kolektivnih interesa.<sup>140</sup>

Zaključujemo da brojni izazovi u uspješnom korištenju ekološke tužbe, u vidu

<sup>134</sup> E.g. u vidu uništenja flore i faune na određenom lokalitetu zbog zagađenja okoliša.

<sup>135</sup> Član 11. Zakona o zaštiti okoliša F BiH. Tako i M. Salma, *op. cit.*, 137.

<sup>136</sup> Tako i V. Rakić-Vodinelić, *op. cit.*, 882.

<sup>137</sup> Član 23. Zakona o izvršnom postupku F BiH («Službene novine Federacije BiH», br. 32/2003, 52/2003 - ispr., 33/2006, 39/2006 - ispravka, 39/2009, 35/2012 i 46/2016 i «Službeni glasnik BiH», br. 42/2018 - odluka Ustavnog Suda).

<sup>138</sup> Član 30. Zakona o izvršnom postupku F BiH. *Izvršenje se određuje i na prijedlog i u korist lica koje u izvršnoj ispravi nije označeno kao tražilac izvršenja ako ono javnom ili ovjerenom privatnom ispravom dokaže da je potraživanje na njega preneseno ili da je na njega na drugi način prešlo. Ako se prijenos ne može dokazati na taj način, stranke svoja prava, vezana za prijenos potraživanja, mogu dokazivati samo u parničnom postupku.*

<sup>139</sup> Tako: A. Maganić/S.O. Zaninović, Aarhuska konvencija - Priručnik za polaznike/ice, Zagreb 2018, 29.

<sup>140</sup> Član 453.c. ZPP F BiH.

potencijalno visokih troškova postupka, dugotrajnosti, poteškoća u dokazivanju i nedostatku relevantne sudske prakse i samim tim povećanoj neizvjesnosti ishoda parničnog postupka, zasigurno odvrćaju nevladine organizacije u korištenju ovog mehanizma zaštite kolektivnih interesa u pravu okoliša.

## **7. Tužba za zaštitu kolektivnih interesa**

Centralna odredba koje uređuje pojam i uslove za podnošenje tužbe za zaštitu kolektivnih interesa jeste čl. 453.a Zakona o parničnom postupku (dalje: ZPP) F BiH/RS<sup>141</sup>, prema kojem *udruženja, tijela, ustanove ili druge organizacije osnovane u skladu sa zakonom, koje se u sklopu svoje registrirane ili propisom određene djelatnosti bave zaštitom zakonom utvrđenih kolektivnih interesa i prava građana, mogu, kada je takvo ovlaštenje posebnim zakonom izričito predviđeno i uz uslove predviđene tim zakonom, podnijeti tužbu (tužba za zaštitu kolektivnih interesa i prava) protiv fizičkog ili pravnog lica koje obavljanjem određene djelatnosti ili uopćeno radom, postupanjem, uključujući i propuštanjem, teže povrijeđuje ili ozbiljno ugrožava takve kolektivne interese i prava.*

Osnovne karakteristike tužbe za zaštitu kolektivnih interesa su njena apstraktnost<sup>142</sup> i preventivnost. Kolektivni interesi koji se štite navedenom tužbom mogu biti interesi koji se tiču čovjekove okoline i životne sredine<sup>143</sup>, a koji moraju biti *teže povrijeđeni* ili *ozbiljno ugroženi* djelatnošću, odnosno uopće postupanjem lica protiv kojeg se tužba podnosi.<sup>144</sup>

S obzirom da će se pravila o tužbi za zaštitu kolektivnih interesa primjenjivati samo kada je zakonska legitimacija za traženje određene zaštite izričito propisana posebnim zakonom, navedena pravila ZPP-a poslužiti će kao supsidijarna zakonska osnova za provođenje postupka.<sup>145</sup> Za razliku od propisa koji uređuju potrošačko pravo<sup>146</sup> i zabranu diskriminacije<sup>147</sup>, a koji predviđaju mogućnost

<sup>141</sup> Sužbene novine Federacije BiH, br. 53/03, 73/05, 19/06 i 98/15. Službeni glasnik Republike Srpske, br. 58/03, 85/03, 74/05, 63/07, 105/08 - odluka US, 45/2009 – odluka US, 49/09 i 61/13.

<sup>142</sup> U smislu da ovlaštene osobe ili tijela mogu pokrenuti postupak, neovisno jesu li postupanjem tuženog povrijeđeni njihovi interesi.

<sup>143</sup> O kolektivnom interesu vidi više: T. Zoroska Kamiloska/T. Shterjova, *Postupci za zaštitu kolektivnih prava i interesa sa osvrtom na stanje u Republici Makedoniji*, PRAVO – teorija i praksa, broj 07-09/2014, 44.

<sup>144</sup> Član 453.a. st.2. ZPP.

<sup>145</sup> A. Maganić, *Zaštita kolektivnih interesa i prava potrošača*, Zbornik Susreta pravnika Opatija, 2014, 225. M. Dika, *Nova procedura za zaštitu kolektivnih interesa i prava*, Organizator, Zagreb 2011, 141.

<sup>146</sup> “Službeni glasnik BiH”, br. 25/2006 i 88/2015. Član 120. u vezi sa članom 123. i 98. ZPP.

<sup>147</sup> Zakon o zabrani diskriminacije (“Službeni glasnik BiH”, broj 59/09); Zakon o izmjenama i



podnošenja tužbi za zaštitu kolektivnih interesa, domaći zakoni o zaštiti okoliša/ životne sredine, kao *lex specialis*, ne sadrže izričito takvo ovlaštenje.

Odredba člana 453.a. ZPP-a jasno određuje da su za podnošenje tužbe za zaštitu kolektivnih interesa *aktivno legitimisane*, odnosno ovlaštene (samo) određene *pravne osobe i tijela* koje trebaju biti osnovane u skladu sa zakonom. Takve pravne osobe mogu biti udruženja i ustanove, ali i druge organizacije osnovane u skladu sa zakonom, npr. fondacije, privredna društva, zadruga, komore itd., a kad su u pitanju tijela, to mogu biti državna tijela, ali i tijela regionalne ili lokalne samouprave. Fizičke osobe nisu legitimisane tražiti zaštitu kolektivnih interesa i prava.

Aktivna legitimacija za pokretanje postupka kolektivne zaštite treba biti *izričito* predviđena posebnim zakonom. Navedeno znači da odredbe ZPP-a o tužbi za zaštitu kolektivnih interesa nisu samostalne i neće se primjenjivati, osim ako ovlaštenje za pokretanje tih postupaka nije dato u posebnom propisu. Da li je takvo ovlaštenje sadržano u članu 156. ZOO? Kao što je već rečeno, ekološka tužba predstavlja svojevrsnu *actio popularis* u obligacionom pravu u kojoj nije isključeno da se na strani tužitelja pojavi više osoba.<sup>148</sup> Ekološka tužba iz člana 156. može biti iskorištena za prevenciju štete koja prijeti neodređenom broju osoba, dakle za zaštitu kolektivnog interesa, zbog čega možemo povući određene paralele između ekološke tužbe i tužbe za zaštitu kolektivnih interesa. Postupci pokrenuti tužbom za zaštitu kolektivnih interesa se ne vode u sopstvenom, već u tuđem interesu (koji se djelomično može identificirati i s opštim, javnim interesom), zbog čega ovu tužbu možemo smatrati podvrstom postupka u javnom interesu (*actio popularis*, tužba u ime naroda).<sup>149</sup> Aktivna legitimacija kod ekološke tužbe je postavljena vrlo široko i pripada svakoj osobi. Kako je krug aktivne legitimacije kod ekološke tužbe postavljen neograničeno, ne bi bilo pogrešno protumačiti ga na način da bi i udruženje ili organizacija za zaštitu kolektivnih interesa moglo zahtijevati prestanak gore navedenog ponašanja. Smatramo da bi u tom smislu tužbe za zaštitu kolektivnih interesa i prava mogle koincidirati s tužbama koje je ovlašten podnijeti svako (*actio popularis*).<sup>150</sup> Takva tvrdnja, međutim, zasad ima teorijski značaj, jer dosad nisu zabilježeni slučajevi

---

dopunama Zakona o zabrani diskriminacije ("Službeni glasnik BiH", broj 66/16). Član 17.

<sup>148</sup> I prije uvođenja ove odredbe u ZPP, nekoliko je osoba moglo zajednički istupati pred sudom putem instituta suparničarstva.

<sup>149</sup> Slično A. Uzelac, et al., *Vodič uz Zakon o suzbijanju diskriminacije*, Ured za ljudska prava RH, Zagreb 2009., 103.

<sup>150</sup> Slično: M. Pavlović, Značaj tužbe za zaštitu kolektivnih interesa i prava, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 52, 3/2015, 817.

kolektivnih popularnih ekoloških tužbi.<sup>151</sup>

Udruženja, tijela, ustanove ili druge organizacija bi teorijski mogla samostalno pokretati postupak i imati status stranke, u kom slučaju ne bi ovisile o volji potencijalnih žrtava, tako da im njihov pristanak za podnošenje tužbe ne bi trebao. Kako odredbe ZPP u čl. 453.a. upućuju na postojanje *posebnog* zakona kojim izričito trebaju biti određeni ovlaštenja i uslovi za pokretanje postupka kolektivne zaštite okoliša, sporno je jesu li to upravo odredbe zakona o zaštiti okoliša i jesu li to odredbe o uslovima koje moraju ispunjavati udruženja koje pokreću postupke upravnopravne zaštite okoliša.<sup>152</sup> Prema čl. 4. Zakona o zaštiti okoliša F BiH radi se o udruženjima koja su se svojim statutima i u svom polju djelovanja opredijelila za rad i promovisanje u oblasti zaštite okoliša i koja ispunjavaju sve uslove u skladu sa ovim Zakonom, u kom slučaju će se smatrati dijelom zainteresovane javnosti. Međutim, kako sam Zakon o zaštiti okoliša F BiH to pitanje izričito ne uređuje, nejasno je kakav bi pristup radi postojanja te pravne praznine trebalo zauzeti. Šteta je što je domaći zakonodavac propustio priliku da prilikom inoviranja zakona o zaštiti okoliša, navedeno pitanje izričito reguliše i osigura usklađenost sa zakonima o parničnom postupku. Zasad djeluje da niko nije ovlašten na pokretanje postupaka kolektivne pravne zaštite okoliša. Time bi se zapravo impliciralo da sve dok se u zakonima o zaštiti okoliša ne propiše da su udruženja za zaštitu okoliša koje ispunjavaju posebne, zakonom propisane uslove, ovlaštena pokrenuti postupak kolektivne pravne zaštite ili dok ne bi bila donesena posebna odluka kojom bi se odredile osobe ili tijela ovlaštene za pokretanje postupaka kolektivne pravne zaštite okoliša, do pokretanje tih postupaka zbog izostanka uređenja aktivne legitimacije u posebnim pravilima, ne bi moglo ni doći.<sup>153</sup>

Drugačije tumačenje polazi od cilja odredbi čl. 453.a-h. ZPP, a to je da u specifičnim oblastima za koje je tipična pojačana ranjivost određenih kategorija osoba ili pojačana opasnost od ugrožavanja interesa većeg broja osoba, pa i čitavog društva, treba omogućiti zaštitu pomoću tužbe za zaštitu kolektivnih interesa, a koja detaljnije treba biti uređena posebnim propisom, radi reflektovanja specifičnosti oblasti u kojoj se kolektivni interes javlja. Onda kada zakonodavac, ciljano ili u nedostatku svijesti ili znanja o potrebi regulacije ovog instituta, propusti to regulisati posebnim propisom, sudovi imaju mogućnost tumačiti odredbe ZPP-a u duhu strateške opredijeljenosti BiH<sup>154</sup> za postizanjem visokog nivoa zaštite

---

<sup>151</sup> Gorenc. V., et al., 2005., str. 1618. - 1622.

<sup>152</sup> Član 4. Zakona o zaštiti okoliša F BiH.

<sup>153</sup> Tako i A. Maganić/S. O. Zaninović, Aarhuška konvencija - Priručnik za polaznike/ice, Zagreb 2018, 32. i 33.

<sup>154</sup> [http://www.mvteo.gov.ba/data/Home Program\\_aproksimacije\\_propisa\\_FBiH\\_sa\\_pravnom\\_](http://www.mvteo.gov.ba/data/Home Program_aproksimacije_propisa_FBiH_sa_pravnom_)

okoliša, predviđanjem prava na zdrav okoliš u entitetskim zakonima o zaštiti okoliša i u skladu sa suštinom prava na pristup pravdi, u upravnim i građanskim procedurama, kako je predviđeno Aarhuškom konvencijom - pravo na pristup pravdi radi pobijanja činjenja i propusta privatnih lica i javnih organa vlasti koji se protive ekološkim zakonima.<sup>155</sup> Suviše restriktivno tumačenje odredbi o aktivnoj legitimaciji za zaštitu kolektivnih interesa bi značilo da je uvođenje ovog instituta u domaće parnično zakonodavstvo u odnosu na kolektivne interese zaštite okoliša bilo bez ikakvog realnog efekta, jer je trenutno regulisan institut tužbe za čije je korištenje potrebno izričito ovlaštenje u *posebnom* propisu, koje nije predviđeno prilikom usvajanja novog Zakona o zaštiti okoliša F BiH u 2021. godini. Autorka rada smatra da bi, do predviđanja izričitog ovlaštenja u posebnom propisu, aktivnu legitimaciju za pokretanje postupaka kolektivne pravne zaštite trebala imati udruženja za zaštitu okoliša koje u postupku pred upravnim tijelima ili upravnim sudovima ispunjavaju uslove propisane zakonima o zaštiti okoliša/ životne sredine.<sup>156</sup>

Pasivno legitimirane u parnicama za zaštitu kolektivnih interesa i prava mogu biti sve fizičke i pravne osobe koje obavljanjem određene djelatnosti ili općenito radom, postupanjem, uključujući i propuštanje, teže povređuju ili ozbiljno ugrožavaju takve kolektivne interese i prava. Za povređujuća ponašanja tijela odgovarale bi pravne osobe kojima ta tijela pripadaju.

Nesporno je, da bi pod prepostavkom ispunjenosti uslova u posebnom propisu, udruženja koja su podnijela tužbu za zaštitu kolektivnih interesa trebala dokazati težu povredu ili ozbiljnu ugroženost kolektivnih interesa koji se tiču čovjekove i životne okoline.<sup>157</sup> Budući da ZPP ne navodi drugačije, trebalo bi uzeti da je činjenicu teže povrede ili ozbiljne ugroženosti kolektivnog interesa koji se tiče okoliša potrebno dokazati sa stepenom *sigurnosti*. Posebni propis, poput Zakona o zaštiti okoliša, bi trebao predvidjeti olakšani standard dokazivanja na nivou *vjerovatnosti*, naročito polazeći od načela prevencije i potrebe sprečavanja štete okoliša većih razmjera.

Podnosilac tužbe može, ako posebnim zakonom nije drugačije propisano, postaviti zahtjev za *utvrđenje* povrede ili ugrožavanja<sup>158</sup>, zahtjev za *zabranu*

---

stecevinom\_EU\_u\_oblasti\_okolisa.pdf; [https://fzofbih.org.ba/strategije-planovi-i-prog\\_rami/](https://fzofbih.org.ba/strategije-planovi-i-prog_rami/) (pristup 17.11.2021.)

<sup>155</sup> Član 9. st.3. Aarhuške konvencije.

<sup>156</sup> Slično i A. Maganić/S. O. Zaninović, Aarhuška konvencija - Priručnik z a polaznike/ice, Zagreb 2018, 36..

<sup>157</sup> Član 453a.st. 1. i 2. ZPP-a.

<sup>158</sup> Član 453a. stav 1. t.1. ZPP. Zahtjev da se *utvrdi* da su određenim postupanjem, uključujući i propuštanjem tuženog, povrijeđeni ili ugroženi zakonom zaštićeni kolektivni interesi i prava lica koje je tužilac ovlašten štiti. Postupanja tuženog iz stava 1. tačka 1. ovog člana, kojima mogu biti povrijeđeni ili ugroženi interesi i prava lica koje je tužilac ovlašten štiti, mogu biti i donošenje

poduzimanja povrjeđujućih ili ugrožavajućih radnji<sup>159</sup>, zahtjev za *poduzimanje radnji* radi otklanjanja opštih nastalih ili mogućih štetnih posljedica<sup>160</sup> i *publikacijski zahtjev* za objavu presude.<sup>161</sup>

Prije pokretanja ili tokom postupka pokrenutog tužbom iz člana 453a. stav 1. ZPP sud može, na prijedlog tužitelja, odrediti sudske mjere osiguranja predviđene ZPP-om, ako tužilac učini vjerovatnim (1) da je tuženi postupao na način kojim je povrijedio ili ozbiljno ugrozio kolektivne interese ili prava čija se zaštita tužbom traži i (2) da je određivanje mjere potrebno radi otklanjanja opasnosti nastupanja nenadoknadive štete ili sprečavanja nasilja.<sup>162</sup> Sudskom mjerom osiguranja može se zatražiti od suda da privremeno utvrdi pravila po kojima će tuženi u obavljanju svoje djelatnosti postupiti u skladu sa zatraženom izmjenom, odnosno dopunom njegovih pravila ili prakse<sup>163</sup> – tzv. *regulacijska privremena mjera*.<sup>164</sup>

Poređenje ekološke tužbe i tužbe za zaštitu kolektivnih interesa pokazuje određene sličnosti u odnosu na moguće tužbene zahtjeve, ako i kada se ekološka tužba odnosi na uklanjanje izvora opasnosti i suzdržavanje od uznemiravanja i opasnosti od štete. Slično tome, tužbeni zahtjevi koji se u okviru tužbe za zaštitu kolektivnih interesa mogu postaviti su zabrana poduzimanja radnji, otklanjanje nastupjelih ili mogućih opštih štetnih posljedica, što je slično sa poduzimanjem odgovarajućih mjera koje u čl. 156. st. 1. propisuje ZOO.<sup>165</sup> Ipak, veći je broj zahtjeva koji se mogu postaviti u tužbi za zaštitu kolektivnih interesa, uključujući i zahtjev uperen protiv osobe koja obavlja određenu opštekorisnu djelatnost za koju ima odobrenje nadležnog tijela, u skladu sa čl. 453.b. ZPP F BiH.

---

određenih pravila o uslovima i načinu obavljanja djelatnosti tuženog ili odgovarajuća njegova praksa, izgradnja određenih objekata, propuštanje ugradnje propisanih zaštitnih ili drugih uređaja, imisije i drugo. Član 453.b st.2. ZPP F BiH.

<sup>159</sup> Član 453a. stav 1. t.2. ZPP. Zahtjev da se *zabrani* poduzimanje radnji kojima se povrjeđuju ili ugrožavaju interesi ili prava lica koje je tužilac ovlašten štiti, uključujući i korištenje određenih ugovornih odredaba ili poslovne prakse.

<sup>160</sup> Član 453a. stav 1. t.3. ZPP. Zahtjev da se tuženom *naloži poduzimanje radnji* radi otklanjanja nastalih ili mogućih općih štetnih posljedica nastalih nedozvoljenim postupanjem tuženog, uključujući i uspostavu prijašnjeg stanja ili stanja koje će po mogućnosti najviše odgovarati tom stanju ili stanju u kojem moguća povreda zaštićenih kolektivnih interesa ili prava ne bi mogla nastupiti.

<sup>161</sup> Član 453a. stav 1. t.3. ZPP. Zahtjev da se presuda kojom će biti prihvaćen neki od zahtjeva iz tač. od 1. do 3. ovog stava *objavi* na trošak tuženog u medijima.

<sup>162</sup> Član 453.g ZPP F BiH.

<sup>163</sup> Član 453.g ZPP F BiH.

<sup>164</sup> M. Dika, *op.cit.*, 5.

<sup>165</sup> Tako i A. Maganić/S. O. Zaninović, Aarhuška konvencija - Priručnik za polaznike/ice, Zagreb 2018, 34.

U parnični postupak za zaštitu kolektivnih interesa i prava mogu se kao umješači sa položajem jedinstvenog suparničara na strani tužitelja, ako se on s time saglasi, umiješati i drugi ovlaštteni podnositelji takve tužbe.<sup>166</sup> Ti umješači moraju ispunjavati sve uslove za samostalno podnošenje takve tužbe, a miješanje se može ograničiti i samo na neke od zahtjeva.

Cijenimo pozitivnim rješenje o proširenju *subjektivnih granica pravosnažnosti* presude donesene u parnicama za zaštitu kolektivnih interesa. Fizičke i pravne osobe mogu se u posebnim parnicama za naknadu štete pozvati na pravno utvrđenje iz presude kojom će biti prihvaćeni zahtjevi iz tužbe za zaštitu kolektivnih interesa i prava da su određenim postupanjem, uključujući i propuštanjem tuženika, povrijeđeni ili ugroženi zakonom zaštićeni kolektivni interesi i prava osoba koje je tužitelj ovlašten štiti.<sup>167</sup> U tom će slučaju sud biti vezan za ta utvrđenja u parnici u kojoj će se ta osoba na njih pozvati. Riječ je o specifičnom proširenju subjektivnih granica pravomoćnosti presuda kojima se prihvataju zahtjevi za zaštitu kolektivnih interesa i prava – samo ako pojedini zahtjevi za zaštitu budu *prihvaćeni* i samo *u korist* fizičkih i pravnih osoba čije interese i prava tužitelj (posredno, tražeći apstraktnu pravnu zaštitu) štiti. Proširenje subjektivnih granica pravomoćnosti, dakle, ovisilo bi o tome je li presuda povoljna ili nepovoljna za tuženika (*secundum eventum litis*).<sup>168</sup>

Osnovni problemi koji su uočeni u građanskopravnoj zaštiti okoliša relativno su slični sa problemima uočenim u primjeni Aarhuške konvencije i zakona o zaštiti okoliša, a svode se na probleme sa troškovima, tok i dugotrajnost građanskog sudskog postupka, različite poteškoće prilikom oblikovanja tužbenog zahtjeva i načina određivanja njegove visine, poteškoće sa dokazivanjem da je šteta nastupila upravo kao posljedica štetne radnje zagađivača, a ne nekih drugih radnji, ograničenog dometa pravne zaštite u slučaju da se postupak vodi protiv pravne osobe koja obavlja opštekorisnu djelatnost za koju je dobila odobrenje nadležnog tijela, pravne praznine u pogledu aktivne legitimacije za pokretanje postupka kolektivne pravne zaštite okoliša, time i upitne primjene pravila o tužbi za zaštitu kolektivnih prava i interesa.<sup>169</sup>

Tužbe za zaštitu kolektivnih interesa imaju potencijal da budu korištene kao sredstvo pokretanja strateških ekoloških parnica<sup>170</sup> kojima je cilj izazivanje sistemskih promjena u pravu i praksama, kao i šire angažovanje zainteresovane

---

<sup>166</sup> Član 453.d. ZPP F BiH.

<sup>167</sup> Član 453.c. ZPP F BiH.

<sup>168</sup> M. Dika, *op.cit.*, 5.

<sup>169</sup> A. Maganić/S. O. Zaninović, Aarhuška konvencija - Priručnik za polaznike/ice, Zagreb 2018, 35.

<sup>170</sup> Vidi: A. Tasić, *Uloga strateških parnica u zaštiti i ostvarivanju ljudskih prava*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu, broj 80, god.LVII, 2018.

javnosti. Hoće li ostvariti taj svoj potencijal, u svjetlu predstavljenih nedostataka postojećeg pravnog okvira, zavisi od spremnosti sudija za ekstenzivnijim, sistemskim i ciljnim tumačenjem pravnih normi, ali i volje zakonodavca da, u budućim zakonodavnim aktivnostima, izričito predvidi ovlaštenje za podnošenje tužbe za zaštitu kolektivnih interesa u oblasti okoliša ili pak da izbací uslov iz ZPP-a da je podnošenje tužbe za zaštitu kolektivnih interesa uslovljeno postojanjem *izričitog* ovlaštenja u posebnom zakonu. Ostali izazovi koji se tiču inicijative, stručnih znanja, kadrovskih, finansijskih i drugih resursa organizacija civilnog društva u pravu okoliša izlaze izvan okvira teme rada, ali nipošto nisu zanemarivi, štaviše igraju odlučujuću ulogu u efikasnom korištenju mehanizma zaštite kolektivnih interesa.

## **8. Zaključak**

Postojeći procesnopravni okvir zaštite okoliša u Bosni i Hercegovini nije zadovoljavajući.

Pored mogućnosti podnošenja ekološke tužbe radi otklanjanja izvora opasnosti od štete, koju ne smatramo upitnom kao sredstvom preventivne zaštite interesa većeg broja osoba, mogućnost podnošenja tužbe za zaštitu kolektivnih interesa, na prvi pogled, djeluje obećavajuće. Međutim, odredbe ZPP koje uređuju navedeni institut nemaju samostalnu prirodu i kao jedan od uslova za dopuštenost tužbe traže da posebni propis (*lex specialis*) predvidi ovlaštenje za podnošenje takve tužbe, što trenutno ne postoji.

Tužbe za zaštitu kolektivnih interesa imaju potencijal da budu korištene kao sredstvo pokretanja strateških ekoloških parnica kojima je cilj izazivanje sistemskih promjena u pravu i praksama, kao i šire angažovanje zainteresovane javnosti, ali zbog neusklađenosti zakona o zaštiti okoliša/životne sredine sa parničnim zakonodavstvom, učinkovitost takvog instrumenta je dovedena u pitanje. Nedostaci postojećeg pravnog okvira mogu biti prevladani širim, sistemskim i ciljnim tumačenjem pravnih normi, što, u nedostatku eksplicitnih zakonskih rješenja, ovisi o konkretnom postupajućem sudiji. Osim toga, Aarhuška konvencija utvrđuje niz prava javnosti (pojedinaца i njihovih udruženja) u pogledu okoliša i od stranaka Konvencije traži da donesu neophodne odredbe kako bi ova prava postala djelotvorna.

Načelo opreza i prevencije, nalaže da se upotreba okoliša organizuje i obavlja na način koji rezultira najnižim mogućim stepenom opterećenja i upotrebe okoliša, sprječava zagađenja okoliša i sprječava štetu po okoliš. Ostvarivanje ovih ciljeva uslovljeno je postojanjem učinkovitih i dostupnih procesnih instituta, kako bi pravo na pristup pravdi bilo suštinski ostvareno, a zainteresovana javnost stimulisana da se aktivno uključi u pitanja od značaja za budućnost društva (i okoliša) u cjelini. Prijedlog domaćem zakonodavcu je da se iz odredbi zakona o parničnom postupku izbací uslov da je podnošenje tužbe za zaštitu kolektivnih

interesa uslovljeno postojanjem *izričitog ovlaštenja u posebnom zakonu*, uz zadržavanje mogućnosti da posebni propis drugačije uredi konkretno pitanje, u kom slučaju će taj posebni propis - *lex specialis* (npr. Zakon o zaštiti okoliša) uživati prednost u primjeni u odnosu na *lex generali* (ZPP), u onoj mjeri u kojoj odstupa od rješenja u ZPP-u. Alternativni prijedlog je da se u posebnom propisu propiše izričito ovlaštenje za podnošenje tužbe za zaštitu kolektivnih interesa u oblasti prava okoliša.

## **CIVIL LAW PROTECTION OF COLLECTIVE INTERESTS IN ENVIRONMENTAL LAW IN BOSNIA AND HERZEGOVINA**

### **Summary**

Protection of interests in environmental law in Bosnia and Herzegovina can be achieved through several civil law remedies, of which, in relation to collective interests, we single out the so-called environmental claim and a claim for protection of collective interests. A deeper analysis of legal framework and (lack of) case law indicates a number of limitations for the purposeful use of formally available civil law remedies. The paper provides an overview of the legal framework for the use of these claims, with a proposal for the legislator and judges, in order to ensure substantial access to environmental justice in BiH, in accordance with Aarhus Convention standards, through legislative interventions and /or targeted interpretation of existing regulations.

**Keywords:** Aarhus Convention, access to justice, environmental law, collective interests, environmental lawsuit, civil society organisations