

Pravo i zaštita okoliša

Inge Perko Šeparović

Fakultet političkih znanosti, Zagreb

Sažetak

Politika održivog razvoja nameće kao kriterij odlučivanja (socijalnog izbora) ekološku racionalnost. Između raznih mehanizama socijalnog izbora, sa stajališta ekološke racionalnosti posebna je pozornost posvećena pravu. Iako pravo pokazuje s ovog stajališta ambivalentan karakter, suptilniji pristup ovom mehanizmu čini ga vrlo prihvatljivim za širok raspon situacije socijalnog izbora, a nužnim kao instrument koji omogućuje korekcije određenih ekoloških zloupotreba od strane tržišta, političkog pluralizma i upravnog sustava.

Ključne riječi: ekološka racionalnost, pravo, zaštita okoliša

UVOD

Onaj tko redovito prati dnevni, financijski i drugi poslovni tisak ili sluša ekonomiste i političare, mogao bi zaključiti da je svijet u kojem živimo u razmjerno dobru stanju i da su dugoročni ekonomski trendovi obećavajući. Istina, priznaju, postoje još uvijek problemi – proračunski deficit država, dug tzv. trećeg svijeta, uznemiravajući učinci rasta cijene energije i nezaposlenost, no oni se ekonomistima čine rješivima, promjene u ekonomskim pokazateljima: bruto društveni proizvod (GNP), kamatna stopa i cijena dionica – ključevi su za budućnost.

Zato, situacija jedva da može biti gora. Tko god redovito čita znanstvene časopise, mora se duboko zabrinuti nad promjenama fizičkih uvjeta na Zemlji. Svi glavni pokazatelji pokazuju pogoršanje prirodnog sustava: šume nestaju a pustinja se širi, gubi se plodno tlo, stanjuje se ozonski omotač, nagomilavaju plinovi s efektom staklenika i štete od kiselih kiša, zagađenje ugrožava zdravlje u stotinama gradova – i sve se to odvija strašnom brzinom.

Promjene u biološkom proizvodu oblikovat će našu civilizaciju. Promjene u veličini proizvoda zemljine fotosinteze napokon će odrediti koliki broj stanovnika zemlja može podržati i kolika će biti razina potrošnje. Naime, gubitak zemljine fotosinteze kao posljedica pogoršanja okoliša potkopava mnoge nacionalne ekonomije.

ODRŽIV RAZVOJ

Sve ove promjene uvele su problematiku okoliša u glavne političke tokove. Ujedinjeni narodi odgovorili su na problem globalne krize pozivom na političku akciju koja je oblikovana u tri komplementarna izvještaja: u Brandtovu »Programu za opstanak«, Palmeovu »Zajednička sigurnost« i Brundtlandičinu »Naša zajednička budućnost«. Ovaj posljednji izvještaj Svjetske komisije o okolini i razvoju usvojio je politiku »održivog razvoja« kao politiku koja je obvezna za sve članice OUN-a, njihove vlade,

privredne poduzetnike i građane. Pod održivim razvojem podrazumijeva se razvoj »koji osigurava zadovoljavanje potreba sadašnje, ne dovodeći u pitanje sposobnost budućih generacija da zadovolje svoje potrebe« (Our Common Future, str. 8).

Takvo određenje »održivog razvoja« izloženo je kritici jer nije dovoljno određeno te dopušta različite interpretacije, od kojih su mnoge međusobno kontradiktorne. Zbrku je prouzročila činjenica što su izrazi »održiv razvoj«, »održiv rast« i »održiva upotreba« korišteni naizmjenice, kao da im je značenje isto, a ono to nije. »Održivost« je karakteristika procesa ili stanja koje se može beskonačno održati (za sve praktične svrhe). »Održiv rast« kontradikcija je u samom pojmu: ništa fizičko ne može beskonačno rasti. »Održiva upotreba« može se koristiti samo za obnovljive resurse i znači njihovo korištenje u skladu s mogućnostima njihove obnove. Zbog toga je u najnovijoj strategiji održivosti IUCN-a (World Conservation Union), UNEP-a (United Nations Environment Programme), WWF-a (World Wildlife Fund of Nature) »održiv razvoj« definiran kao »poboljšanje sposobnosti preobrazbe, tako da se konstantna razina fizičkih resursa upotrijebi za povećano zadovoljenje ljudskih potreba«. Takva definicija »izričito priznaje da se kvalitativan razvoj može održati dok je kvantitativan rast u okviru ekonomije ograničen sposobnošću ekološkog sustava da obnovi sirovinški *input* i apsorpira *output* otpada... ekonomija koja se održivo razvija usvaja i poboljšava znanje, organizaciju, tehničku efikasnost i mudrost, ona to čini bez potrošnje, prisvajanja ili izmjene, preko određene točke (istakla IPŠ), sve većeg postotka materije i energije ekološkog sustava zaustavljajući se u razmjerima unutar kojih ekološki sustav može nastaviti funkcionirati godinu za godinom« (Caring for the World..., 1990).

Politika održivog razvoja polazi od uvažavanja prirodne podloge ekonomskog djelovanja, što vodi do promjene naravi ciljne racionalnosti: ekonomska racionalnost kao dominantni kriterij odlučivanja stavlja se na drugo mjesto, da bi prvo mjesto pripalo ekološkoj racionalnosti koja počiva na ekološki racionalnom prirodnom sustavu.

»Ekološki racionalan prirodni sustav jest onaj čija se niska entropija manifestira u sposobnosti da se bori sa stresom ili poremećajem na način da se njegova struktura može konzistentno i efikasno opskrbljivati dobrima koja podržavaju život. Zbog toga je racionalnost ekološkog sustava tijesno vezana uz kvalitetu samoregulacije« (Dryzek, 1987).

Samoregulacija se manifestira u homeostazi i adaptivnosti. Homeostaza se može javiti u dva oblika: u otporu i elastičnosti. Oba zahtijevaju negativni *feedback* – tj. *input* u sustav signala koji se suprotstavlja devijacijama u svom *outputu*. Do neke mjere funkcionalno bogatstvo (višak) može nadoknaditi negativni *feedback* osiguravajući otpor i, donekle elastičnost.

Gdje ljudski interes pristaje u ovu shemu odnosa? Ekološka racionalnost sa stajališta ljudskog interesa jest sposobnost ekološkog sustava da konzistentno i efikasno opskrbljuje dobrima koja podržavaju ljudski život. »Konzistentno« se ovdje odnosi na dugoročnu održivost. To ne zahtijeva velika predviđanja u našim sadašnjim izborima (odlukama): sve što je danas potrebno učiniti odnosi se na očuvanje niske entropije u ljudskim i ekološkim sustavima, kako bismo našim potomcima ostavili onoliko »reda« koliko smo mi naslijedili.

Pod ekološki racionalnim odlučivanjem podrazumijeva se ono koje uvažava kapacitete prirode da se bori sa stresom i poremećajima koje izaziva ljudsko djelovanje, kako bismo se dosljedno i djelotvorno opskrbili dobrima za održanje života.

Okolnosti u kojima se u ekološkoj problematici vrši izbor, odnosno odlučuje, obilježavaju: kompleksnost, neograničenost, prostorna i vremenska raznolikost i neizvjesnost.

Ekološka racionalnost u socijalnom izboru teži k nekoliko desideratuma: već spomenutom negativnom *feedbacku*, koordinaciji unutar pojedinog sustava kolektivne akcije i između raznih sustava kolektivne akcije, jakosti i elastičnosti. Tek svi zajedno dovoljno su jamstvo održanja ekološke racionalnosti mehanizama socijalnog izbora.

Najvažniji mehanizam socijalnog izbora jest mehanizam tržišta. Tržište ima svoje prednosti i nedostatke. Među njegovim pozitivnim svojstvima jest sposobnost da proizvođaču kaže što potrošač želi, tako da se propust zadovoljavanja želja potrošača otkriva mnogo brže nego u centralno planiranoj ekonomiji. Drugo svojstvo tržišta jest sposobnost da zamijeni jednu robu drugom u trenucima smjene relativnog obilja i manjka.

Istodobno, tržišni mehanizam ima i ozbiljne nedostatke. Njih je posebno važno naglašavati u postkomunističkim zemljama, gdje se očekuju samo pozitivne strane tržišta, a mehanizam tržišta promatra se kao panaceja za sve probleme. Ozbiljan nedostatak tržišta jest njegova neosjetljivost za prirodni okoliš čije se stanje pogoršava: tržište nema ugrađene alarmne mehanizme, već signalizira na ozbiljne opasnosti tek onda kada je prekasno. Sljedeća slabost tržišnog mehanizma jest njegova nesposobnost da uračuna vanjske troškove raznih ekonomskih aktivnosti.

Govoreći općenito, djelovanje modernog tržišta manje je djelotvorno nego što to prikazuje većina autora. Koncentrirajući proizvodnju u ključnim sektorima, velike korporacije smanjuju natjecanja. Dodatno, tržište manipulira ukusom potrošača i njihovim željama putem reklame i tako iskrivljuje tržište na način za koji nije sigurno da služi javnom interesu i da potiče prijelaz k održivom društvu. Drugi nedostatak tržišta jest njegova »kratkovidnost«. Tržište utječe na svakodnevne odluke bez gotovo ikakva razmatranja dugoročnih očekivanja. Ukratko: sa stajališta ekološke racionalnosti tržište ne ostvaruje tzv. negativni *feedback*, tj. odgovor na ljudskom intervencijom stvorene nedostatke u sposobnosti održavanja života ekološkog sustava. Negativni *feedback* onemogućuju odnosno oslabljuju dva faktora: kratkovidnost i tržišni moral. Kratkovidnost se ovdje odnosi na nesposobnosti odgovora na signale o nedostacima u sposobnosti ekološkog sustava u održanju života preko neposredne budućnosti. Tržišni je moral kultura materijalnog stjecanja koja izjednačava sreću s dohotkom. Područja života koja sadrže vrijednosti izvan materijalnog stjecanja i potrošnje obezvrijeđena su.

Čisti mehanizam tržišta može biti efikasno decentralizirano sredstvo koordinacije, tako da se ekonomski, pa čak i ekološki racionalan ishod može postići na razini zajednice. Ipak, tržišna koordinacija se lomi u slučajevima zajedničkog vlasništva i javnih dobara. »Tragedija općeg, zajedničkog« (*tragedy of commons*) široko je dokumentirana za niz resursa (npr. ribarenje u oceanima u situaciji slobodnog pristupa dovelo je do pretjeranog ulova ribe). Pouka »tragedije zajedničkog« jest da u sustavu koji ne ograničava privatno unapređenje vlastitog interesa nastaju štete za sve. Ovi nedostaci u koordinaciji čine donekle upitnim snagu i elastičnost ovog mehanizma.

Tržišni mehanizam posjeduje veliku snagu. Međutim, njemu nedostaje čista elastičnost jer su središnji elementi tržišne strukture vrlo otporni na promjene (karakter odnosa razmjene, privatno vlasništvo, kamatna stopa i pozitivni *feedback* ekonomskog rasta).

Reforme sustava tržišta ne obećavaju značajnija poboljšanja. U najboljem slučaju ove modifikacije prebacuju teret ostvarenja ekološke racionalnosti na neke druge mehanizme socijalnog izbora kao što je državna hijerarhija (uprava).

Kako se tržišna retorika šepuri postkomunističkim svijetom, vidljivi ekološki proputi centralno planirane ekonomije mogu se pripisati njezinom inzistiranju na proizvodnji iznad svega. Ipak, najzavodljiviji aspekt centralne uprave ne može se poreći: njezino obećanje koordinacije. Na koordinaciju se utječe utvrđivanjem zajedničke svrhe koja se nameće upravi. Negativni *feedback* također se može organizirati u upravnom sustavu. On može postići jakost i elastičnost. No, u stvarnosti upravne strukture pokazuju nedostatke po svim kriterijima ekološke racionalnosti, osim donekle u snazi i elastičnosti. Upravne strukture u sebi spajaju iracionalnost elitne kontrole kao posljedicu male vjerojatnosti učinkovite koordinacije, ograničenu osjetljivost na *feedback* i sposobnost rješavanja problema te otpornost na strukturne promjene.

Politički pluralizam je prikladniji od prethodnih mehanizama. Nedostatak mu je što ne može nadvladati granice političke racionalnosti koja uvodi koordinaciju u smislu konfrontacije stvarnih problema, ali joj nedostaje snaga da koordinira odgovore na kompleksne probleme.

Moralno uvjeravanje može postići ekološku racionalnost u svakoj dimenziji, ali ne i njihovo istodobno kombiniranje. Najdjelotvorniji mehanizam socijalnog izbora sa stajališta ekološke racionalnosti utjelovljen je u mehanizmu »otvorenog društva«; tu je ljudsko rješavanje problema smješteno u zajednice znanstvenika, koje se moraju voditi slobodnim i otvorenim pretpostavkama i kritikom. Pritom je sud i presuđivanje javnosti o ekspertima poželjan i u slučaju izrazito tehničkih problema politike. Riječ je, naime, o dopuni mehanizma otvorenog društva s naglaskom znanstvene zajednice s »praktičnim razumom«, gdje nema restrikcije u pogledu subjekata koji sudjeluju u raspravi, argumenata koji se koriste, dužine razmatranja. Jedino sredstvo jest argument, jedini autoritet jest snažniji argument.

Na kraju dolazimo do prava kao mehanizma socijalnog izbora kojim se može osigurati ekološka racionalnost. Pravo nije najučinkovitiji mehanizam socijalnog izbora sa stajališta ekološke racionalnosti — to je svojstvo pripalo mehanizmu »otvorenog društva«, ali je pravo mehanizam socijalnog izbora koji ćemo ovdje podrobnije razmotriti sa stajališta ekološke racionalnosti.

PRAVO U KORIST EKOLOŠKE RACIONALNOSTI

Pravo se može razumijevati kao mehanizam socijalnog izbora (odlučivanje) kroz stvaranje i primjenu konzistentnih, autoritarnih, općih propisa.

Empirijski pravo se pokazuje kao specijaliziran podsustav — dodatni ili prateći drugim oblicima socijalnog izbora. Pravni sustav može pojasniti i provesti odluke zakonodavca, osigurati prava i postupke nužne za učinkovito djelovanje tržišta ili pak osigurati prihvaćanje direktiva upravnih organa.

Najveća vrlina prava jest u tome što ono predstavlja civilizirano (uglavnom bez krvi) sredstvo za rješavanje sukoba između suprotstavljenih zahtjeva i interesa; ono je manje arbitrarno i represivno od ostalih oblika socijalne kontrole.

Privlačnost prava sa stajališta ekološke racionalnosti u socijalnom izboru leži u njegovoj koordinaciji i snazi koju utjelovljuje.

Koordinacija je izravna posljedica spontane tendencije pravnog sustava da izgradi poredak prava i postupaka čiji se sadržaj tijekom vremena sve potpunije artikulira.

Snažni pravni sustav može osigurati veće prihvaćanje odluka (putem pravosuđa) nego što to mogu drugi mehanizmi socijalnog izbora (npr. provođenje politike u situaciji sukobljenih interesa). To će unaprijediti koordinaciju. Ovdje se čini posebno značajnim da pravni sustav osigura jedinstven i precizan program zajedničkog dobra kao osnovu za donošenje odluka o najširem rasponu ekoloških problema.

Prihvaćanje odluka ostvareno na taj način može površnom promatraču izgledati vrlo slično središnjoj koordinaciji koju provodi upravni sustav. Razlika ponajprije leži u manjim troškovima odlučivanja, zbog čega neki vide pravo čak kao alternativu upravi i sugeriraju da je »promjena prava vjerojatno mnogo jednostavnija i jeftinija procedura nego ustavnovljavanje javne agencije za kontrolu zagađivanja« (Dales, 1968). Promjena prava u tom smislu može po potrebi pokriti pravo pristupa resursima u zajedničkom vlasništvu i postupak koji se tiče doprinosa za opskrbom javnim dobrima.

S druge strane, pravni poredak pokazuje svoju snagu utoliko ukoliko njegova struktura s pravima i postupcima koji su u nju ugrađeni ne može biti lako izmijenjena niti se preko njih može olako prijeći u situaciji izmijenjenih zahtjeva.

Jednom uspostavljeno pravo nije lako oduzeti, jer pravo je ponajprije učinkovit mehanizam zaštite i unapređenja interesa pojedinaca i kolektivnih tijela.

Moralno, pravo je interes uz koji je vezan poseban zahtjev. Legalno, pravo je sve ono na što je nosilac određene uloge ovlašten na osnovi same okolnosti što ima tu ulogu.

Hoće li prava koja subjekti prisvajaju pridonijeti snazi djelovanja u ekološkom smislu, ovisi o specifičnom sadržaju tih prava. U praksi legalna su prava često upitne kakvoće, promatrana iz ekološke perspektive.

Tu je svakako najupitnije pravo korištenja odnosno uživanja zajedničkih dobara. U slučaju da ono nije ograničeno, djeluje razarajuće na koordinaciju koju zahtjeva ekološka racionalnost. Neograničeno pravo privatnog vlasništva nije mnogo bolje: u nastojanju za ostvarenjem brzog profita može dovesti do iscrpljivanja umjesto održivog korištenja resursa. Na taj način snaga strukture dovest će do snažnog djelovanja samo ako je sadržaj specifičnih prava odgovarajući. Taj se sadržaj malo izmijenio posljednjih desetljeća: tako su se prava pojedinca proširila na pravo na čist i zdrav okoliš, s jedne strane, a ograničilo se pravo pristupa resursima koji predstavljaju opće dobro. U tom smislu interesantan je prijedlog da se prirodnim objektima poput vrsta, prirodnog okoliša i ekološkom sustavu priznaju legalna prava. Taj se prijedlog prvi puta artikulirao u svezi sa slučajem Sierra Club vs. Morton u SAD-a 1972., a odnosio se na tužbu protiv izgradnje skijališta u Mineral King Valley u Kaliforniji. Sudac William O. Douglas nije priznao status stranke Sierra Clubu, uglednoj zaštitarskoj organizaciji, već Mineral King Valleyju (Stone, 1972). Čini se da nema pravog razloga zbog kojeg se prirodnim objektima, poput ekološkog sustava, ne bi moglo dati svojstvo »osobnosti« kako bi se unaprijedila ekološka racionalnost ljudskih sustava u njihovoj interakciji s prirodnim sustavima.

Ekološke katastrofe, globalnih ili uži razmjera, dobro su vrijeme za ugrađivanje vrijednosti okoliša u pravo. Pobornici zaštite okoliša mogu kapitalizirati trenutačnu simpatiju javnosti za ekološke vrijednosti i nastojati progurati zakonodavstvo koje će

nastaviti strukturirati zakonske i socijalne izbore kroz razdoblja ravnodušnosti javnosti za problematiku okoliša. Ovdje svakako treba istaknuti Dryzekovo mišljenje, koji smatra da »velik dio legislative 70-ih godina u SAD nastavlja ograničavati moguće pljačkaše i iscrpitelji, čak i kad ti pojedinci stignu na visoka mjesta u izvršnoj grani federalne vlasti« (Dryzek, 1968).

Iako je glavna vrlina pravnog sustava s obzirom na ekološku racionalnost u koordinaciji i kombinaciji snage i elastičnosti, pravni sustav može pridonijeti i rađanju negativnog *feedbacka*. Ovdje se ponajprije radi o pravosuđu. Pozornosti pravosuđa može se predočiti slučaj zloupotrebe okoliša – pri čemu uspjeh u konačnici ovisi o sadržaju prevladavajućih zakonskih prava. Isto tako, pravni sustav može olakšati uključivanje vrlo kvalitetnog negativnog *feedbacka* u rasprave o socijalnim izborima, neovisno o tome hoće li se na kraju u tom izboru odlučiti unutar ili izvan samog pravnog sustava.

I kao treće, barem što se tiče pluralističkih političkih sustava, negativni se *feedback* može potaknuti a pozitivni sputati kroz moć suda da reže specijalne interese. Mnogo je teže da takvi interesi razviju »prijateljske odnose« sa sudom nego s agencijama ili zakonodavcem. U praksi je pristup sudu ipak iskrivljen: sredstva na raspolaganju moćnog, organiziranog interesa omogućavaju angažiranje dobrog odvjetnika i snošenje troškova spornog slučaja.

Može se reći da pravni sustav ima, makar u skromnoj mjeri, i pretenzije spram elastičnosti. Prve male uspjehe u zaštiti okoliša ostvarilo se putem javnog djelovanja u zapadnim demokracijama kroz sudove ranih 60-ih godina. Isto tako može se generalizirati da grupe za zaštitu okoliša široko koriste sudove ako nemaju mogućnosti da ih se čuje drugdje u političkom sustavu.

PRAVO NASUPROT EKOLOŠKOJ RACIONALNOSTI

Pravo je isprepletano s ostalim oblicima socijalnog izbora i zapravo im često daje tek formalnu strukturu, kao npr. u definiciji skupa prava koja se mogu razmijeniti na tržištu ili kod određenja opsega i ograničenja ovlasti aktera u pluralističkom političkom sustavu.

Sadržaj prava može biti izravno određen kroz vladine odluke, a neizravno zahtjevima tržišnog sustava (kroz istodobno sputavanje vlade i kroz zahtjev sustava razmjene za jasnim definiranjem prava vlasništva i ugovora).

Zbog toga je pravo često jačanje drugih oblika socijalnog izbora negoli njihova alternativa.

Osim toga, pravo je osjetljivo na distribuciju moći u oblicima socijalnog izbora s kojima koegzistira. Tako će u sustavu koji kombinira pluralizam i tržište privatnih poduzetnika snažniji interes biti taj koji će imati najveći pristup sudu i najveći utjecaj na njega.

Na taj način pravo može pojačati pozitivni *feedback* tržišta i pluralizma, umjesto da unese vlastiti negativni *feedback*.

Zahtjev za koordinacijom putem konzistentnog skupa pravila nije lako postići. Pravni sustav odgovara na nejasnoće izazvane kompleksnošću i novim okolnostima stvaranjem novih pravila i finijih distinkcija. Zahtjev za univerzalnom primjenom sve

specijalnijih propisa vodi nužno do konflikta između raznih propisa, što traži donošenje novih propisa. U nastojanju za sve finijim, diferenciranijim pristupom pravo se bavi podrobnostima svakog posebnog slučaja, pri čemu se gubi šire značenje slučaja (dobar primjer je odobrenje reprocesiranja nuklearnog goriva u nuklearci Windscale, Britanija, gdje se slučaj razmatrao sa stajališta energetske potreba i sigurnosti; širi problem plutonijske ekonomije i vrste društva koju ona traži bio je ignoriran).

Tendencija da se odluke donose na najužoj mogućoj osnovi dovodi do toga da se različiti ali međusobno povezani slučajevi, rješavaju na osnovi sasvim različitih načela, što vodi do fragmentacije i nedosljednosti odluka.

Čini se da pravo ne raspolaže sredstvima za postizanje koordinacije u uvjetima kompleksnosti.

Druga osobina prava, njegova snaga, tijesno je povezana s rigidnošću prava, koje može smetati ako će uništiti negativni *feedback* i elastičnost. Ekološki problemi određeni su svojom raznolikošću u vremenu i prostoru. Pravni sustav, koji zahtijeva uniformnu primjenu pravila, teško može biti sredstvo koje unapređuje osjetljivost ljudske akcije prema lokalnim uvjetima.

Krutost prava koja otežava njegove promjene naročito je opasna ako zakonodavac u najboljoj namjeri prihvati mišljenje eksperata — koje može biti tek privremeni konsenzus među ekspertima — i zamrzne ga u zakonu na duže vrijeme.

Najveću rigidnost po svojoj naravi pokazuju ustavne odredbe, koje mogu stajati na putu učinkovite akcije u borbi s novim problemima.

Negativni *feedback* pravnog poretka zakočen je i deformiran zbog toga što je jezik zakona — jezik prava. Mnoga moralna prava, a posebice mnoge vrijednosti, ne mogu steći status legalnih prava, pogotovo vrijednosti koje se ne mogu izraziti kao prava. U najboljem slučaju ona se ubacuju u kategoriju »javnog interesa«. Posljedica je da pravo pretvara sva pitanja, bez obzira na njihovu multidimenzionalnost, zamršenost i suptilnost, u pitanje pravā koja se međusobno natječu. Na taj se način visoko formalna i umjetna struktura nameće na probleme, pa se neke vrijednosti mogu potpuno izgubiti iz vida (korištenje i uživanje resursa u općoj upotrebi, nasuprot ukupnom stanju resursa i ekološkog sustava čiji je on dio).

Pravo svojom krutošću i ograničenom mogućnosti izražavanja vrijednosti teško može predstavljati uvjet za učinkovito poboljšanje stanja neravnoteže u sustavu čovjek–priroda. Mnogi misle da se stvarne pozitivne mjere moraju poduzeti u smislu promjene strukture legalnih prava. Međutim, jednom učinjena promjena u strukturu prava ne može se lako dalje usklađivati; ostaje malo mjesta za pokušaj i pogrešku. Elastičnost je otežana i zbog toga što su odluke pravnog sustava teške i iziskuju mnogo vremena do donošenja, često nekoliko godina, a u tom se međuvremenu ekološki štetno ponašanje nastavlja.

Iako se radi o ambivalentnom karakteru prava kao mehanizma socijalnog izbora, sa stajališta ekološke racionalnosti suptilniji pristup ovom mehanizmu čini ga vrlo prihvatljivim za širok raspon situacija socijalnog izbora, a **nužnim** kao instrument koji omogućuje korekcije određenih ekoloških zloupotreba od strane tržišta, političkog pluralizma i upravnog sustava.

RAZVOJ PRAVNIH SUSTAVA U FUNKCIJI ODRŽIVOG RAZVOJA (EKOLOŠKE RACIONALNOSTI)

U izvještaju Bruntlandičine komisije, kojim je inauguriran održiv razvoj, nalazimo i dio koji se odnosi na osiguranje legalnih sredstava za provođenje politike održivog razvoja. »Nacionalno i internacionalno pravo tradicionalno zaostaju za događajima. Danas pravni režim sve više zaostaje za događajima, tj. gospodarskim razvojem, zbog ubrzanog ritma i eksponirajućeg raspona utjecaja na okoliš kao osnovu toga razvoja. Ljudsko se pravo mora reformulirati kako bi se ljudsko djelovanje držalo u skladu s nepromjenjivim i općim zakonima prirode« (Our Common Future, str. 330). Pritom izvještaj ističe urgentnu potrebu: za priznanjem i poštivanjem uzajamnih prava i odgovornosti pojedinca i države glede održivog razvoja; za utvrđivanjem i primjenom novih normi za ponašanje države i ponašanje među državama; za pooštrenom i proširenom primjenom postojećih zakona i međunarodnih sporazuma te za učvršćenjem postojećih metoda i razvojem novih procedura kojima se izbjegava i rješava sporove oko okoliša.

Načelo 1. Deklaracije o ljudskom okolišu Stockholmske konferencije UN-a iz 1972. kaže: »Čovjek ima osnovna prava na slobodu, jednakost i odgovarajuće uvjete života u kvalitetnom okolišu koji dozvoljava život u dostojanstvu i blagostanju, i on nosi svečanu odgovornost da zaštićuje i poboljšava okolinu za sadašnje i buduće generacije« (Supek, 1973). Nakon Stockholmske konferencije jedan dio zemalja donio je ustavne ili zakonske odredbe kojima se priznaje pravo na zdrav okoliš i utvrđuje obveza države da štiti okoliš. Prihvaćanje odgovornosti za osiguranje odgovarajućeg okoliša sadašnjoj i budućim generacijama važan je korak na putu održivog razvoja. Napredak na tom putu još je više olakšan ako se prizna i pravo pojedinca da zna i ima pristup tekućim informacijama o stanju okoliša i prirodnim resursima, pravo da bude konzultiran i da sudjeluje u odlučivanju o aktivnostima za koje je vjerojatno da će imati značajan utjecaj na okoliš, kao i pravo na legalna sredstva i naknade za one čije je zdravlje ili okoliš ozbiljno ugrožen.

Država preuzima odgovornost prema svojim građanima i drugim državama. U tom smislu uz izvještaj Bruntlandičine komisije o okolišu i razvoju priložen je Annex 1., koji sadrži sažetak predloženih legalnih načela za zaštitu okoliša i održiv razvoj, a koje je usvojila njezina grupa eksperata za pravo okoliša. Sažetak ima četiri dijela. Prvi se tiče općih načela, prava i dužnosti, gdje se ponavlja Načelo 1. Stockholmske deklaracije, a potom se nastavlja s načelom čuvanja i održive upotrebe: »Država će održavati ekološki sustav i ekološke procese bitne za funkcioniranje biosfere, održavat će biološku raznolikost i poštovati načelo optimalne održive proizvodnje u korištenju živih prirodnih resursa i ekološkog sustava« (Our Common Future, str. 348). Potom se navode načela obveznih standarda zaštite okoliša i monitoringa, prethodnog utvrđivanja utjecaja na okoliš predložene aktivnosti, prethodnog pravovremenog obavještavanja svih na koje će značajno utjecati planirana aktivnost te jednaki pristup pripadajućem upravnom i sudskom postupku.

Država mora osigurati da se očuvanje okoliša tretira kao integralni dio planiranja i provođenja razvoja te pružiti pomoć drugim državama, posebno zemljama u razvoju. Na kraju 1. dijela načela postavlja se opća obveza na suradnju državâ u dobroj vjeri kako bi se primijenila prethodno istaknuta prava i dužnosti.

Drugi se dio odnosi na načela, prava i obveze vezane uz prekogranična upletanja u prirodne resurse i okoliš: država je obvezna koristiti prekogranične prirodne resurse na razuman i pravedan način; ona mora spriječiti ili ukloniti svako prekogranično upletanje koje može izazvati ili je izazvalo značajnu štetu; država mora poduzeti sve mjere opreza da smanji rizik kad provodi ili dozvoljava određenu opasnu ali korisnu djelatnost i osigurati naknadu štete ako se pojavi prekogranična značajnija šteta, makar nije ni znala da bi te aktivnosti mogle biti štetne u trenutku kad su poduzete; država mora ući u pregovore i zaključiti sporazum u slučaju da namjeravana aktivnost izaziva značajnu prekograničnu štetu, ali je ona manja od troškova sprječavanja.

Slijedeće načelo odnosi se na zabranu diskriminacije, prema kojem država može u prekograničnom upletanju primijeniti kao minimum one standarde koje primjenjuje na vlastitom teritoriju.

U slijedećih 6 načela razrađuje se opća obveza na suradnju u prekograničnim problemima okoliša. Tako su države obvezne surađivati na optimalnom korištenju prekograničnih prirodnih resursa te sprječavanju i uklanjanju prekograničnih upletanja; država koja je pokrenula aktivnost s prekograničnim upletanjem u prirodne resurse i okoliš dužna je opskrbiti druge države pravodobnim i relevantnim informacijama; isto tako država je obvezna obavijestiti druge države o planiranoj aktivnosti koja može imati značajne prekogranične posljedice te provesti ili tražiti provođenje studije o utjecaju na okoliš. Država se mora konzultirati s drugim državama u ranoj fazi glede postojećih ili mogućih prekograničnih upletanja u korištenju prirodnih resursa i okoliša; ona mora surađivati s drugim zainteresiranim državama u monitoringu, znanstvenim istraživanjima, u utvrđivanju standarda glede prekograničnog upletanja u prirodne resurse i okoliš. Osim toga, države moraju imati planove za slučaj opasnosti koju može izazvati prekogranično upletanje, s obvezom brzog upozorenja, opskrbe relevantnim informacijama i suradnje ako se opasnost pojavi. Posljednje načelo drugog dijela odnosi se na obveze države da osigura jednak pristup, postupak i tretman u upravnom i sudskom postupku svim osobama koje su izložene utjecaju u korištenju prirodnih resursa i okoliša putem prekograničnog upletanja.

Treći dio utvrđuje odgovornost države da prekine aktivnost kojom krši međunarodne obveze glede okoliša i osigura naknadu za prouzročenu štetu.

Četvrti se dio odnosi na mirno rješavanje sporova. Ako se spor u svezi s okolišem ne može riješiti mirnim putem, tj. putem uzajamnog sporazuma ili drugim putem u tijeku 18 mjeseci, spor će se podvrgnuti mirenju, a ako ono ne uspije, provest će se arbitriranje ili sudski postupak na prijedlog bilo koje države u sporu.

Ove okvirne preporuke, koje se tiču legalnih instrumenata za provođenje politike održivog razvoja i kojima se utvrđuju osnovna prava i odgovornosti države prema građanima i drugim državama, našle su se nasuprot pravnim sustavima konkretnih zemalja, koji pokazuju širok raspon varijacija u naravi, ali i u svom reagiranju s obzirom na brzinu i način odgovora na zahtjeve održivog razvoja. Ovo vrijedi kako za nacionalno zakonodavstvo tako i za međunarodne konvencije i sporazume. Neke države vrlo teško pristupaju određenim konvencijama, odlažu njihove ratifikacije, otežavaju promjene u postojećim konvencijama i otežavaju ili onemogućavaju donošenje novih.

Ovdje se pokazuje da moćne države mogu biti najsnažniji akceleratori promjena koje zahtjeva ekološka racionalnost i održivi razvoj, ali isto tako i najveći kočničari tih promjena. Radi se zapravo najčešće o redistribuciji moći na koju bi trebale pristati razvijene zemlje u korist manje razvijenih. Može li se učinkovito pokrenuti mehanizam odgovornosti koji bi ih na to prisilio i prije nego li bude prekasno?

LITERATURA:

- *** Caring for the World – A Strategy for Sustainability, June, 1990., second draft, priređen od IUCN, UNEP i WWF.
- Dales, J. H. (1968). **Pollution, Property and Prices** (str. 55) Toronto: University of Toronto Press.
- Dryzek, J. S. (1987). **Rational Ecology – Environment and Political Economy** (str. 35). Basic Blackwell.
- *** (1987). **Our Common Future**. The World Commission on Environment and Development. Oxford: University Press.
- Stone, C. D. (1972). Should Trees Have Standing? Toward Legal Rights for Natural Objects. **Southern California Law Review**, 45:450-501.
- Supek, R. (1973). **Ova jedina zemlja** (str. 337). Zagreb: Globus.

LAW AND ENVIRONMENTAL PROTECTION

Inge Perko Šeparović

Faculty of Political Science, Zagreb

Summary

The policy of a sustainable development entails the environmental rationality as a criterion of social option. Among various mechanisms of social option in terms of environmental rationality, attention is paid to law. Although law shows an ambivalent character in this sense, a much more subtle approach to this mechanism makes it acceptable for a whole range of situations of social option. At the same time, law is obligatory as the instrument of correction, if there are certain environmental abuses by market, political pluralism and administrative system. The importance of law as an instrument of environmental protection is exemplified by the Netherlands, a country that has paid particular attention to it.

Keywords: *environmental protection, environmental rationality, law*

RECHT UND UMWELTSCHUTZ

Inge Perko Šeparović

Fakultät für Politikwissenschaft, Zagreb

Zusammenfassung

In der Politik einer nachhaltigen Entwicklung ist die ökologische Rationalität ein wichtiges Entscheidungskriterium. Unter verschiedenen Mechanismen der sozialen Option im Hinblick auf die ökologische Rationalität wird dem Recht besondere Aufmerksamkeit gewidmet. Obwohl von diesem Standpunkt aus das Recht einen ambivalenten Charakter aufweist, ist dieser Mechanismus im Rahmen eines subtileren Zugangs für viele Situationen der sozialen Option akzeptabel. Zugleich wird dieser Mechanismus eingesetzt, wenn es um die Kontrolle des ökologischen Mißbrauchs seitens des Marktes, des politischen Pluralismus und des Verwaltungssystems geht. Am Beispiel der Niederlanden wird auf die Bedeutung dieses Mechanismus hingewiesen.

Grundbegriffe: *ökologische Rationalität, Recht, Umweltschutz*