
Jerneja PENCA*

PRISPEVEK OZN K RAZVOJU MEDNARODNEGA OKOLJSKEGA PRAVA**

Povzetek. Prispevek ponuja pregled in oceno prispevka Organizacije združenih narodov (OZN) k razvoju mednarodnega okoljskega prava. Zagovarja tezo, da je OZN odigral ključno vlogo sprva pri samem nastanku tega področja kot veje mednarodnega prava, kasneje pa tudi pri njegovem čedalje večjem vplivu v globalnem upravljanju. Prisoten je bil in ostaja v fazah nastajanja področnih pravnih norm, njihovi izvedbi in uveljavljanju, koordiniranju ter reševanju sporov. Prispevek zgoščeno predstavlja funkcionalna področja, kamor sega domet organizacije, a tudi prostor transnacionalnih pobud in novih oblik prava, ki se namenoma razvijajo onkraj in brez OZN. Prednosti ter omejitve te organizacije so povzete skupaj s predlogom vloge OZN glede na pričakovan porast nedržavnih in upad globalnih pobud.

Ključni pojmi: mednarodno pravo, mednarodno okoljsko pravo, transnacionalno pravo, OZN, varstvo okolja, trajnostni razvoj

103

Uvod

Pomen Organizacije združenih narodov (OZN) za mednarodno okoljsko pravo je nemogoče preceniti. OZN je odigral ključno vlogo pri samem nastanku tega področja kot veje mednarodnega prava in kasneje pri njegovem razvoju in uveljavitvi. Pri tem je organizacija posegla na raznolika področja in je zaslužna tako za nastajanje pravnih norm (vključno s predhodnimi pogajanjmi) kot za njihovo izvedbo in prenos v nacionalne pravne rede, za njihovo uveljavljanje ter, kadar je to potrebno, za reševanje sporov. OZN je bil in ostaja pomemben akter in osrednji forum mednarodnega okoljskega prava, omembi katerega se lahko izogne le redka analiza prava in politike s tega področja. A danes OZN ni več vselej nepogrešljiv ali edini forum za nastajanje in uveljavljanje pravnih norm: vlogo te organizacije je

* Dr. Jerneja Penca, podoktorska raziskovalka na PluriCourts, Centre for the Study of the Legitimate Roles of the Judiciary in the Global Order, Department of Public and International Law, University of Oslo.

** Izvirni znanstveni članek.

tako mogoče oceniti le ob hkratnem upoštevanju in razumevanju procesa regionalizacije ter pobud nedržavnih akterjev.

K praznovanju sedemdesete obletnice organizacije bi nedvomno sodil celovit pregled njene obširne dejavnosti vse do današnjega dne (Birnie et al., 2009). Že sama navedba obsega delovanja bi pričala o neizpodbitni vlogi OZN pri razvoju okoljskega prava. Vendar pa bi bil tak pregled preambiciozen za dane omejitve tega prispevka. Prispevek se namenoma oddalji od sistematičnosti in celovitosti. Osredotoča se na določanje bistvenih, ne vseh, mejnikov, vlog in ravni vpliva OZN, zaradi katerih danes proučujemo mednarodno okoljsko pravo, in sicer predvsem v kontekstu aktualnih izzivov tako multilateralizmu kot tudi formalnemu pravu. Cilj prispevka je tako izluščiti bistvene vloge, ki jih (je) OZN igra(l) pri normativni ureditvi varstva okolja ter izpostaviti prednosti in omejitve te mogočne organizacije za obstoj globalnega prava varstva okolja. Izbor besede "globalnega" je pomemben; z njo želim poudariti relevantnost vseh pravnih relacij in ne le tistih med državami. Analiza mora zajemati ne le področja, kjer je vpliv OZN neposreden, temveč tudi prostor transnacionalnih pobud in novih oblik prava, ki se namenoma razvijajo onkraj in brez OZN, a – verjetno – pod njegovim posrednim vplivom. Prispevek torej želi izrisati portret OZN pri razvoju in kodifikaciji pravnih norm, ki ščitijo okolje, pri čemer ta portret organizacije umešča na pisano ozadje še drugih akterjev. Bi danes sploh govorili o pravu varstva okolja, če ne bi bilo OZN? Kakšni pravni instrumenti so nastali pod okriljem OZN in kdo so njihovi koristniki? Kako so se konfliktna stališča držav in drugih akterjev uveljavila znotraj pravnih norm? Ali imajo pogajanja znotraj OZN vpliv na pravno obliko izida in v čem so instrumenti, ki nosijo žig OZN, drugačni od tistih brez njega? To so neka tera od vprašanj, ki motivirajo spodnje besedilo. Bolj kot tolmačenje prava, pričujočo pojasnjevalno analizo zanimajo vzročna vprašanja glede nastanka in učinkov prava. Ne glede na to, je teža tega prispevka na pravni analizi, ne na pojasnjevanju političnih okoliščin delovanja OZN, čeprav je pravo in politiko na mednarodnem okoljskem področju še posebej težko povsem združiti. Tu pravo pogosto rešuje probleme na "pragmatičen in ne-legalističen način" (Bodansky, 2009: 14).

Prispevek je organiziran na sledeč način. Temu uvodu sledi poglavje, ki opredeljuje pojem "mednarodnega okoljskega prava" – šele na podlagi tega pojasnila je mogoče razumeti, zakaj si je ta korpus prava in to akademsko disciplino težko predstavljati brez OZN. Nato se vrstijo poglavja, ki predstavljajo bistvena funkcionalna področja, kamor je segal in sega domet organizacije. Najprej so obravnavane okoljske konference v organizaciji OZN, ki so prispevale k vzpostavitvi znanstvene discipline in področja pravne prakse. Za tem je zgoščeno opisan doprinos posameznih organov OZN k ohranjanju nastalih norm. Nazadnje pa so izpostavljene multilateralne

okoljske pogodbe in njihovi sekretariati, ki so v funkciji stalnega normativnega razvoja znotraj posameznih režimov. Zaključno poglavje pojasnjuje spremenjene okoliščine delovanja OZN, v katerih se uveljavljajo pobude, ki se zoperstavljajo državocentričnim in konsenzualnim temeljem organizacije. Te pobude so dobro zrcalo OZN v njegovih vrednotah in sposobnostih teh vrednot, da se uveljavljajo v današnjem političnem okolju.

Kaj je “mednarodno okoljsko pravo”?

Pregled prispevka OZN k razvoju področja je primerno začeti z njegovo definicijo. Termin “mednarodno okoljsko pravo” se nanaša na “niz sporov, *ad hoc* pogodb, konvencij, protokolov, režimov in omrežij vladanja, ki se neprestano spreminjajo in obstajajo v spremenljivih medsebojnih razmerjih. Skupna jim je le njihova vez z okoljskimi problemi, ki pa je bolj ali manj neposredna” (Fisher et al., 2013: 170). Če se nam ta definicija zdi nejasna in ohlapna, ostaja dejstvo, da je v literaturi tak poskus definicije vsaj tako pogost kot izogibanje kakršnemukoli jedrnatemu opisu “mednarodnega okoljskega prava”. Razlog je v tem, da področje nima povsem jasnih meja, raziskovalci, ki se ga lotevajo, pa ne enotne (samo)podobe. Nekateri akademiki v temelju zavračajo oznako “mednarodno okoljsko pravo”, saj namiguje na to, da gre za samostojno oziroma specializirano vejo mednarodnega prava, kar pa naj po njihovem mnenju ne bi držalo, saj v situacijah, ki se tičejo okolja, ne gre za nič drugega kot izpeljavo splošnih načel mednarodnega prava na temo varstva okolja (Birnie in Boyle, 2002: 1–3). Drži, da “okoljski” problemi in spori nikoli niso in ne morejo biti zgolj “okoljski”, pač pa so povezani z gospodarskimi, trgovinskimi in družbenimi tematikami (Stephens, 2009; Romano, 2000; Treves, 2011; Fitzmaurice, 1996; Romano, 2007). Nedvomno predstavlja znanje o splošnem mednarodnem pravu osnovo za vprašanja mednarodnega okoljskega prava. Tako so vsakemu okoljskemu pravniku povsem domače tematike splošnega mednarodnega prava, denimo o subjektih mednarodnega prava, načelu ozemeljske celovitosti, suverenosti, pogodbenem pravu, običajnemu pravu, odgovornosti držav ali reševanju sporov (Cassese, 2004; Crawford, 2012; Lowe, 2007; Shaw, 2008; Türk, 2007). Vendar okoljske teme splošnemu mednarodnemu pravu ne prispevajo le “študije primera”, npr. o tem, kdaj nastopijo *erga omnes* dolžnosti mednarodne skupnosti. S svojimi specifičnimi potezami mednarodno okoljsko pravo daje pomembne lekcije o sodobnih procesih in neposredno pomika splošne teorije mednarodnega upravljanja. Tako denimo pragmatične in prilagodljive oblike sprejemanja odločitev, kot so protokoli k pogodbam, tiha dopolnila, odločitve iz konferenc pogodbenic, deklaracije, priporočila, kodeksi ravnanj in druge oblike mehkega prava, ki so v okoljski sferi posebej pogosti (Shelton, 2011), načenjajo ustreznost

tradicionalnega pojmovanja pravnih virov (Chinkin, 1989; Hillgenberg, 1999; Goldmann, 2012). Podobno sekretariati in konference pogodbenic okoljskih konvencij, ki niso ne mednarodne organizacije ne občasna srečanja držav, posegajo v temeljne definicije institucionalnega prava (Churchill in Ulfstein, 2000). Nenazadnje, načini spodbujanja in preverjanja skladnosti, ki govorijo o “neizpolnjevanju obljub” namesto “kršitvah dolžnosti”, silijo v opredelitev glede pomena konfliktnosti v mednarodnem pravu ter vloge mednarodnega prava kot orodja za doseganje učinkovitosti ali načelnosti (Koskeniemi, 1993; Chayes in Chayes, 1998). Izjemna dinamičnost naravnih okoljskih procesov in njihovega urejanja, pogostost novih znanstvenih dognanj, ter tehnična zahtevnost področja (Fisher, Lange in Scotford, 2013: 5–6; Fisher, 2013: 347–54) so razlogi za pragmatičen pristop k odločitvam in posebej pomembno vlogo okoljsko-specifičnih načel (Paradell-Trius, 2000). V vseh teh in številnih drugih vidikih predstavlja mednarodno okoljsko pravo dragoceno gradivo teoriji mednarodnega prava za osmišljanje meja med pravom in politiko, javnim in zasebnim, ter mednarodnim in notranjim (Bodansky, 2006).

Tako zaradi izpeljave splošnega mednarodnega prava kot tudi zaradi specifičnih potez, ki prispevajo h kakovostnemu razvoju celotne discipline, je mednarodno okoljsko pravo integralni del mednarodnega prava in je o njem povsem preživeto razmišljati kot o obrobem in manj pomembnem od drugih vej. Termin “mednarodno okoljsko pravo” v vse bolj specializiranem prostoru mednarodnega prava pomeni kratico ne le za vsebinsko področje (s poroznimi mejami), pač pa tudi za skupek pravnih virov, zgodovinske dogodke, institucionalne mehanizme ter diskurz, zaradi uporabe katerega, navsezadnje, diskusija o ustreznem definiranju okoljskega prava sploh poteka. Vsebinsko se termin nanaša na pravne situacije, kjer je okoljska škoda vzrok ali posledica problemov. Mednarodni so ti problemi zato, ker prestopajo meddržavne meje v fizičnem, ekonomskem ali psihičnem pogledu (Bodansky, 2010: 9–15), ali pa ker gre za vire “globalnega dobrega” kot so oceani, podnebje ali ozon (Kiss, 1997; Brunnée, 2007; Shelton, 2009).

Opredeljevanje mednarodnega okoljskega prava ni popolno brez izpostavitve njegovega neenostavnega odnosa do “trajnostnega razvoja”. Po eni strani slednji predstavlja enega temeljnih načel mednarodnega okoljskega prava in široko sprejeto oznako za povezovanje oziroma integracijo varstva okolja in družbeno-ekonomskega razvoja (Sands in Peel, 2012: 206). Po drugi strani pa predstavlja trajnostni razvoj višjo normativno usmeritev človeštva, ki predstavlja cilj tudi drugih pravnih režimov, zlasti gospodarskega in trgovinskega prava (French, 2005: 168–211; Cordonier Segger in Khalfan, 2004: 281–94). OZN si je celo zadal za cilj, da bi trajnostni razvoj “postal osrednje vodilno načelo organizacije [ZN], vlad držav in podjetij” (A/RES/42/187). Čeprav se to ni povsem uresničilo in čeprav je trajnostni

razvoj vse od nastanka obremenjen tudi z nejasno vsebino (Carter, 2006: 202; Dobson, 2000: 37; Tladi, 2007), ima pomembno mesto v številnih pravnih dokumentih in (velikih) političnih projektih, kot sta Evropska unija (EU) ali OZN.

Vzpostavitev področja skozi konference

Iz današnje perspektive, ko besednjak varstva okolja (tudi v kontekstu trajnostnega razvoja, kot bo jasno v nadaljevanju) prežema prevladujoči mednarodnopolitični diskurz, je prav vpadljiva odsotnost teh pojmov iz cilja OZN, vsebovanega v 1. členu Ustanovne listine: "zagotavljati mednarodno sodelovanje pri reševanju mednarodnih gospodarskih, socialnih, kulturnih in humanitarnih problemov". Da "okolje" v tem dokumentu ni omejeno niti z besedo, je presenetljivo tudi glede na to, da so pred nastankom Ustanovne listine problemi onesnaževanja in ohranjanja naravnih virov že bili predmet meddržavnih sporov (npr. med ZDA in Veliko Britanijo glede tjulnjev v Beringovem morju iz leta 1893, ali pa med ZDA in Kanado glede talilnice v Trailu iz leta 1941), prav tako pa so obstajale pogodbe o posameznih vidikih varstva okolja (npr. Konvencija o pticah selivkah iz leta 1918 in Mednarodna konvencija o ureditvi kitolova iz leta 1946). Ustanovna listina tako odseva dejstvo, da so ob njenem snovanju omenjene situacije veljale za *ad hoc* prizadevanja, povezana z enkratnimi in izoliranimi dogodki, ter da se o fizičnem okolju tedaj ni razmišljalo celovito.

Vendar pa je mednarodne napore na področju varstva okolja brez težav mogoče izpeljati iz besedila Ustanovne listine, in sicer v kontekstu 55. člena, ki neizčrpno našteva področja sodelovanja, potrebna "za doseg stabilnosti in blaginje, ki sta nujni za mirne in prijateljske odnose". Rastoči problemi v človekovem okolju in okrepljena zavest o potrebi soočenja z njimi tako predstavljajo tipične okoliščine, zaradi katerih se je rodila doktrina o implicitnih pristojnostih mednarodnih organizacij, po kateri te niso strogo omejene z besedilom iz njenih ustanovnih dokumentov, temveč so prožne, da se v okvirju cilja in namena lotevajo tudi nepredvidenih, a smiselnih dejavnosti (Svetovalno mnenje Meddržavnega sodišča v zadevi "Povračilo za škodo povzročeno med službovanjem v OZN" iz leta 1949¹). Če se oddaljimo od presojanja akutnosti okoljskih groženj in se osredotočimo samo na spremembe v razmišljanju iz konca 60. let, za katerimi so stale predvsem nevladne organizacije in posamezne države, je zasluga OZN v tem, da jih je ta sprejel kot dejavnik, ki ga sili v prilagodljivost. OZN je nezadovoljstvo s stanjem okolja (na področjih od onesneževanja s pesticidi, do nevarnosti jedrskih poskusov) legitimiral in k njemu začel preudarno pristopati s sistematskim, normativnim pristopom.

¹ "Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations", 1949, ICJ REP. 174, 11. april.

Za formalni začetek okoljske agende znotraj OZN štejemo sklic Konference OZN o človekovemu okolju (Konference v Stockholmu). Generalna skupščina OZN jo je sklicala v kontekstu njene skrbi za ekonomski in družbeni razvoj (A/RES/23/2398). Sama konferenca v Stockholmu (1972) označuje ne le začetek celovite obravnave okolja na politični ravni, pač pa predstavlja, zaradi izraženega konsenza držav, tudi mejnik v pravnem smislu. Sklepni dokument konference, Deklaracija iz Stockholma, ki je v nekaterih pogledih kodificirala običajno pravo, v drugih pa kreirala splošna pravna načela, predstavlja – skupaj s kasnejšo, nadgrajeno Deklaracijo iz Ria – enega temeljnih pravnih virov mednarodnega okoljskega prava in jo po funkciji lahko obravnavamo kot vseobsegajoč dokument. Pomemben rezultat konference je tudi ustanovitev Programa OZN za okolje (*United Nations Environment Programme* – UNEP) kot institucionalnega mehanizma za implementacijo dogovorov iz konference in “okoljskega glasu” znotraj OZN, ki bi spodbujal mednarodno sodelovanje na področju okolja in priporočal ustrezne okoljske politike in splošne politične usmeritve za okoljske pobude znotraj celotnega sistema ZN (A/RES/27/2997). Kot bolj posreden, a nič manj ključen izid Stockholma je treba navesti še ustanovitev okoljskih ministrstev znotraj držav, ki so postala pristojna za implementacijo mednarodnih dogovorov skozi svoje politike, ter zanos za oblikovanje številnih novih multilateralnih okoljskih pogodb. Po tako korenitih institucionalnih in miselnih spremembah kolesja ni bilo več mogoče zavrteti nazaj, in znotraj sistema OZN sta bili naslednji dve desetletji izjemno plodni za normativni razvoj varstva okolja.

Konferenca v Rio de Janeiru, ki se je odvila leta 1992, predstavlja drugega od dveh zgodovinskih mejnikov za oblikovanje mednarodnega okoljskega prava. Normativna osnova področja so se izpilila predvsem z Deklaracijo iz Ria, ki je dopolnila temeljna načela mednarodnega okoljskega prava, začeta s strani svoje predhodnice, a pristop k varstvu okolja tudi korenito preobrazila z lansiranjem paradigme trajnostnega razvoja. Zapuščina Ria je predvsem v tem, da je združil problematiki okolja in razvoja; če sta se ti sprva dojemali kot ločeni in po Stockholmu vsaj povezani temi, sta po Riu postali povsem neločljivi. V dokaz temu lahko po letu 1992 opazimo upoštevanje zahtev okolja v malodane vseh mednarodnih institucijah in politikah ter začetek naslavljanja okoljske problematike v zasebnem sektorju. Proces integracije okolja je sovpadal s spremembo politik znotraj držav: od posameznih okoljskih in razvojnih politik, ki so osredotočene na državo oziroma “usmerjene navznoter”, k vse bolj usklajenim sinergijskim politikam, ki so v veliki meri oblikovane z mednarodnopravnimi in političnimi okoliščinami in “obrnjene navzven” (Boer, 1995; Yang, 2012). Proces integracije okolja na politični ravni pa ni izključeval razvoja mehanizmov za njegovo učinkovito pravno varstvo: kot posledica Ria je prišlo do porasta določil o pravici do

zdravega okolja v ustavah držav ter določil o dolžnosti za izvedbo okoljskih presoj in vključevanje javnosti v sprejemanje okoljskih odločitev.

Od Ria dalje je okolje tema rednih političnih srečanj, ki poskušajo vzdrževati politične zaveze za trajnostni razvoj s pregledovanjem izvajanja sprejetih odločitev in določanjem smernic ob novih izzivih, pri čemer pa ne posegajo v temeljni normativni okvir. Tako sta Svetovni vrh o trajnostnem razvoju v Johannesburgu leta 2002 in Konferenca OZN o trajnostnem razvoju v Rio de Janeiru leta 2012 oblikovala načine za implementacijo trajnostnega razvoja (s "partnerstvi za razvoj" oziroma konceptom "zelenega gospodarstva"), s tem pa le poudarila zavezanost trajnostnemu razvoju kot pravni normi.

Integracija okolja v telesa znotraj OZN

Obstoj institucij se pogosto obravnava kot kazalnik dejavnosti na določenem področju. A pregled institucij znotraj OZN, katerih pristojnost sega na področje okolja, je nevhvaležno delo zaradi izjemne fragmentiranosti in nejasne delitve pristojnosti. Že pred konferenco v Stockholmu so problem (človekovega) okolja v omejenem obsegu obravnavali različni organi znotraj sistema OZN, predvsem Generalna skupščina, specializirane agencije, poleg tega pa tudi druge mednarodne organizacije, vlade držav, nevladne organizacije in konference. Število akterjev se je zlasti po Riu znatno povečalo in danes v sistemu OZN obstaja blizu petdeset institucij z okoljskim mandatom – toliko entitet (specializiranih agencij, programov in organov OZN, vključno s sekretariati multilateralnih okoljskih pogodb) sestavlja koordinacijsko telo za okolje na ravni ZN, t.i. Upravljalna skupina za okolje.² Samo v sodelovanje proti podnebnim spremembam, kot enega izmed ključnih problemov, se jih je povezalo 36.³ Med člani OZN (ki so po statusu bodisi programi oziroma skladi bodisi agencije) velja posebej izpostaviti Organizacijo za prehrano in kmetijstvo na področju vodnih virov, kmetijstva in ribištva; Mednarodno pomorsko organizacijo na področju varstva morsklega okolja in varnosti na morju; Organizacijo Združenih narodov za izobraževanje, znanost in kulturo na področju varstva naravne dediščine ter biosfere; Mednarodno agencijo za jedrsko energijo⁴ na področju jedrske

² *Environmental Management Group*, dostopno prek <http://www.unemg.org/> (12. 1. 2016); glej tudi *UNEP (2012): 462*.

³ *HLCP Working Group on Climate Change*, dostopno prek <http://www.unsceb.org/content/hlcp-working-group-climate-change> (12. 1. 2016).

⁴ *V nasprotju z ostalimi specializiranimi agencijami OZN, ta agencija ne deluje pod nadzorom nobene drugega telesa OZN, pač pa poroča neposredno tako Generalni skupščini kot tudi Varnostnemu svetu in je torej – kot v členu I.2. navaja Dogovor o odnosu med OZN in Mednarodno agencijo za jedrsko energijo – "avtonomna mednarodna organizacija v delovnem odnosu do Združenih narodov".*

varnosti; Svetovno trgovinsko organizacijo (STO),⁵ ki naslavlja trgovinske vidike trajnostnega razvoja; Mednarodno organizacijo dela na področju varstva delovnega okolja; Svetovno zdravstveno organizacijo na preseku okoljskih dejavnikov in človekovega zdravja; Svetovno meteorološko organizacijo na področju podnebja; ter regionalne komisije OZN, ki razvijajo samostojne pravne instrumente (Birnie in Boyle, 2000: 57–64; Sands in Peel, 2012: 50–93). Te (in v manjši meri druge) institucije predstavljajo ključne forume za dogovore med državami, kadar je potrebno globalno ukrepanje, ustvarjajo norme (večinoma skozi mehko pravo), dajejo informacije, pospešujejo dejavnosti na različnih ravneh upravljanja ter igrajo vlogo pri usposabljanju in financiranju (Young, 2010).

Osrednje mesto okoljskega akterja v sistemu ZN nedvomno pripada programu UNEP. Tega je status “programa” in ne “specializirane agencije” omejil pri avtonomiji in finančnih sredstvih. Njegova institucionalna oblika se pogosto omenja za krivca, da svoje vloge ne opravlja bolj proaktivno ter kot razlog za potrebne institucionalne spremembe (Downie in Levy, 2000; Whalley in Zissimos, 2001; Bierman, 2000; Esty, 1996). A države programa UNEP niso zasnovale kot šibke institucije, res pa je, da so mu namenile bolj politično vlogo in ne pravne (Ivanova, 2007). UNEP je ubral nekoliko nepričakovano pot: medtem ko – drugače od osnovne zamisli – zares ni uspel zaustaviti okoljskih problemov, se je – tudi presenetljivo – dodobra uveljavil pri nastajanju mednarodnega prava. Pod njegovim okriljem so potekala pogajanja za prek trideset danes veljavnih multilateralnih pogodb (Petsonk, 1990), vsaj enako aktiven pa je bil pri oblikovanju načel in priporočil (npr. Priporočila za razvoj nacionalne zakonodaje o dostopu do informacij, sodelovanju z javnostjo in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah; Montrealska priporočila za zaščito morskega okolja pred onesnaženjem iz virov na kopnem), ki jih države upoštevajo kot veljavno pravo.⁶

Poleg vključevanja okoljskih zadev v delo posameznih institucij, so države ustanovile nemalo teles na ravni OZN, ki naj bi skrbele za pronicanje trajnostnega razvoja v vse pore te organizacije: postopoma so nastale Komisija za trajnostni razvoj, Med-agencijski odbor za trajnostni razvoj in Svetovalni odbor na visoki ravni za trajnostni razvoj. A čeprav naj bi vsako izmed omenjenih teles za koordinacijo in usklajevanje imelo svoje pristojnosti, so se njihove vloge v praksi prekrivale in so med prvimi, ki upravičujejo široko deljen občutek nekoordiniranosti, nepreglednosti in neučinkovite

⁵ *STO ni specializirana agencija, a ohranja tesne odnose z OZN in njenimi agencijami; odnose ureja sporazum “Ureditev za učinkovito sodelovanje z drugimi meddržavnimi organizacijami-Odnosi med STO in ZN”; dostopno prek https://www.wto.org/english/thewto_e/coher_e/wto_un_e.htm (31. 1. 2016).*

⁶ *V sporu Pulp mills na Meddržavnem sodišču je Argentina kot pravni vir navajala UNEP-ove “Cilje in načela presoje vplivov okolja” iz leta 1987; glej Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay), Sodba, I.C.J. Reports 2010, str. 14.*

porabe resursov na področju okolja (Birnie and Boyle, 2002: 56). Tako od leta 2006 poteka iskanje bolj celovitih institucionalnih okvirov za učinkovitejše naslavljanje okoljskih izzivov in doseganje trajnostnega razvoja (A/RES/61/205), ki pa do danes ni zaključeno, in to kljub dejstvu, da je predstavljalo eno izmed dveh glavnih tem Konference v Johannesburgu leta 2012. A ob naporih, usmerjenih v iskanje prave institucionalne formule, ne smemo zanemariti dejstva, da tudi močne institucije ne odtehtajo nejasnih ali za implementacijo kompleksnih norm, kar "trajnostni razvoj" nedvomno je (Jacobs, 2004).

Zato pri tej diskusiji nikakor ne gre izpustiti vloge Komisije OZN za mednarodno pravo, katere namen je kodifikacija in progresivni razvoj prava. Komisija sicer ni imela izrecne pravne osnove za specifično okoljske zadeve, a je pomembno vplivala na razvoj mednarodnega okoljskega prava. Njeno delo je predstavljalo osnovo za nekatere področne multilateralne okoljske pogodbe, denimo Konvencijo OZN o pravu nenavigacijske rabe mednarodnih vodotokov, s pripravo osnutkov pravil pa je posegla na horizontalna področja, kot so mednarodna odgovornost, preprečevanje onesnaženja zaradi nevarnih dejavnosti ali upravljanja deljenih naravnih virov (Barrionuevo Arevalo, 2005).

Nazadnje, pravniki zrejo s posebnimi pričakovanji v Meddržavno sodišče v Haagu. Predvsem po letu 1992 so mednarodna sodišča postala bolj pomembna za razvoj mednarodnega okoljskega prava (Harrison, 2013), med njimi pa igra to edino sodišče s splošno pristojnostjo posebno vlogo. Precej okoljskih pogodb določa pristojnost Meddržavnega sodišča, in tudi Meddržavno sodišče samo si je prizadevalo, da bi ohranilo ustrezno usposobljenost za vse okoljske primere (in s tem zavrlo težnje po specializiranem "okoljskem sodišču"): leta 1993 je ustanovilo okoljski senat, ki pa je brez obravnave enega samega primera po trinajstih letih zamrl. S solidnim številom sodb iz področja varstva okolja, ki so jih države naslovile na celotno sodišče (gre za približno deset sodb oziroma svetovalnih mnenj), je sodišče odigralo pomembno vlogo pri pojasnjevanju, piljenju in razvoju mednarodnega okoljskega prava (Stephens, 2009; Viñuales; 2008). Učbeniki mednarodnega okoljskega prava te sodbe omenjajo hkratno s pogodbami, mehkim pravom in drugimi viri kot verodostojne razlage okoljskih norm. Niso pa redka razočarljiva mnenja, ki bi od sodišča pričakovala bolj progresivno držo (Khavari in Rothwell, 1998: 534-5). A pričakovanja, da sodišče ne predstavlja le zadnje instance za reševanje sporov, pač pa tudi organ, ki izdaja predpise, so neustrezna: dinamika razvoja prava mora priti od zakonodajnega telesa. V tradicionalnem razumevanju mednarodnega prava to pomeni - od držav.

Pogodbe kot jedro normativne ureditve

Jedro prava in politike, ki urejata globalno okolje, predstavljajo mednarodne okoljske pogodbe. Področje mednarodnega okoljskega prava se je razvijalo pretežno skozi pogodbe in je zato značilno razdrobljeno po sektorjih (denimo podnebne spremembe, onesnaženje zraka oz. morja, nevarne snovi, biotska raznovrstnost). Danes je v veljavi več kot petsto mednarodnih okoljskih pogodb, ki se tičejo okolja, med katerimi je več kot polovica regionalnih in okoli petdeset takšnih, ki vsebujejo ključne pravne norme na globalni ravni in so dosegle široko ratifikacijo.⁷ Velika večina teh pogodb je bila izpogajana znotraj OZN.

Večina pogodb, ki so nastale po letu 1972, je ustanovila avtonomne sekretariate in konference pogodbenic ter strokovna telesa. Te institucionalne strukture, ki predstavljajo fenomen okoljskega sektorja, sestavljajo poglobljen element oblasti v mednarodnem okoljskem upravljanju (Churchill in Ulfstein, 2000). Njihova naloga je (vsakodnevna) skrb za izvajanje in skladnost z normami ter razvijanje normativne vsebine posameznega režima. Te institucije povečujejo kompleksnost upravljanja v okoljskem sektorju, a so se v praksi izkazale za element najbolj uspešnih okoljskih pogodb (Biermann in Siebenhüner, 2009; Sandford, 2009), ki pričajo o pomenu osnovnih gradnikov mednarodnih odnosov, držav, a tudi dejstva, da so te pripravljene popustiti vajeti in nadzor nad vsako odločitvijo.

Sklep

Premislek o vlogi OZN pri mednarodnem varstvu okolja lahko sklenemo s priznanjem, da si mednarodne dejavnosti varstva okolja in prava s tega področja brez OZN sploh ne moremo predstavljati, saj ga je OZN v temelju ustvaril. Premik od neomembe okolja v ustanovnem dokumentu, do lansiranja skrbi zanj, nadalje do njegove institucionalizacije, njegovega povežovanja s tematikami ekonomije, razvoja in človekovih pravic ter nazadnje popolne vključitve v prevladujočo družbenogospodarsko usmeritev kaže na neverjetno dinamiko tega razmeroma mladega področja znotraj OZN. V tem pogledu je OZN uspelo upravičiti svojo vlogo "središč[a], kjer naj se usklajuje dejavnost narodov za doseganje [...] skupnih ciljev" (Ustanovna Listina OZN, 4. odstavek 1. člena).

A skupaj s priznavanjem dosežkov (še zlasti glede na velik razkol med stališči držav pred pogajanjem) je treba spomniti tudi na kritike te organizacije. Te se nanašajo predvsem na dejstvo, da se kljub vsestranskim prizadevanjem

⁷ Za seznam, glej *InforMEA: Treaties*, dostopno prek <http://www.informea.org/treaties#Global> (12. 1. 2016).

OZN (in drugih) za normativno urejanje področja, stanje okolja neustavljivo poslabšuje (UNEP, 2012). Razočaranje izvira tudi iz spoznanja, da etika varstva planeta ni prežela delovanja organizacije, zaradi česar varstvo okolja bržkone predstavlja instrument v funkciji drugih ciljev, kot so gospodarski razvoj in človekove pravice. Iz vidika učinka ali izhodne legitimnosti so obstoječi institucionalni mehanizmi torej vse prej kot ustrezni.

A tudi pri vhodni legitimnosti oziroma načinu sprejemanja odločitev obstajajo v OZN pomanjkljivosti. Temeljna težnja te organizacije po univerzalnosti nedvomno velja za vse države članice, vendar pa je priložnost biti slišan pri zakonodajnih dejavnostih odvzeta številnim drugim akterjem, s čimer se porajajo vprašanja demokratičnosti ter učinka na tretje strani, ki niso bile vključene v sklenitev dogovora. Za okolje pomembni glasovi prihajajo predvsem od podjetij, skupin posameznikov in znanstvenikov oziroma ekspertov. OZN je pred prelomnico glede tega, kako in s kakšnim namenom zagotavljati vključenost vseh deležnikov in združevati univerzalizem s potrebo po ukrepanju. Srž problema je v tem, da so se od nastanka OZN korenito spremenile okoliščine, v katerih nastaja pravo. Če se je OZN razvil v času, ko je prevladovalo (verovanje v) mednarodno (tj. meddržavno) pravo, je tekom 90. let postajalo vse bolj jasno, da mednarodno pravo šibko formulira zahteve, se odvija počasi, je formalistično in izključujoče do akterjev, ki niso države. V odgovor na te značilnosti so se razvile netradicionalne norme in inovativni procesi njihovega oblikovanja, ki kličejo po širjenju razumevanja prava onkraj meddržavnih dogovorov (v okviru 38. člena Statuta Meddržavnega sodišča). Odtod se je razvil pojem "transnacionalno pravo", ki ga gre razumevati širše od "mednarodnega prava".

Transnacionalno pravo je še naprej osnovano na čezmejni komponenti: ali državne meje prestopajo učinki ukrepov, ali pa se norme nanašajo na čezmejne aktivnosti. A namesto zgolj tistih norm, ki jih oblikujejo države, vključuje tudi pobude zasebnih in nevladnih akterjev oziroma njihovih mrež. Okrepljena transnacionalna dejavnost omogoča več bolj individualnih dogovorov, ki upoštevajo raznolike potrebe, zmožnosti in posledice deležnikov, česar v kontekstu okoljskih problemov ne manjka. Pri tem pobude nastajajo na več ravneh upravljanja – od ravni lokalnih oblasti do regijske in mednarodne. Spoznanje, da nedržavni akterji niso več zgolj objekti prava in izvrševalci norm, je bilo v mednarodnem pravu revolucionarno. V procesu njihovega čedalje večjega vključevanja in opolnomočenja na področju okolja (Gupta, 2003) so med drugim vstopili v reševanje sporov (Beyerlin, 2001) ter povsem suvereno sodelujejo pri oblikovanju norm ter ciljev, bodisi skupaj z državami bodisi povsem samostojno. Odlična študija primera je področje podnebnih sprememb, kjer znotraj različnih normativnih sistemov in ob sodelovanju raznolikih akterjev nastajajo fragmentirani institucionalni mehanizmi in različne pravne oblike (Bulkeley, 2014).

Vzpon transnacionalizma povezujemo z večjo diverzifikacijo in decentralizacijo sprejemanja odločitev. To pa predstavlja nasprotje konsenzualnim, centraliziranim odločitvam, ki so OZN zaznamovale doslej. Po eni strani je razrast transnacionalnih pobud posledica uspeha OZN, ki je uveljavil varstvo okolja kot temo, ki je tesno povezana z gospodarstvom in politikami drugih držav (Boer, 1995) ter prepričal zasebni sektor, da gre tudi za njihovo skrb (Sklepni dokument iz Ria, 2012). Iz te optimistične perspektive vključenost nedržavnih akterjev na različnih ravneh pomeni pospešeno izmenjavo znanja in okrepljene zmožnosti za ukrepanje. Po drugi strani pa pomenijo transnacionalne pobude grožnjo multilateralizmu in že sklenjenim dogovorom.

OZN je v samem središču nakazanega prepleta med transnacionalnim in mednarodnim pravom. OZN v prvi vrsti ostaja organizacija držav članic, a pobude in potrebe zasebnega in nevladnega sektorja že dolgo vključuje v svoje delo. V pričakovanju, da se bodo transnacionalni procesi nadaljevali tudi v prihodnosti, je ključen izziv pred OZN torej v določitvi mesta transnacionalnemu pravu vis-à-vis mednarodnemu pravu in ustvarjanju ravnotežja med njima z namenom, da mednarodno pravo nadzira in sprejme dinamične transnacionalne pobude, a hkrati prepreči njegovo zlorabo v ozke sebične namene (Shaffer in Bodansky, 2012).

Glede na obsežnost nalog, ki so pred OZN, bi bilo domišljavo ponujati enostavna priporočila za soočenje z njimi. A ravno v kompleksnih situacijah velja izluščiti bistvene načelne usmeritve, ki pa so še daleč od konkretnih in izčrpnih odgovorov. Moči OZN, pri osmišljanju transnacionalizma, tako velja osredotočiti vsaj na dva ukrepa. Prvič, OZN naj vztraja na pomenu normativnosti. Bolj kot so okoljski pravni režimi postajali specializirani in natančni, bolj so se uveljavljale stroke, ki niso pravne – zlasti naravoslovne znanosti in ekonomija. A temeljna načela mednarodnega okoljskega prava, osnovana prav znotraj foruma OZN, predstavljajo branik pravičnosti za široke skupine. Vsako pobudo je torej treba presoјati znotraj teh načel. Drugič, OZN naj okrepi svojo vlogo varuha različnosti, ne le močnejših. Homogenizacija in dominacija predvsem zahodnih vrednot v pravnih mehanizmih je znana nevarnost globalizacije in je v okoljskih kontekstih moteča (Boer, 1995). Če želi OZN obiti kakršnokoli prevlado, mora transnacionalne pobude ne le opazovati, temveč se nanje odzivati. Realna nevarnost molka OZN je, da postane forum za skupno legitimiranje pobud, ki niso univerzalno sprejete. OZN ima edinstveno pozicijo, da s transnacionalnimi pobudami stopi v dialog in jih spodbuja k opredeljevanju do pravnih načel in njihovemu upoštevanju (Shaffer in Bodansky, 2012: 40). Ta vloga prav nič ne diši po preživetju OZN.

LITERATURA

- Barrionuevo Arevalo, Luis (2005): *The Work of the International Law Commission in the Field of International Environmental Law*. Boston College Environmental Affairs Law Review 32 (3): 495.
- Beyerlin, Ulrich (2001): *The Role of NGOs in International Environmental Litigation*. Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 6 (1): 357–78.
- Biermann, Frank in Bernd Siebenhüner (ur.) (2009): *Managers of Global Change: The Influence of International Environmental Bureaucracies*. Cambridge: MIT Press.
- Biermann, Frank (2000): *The case for a world environment organization*. Environment: Science and Policy for Sustainable Development. 42 (9): 22–31.
- Birnie, Patricia in Alan Boyle (2002): *International Law and the Environment*. Oxford: Oxford University Press.
- Birnie, Patricia, Alan Boyle in Catherine Redgwell (2009): *International Law and the Environment*. Oxford: Oxford University Press.
- Boer, Ben (1995): *The Globalisation of Environmental Law: The Role of United Nations*. Melbourne University Law Review 20 (1): 101.
- Bodansky, Daniel (2006): *Does One Need to Be an International Lawyer to Be an International Environmental Lawyer? International Environmental Law at the Beginning of the 21st Century*. Proceedings of the Annual Meeting-American Society of International Law 100: 303–7.
- Bodansky, Daniel (2010): *The Art and Craft of International Environmental Law*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Brunnée, Jutta (2007): *Common Areas, Common Heritage, and Common Concern*. V Bodansky, Daniel, Jutta Brunnee in Ellen Hey (ur), *The Oxford Handbook of International Environmental Law*. Oxford: Oxford University Press.
- Bulkeley et al. (2014): *Transnational Climate Change Governance*: Cambridge: Cambridge University Press.
- Carter, Neil (2006): *The Politics of the Environment: Ideas, Activism, Policy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cassese, Antonio (2004): *International Law*. Oxford: Oxford University Press.
- Chayes, Abram in Antonia Handler Chayes (1998): *The New Sovereignty: Compliance with International Regulatory Agreements*. Harvard: Harvard University Press.
- Chinkin, Christine (1989): *The Challenge of Soft Law: Development and Change in International Law*. International and Comparative Law Quarterly 38 (4): 850–66.
- Churchill, Robin R. in Geir Ulfstein (2000): *Autonomous Institutional Arrangements in Multilateral Environmental Agreements: A Little-Noticed Phenomenon in International Law*. American Journal of International Law 94 (4): 623–59.
- Cordonier Segger, Marie Claire in A. Khalfan (2004): *Sustainable Development Law: Principles, Practices and Prospects*. Oxford: Oxford University Press
- Crawford, James (2012): *Brownlie's Principles of Public International Law*. Oxford: Oxford University Press).
- Dobson, Andrew P. (2000): *Green Political Thought*. Oxon: Routledge.

- Downie, David L. in Marc A. Levy (2000): The UN environment programme at a turning point: options for change. V Pamela S. Chasek (ur.), *The global environment in the twenty-first century: Prospects for international cooperation* (United Nations University), 355-77
- Esty, Daniel C. (1996): Stepping up to the global environmental challenge. *Fordham Environmental Law Journal* 8: 103-13.
- Fisher, Elizabeth (2013): Environmental Law as 'Hot' Law. *Journal of Environmental Law* 25 (3): 347-58.
- Fisher, Elizabeth, Bettina Lange in Eloise Scotford (2013): *Environmental Law: Text, Cases & Materials*. Oxford: Oxford University Press.
- Fitzmaurice, Malgosia (1996): Environmental protection and the International Court of Justice. V Vaughan Lowe in Maglosia Fitzmaurice (ur.) (1996), *Fifty Years of the International Court of Justice*. Cambridge: Cambridge University Press.
- French, Duncan (2005): *International Law and Policy of Sustainable Development*. Manchester: Manchester University Press.
- Goldmann, Matthias (2012): We Need to Cut off the Head of the King: Past, Present, and Future Approaches to International Soft Law. *Leiden Journal of International Law* 25 (2): 335-68.
- Gupta, Joyeeta (2003): The Role of Non-State Actors in International Environmental Affairs. *Heidelberg Journal of International Law* 63 (2): 459-86.
- Harrison, James (2013): Reflections on the Role of International Courts and Tribunals in the Settlement of Environmental Disputes and the Development of International Environmental Law. *Journal of Environmental Law* 25 (3): 501-14.
- Hillgenberg, Hartmut (1999): A Fresh Look at Soft Law," *European Journal of International Law* 10 (3): 499-515
- Ivanova, Maria (2007): Designing the United Nations Environment Programme: A Story of Compromise and Confrontation. *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics* 7: 337-61.
- Jacobs, Michael (2004): Sustainable Development as a Contested Concept. V Andrew Dobson (ur.), *Fairness and Futurity: Essays on Environmental Sustainability and Social Justice*. Oxford: Oxford University Press.
- Khavari, Afshin in Donald R. Rothwell (1998): The ICJ and the Danube Dame case: a missed opportunity for international environmental law? *Melbourne University Law Review* 22 (3): 507-36.
- Kiss, Alexandre (1997): The Common Concern of Mankind. *Environmental Policy and Law* 27 (4) 244-7.
- Koskenniemi, Martti (1993): Breach of Treaty or Non-Compliance? Reflections on the Enforcement of the Montreal Protocol. *Yearbook of International Environmental Law* 3 (1): 123-62.
- Lowe, Vaughan (2007): *International Law*. Oxford: Oxford University Press.
- Paradell-Trius, Lluís (2000): Principles of International Environmental Law: An Overview. *Review of European Community & International Environmental Law* 9 (2): 93-9.

- Petsonk, Carol Annette (1990): Role of the United Nations Environment Programme (UNEP) in the Development of International Environmental Law. *American University International Law Review* 5 (2): 351-91.
- Romano, Cesare (2000): *The Peaceful Settlement of International Environmental Disputes: A Pragmatic Approach*. Berlin: Springer.
- Sandford, Rosemary (2009): International environmental treaty secretariats: A case of neglected potential? *Environmental Impact Assessment Review* 16 (1): 3-12.
- Sands, Philippe in Jacqueline Peel (2012): *Principles of International Environmental Law*. Cambridge; New York: Cambridge University Press.
- Scott, Joanne (2009): *Environmental Protection*. European Law and Governance. Oxford: Oxford University Press.
- Shaffer, Gregory in Daniel Bodansky (2012): Transnationalism, Unilateralism and International Law. *Transnational Environmental Law* 1 (1): 31-41.
- Shaw, Malcolm (2008): *International Law*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Shelton, Dinah (2009): Common Concern of Humanity. *Environmental Policy and Law* 39 (2): 83-6.
- Shelton, Dinah (2011): Comments on the Normative Challenge of Environmental 'Soft Law'. V Yann Kerbrat in Sandrine Maljean-Dubois (ur.) *The Transformation of International Environmental Law*. Paris; Portland: Hart Publishing Ltd.
- Stephens, Tim (2009): *International Courts and Environmental Protection*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tladi, Dire (2007): *Sustainable development in international law: an analysis of key enviro-economic instruments*. Pretoria: Pretoria University Law Press.
- Treves, Tullio (2011): Disputes in International Environmental Law: Judicial Settlement and Alternative Methods, v Yann Kerbrat in Sandrine Maljean-Dubois, *The Transformation of International Environmental Law*. Oxford: Hart.
- Türk, Danilo (2007): *Temelji mednarodnega prava*. Ljubljana: GV Založba.
- Viñuales, Jorge E. (2008): The Contribution of the International Court of Justice to the Development of International Environmental Law: A Contemporary Assessment *Fordham International Law Journal* 32: 232-58.
- Whalley, John in Ben Zissimos (2001): What could a world environmental organization do? *Global Environmental Politics* 1 (1): 29-34.
- Yang, Tseming (2012): The Emerging Practice of Global Environmental Law. *Transnational Environmental Law* 1 (1): 53-65.
- Young, Oran R. (2010): *Institutional Dynamics: Emergent Patterns in International Environmental Governance*. Cambridge: MIT Press.

VIRI

- Sklepni document iz Ria (Rio+20 Outcome Document) (2012): *The Future We Want*. Dostopno prek <http://www.uncsd2012.org/contentdocuments/727The%20Future%20We%20Want%2019%20June%201230pm.pdf> (12. 1. 2016).
- UNEP (2012), *Global Environmental Outlook 5*. Dostopno prek http://www.unep.org/geo/pdfs/geo5/GEO5_report_full_en.pdf (12. 1. 2016).