

KONVENCIJA O EUROPSKIM KRAJOBRAZIMA I PRAVA ČOVJEKA

Izvorni znanstveni rad

UDK 341.176(4)

351.853:341.2

341.232.7

341.231.14

Primljeno: 16. lipnja 2021.

Leon Žganec Brajša *

U tekstu se sustavno prikazuju odredbe Konvencije o europskim krajobrazima, višestranog međunarodnog ugovora nastalog u okviru Vijeća Europe, kojega je stranka i Republika Hrvatska. Na početku daje se pregled definicije krajobraza i promjene u koncepciji krajobraza kao zaštićenog dobra koje su se oblikovale u ovoj Konvenciji. Upozorava se na redefiniranje krajobraza kao objekta zaštite u prijelazu od koncepcije koja krajobraze promatra kao odijeljene segmente državnog područja koji zaslužuju zaštitu prema koncepciji prema kojoj planiranje i politike usmjerene na očuvanje krajobraza trebaju biti primijenjene na cjelokupno državno područje. Pri tome problematizira se općenitost te definicije te se pokušava odgovoriti na pitanje kako formulacija definicije utječe na cjelinu Konvencije i njezinu normativnu vrijednost. Nakon razmatranja definicije krajobraza analizira se i detaljnije upozorava na specifičnosti pojedinih odredbi same Konvencije. Na kraju razmatra se i pitanje povezanosti Konvencije s područjem zaštite prava čovjeka, osobito socijalnih i kulturnih prava, te se odgovara na pitanje zašto se Konvencija ne može smatrati ugovorom o pravima čovjeka, ali može za njih imati određenu simboličku važnost.

Ključne riječi: očuvanje krajobraza, zaštita okoliša, kulturna prava, Konvencija o europskim krajobrazima, krajobraz u međunarodnom pravu

1. UVOD

Konvencija o europskim krajobrazima (*European Landscape Convention, Convention européenne du paysage*) višestrani je međunarodni ugovor usvojen u Firenci 2000., kada ga je potpisala i Republika Hrvatska.¹ Konvencija je otvorena za potpisivanje državama članicama Vijeća Europe, ostalim europskim državama te Europskoj uniji. Do kraja siječnja 2021. Konvenciju je potpisala 41 država, uz 40 ratifikacija (sve države potpisnice osim Malte).² Iz tog je podatka jasno kako je Konvencija o europskim krajobrazima relativno široko prihvaćena u krugu država članica Vijeća Europe te kako postoji svijest

* Leon Žganec Brajša, asistent na Katedri za međunarodno pravo, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu

¹ Hrvatski je sabor Konvenciju ratificirao 19. rujna 2002., a objavljena je u: Zakon o potvrđivanju Konvencije o europskim krajobrazima, *Narodne novine – Međunarodni ugovori*, br. 12, 2002.

² Popis država koje su potpisale i/ili ratificirale Konvenciju dostupan je na: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/176/signatures> (pristupljeno 31. siječnja 2021.).

država o potrebi zaštite krajobraza³ na razini međunarodnog prava, u ovom slučaju putem višestranog međunarodnog ugovora.⁴

Unatoč dvadesetogodišnjem vijeku ovog akta literatura o njemu na hrvatskom jeziku neznatna je te, koliko je poznato autoru, ne postoji rad koji bi sustavno prikazao njezine odredbe. Kako bi se ta praznina pokušala popuniti, ovaj rad donosi pregled odredbi Konvencije s upućivanjem na određene specifičnosti pojedinih normi i njihova nomotehničkog ustroja te tumačenja. Usto razmatraju se i neke dvojbe koje su se pojavile u vezi s Konvencijom. Konkretno, prva se dvojba postavlja oko dosega i uspješnosti definicije krajobraza, elementa o kojem ovise sve ostale norme Konvencije. Problematizira se općenitost definicije te se kroz analizu pokušava dati odgovor je li takva, općenita definicija sveobuhvatna i zato pozitivna ili je to zapravo čini teže primjenjivom i Konvenciju stoga više načelnim dokumentom. Druga dvojba postavlja se oko pitanja je li Konvencija ugovor koji se može interpretirati kao ugovor o pravima čovjeka, odnosno je li struktura odredbi takva da bi se iz nje mogla izvoditi prava izravno adresirana pojedincima ili skupinama čiji je dio identiteta povezan s karakteristikama određenog krajobraza.

U skladu s redoslijedom konvencijskih odredbi, na početku se razmatra definicija krajobraza i krajobraz kao zaštićeno dobro, nakon čega se prelazi na pregled odredbi Konvencije. Zatim se razmatra pitanje o normama Konvencije kao potencijalnim jamstvima prava čovjeka. Na kraju će se ponuditi zaključci i pokušati odgovoriti na dvojbe.

2. DEFINICIJA KRAJOBRAZA

Nakon što se razvije svijest o potrebi zaštite dobra, njegovoj vrijednosti zbog koje treba uživati društvenu i pravnu zaštitu, a kako bi ta zaštita bila učinkovita, potrebno je to dobro jasno definirati, razgraničiti od drugih dobara. U pravu to se čini definicijama. Tako i Konvencija o europskim krajobrazima u članku 1. stavku 1. točkama a)–f) sadrži više definicija pojmova koji su relevantni za njezin opseg regulacije. U ovom radu prikazat će se i analizirati te definicije i njihov opseg. Prva je od njih definicija samog pojma krajobraza, koji se tako pretvara u pravni pojam. Nakon nje slijedi niz definicija povezanih sintagmi, čija je upotreba diktirana svrhom Konvencije, a to je efikasna zaštita krajobraza.⁵ To su, redom, krajobrazna politika, cilj kvalitete krajobraza, zaštita krajobraza, upravljanje krajobrazom i planiranje krajobraza. Svaka od tih definicija

³ U radu će se, u skladu sa službenim hrvatskim prijevodom Konvencije, koristiti pojam krajobraz umjesto istoznačnice krajolik, koja označava isti geografski pojam, a na koji se odnosi pravni pojam koji je predmet analize u ovome radu. Usp. natuknica *pejzaž*, Hrvatska enciklopedija, svezak 8, Zagreb, 2006, str. 362.

⁴ Navedenu svijest država potpisnica očituje i dikcija Preambule Konvencije, koja u alineji 11., nakon nabiranja argumenata u prilog povećanoj brizi za očuvanje krajobraza u prethodnim alinejama, navodi kako su se države sporazumjele o sadržaju Konvencije *nastojeći da novi propis bude posvećen isključivo zaštiti, upravljanju i planiranju svih krajobraza u Europi*.

⁵ Tako u alineji 8. Preambule stoji: *U uvjerenju da je krajobraz vrlo važan za dobrobit pojedinca i društva te da njegova zaštita, upravljanje i planiranje nameću prava i obveze za svakog (...)*.

potrebna je u kontekstu pojedinih odredbi Konvencije, a zajedničko im je što sve sadrže pojam krajobraza.

Prva definicija, na kojoj se temelje sve ostale, jest definicija krajobraza. On se u članku 1. Konvencije definira kao: *određeno područje, viđeno ljudskim okom, čija je narav rezultat međusobnog djelovanja prirodnih i/ili ljudskih čimbenika*.⁶ Iz sadržaja definicije vidljivo je kako se Konvencijom pravni pojam krajobraza određuje vrlo široko. Prema definiciji nekoliko je elemenata koji moraju biti zadovoljeni kako bi se određeno područje moglo smatrati krajobrazom u smislu Konvencije i stoga uživati međunarodnopravnu zaštitu na razini Vijeća Europe, iz koje proizlaze i obveze država prema samom krajobrazu kao objektu zaštite, osobama zainteresiranim za očuvanje krajobraza, drugim državama i Vijeću Europe kao međunarodnoj organizaciji u čijem je okrilju donesena ova Konvencija (više o tome *infra*). Ti su elementi: 1. određeno područje, 2. percepcija tog područja kao krajobraza⁷, 3. specifična narav krajobraza koja je rezultat prirodnog i/ili ljudskog međudjelovanja.

Prvi element definicije upućuje na stav da krajobraz mora biti određeno područje, odnosno prostor. Engleski izvornik za taj element definicije ima pojam *area*, dok francuski izvornik spominje *partie de territoire*, iz čega bi se moglo činiti kako se krajobrazom smatraju definirane, od drugih područja odijeljene zone ili prostori. No Konvencija zapravo prihvaća drukčiji pristup. Krajobraz mora biti prostorno određen, no ne i omeđen. Konvencija ovdje uvodi bitnu razliku prema ostalim, starijim aktima koji su regulirali područje zaštite značajnih krajobraza. Naime ona se, kako potvrđuju objašnjenja uz Konvenciju, primjenjuje na cijelom državnom području, ne razdvajajući obične krajobrazne od onih koji su specifično značajni po nekim svojim karakteristikama. Tradicionalno, krajobraz se definirao upravo na temelju svojih specifičnih obilježja, onih faktora prirodnog i/ili ljudskog djelovanja koji ga čine krajobrazom definiranih i specifičnih obilježja.⁸ Upravo su ta obilježja bila supstrat zaštite krajobraza, vrijednost na kojoj se temelje svi instrumenti zaštite krajobraza. Ova Konvencija to mijenja i kao svoj *ratio legis* uzima zaštitu (potencijalnih) krajobraznih vrijednosti cijelog državnog područja.⁹ Dakle kako bi se pojedinom području mogle pripisati, odnosno u njemu prepoznati te vrijednosti, nije ga potrebno prvo geografski, prostorno odrediti, omeđiti, već je potencijalna krajobrazna vrijednost inherentna svakom području. Zbog toga taj se element u definiciji nameće kao temeljni uvjet pravne (ne)preciznosti i određenosti svih

⁶ Hrvatski prijevod engleskog izvornika Konvencije, objavljen je u NN MU 12/2002. Engleski izvornik glasi: *an area, as perceived by people, whose character is the result of an action and interaction of natural and/or human factors*.

⁷ Kod ovog je elementa moguće uočiti stanovit problem s prijevodom, naime u izvorniku on glasi: *as perceived by people*, dok u prijevodu nedostaje taj dodatak, čime se može steći pogrešan dojam kako Konvencija ne uključuje subjektivistički element definicije.

⁸ Strecker, Amy, 'The 'Right to Landscape' in International Law, u: Egoz, Shelley, Makhzoumi, Jala, Pungetti, Gloria (ur.), *The Right to Landscape: Contesting Landscape and Human Rights*, Ashgate, Farnham, 2011, str. 156.

⁹ To se izriče i u stavcima 43.–45. Objašnjenja uz Konvenciju o europskim krajobrazima (u daljnjem tekstu: Explanatory Report); vidjeti: Explanatory Report to the European Landscape Convention, dostupno na: <https://rm.coe.int/16800cce47> (pristupljeno 2. veljače 2021.).

ostalnih odredbi Konvencije. Odlukom da se ide na takvo proširenje dosega pravnog pojma krajobraza, bez ikakva prostornog ograničavanja, riskiraju se dvije mogućnosti, od kojih nijedna ne bi bila povoljna za ostvarenje svrhe Konvencije. Prva je od njih nemogućnost primjene jer se krajolici koji zaslužuju međunarodnopravnu pozornost i zaštitu ne mogu odrediti. Druga je opasnost u mogućnosti da države krajolicima koji uživaju zaštitu proglašavaju nedefinirana, prevelika ili premala područja.¹⁰

Drugi element definicije mogao bi se odrediti subjektivističkim. Naime kako bi se određeno područje moglo definirati kao krajobraz u smislu Konvencije i, posljedično, uživati zaštitu koju mu ona pruža, potrebna je percepcija tog područja kao krajobraza. U vezi s tim elementom definicije postavlja se pitanje čija je percepcija dovoljna kako bi taj uvjet bio zadovoljen. Je li to percepcija stanovništva, lokalnih vlasti na čijem se području nalazi pojedinačno područje ili državnih vlasti, koje mogu izraziti volju države kao stranke Konvencije?

Problem se donekle može riješiti promatranjem izvornog teksta Konvencije, čime se ujedno upućuje na određenu nepreciznost prijevoda. U izvornim tekstovima, engleskom i francuskom, stoji: *perceived by people*, dok se u francuskom izvorniku nalazi: *perçue par les populations*. Dakle percepcija od strane ljudi, stanovništva. To potvrđuju i objašnjenja uz Konvenciju,¹¹ koja uz taj element definicije spominje lokalnu populaciju ili posjetitelje.¹² Taj subjektivni kriterij iz definicije upućuje na shvaćanje prema kojem je u određivanju koji će prostori uživati povišeni stupanj zaštite kao krajobraz u smislu Konvencije prvenstveni determinirajući faktor shvaćanje nedržavnih entiteta. Važnost se pridaje ne izboru države ili njezinih organa, već postojanju svijesti o vrijednosti određenih krajobraza kod onih koji ga uživaju – lokalnog stanovništva ili posjetitelja. Ipak, na ovom je mjestu potrebno prisjetiti se kako su stranke konvencije upravo države, jer populacije ili posjetitelji nemaju oblikovanu pravnu osobnost, a onda ni sposobnost postati strankom međunarodnog ugovora.¹³ Kako prema općim pravilima međunarodnoga prava međunarodni ugovori obvezuju svoje stranke¹⁴ te se one obvezuju u svojim djelovanjima postupati sukladno odredbama ugovora kojima su stranke, država će ipak imati značajnu ulogu u provedbi te odredbe. Naime država će u konačnici s jedne strane morati procijeniti kojim će krajolicima pružiti zaštitu na temelju njihove percepcije kao značajnih od strane populacije ili posjetitelja. S druge strane država je i adresat odredbi te Konvencije jer ona osigurava zaštitu i očuvanje krajobraza jednom kada je neko područje prepoznato kao vrijedno i potrebno zaštite.

Treći element definicije, specifična narav krajobraza koja je rezultat prirodnog i/ili ljudskog međudjelovanja, čini se potencijalno najproblematičnijim u pokušaju

¹⁰ Odgovornost za prepoznavanje i definiranje područja koja uživaju konvencijsku zaštitu uvijek je na državi stranci, što proizlazi iz sustavne interpretacije članka 4. Konvencije.

¹¹ Explanatory Report, str 8.

¹² (...) as perceived by local people or visitors (...), *Ibid.*

¹³ Usp. Andrassy, Juraj, Bakotić, Božidar, Lapaš, Davorin, Seršić, Maja, Vukas, Budislav, *Međunarodno pravo 2*, Školska knjiga, Zagreb, 2012, str. 56.

¹⁴ *Ibid.*, str. 90.

određivanja opsega značenja. Naime određenje tog uvjeta ovisi o nizu faktora, koji obuhvaćaju niz disciplina i područja. Zbog toga bilo bi teško sastaviti taksativnu listu elemenata koji bi morali biti ispunjeni kako bi se neki krajobraz mogao smatrati specifičnim, posebno kad se ima u vidu opće određenje Konvencije o primjeni na cijelo državno područje, a ne tek neke, odijeljene segmente krajobraza. Ni objašnjenja uz Konvenciju ne pružaju mnogo prostora za definitivni zaključak o tome kojim su se kriterijima autori Konvencije vodili u oblikovanju tog dijela definicije krajobraza. Iz pozivanja teksta Konvencije na akte oblikovane u okviru Organizacije ujedinjenih naroda za obrazovanje, znanost i kulturu te Vijeća Europe vidljivo je kako je ta Konvencija dio šireg sustava zaštite kulturne baštine, prirodne baštine i okoliša.¹⁵ Unutar tog sustava, zapravo triju podsustava, postoje razvijeni kriteriji za procjenu specifične naravi koju neki objekt posjeduje i time zaslužuje zaštitu te njegovo pravno definiranje.¹⁶ Uklapanje Konvencije u taj sustav upućuje na to kako se ona ne stvara izvan kriterija uspostavljenih u okviru tog sustava. Ipak, kriteriji koji su razvijeni za druge oblike zaštite kulturne baštine ne mogu se automatski i mehanički primijeniti na zaštitu krajobraza kao specifičnog područja. Stoga se nameće dvojba oko granica definicije, osobito ovog njezinog elementa. Jedna od temeljnih funkcija definicije jest određivanje predmeta, objekta zaštite, zaštićenog dobra na koje se odnosi pojedini pravni akt. Upravo će se to pitanje, granica definicije, odnosno pokušaja određivanja gdje su granice krajobraza kao objekta zaštite te Konvencije pokušati obraditi u sljedećem poglavlju.

2.1. Objekt zaštite (zaštićena dobra)

Opseg Konvencije, zapravo opseg zaštićenih dobara, određen je člankom 2. On glasi: Uz primjenu odredbi sadržanih u članku 15.,¹⁷ ova se Konvencija odnosi na cjelokupno područje stranaka i obuhvaća prirodna, ruralna, gradska i prigradska područja. Konvencija obuhvaća kopno, područja kopnenih voda i morskih područja. Odnosi se na krajobraze koji se mogu smatrati iznimnim kao i na uobičajene ili degradirane krajobraze.

¹⁵ Šesti stavak Objašnjenja uz Konvenciju izriječno navodi ranije akte nastale u okviru UNESCO-a i Vijeća Europe u ovom području (Explanatory Report, str. 2).

¹⁶ Razmatranje kriterija zaštite baštine i okoliša premašuje predmet ovoga rada, a o tim kriterijima postoji obimna literatura. Za kulturnu baštinu instruktivan pregled daje Šošić u radu: Šošić, Trpimir Mihael, Pojam kulturne baštine – međunarodnopravni pogled, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, vol. 51, br. 4, 2014, str. 833–860, s ondje navedenom literaturom. Za zaštitu okoliša u kontekstu prava čovjeka kao dobar pregled može poslužiti članak: Eleftheriadis, Pavlos Z., *The Future of Environmental Rights in the European Union*, u: Alston, Philip (ur.), *The EU and Human Rights*, Oxford University Press, Oxford, 1999, str. 529–549, i brojni drugi.

¹⁷ Člankom 15. regulirana je teritorijalna primjena Konvencije, koju države članice u ispravi o ratifikaciji mogu ograničavati ili proširivati na dijelove svoga državnog područja pod propisanim uvjetima. Međutim iz Objašnjenja uz Konvenciju, ali i sustavnog tumačenja njezinih odredbi (posebno članka 2.), proizlazi kako bi ograničavanje na dio državnog područja, dok se neki drugi dio isključuje, bilo pogrešno i suprotno ciljevima i svrsi Konvencije. Stoga Objašnjenja navode kako se ta odredba odnosi samo na područja koja nisu dio matičnog teritorija države, već su područja u odnosu neke vrste ovisnosti, poput primjerice Grenlanda ili Farskih (Ovčjih) Otoka.

Dakle određivanje opsega krajobraza kao zaštićenog dobra u Konvenciji provedeno je općenito i bez konkretiziranja kriterija kojima se mogu pobliže odrediti krajolici koji uživaju konvencijsku zaštitu. To otežava pokušaje ograničavanja pojma krajobraza i sužavanja objekta zaštite, zaštićenog dobra u korist čijeg se očuvanja kreira i primjenjuje Konvencija. Prema članku 2. dakle krajobraz u Konvenciji može biti gotovo svako područje koje odgovara uvjetima iz definicije u članku 1. Ti su uvjeti i sami postavljeni vrlo općenito. Područje se mora percipirati kao vrijedno te nastati djelovanjem bilo prirodnih ili ljudskih čimbenika ili njihovom kombinacijom. Kada se promotre određenja koja daje ta definicija, dolazi se do zaključka kako bi gotovo svako područje moglo biti zaštićeno Konvencijom kao značajan krajobraz.

Takvo široko određenje krajobraza proizlazi iz antropocentričnog pristupa koji Konvencija zauzima, odnosno potrebe da se usklade pristupi čuvanja obilježja krajobraza s njegovim neumitnim mijenjanjem uslijed međudjelovanja prostora i stanovništva koje na njemu živi.¹⁸ U tom smislu Konvencija se susreće sa starom dvojnom u području zaštite baštine i zaštite okoliša između dva temeljna pristupa, konzervacionističkog i prezervacionističkog. Konzervacionistički pristup podrazumijeva korištenje dobara (prostora) na ekološki održiv način.¹⁹ Pri tome u određenju dopustivost korištenja zauzima se antropocentrična perspektiva, odnosno važnost koju korištenje prirodnih resursa ima za ljude, osobito one koji na tim područjima žive ili ih tradicionalno koriste.²⁰ Na drugoj je strani u debati prezervacionistički pristup, koji teži očuvanju zaštićenih dobara u njihovoj što čišćoj formi, lišenoj svake ljudske intervencije, osim one koja teži očuvanju.²¹ Konvencija nedvojbeno zauzima konzervacionistički, antropocentrični pristup. Naime odredbe Konvencije naglašavaju sudjelovanje lokalnog stanovništva u određenju nekog krajobraza i njegova značaja te stalno konzultiranje države kao adresata konvencijskih normi, čija je odgovornost provedba konvencijskih odredbi s lokalnim stanovništvom. Štoviše, operativne odredbe Konvencije u dijelu koji propisuje mjere koje trebaju poduzeti vlasti država stranaka (članci 5. i 6. Konvencije) odnose se upravo na osiguravanje i poboljšavanje takve komunikacije i međudjelovanja između države kao osiguravatelja zaštite i stanovništva koje tu zaštitu treba usmjeravati i u čiju je korist ona, u konačnici, i osnovana. Kako bi se proširio doseg takva pristupa, koji usuglašava akciju države i potrebe lokalnog stanovništva, na što širi krug krajobraza,²² definicija je postavljena vrlo široko. Objašnjenja uz Konvenciju, izrađena u okviru Radne grupe za izradu „Nacrta smjernica za primjenu Konvencije o europskim krajobrazima“, na nekoliko mjesta izrijekom spominju sudjelovanje u odlučivanju kao pravo lokalnog stanovništva.²³

¹⁸ Strecker, Amy, *Landscape Protection in International Law*, Oxford University Press, Oxford, 2018, str. 100.

¹⁹ Carlarne, Cinnamon, Putting the “And” Back in the Culture-Nature Debate: Integrated Cultural and Natural Heritage Protection, *UCLA Journal of Environmental Law and Policy*, vol. 25, br. 1, 2006–2007, str. 163.

²⁰ *Ibid.*

²¹ *Ibid.*, str. 164.

²² To je naglašeno člankom 2. Konvencije, o čemu više vidjeti *supra*.

²³ Explanatory Report, str. 8.

Argumenti koji podržavaju maksimizirajući pristup u definiranju krajobraza mogu se svesti na dvije skupine: promociju participacije i specifičnosti europskih krajobraza.²⁴ Kako je proklamirano u Preambuli Konvencije kroz pozivanje na odgovarajuće međunarodnopravne akte, promocija participacije ugrađena je u Konvenciju kao realizacija načela supsidijarnosti. Konkretno, spominju se Europska povelja o lokalnoj samoupravi te Konvencija o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju o okolišu i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša (Konvencija iz Aarhusa, zaključena 1998.). U temelju je oba ta ugovora načelo supsidijarnosti kao temeljni pristup u reguliranju odnosa između lokalnih vlasti i središnje države u ostvarivanju participacije stanovništva u donošenju odluka. Supsidijarnost znači da se odluke, kad god je to moguće, donose na lokalnoj razini, najbliže stanovništvu.²⁵ Stoga bi i što je više moguće krajobraza trebalo uključiti u procese upravljanja njihovim očuvanjem i korištenjem kroz primjenu supsidijarnosti. Kako bi se to ostvarilo, definicija krajobraza mora biti odgovarajuće široka. Drugi argument, specifičnost europskih krajobraza, temelji se na činjenici kako su brojni europski krajolici kroz povijest često mijenjali državnu pripadnost, namjenu, i prolazili kroz niz transformirajućih procesa. Sve takve krajobraze želi se uključiti u konvencijske kategorije.

S druge strane argument protiv takva određenja krajobraza jest njegova pretjerana općenitost. Naime kako bi pravna norma bila učinkovita, potrebno je da pojmovi koji je čine budu što je više moguće određeni.²⁶ Bez konkretizacije, norma upada u opasnost pretjerane općenitosti, što će u praksi značiti otežavanje njezine primjene. Pristup kojim se normom želi obuhvatiti što veći broj zaštićenih dobara i tako ih sačuvati može voditi u drugu krajnost, a to je da takva norma ne ostvari svoju svrhu zbog pretjerane općenitosti.

3. PREGLED ODREDBI KONVENCIJE

Najvažniji cilj Konvencije koji proizlazi i iz njezine preambule i iz odredbi jest demokratizacija upravljanja krajolicima. Njezina provedba osigurana je kroz uključivanje zainteresirane, osobito lokalne javnosti u proces donošenja ključnih odluka o upravljanju krajobrazom, što je ujedno i ostvarenje načela supsidijarnosti. Tako utvrđeni ciljevi Konvencije razrađeni su u njezinim odredbama, koje se detaljnije promatraju u nastavku te se upućuje na neke njihove nedostatke.

Drugo poglavlje Konvencije, naslovljeno „Nacionalne mjere“, u tom je smislu najznačajnije. U člancima 4., 5. i 6. razrađuju se procedure i mjere na nacionalnoj razini, dakle one mjere koje bi države članice Konvencije trebale poduzeti kao konkretan način njezine provedbe.

²⁴ Usp. Strecker, *op. cit.* (bilj. 18), str. 97, 103.

²⁵ Usp. primjerice definiciju supsidijarnosti u radu koji vremenski koincidira s nastankom Konvencije: Koprić, Ivan, Okviri, naglasci i perspektive aktualne decentralizacije u Hrvatskoj, *Hrvatska javna uprava*, god. 3, br. 3–4, str. 425–426.

²⁶ Perić, B., *Struktura prava*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2009, str. 19–25.

Načelo supsidijarnosti temelj je svake primjene i provedbe mjera iz Konvencije, a to pravilo potvrđeno je člankom 4. U njemu se primjena Konvencije izrijeком podvrgava tom načelu, uz pozivanje na Europsku povelju o lokalnoj samoupravi kao akt kojim su regulirane granice tog načela. Konkretno, Europskom poveljom o lokalnoj samoupravi definirano je kako će se javne ovlasti obavljati „tako da se preferira da pripadaju vlastima koje su najbliže građanima“.²⁷ Radi se dakle o općenitoj obvezi, čije je jasnije definiranje i određivanje sadržaja prepušteno državama strankama Povelje.²⁸ Vraćajući se na Konvenciju koja je tema ovoga rada, jasno je kako pozivanjem na Povelju o lokalnoj samoupravi ona znatno ograničava svoj izravni utjecaj na pravne sustave država stranaka. Naime države kojima je, u skladu sa širokim mogućnostima tumačenja pravnih sredstava implementacije načela supsidijarnosti u praksi, prepušteno da mjere iz Konvencije kojima je predviđena posebna briga o zaštiti krajobraza implementiraju u svoje pravne sustave, ostavljena je široka sloboda tumačenja što znači primjena Konvencije. Naličje takve odredbe znatno je sužena mogućnost njezina kršenja i stoga uspjeha u pravnoj zaštiti koja bi se mogla tražiti pred međunarodnim sudovima protiv države koja bi odbila primjenjivati Konvenciju i tako štetila krajobrazu. Stoga je i razumljivo kako slučajevi koji se tiču krajobraza pred Europskim sudom za ljudska prava, glavnim sudskim organom Vijeća Europe, nisu vezani uz tu Konvenciju, već kao pravni temelj svojih tvrdnji o povredama prava čovjeka tužitelji koriste Europsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda.²⁹

Članak 5. Konvencije donosi opće mjere za zaštitu krajobraza. Zapravo radi se o općenitim, načelnim odredbama o poštivanju krajobraza kao vrijednosti zaštićene međunarodnim pravom i pravima država stranaka Konvencije. Tako se navodi niz normativnih aktivnosti koje se države stranke Konvencije obvezuju poduzeti u svrhu zaštite krajobraza. Dakle države stranke trebale bi, prema Konvenciji, u svoje zakonodavstvo i pravni sustav na više razina ugraditi pravila o cjelovitoj zaštiti krajobraza, čak i na mjestima koja nisu izravno povezana s regulacijom pitanja zaštite krajobraza i okoliša, već bi samo mogla „izravno ili neizravno utjecati na krajobraz“. U tim je odredbama vidljivo pozivanje na cijeli niz instrumenata kojima bi se trebalo regulirati područje zaštite krajobraza. Spominju se zakoni, krajobrazne politike, postupci sudjelovanja javnosti i politike regionalnog i urbanog planiranja. Te se mjere nazivaju općima, a njihova implementacija u potpunosti ovisi o državama strankama te nisu postavljeni nikakvi rokovi ili drugi uvjeti pod kojima je potrebno nacionalno zakonodavstvo i instrumente prostornog planiranja prilagoditi zaštiti krajobraza u smislu Konvencije.

Sljedeći, 6. članak Konvencije navodi niz posebnih mjera koje bi države trebale poduzeti u provedbi tog akta. I u tako strukturiranom članku, koji bi, za razliku od prethodnog, trebao prema nazivu donositi određene konkretne, provedbene aktivnosti, prva je odredba načelnog karaktera. Njome se općenito poziva države stranke da u svojim

²⁷ Zakon o potvrđivanju Europske povelje o lokalnoj samoupravi, *Narodne novine – Međunarodni ugovori*, br. 14, 1997.

²⁸ Koprić, Ivan, *op. cit.* (bilj. 25), str. 425–426.

²⁹ Strecker, *op. cit.* (bilj. 18), str. 157–167.

unutarnjim pravnim porecima rade na jačanju svijesti građana, privatnih organizacija i javnih vlasti³⁰ o njihovim ulogama u zaštiti krajobraza i promjenama koje nanose krajobrazima.³¹ Sljedeći je stavak posvećen poticanju obrazovanja za vrijednosti krajobraza i upravljanje njime. Stavak C odnosi se, kao svojevrsna iznimka u Konvenciji čije su odredbe uglavnom načelne i okvirne naravi, na konkretne mjere identifikacije i procjene. U smislu oživotvorenja te odredbe predviđaju se postupci identificiranja krajobraza diljem državnog područja, pritisaka uslijed kojih se oni mijenjaju te primanja promjena na znanje. Također se, a što ovoj obvezi daje značajniji međunarodni karakter u okviru suradnje između država članica Vijeća Europe, predviđa da se takvi postupci identifikacije i praćenja promjena na krajobrazima provode uz razmjenu iskustava i metodologije na europskoj razini. Zadnje dvije obveze, koje donose stavci D i E članka 6., obveza su postavljanja ciljeva kvalitete krajobraza kao načina na koji će se moći sustavno pratiti promjene u krajobrazu koje bi mogle tu kvalitetu na neki način izmijeniti te završna, načelna obveza uspostavljanja nacionalnih instrumenata za provedbu obveza iz tog članka.

Članci 7. i 8. u biti su tehničke naravi, određuju osnovne pravce suradnje u okviru organizacije Vijeća Europe i načine na koji će države razmjenjivati informacije o krajobrazima. Eventualno se može naglasiti kako članak 8. obvezuje države na bilateralnu suradnju, razmjenu podataka i pružanje stručne pomoći izravno od jedne države drugoj, a ne nužno uz posredovanje Vijeća Europe kao organizacije u okrilju koje je taj međunarodni ugovor nastao. Na posredan način to dokazuje kako se sa stajališta međunarodnog prava taj akt nedvojbeno može karakterizirati kao međunarodni ugovor koji države stranke obvezuje na konkretne činidbe između njih. U tom se smislu zanimljivo vratiti starom razlikovanju između „ugovora zakona“ i „ugovora pogodbi“, koje nije idealno, ali može poslužiti kao tipsko.³² Ova se Konvencija, kako se može vidjeti u člancima prikazanima *supra*, uglavnom može svrstati među „ugovore zakone“ jer sadrži odredbe kojima države prihvaćaju određena rješenja koja propisuju trajna ponašanja povezana s tretmanom krajobraza u nacionalnim pravnim sustavima.³³

³⁰ Razlika prema engleskom izvorniku „civil society“ nasuprot „građani“, dakle engleska se varijanta može interpretirati još uže nego hrvatski prijevod.

³¹ Uvođenje edukacije i participacije građana u odredbe Konvencije pokazuje njezinu sukladnost sa suvremenim trendovima participativnosti u odlučivanju o okolišu i baštini. O tome, iz politološke i sociološke perspektive, više: Woods, Kerri, *Human Rights and Environmental Sustainability*, Edward Elgar, Cheltenham, Northampton, 2010, str. 113 *et seq.*

³² Ova je teorija stara (kako navodi Degan, konačni je oblik zadobila krajem 19. stoljeća, a nagovještaji joj se mogu tražiti sve do Grotiusa) i dobro poznata u doktrini međunarodnoga prava, a recipiraju je, uz određene rezerve, i hrvatski teoretičari. Vidjeti: Andrassy, Juraj, Bakotić, Božidar, Seršić, Maja, Vukas, Budislav, *Međunarodno pravo 1*, Školska knjiga, Zagreb, 2012, str. 21–22; Degan, Vladimir Đuro, *Sources of International Law*, Martinus Nijhoff, The Hague – Boston – London, 1997, str. 489–493.

³³ Mišljenje kako je većina ugovora nastalih u okrilju Vijeća Europe oblikovana s takvim ciljevima te se može smatrati „normativnim ugovorima“ („ugovorima zakonima“) zastupa i ravnatelj Uprave za pravno savjetovanje i međunarodno pravo Vijeća Europe Jörg Polakiewicz u djelu: Polakiewicz, Jörg, *Treaty-Making in the Council of Europe*, Council of Europe Publishing, Strasbourg, 1999, str. 154. Iako objavljeno neposredno prije zaključivanja Konvencije, ovo djelo koincidira s duhom vremena njezina nastanka, a čini se kako se mnogo nije promijenilo ni do danas, barem kada je riječ o normativnim aktima Vijeća Europe

Članak 9. ponovno je više programski i načelan, jer poziva države stranke da u prostorima gdje postoje prekogranični krajobrazi potiču i uspostavljaju zajedničke programe. Iako članak ne konkretizira o kojim bi se programima moglo ili trebalo raditi, jasno je kako je riječ o istim aktivnostima koje Konvencija predviđa za krajobraze koji su u okviru granica jedne države.³⁴ Krajobrazi su često transnacionalni u smislu obuhvata, prostiru se preko državnih granica ili granice prolaze upravo kroz područja čije je krajobrazne značajke moguće i potrebno promatrati kao cjelinu.³⁵ Stoga je razumljivo kako Konvencija prepoznaje prekogranični krajobraz kao objekt zaštite, no ta je zaštita iz više razloga općenita i bez prave, učinkovite konkretizacije. Naime u članku 1. Konvencije, koja daje definicije ključnih pravnih pojmova i tako uspostavlja okvir primjene, ne postoji definicija prekograničnog krajobraza niti se on spominje. Stoga pitanje koji se krajobrazi imaju smatrati prekograničnima Konvencija ne rješava, već ostavlja otvorenim, odnosno definiranje i, posljedično, identificiranje takvih krajobraza ostavlja državama strankama na čijim se državnim područjima oni nalaze. No čak kad bi definicija i bila uključena u Konvenciju, dikcija članka 9. pokazuje njegov programski, instruktivni karakter. Naime jedina obveza koja proizlazi iz njega za države stranke jest poticanje suradnje na lokalnoj i regionalnoj razini te, kada je to potrebno, implementacija zajedničkih krajobraznih programa i politika. Iako posve u skladu s načelom supsidijarnosti i pozivanjem na Europsku povelju o lokalnoj samoupravi u članku 4., obveze iz tog članka znatno su slabije za države članice od onih iz prethodnih članaka istog dijela Konvencije.³⁶

Sljedeći, 10. članak Konvencije predviđa postojeći Odbor stručnjaka, osnovan temeljem članka 17. Statuta Vijeća Europe za praćenje provedbe Konvencije. Ta je zadaća povjerena Stalnom odboru za kulturu, baštinu i krajobraz.³⁷ Djelatnost je tog Odbora dakle vrlo široka i obuhvaća niz pitanja,³⁸ a od prioriteta koji u posljednje vrijeme dominiraju radom tog Odbora za krajobraz svakako značajne implikacije ima onaj o odnosu područja kulture, baštine i krajobraza prema održivom razvoju i sveprisutnim klimatskim promjenama.³⁹

(vidjeti Listu ugovora zaključenih u okrilju Vijeća Europe, dostupno na: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list> (pristupljeno 19. svibnja 2021.)).

³⁴ Explanatory Report, str. 11.

³⁵ Zanimljiv primjer prekograničnog krajobraza u vezi s kojim je postignuta suradnja između država na čijim se državnim područjima prostire jest Regionalni park Mura – Drava, koji je u Hrvatskoj proglašen 2011.

³⁶ I općenito, Polakiewicz smatra kako ugovori nastali u okrilju Vijeća Europe vrlo rijetko sadrže odredbe koje su izravno primjenjive, već zahtijevaju veću ili manju razradu kroz nacionalne zakonske i druge akte. Konvencija koja je predmet ovoga rada u potpunosti odgovara tom gledištu. Usp. Polakiewicz, *op. cit.* (bilj. 33), str. 157.

³⁷ Članak 17. Statuta Vijeća Europe daje ovlast Vijeću ministara da osniva savjetodavne stručne i tehničke odbore za svrhe koje samo Vijeće ministara smatra potrebnima. Dakle, radi se o diskrecijskoj ovlasti, koja je člankom 10. Konvencije samo ponovljena. Vidjeti Statut Vijeća Europe, članak 17., dostupno na: <https://rm.coe.int/1680306052> (pristupljeno 13. svibnja 2021.).

³⁸ Informacije o sastavu, radu i pitanjima na dnevnom redu Odbora mogu se pronaći na njegovim mrežnim stranicama na adresi: <https://www.coe.int/en/web/cdcp-committee> (pristupljeno 19. svibnja 2021.).

³⁹ U smislu rada na razradi ovog prioriteta i dokumenata koji su iz njega proizašli za krajobraz značajna je Izjava Europske federacije krajobraznih arhitekata predana 8. Plenarnom zasjedanju Odbora održanom 2018. (Dostupno na: <https://rm.coe.int/contribution-by-ifla-working-group-on-climate-change-presented-by-mich/168098e1f9>, pristupljeno 3. ožujka 2021.), u kojoj se kroz jednostavne primjere i vrlo

Međutim osim tog Odbora u okrilju Vijeća Europe razvila se cijela mreža više ili manje formalnih radnih grupa i sastanaka koji prate i djeluju u području zaštite krajobraz, sastavljenih od priznatih stručnjaka u područjima povezanim s Konvencijom. One su privremenog karaktera, osnovane s ciljem proučavanja određenog pitanja koje se pojavljuje u primjeni Konvencije ili zaokuplja pažnju država stranaka. Tako su primjerice osnovane radne grupe za krajobraz i demokraciju, uključivanje krajobraznih politika u sektorske politike, dok je za primjenu Konvencije i njezinu interpretaciju najznačajniji rad koji je izradila kronološki prva od radnih grupa, ona za smjernice za primjenu Konvencije.⁴⁰

Članak 11. Konvencije odnosi se na Nagradu za krajobraz Vijeća Europe, koja se tim aktom ujedno i ustanovljava. U glavnim su crtama određeni kriteriji za dodjelu nagrade i postupak njezine dodjele, koji uključuje i stručnu i političku razinu odlučivanja (radne grupe i Ministarski odbor).

Poglavlje IV. Konvencije, koje nosi naslov Završne odredbe, donosi niz nomotehničkih rješenja o odnosu prema drugim propisima, teritorijalnoj primjeni, potpisivanju, ratifikaciji i stupanju na snagu, pristupu, otkazu, izmjenama i notifikacijama. Od tih, uglavnom uobičajenih nomotehničkih odredbi, kakve postoje u većini suvremenih međunarodnih ugovora, zanimljivo je izdvojiti tek neke karakteristične. Tako članak 12. određuje odnos Konvencije prema drugim propisima, propisujući kako Konvencija neće utjecati na stože propise iz istog područja. Ta je odredba tipična i važna jer približava Konvenciju drugim ugovorima koji postavljaju takozvane minimalne standarde, od kojih su mnogi iz područja prava čovjeka.⁴¹

4. KONVENCIJA – POTICAJ DRŽAVAMA ILI IZGRADNJA NOVIH PRAVA?

Vijeće Europe regionalna je vladina međunarodna organizacija, čiji je nastanak i temeljni djelokrug vezan uz promociju i unaprjeđivanje prava čovjeka u Europi.⁴² U njezinu se okrilju od osnivanja do danas razvila gusta mreža akata i tijela za zaštitu prava čovjeka, među kojima je svakako najpoznatiji, često nazivan i „krunskim draguljem“ Vijeća

sažeto poziva na promjenu paradigme u planiranju prostora prema ugljično neutralnom i zelenom promišljanju.

⁴⁰ Puni naziv te radne grupe glasi: Radna grupa za izradu „Nacrta preporuka Vijeća ministara državama članicama za upute za primjenu Konvencije o europskim krajobrazima“, a prvi je sastanak održala u siječnju 2005. u Parizu.

⁴¹ Međunarodnopravne norme zaštite prava čovjeka „minimalnim standardima“, uspoređujući ih s „minimalnim standardima“ u području investicijske arbitraže, smatra, između ostalih, Mosler u svojim predavanjima na Haškoj akademiji za međunarodno pravo 1974. Vidjeti: Mosler, Hermann, *The International Society as a Legal Community*, Recueil des cours de l'académie de droit international de La Haye, vol. 140, 1974; citirano prema: Legum, Barton, *The International Minimum Standard of Treatment and Human Rights: A Pedigree in the Rule of Law*, *European Investment Law and Arbitration Review*, br. 1, 2016, str. 276.

⁴² Usp. Statut Vijeća Europe, čl. 1. tč. b, dostupno na: <https://rm.coe.int/1680306052> (pristupljeno 13. svibnja 2021.). U literaturi, primjerice: Bačić, Petar, *Zaštita prava čovjeka u europskim organizacijama*, magistarski rad, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2005, str. 35 *et seq.* s pozivanjem na daljnju literaturu i kronologijom nastanka Vijeća Europe u svjetlu tih ciljeva.

Europe,⁴³ Europski sud za ljudska prava i njegova praksa u primjeni Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda. U tom smislu razumljivo je da akti koji nastaju u okrilju Vijeća Europe često imaju i dimenziju koja ih smješta u područje prava čovjeka, odnosno razrađuje neka od temeljnih prava iz Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i drugih sličnih akata. Stoga se postavlja pitanje u kojoj je mjeri Konvencija koja je predmet ovoga rada akt koji razrađuje, ili možda čak pokušava nadograditi prava čovjeka uvodeći u taj podsustav međunarodnog prava novu dimenziju zaštite odnosa čovjeka i krajobraza kao prava čovjeka, a koliko je „samo“ međunarodni ugovor kojim države stranke preuzimaju obveze na određene prilagodbe.⁴⁴

Prava čovjeka specifičan su odsječak međunarodnoga prava utoliko što jamče prava pojedincima⁴⁵ (i u određenim, rjeđim, slučajevima, nekim pojedincima na temelju zajedničkih odrednica identiteta skupina kojima pripadaju – primjerice zaštita manjina⁴⁶). Ta *differentia specifica* danas se može činiti notornom, osobito u pogledu nekih od temeljnih prava takozvane prve generacije, no povijesno je u kontekstu rasprave o subjektima međunarodnog prava činila značajan prijepor.⁴⁷ Ipak, i danas je relevantna i može biti vrlo značajna u razumijevanju pojedinih novih instituta u području prava čovjeka, „novih prava“ koja se konstituiraju na temelju razvoja međunarodnoga prava čovjeka.

⁴³ Usp. primjerice dokumente Vijeća Europe: *The Future of the European Court of Human Rights and Brighton Declaration*, Background memorandum prepared by the Secretariat upon instructions of the Rapporteur, Committee on Legal Affairs and Human Rights of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe, AS/Jur (2012) 42, 2012, str. 3; *Brighton Declaration*, High Level Conference on the Future of the European Court of Human Rights, točke 2., 31., dostupno na: https://www.echr.coe.int/Documents/2012_Brighton_FinalDeclaration_ENG.pdf (pristupljeno 17. svibnja 2021.). Sintagma se koristi i u doktrini, tako primjerice: Helfer, L. R., Redesigning the European Court of Human Rights: Embeddedness as a Deep Structural Principle of the European Human Rights Regime, *European Journal of International Law*, vol. 19, br. 1, str. 125–126.

⁴⁴ Međunarodnopravna zaštita prava čovjeka u doktrini međunarodnog prava ponekad se navodi kao primjer samodostatnosti kao jedan od *self-contained režima*, dakle podsustava koji sadrže vlastite sekundarne norme, kojima sankcioniraju povrede primarnih normi istog podsustava (usp. Simma, Bruno, *Self-contained régimes*, *Netherlands Journal of International Law*, vol. XVI, 1985, str. 117–135; Simma, Bruno, Pulkowski, Dirk, *Of Planets and the Universe: Self-Contained Régimes in International Law*, *European Journal of International Law*, vol. 17, br. 3, 2006, str. 524–529). U kontekstu Vijeća Europe ovo je od posebne važnosti. Ponajviše u vidu Europskog suda za ljudska prava, Vijeće Europe uspostavilo je vrlo snažan mehanizam sankcioniranja država za povrede temeljnog instrumenta o pravima čovjeka nastalog u okrilju te organizacije, Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda. Eventualno shvaćanje Konvencije o europskim krajobrazima kao instrumenta koji nadopunjuje postojeći korpus prava čovjeka stoga bi njezine eventualne povrede moglo učiniti predmetom postupaka po tužbama pojedinaca protiv država pred tim sudom.

⁴⁵ Shestack, Jerome J., *The Jurisprudence of Human Rights*, u: Meron, Theodor (ur.), *Human Rights in International Law*, Clarendon Press, Oxford, 1989, str. 74–75.

⁴⁶ Vukas, Budislav, *Ujedinjeni narodi i zaštita manjina*, u: Skupina autora, *Ujedinjeni narodi i Hrvatska*, urednici Šimonović, Ivan, Vukas, Budislav, Vukmir, Željko, Organizator, Zagreb, 1996, str. 176–180.

⁴⁷ Sumaran, no iscrpan povijesni pregled rasprava o subjektivitetu pojedinca u međunarodnom pravu daje rad: Evans, Alona E., *The Individual and International Law*, *International Law Studies*, vol. 62, 1980, str. 701–713.

Podjela prava čovjeka na takozvane generacije temelji se na konceptu koji je 1977. prvi razvio Karel Vašák, a koji je kasnije prihvaćan i razrađivan.⁴⁸ Prema toj podjeli tri su temeljne generacije prava čovjeka, a suvremene revizije pridodaju tim generacijama još jednu, četvrtu. Prema Vašáku, prva generacija prava obuhvaća negativna prava i uglavnom se svodi na građanska i politička prava.⁴⁹ Druga generacija obuhvaćala bi prava koja zahtijevaju ulaganja i brojne pozitivne (ekonomske i druge) aktivnosti država te bi u tu grupu spadala većina socijalnih i kulturnih prava.⁵⁰ Treća generacija, po Vašáku, obuhvaća prava koja su u vrijeme nastanka te podjele bila novost u međunarodnopravnoj zaštiti prava čovjeka, a to su različita prava koja zahtijevaju solidarnost i odgovornost više država ili čak cijele međunarodne zajednice kako bi se mogla efikasno primjenjivati, a u interesu su i pojedinca i nekih kolektiviteta.⁵¹ U njih se ubrajaju primjerice pravo na samoodređenje, pravo na život u zdravom okruženju, prava povezana sa zaštitom i očuvanjem kulturne baštine.⁵² Ako se ta podjela prihvati kao instruktivna, iako podliježe i kritikama, moguće je kreirati model koji omogućuje da se provjeri odgovara li neko pravo kriterijima za uvrštavanje u prava čovjeka ili ne s obzirom na to je li ga moguće bez teškoća svrstati u neku od generacija.

Prije toga potrebno je ipak identificirati pravo koje će se podvrći testu, odnosno koje je predmet analize. Drugim riječima, potrebno je odgovoriti na pitanje koja prava proizlaze iz Konvencije, što je učinjeno *supra*, te koja od njih *prima facie* dolaze u obzir za konstrukciju kao prava čovjeka, a koja su tek prava, odnosno obveze država stranaka na neku konkretnu činidbu ili konkretno postupanje. Nakon toga od onih prava koja se identificiraju kao prava koja nisu formirana kao prava čiji su nositelji samo države, već su im nositelji neki drugi, može se pokušati utvrditi odgovaraju li ona nekoj od generacija prava čovjeka te može li ih se smatrati takvima.

Za ocjenu u smislu konstituiranja prava iz Konvencije kao prava čovjeka posebno je važan članak 5. Konvencije. Naime, kako je detaljnije prikazano *supra*, tim člankom određeno je da će stranke krajobraz priznati kao „bitnu sastavnicu čovjekova okruženja, izraz raznolikosti zajedničke kulturne i prirodne baštine te temelj identiteta područja“. Također, određuje se kako će se „uspostaviti postupci sudjelovanja javnosti, lokalnih i regionalnih vlasti te drugih strana koje su zainteresirane za određivanje i provedbu krajobraznih politika“. Čini se kako je već na prvi pogled moguće ustvrditi da se takvim formulacijama jamče prava u korist subjekata različitih od samih stranaka Konvencije, dakle država. Također, s obzirom na to da se spominju zaštićene vrijednosti poput identiteta, kulturne i prirodne baštine, moguće je prepoznati neke od tipičnih izraza koji se pojavljuju u nizu akata usmjerenih na zaštitu kulturne i prirodne baštine, od

⁴⁸ O suvremenom viđenju Vašákovje podjele i njezinoj upotrebi vidjeti, primjerice, u: Domaradzki, Spasimir, Khvostova, Margaryta, Pupovac, David, Karel Vasak's Generations of Rights and the Contemporary Human Rights Discourse, *Human Rights Review*, vol. 20, 2019, str. 423–443.

⁴⁹ Vašák, Karel, Human Rights: A Thirty-Year Struggle: the Sustained Efforts to give Force of law to the Universal Declaration of Human Rights, *UNESCO Courier*, vol. 30, 1977, str. 29.

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ *Ibid.*

⁵² *Ibid.*

Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima⁵³ do niza normativnih akata nastalih u okviru Organizacije UN-a za obrazovanje, znanost i kulturu (UNESCO-a), od kojih je vjerojatno najpoznatija i najutjecajnija Konvencija o zaštiti svjetske kulturne i prirodne baštine iz 1972.,⁵⁴ pa sve do Konvencije o zaštiti kulturnih dobara u slučaju oružanog sukoba u području međunarodnog humanitarnog prava.⁵⁵

Zaštita identiteta, baštine i kulture u podjeli prava čovjeka na generacije kako ju je uspostavio Vašák pripada trećoj generaciji prava čovjeka, u koju ulaze i druga kolektivna prava, poput prava na samoodređenje, ekonomskih i socijalnih prava.⁵⁶ Dakle to su prava koja se određuju ne prema pojedincu samom po sebi, već prema pripadnosti pojedinca nekoj kulturnoj, identitetskoj, etničkoj, gospodarskoj zajednici.⁵⁷ Međutim, kako bi se moguća konstrukcija prava na krajobraz svrstala u kulturna prava, potrebno je identificirati ključnu poveznicu između neke zajednice, njezina identiteta i nekog barem donekle specificiranog krajobraza.⁵⁸ To ujedno i predstavlja najveću prepreku u mogućnosti da se bez rezerve ustvrdi kako Konvencija uživanje i suodlučivanje stanovništva o krajobrazu konstruira kao izvedena prava iz središnjeg prava na krajobraz shvaćenog kao kulturno pravo.

Naime kulturna prava definirana su kao prava čije je uživanje povezano sa zaštitom specifičnog kulturnog identiteta neke osobe, a koji se, kako je objašnjeno *supra*, nužno ostvaruje kroz identitet zajednice kojoj ta osoba pripada.⁵⁹ Krajobraz sam po sebi teško može zadovoljiti tu definiciju. No krajobraz koji je značajan za identitet neke zajednice to može.⁶⁰ Procjena koji je krajobraz i u kojem opsegu važan za identitet neke zajednice, a koji to nije, dakako, mnogo je više faktično nego pravno pitanje te davanje odgovora na to pitanje može biti različito od slučaja do slučaja. Konvencija u članku 5. spominje niz mjera kojima se upravo ta procjena treba vršiti. Konvencija dakle polazi od formulacija tipičnih

⁵³ Usp. članak 15. Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima; Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, *Službeni list SFRJ*, Međunarodni ugovori i drugi sporazumi, br. 7, 1971.

⁵⁴ Konvencija o zaštiti svjetske kulturne i prirodne baštine, *Službeni list SFRJ*, Međunarodni ugovori i drugi sporazumi, br. 56, 1972.

⁵⁵ Konvencija o zaštiti kulturnih dobara u slučaju oružanog sukoba, *Službeni list SFRJ*, Međunarodni ugovori i drugi sporazumi, br. 4, 1956.

⁵⁶ Domaradzki *et al.*, *op. cit.* (bilj. 48), str. 425.

⁵⁷ Trubek, David M., Economic, Social and Cultural Rights in the Third World: Human Rights Law and Human Needs Programs, u Meron (ur.), *op. cit.* (bilj. 45), str. 205–208.

⁵⁸ Kako bi se izbjegla moguća pogrešna shvaćanja, potrebno je naglasiti kako to može biti i cjelokupno državno područje ili samo neki njegov dio. Za ključnu ulogu te poveznice u definiranju kulturnih prava vidjeti: Symonides, Janusz, Cultural Rights: A Neglected Category of Human Rights, *International Social Science Journal*, vol. 50, br. 158, 1998, str. 549–572.

⁵⁹ *Ibid.*, str. 564.

⁶⁰ U tom smislu bilo bi zanimljivo promotriti odnos zaštite krajobraza i prava domorodačkog stanovništva. Naime u sklopu zaštite prava domorodačkog stanovništva kao jedan od teorijskih modela, podržan i u nekim ugovorima iz područja prava čovjeka, navodi se model očuvanja kulturnog integriteta. Definiranje tog koncepta umnogome ovisi (i) o odnosu zajednice prema okolišu u kojem živi i u odnosu na koji ostvaruje određena prava. Dio je tog okoliša i krajobraz. Usp. Metcalf, Cherie, Indigenous Rights and the Environment: Evolving International Law, *Ottawa Law Review*, vol. 37, br. 1, str. 107–125.

za treću generaciju prava čovjeka te unutar nje kulturnih prava, što svakako doprinosi razumijevanju prava na očuvanje krajobraza i identifikaciju s njime kao prava čovjeka.

Ipak, u smislu pitanja iz naslova ovog poglavlja, odgovor na dvojbu o tome uspostavlja li Konvencija nova prava ili mogu li se uopće iz nje izvoditi prava čovjeka negativan je. Naime iz strukture Konvencije i nomotehničkog oblikovanja njezinih odredbi ne proizlazi da se radi o aktu kojim se uspostavljaju, kodificiraju ili na bilo koji način normativno uređuju prava čovjeka. Potvrda tog zaključka može se naći u poblizjoj analizi normi. Sve norme (članci 4., 5., 6.) koje uspostavljaju konkretna prava i obveze nisu strukturirane na način da bi im adresati, osim država, bili pojedinci ili skupine u čiju se korist ta prava uspostavljaju. Kada bi se radilo o aktu koji pretendira uspostaviti prava čovjeka, čija je normativna *differentia specifica* u odnosu na druga prava i obveze međunarodnoga prava upravo u tome, to bi bilo nužno.⁶¹ Umjesto toga konvencijske norme adresirane su isključivo državama, i to kao njihove obveze u vezi s krajobrazom kao određenim specifičnim dijelom područja, prostora kao jednog od tradicionalnih objekata međunarodnoga prava.

Konvencija koja je predmet ovoga rada dakle nije ugovor o pravima čovjeka (*human rights treaty*) u smislu svoje strukture jer njezini adresati nisu različiti od država stranaka, nisu pojedinci ili određene skupine na koje bi se mogla izravno primjenjivati.⁶² No ona nije bez vrijednosti u kontekstu prava čovjeka treće generacije, konkretno kulturnih i socijalnih prava. Iako ih ne uspostavlja, jezik koji konvencijske odredbe koriste uvelike odgovara leksiku akata koji uspostavljaju ta i takva prava čovjeka, stoga je Konvencija zanimljiva i kao poticaj državama da krajobraze promišljaju u smislu njihove vrijednosti za lokalne zajednice i specifične načine života, što je osobito vidljivo iz članka 6., koji izriječno poziva na uključivanje lokalnih zajednica u kreiranje krajobraznih politika. To posebno dolazi do izražaja u činjenici da je Konvencija nastala u okrilju Vijeća Europe, organizacije čiji je temeljni cilj zaštita i promocija prava čovjeka i koja je s tim u vezi razvila iznimno uspješnu normativnu, sudsku i drugu praksu. Ona se ipak može smatrati značajnom u širem kontekstu promocije krajobraza kao zaštićenog dobra u sustavu zaštite prava čovjeka koji je uspostavilo i do danas razvija Vijeće Europe, iako sama po sebi, u čisto normativnom smislu, nije akt koji se može ubrojiti među ugovore o pravima čovjeka. U konačnici, na pitanje iz naslova ovog poglavlja odgovor je kako način na koji su norme Konvencije oblikovane ne podupire stav da se njome stvaraju nova prava, već se radi o poticaju, a u nekim slučajevima i obvezi država da u svojim politikama prema krajobrazno

⁶¹ To, dakako, ima značajne implikacije na mogućnost pojedinaca da se obraćaju međunarodnim sudskim forumima stvorenima za tu svrhu (od kojih je vjerojatno najpoznatiji Europski sud za ljudska prava), radi navodnih povreda prava zajamčenih takvim ugovorima. O ovoj koncepciji i njezinim implikacijama u praksi međunarodnog sudovanja na primjeru Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, vidjeti: Carillo Salcedo, Juan Antonio, *The Place of the European Convention in International Law*, u: St. John Macdonald, Ronald, Matscher, Franz, Petzold, Herbert (ur.), *The European System for the Protection of Human Rights*, Martinus Nijhoff, Dordrecht – Boston – London, 1993, str. 15–24.

⁶² Sukladno zastupa i Strecker, *op. cit.* (bilj. 18), str. 109.

značajnim dijelovima državnog područja postupaju na specifičan način s obzirom na njihovu važnost.

5. ZAKLJUČAK

Konvencija o europskim krajobrazima dio je vrlo razgranate mreže međunarodnih ugovora nastalih u okrilju Vijeća Europe. Njezina je vrijednost višestruka, iako su joj norme uglavnom načelnog karaktera i nameću državama tek okvirne obveze u brizi za očuvanje krajobraza. U ovom radu razmatrana je definicija krajobraza kako je postavlja Konvencija te je upozoreno na dobre strane, poput prihvaćanja antropocentričnog, konzervacionističkog pristupa u definiranju krajobraza, ali i one lošije, poput širokog obuhvata definicije i teškoća u određivanju koji krajobraz na temelju subjektivno postavljenih kriterija jest, a koji nije predmetom zaštite Konvencije. S obzirom na oskudnost literature o Konvenciji, iako je ona na snazi u Hrvatskoj gotovo dvadeset godina, detaljnije su obrađene njezine odredbe te je upozoreno na neke pojedinosti u njihovoj formulaciji, opsegu regulacije i načinu interpretacije. Prikazan je i središnji problem njezina doseg, naime to da se, unatoč prihvaćanju mnogih elemenata iz jezične stilizacije prava čovjeka treće generacije, ne radi o ugovoru koji bi ta prava uspostavljao, već o aktu tehničke naravi, nekoj vrsti okvirnih uputa državama.

Dvojbe iz uvoda moguće je sada razriješiti. Prvo, Konvencija je akt koji na razini međunarodnog regionalnog ugovornog prava oblikuje definiciju krajobraza, ali ne na očekivan i prije njezina donošenja uobičajen način, tako da omeđuje krajobraz kao područje od posebne kulturne, socijalne i ekološke važnosti od ostatka državnog područja, već kao koncept koji se potencijalno može primijeniti na cijelo državno područje, a ne samo neke njegove dijelove koji uživaju posebnu zaštitu. Ta je definicija okvirna i ima manjkavosti utoliko što je države stranke mogu smatrati ograničavajućom za određene aspekte korištenja državnog područja. Posebno to dolazi do izražaja u subjektivističkom elementu definicije. Jasno je da definicija u aktu koji smjera što široj prihvaćenosti u okviru država članica Vijeća Europe ne može biti pretjerano tehnička ili ograničavajuća, jer tada takva, okvirna Konvencija ne bi postigla svoj cilj. Međutim takva definicija, koja se djelomično može smatrati preširokom, koliko god izgledala pozitivno s aspekta zaštite kulturnih prava povezanih s očuvanjem i upravljanjem krajobrazima, ujedno predstavlja opasnost da Konvencija, unatoč širokoj deklarativnoj prihvaćenosti, ostane tek programski akt, bez stvarnog utjecaja na krajobrazne politike država koje nisu sklone konzervacionistički pristup protezati na potencijalno svako područje.

Drugo pitanje, ono o naravi Konvencije kao ugovora o pravima čovjeka (*human rights treaty*), razriješeno je kroz analizu odredbi. Upozoreno je na činjenicu da Konvencija, nastala u okrilju Vijeća Europe kao međunarodne organizacije čija je jedna od temeljnih uloga upravo briga o pravima čovjeka, usvaja formulacije koje upućuju na prava čovjeka treće generacije te poveznicu između socijalnih i kulturnih identiteta i krajobraza. No njezin stvarni doseg nije u uspostavljanju ili kodifikaciji prava čovjeka, jer adresati

njezinih normi nisu pojedinci ili određene skupine, kako bi se to moglo na prvi pogled činiti, već isključivo države. Stoga se ona ne može smatrati ugovorom o pravima čovjeka.

Konačno, Konvencija čija je analiza predmet ovoga rada vrijedan je doprinos konceptualizaciji krajobraza u regionalnim okvirima međunarodnoga prava u Europi. U dvadeset i jednoj godini od svoga nastanka zasigurno je izvršila utjecaj na rekonceptualiziranje državnih krajobraznih politika. Ipak, njezin stvarni doseg ostao je ograničen zbog naravi odredbi, koje su načelnog karaktera i ne pružaju uporišta za tumačenje Konvencije kao ugovora o pravima čovjeka, zbog čega je poimanje prava na krajobraz kao prava čovjeka ipak potrebno tražiti u drugim pravnim izvorima međunarodnoga prava.

EUROPEAN LANDSCAPE CONVENTION BETWEEN GENERALISATION AND THE RIGHTS OF MAN

The paper contains a systematic overview of the provisions of the European Landscape Convention, a multilateral international agreement created within the Council of Europe, to which the Republic of Croatia is also a party. The paper emphasises the redefinition of landscape as an object of protection. It also raises the issue of the general nature of this definition and attempts to answer the question of how its formulation affects the entirety of the Convention and its normative value. Finally, it considers the issue of how the Convention is related to the area of the protection of the rights of man, especially social and cultural rights, and answers the question of why the Convention cannot be deemed a contract on the rights of man although it can have a particular symbolic value for them.

The paper contains a systematic overview of the provisions of the European Landscape Convention, a multilateral international agreement created within the Council of Europe, to which the Republic of Croatia is also a party. First, it provides an overview of the definition of landscape and the changes in the concept of landscape as a protected good, which are formulated in this Convention. It emphasises the redefinition of landscape as an object of protection in the transition from a concept that views landscapes as separate segments of a state territory, which deserve protection, towards a concept in which planning and policies directed at preserving landscapes must be applied on the entire state territory. It also raises the issue of the general nature of this definition and attempts to answer the question of how the formulation of this definition affects the entirety of the Convention and its normative value. After considering the definition of landscape, the author indicates and analyses the specificity of individual provisions of the Convention itself. Finally, he considers the issue of how the Convention is related to the area of protection of the rights of man, especially social and cultural rights, and answers the question of why the Convention cannot be deemed a contract on the rights of man although it can have a particular symbolic value for them.

Keywords: landscape preservation, environmental protection, cultural rights, European Landscape Convention, landscape in international law

Leon Žganec-Brajša, Research Assistant at the Chair of International Law of the Faculty of Law, University of Zagreb