

**INSTITUT ZA UPOREDNO PRAVO
Pravni fakultet Univerziteta UNION u Beogradu**

EKOLOGIJA I PRAVO

Urednice:

**Aleksandra Čavoški
Ana Knežević-Bojović**

Beograd, 2012

INSTITUT ZA UPOREDNO PRAVO

PRAVNI FAKULTET UNIVERZITETA UNION U BEOGRADU

EKOLOGIJA I PRAVO

Beograd, 2012.

INSTITUT ZA UPOREDNO PRAVO,
Beograd, Terazije 41

Pravni fakultet Univerziteta UNION
Beograd, Goce Delčeva 36

EKOLOGIJA I PRAVO

Urednice:

Prof. dr Aleksandra Čavoški,
dr Ana Knežević Bojović

Recenzenti:

Prof.dr Vesna Rakić-Vodinelić
Prof.dr Sladjana Jovanović
Dr Jovan Ćirić

Dizajn korice i prelom:

Ana Ranković

ISBN 978-86-80059-81-5

Tiraž 300 primeraka

Štampa GORAGRAF

SADRŽAJ

UVODNA NAPOMENA.....	7
Ivan Joksić KRIVIČNOPRAVNA ZAŠTITA ŽIVOTNE SREDINE U ZAKONODAVSTVU I PRAKSI.....	20
Mirko Voštinić Veljko Turanjanin KRATAK KOMPARATIVNI PRIKAZ EKOLOŠKIH KRIVIČNIH DELA U SRBIJI I REPUBLICI SRPSKOJ.....	34
Ana Batrićević KRIVIČNO DELO NEZAKONITOG RIBOLOVA U REPUBLICI SRBIJI.....	48
Sergej Uljanov,... STANDARDI INTERPOL-a U BORBI PROTIV EKOLOŠKOG KRIMINALA.....	68
Nataša Mrvić-Petrović Zdravko Petrović,.... ODGOVORNOST DRŽAVE ZA EKOLOŠKE ŠTETE.....	88
Katarina Jovičić SLOBODNA TRGOVINA I ZAŠTITA ŽIVOTNESREDINE:(NE)REŠIVISUKOB?.....	102

Nataša Tanjević Ana Opačić ZAŠTITA ŽIVOTNE SREDINE U KRIVIČNOM PRAVU REPUBLIKE SRBIJE I PODSTICAJI EVROPSKIH INTEGRACIJA.....	120
Miloš Vasiljević Đuro M. Đurić HARMONIZACIJA PROPISA REPUBLIKE SRBIJE U OBLASTI ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE SA PRAVOM EU.....	134
Dragan Prlja Danica Stepić Danilo Savović UPRAVLJANJE OTPADOM - MEĐUNARODNI PROPISI SA POSEBNIM OSVRTOM NA REGULATIVU EVROPSKE UNIJE.....	150
Olga Vasilijević Svetozar Vasilijević ZAŠTITA VODA, S POSEBNIM OSVRTOM NA PRAVO EU I SRPSKO PRAVO.....	168
Miloš Živković Marko Milenković ZNAČAJ PROCENE UTICAJA ZA URBANISTIČKO PLANIRANJE.....	184
Vladimir Mikić ZAŠTITA ŽIVOTNE SREDINE U UPOREDNOM USTAVNOM PREGLEDU.....	212
Marko Dimitrijević PORESKI PODSTICAJI U FUNKCIJI ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE.....	230
Miloš Milošević Monika Milošević OPOREZIVANJE MOTORNIH VOZILA U REPUBLICI SRBIJI.....	242
Stanko Maletić EKOLOŠKI ZNAČAJ RECIKLAŽNE UMETNOSTI	262

TABLE OF CONTENTS

INTRODUCTORY REMARK.....	13
Ivan Joksić ENVIRONMENTAL CRIME - LEGISLATION AND PRACTICE.....	20
Mirko Voštinić Veljko Turanjanin BRIEF COMPARATIVE REVIEW OF ENVIRONMENTAL CRIMES IN THE REPUBLIC OF SRPSKA AND SERBIA.....	34
Ana Batrićević CRIMINAL OFFENCE OF ILLEGAL FISHING.....	48
Sergej Uljanov STANDARDS OF INTERPOL IN COMBATING ENVIRONMENTAL CRIME.....	68
Nataša Mrvić-Petrović Zdravko Petrović STATE RESPONSIBILITY AND LIABILITY FOR ENVIRONMENTAL DAMAGES.....	88
Katarina Jovičić FREE TRADE AND ENVIRONMENTAL PROTECTION: A CONFLICT THAT CAN(NOT) BE SOLVED?.....	102

Nataša Tanjević Ana Opačić SERBIAN ENVIRONMENTAL PROTECTION IN CRIMINAL LAW AND INCENTIVES OF EUROPEAN INTEGRATION.....	120
Miloš Vasiljević Đuro Đurić HARMONIZATION OF THE LEGISLATION OF THE REPUBLIC OF SERBIA ON ENVIRONMENT WITH THE EU LAW.....	134
Dragan Prlja Danica Stepić Danilo Savović WASTE MANAGEMENT – INTERNATIONAL LEGISLATION WITH A SPECIAL FOCUS ON EU LAW	150
Olga Vasilijević Svetozar Vasilijević PROTECTION OF WATER WITH SPECIAL REFERENCE TO THE LAW OF EU AND SERBIAN LAW.....	168
Miloš Živković Marko Milenković IMPORTANCE OF IMPACT ASSESSMENT FOR URBAN PLANNING	184
Vladimir Mikić COMPARATIVE CONSTITUTIONAL ANALYSIS OF THE ENVIRONMENTAL PROTECTION.....	212
Marko Dimitrijević TAX INCENTIVES FOR ENVIRONMENTAL PROTECTION	230
Miloš Milošević Monika Milošević TAXATION OF MOTOR VEHICLES IN THE REPUBLIC OF SERBIA.....	242
Stanko Maletić ECOLOGICAL IMPORTANCE OF RECYCLING ART.....	262

Uvodna napomena

Spoznavši sve veći značaj ekološkog prava kako u međunarodnom tako i u unutrašnjem pravu, Pravni fakultet Univerziteta UNION u Beogradu i Institut za uporedno pravo u Beogradu odlučili su da organizuju konferenciju „Ekologija i pravo“. Budući da se radi o interdisciplinarnoj oblasti u kojoj je neophodna saradnja pravnika, ekonomista i drugih stručnjaka koji se bave zaštitom životne sredine i posledicama njenog zagadenja, organizatori su pozvali učesnike da se na konferenciji pozabave i analizom sabranih naučnih i tehničkih podataka i problema u praksi, koja je neophodna u izradi propisa. Plod takvih razmatranje je i ovaj zbornik koji predstavlja skup najboljih radova iz različitih oblasti o zaštiti životne sredine, koji su predstavljeni na konferenciji. Kako je to i bila namera organizatora pozivu su se odazvali i mnogi koji nisu pravnici, a stručnjaci u oblasti ekologije kojisu svojim stručnim zvanjima doprineli boljem razumevanju problema u praksi.

Najveći broj radova u zborniku posvećen je kazneno pravnoj zaštiti životne sredine, što iznova pokazuje snažan razvoj ove pravne oblasti u poslednjih nekoliko godina, posebno na nacionalnom planu. U Republici Srbiji ekološko pravo predstavlja jednu od grana koja je počela intenzivno da se razvija od 2000. godine, ali sve do 2004. godine ova oblast nije predstavljala jednu od prioritetnih reformskih oblasti. Međutim, proces pristupanja Evropskoj uniji je nesumnjivo ubrzao razvoj ove pravne discipline i to posebno onog dela koji se odnosi na uspostavljanje kazneno pravnog okvira za zaštitu životne sredine. Kada govorimo o kazneno pravnoj zaštiti životne sredine, valja napomenuti da se 2004. godine usvajaju četiri sistemska zakona,¹ a potom Krivični zakonik kojim se po prvi put sistematizuju krivična dela protiv životne sredine u jednu glavu i Zakon o odgovornosti pravnih lica za krivična

¹ Zakon o zaštiti životne sredine, Zakon o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu, Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu i Zakon o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine.

dela,² kojim se predviđa krivična odgovornost pravnih lica. Štaviše, Republika Srbija je 2008. godine ratifikovala Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju sa EU, što je dodatno ubrzalo zakonodavnu inicijativu u ovoj materiji. Tako se zaokruživanje kazneno pravnog okvira nastavlja zakonodavnom aktivnošću u ovoj materiji u 2009. i 2010. godini usvajanjem velikog broja tzv. sektorskih zakona, kojima se dodatno popisuju privredni prestupi i prekršaji koji se odnose na različite aspekte uređenja, unapređenja i zaštite životne sredine³

Opšti pregled krivičnih dela sistematizovanih u Krivičnom zakoniku Srbije predstavljen je u radu „Krivično-pravna zaštita životne sredine u zakonodavstvu i praksi“, u kome Ivan Joksić kritički analizira bića najvažnijih krivičnih dela i ukaže na nepotpunost krivično pravne zaštite životne sredine u okviru glave XXIV Krivičnog zakonika. Kako bi pokazao rezultate u praksi, autor ispituje statističke podatke o sankcionisanju za ova krivična dela, koji pokazuju blagu kaznenu politiku u ovoj oblasti.

Autori Mirko Voštinić i Veljko Turanjanin predstavili su iscrpnu uporedno pravnu analizu krivičnih dela protiv životne sredine, predviđenih u Krivičnom zakoniku Srbije i Krivičnom zakonu Republike Srpske, imajući u vidu da se radi o susednim zemljama koje imaju vrlo sličan krivično pravni sistem. Poredeći bića krivičnih dela autori zaključuju da krivični zakoni sadrže određeni broj istih krivičnih dela, polazeći od zajedničkog dela koje se u oba zakonodavstva naziva zagađivanjem životne sredine, ali da Krivični zakon Republike Srpske nudi širolikiji spektar krivičnih dela protiv životne sredine. U odnosu na zaprečene kazne dolazi se do zaključka da Krivični zakonik Srbije predviđa značajno strože kazne u odnosu na one zaprečene Krivičnim zakonom Republike Srpske. Rad obiluje i statističkim podacima o izvršenim krivičnim delima protiv životne sredine, koji omogućuju stručnoj javnosti da se upozna i sa empirijskim rezultatima istraživanja.

Budući da se najveći broj krivičnih prijava susreću za krivično delo pustošenja šuma iz člana 274 KZ, šumske krađe iz člana 275KZ, nezakonit lov iz člana 276KZ i nezakonit ribolov iz člana 277KZ Ana Batrićević je analizirala krivično delo nezakonitog ribolova koje zajedno sa drugim kriminalnim aktivnostima, ugrožava bezbednost ljudi i hrane i utiče kako na opstanak vodenih ekosistema tako i na održivost

² Sl. glasnik RS“ broj 97/08.

³ Npr. Zakon o zaštiti od nejonizujućih zračenja, Zakon o zaštiti od jonizujućeg zračenja i nuklearnoj sigurnosti, Zakon o ambalaži i ambalažnom otpadu, Zakon o upravljanju otpadom, Zakon o zaštiti vazduha, Zakon o zaštiti od buke u životnoj sredini.

nacionalnih ekonomija. Kako se u Republici Srbiji lov ribe protivno važećim propisima kvalificuje ili kao kao krivično delo, ili kao prekršaj prema Zakonu o zaštiti i održivom korišćenju ribljeg fonda autor se detaljno pozabavio osnovnim karakteristikama ovog krivičnog dela, njegovim odnosom sa odgovarajućim prekršajima, kao i mehanizmima državne reakcije na ove nezakonite aktivnosti. Od posebnog značaja su pregled i analiza međunarodnih pravnih akata kojima se neposredno ili posredno uređuje ribolov, od kojih posebno mesto zauzimaju regionalni međunarodni dokumenti. Ne manje važna je i kritička analiza postojećih zakonskih rešenja, kao i preporuke neophodne za prevenciju, suzbijanje i sankcionisanje nezakonitog ribolova u budućnosti.

Baveći se međunarodnim aspektima ekološkog kriminala, autor Sergej Uljanov u svom radu prikazuje Program za borbu protiv ekološkog kriminala, koji je razvio INTERPOL. Autor takođe ukazuje na globalne i regionalne akcije koje su preduzete u okviru ove međunarodne policijske organizacije, te na protokole i radnu metodologiju kojima se policijske aktivnosti država članica usmeravaju radi lakše borbe protiv ekološkog kriminala.

Imajući u vidu sve veće ekološke katastrofe koje imaju prekogranične razmere Nataša Mrvić-Petrović i Zdravko Petrović u istoimenom članku analiziraju odgovornost države za ekološku štetu. Kako bi objasnili pojam odgovornosti za ekološku štetu, autori na prvom mestu analiziraju pojam ekološke štete i njenu osobenost u odnosu na druge vrste štete. Autori potom objašnjavaju razvoj ustanove odgovornosti države za štetu od početka evropskih država do danas, da bi utvrdili elemente koji dovode do odgovornosti države za ekološku štetu. Posebna pažnja se posvećuje propisima usvojenim u okviru EU i Saveta Evrope kojima se uređuje ova materija, kao i sudske prakse Evropskog suda za ljudska prava. Autori zaključuju da je odgovornost države za ekološku štetu osobena utoliko što prožima oblasti privatnog i javnog prava i dovodi do specifične integracije građansko-pravne i javno pravne odgovornosti.

U radu „Slobodna trgovina i zaštita životne sredine: (ne)rešivi sukob?” Katarina Jovičić razmatra odnos između načela slobodne trgovine, na kome počiva međunarodna trgovina, i zaštite životne sredine, a sve u svetu prakse organa za rešavanje sporova Svetske trgovinske organizacije. Iako između ovih dveju ideja mora da postoji međusobna komplementarnost, autor, analizirajući dva poznata predmeta „Slučaj tune i delfini“, i „Slučaj škampi i morske kornjače“, ukazuje na nespremnost Svetske trgovinske organizacije da se ozbiljnije posveti zaštiti životne sredine u međunarodnoj trgovini. Ipak, sve veći pritisak javnosti i organizacija za unapređenje životne sredine polako počinje da menja način donošenja odluka u okviru GATT-a i STO. Autor zaključuje da je pored garantovanja delotvornije zaštite životne sredine u okviru Svetske trgovinske organizacije neophodno postići dogovor

o minimumu harmonizacije standarda zaštite životne sredine na globalnom planu, što bi dovelo do uspostavljanja univerzalnih principa zaštite životne sredine, koji bi trebalo da se štite različitim trgovinskim merama.

U svetu budućeg pristupanja Evropskoj uniji i sve značajnijeg razvoja krivičnog prava u EU, kao jednoj od relativno novih oblasti delovanja u kojoj Unija pokušava da ostvari određeni stepen usklađivanja nacionalnih prava, Nataša Tanjević i Ana Opačić u svom radu „Zaštita životne sredine u krivičnom pravu Republike Srbije i podsticaji evropskih integracija“ posebnu pažnju posvećuju razvoju ekološkog prava u Evropskoj uniji i pokušajima kodifikacije krivično pravne zaštite u oblasti životne sredine, usvajanjem Direktive o zaštiti životne sredine putem krivičnog prava. Kako bi analizirali stanje krivično pravne zaštite u Srbiji, autori su analizirali i teškoće u otkrivanju i dokazivanju ekoloških krivičnih dela, što je potkrepljeno odgovarajućim statističkim podacima. Na ovaj način se omogućuje sagledavanje situacije u Srbiji i zahteva koji se stavljuju pred nju u postupku pristupanja Uniji.

U radu „Harmonizacija propisa Republike Srbije u oblasti zaštite životne sredine sa pravom EU“, Miloš Vasiljević i Đuro Đurić analiziraju ostvaren napredak u ovoj oblasti i ocenjuju da su horizontalni propisi u velikoj meri usklađeni sa propisima EU, dok je neophodno uložiti veće napore u vezi sa propisima o vodama, zaštiti vazduha i zemljišta. Autori su se takođe pozabavili razmatranjem izvora finansiranja mera za zaštitu životne sredine i ključnim faktorima zagađenja, kako bi utvrdili glavne izazove sa kojim se Srbija suočava u ovoj oblasti koji se prevashodno sastoje u povećanju ulaganja sredstava za zaštitu životne sredine i jačanju upravnih i sudskih kadrova.

Jedan od uslova pristupanja Evropskoj uniji jeste i usklađivanje unutrašnjeg prava sa pravom u materiji životne sredine. Propisi EU u oblasti upravljanja otpadom predstavljaju veliki izazov za Srbiju, što se vidi iz analize ovih propisa u radu Dragana Prlje, Danice Stepić i Danila Savovića „Upravljanje otpadom - međunarodni propisi sa posebnim osvrtom na regulativu Evropske unije“. Autori ukazuju na sve veći značaj međunarodnog prava u uređenju odnosa između pojedinaca i organa vlasti, što se objašnjava značajem zaštite životne sredine. Kako bi olakšali razumevanje procesa usklađivanja, u radu su analizirani najvažniji propisi EU koji uređuju oblast upravljanja otpadom i predstavljeni su izazovi za državne organe u njihovoj primeni.

Usklađivanje domaćih zakona i propisa sa propisima EU koji uređuju zaštitu voda takođe predstavlja jedan od velikih izazova za Republiku Srbiju. U radu „Zaštita voda, s posebnim osvrtom na pravo EU i srpsko pravo“ Olga i Svetozar Vasiljević analiziraju evoluciju zaštite vode na međunarodnom nivou i ukazuju na najznačajnije usvojene međunarodne dokumente, kao i propise usvojene na region-

alnom nivou u okviru Evropske unije. Od posebnog značaja je ocena usklađenosti unutrašnjih zakona i propisa sa propisima EU, budući da autori ukazuju na potrebu daljeg usklađivanja sa Okvirom direktivom o vodama, posebno u odnosu na zaštitu i korišćenje voda. Analiza pokazuje da je neophodno i usklađivanje između nekoliko sistemskih zakona, koji takođe uređuju određena pitanja u vezi sa zaštitom voda, sa Zakonom o vodama. Konačno, autori napominju da pored harmonizacije zakona i propisa, Republika Srbija mora da odvoji značajne investicije za ovu oblast i da uspostavi delotovoran sistem upravljanja.

Imajući na umu značaj strateške procene uticaja na zaštitu životne sredine i složenost propisa EU u ovoj materiji, Miloš Živković i Marko Milenković su u radu „Značaj procene uticaja za urbanističko planiranje“ razmatrali njen uticaj na urbanističko planiranje u Srbiji. Polazeći od hipoteze da urbanističko planiranje predstavlja imanentno ograničavanje prava svojine na zemljištu, autori podvrgavaju kritičkoj analizi pravni okvir strateške procene uticaja na životnu sredinu i urbanističkog planiranja u Srbiji i njegovu usklađenost sa međunarodnim i propisima EU u ovoj materiji. Jedan od parametara ove analize jeste i uticaj urbanističkog planiranja na povoljnu poslovnu klimu za investiranje, što je od posebnog značaja za zemlje u tranziciji. U radu se ukazuje na određeni stepen neusklađenosti između Zakona o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu i Zakona o planiranju i izgradnji, posebno u odnosu na učešće javnosti u svim fazama povezanim s izradom strateške procene uticaja. Autori zaključuju da je Srbija uspostavila osnove sistema strateške procene uticaja, ali apeluju na osavremenjivanje modela učeća javnosti, kao i određeni stepen fleksibilnosti u izradi planskih dokumenata, kako oni ne bi predstavljali nepotrebnu investicionu barijeru.

Ustavne garancije prava na zaštitu životne sredine oduvek su zaokupljale pažnju stručne javnosti. Vladimir Mikić u radu „Zaštita životne sredine u uporednom ustavnom pregledu“ ukazuje na različitost uređenja materije zaštite životne sredine u evropskim i svetskim ustavima, što značajno utiče na sadržinu prava na životnu sredinu, kao i njegovu sudsку zaštitu. U odnosu na pravo na životnu sredinu, posebna pažnja je posvećena uporednopravnoj analizi kruga titulara ustavnog prava i nosilaca ustavne obaveze zaštite životne sredine. Autor, međutim, zaključuje da i pored značajnih pomaka u garantovanju ovog prava, veliki broj ustava i dalje ne sadrži pravo na zdravu životnu sredinu, što se objašnjava vremenom u kome je ustav usvojen, jemstvom ovog prava u okviru prava na zdravstvenu zaštitu ili odsustvom političke volje.

Interdisciplinarnost životne sredine ogleda se i u činjenici da je zaštita životne sredine našla svoje mesto i u materiji poreskog prava. Poreski podsticaji u funkciji zaštite životne sredine jesu najbolji odgovor na sve prisutnije negativne uticaje industrijske proizvodnje i razvoja. U svom radu „Poreski podsticaji u funkciji zaštite životne sredine“ Marko Dimitrijević objašnjava značaj ekoloških poreza kao najboljeg načina za borbu sa novim ekološkim izazovima. Takođe se ukazuje na ograničeno dejstvo novog trenda „ozelenjivanja“ tradicionalnih poreskih instrumenata, kod kojih se sistemom poreskih podsticaja doprinosi posrednom očuvanju životne sredine. U odnosu na ekološko oporezivanje u Srbiji u radu se zaključuje da sistem nije dobro postavljen i da je neophodno nastaviti sa ekološkom poreskom reformom, koja zahteva saradnju državnih organa i građana u svim aspektima poreskih podsticaja u funkciji zaštite životne sredine.

U svom radu “Oporezivanje motornih vozila u Republici Srbiji” Monika Milošević i Miloš Milošević razmatraju poreze i naknade na motorna vozila u Republici Srbiji, kao i ostale fiskalne mere u oblasti transporta, koje su od ekološkog značaja. Analizirajući sistem oporezivanja motornih vozila sa trendovima u ovoj oblasti u okviru Evropske unije, autori predlažu postepeno ublažavanje socijalne uz istovremeno jačanje ekološke komponente ovog sistema.

U radu “Ekološki značaj reciklažne umetnosti” autor Stanko Maletić promoviše ideju na nastajanja otpada. Polazeći od međuzavisnosti ekologije i reciklažne umetnosti, autor objašnjava pojmove reciklažne umetnosti, ekološke umetnosti i održive umetnosti, te prikazuje istorijski razvoj reciklažne umetnosti i faktore koji su na nju uticali, sa posebnim osvrtom na uticaj nauke i zakonodavstva. Autor takođe oslikava mogućnosti uticaja na podizanje ekološke svesti putem reciklažne umetnosti.

Introductory note

Recognising the growing importance of environmental protection law both on the national and international scale, the Union University Faculty of Law and the Institute of Comparative Law in Belgrade have decided to organise a conference entitled “Environmental Protection and Law”. Since this is an interdisciplinary area that requires the cooperation of lawyers, economists and other specialists engaged in environmental protection and managing the consequences of pollution, the organizers have called the participants to analyse the collected scientific and technical data and issues concerning practical problems, which is critical for drafting better regulations. The results of these efforts are presented in this compilation, which features the best papers that were presented at the conference covering various areas of environmental protection. Following the organisers’ intentions, the conference was also attended by a number of non-lawyers who are experts in other aspects of environmental protection. Their expertise has largely contributed to better understanding of practical problems.

The majority of papers in this collection is dedicated to the penal-law aspect of environmental protection, which is once again a clear testament of the strong development of this issue over the past year, particularly on the national level. In the Republic of Serbia the law of environmental protection is a branch of law that had started to develop more intensively as of 2000, but was not a priority reform areas until 2004. However, the EU accession process has undoubtedly sped up the development of this legal discipline, particularly the part relating to the establishing of a penal-law framework for environmental protection. It is important here to note that in 2004 four system statutes were adopted,⁴ followed by the adoption of the Criminal Code, which has systematised all criminal offences against the environment under a single heading for the first time, and the adoption of the Legal Persons’ Liability

⁴ Environmental protection Act, Environmental Impact Strategic Assessment Act, Environmental Impact Assessment Act, Integrated Prevention and Control of Environmental Pollution Act

for Criminal Actions Act.⁵ In addition, in 2008 the Republic of Serbia ratified the Stabilisation and Association Agreement with the EU, which has additionally accelerated legislative initiative in this field. The completion of the penal-law framework continued in 2009 and 2010 by the adoption of a number of so-called sector statutes, which additionally prescribe commercial transgressions and offences related to various aspects of organisation, promotion and protection of the environment.⁶

A general overview of criminal offences as systematised in the Serbian Criminal Code is presented in the paper called “Environmental Crime - Legislation and Practice”, in which the author Ivan Joksic critically analyses the elements of the most important criminal offences and stresses that the penal-law protection of environment as prescribed in Heading XXIV of the Criminal Code is incomplete. In order to show practical results, the author investigates statistical data on sanctions pronounced for these criminal offences, where lenient penal policy is detected.

The authors Mirko Vostinic and Veljko Turanjanin have provided an exhaustive comparative analysis of criminal offences against the environment as prescribed in the Criminal Code of Serbia and the Criminal Act of the Republic of Srpska, given that these two are neighbouring countries with similar criminal law systems. Comparing the elements of criminal offences the authors conclude that the criminal statutes include a certain number of identical criminal offences, starting from the joint offence entitled as environmental protection in both legislations, but that the Criminal Act of the Republic of Srpska offers a more diverse spectrum of criminal offences against the environment. When it comes to prescribed sentences it can be concluded that the Serbian Criminal Code envisages considerably stricter sanctions compared to those prescribed in the Criminal Act of the Republic of Srpska. The paper includes comprehensive statistical data on committed criminal offences against the environment, which enable legal professionals to be aware of the empirical results of the research.

Given that the largest number of criminal reports relates to criminal offences of devastation of forests from Article 274 of the CC, forest theft from Article 275 of the CC, illegal hunting from Article 276 of the CC and illegal fishing from Article 277 of the CC, Ana Batricevic has analysed the criminal offence of illegal fishing, which, in combination with other criminal activities, seriously endangers the security

⁵ Republic of Serbia Official Gazette No. 97/08

⁶ Such as Protection from Non-Ionizing Radiation Act, Protection from Ionizing Radiation and Nuclear Safety Act, Packaging and Package Waste Act, Air Protection Act, Protection from Environmental Pollution Act, and the like

of people and food, questioning not only the survival of entire ecosystems but also the sustainability of the national economies. Given that in the Republic of Serbia, fishing that is conducted contrary to valid legal provisions is considered either as a criminal offence, in accordance with the Criminal Code of the Republic of Serbia, or as a misdemeanour, according to the Law on Protection and Sustainable Use of Fish Stock, the author has analysed the fundamental characteristics of this criminal offence, its relation with similar and related misdemeanours, as well as the existing mechanisms of state reaction to these illegal activities. The overview and analysis of international legal acts governing fishing either directly or indirectly is of particular importance; special attention is given to regional international documents. Equally important are the author's critical analysis of existing legislative solutions and recommendations for steps that might improve the prevention, suppression and punishment of illegal fishing in the future.

Dealing with international aspects of environmental crime, in his paper the author Sergej Uljanov represents the Programme for Combating Environmental Crime, developed by INTERPOL. The author also reviews global and regional actions taken within this international police organisations and elaborates on the protocols and work methodology used to direct streamline police activities of the member states in order to facilitate the combat against environmental crime.

Bearing in mind the growing scale of cross-border environmental disasters, Natasa Mrvic-Petrovic and Zdravko Petrovic analyse state liability for environmental damage in their paper. In order to explain the concept of liability for environmental damage, the authors primarily analyse the notion of environmental damage and its specificities when compared to other types of damage. The authors go on to explain the development of the institute of state liability for damage from the beginnings of European states to present day, in order to determine the elements resulting in state liability for environmental damage. Special attention is given to regulations adopted within the EU and the Council of Europe governing this subjectmatter, and also to the jurisprudence of the European Court of Human Rights. The authors conclude that state liability for environmental damage is particular inasmuch as it incorporates elements of private and public law and results in a specific integration of civil law and public law liability.

In her paper "Free Trade and Environmental Protection: A Conflict that Can(not) be Solved?", Katarina Jovicic examines the relationship between the principle of free trade, on which international trade is based, and environmental protection, all in the light of the practice of the WTO Dispute Settlement Body. Even though these two ideas should be complementary, analysing two famous cases - the Tunadolphin case and the Shrimpturtle case- the author shows the lack of readiness on the part

of the World Trade Organisation to deal more seriously with the issue of environmental protection in international trade. However, the growing pressure coming from the public and environmental protection organisations has slowly started to change the manner in which decisions are adopted within the GATT and the WTO. The author concludes that, in addition to guaranteeing more effective environmental protection, it is necessary to reach an agreement within the WTO on the minimum level of harmonisation of environmental protection standard at the global level, which would result in establishing universal principles of environmental protection, which should be protected in different trade measures.

In the light of future EU accession and increasing development of criminal law in the EU, as one of relatively new areas in which the EU attempts to accomplish a certain degree of harmonisation of national laws, in their paper entitled "Serbian Environmental Protection in Criminal Law and Incentives of European Integration" Natasa Tanjevic and Ana Opacic give special attention to the development of criminal law in the European Union as envisaged by the Directive on the Protection of the Environment through Criminal Law. In order to analyse the situation in regard to criminal law protection in Serbia, the authors have analysed the difficulties in discovering and proving environmental crimes, which is substantiated by relevant statistical data. This provides a clear outlook on the situation in Serbia and the demands it faces in the EU accession process.

In their paper "Harmonisation of the legislation of the Republic of Serbia on Environment with EU law" Milos Vasiljevic and Djuro Djuric analyse the progress made in this area and concludethat horizontal regulations are largely harmonised with EU regulations, whilst more efforts should be made with regards to regulations governing water, protection of air and soil. The authors have also considered the sources of financing environmental protection and key pollution factors, in order to determine the main challenges Serbia faces in this area, which primarily consist in increased investment in environmental protection and strengthening the capacities of courts and administrative authorities.

One of the conditions for EU accession is to harmonise national law with that of the EU in the field of environment. EU regulations on waste management are a considerable challenge for Serbia, which is clearly shown in the analysis of these regulations in the paper by Dragan Prlja, Danica Stepic and Danilo Savovic "Waste Management - International regulations with special outlook on EU law". The authors point out the increasing importance of international law in regulating the relations between individuals and state authorities, which is explained by the importance of environmental protection. In order to facilitate the harmonisation process, the paper analyses the most important EU regulations governing waste management and presents the challenges the state authorities face in their application.

Harmonisation of national laws with EU regulations governing water protection is also a considerable challenge for the Republic of Serbia. In the paper “Water Protection, with Special Outlook on EU law and Serbian Law” Olga and Svetozar Vasilijevic analyse the evolution of water protection at the international level and indicate the most important international documents adopted, including the regulations adopted at the regional level, and within the European Union. The assessment of compatibility of national regulations with those of the EU is of particular importance, given that the authors stress the need for further harmonisation with the Framework Water Directive, particularly with respect to the protection and use of waters. The analysis shows it is also necessary to harmonise several system statutes that also regulate certain issues related to water protection, with the Waters Act. Finally, the author emphasise that harmonisation of regulations should be accompanied by considerable investments and that the Republic of Serbia needs to set up an effective management system.

Bearing in mind the importance of strategic environmental impact assessment and the complexity of EU regulations in this field, Milos Zivkovic and Marko Milenkovic have considered its influence on urban planning in Serbia in their paper “Importance of Environmental Impact Assessment for Urban Planning”. Taking as the point of departure the hypothesis that urban planning is an immanent limitation of property rights on land, the authors critically analyse the legislative framework of strategic environmental impact assessment and urban planning in Serbia and its compatibility with international and EU regulations in this field. One of the parameters of this analysis is the impact of urban planning on favourable investment climate, which is of particular importance for countries in transition. The paper points out that there is a certain degree of incompatibility between the Strategic Environmental Impact Assessment Act and the Planning and Construction Act, particularly with regards to the participation of the public in all phases related to the drafting of the strategic impact assessment. The authors advocate for the modernisation of the public participation model and for a certain degree of flexibility in the drafting of planning documents, so as to prevent them becoming an unnecessary barrier to investment.

Constitutional guarantees of environmental protection have always been a focus of legal experts. In the paper named “Comparative Constitutional Analysis of Environmental Protection” the author Vladimir Mikic points out the differences in regulation of the subject-matter of environmental protection in European and other constitutions, which has an impact on the contents of the right to environment and its court protection. When it comes to the right to environment, special attention is given to the comparative analysis of the circle of holders of the constitutional right and those who have the constitutional obligation of environmental protection. However, the author concludes that despite considerable improvements in guaranteeing

this right, a considerable number of constitutions still do not include the right to healthy environment, which is explained by the time in which such constitutions were adopted, the guarantee of this right within the right to the protection of health or a lack of political will.

The interdisciplinary nature of environment is also reflected in the fact that environmental protection is also regulated by tax law. Tax incentives aimed at protecting the environment are the best response to increasingly negative influences of industrial production and development. In his paper “Tax Incentives aimed at Environmental Protection” Marko Dimitrijevic explains the importance of ecological taxes as the best way to combat new ecological challenges. He also indicates the limited effects of the new trend of making traditional tax instruments “green”, whereby a system of tax incentives is used to contribute to indirect preservation of the environment. With respect to ecological taxation in Serbia, the author concludes that the system is not established well and that it is necessary to continue with ecological tax reform, which requires cooperation of state authorities and citizens in all aspects of tax incentives aimed at environmental protection.

In their paper “Taxation of Motor Vehicles in the Republic of Serbia” Monika Milosevic and Milos Milosevic consider taxes and charges to motor vehicles in the Republic of Serbia, as well as other fiscal measures in the field of transport, which are of importance to the environment. Analysing the system of taxation of motor vehicles and the trends in this field within the European Union, the authors propose gradual moderation of the social component coupled with the strengthening of the environmental component of this system.

In “Environmental Importance of Recycling Art” the author Stanko Maletic promotes the idea of non-accumulation of waste. Starting from the interconnections between environmental protection and recycling art, the author explains the notions of recycling art, eco-art and sustainable art. The author also provides an overview of the historic development of recycling art and factors that have influenced it, with particular attention to the influence of science and legislation. Finally, Stanko Maletic shows how environmental awarness can be promoted through recycling art.



KRIVIČNOPRAVNA ZAŠTITA ŽIVOTNE SREDINE U ZAKONODAVSTVU I PRAKSI

Doc. dr Ivan Joksić*

Pravo na zdravu životnu sredinu pripada grupi prava treće generacije kojima se na međunarodnom nivou pruža pravna zaštita. Kasnije pojavljivanje ovog prava, koje se vezuje za drugu polovinu 20. veka, uslovljeno je naučno-tehnološkim razvitkom sa kojim počinje narušavanje životne sredine. U značajnom broju međunarodnih i regionalnih instrumenata postavljeni su normativni okviri pravne zaštite životne sredine u smislu izgradnje adekvatnih mehanizama za njihovo potpunije regulisanje. Međutim, sistem pravne zaštite kroz donošenje i ratifikaciju međunarodnih i evropskih instrumenata nije u stanju da uspostavi potpunu kontrolu nad svim faktorima zagađenja životne sredine. Zato je životna sredina predmet krivičnopravne zaštite kroz inkriminisanje svih radnji i postupaka kojima se ona zagađuje ili ugrožavaju prava ljudi na zdravu životnu sredinu.

Polazeći od značaja, karaktera i perspektive zaštite životne sredine autor će ukazati na zakonodavne mogućnosti njene krivičnopravne zaštite. Pored toga, u radu će biti prikazani rezultati istraživanja do kojih je autor došao na osnovu dostupnih statističkih podataka u Republičkom zavodu za statistiku Srbije i materijala prikupljenih iz sudske prakse.

Ključne reči: međunarodni instrumenti, evropski instrumenti, životna sredina, krivičnopravna zaštita, kaznena politika, sudska praksa.

1. Uvodna razmatranja

Razvoj ljudskog društva prepoznatljiv je u opštem napretku nauke i tehnike koja je u funkciji stvaranja uslova za bolji i kvalitetniji život. Ubrzana industrijalizacija, uslovljena naučno – tehnološkim dostignućima, doprinela je razvoju savremenih tehnologija u svim privrednim granama a posebno u industriji. Korišćenje savremenih izvora energije, izgradnja industrijskih kapaciteta, stvaranje velikih gradskih centara sa izdvojenim industrijskim zonama, stvorili su uslove za kvalitetniji život ljudi. Međutim, pozitivne strane privrednog razvoja proizvode određene negativne efekte koji utiču na narušavanje prirodne ravnoteže i direktno nanose štetu pri-

* Pravni fakultet za privredu i pravosuđe Univerzitet Privredna akademija Novi Sad

rodnom okruženju u kojem ljudi žive i rade. Tako je životna sredina, kao prirodno okruženje, najteže pogodena razvojem tzv. prljavih tehnologija u okvirima postojećih industrijskih kapaciteta svake države.

Za razumevanje zagadivanja životne sredine neophodno je ukazati na vezu koja postoji između naučno – tehnološkog progrusa, industrijalizacije i korišćenja prirodnih resursa. Naime, razvoj nauke i tehnike doprinosi većoj produktivnosti rada i efikasnijoj iskorišćenosti postojećih prirodnih kapaciteta i resursa. Nadalje, ubrzana industrijalizacija, koja kao zajednički imenitelj ima primenu postojećih dostignuća na naučno – tehničkom polju, zahteva povećanje iskorišćenosti životne sredine i njenog preimenovanje u industrijske namene. Najzad, prethodno navedeni procesi mogu biti ostvarivi samo ukoliko postoje dovoljni kapaciteti u domenu korišćenja prirodnih resursa.

Iako pozitivni efekti opšteg društvenog progrusa, uočljivi u povećanju stope zaposlenosti i porastu životnog standarda, opravdavaju značajno korišćenje prirodnih resursa neophodno je ukazati na prisustvo negativnih tendencija na polju kršenja normi unutrašnjeg prava. S obzirom na postojanje velikog broja propisa kojima se reguliše oblast zaštite životne sredine, u skladu sa najavljenom tematikom rada, poseban oblik predstavljaju mogućnosti njene krivičnopravne zaštite. Međutim, neophodno je ukazati na prisutnu klasifikaciju tri vrste ekoloških delikata i to: prekršaji, privredni prestupi i krivična dela. S obzirom da krivično zakonodavstvo predstavlja poslednju liniju odbrane društva od kriminaliteta, tim pre to je slučaj sa krivičnopravnom zaštitom životne sredine.

Krivična dela protiv životne sredine moguće je klasifikovati u tri kategorije:¹

- prava ekološka krivična dela koja se nalaze u odredbama KZ Srbije (član 260-277.) kojima se štiti životna sredina u celini,
- neprava ekološka krivična dela koja se nalaze u odredbama KZ Srbije ali u okviru krivičnih dela koja pripadaju drugim grupama,
- sporedna ekološka krivična dela koja se nalaze van KZ Srbije u odredbama sporednog zakonodavstva.

Teorijska razmatranja o ekološkim krivičnim delima ne treba mešati sa ekološkom školom prisutnom u kriminologiji. Prema učenjima ekološke škole, zločin se objašnjava i dovodi u neposrednu vezu sa funkcijom društvene promene čija manifestacija se vezuje sa promenama okoline. Navedeno se posebno odnosi na laički deo javnosti u kome je prisutna pojava poistovećivanja ekoloških krivičnih

¹ Dragan Jovašević, *Ekološki kriminalitet u Srbiji – teorija, zakonodavstvo, praksa*, U: Zbornik Ekologija i pravo, Niš, 2011, str. 234-235.

dela u krivičnopravnom smislu i učenja pripadnika ekološke škole u kriminologiji.²

Pored teorijskog određenja, ideja o zaštiti životne sredine je dobila ideoološku i političku dimenziju poznatiju kao "ekologizam". Prema shvatanjima ekologista, čovek nije gospodar prirode, pa zato nema pravo njene neograničene eksplotacije. Politički cilj ekologista je stvaranje jednakih mogućnosti svih živih bića u pogledu korišćenja prirodnih resursa (voda, hrana, vazduh, energetski izvori).³

Pravna zaštita životne sredine u Srbiji datira više decenija unazad u okviru različitih zakonskih akata. Primenjivani su različiti oblici odgovornosti pravnih lica koji su se kretali od prekršajne i odgovornosti za privredne prestupe, pa sve do skorigeg uvođenja krivične odgovornosti.⁴ Pored toga, sa donošenjem novog Krivičnog zakonika Srbije predviđena je posebna grupa krivičnih dela protiv životne sredine (glava XXIV).⁵

Apostrofiranje i proširenje mogućnosti zaštite životne sredine u krivičnom zakonodavstvu Srbije rezultat je višedecenijskih teorijskih razmatranja. Postojala je dilema da li je životnoj sredini potrebno dodeliti pravni subjektivitet u krivičnopravnom smislu, te da li je istu potrebno štititi odredbama krivičnog zakonodavstva. Odgovor na ove i slične dileme sastojao se u isticanju sveukupnog značaja i interesa koje pojedinac i društvo imaju od zdrave i krivičnim zakonodavstvom zaštićene životne sredine.⁶

² Miomira Kostić, *Delinkventno područje – prilog učenju ekološke teorije*, U: Zbornik Ekologija i pravo, Niš, 2011, str. 42-43.

³ Slobodanka Konstantinović – Vilić, Natalija Žunić, *Ekofeminizam: razumevanje odnosa feminizma i ekologije*, U: Zbornik Ekologija i pravo, Niš, 2011, str. 28.

⁴ Sa donošenjem Zakona o odgovornosti pravnih lica za krivična dela („Službeni glasnik RS“, br. 97/08), po prvi put je u Srbiji uvedena mogućnost utvrđivanja krivične odgovornosti pravnih lica. Međutim, Zakonom se ne propisuje za koja krivična dela može krivično odgovarati pravno lice, odnosno odgovorno lice u pravnom licu, tako da ona mogu odgovarati, uz ispunjenje propisanih uslova, za krivična dela predviđena Krivičnim zakonom ili posebnim zakonom. U tom smislu, nema nikakvih prepreka da pravno lice krivično odgovara za krivična dela protiv životne sredine. Ivan Joksić, *Krivičnopravni aspekt odgovornosti pravnih lica*, Pravo teorija i praksa, br. 7-8/2010, str. 139.

⁵ *Krivični zakonik*, „Službeni glasnik RS”, br. 85/05-111/09.

⁶ Zoran Stojanović, *Krivičnopravna zaštita životne sredine*, Pravni život, br. 9/1995, str. 293-294.

2. Zaštita životne sredine u krivičnom zakonodavstvu

Krivičnopravna zaštita životne sredine predstavlja krajnje sredstvo njene zaštite u situaciji kada se ostali vidovi pravne zaštite pokazuju neefikasnim i nedvoljnim.⁷ Životna sredina kao objekt krivičnopravne zaštite predstavlja veoma složen pojam. Pod ovim pojmom potrebno je uvrstiti čuvanje prirode i prirodnih bogatstava, čistoće vazduha, voda i zemljišta, čuvanje flore i faune, zaštitu od različitih oblika zagađivanja, štetne buke, vibracija itd.⁸

U literaturi se postavlja pitanje da li se životna sredina štiti radi nje same, odnosno da li je zaštita životne sredine sama sebi cilj? Odgovor na ovo pitanje je negativan jer zaštitni objekt u krivičnom pravu ne može biti fizička stvar, već određena apstraktna vrednost. Sledstveno tome, osnovni cilj zaštite ekoloških dobara treba da bude zaštita prava čoveka na životnu sredinu.⁹

U teoriji su prisutni različiti modaliteti sistematizacije krivičnih dela protiv životne sredine koji su uslovjeni odabranim kriterijumima. Prema našem mišljenju najprihvatljivija je unutrašnja sistematika krivičnih dela protiv životne sredine u četiri podgrupe:¹⁰

- opšta grupa krivičnih dela protiv životne sredine (zagađenje životne sredine član 260. KZS, nepreduzimanje mera zaštite životne sredine član 261. KZS, protivpravna izgradnja i stavljanje u pogon objekata i postrojenja koji zagađuju životnu sredinu član 262. KZS, oštećenje objekata i uređaja za zaštitu životne sredine član 263. KZS, oštećenje životne sredine član 264. KZS, uništenje, oštećenje i iznošenje u inostranstvo zaštićenog prirodnog dobra član 265. KZS, povreda prava na informisanje o stanju životne sredine član 268. KZS),
- krivična dela u vezi sa opasnim materijama (unošenje opasnih materija u Srbiju i nedozvoljeno prerađivanje, odlaganje i skladištenje opasnih materija član 266. KZS, nedozvoljena izgradnja nuklearnih postrojenja član 267. KZS),
- krivična dela protiv biljnog i životinjskog sveta (ubijanje i mučenje životinja član 269. KZS, prenošenje zaraznih bolesti kod životinja i biljaka član 270 KZS, nesavesno pružanje veterinarske pomoći član 271. KZS, proizvodnja

⁷ U skladu sa tezom da krivično pravo predstavlja poslednji stub odbrane društva od kriminaliteta sasvim je razumljivo i opravданo shvatanje da se normama krivičnog prava može pružiti najpotpunija zaštita životne sredine.

⁸ Dragan Jovašević, *op. cit.*, str. 237.

⁹ Zoran Stojanović, Obrad Perić, *Krivično pravo – posebni deo*, Službeni glasnik, Beograd, 2002, str. 220-221.

¹⁰ Bora Čejović, *Krivično pravo – opšti i posebni deo*, Dosije, Beograd, 2006, str. 582-583.

štetnih sredstava za lečenje životinja član 272. KZS, zagađivanje hrane i vode za ishranu, odnosno napajanje životinja član 273. KZS, pustošenje šuma član 274. KZS, šumska krađa član 275. KZS),

- krivična dela u vezi sa lovom i ribolovom (nezakonit lov član 276. KZS, nezakonit ribolov član 277. KZS).

U grupi krivičnih dela protiv životne sredine prisutan je veliki broj krivičnih dela kojima se, pored zaštite životne sredine *stricto sensu*, štiti i biljni i životinjski svet. Stoga ćemo izdvojiti krivična kojima se primarno¹¹ štiti životna sredina od različitih oblika njenog narušavanja ili ugrožavanja. U tom smislu, neophodno je ukazati na osnovne odredbe krivičnog zakonika kojima se određuje kriminalna zona radnji i ponašanja koja ulaze u sastav krivičnih dela protiv životne sredine. Zajednička odlika krivičnih dela kojima se primarno štiti životna sredina uočljiva je kroz prisustvo blanketnih odredbi koje čine sastavni deo posebnih zakona iz oblasti zaštite životne sredine u najširem smislu reči.¹²

Krivičnopravna zaštita životne sredine u okvirima glave XXIV Krivičnog zakonika nije potpuna. Preciznije, čitava oblast zaštite od buke nije obuhvaćena krivičnopravnom zaštitom tako da se ona, još uvek, reguliše na nivou prekršajne zaštite.¹³

Tipično ili opšte krivično delo, u okviru grupe krivičnih dela protiv životne sredine, jeste *zagađenje životne sredine* (član 260. KZS).¹⁴ Osnovni oblik krivičnog dela postoji kada učinilac kršeći propise o zaštiti, očuvanju i unapređenju životne sredine zagadi vazduh, vodu ili zemljište u većoj meri ili na širem prostoru. Radnja krivičnog dela je posledično određena i sastoji se u širokoj lepezi načina izvršenja. Međutim, potrebno je da se preduzetim radnjama ostvari posledica krivičnog dela tako što se kršenjem propisa o zaštiti, očuvanju i unapređenju životne sredine zagadi

¹¹ Pod krivičnim delima kojima se "primarno" štiti životna sredina obuhvatićemo samo dela od člana 260. do člana 268. Krivičnog zakonika Srbije. Ostala krivična dela iz ove grupe neposredno se tiču krivičnopravne zaštite biljaka, životinja i šuma.

¹² Krivičnopravna akcesornost u odnosu na upravnopravne propise koja se javlja u postojećem rešenju, iako se radi o blanketnim odredbama, ne zadaje veće probleme iz dva razloga. Prvo, biće krivičnog dela obuhvata samo kršenje propisa o zaštiti i unapređivanju životne sredine (kršenje propisa koji se odnose samo na unapređenje životne sredine praktično ne dolazi u obzir, s obzirom na posledicu koja se zahteva), a ne i postupanje protivno pojedinačnim upravnim aktima. Drugo, upravnopravnim propisima relativno precizno je predviđeno šta predstavlja zagađenje, i po pravilu su određene maksimalne granične vrednosti dozvoljenog zagađivanja. Zoran Stojanović et al., *Pravna zaštita životne sredine*, Naučna knjiga, Beograd, 1990, str. 35.

¹³ Zoran Stojanović, *Komentar Krivičnog zakonika*, Službeni glasnik, Beograd, 2009, str. 605.

¹⁴ Krivičnopravna zaštita životne sredine u vidu ove inkriminacije nije celovita. Iako se zagađenje životne sredine smatra opštim krivičnim delom iz grupe krivičnih dela „protiv životne sredine“, nisu obuhvaćeni svi mogući pravci njene zaštite, kao što je zaštita od buke. Zoran Stojanović, Obrad Perić, *Krivično pravo – posebni deo*, Službeni glasnik, Beograd, 2002, str. 221.

vazduh, voda ili zemljište u većoj meri ili na širem prostoru (stav 1.). Najzad, kršenje propisa iz sporednog zakonodavstva, kojima se reguliše oblast životne sredine, kroz zaštitu, čuvanje i unapređenje, govori nam o akcesornoj ulozi krivičnog prava u odnosu na relevantne odredbe upravnog zakonodavstva.

Pored umišljajnog (stav 1.) i nehatnog (stav 2.) izvršenja krivičnog dela, propisana su još dva oblika. Naime, treći oblik (stav 3.) i četvrti oblik (stav 4.) postoje „ako je usled dela iz stava 1. ovog člana došlo do uništenja ili oštećenja životinjskog ili biljnog sveta velikih razmara ili do zagađenja životne sredine u toj meri da su za njegovo otklanjanje potrebni duže vreme ili veliki troškovi“. Pored zaprećene kazne zatvora i novčane kazne, u odredbi stava 5. istog člana, predviđena je mogućnost da sud izrekne uslovnu osudu i odredi obavezu učiniocu da u određenom roku preduzme propisane mere zaštite, očuvanja i unapređenja životne sredine.

Krivično delo *nepreduzimanje mera zaštite životne sredine* (član 261. KZS) specifično je kako u supstancijalnom smislu, tako i u odnosu na mogućeg učinioca. Naime, osnovni oblik krivičnog dela postoji kada „službeno ili odgovorno lice ne preduzme propisane mere zaštite životne sredine, ili ne postupi po odluci nadležnog organa o preduzimanju mera zaštite životne sredine“. U ovoj situaciji kažnjivo je samo nepostupanje, odnosno pasivan odnos učinioca koji se nalazi na poziciji službenog, odnosno odgovornog lica. U slučaju nehatnog izvršenja krivičnog dela (stav 2.) predviđeno je blaže kažnjavanje učinioca. Međutim, kada dođe do nastanka štete (stav 3.), usled nepreduzimanja propisanih mera iz stava 1., onda je ostvareno biće krivičnog dela zagađenje životne sredine (član 260. KZS).

Krivično delo *protivpravna izgradnja i stavljanje u pogon objekata i postrojenja koja zagađuju životnu sredinu* (član 262. KZS) može učiniti „službeno ili odgovorno lice koje kršeći propise o zaštiti, očuvanju i unapređenju životne sredine dozvoli izgradnju, stavljanje u pogon ili upotrebu objekata ili postrojenja ili primenu tehnologije kojima se u većoj meri ili na širem prostoru zagađuje životna sredina“ (stav 1.). Teži oblik krivičnog dela (stav 2.) postoji ako je usled dela iz stava 1. ovog člana došlo do uništenja životinjskog ili biljnog sveta velikih razmara ili do zagađenja životne sredine u toj meri da su za njegovo otklanjanje potrebni duže vreme ili veliki troškovi“. U ovom, kao i u prethodnim krivičnim delima, potrebno je u konkretnom slučaju utvrđivati meru (velike razmere, duže vreme ili veliki troškovi), odnosno intenzitet uništenja i zagađenja biljnih i životinjskih vrsta i životne sredine.

Krivično delo *oštećenje objekata i uređaja za zaštitu životne sredine* (član 263. KZS) postoji kada se oštete, unište, uklone ili na drugi način učine neupotrebљivim objekti ili uređaji za zaštitu životne sredine. Teži oblici, u zavisnosti od prisustva umišljaja ili nehata, postoje ako je došlo do zagađenja vazduha, vode ili zemljišta u većoj meri ili na širem prostoru. Najteži oblici krivičnog dela predviđaju nastupanje teških posledica kojima dolazi do uništenja ili oštećenja životinjskog ili biljnog sveta

velikih razmera ili do zagađenja životne sredine u meri da su za njegovo otklanjanje potrebni duže vreme ili veliki troškovi (stav 5. i 6.).

Krivično delo *oštećenje životne sredine* (član 264. KZS) sadrži posledičnu radnju koja se odnosi na iskorišćavanje prirodnih bogatstava, izgradnju objekata, izvođenje radova ili preduzimanje nekih drugih radnji. Međutim, delo je blanketnog karaktera, jer se navedene radnje (iskorišćavanje prirodnih bogatstava ili preduzimanje određenih radova) može preduzimati pod uslovima i u skladu sa odgovarajućim propisima.¹⁵

3. Politika izricanja krivičnih sankcija za krivična dela protiv životne sredine u Srbiji

Obezbeđivanje najvećeg stepena pravne zaštite životne sredine ogleda se u domenu međunarodnih i evropskih instrumenata kroz određivanje kriminalne zone kojom su obuhvaćene sve radnje pravnih i fizičkih lica kojima se životna sredina, kao objekt zaštite, povređuje ili ugrožava. Pored toga, u unutrašnjem zakonodavstvu je propisan čitav katalog krivičnih dela kojima se inkriminišu radnje usled kojih se ostvaruju biće pojedinih krivičnih dela.¹⁶

Međutim, neophodno je ukazati na dosadašnje rezultate postignute na terenu sankcionisanja, odnosno vođenja kaznene politike za krivična dela protiv životne sredine u Srbiji. Podsećanja radi, često se najkvalitetniji zakoni kojima se regulišu pojedini aspekti društvenog i ličnog života mogu u praksi obesmisliti njihovom neadekvatnom primenom ili pak njenim izostajanjem. Stoga se, kao po pravilu, treba rukovoditi činjenicom da i najbolji propisi koji se ne primenjuju ili nedovoljno primenjuju gube smisao i značaj koji su im dodelili njihovi tvorci.

¹⁵ Zoran Stojanović, *Komentar Krivičnog zakonika*, str. 613.

¹⁶ Iskorak u pravcu potpunije zaštite životne sredine u Srbiji predstavlja donošenje Nacionalnog programa zaštite životne sredine iz 2010. godine. Nacionalni program predstavlja najvažniji strateški dokument iz oblasti zaštite životne sredine za naredni desetogodišnji vremenski period. U vizuri njegovih tvoraca Nacionalni program biće realizovan Akcionim planom, kojim će se obezbediti pravni i institucionalni osnov za brojne projekte u procesu približavanja Evropskoj uniji i korišćenje kofinansirajućih sredstava iz budžeta RS i predpristupnih fondova EU. Nacionalni program zaštite životne sredine predstavlja sredstvo za rešavanje prioritetnih problema u oblasti zaštite životne sredine u zemlji, a ujedno doprinosi pridruživanju Srbije Evropskoj uniji. Citirano prema: *Nacionalni program zaštite životne sredine – sredstvo rešavanja prioritetnih problema*. Izvor: <http://www.kombeg.org.rs/Komora/OpstaA.aspx?veza=1995>, pristup sajtu 10.06.2012. godine.

Primenjivost krivičnopravnih odredbi kojima se štiti životna sredina posmatraćemo kroz petogodišnji vremenski period 2006-2010. godine.¹⁷ Istraživanje obuhvata teritoriju Srbije, odnosno kaznenu politiku sudova počev od 2006. godine što se poklapa sa stupanjem na snagu novog Krivičnog zakonika. Navedeni vremenski period predstavlja optimalni rok kako bismo mogli izvući validne zaključke u pogledu (ne)uspešnosti sudova da adekvatno sankcionišu učinioce krivičnih dela kojima se neposredno ugrožava životna sredina. Metodološki pristup u istraživanju kreće se u pravcu prikupljanja i obrade statističkih podataka i analize pojedinih primera iz sudske prakse odabralih sudova. Korišćenje statističke građe bazirano je na dostupnim sadržajima u saopštenjima i biltenima publikovanim u Republičkom zavodu za statistiku Srbije.¹⁸

U narednoj tabeli prikazaćemo ukupan broj osuđenih punoletnih lica za grupu krivičnih dela protiv životne sredine, kao i brojčani odnos osuđenih prema pojedinim krivičnim delima.

Tabela 1. Obim i dinamika osuđenih punoletnih lica za krivična dela protiv životne sredine u vremenskom periodu 2006-2010. godine

Krivična dela	2006	2007	2008	2009	2010
Zagađenje životne sredine čl. 260. KZS	1	/	3	1	/
Nepreduzimanje mera zaštite životne sredine čl. 261. KZS	2	3	2	/	1
Protiv. izgradnja i stavl. u pogon obj. i postrojenja koja zagađuju životnu sredinu čl. 262. KZS	/	/	/	/	1
oštećenje objekata i uredaja za zaštitu životne sredine čl. 263. KZS	/	1	/	/	/
Oštećenje životne sredine čl. 264. KZS	/	/	2	2	2
Uništenje, oštećenje, iznošenje u inostranstvo i unošenje u Srbiju zašt. prirodног dobra čl. 265. KZS	6	10	6	6	5
Unošenje opasnih materija u Srbiju i nedozvoljeno preradivanje, odlaganje i skladиштење opasnih materija čl. 266. KZS	/	/	/	/	/
Nedozvoljena izgradnja nuklearnih postrojenja čl. 267.	/	/	/	/	/
Povreda prava na informisanje o stanju životne sredine čl. 268. KZS	/	/	/	/	/
Ubijanje i zlostavljanje životinja čl. 269. KZS	1	13	27	28	22
Prenošenje zaraznih bolesti kod životinja i biljaka čl. 270. KZS	7	1	/	1	/
Nesvesno pružanje veterinarske pomoći čl. 271. KZS	/	/	/	/	/
Proizvodnja štetnih sredstava za lečenje životinja čl. 272. KZS	2	4	2	/	1
Zagadivanje hrane i vode za ishranu, odnosno napajanje životinja čl.273. KZS	/	1	3	2	/
Pustošenje šuma čl. 274. KZS	74	61	70	69	19
Šumska krađa čl. 275. KZS	813	730	612	616	218
Nezakonit lov čl. 276. KZS	71	50	43	45	16
Nezakonit ribolov čl. 277. KZS	32	43	49	65	48
ukupno:	1009	917	819	835	333

¹⁷ RZS je, u momentu pisanja ovoga rada, publikovao poslednje statističke podatke za 2010. godinu tako da su nam obrađeni podaci za ovu godinu najsvetiji. Nadalje, u pogledu strukture izrečenih krivičnih sankcija u prethodnim godinama (2006, 2007, 2008 i 2009.) prisutan je opšti trend blage kaznene reakcije naših sudova. Navedeno nam ukazuje da se krivična dela kojima se štiti životna sredina ne dozivljavaju kao dela veće društvene opasnosti, te da se objekt njihove zaštite nedovoljno vrednuje u smislu mogućnosti i dometa njihove krivičnopravne zaštite. Prema našem mišljenju to je posledica relativno kasnog osamostaljivanja ove grupe krivičnih dela u našem krivičnom zakonodavstvu, tačnije sa donošenjem novog Krivičnog zakonika koji je stupio na snagu 01. januara 2006. godine.

¹⁸ Izvor: <http://webrzs.stat.gov.rs/WebSite/Public/PageView.aspx?pKey=146> pristup sajtu 30.06.2012. godine.

Na osnovu prikazanih statističkih podataka RZS uočljiv je opadajući trend broja osuđenih punoletnih lica za celu grupu krivičnih dela protiv životne sredine, sa blažim oscilacijama na relaciji 2008-2009. godina. Međutim, značajnije je pratiti tendencije u kaznenoj politici za pojedina krivična dela protiv životne sredine. U tom pogledu uočljiv je potpuni disbalans u vođenju kaznene politike sudova u Srbiji, tj. u pitanju je svesno favorizovanje pojedinih (lakših) krivičnih sankcija.¹⁹

S obzirom da se poslednji dostupni statistički podaci za Srbiju odnose na 2010. godinu, u narednom izlaganju ćemo analizirati stanje u kaznenoj politici za krivična dela protiv životne sredine u ovoj godini. Najpre je neophodno ukazati na prisustvo određenog stepena nedoslednosti usled disparitetnog odnosa sudske prakse prema učiniocima ove grupe krivičnih dela. Najviše izricana krivična sankcija jeste uslovna osuda tako što je izrečeno ukupno 218 uslovnih osuda. Pri tome, uslovna osuda je izricana najviše za dva krivična dela: šumska krađa (ukupno 147) i nezakonit ribolov (ukupno 29). U odnosu na ostala krivična dela zanemarljiv je broj izrečenih uslovnih osuda, što dodatno govori o selektivnoj favorizaciji ove krivične sankcije samo kod pojedinih krivičnih dela kojima se *stricto sensu* ne ugrožava životna sredina.²⁰

Novčana kazna predstavlja krivičnu sankciju koja se po učestalosti u izricanju i primeni nalazi odmah posle uslovne osude. Tako je u 2010. godini izrečeno ukupno

¹⁹ Slična istraživanja su sproveli pripadnici Beogradskog centra za ljudska prava u pogledu sudske prakse pred opštinskim krivičnim sudovima u Srbiji za čitavu grupu krivičnih dela protiv životne sredine. Na osnovu dobijenih rezultata iz sprovedenog istraživanja izvedeni su sledeći zaključci: 1. Većina opštinskih sudova (sada osnovnih) u Srbiji ne poštuje odredbe Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja koje se odnose na hitno postupanje i dostavljanje informacija koje se odnose životnu sredinu. U svojim odgovorima sudovi nisu poštivali odredbe Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, te nisu odgovarali u zakonskom roku od 48 časova od prijema zahteva, pojedini sudovi nisu odgovorili na zahteve, a neki sudovi nisu poštivali zakonsku odredbu o oslobođanju od plaćanja takse te su tražili naknadu za dostavljanje informacija o životnoj sredini; 2. Na osnovu odgovora sudova u pogledu broja i vrsta postupaka u vezi sa ekološkim krivičnim delima, postoji značajan broj sudova pred kojima se ne vodi ovakva vrsta postupka-u 37 opština u Srbiji se ne vodi postupak niti postoji presuda za ekološka krivična dela. U toku 2008. godine doneta je samo jedna presuda za krivično delo zagodenja životne sredine od ukupno 12 presuda u ovoj oblasti donetih tokom 2008. godine. Statistika pokazuje da se najveći broj krivičnih postupaka vodi povodom krivičnog dela šumske krađe iz člana 275. KZ; 3. Kao sankciju sudovi izriču uslovne osude ili niske novčane kazne. Iz navedenih razloga, istraživači su izveli zaključak, baziran na rezultatima iz prikupljenog statističkog materijala, da je zaštitila životne sredine pred krivičnim sudovima nedelotvorna. Videti: Miloš Stopić, Jovana Zorić, *Pravo na zdravu životnu sredinu u praksi Evropskog suda za ljudska prava*, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 2009, str. 52-53.

²⁰ Opšti trend prečestog posezanja za uslovnom osudom u praksi naših sudova odnosi se na lakša krivična dela. Iako u početku zamišljena kao supstitut za kratkotrajne kazne lišenja slobode ova sankcija je ubrzo stekla epitet "najpoželjnije" krivične sankcije. Ivan Joksić, *Uslovna osuda kao najčešće izricana krivična sankcija*, U: Zbornik radova „Savremene tendencije razvoja pravnih sistema država u regionu“, Novi Sad, 2012, str. 541.

70 novčanih kazni.²¹ Ako analiziramo broj izrečenih novčanih kazni kroz odmerene novčane iznose onda je situacija sledeća: od 100.000 do 200.000 dinara ukupno 1; od 10.000 do 100.000 dinara ukupno 64, a do 10.000 dinara svega 5 novčanih kazni. Jednom rečju, tendencija blažeg kažnjavanja za ova krivična dela ogleda se i u velikom procentu izrečenih novčanih kazni u nižem iznosu.

Kazna zatvora je na trećem mestu po učestalosti u izricanju i primeni u našoj sudskoj praksi. Naime, ova kazna je izrečena u ukupnom broju od 33, od čega je najveći broj kratkotrajnih kazni zatvora do 2 meseca (ukupno 14), 2-3 meseca (ukupno 9), 3-6 meseci (ukupno 5), 6-12 meseci (ukupno 3), 1-2 godine (ukupno 1) i 2-3 godine (ukupno 1). U pogledu zatvorskog kažnjavanja dominira izricanje i primena zatvora u kraćem trajanju što se, kao i kod prethodno obrađenih krivičnih sankcija, uklapa u opšti trend blage kaznene politike, odnosno politike češće primene kazni zatvora u kraćem vremenskom trajanju.

Druge krivične sankcije izrečene su u znatno manjem broju od prethodnih. Tako je rad u javnom interesu izrečen u 5 slučaja, sudska opomena, takođe, u 5 slučaja, dok je u 2 slučaja lice proglašeno krivim a oslobođeno od kazne, a samo u jednom slučaju je izrečena sporedna kazna.

Na osnovu prikazanih statističkih podataka nesumnjivo je da uslovna osuda dominira u sistemu krivičnih sankcija izrečenih za krivična dela protiv životne sredine. Možemo ukazati na disproporciju i u pogledu ostalih krivičnih sankcija u smislu svesnog izbegavanja njihove gornje granice i približavanje donjoj što je slučaj kako kod novčane kazne tako i kod kazne zatvora. Jednom rečju, potrebno je unaprediti postojeći sistem krivičnopravne zaštite životne sredine kroz pravilnu zastupljenost svih krivičnih sankcija kako bismo mogli ostvariti svrhu krivičnih sankcija kako na specijalno – preventivnom tako i na generalno – preventivnom planu.

²¹ Punoletni učinioци krivičnih dela–Prijave, optuženja i osude (2010.), Bilten RZS, br. 546, Beograd, 2011, str. 64.

4. Zaključak

Preispitivanje mogućnosti pravne zaštite životne sredine poslednjih decenija postaje opšti trend u savremenom društvu. Donošenje velikog broja međunarodnih i regionalnih, a naročito evropskih, instrumenata refleks je pojačane potrebe da se potpunije zaštiti čovekovo prirodno okruženje. Podsećanja radi, na nivou Evropske unije do sada je doneto ukupno 681 različitih akata kojima se štiti životna sredina i dobra koja su u neposrednoj vezi sa očuvanjem zdrave životne sredine.²² Pored toga, značajan broj međunarodnih i regionalnih konferencija posvećeno je unapređenju zaštite životne sredine.

No, pravna zaštita životna sredina kroz sistem normativnih akata kojima se na opšti način regulišu odnosi u vezi sa zdravom životnom sredinom, nije u stanju da obezbedi njenu potpunu zaštitu. Stoga se, najpre na teorijskom, a potom i na zakonodavnom planu, pokreće incijativa za normiranjem radnji i postupaka kojima se životna sredina neposredno ugrožava. U tom smislu, u gotovo svim krivičnim zakonodavstvima u svetu, propisuju se krivična dela kojima se neposredno ali i posredno štiti pravo čoveka na zdravu životnu sredinu.

U Srbiji je sa donošenjem novog Krivičnog zakonika izdvojena posebna grupa krivičnih dela protiv životne sredine. Međutim, u sastavu ove grupe postoje krivična dela kojima se životna sredina neposredno, odnosno primarno štiti ali, s druge strane, prisutna su krivična dela kojima se ona štiti na posredan način kroz zaštitu biljnog i životinjskog sveta i sl. Najzad, životna sredina se štiti i u okviru krivičnih dela koja pripadaju drugim grupama prema pretežnom objektu zaštite.

Zajednička ili opšta karakteristika krivičnih dela protiv životne sredine odnosi se na njihov blanketni karakter. Stoga je u ovom delu prisutan akcesorni karakter krivičnopravnih u odnosu na norme iz drugih grana zakonodavstva. Pored toga, u upotrebi su određeni standardi („u većoj meri”, „na širem prostoru” i sl.) čije značenje treba potražiti u okviru drugih zakonskih i podzakonskih propisa kao i pojedinih (krovnih) međunarodnih i regionalnih (evropskih) instrumenata.

Politika izricanja krivičnih sankcija za krivična dela protiv životne sredine u Srbiji beleži oscilirajuće trendove. Optimalan vremenski rok u čijim okvirima je moguće sprovesti istraživanje kaznene politike i sudske prakse vezujemo za period početka primene novog Krivičnog zakonika (2006.), pa sve do nama dostupnih podataka RZS (2010.). U označenom vremenskom periodu pratili smo obim i dinamiku broja osuđenih punoletnih lica za grupu krivičnih dela protiv životne sredine. Rezultati istraživanja potvrdili su prisustvo opadajućeg trenda broja osuđenih lica sa blažim oscilacijama tokom 2008-2009. godine.

²² *Vodič kroz EU politike - Životna sredina*, (ur. Nataša Dragojlović i Tanja Miščević), Evropski pokret u Srbiji, Beograd, 2011, str. 54.

U pogledu strukture izrečenih krivičnih sankcija, u poslednje obrađenoj 2010. godini, uočljivo je prisustvo blage kaznene politike. Najčešće izricana krivična sankcija je uslovna osuda, zatim novčana kazna, kazna zatvora itd. Pri tome se kazna zatvora, kao najteža vrsta kazne, izriče u kraćem vremenu (do 2 meseca, 2-3 meseca itd.). Celokupna građa do koje smo došli sprovodeći istraživanje potvrdila je polaznu tezu da je na terenu sankcionisanja krivičnih dela protiv životne sredine prisutan trend blažeg kažnjavanja učinilaca krivičnih dela, što je potpuno u skladu sa prisustvom opšteg trenda blage kaznene politike naših sudova i u odnosu na druga krivična dela.

5. Literatura

1. *Vodič kroz EU politike - Životna sredina*, (ur. Nataša Dragojlović i Tanja Miščević), Evropski pokret u Srbiji, Beograd, 2011;
2. Jovašević, D., *Ekološki kriminalitet u Srbiji – teorija, zakonodavstvo, praksa*, U: Zbornik Ekologija i pravo, Niš, 2011;
3. Joksić, I., *Krivičnopravni aspekt odgovornosti pravnih lica*, Pravo teorija i praksa, br. 7-8/2010;
4. Joksić, I., *Uslovna osuda kao najčešće izricana krivična sankcija*, U: Zbornik radova „Savremene tendencije razvoja pravnih sistema država u regionu“, Novi Sad, 2012;
5. Kostić, M., *Delinkventno područje – prilog učenju ekološke teorije*, U: Zbornik Ekologija i pravo, Niš, 2011;
6. Konstantinović – Vilić, S., Žunić, N., *Ekofeminizam: razumevanje odnosa feminizma i ekologije*, U: Zbornik Ekologija i pravo, Niš, 2011.
7. Nacionalni program zaštite životne sredine – sredstvo rešavanja prioritetnih problema. Izvor: <http://www.kombeg.org.rs/Komora/OpstaA.aspx?veza=1995>, pristup sajtu 10.06.2012. godine;
8. Stopić, M., Zorić, J., *Pravo na zdravu životnu sredinu u praksi Evropskog suda za ljudska prava*, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 2009.
9. Stojanović, Z. et al., *Pravna zaštita životne sredine*, Naučna knjiga, Beograd, 1990;
10. Stojanović, Z., *Krivičnopravna zaštita životne sredine*, Pravni život, br. 9/1995;
11. Stojanović, Z., Perić, O., *Krivično pravo – posebni deo*, Službeni glasnik, Beograd, 2002;
12. Stojanović, Z., *Komentar Krivičnog zakonika*, Službeni glasnik, Beograd, 2009;
13. Čeđović, B., *Krivično pravo – opšti i posebni deo*, Dosije, Beograd, 2006;
14. Zakon o odgovornosti pravnih lica za krivična dela „Službeni glasnik RS“, br. 97/08;
15. *Krivični zakonik*, “Službeni glasnik RS”, br. 85/05-111/09.

ENVIRONMENTAL CRIME - LEGISLATION AND PRACTICE

The right to healthy environment belongs to the third generation rights which are awarded protection on international level. The later occurrence of this right, which took place in the second half of the 20th century, was instigated by the scientific and technological development, which had set off environmental pollution. A considerable a significant number of international and regional instruments have set a normative framework of legal protection of the environment in terms of building adequate mechanisms its more complete regulation. However, the system of legal protection through the adoption and ratification of international and European instruments is unable to establish full control over all factors of environmental pollution. This is why the environment is the subject of criminal protection - all activities and procedures that are or threatening people's right to a healthy environment are incriminated.

Given the importance, nature and environmental perspective the author will point out the legislative possibilities of legal protection. In addition, the paper presents results of research to which the author made on the basis of available statistical data in the RSO and relevant jurisprudence.

Key words: international instruments, European tools, environment, protection of criminal law, penal policy, jurisprudence.



KRATAK KOMPARATIVNI PRIKAZ EKOLOŠKIH KRIVIČNIH DELA U SRBIJI I REPUBLICI SRPSKOJ

Mirko Voštinić*
Veljko Turanjanin**

U ovom radu autori se bave uporednopravnom analizom krivičnih dela iz grupe krivičnih dela protiv životne sredine, poznatijim kao ekološkim krivičnim delima, koja su zakonodavnim promenama s početka XXI veka u oba zakonodavstva izmeštena i regulisana u posebnom odeljku pod nazivom „Krivična dela protiv životne sredine“ materijalnih zakona u krivičnim zakonodavstvima. Pravo na zdravu životnu sredinu predstavlja jedno od osnovnih čovekovih prava koje je zagarantovano pre svega ustavnim propisima ove dve države, preko niza drugih akata do kraju, krivičnopravne zaštite, koja se primenjuje u momentu kada je preventivna aktivnost ostala bez uspeha, nadjačana različitim oblicima nacionalnog i transnacionalnog ekološkog kriminaliteta. U članku autori daju prikaz krivičnih dela u ove dve susedne zemlje, međusobno ih poredeći, i to kako radnje izvršenja tako i zaprečene krivične sankcije, a potom analiziraju statističke podatke o izvršenim krivičnim delima, pokrenutim postupcima i izrečenim krivičnim sankcijama, posebnu pažnju posvećujući visokom procentu izrečenih upozoravajućih sankcija za ovako teška krivična dela.

Ključne reči: ekološki kriminalitet, krivična dela protiv životne sredine, Srbija, Republika Srpska, statistički podaci

1. Uvodne napomene

Ekološki kriminalitet predstavlja vid savremenog kriminaliteta koji ima za posledicu zagađivanje vode, vazduha i zemljišta u većem obimu ili na širem području, čime se dovodi u opasnost život i zdravlje ljudi ili prouzrokuje uništenje biljnog i životinjskog sveta većih razmara, a koji je karakterističan po ekspanziji, tamnoj bro-

* Pripravnik u Osnovnom javnom tužilaštvu u Kraljevu i doktorant na Pravnom fakultetu Univerziteta u Kragujevcu

** Saradnik u nastavi na krivičnopravnom smeru na Pravnom fakultetu Univerziteta u Kragujevcu; E-mail: turanjaninveljko@gmail.com

jci, organizovanosti i kriminalitetu belog okovratnika.¹ Međutim, zbog samih karakteristika ekološkog kriminaliteta jasno je da je isti široko rasprostranjen, povezujući lica iz različitih država, zbog čega je došlo do nastanka transnacionalnog ekološkog kriminaliteta, za koji u teoriji još uvek nema usaglašene definicije, budući da različiti kriterijumi definisanja dovode i do različitih definicija. Uopšteno, možemo reći da transnacionalni ekološki kriminalitet obuhvata krivična dela protiv životne sredine sa međunarodnom ili globalnom dimenzijom, kao i određene vrste prekograničnih transfera, te krivična dela povezana za zagađenjem (vode, vazduha i tla) i krivična dela protiv biljnog i životinjskog života (uključujući kako ilegalan transfer živih životinja tako i prekogranični prevoz slonove kosti).² Transnacionalni ekološki kriminalitet obuhvata trgovinu i krijućarenje biljaka, životinja, prirodnih bogatstava i sredstava za zagađivanje koji su zabranjeni ili su u suprotnosti sa propisima ustanovljenim multilateralnim sporazumima o ekologiji i/ili nacionalnim propisima.³ Prema određenim podelama, sva inkriminisana ponašanja protiv životne sredine možemo grupisati u pet grupa: ilegalno odlaganje otpada, promet i odlaganje otrovnog otpada i nuklearnog materijala, protivzakonita seča šuma i zagađenje životne sredine, ilegalna trgovina supstancama koje zagađuju vazduh i nezakonit lov i ilegalna trgovina nezakonito ulovljenim životinjama.⁴ Ovim vidom kriminaliteta dolazi do ugrožavanja i/ili oštećenja životne sredine, a samim tim i do narušavanja jednog od osnovnih prava čoveka.

Pravo na zdravu životnu sredinu predstavlja jedno od temeljnih prava čoveka, koje je garantovano pre svega Ustavom Srbije⁵ i Ustavom Republike Srpske,⁶ a potom zaštićeno odgovarajućim zakonima u različitim granama zakonodavstva. Prvenstveno, zaštita životne sredine se ostvaruje merama predviđenim upravnim propisima, gde se kao najznačajniji izdvajaju Zakon o zaštiti životne sredine Srbije⁷ i Zakon o zaštiti životne sredine Republike Srpske⁸, dok se krivično pravo, kao što to najčešće biva, javlja kao *ultima ratio*, i to kada preventivna aktivnost na sprečavanju vršenja

¹ Mile Matijević, Specifičnosti suzbijanja ekološkog kriminaliteta, 1st International Conference ECOLOGICAL SAFETY IN POST-MODERN ENVIRONMENT, Banja Luka, 2009, 1

² Rob White, Transnational Environmental Crime – Toward an eco-global criminology, New York, 2011, 3

³ Olmo Forni, Mapping Environmental Crimes, Freedom From Fear Magazine, March, Turin, 2010, 34

⁴ Ragnhild Sollund, Introduction: Towards a Greener Criminology u Ragnhild Sollund, Global Harms – Ecological Crime and Speciesism, New York, 2008, 2

⁵ Član 74. Ustava Republike Srbije, „Službeni glasnik RS“ broj 98/2006.

⁶ Član 35. Ustava Republike Srpske, „Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 28/1994.

⁷ Zakon o zaštiti životne sredine, „Službeni glasnik RS“ broj 135/04.

⁸ Zakon o zaštiti životne sredine, „Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 53/02 i 109/05.

ovih krivičnih dela, koja u svakom slučaju mora biti jaka,⁹ ne dovede do pozitivnog rezultata, odnosno, kada se prekorače granice do kojih se sme zagađivati životna sredina.¹⁰ Međutim, ukoliko krenemo od visokog procenta izrečenih uslovnih osuda u Srbiji i Republici Srpskoj izvršiocima ekoloških krivičnih dela, a za koja se u uporednom pravu izriču znatno strože kazne, opravdano se postavlja pitanje da li se i u kojoj meri u zaštiti životne sredine može računati na krivično pravo u ovom momen-tu.¹¹ Pojedina krivična dela iz ove oblasti su bila poznata 70-ih godina XX veka, ali su tek početkom novog stoljeća izdvojena u posebnu grupu, pri čemu je u Krivičnom zakoniku Srbije to Glava XXIV, dok ih je zakonodavac u Republici Srpskoj grupisao u XXXIII glavu Krivičnog zakona, čime dolazi do postepenog razvoja ekološkog kaznenog prava.¹²

Krivični zakonik Srbije¹³ i Krivični zakon Republike Srpske¹⁴ sadrže širok dijapazon krivičnih dela (koja su većinom blanketna) kojim se štiti životna sredina, pri tom ih sadržinski deleći na dve grupe, pri čemu u prvu grupu spadaju krivična dela kojima se štiti životna sredina kao dobro od opšteg značaja, dok u drugu grupu potпадaju krivična dela kojim se štite pojedinačna prirodna dobra. Pri tom, primarni zaštitni objekat jeste životna sredina, odnosno, pravo čoveka na zdravu životnu sredinu, u kom pravu se ovaploće i cilj inkriminacija, jer je ovde presudan značaj koji životna sredina ima za čoveka.¹⁵ Pojedina krivična dela iz ove grupe može izvršiti samo određeno lice, dok druga dela može izvršiti svako lice. Takođe, ukoliko krenemo od subjektivne strane svih dela primećujemo da mogu biti izvršena i umišljajno i nehatno, što je rezultiralo propisivanjem različitog iznosa zaprećene kazne za njihovo izvršenje. Zbog obima rada ovde će biti spomenuti samo najnužniji podaci, budući da svestrana analiza ovog pitanja zahtjeva daleko veći prostor.

⁹ Srećko Kosanović, *Ekološki kriminalitet*, Beograd, 2009, 46.

¹⁰ Bora Čejović, *Krivično pravo – opšti i posebni deo*, Beograd, 2006, 582.

¹¹ Stefan Samardžić, *Krivičnopravna reakcija u oblasti zaštite životne sredine*, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, vol. 45, broj 3/2011, 737-758.

¹² O ekološkom kaznenom pravu pogledati, na primer, Vladan Joldžić, *Ekološko kazneno pravo – osnovanost i mogućnosti razvoja*, *Pravna riječ*, broj 23/2010, Banja Luka, 229-240.

¹³ Krivični zakonik Srbije, „Službeni glasnik Srbije“ broj 85/05, 88/05, 107/05, 72/09 i 111/09.

¹⁴ Krivični zakon Republike Srpske, „Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 49/03, 108/04, 37/06, 70/06 i 73/10.

¹⁵ Tako i u: Zoran Stojanović, *Komentar Krivičnog zakonika Srbije*, Beograd, 2007, 600 i Miloš Babić, Ivanka Marković, *Krivično pravo – posebni dio*, Banja Luka, 2007, 340, te Petar Rakočević, *Krivičnopravna odgovornost zbog zagađenja životne sredine*, *Glasnik Advokatske komore Vojvodine*, vol. 71, broj 4, 2011, 202 i Nihad Ukić, Rade Biočanin, Mirsada Badić, *Krivično-pravni i ekonomski aspekti zaštite i unapređenja životne sredine*, *Pravna riječ*, broj 23/2010, 213-337. U potonjem izvoru pogledati takođe i o drugim izvorima zaštite životne sredine.

2. Krivičnopravne inkriminacije u Srbiji i Republici Srpskoj

Zakoni o kojima je reč u ovim izlaganjima sadrže određeni broj istih krivičnih dela (iako se kod pojedinih primećuju blage oscilacije kada se radi o radnji izvršenja), polazeći od zajedničkog koje se u oba zakonodavstva naziva zagađivanje životne sredine, a koje je osnovno i opšte krivično delo dok se sva druga krivična dela iz ove glave posmatraju kao posebna krivična dela koji su oblici ispoljavanja osnovnog u pogledu životne sredine ili nekog njenog elementa.¹⁶ Iako bi ovom pitanju trebalo posvetiti znatno obimniji rad od našeg, ovdje ćemo samo u kratkim crtama da izložimo lepezu krivičnih dela predviđenih krivičnim zakonodavstvima Srbije i Republike Srpske.¹⁷

Krivična dela koja su predviđena Krivičnim zakonom Srbije (u daljem tekstu: KZS) su: Zagađivanje životne sredine (član 260), Nepreduzimanje mera zaštite životne sredine (član 261), Protivpravna izgradnja i stavljanje u pogon objekata i postrojenja koja zagađuju životnu sredinu (član 262), Oštećenje objekata i uređaja za zaštitu životne sredine (član 263), Oštećenje životne sredine (član 264), Uništenje, oštećenje, iznošenje u inostranstvo i unošenje u Srbiju zaštićenog prirodnog dobra (član 265), Unošenje opasnih materija u Srbiju i nedozvoljeno prerađivanje, odlaganje i skladištenje opasnih materija (član 266), Nedozvoljena izgradnja nuklearnih postrojenja (član 267), Povreda prava na informisanje o stanju životne sredine (član 268), Ubijanje i zlostavljanje životinja (član 269), Prenošenje zaraznih bolesti kod životinja i biljaka (član 270), Nesavesno pružanje veterinarske pomoći (član 271), Proizvodnja štetnih sredstava za lečenje životinja (član 272), Zagađivanje hrane i vode za ishranu, odnosno napajanje životinja (član 273), Pustošenje šuma (član 274), Šumska krađa (član 275), Nezakonit lov (član 276) i Nezakonit ribolov (član 277).

Krivični zakon Republike Srpske (u daljem tekstu: KZRS) nudi nešto drugačiju i šarolikiju, ali i širu, krivičnopravnu zaštitu životne sredine, te predviđa sledeća krivična dela protiv životne sredine: Zagađivanje životne sredine (član 415), Zagađivanje životne sredine otpadnim materijama (član 416), Ugrožavanje životne sredine bukom (član 417), Protivpravna izgradnja i stavljanje u pogon objekata i postrojenja (član 418), Oštećenje objekata i uređaja za zaštitu životne sredine (član 419), Uništenje ili oštećenje zaštićenog prirodnog dobra (član 420), Proizvodnja štetnih sredstava za liječenje životinja (član 421), Zagađivanje hrane i vode za ishranu, odnosno napajanje životinja (član 422), Nepostupanje po propisima za suzbijanje

¹⁶ Dragan Jovašević, Zaštita životne sredine, Beograd, 2005, 37.

¹⁷ O širini i raznovrsnosti ekoloških krivičnih dela svedoče i druga zakonodavstva u zemljama u okruženju. Na primer, o krivičnim delima protiv životne sredine u Crnoj Gori pogledati: Branko Vučković, Vesna Vučković, Krivičnopravni aspekt zaštite životne sredine, Pravna riječ, broj 23/2010, 289-301.

bolesti životinja i bilja (član 423), Nesavjesno postupanje u prometu pesticida (član 424), Nesavjesno pružanje veterinarske pomoći (član 425), Neovlašćeno obavljanje veterinarskih usluga (član 426), Uništenje zasada (član 427), Neizvršenje odluke o mjerama zaštite životne sredine (član 428), Unošenje opasnih materija u Republiku Srbsku (član 429), Šumska krađa (član 430), Pustošenje šuma (član 431), Izazivanje požara (član 432), Mučenje i ubijanje životinja (član 433), Iznošenje u inostranstvo posebno zaštićenih biljaka i životinja (član 434), Uzurpacija nekretnina (član 435), Nezakonit lov (član 436) i Nezakonit ribolov (član 437).

Prvenstveno, KZRS predviđa unekoliko širu zaštitu same životne sredine, propisujući, s jedne strane, pored osnovnog krivičnog dela ugrožavanja životne sredine, i krivično delo ugrožavanja životne sredine otpadnim materijama, čime je onemogućeno podvođenje radnji prerađivanja, odlaganja ili prevoza radioaktivnih materija, a čime se ugrožava vazduh, voda ili zemljište u meri da može izazvati opasnost po život i zdravlje ljudi, odnosno ugroziti opstanak biljaka, životinja i šuma, pod krivično delo ugrožavanja životne sredine. KZRS takođe predviđa, po našem mišljenju, još jedno bitno krivično delo koje ne sadrži i KZS, a radi se o krivičnom delu ugrožavanje životne sredine bukom, čija se radnja sastoji u protivpravnom stvaranju buke (kako od strane pojedinaca tako i od strane različitih industrijskih postrojenja)¹⁸ koja može biti opasna po zdravlje ljudi, pri čemu je predviđen i nehatni oblik izvršenja ovog krivičnog dela. S druge strane, KZS-om je propisano krivično delo nepreduzimanja mera zaštite životne sredine, koja inkriminacija ne postoji u krivičnom zakonodavstvu Republike Srbije, ali i krivično delo oštećenja životne sredine, čija se radnja sastoji u oštećenju životne sredine protivpravnim iskorišćavanjem prirodnih bogatstava, izgradnjom objekata, izvođenjem radova ili na neki drugi način oštećenju životne sredine. Na kraju, KZS posebno inkriminiše uskraćivanje podataka ili davanje lažnih podataka o stanju životne sredine propisujući kao krivično delo povredu prava na informisanje o stanju životne sredine, dok KZRS inkriminiše nepostupanje po odluci nadležnog organa o preduzimanju mera zaštite životne sredine.

Oba zakonska teksta inkriminišu uništenje i oštećenje zaštićenog prirodnog dobra, ali KZS propisuje kao krivično delo i iznošenje u inostranstvo zaštićeno prirodno dobro u sklopu ovog krivičnog dela, što KZRS, naprotiv, čini propisujući posebno krivično delo. U ovoj oblasti KZRS predviđa još jedno krivično delo, a radi se o delu uzurpacije nekretnine koja je proglašena za dobro od opštег značaja, spomenik kulture, prirodnu retkost ili drugo prirodno bogatstvo, pri čemu je kumulativno zaprećeno izricanje kazne zatvora i novčane kazne. Takođe, u obe države kažnjava se i za unošenje opasnih materija u zemlju, s tim što se i u vezi sa ovim

¹⁸ Boris Stupar, Osnovni pravni aspekti zaštite životne sredine u Republici Srbiji, preuzeto sa adresi <http://www.besplatnapravnapomoc.rs/prilozi-saradnika>, pristup: april 2012. godine .

krivičnim delom srbijanski zakonodavac odlučio za šire i detaljnije inkriminisanje. I ne samo to. KZS širi polje kažnjavanja povodom ovog pitanja, pa propisuje i krivično delo nedozvoljene izgradnje nuklearnih postrojenja, koja inkriminacija nije poznata u zakonodavstvu Republike Srpske.

Što se tiče krivičnih dela koja za zaštitni objekt imaju životinje, pored zajedničkih dela, KZRS predviđa i, po nama, veoma bitno krivično delo, a radi se o neovlašćenom obavljanju veterinarskih usluga od strane lica koje za to nema potrebnu stručnu spremu. Naime, budući da se u svakoj oblasti štiti određeno dobro od neovlašćenog bavljenja od strane lica koje nema potrebnu stručnu spremu (nadripištarstvo, nadriapotekarstvo, nadrilekarstvo), to je i ovoj oblasti neophodno postojanje takve zaštite.¹⁹ Ovim zakonskim tekstrom je takođe inkriminisano nepostupanje po propisima za suzbijanje bolesti životinja i bilja, čime dotičemo oblast krivičnopravne zaštite biljaka, u kojoj KZRS nudi znatno širu zaštitu nego što je to slučaj sa KZS-om. Pre svega, KZRS predviđa krivično delo nesavesnog postupanja u prometu pesticida, gde je posredni zaštitni objekt čovek, jer se izvršenjem radnje ovog krivičnog dela stvara opasnost po život ili zdravlje ljudi, odnosno po životnu sredinu. Zatim, pored osnovnih krivičnih dela iz oblasti šuma - šumske krađe i pustošenja šuma,²⁰ a koji su sadržani u oba zakonodavstva, KZRS sadrži i krivična dela uništenja zasada i izazivanje požara (pri čemu se jasno propisuje da je u pitanju šumski požar).

3. Propisane kazne prema KZRS i KZS

Što se tiče propisanih kazni za izvršenje ekoloških krivičnih dela, KZS i KZRS predviđaju različite posebne maksimume i minimume, pri čemu se izdvaja stroži pogled srbijanskog zakonodavca povodom većeg broja pitanja. Teoretski posmatrano, možemo reći da sva krivična dela koja su sadržana u oba zakonska teksta možemo podeliti u tri grupe, pri čemu u prvu grupu ulaze krivična dela za čije izvršenje KZS predviđa strože kažnjavanje, dok bi u drugu grupu ulazila dela za koja KZRS predviđa strože kažnjavanje. Konačno, u treću grupu bi potpadala ona krivična

¹⁹ Krivično delo nadriveterinarstva identičnog naziva postoji u crnogorskom krivičnom zakonodavstvu.

²⁰ O ogromnim razmerama vršenja ovih krivičnih dela pogledati na primer: Branko Glavonjić, Nelegalne seće i trgovina drvetom u Srbiji – stanje i problemi, preuzeto sa adrese www.beomark.com/, pristup: april 2012. godine i Emsad Pružan, Ševal Konjalić, Iskustva, prevencija i mjere potiv nezakonitih postupanja u šumarstvu Srednjobosanskog kantona, Četvrta godišnja zajednička konferencija o šumarstvu BiH, Sarajevo, 2011. O šumskoj krađi u Bosni i Hercegovini pogledati takođe i: Sikira Hajrudina, Krađe u zakonodavstvu Bosne i Hercegovine, specijalistički rad odbranjen na Panevropskom univerzitetu „Apeiron“, Banja Luka, 2009, 56-57

dela gde su propisane ujednačene kazne. Zbog obima rada nećemo ulaziti u analizu odredaba svakog krivičnog dela koje je sadržano u oba zakonska teksta, već samo pojedinih. Pri tom, kod određenog broja krivičnih dela (tačnije, kod 6 krivičnih dela) KZS sadrži odredbu koja nije sadržana u krivičnom zakonodavstvu Republike Srbске, a to je da ukoliko sud izrekne uslovnu osudu za konkretno krivično delo, tada isti može odrediti obavezu učiniocu da u određenom roku preduzme određene propisane mere zaštite, očuvanja i unapređenja životne sredine.

Ukoliko krenemo od osnovnog krivičnog dela iz ove oblasti, zagađenja životne sredine, primetićemo da za osnovni oblik krivičnog dela KZS predviđa kaznu do 3 godine zatvora, predviđajući pri tom kažnjavanje i za nehatno izvršenje krivičnog dela sa zaprećenom kaznom zatvora do jedne godine, dok KZRS za osnovni oblik predviđa kao glavnu kaznu zatvora do 2 godine ili novčanu kaznu, predviđajući kažnjavanje za nehatno vršenje dela propisivanjem jednogodišnje kazne zatvora ili novčane kazne, a za teži oblik je propisana kazna zatvora od jedne od pet godina (predviđajući kažnjavanje i za nehatno vršenje dela, za koje je propisana novčana kazna ili kazna zatvora od 6 meseci do 2 godine). Kada je u pitanju krivično delo protivpravne izgradnje i stavljanja u pogon objekata i postrojenja koja zagađuju životnu sredinu, s jedne strane, KZS za osnovni oblik predviđa izricanje kazne zatvora od 6 meseci do 5 godina, a za teži oblik od jedne do osam godina zatvora. S druge strane, KZRS predviđa nešto blaže kažnjavanje propisujući za izvršenje osnovnog oblika ovog krivičnog dela kaznom zatvora od 3 meseca do 3 godine, a težeg zatvorskog kaznom od jedne do pet godina.

Jedno od krivičnih dela za koje KZRS predviđa strože kažnjavanje jeste krivično delo ubijanja i zlostavljanja životinja,²¹ gde je u ovom zakonskom tekstu predviđeno izricanje kazne zatvora do jedne godine ili novčane kazne, dok je za teži oblik predviđena kazna zatvora od 3 meseca do 3 godine. Međutim, KZS za osnovni oblik predviđa novčano kažnjavanje ili kaznu zatvora do šest meseci, dok je za teži oblik propisana takođe novčana kazna ili zatvor do 3 godine. Za najčešće izvršavano krivično delo iz ove oblasti, šumsku krađu, KZRS takođe previđa nešto strože kažnjavanje, propisujući za osnovni oblik dela kažnjavanje novčanom kaznom ili kaznom zatvora do 2 godine, nasuprot KZS-u koji predviđa takođe novčanu kaznu, ali je kazna zatvora limitirana na jednu godinu. Zatim, za teži oblik krivičnog dela KZRS predviđa kažnjavanje kaznom zatvora od 6 meseci do 5 godina i novčanom kaznom kumulativno, dok KZS predviđa alternativno kažnjavanje novčanom kaznom ili kaznom zatvora do 3 godine (s tim što ovaj zakonski tekst predviđa kažnjavanje i

²¹ Pogledati: Ana Batrićević, Koje su pravne posledice zlostavljanja životinja u Republici Srbiji, preuzeto sa adrese http://humansforanimals.co.uk/Batricevic_Zlostavljanje_zivotinja_pravne_posledice.html, pristup: april 2012. godine, kao i: Ana Batrićević, Dometi i implantacija Zakona o dobrobiti životinja u pravnom sistemu Republike Srbije, Pravna riječ, broj 23/2010, 353-366

za pokušaj izvršenja oba oblika dela).

Povodom određenog broja krivičnih dela oba zakonodavca propisuju isto ili veoma slično kažnjavanje. Ukoliko uzmemo za primer krivično delo nesavesnog pružanja veterinarske pomoći, zapazićemo da KZRS i KZS propisuju za osnovni oblik izvršenja dela novčanu kaznu ili kaznu zatvora do dve godine, dok je za nehatni oblik izvršenja ovog krivičnog dela propisana novčana kazna ili kazna zatvora do 6 meseci. Takođe, u oba zakonska teksta propisano je na istovetan način kažnjavanje za izvršenje krivičnog dela pustošenja šuma, tako što je osnovni oblik krivičnog dela za koji je propisana novčana kazna ili zatvor do jedne godine, dok je za teži oblik propisana isključivo zatvorska kazna od tri meseca do tri godine. Zatim, u ovu grupu krivičnih dela spada i krivično delo nezakonit lov, koje inače sadrži osnovni oblik i tri teža oblika izvršenja. KZS i KZRS predviđaju za osnovni oblik kažnjavanje novčanom kaznom ili kaznom zatvora do 6 meseci, a za prvi teži oblik propisana je novčana kazna ili kazna zatvora do jedne godine. Za naredni teži oblik predviđeno je kažnjavanje novčanom kaznom ili zatvorom do dve godine, a za najteži oblik propisana je zatvorska kazna u trajanju do tri godine (s tim što i za izvršenje ovog oblik dela KZRS predviđa mogućnost izricanja novčane kazne).

4. Statistički podaci o izvršenim krivičnim delima protiv životne sredine

U Srbiji je za period 2006-2010²² godine prijavljeno ukupno 9.384 lica za izvršenje krivičnih dela protiv životne sredine, odnosno, redom po godinama, 2006. godine 2009 lica, 2007. godine 1831. lice, 2008. godine 1895 lica, 2009. godine 2081. lice, te 2010. godine 1568 lica.²³ Za navedene periode optuženo je ukupno 5.701 lice, i to 2006. godine 1430 lica, 2007. godine 1203 lica, 2008. godine 1083 lica, 2009. godine 1068 lica, a 2010. godine 917 lica.²⁴ Od ovog broja, osuđeno je 3.913 osoba, odnosno, redosledom po navedenim godinama: 1009, 917, 819, 835 i 333 lica.²⁵ Ukoliko za primer uzmemo 2010. godinu, neophodno je navesti da je od 333 osobe koje su pravnosnažno osuđene za izvršenje krivičnih dela iz grupe ekoloških krivičnih dela najveći broj osuđen za izvršenje krivičnog dela šumske krađe (218), a zatim za nezakonit ribolov (48), ubijanje i zlostavljanje životinja (22), pustošenje šuma (19),

²² Ovaj period za analizu se uzima iz jednostavnog razloga što do donošenja Krivičnog zakonika Srbije 2005. godine nije postojala posebna grupa krivičnih dela protiv životne sredine.

²³ Punoletni izvršioci krivičnih dela u Republici Srbiji, 2010, Republički zavod za statistiku, Bilten 546, Beograd, 2011.

²⁴ Ibid.

²⁵ Ibid.

nezakonit lov (16), uništenje, oštećenje, iznošenje u inostranstvo i unošenje u Srbiju zaštićenog prirodnog dobra (5), oštećenje životne sredine (2), te za nepreduzimanje mera zaštite životne sredine (1), protivpravnu izgradnju i stavljanje u pogon objekata i postrojenja koja zagađuju životnu sredinu (1) i proizvodnju štetnih sredstava za lečenje životinja (1).²⁶

U istoj godini izrečene su 33 zatvorske kazne, 70 novčanih kazni, 218 uslovnih osuda, 5 kazni rada u javnom interesu, 5 sudskih opomena, dok su 2 lica oglašena krivim a oslobođena od kazne. Što se tiče zatvorskih kazni, mahom su iznosa do 2 meseca (14), dok je zatvorskih kazni u trajanju 2-3 meseca izrečeno 9. Zatim, 5 kazni je izrečeno u trajanju 3-6 meseci, 3 kazne u trajanju 6-12 meseci, a po jedna zatvorska kazna na period 1-2 godine, odnosno, 2-3 godine.²⁷ Iznosi izrečenih novčanih kazni variraju, ali je najviši procenat kazni izrečen u rasponu 10.000-100.000 dinara, dok je na iznos do 10.000 dinara izrečeno 5 kazni, a svega jedna kazna u rasponu 100.000-200.000 dinara.²⁸ Izrečene krivične sankcije su blago strože u odnosu na 2009. godinu, u kojoj je izrečeno, s jedne strane, 10 zatvorskih i 37 novčanih kazni, dok je s druge strane izrečeno 97 uslovnih osuda i 11 mera bezbednosti.²⁹ Inače, interesantno je zapaziti da je saučesništvo izrazito retko prilikom izvršenja ovih krivičnih dela, dok su izvršioci u 2010. godini, od 333 osuđena lica u 115 slučajeva bila lica sa završenom srednjom školom, a 128 lica je imalo završenu samo osnovnu školu, ali koji podatak je bio očekivan s obzirom na vrstu izvršenih krivičnih dela.³⁰

Što se tiče krivičnih dela protiv životne sredine čiji su izvršioci maloletna lica, u 2010. godini zabeleženo je 28 prijavljenih krivičnih dela, i to za jedno krivično delo zagađenja životne sredine i 3 krivična dela ubijanja i zlostavljanja životinja, zatim za 20 krivičnih dela šumske krađe, i za po dva krivična dela nezakonitog lova i nezakonitog ribolova.³¹ Međutim, optuženo je 10 lica, odnosno, 8 maloletnika za izvršenje krivičnog dela šumske krađe, a 2 maloletnika za izvršenje krivičnog dela nezakonitog ribolova. Pri tom, protiv 2 maloletnika je obustavljen postupak pred većem, dok je ostalim optuženim licima izrečena sankcija. U pitanju je 1 lice koje ima 14 godina, 4 maloletnika od 15 godina i 5 maloletnika od po 16 godina.³² Pr-

²⁶ Ibid.

²⁷ Ibid.

²⁸ Ibid.

²⁹ Aleksandra Čavoški, Danijela Trajković, Analiza statističkih podataka o kaznenopravnoj zaštiti životne sredine u Srbiji, preuzeto sa adrese www.osce.org/sr-serbia/, pristup: april 2012. godine, 16.

³⁰ Punoletni izvršioci krivičnih dela u Republici Srbiji, 2010, Republički zavod za statistiku, Biltan 546, Beograd, 2012.

³¹ Maloletni izvršioci krivičnih dela u Republici Srbiji, 2010, Republički zavod za statistiku, Biltan 546, Beograd, 2012.

³² Ibid.

venstveno, pravnosnažno su osuđena 3 starija maloletnika, kojima su izrečene mere upozorenja i usmeravanja, i to 1 sudske ukor za krivično delo šumske krađe, dok su preostalim maloletnicima izrečene posebne obaveze za izvršenje po jednog krivičnog dela šumske krađe i nezakonitog ribolova. Što se tiče 5 mlađih maloletnika osuđenih za izvršenje krivičnog dela šumske krađe, izrečene su 2 mere upozorenja i usmeravanja (jedan sudske ukor i jedne posebne obaveze), i 3 mere pojačanog nadzora od strane roditelja, usvojioca ili staraca.³³

U Republici Srpskoj, broj prijavljenih punoletnih lica ne odstupa značajnije od utvrđenih statističkih podataka u Srbiji. Tako, u 2006. godini ukupno je potvrđeno 597 optužnica protiv 1.216 prijavljenih lica, dok je doneto 497 osuđujućih presuda, a izrečeno 10 zatvorskih kazni, 241 novčana kazna i 417 uslovnih osuda. Naredne, 2007. godine, potvrđeno je 465 optužnica protiv 1.131. lica, a doneto je 445 osuđujućih presuda, na osnovu kojih je izrečeno 5 zatvorskih kazni, 51 novčana i 389 uslovnih osuda.³⁴ Zatim, 2008. godine je potvrđeno 266 optužnica protiv 1.017 prijavljenih lica, a osuđeno je 312 lica, dok je izrečeno 10 zatvorskih kazni, 22 novčane kazne i 280 uslovnih osuda.³⁵ Sledeće, 2009. godine, potvrđeno je 378 optužnica protiv 1.339 prijavljenih lica, a doneto je 330 osuđujućih presuda, pri čemu je izrečeno 12 kazni zatvora, 38 novčanih kazni i 281 uslovna osuda. Konačno, 2010. godine su potvrđene 324 optužnice protiv 1.229 lica, dok je doneto 320 osuđujućih presuda, pri čemu je izrečeno 18 kazni zatvora, 45 novčanih kazni i 257 uslovnih osuda.³⁶ Do podataka o izvršenim ekološkim krivičnim delima maloletnih lica nismo uspeli doći.

5. Zaključna razmatranja

Pravo na zdravu životnu sredinu predstavlja jedno od najbitnijih čovekovih prava zagarantovanih Ustavom Srbije i Ustavom Republike Srpske, a koje se u direktnoj srazmeri sa svojim značajem i narušava. O značaju ovog prava, ali i najraznovrsnijim formama narušavanja istog svedoči širok dijapazon predviđenih krivičnih dela protiv životne sredine u oba zakonodavstva. Krivična zakonodavstva Srbije i Republike Srpske sadrže visok procenat krivičnih dela istog naziva, ali sa ne tako često jednakim propisanim kaznama za njihovo izvršenje, te isto tako u oba zakonodavstva inkorporisana su krivična dela koja ne postoje u drugom zakonodastvu. S tim u vezi, primećujemo da u oba zakonodavstva postoje krivična dela sa identičnim kaznama i rasponom u kome se izriču, te krivična dela koja su strože zaprećena po KZRS,

³³ Ibid.

³⁴ Statistički godišnjak Republike Srpske iz 2009. godine.

³⁵ Ibid.

³⁶ Statistički godišnjak Republike Srpske iz 2011. godine.

odnosno, KZS. Iako konstantno širenje obima krivičnopravnih inkriminacija nije često opravdano, smatramo da je životna sredina dobro koje mora biti zaštićeno na sve moguće načine.

Međutim, bez obzira na razlike u propisanim kaznama, može se konstatovati da su sudovi približno ujednačeni u kažnjavanju za ova krivična dela. Naročito pada u oči činjenica da među izrečenim krivičnim sankcijama dominiraju uslovne osude, koje ovde pokazuju i dokazuju svoju punu upotrebljivost. Ali, da li su ovo krivična dela za čije izvršenje je opravданo izricati uslovne osude u ovako visokom процентu? Krivična dela protiv životne sredine u svim komparativnim zakonodavstvima se smatraju veoma teškim krivičnim delima za izvršenje kojih se izriču visoke kazne, i to kako novčane tako i zatvorske. No, čini se da svest naroda sa ovih prostora još uvek nije dostigla neophodni nivo kako bi se stvorio pravi pristup očuvanju prirode, što prati i relativno nizak nivo represivne delatnosti. Zakonodavci iz Republike Srbске i Srbije su krivičnopravno trasirali put izdvajanjem ekoloških krivičnih dela u posebnu grupu, čime su pokazali ozbiljnost koja treba da se posveti zaštiti životne sredine, koja je ugrožena prvenstveno delovanjem jednog faktora – čoveka. Budući da izvršenjem ovih krivičnih dela nije neposredno ugrožen čovek, isti mnogo lagodnije prilazi njihovom izvršenju nego što je to slučaj sa nekim drugim delima. Dodatna olakšavajuća okolnost u svesti izvršilaca može da postane upravo znanje o blagom kažnjavanju. Uprkos činjenici da i sam zakonodavac prilikom propisivanja pojedinih krivičnih dela inicira izricanje uslovne osude, to ne sme, kao što se sudeći prema dostupnim statističkim podacima dešava, da se pretvori u pravilo. Krivična dela protiv životne sredine su teška dela koja mora da prati odgovarajuće strože kažnjavanje. Analizom statističkih podataka iz prethodnih godina mogli bismo da zaključimo se lagano podiže svest o težini dela, što se ogleda u višem procentu izrečenih zatvorskih kazni i u njihovom trajanju, i to kako u Republici Srpskoj tako i u Srbiji. Takođe, zabrinjavajuća je činjenica da je kriminalitet maloletnika zastupljen i u ovoj oblasti, makar sudeći prema podacima iz Srbije, budući da do podataka za Republiku Srpsku, na žalost, nismo uspeli doći.

6. Literatura

1. Babić Miloš, Marković Ivanka, *Krivično pravo – posebni dio*, Banja Luka, 2007;
- Batrićević Ana, *Koje su pravne posledice zlostavljanja životinja u Republici Srbiji*, preuzeto sa adrese: http://humansforanimals.co.uk/Batricevic_Zlostavljanje_zivotinja_pravne_posledice.html, pristup: april 2012. godine;
- Batrićević Ana, *Dometi i implantacija Zakona o dobrobiti životinja u pravnom sistemu Republike Srbije*, Pravna riječ, broj 23/2010;
- Čavoški Aleksandra, Trajković Danijela, *Analiza statističkih podataka o kazneopravnoj zaštiti životne sredine u Srbiji*, preuzeto sa adrese www.osce.org/sr-serbia/, pristup: april 2012. godine;
- Čejović Bora, *Krivično pravo – opšti i posebni deo*, Beograd, 2006;
- Forni Olmo, *Mapping Environmental Crimes*, Freedom From Fear Magazine, March, Turin, 2010;
- Glavonjić Branko, *Nelegalne seče i trgovina drvetom u Srbiji – stanje i problemi*, preuzeto sa adrese www.beomark.com/, pristup: april 2012. godine;
- Hajrudina Sikira, *Krađe u zakonodavstvu Bosne i Hercegovine*, specijalistički rad odbranjen na Panevropskom univerzitetu „Apeiron“, Banja Luka, 2009;
- Jovašević Dragan, *Zaštita životne sredine*, Beograd, 2005;
- Joldžić Vladan, *Ekološko kazneno pravo – osnovanost i mogućnosti razvoja*, Pravna riječ, broj 23/2010, Banja Luka;
- Kosanović Srećko, *Ekološki kriminalitet*, Beograd, 2009;
- Matijević Mile, *Specifičnosti suzbijanja ekološkog kriminaliteta*, 1st International Conference ECOLOGICAL SAFETY IN POST-MODERN ENVIRONMENT, Banja Luka, 2009;
- Pružan Emsad, Konjalić Ševal, *Iskustva, prevencija i mjere potiv nezakonitih postupanja u šumarstvu Srednjobosanskog kantona*, Četrvta godišnja zajednička konferencija o šumarstvu BiH, Sarajevo, 2011;
- Rakočević Petar, *Krivičnopravna odgovornost zbog zagađenja životne sredine*, Glasnik Advokatske komore Vojvodine, vol. 71, broj 4, 2011;
- Samardžić Stefan, *Krivičnopravna reakcija u oblasti zaštite životne sredine*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu, vol. 45, broj 3/2011;
- Sollund Ragnhild, *Introduction: Towards a Greener Criminology* u Sollund Ragnhild, *Global Harms – Ecological Crime and Speciesism*, New York, 2008;
- Stojanović Zoran, *Komentar Krivičnog zakonika Srbije*, Beograd, 2007;
- Stupar Boris, *Osnovni pravni aspekti zaštite životne sredine u Republici Srbiji*, preuzeto sa adrese <http://www.besplatnapravnapomoc.rs/prilozi-saradnika>,

- pristup: april 2012. godine;
- Ukić Nihad, Biočanin Rade, Badić Mirsada, *Krivično-pravni i ekonomski aspekti zaštite i unapređenja životne sredine*, Pravna riječ, broj 23/2010;
2. White Rob, *Transnational Environmental Crime – Toward an eco-global criminology*, New York, 2011;
3. Vučković Branko, Vučković Vesna, *Krivičnopravni aspekt zaštite životne sredine*, Pravna riječ, broj 23/2010.

BRIEF COMPARATIVE REVIEW OF ENVIRONMENTAL CRIMES IN THE REPUBLIC OF SRPSKA AND SERBIA

In this paper the authors deal with the comparative analysis of crimes from the group of crimes against the environment, known as environmental crimes, which were, in the course of legislative changes from the beginning of XXI century, relocated and regulated in the separate section entitled „Crimes against environment“ of substantive law in criminal legislations in both jurisdiction. The right to a healthy environment is one of fundamental human rights, which are guaranteed, primarily, by constitutional provisions of these two countries, and also through a series of other laws, and finally, by the ultimate, criminal protection, which applies in the moment when preventive activity remained without success, overcome by various forms of national and transnational environmental crimes. The authors give a review of crimes in the two neighboring countries, comparing them with each other, both in terms of enforcement actions and prescribed criminal penalties, and then analyze statistics on the criminal offenses, initiated proceedings and imposed criminal sanctions, devoting special attention to the high percentage of suspended sentences imposed for such serious crimes.

Key words: *environmental crimes, crimes against environment, Serbia, Republic of Srpska, statistics*



KRIVIČNO DELO NEZAKONITOGRIBOLOVA U REPUBLICI SRBIJI

Ana Batrićević*

Nezakonit, neregulisan i neprijavljen ribolov je globalni problem i izaziva niz negativnih ekonomskih, socijalnih, ekoloških i pravnih posledica. Ova pojava, često povezana sa drugim kriminalnim aktivnostima, ugrožava bezbednost ljudi i hrane, dovodeći u pitanje ne samo opstanak ekosistema već i održivost ekonomije zajednica čiji prihodi direktno zavise od eksploatacije ribljeg fonda. Zbog toga su različiti neprihvatljivi oblici ribolova zabranjeni i kažnjivi na nacionalnom i međunarodnom nivou. U Republici Srbiji se lov ribe protivno važećim propisima u zavisnosti od okolnosti kvalificuje ili kao krivično delo, ili kao prekršaj prema Zakonu o zaštiti i održivom korišćenju ribljeg fonda. Autor analizira osnovne karakteristike ovog krivičnog dela, njegov odnos sa odgovarajućim prekršajima kao i mehanizme državne reakcije na ove nezakonite aktivnosti. Takođe, autor ukazuje na prednosti i nedostatke važećih zakonskih rešenja u ovoj oblasti i predlaže neophodne korake, koji bi mogli unaprediti prevenciju, suzbijanje i sankcionisanje nezakonitog ribolova, u skladu sa relevantnim međunarodnim standardima.

Ključne reči: nezakonit ribolov, krivično delo, prekršaj, ribi fond, životna sredina, međunarodni standardi

1. Uvod

Kao i divljač, ribe i druge vodene životinje imaju veliki značaj za životnu sredinu, a samim tim i za opstanak čitavog čovečanstva. Ribarstvo predstavlja značajnu privrednu granu¹, a ribolov još uvek važi za nezamenjiv izvor mesne hrane².

Postoji više vrsta zakonitog ribolova: 1) privredni – lov polno zrelih primera-ka riba udičarskim, mrežarskim i samolovnim alatima, radi stavljanja ulovljene ribe

* Istraživač – saradnik u Institutu za kriminološka i sociološka istraživanja

¹ Zoran Stojanović, *Komentar krivičnog zakonika*, Službeni glasnik, Beograd, 2006, str. 625.

² Nikola Visković, *Kulturna zoologija – što je životinja čovjeku i što je čovjek životinji*, Naklada Jesenski i Turk, Zagreb, 2009, str. 176.

u promet(član 2. stav1. tačka 16.)³; 2) rekreativni – lov polno zrelih riba udičarskim i pomoćnim mrežarskim alatima radi zadovoljenja potreba građana za rekreacijom (član 2. stav 1. tačka 18 ZZOKRF); 3) sportski – oblik rekreativnog ribolova koji se odnosi na takmičarski ribolov kao sportsku aktivnost (član 2. stav 1. tačka 29. ZZOKRF); 4) sanacioni – ribolov koji se preduzima radi sprečavanja razvoja alohtonih vrsta ili prenamnožavanja pojedinih vrsta riba na ribarskom području (član 2. stav 1. tačka 28. ZZOKRF); 5) ribolov u naučnoistraživačke svrhe – koji mogu obavljati samo organizacije koje su registrovane za stručna i naučna istraživanja iz oblasti ribolovnog ribarstva, ihtiologije, ribarstvene biologije ili ekologije kopnenih voda (Član 46. stav 2. ZZOKRF) i 6) elektroribolov – koji se sprovodi kao posebna vrsta ribolova u naučnoistraživačke svrhe ili u slučaju izlovljavanja ribe radi porobljavanja ili spašavanja ribe sa poplavljenog područja (član 47. ZZOKRF).

Želja pojedinaca za ostvarivanjem imovinske koristi, podstaknuta rastućom tražnjom čovečanstva za proizvodima od ribe i drugih vodenih životinja, dovela je do neumerenog, neracionalnog, stihijskog i neodrživog eksplorisanja ihtiofaune širom sveta. Iako i nauka i politika upozoravaju na ugroženost ribljeg fonda zbog prelova⁴, paralelno sa legalnim i kontrolisanim korišćenjem resursa ribe i drugih vodenih životinja, u mnogim vodama se sprovodi nezakonit, neregulisan i neprijavljen ribolov, neretko povezan sa drugim kriminalnim aktivnostima. Ova pojava ima razmere globalnog problema, čije posledice ne pogađaju samo riblji fond kao integralni deo životne sredine, već i ekonomski razvoj i opstanak zajednica zavisnih od ribolova kao privredne grane, ali i bezbednost hrane i ljudi.⁵

U najširem smislu, nezakonit ribolov obuhvata ribolovne aktivnosti sproveđene: 1) od strane domaćih ili inostranih brodova u vodama pod jurisdikcijom bilo koje države bez njene izričite dozvole i protivno njenim zakonima ili drugim propisima; 2) od strane brodova koji nose zastavu države članice relevantnih organizacija za upravljanje u oblasti ribarstva i to kršenjem mera očuvanja i upravljanja (propisanih međunarodnim pravom ili od strane navedene organizacije i prihvaćenih od strane države zastave broda) ili 3) kršenjem nacionalnih zakona ili međunarodnih obaveza, uključujući i obaveze država članica relevantnih organizacija za upravljanje u oblasti

³ Zakon o zaštiti i održivom korišćenju ribljeg fonda, „Službeni glasnik RS“, br. 36/09. (u daljem tekstu: ZZOKRF)

⁴ Nikola Visković, *op.cit.*, str. 176.

⁵ U tom smislu videti: Review of Impacts of Illegal, Unreported and Unregulated Fishing on Developing Countries, Final Report, Marine Resources Assessment Group, London, 2005, izveštaj preuzet sa adrese <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.dfid.gov.uk/pubs/files/illegal-fishing-mrag-report.pdf> 4. novembar 2011.

ribarstva.⁶ Pored nezakonitog, razlikuju se i neprijavljen i neregulisan ribolov, koji takođe mogu (ali ne moraju u svakom slučaju) biti zabranjeni zakonom⁷. Neprijavljen ribolov se odnosi na ribolovne aktivnosti koje: 1) nisu prijavljene ili su pogrešno prijavljene nadležnim državnim organima, protivno nacionalnim zakonima i drugim propisima ili 2) su preduzete na području pod nadležnošću relevantne organizacije za upravljanje u oblasti ribarstva, a nisu prijavljene ili su pogrešno prijavljene, protivno postupku prijavljivanja koji se primenjuje u toj organizaciji.⁸ Neregulisan ribolov uključuje ribolovne aktivnosti sprovedene: 1) na području relevantne organizacije iz oblasti ribarstva od strane brodova bez nacionalnosti ili brodova zastave države koja nije članica te organizacije ili drugog ribarskog entiteta, protivno merama te organizacije usmerenim na očuvanje i upravljanje riblјim fondom ili 2) u područjima ili u odnosu na riblјe fondove za koje ne postoje odgovarajuće mere očuvanja ili upravljanja, pod uslovom da su ribolovne aktivnosti sprovedene na način koji nije u skladu sa međunarodnim obavezama država u pogledu očuvanja živih morskih resursa.⁹

Iako sa 88.361 km² Republika Srbija čini samo 2,1% kopnene teritorije Evrope, biološka raznovrsnost živih organizama, uključujući i ribe i druge vodene životinje, u našoj zemlji je izuzetno visoka. U prilog tome govori i procena da se na području Republike Srbije nalazi čak 51% faune riba Evrope.¹⁰ Inače, riblјe bogatstvo Srbije obuhvata 94 vrste riba, od kojih je trećina ribolovno atraktivna.¹¹ Bez obzira na postojanje tako velikih potencijala za razvoj ribarstva kao privredne grane i očuvanje ribljeg fonda kao integralnog dela životne sredine, nezakonit, neregulisan i neprijavljen ribolov i dalje predstavlja ozbiljnju pretnju opstanku mnogih vrsta riba i u našoj zemlji.

Raspoloživi statistički podaci pokazuju da je krivično delo nezakonitog ribolova jedno od češće prijavljivanih krivičnih dela protiv životne sredine u Republici Srbiji. Naime, 2007. godine je u našoj zemlji prijavljeno ukupno 68 učinilaca¹² tog

⁶ International Plan of action to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing, Food and Agriculture Organization of the UN, Rome, 2011, tekst preuzet sa adrese <http://www.fao.org/docrep/003/y1224e/y1224e00.HTM> 4. novembar 2011.

⁷ Denzil Miller, *Illegal, Unreported and Unregulated Fishing*, u: Stop Illegal Fishing in Southern Africa, Stop Illegal Fishing, Gaborone, 2008, str. 2.

⁸ *Ibid.*

⁹ *Ibid.*

¹⁰ Strategija biološke raznovrsnosti Republike Srbije za period od 2011. do 2018. godine, „Službeni glasnik RS“, br. 13/11.

¹¹ Predrag Simonović, Čedomir Mijović, Vera Nikolić, Saša Marić, *Pregled održivog ribarstvenog korišćenja ribljeg fonda Srbije*, u: Zbornik radova Životna sredina ka Evropi – Simpozijum sa međunarodnim učešćem, Beograd, 2005, str. 78.

¹² Statistički bilten – Punoljetni učinioци krivičnih dela – Prijave, optuženja i osude – 2007, br. 502, Republički zavod za statistiku, Beograd 2009, str. 16.

krivičnog dela, 2008. godine je prijavljeno skoro duplo više, tačnije 112 lica¹³, 2009. godine 111 lica¹⁴, da bi u 2010. godini taj broj spao na 63 prijavljene osobe¹⁵. Karakteristike krivičnog dela nezakonitog ribolova, kao i okolnosti pod kojima ono može biti izvršeno, doprinose postojanju značajnog procenta tamnih brojki kriminaliteta¹⁶ u toj oblasti. Iz toga proizlazi pretpostavka da je navedena pojava u našoj zemlji znatno ozbiljnija i zastupljenija nego što se može zaključiti samo na osnovu analize zvaničnih statističkih podataka, te da njenom otkrivanju, dokazivanju, sprečavanju, sankcionisanju i suzbijanju treba posvetiti znatno više pažnje, kako na teorijskom tako i na praktičnom planu.

2. Međunarodni dokumenti od značaja za sprečavanje nezakonitog ribolova

Za zaštitu riba i drugih vodenih životinja relevantne su odredbe mnogih međunarodnih dokumenata posvećenih zaštiti životne sredine uopšte, kao i životinja, u vidu njenog integralnog dela. Pored toga, do sada je usvojen i veći broj međunarodnih dokumenata, čije su odredbe od direktnog ili indirektnog značaja za regulisanje ribolova, odnosno za prevenciju, suzbijanje i sankcionisanje različitih oblika nezakonitog ribolova, od kojih se većina odnosi na problematiku nezakonitog ribolova na moru, dok je manji broj njih posvećen regulisanju rečnog ribolova.

Od međunarodnih (univerzalnih i regionalnih) instrumenata posvećenih zaštiti životne sredine, a u okviru nje i životinjskog sveta, pa i ihtiofaune, najvažniji su: 1) Konvencija o međunarodnom prometu ugroženim vrstama divlje faune i flore iz 1973. godine¹⁷, 2) Konvencija o očuvanju migratornih vrsta divljih životinja iz 1979. godine¹⁸, 3) Konvencija o očuvanju evropske divlje flore i faune i prirodnih staništa

¹³ Statistički bilten – Punoletni učinioци krivičnih dela – Prijave, optuženja i osude – 2008, br. 514, Republički zavod za statistiku, Beograd, 2010, str. 16.

¹⁴ Statistički bilten – Punoletni učinioци krivičnih dela – Prijave, optuženja i osude – 2009, br. 529, Republički zavod za statistiku, Beograd, 2010, str. 17.

¹⁵ Saopštenje: Punoletni učinioци krivičnih dela u Republici Srbiji, 2010. br. 201., Republički zavod za statistiku, Beograd, 15.07.2011, str. 6.

¹⁶ Slobodanka Konstantinović Vilić, Miomira Kostić, *Kriminologija*, Pelikan print, Niš, 2009, str. 70 – 71.

¹⁷ *Zakon o potvrđivanju Konvencije o međunarodnom prometu ugroženih vrsta divlje faune i flore, „Službeni list SRJ – Međunarodni ugovori“*, br. 11/01.

¹⁸ *Zakon o potvrđivanju Konvencije o očuvanju migratornih vrsta divljih životinja, „Službeni glasnik RS - Međunarodni ugovori“*, br. 102/07.

iz 1979. godine¹⁹, 4) Konvencija o biološkoj raznovrsnosti iz 1992. godine²⁰ i 5) Konvencija o zaštiti životne sredine putem krivičnog prava iz 1998. godine²¹.

Od međunarodnih dokumenata čije su odredbe posebno važne za regulisanje ribolova na moru po svom značaju se izdvajaju: 1) Konvencija o ribolovu i očuvanju bioloških bogatstava otvorenog mora iz 1958. godine²², 2) Konvencija o pravu mora iz 1982. godine²³, 3) Sporazum o promovisanju usklađivanja ribarskih brodova na otvorenom moru sa međunarodnim merama očuvanja i upravljanja iz 1993. godine²⁴, 4) Sporazum o implementaciji odredaba Konvencije o pravu mora koje se odnose na očuvanje i upravljanje fondovima tzv. „lutajućih“ i visoko migratornih ribljih vrsta iz 1995. godine²⁵. Poseban značaj među njima imaju međunarodni izvori posvećeni zaštiti pojedinih vrsta riba i drugih morskih životinja kao što su: 1) Konvencija o osnivanju međuameričke Komisije za tropске tune iz 1949. godine²⁶, 2) Sporazum između Norveške, Danske i Švedske o merama za očuvanje zaliha škampa, evropskih jastoga, norveških jastoga i kraba iz 1952. godine²⁷, 3) Međunarodna konvencija za

¹⁹ *Zakon o potvrđivanju Konvencije o očuvanju evropske divlje flore i faune i prirodnih staništa, „Službeni glasnik RS - Međunarodni ugovori“, br. 102/07.*

²⁰ *Zakon o potvrđivanju Konvencije o biološkoj raznovrsnosti, „Službeni list SRJ - Međunarodni ugovori“, br. 11/01.*

²¹ Convention on the Protection of the Environment through Criminal Law, Strasbourg, 4.11.1998, European Treaty Series No. 172., konvencija preuzeta sa adrese <http://conventions.coe.int/Treaty/en/treaties/html/172.htm> 25. februar 2012.

²² *Konvencija o ribolovu i očuvanju bioloških bogatstava otvorenog mora, „Službeni list SFRJ – Međunarodni ugovori“, br. 4/65.*

²³ *Zakon o ratifikaciji Konvencije o pravu mora, „Službeni list SFRJ“ – Međunarodni ugovori“, br. 1/86.*

²⁴ Agreement to Promote Compliance with International Conservation and Management Measures by Fishing Vessels on the High Seas, of 24 november 1993, sporazum preuzet sa adrese <http://www.Fao.Org/Legal/Treaties/012t-E.Htm> 1. novembar 2011.

²⁵ Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks, New York, 4 August 1995, United Nations, Treaty Series, vol. 2167, p. 3., sporazum preuzet sa adrese <http://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%202167/v2167.pdf> 9. novembar 2011.

²⁶ Convention between the United States of America and the Republic of Costa Rica for the establishment of an Inter-American Tropical Tuna Commission, Washington, 31.05.1949., United Nations – Treaty Series, Vol. 80, Registration No. I-1041, konvencija preuzeta sa adrese <http://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%2080/volume-80-I-1041-English.pdf> 2. avgust 2011.

²⁷ Agreement between the Governments of Norway, Denmark and Sweden concerning measures for the protection of the stocks of deep-sea prawns (*Pandalus borealis*), European lobsters (*Homarus vulgaris*), Norway lobsters (*Nephrops norvegicus*) and crabs (*Cancer pagurus*), Oslo, 07.03.1952., United Nations – Treaty Series, Vol. 175, Registration No. I – 2302, sporazum preuzet sa adrese <http://treaties.un.org/Pages/showDetails.aspx?objid=080000028014df74> 2. avgust 2011.

očuvanje atlantskih tuna iz 1966. godine²⁸ i 4) Konvencija za zaštitu plavorepe tune iz 1993. godine²⁹.

Regulisanje ribolova u zemljama Evropske unije deo je Opšte politike ribarstva Evropske unije (*Common Fisheries Policy of EU*), sadržane u preko 300 propisa kojima se, između ostalog, regulišu način, mesto i vreme vršenja ribolovnih aktivnosti kako bi se izbegla preterana eksploracija resursa, obezbedila ekonomski i socijalna stabilnost zajednica koje zavise od ribolova i smanjio negativan uticaj ribolova na morski živi svet.³⁰ Kao najvažniji propisi Evropske unije u ovoj oblasti mogu se izdvojiti sledeće direktive: 1) Direktiva o očuvanju i održivom eksploraciju ribljih fondova u skladu sa Opštom politikom ribarstva iz 2002. godine³¹, 2) Direktiva kojom se osniva sistem prevencije, suzbijanja i eliminisanja nezakonitog, neprijavljenog i neregulisanog ribolova iz 2008. godine³² i 3) Direktiva o uspostavljanju sistema kontrole kako bi se obezbedila usklađenost sa pravilima Opšte politike ribarstva iz 2009. godine³³.

Za našu zemlju su, budući da nema izlaz na more, najznačajnije odredbe

²⁸ International Convention for the Conservation of Atlantic Tunas, Rio de Janeiro, 14.05.1966., United Nations – Treaty Series Vol. 673, Registration No. I – 9587, konvencija preuzeta sa adrese <http://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%20673/volume-673-I-9587-English.pdf> 3. avgust 2011.

²⁹ Convention for the Conservation of Southern Bluefin Tuna, Canberra, 10.05.1993., United Nations Treaty Series vol. 1819, Registration No. I – 31155, konvencija preuzeta sa adrese <http://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%201819/volume-1819-I-31155-English.pdf> 3. avgust 2011.

³⁰ Common Fisheries Policy of EU, dokument preuzet sa adrese <http://www.cfp-reformwatch.eu/2009/12/the-background/> 31. oktobar2011.

³¹ Council Regulation (EC) No 2371/2002 of 20 December 2002 on the conservation and sustainable exploitation of fisheries resources under the Common Fisheries Policy, Official Journal of the European Communities L 358/59, dokument preuzet sa adrese <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2002:358:0059:0080:EN:PDF> 9. novembar 2011.

³² Council Regulation (EC) No 1005/2008 of 29 September 2008 establishing a Community system to prevent, deter and eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing, amending Regulations (EEC) No 2847/93, (EC) No 1936/2001 and (EC) No 601/2004 and repealing Regulations (EC) No 1093/94 and (EC) No 1447/1999, Official Journal of the European Union L 286/1, dokument preuzet sa adrese <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32008R1005:EN:NOT> 9. novembar 2011.

³³ Council Regulation (EC) No 1224/2009 of 20 November 2009 establishing a Community control system for ensuring compliance with the rules of the common fisheries policy, amending Regulations (EC) No 847/96, (EC) No 2371/2002, (EC) No 811/2004, (EC) No 768/2005, (EC) No 2115/2005, (EC) No 2166/2005, (EC) No 388/2006, (EC) No 509/2007, (EC) No 676/2007, (EC) No 1098/2007, (EC) No 1300/2008, (EC) No 1342/2008 and repealing Regulations (EEC) No 2847/93, (EC) No 1627/94 and (EC) No 1966/2006, Official Journal of the European union, L 343 , 22/12/2009 P. 0001 – 0050, dokument preuzet sa adrese <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32009R1224:EN:HTML> 9. novembar 2011.

sledećih međunarodnih dokumenata koji se odnose na rečni ribolov: 1) Sporazuma o ribarstvu u vodama Dunava između vlade FNRJ, Narodne Republike Bugarske, Rumunske Narodne Republike i Saveza Sovjetskih Republika iz 1958. godine³⁴, kome su naknadno pristupile Narodna Republika Mađarska i Savezna Republika Čehoslovačka³⁵ i 2) Konvencije o saradnji na zaštiti i održivom korišćenju reke Dunav iz 1994. godine³⁶, pri čemu treba naglasiti da se ta konvencija može primeniti na pitanja ribarstva i unutrašnje plovidbe samo u onoj meri u kojoj su problemi zaštite vode od zagađivanja uzrokovani tim aktivnostima³⁷.

3. Krivično delo nezakonitog ribolova u Krivičnom zakoniku Republike Srbije

U pozitivnom krivičnom zakonodavstvu naše zemlje, krivično delo nezakonitog ribolova sistematizovano je u okviru XXIV poglavља Krivičnog zakonika, koje je posvećeno krivičnim delima protiv životne sredine. Sve do 1. januara 2006. godine, kada je važeći Krivični zakonik Republike Srbije stupio na snagu, ovo krivično delo svrstavano je u krivična dela protiv privrede (.).³⁸ To znači da se njime prvenstveno štитilo ribarstvo kao privredna grana, a kroz to, privredni interesi zemlje, odnosno privredni sistem i njegovo pravilno funkcionisanje³⁹.

Iz poglavљa Krivičnog zakonika u okviru kojeg je krivično delo nezakonitog ribolova sada sistematizovano proizlazi da je njegov objekt zaštite životna sredina, određena kao skup prirodnih i stvorenih vrednosti čiji kompleksni međusobni odnosi čine okruženje odnosno prostor i uslove za život ljudi.⁴⁰ Međutim, kao i krivično delo

³⁴ Uredba o sporazumu o ribarstvu u vodama Dunava između vlade FNRJ, Narodne Republike Bugarske, Rumunske Narodne Republike i Saveza Sovjetskih Republika, „Službeni list FNRJ – Međunarodni ugovori“, br. 8/58.

³⁵ Vladan Joldžić, *Konvencije od значаја за заштиту животне средине и интереса Republike Srbije*, Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Beograd, 2006, str. 66 – 68.

³⁶ Konvencija o saradnji na zaštiti i održivom korišćenju reke Dunav, „Službeni list SRJ – Međunarodni ugovori“, br. 2/03.

³⁷ Vladan Joldžić, *op.cit.*, str. 130 – 131.

³⁸ Član 163. Krivičnog zakona Republike Srbije, „Službeni glasnik SRS“, br. 26/77, 28/77, 43/77, 20/79, 24/84, 39/86, 51/87, 6/89, 42/89, 21/90, i „Službeni glasnik RS“, br. 16/90, 26/91, 75/91, 9/92, 49/92, 51/92, 23/93, 67/93, 47/94, 17/95, 44/98, 10/02, 11/02, 80/02, 39/03, 67/03.

³⁹ Nikola Srzentić, Ljubiša Lazarević, Miroslav Đorđević, Aleksandar Stajić, Božidar Kraus, *Komentar Krivičnog zakona Republike Srbije*, Savremena administracija, Beograd, 1991, str. 401.

⁴⁰ Član 3. stav 1. tačka 1. Zakona o zaštiti životne sredine, „Službeni glasnik RS“, br. 135/04 i 36/09.

nezakonitog lova (član 276.)⁴¹, ono se može okarakterisati kao višeobjektno, budući da se njime pored životne sredine, odnosno ribljeg fonda kao njenog integralnog dela, i dalje štiti i ribarstvo kao privredna grana.⁴² Dakle, ispravno bi bilo kao objekt zaštite ovog krivičnog dela odrediti pre svega riblji fond kao deo životne sredine, a zatim i ribarstvo kao važnu privrednu delatnost.⁴³

Kao i ostala krivična dela protiv životne sredine, i krivično delo nezakonitog ribolova je blanketnog karaktera, te je za objašnjenje pojedinih pojmoveva iz njegovog bića potrebno poznavanje propisa iz oblasti ribarstva, od kojih je najznačajniji Zakon o zaštiti i održivom korišćenju ribljeg fonda, ali i niza podzakonskih akata. Između ostalog, tim zakonom su definisani i pojam ribarstva kao privredne grane, i ribljeg fonda, kao vrednosti koja se ovom inkriminacijom štiti. Prema Zakonu o zaštiti i održivom korišćenju ribljeg fonda, riblji fond obuhvata sve vrste riba, mekušaca, rakova i ostalih akvatičnih organizama koji se štite i održivo koriste (član 2. stav. 1. tačka 23. ZZOKRF). Inače, riblji fond u ribolovnim vodama (kopnenim vodama – bilo prirodnim ili veštačkim, tekućim ili stajaćim) (član 2. stav 1. tačka 26. ZZOKRF) nalazi se u državnoj svojini (član 1. stav 3. ZZOKRF). Istim zakonom, određeno je da ribarstvo čine sve aktivnosti usmerene na zaštitu i održivo korišćenje, lov i promet ribljeg fonda (član 2. stav 1. tačka 21. ZZOKRF).

Krivično delo nezakonitog ribolova ima jedan osnovni i dva teža oblika.

Osnovni oblik ovog krivičnog dela čini lice koje lovi ribu ili druge vodene životinje za vreme lovostaja ili u vodama u kojima je lov zabranjen (član 277. stav 1. KZ). Radnja izvršenja osnovnog oblika jeste lov ribe ili drugih vodenih životinja. Pri tome je, da bi postojalo krivično delo nezakonitog ribolova, potrebno da je radnja izvršenja preduzeta ili u određeno vreme – za vreme lovostaja ili na određenom mestu – u vodama u kojima je lov zabranjen. Lovostaj je vremenski period u kojem se pojedine vrste riba, osim riba gajenih u ribnjacima, ne mogu loviti niti stavljati u promet (član 2. stav 1. tačka 11., ZZOKRF). Ustanovljavanje lovostaja za sve ili pojedine vrste riba na određenom ribarskom području (odnosno prirodnoj ili veštačkoj ribolovnoj vodi ili njenom delu koji čini hidrološku, biološku i ekonomsku celinu za zaštitu i održivo korišćenje ribljeg fonda (član. 2. stav 1. tačka 20. ZZOKRF)) spada u posebne mere koje se preduzimaju radi očuvanja i zaštite ribljeg fonda (član 21. stav 1. ZZOKRF). Lovostaj se uspostavlja odgovarajućim aktom podzakonskog karaktera – naredbom ministra zaduženog za poslove životne sredine i prostornog

⁴¹ Krivični zakonik, „Službeni glasnik RS“, br. 85/05, 88/05, 107/05, 72/09 i 111/09 (U daljem tekstu: KZ).

⁴² Zoran Stojanović, *op.cit.*, str. 625.

⁴³ Dragan Jovašević, *Sistem ekoloških delikata – ekološko kazneno pravo*, Pravni fakultet u Nišu – Centar za publikacije, Niš, 2009, str. 291.

planiranja.⁴⁴ Mesta na kojima je ribolov zabranjen takođe se određuju odgovarajućim propisima.⁴⁵

Krivično delo je dovršeno i u slučaju da riba ili druge vodene životinje nisu ulovljene.⁴⁶ Dovoljno je da neko lovi ribu ili druge vodene životinje za vreme lovostaja ili u vodama u kojima je ribolov zabranjen, bez obzira na to da li je neku od tih životinja u konkretnom slučaju zaista i ulovio. Za razliku od sadašnjeg zakonskog rešenja, Krivični zakon Republike Srbije uslovljavao je postojanje prvog oblika krivičnog dela nezakonitog ribolova nastupanjem objektivnog uslova inkriminacije – okolnošću da je ribolovom koji se vrši zabranjenim sredstvima pouzdrokovan uginuće ribe u velikom broju. Za drugi oblik tog krivičnog dela bilo je dovoljno da je riba lovljena na način koji je štetan za njeno rasplodavanje, bez obzira na to da li je usled takvog načina ribolova došlo do njenog uginuća ili nije.⁴⁷

Prvi teži oblik krivičnog dela nezakonitog ribolova sastoji se u lovnu riba ili drugih vodenih životinja na nedozvoljen način odnosno upotrebom nedozvoljenih sredstava – eksplozivom, električnom strujom, otrovom, sredstvima za omamljivanje ili na drugi način koji je štetan za razmnožavanje tih životinja ili kojim se te životinje masovno uništavaju (član 277. stav 2. KZ). Dakle, teži oblik razlikuje se od osnovnog po načinu ili sredstvu kojim se ribe ili druge vodene životinje love.⁴⁸ U pitanju su zabranjeni načini i zabranjena sredstva, koji su bliže određeni Zakonom o zaštiti i održivom korišćenju ribljeg fonda. Prema odredbama tog zakona, izričito je zabranjeno loviti ribu: 1) u vreme mresta i lovostaja; 2) neposredno rukom; 3) eksplozivom i drugim rasprskavajućim sredstvima; 4) harpunom; 5) ostima; 6) podvodnom puškom i drugim zabranjenim ili nedozvoljenim sredstvima i alatima; 7) vatrenim oružjem; 8) strujom; 9) veštačkim izvorom svetlosti; 10) hemijskim i drugim sredstvima koja ubijaju, truju ili omamljuju ribu; 11) noću, ako su u pitanju mladica, lipljan i pastrmka i 12) potezanjem, odnosno kačenjem udicom za telo ili grabuljanjem (član 20. stav 1. tačke 1., 2., 3. i 13. ZZOKRF).

Kao i kod osnovnog oblika krivičnog dela nezakonitog ribolova, za postojanje prvog težeg oblika tog krivičnog dela nije potrebno da je došlo do ulova ribe ili drugih vodenih životinja. Naime, ulov ribe, ili drugih vodenih životinja, odnosno njihovo uništavanje (osim uništavanja ovih životinja u većoj količini, što čini kvali-

⁴⁴ Naredba o ustanavljanju lovostaja za pojedine vrste riba na ribarskom području ili delu ribarskog područja i o zabrani lova riba koje nemaju propisanu veličinu, „Službeni glasnik RS“, br. 17/09, 36/09 i 104/09.

⁴⁵ Stevan Lilić, Mirjana Drenovak, *Ekološko pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Centar za izdavaštvo i informisanje, Beograd, 2010, str. 67.

⁴⁶ Zoran Stojanović, *op.cit.*, str. 625.

⁴⁷ Nikola Srzentić, Ljubiša Lazarević, Miroslav Đorđević, Aleksandar Stajić, Božidar Kraus, *op. Cit.*, str. 454 – 455.

⁴⁸ Zoran Stojanović, *op.cit.*, str. 625 – 626.

fikatornu okolnost kod drugog težeg oblika ovog krivičnog dela, o čemu će posebno biti reči), predstavlja dalju posledicu koja nije obuhvaćena bićem krivičnog dela. Ta posledica, međutim, može biti od značaja prilikom odmeravanja kazne učiniocu.⁴⁹

Drugi teži oblik krivičnog dela nezakonitog ribolova čini lice koje lovi ribu ili druge vodene životinje veće biološke vrednosti ili u većoj količini ili pri lovunosti uništiti veću količinu riba ili drugih vodenih životinja (član 277. stav 3. KZ.). Kod drugog težeg oblika krivičnog dela nezakonitog ribolova možemo razlikovati dve situacije. U prvoj situaciji je u pitanju lov ribe ili drugih vodenih životinja veće biološke vrednosti ili u većoj količini, odnosno na način koji je usmeren na lov veće količine ribe ili drugih vodenih životinja. Koje ribe ili druge vodene životinje imaju veću biološku vrednost određeno je odgovarajućim propisima, dok je faktičko pitanje kada se radi o njihovoj većoj količini.⁵⁰ Pri tome treba naglasiti da za postojanje ovog oblika nije neophodno da je radnja izvršenja preduzeta za vreme lovostaja ili u vodama u kojima je ribolov zabranjen. Za razliku od prve situacije, u drugoj situaciji se za postojanje težeg oblika krivičnog dela nezakonitog ribolova upravo zahteva da je prilikom ribolova zaista i uništena veća količina ribe ili drugih vodenih životinja.⁵¹

Krivično delo nezakonitog ribolova može biti učinjeno samo sa umišljajem kao oblikom krivice⁵². Umišljajem učinjoca treba da bude obuhvaćena svest o sredstvu i načinu na koji se riba lovi.⁵³

Učinilac krivičnog dela nezakonitog ribolova može biti svako lice.⁵⁴ Ipak, priroda tog krivičnog dela, kao i način i okolnosti pod kojima se ono čini ukazuju na veću verovatnoću da će se kao njegov učinilac javiti upravo lice koje je na neki način uključeno u vršenje nekog oblika ribolova. Ukoliko je krivično delo nezakonitog ribolova učinjeno prilikom vršenja nekog od navedenih oblika ribolova, postoji verovatnoća da će se kao njegov učinilac pojaviti ribar, odnosno lice koje se bavi privrednim ribolovom i ulovljenu ribu stavlja u promet (Član 2. stav 1. tačka 19. ZZOKRF), ili ribolovac, odnosno lice koje se bavi rekreativnim ili sportskim ribolovom (član 2. stav 1. tačka 24. ZZOKRF). Ipak, to ne isključuje mogućnost da se kao učinilac ovog krivičnog dela pojavi i bilo koje drugo lice. Inače, procenjuje se da broj rekreativnih ribolovaca i ribolovaca koji se bave privrednim ribolovom u našoj zemlji iznosi oko 100.000, uz odredena variranja na godišnjem nivou, a navedena cifra

⁴⁹ Zoran Stojanović, *op.cit.*, str. 626.

⁵⁰ Ljubiša Lazarević, *Komentar Krivičnog zakonika Republike Srbije*, Savremena administracija, Beograd, 2006, str. 705.

⁵¹ Zoran Stojanović, *op.cit.*, str. 626.

⁵² *Ibid.*

⁵³ Ljubiša Lazarević, *op.cit.* str. 705.

⁵⁴ *Ibid.*

smatra se jednim od pokazatelja ribolovnog pritiska.⁵⁵

Kada se riba lovi eksplozivom, otrovom ili električnom strujom, mogu biti ostvarena i obeležja bića krivičnog dela izazivanja opšte opasnosti (član 278. KZ). U takvom slučaju će postojati idealni sticaj krivičnog dela nezakonitog ribolova i krivičnog dela izazivanja opšte opasnosti, te će se, na osnovu primene principa inkluzije, smatrati da postoji samo krivično delo izazivanja opšte opasnosti.⁵⁶ Ako je tom prilikom drugom licu naneta teška telesna povreda ili je prouzrokovana smrt drugog lica, delo treba kvalifikovati kao teži oblik izazivanja opšte opasnosti koji bi, po principu inkluzije, konsumirao krivično delo nezakonitog ribolova.⁵⁷

Za osnovni oblik krivičnog dela nezakonitog ribolova propisana je novčana kazna ili kazna zatvora do 6 meseci, a za teži oblik dela kazna zatvora 3 godine. Pored kazne, od učinioca ovog dela oduzimaju se i ulov i sredstva za ribolov (član 277. KZ). Kao i u slučaju krivičnog dela nezakonitog lova, priroda ove mere nije sporna kada se radi o sredstvima nezakonitog ribolova – tada će biti reči o izricanju mere bezbednosti oduzimanja predmeta. Ali, u odnosu na ulov bi se moglo postaviti pitanje da li će se on oduzeti na osnovu primene mere bezbednosti oduzimanja predmeta ili na osnovu primene mere oduzimanja imovinske koristi pribavljenе krivičnim delom, koja je i prema opštim odredbama obavezna. Premda bi se moglo zastupati i shvatanje da su ulovljene ribe ili druge vodene životinje predmeti koji su nastali izvršenjem krivičnog dela, ipak bi u odnosu na njih trebalo primeniti meru oduzimanja imovinske koristi. Moglo bi se tvrditi da ulovljene ribe ili druge vodene životinje nisu isto što i žive, odnosno da se njihovo svojstvo izvršenjem krivičnog dela nezakonitog ribolova bitno menja. U tom kontekstu bi se ulov mogao smatrati predmetom koji je nastao izvršenjem tog krivičnog dela. Međutim, treba uzeti u obzir da ribe ili druge morske životinje ne moraju biti ubijene da bi se smatrале ulovljenim – dovoljno je da su one na bilo koji način uhvaćene, što znači da se njihovo svojstvo u takvom slučaju neće promeniti izvršenjem krivičnog dela.⁵⁸ U skladu sa tim, ima više osnova da se ulovljena riba ili druge vodene životinje tretiraju kao imovinska korist pribavljena krivičnim delom nezakonitog ribolova nego kao predmet („proekt“) koji je nastao izvršenjem tog krivičnog dela.⁵⁹

⁵⁵ Strategija biološke raznovrsnosti Republike Srbije za period od 2011. do 2018. godine, „Službeni glasnik RS“, br. 13/11.

⁵⁶ Ljubiša Lazarević, *op.cit.*, str. 705.

⁵⁷*Ibid.*

⁵⁸ Uporediti: Zoran Stojanović, *op.cit.*, str. 624 – 625.

⁵⁹ Uporediti: Ana Batrićević, *Krivično delo nezakonitog lova*, u: Kriminal i državna reakcija: fenomenologija, mogućnosti, perspektive, Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Beograd, 2011, str. 425 – 426.

4. Odnos krivičnog dela nezakonitog ribolova sa prekršajima prema Zakonu o zaštiti i održivom korišćenju ribljeg fonda

Budući da, kao što je već istaknuto, krivično delo nezakonitog ribolova predstavlja krivično delo blanketnog karaktera, za pravilno razumevanje i primenjivanje te inkriminacije neophodno je poznavanje odgovarajućih zakonskih i podzakonskih propisa iz oblasti ribarstva, ali i drugih pravnih akata iz sfere zaštite životne sredine. Osim toga, izuzetno je važno razgraničiti slučajevе nezakonitog ribolova u kojima će dolaziti u obzir primena krivičnog prava od situacija u kojima će biti primenjivani propisi iz oblasti ribarstva, čije su kaznene odredbe prekršajnopravnog karaktera. Naime, od toga će zavisiti i nadležnost organa zaduženih za vođenje postupka i izricanje sankcije⁶⁰, ali i vrsta i visina sankcije⁶¹ koja će u dатој situaciji moći da se izrekne učiniocu – licu koje vrši ribolov na neki od zakonom zabranjenih načina.

Zakon o zaštiti i održivom korišćenju ribljeg fonda usvojen je 2009. godine, a njegovim stupanjem na snagu prestao je da važi Zakon o ribarstvu iz 1994. godine⁶². Odredbama Zakona o zaštiti i održivom korišćenju ribljeg fonda uređeno je u upravljanje ribljim fondom u ribolovnim vodama, koje obuhvata zaštitu i održivo korišćenje ribljeg fonda kao prirodnog bogatstva i dobra od opšteg interesa (član 1. stav 1. ZZOKRF) i to u skladu sa principom održivog korišćenja, koji doprinosi očuvanju diverziteta ihtiofaune i ekološkog integriteta vodenih ekosistema (Član 1. stav. 2. ZR). Smisao navedenog Zakona sastoji se u unapređenju stanja ribljeg fonda u našoj zemlji i stvaranju uslova za stručno upravljanje tim područjima, što bi trebalo da doprinese očuvanju autohtonog diverziteta njene ihtiofaune.⁶³

Zakon o zaštiti i održivom korišćenju ribljeg fonda poznaće više vrsta ekoloških prekršaja⁶⁴. Neki od njih se sastoje upravo u vršenju različitih vidova nezakonitog ribolova, te u pojedinim slučajevima može doći i do „identiteta činjeničnog stanja“, kada će se postaviti pitanje da li jedno isto nedozvoljeno ponašanje treba tretirati kao krivično delo nezakonitog ribolova (koje kao teže apsorbuje prekršaj⁶⁵) ili kao prekršaj u smislu tog zakona.

Između ostalog, Zakon o zaštiti i održivom korišćenju ribljeg fonda zabran-

⁶⁰ Član. 79. i 91. Zakona o prekršajima, „Službeni glasnik RS“, br. 101/05, 116/08, 111/09 i član 2. Zakonika o krivičnom postupku, „Službeni list SRJ“, br. 70/01 i 68/02 i „Službeni glasnik RS“, br. 58/04, 85/05, 115/05, 85/05, 49/07, 20/09 i 72/09.

⁶¹ Mitar Kokolj, *Prekršajno pravo*, Privredna akademija, Novi Sad, 2007, str. 51 – 60., i Dragan Jovašević, *Krivično pravo, Opšti deo*, Nomos, Beograd, 2006, str. 194 – 196.

⁶² *Zakon o ribarstvu*, „Službeni glasnik RS“, br. 35/94, 38/94 i 101/05 (U daljem tekstu: ZR).

⁶³ Zoltan Vig, Tamara Gajinov, *Stanje i perspektive ekološkopravne regulative u Srbiji*, Fakultet za evropske pravno – političke studije, Novi Sad, 2011, str. 105.

⁶⁴ Dragan Jovašević, *Sistem ekoloških delikata – ekološko kazneno pravo, op.cit.str. 218.*

⁶⁵ Dragan Jovašević, *Krivično pravo, Opšti deo, op.cit.*, str. 80 – 81.

juje ribolov: 1) u vreme mresta i lovostaja; 2) neposredno rukom; 3) eksplozivom i drugim rasprskavajućim sredstvima; 4) harpunom; 5) ostima; 6) podvodnom puškom i drugim zabranjenim ili nedozvoljenim sredstvima i alatima; 7) vatrenim oružjem; 8) strujom; 9) veštačkim izvorom svetlosti; 10) hemijskim i drugim sredstvima koja ubijaju, truju ili omamaju ribu; 11) noću ako su u pitanju mladica, lipljan i pastrmka i 12) potezanjem, odnosno kačenjem udicom za telo – grabuljanjem (član 20. stav 1. tačke 1., 2., 3. i 13. ZZOKRF). Njime je zabranjeno loviti ribu koja nema propisano veličinu ili za vreme lovostaja (član. 21. stav. 1. ZZOKRF), kao i loviti ribu u područjima određenim za riblja plodišta ili vršiti druge aktivnosti koje ometaju mrest i kretanje riba (član. 23. stav. 3. ZZOKRF). Pored toga, navedeni Zakon zabranjuje obavljanje ribolova bez odgovarajuće dozvole, u zavisnosti od vrste ribolova (čl. 33., 38., 39. st. 5. ZZOKRF) i korišćenje ili posedovanje aparata za elektroribolov (osim u Zakonom određenim i regulisanim slučajevima) (član. 47. ZZOKRF). Sva opisana činjenja se smatraju prekršajima i za njih su Zakonom o zaštiti i održivom korišćenju ribljeg fonda propisane odgovarajuće prekršajne sankcije – novčane kazne. U slučaju da se kao učinilac nekog od tih prekršaja javi fizičko lice, njemu se može izreći novčana kazna u rasponu od 25.000 do 50.000 dinara (član 57. stav 1. tačke: 2., 3., 4., 10., 11., 12. i 14. ZZOKRF).

Pored novčane kazne, učiniocu navedenih prekršaja može se izreći i zaštitna mera oduzimanja predmeta koji su upotrebljeni ili bili namenjeni za izvršenje prekršaja ili su nastali njegovim izvršenjem, a može mu se odrediti i zaštitna mera zabrane ribolova (član. 57. stav. 2. ZZOKRF)

5. Zaključak

Vršenje ribolova na način koji nije usklađen sa međunarodnim i nacionalnim zakonskim ili podzakonskim aktima, poznato kao nezakonit, neregulisan i neprijavljen ribolov, predstavlja globalni problem koji izaziva ozbiljne socijalne, ekonomiske, ekološke i bezbednosne posledice u mnogim regionima širom sveta. Nezakonit ribolov dovodi se u vezu i sa vršenjem drugih krivičnih dela, kao što je nezakonit promet tako ostvarenim ulovom, poreska evazija, ali i sa vršenjem ozbiljnih krivičnih dela protiv života i tela, i to naročito u sukobima između ilegalnih ribolovaca i predstavnika vlasti i lica koja se ribolovom bave na legalan način. Priroda ribolovnih aktivnosti otvara prostor da se navedeno krivično delo vrši na teritorijama koje se nalaze pod jurisdikcijom više različitih država te se, u tom kontekstu, bez preterivanja može konstatovati da ova negativna pojавa „ne poznaje granice“.

Problem nezakonitog ribolova postoji i u našoj zemlji, što pokazuju i podaci Republičkog zavoda za statistiku koji se odnose na broj lica koja su poslednjih godina

prijavljena, optužena i osuđena za ovo krivično delo. Međutim, prilikom procenjivanja razmara te pojave u Republici Srbiji, treba imati na umu i prepostavku (sasvim opravdanu) da su tamne brojke kriminaliteta u ovoj oblasti izuzetno velike. Kao jedan od razloga za takve procene može se navesti i okolnost da se ovo krivično delo, slično kao i krivično delo nezakonitog lova, može vršiti u okviru i iza paravana potpuno zakonitih, prijavljenih i na odgovarajuć način organizovanih ribolovnih aktivnosti, bilo privrednih, bilo sportskih.⁶⁶

Prebacivanje krivičnog dela nezakonitog ribolova iz grupe krivičnih dela protiv privrede u grupu krivičnih dela protiv životne sredine, kao što je učinjeno i sa krivičnim delom nezakonitog lova, pokazuje da je naš zakonodavac promenio i shvatanje o tome koje društveno dobro odnosno vrednost najpre treba da bude zaštićeno tom inkriminacijom. Za razliku od ranijeg rešenja, prema kome je krivičnim delom nezakonitog ribolova zaštita prvenstveno pružana privrednom sistemu naše zemlje, odnosno ribarstvu kao privrednoj grani, sada se njime na prvom mestu štiti životna sredina, tačnije, ihtiofauna kao njen integralni deo, pa tek onda ribarstvo kao privredna grana. Navedena izmena svakako predstavlja izraz promenjene društvene svesti, a i shvatanja zakonodavca, o značaju koji životna sredina kao celina, ali i svi njeni integralni delovi – voda, vazduh, zemljište i biljni i životinjski svet imaju za opstanak i razvoj čitavog čovečanstva.

Prilikom razmatranja mera prevencije i sankcionisanja krivičnog dela nezakonitog ribolova, kao i odgovarajućih prekršaja u smislu Zakona o zaštiti i održivom korišćenju ribiljeg fonda, treba ukazati i na činjenicu da očuvanje i unapređenje različitih aspekata životne sredine, a posebno onih životinjskih vrsta koje se smatraju ugroženim, predstavljaju i obaveze koje je naša zemlja na sebe preuzela ratifikacijom međunarodnih instrumenata iz te oblasti – kako onih koji su usvojeni pod okriljem Ujedinjenih nacija tako i onih koji su usvojeni pod okriljem Saveta Evrope. Iako naša zemlja nije članica Evropske unije, za nju su dokumenti ove regionalne organizacije posvećene organizaciji i uređenju ribarstva kao i suzbijanju, prevenciji i eliminisanju nezakonitog, neregulisanog i neprijavljenog ribolova takođe od izuzetnog značaja, ako se ima u vidu nastojanje da se naš pravni, ali i društveni sistem, uskladi sa standardima koji postoje u zemljama članicama Evropske Unije.

Međutim, ratifikovanje međunarodnih dokumenata i konstituisanje adekvatnih normativnih okvira predstavlja samo polaznu prepostavku za očuvanje i unapređenje stanja životne sredine i svih njenih integralnih delova, uključujući i ribilji fond, kao izuzetno važan prirodni resurs. Naime, suštinski napredak u pravcu očuvanja i unapređenja bogatstva ihtiofaune moguć je samo ukoliko se navedeni

⁶⁶ Uporediti: Robert Muth, John Bowe, *Illegal Harvest of Renewable Natural Resources in North America: Toward a Typology of the Motivations for Poaching*, u: Society and Natural Resources, br. 11 /1998, str. 15.

pravni akti u praksi zaista i primenjuju. U tom smislu, posebno treba insistirati na promovisanju, kroz različite vidove edukacije ribolovačkih udruženja i njihovih članova, ali i opšte javnosti, pre svega putem medija, o značaju ihtiofaune i neophodnosti njenog održivog, odnosno umerenog eksploataisanja u skladu sa relevantnim propisima zakonskog i podzakonskog karaktera. Kroz edukaciju treba ukazati i na sve štetne ekonomski, socijalne, ekološke, zdravstvene i bezbednosne posledice koje mogu biti izazvane vršenjem krivičnog dela nezakonitog ribolova i svih drugih aktivnosti koje su sa ovim vidom kriminalnog ispoljavanja povezane. Takve negativne posledice su u nekim delovima sveta već uočene, a svest o njihovoј dalekosežnosti može doprineti racionalnom, a samim tim i zakonitom, korišćenju ribljeg fonda i kod nas.⁶⁷

Zbog trenutne nezamenljivosti ribolova kao izvora ljudske hrane, ali i zbog opšte neosetljivosti ljudi na stradanje većine vodenih životinja, za sada ne postoji pritisak zoofila za zabranu ribolova, kakav postoji u pogledu zabrane kopnenog lova.⁶⁸ Dakle, može se očekivati da će se ribolov, sa svim negativnim posledicama koje proizvodi u odnosu na životnu sredinu, sprovoditi i u budućnosti, te je neophodno da se osigura njegovo vršenje u skladu sa zakonom i na način koji će najmanje ugroziti ne samo opstanak ribljeg fonda, već i života i zdravlja ljudi.

6. Literatura

1. Ana Batrićević, *Krivično delo nezakonitog lova*, u: Kriminal i državna reakcija: fenomenologija, mogućnosti, perspektive, Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Beograd, 2011;
2. Denzil Miller, *Illegal, Unreported and Unregulated Fishing*, u: Stop Illegal Fishing in Southern Africa, Stop Illegal Fishing, Gaborone, 2008;
3. Dragan Jovašević, *Sistem ekoloških delikata – ekološko kazneno pravo*, Pravni fakultet u Nišu – Centar za publikacije, Niš, 2009;
4. Dragan Jovašević, *Krivično pravo, Opšti deo*, Nomos, Beograd, 2006;
5. Ljubiša Lazarević, *Komentar Krivičnog zakonika Republike Srbije*, Savremena administracija, Beograd, 2006;
6. Mitar Kokolj, *Prekršajno pravo*, Privredna akademija, Novi Sad, 2007;
7. Nikola Visković, *Kulturna zoologija – što je životinja čovjeku i što je čovjek*

⁶⁷ Review of Impacts of Illegal, Unreported and Unregulated Fishing on Developing Countries, Final Report, Marine Resources Assessment Group, London, UK, 2005. godine, izveštaj preuzet sa adresi <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.dfid.gov.uk/pubs/files/illegal-fishing-mrag-report.pdf>, 4. novembar 2011.

⁶⁸ Nikola Visković, *op.cit.*str. 176.

- životinji, Naklada Jesenski i Turk, Zagreb, 2009;
8. Nikola Srzentić, Ljubiša Lazarević, Miroslav Đorđević, Aleksandar Stajić, Božidar Kraus, Komentar Krivičnog zakona Republike Srbije, Savremena administracija, Beograd, 1991
 9. Predrag Simonović, Čedomir Mijović, Vera Nikolić, Saša Marić, Pregled održivog ribarstvenog korišćenja ribljeg fonda Srbije, u: Zbornik radova Životna sredina ka Evropi – Simpozijum sa međunarodnim učešćem, Beograd, 2005;
 10. Robert Muth, John Bowe, *Illegal Harvest of Renewable Natural Resources in North America: Toward a Typology of the Motivations for Poaching*, u: Society and Natural Resources, br. 11 /1998;
 11. Slobodanka Konstantinović Vilić, Miomira Kostić, *Kriminologija*, Pelikan print, Niš, 2009;
 12. Stevan Lilić, Mirjana Drenovak, *Ekološko pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Centar za izdavaštvo i informisanje, Beograd, 2010;
 13. Vladan Joldžić, *Konvencije od značaja za zaštitu životne sredine i interesa Republike Srbije*, Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Beograd, 2006;
 14. Zoltan Vig, Tamara Gajinov, *Stanje i perspektive ekološkopravne regulative u Srbiji*, Fakultet za evropske pravno – političke studije, Novi Sad, 2011;
 15. Zoran Stojanović, *Komentar krivičnog zakonika*, Službeni glasnik, Beograd, 2006;
 16. *Krivični zakonik*, „Službeni glasnik RS“, br. 85/05, 88/05, 107/05, 72/09 i 111/09;
 17. *Krivični zakon Republike Srbije*, „Službeni glasnik SRS“, br. 26/77, 28/77, 43/77, 20/79, 24/84, 39/86, 51/87, 6/89, 42/89, 21/90, i „Službeni glasnik RS“, br. 16/90, 26/91, 75/91, 9/92, 49/92, 51/92, 23/93, 67/93, 47/94, 17/95, 44/98, 10/02, 11/02, 80/02, 39/03, 67/03;
 18. *Zakon o prekršajima*, „Službeni glasnik RS“, br. 101/05, 116/08, 111/09;
 19. *Zakonik o krivičnom postupku*, „Službeni list SRJ“, br. 70/01 i 68/02 i „Službeni glasnik RS“, br. 58/04, 85/05, 115/05, 85/05, 49/07, 20/09 i 72/09;
 20. *Zakon o zaštiti životne sredine*, „Službeni glasnik RS“, br. 135/04 i 36/09;
 21. *Zakon o zaštiti i održivom korišćenju ribljeg fonda*, „Službeni glasnik RS“, br. 36/09;
 22. *Zakon o ribarstvu*, „Službeni glasnik RS“, br. 35/94, 38/94 i 101/05;
 23. *Strategija biološke raznovrsnosti Republike Srbije za period od 2011. do 2018. godine*, „Službeni glasnik RS“, br. 13/11;
 24. *Zakon o potvrđivanju Konvencije o međunarodnom prometu ugroženih vrsta divlje faune i flore*, „Službeni list SRJ – Međunarodni ugovori“, br. 11/01;
 25. *Zakon o potvrđivanju Konvencije o očuvanju migratornih vrsta divljih životinja*, „Službeni glasnik RS - Međunarodni ugovori“, br. 102/07;
 26. *Zakon o potvrđivanju Konvencije o očuvanju evropske divlje flore i faune i*

- prirodnih staništa, „Službeni glasnik RS - Međunarodni ugovori“, br. 102/07;*
27. *Zakon o potvrđivanju Konvencije o biološkoj raznovrsnosti, „Službeni list SRJ - Međunarodni ugovori“, br. 11/01;*
28. *Konvencija o ribolovu i očuvanju bioloških bogatstava otvorenog mora, „Službeni list SFRJ – Međunarodni ugovori“, br. 4/65;*
29. *Konvencija o saradnji na zaštiti i održivom korišćenju reke Dunav, „Službeni list SRJ – Međunarodni ugovori“, br. 2/03;*
30. *Zakon o ratifikaciji Konvencije o pravu mora, „Službeni list SFRJ“ – Međunarodni ugovori“, br. 1/86;*
31. *Uredba o sporazumu o ribarstvu u vodama Dunava između vlade FNRJ, Narodne Republike Bugarske, Rumunske Narodne Republike i Saveza Sovjetskih Republika, „Službeni list FNRJ – Međunarodni ugovori“, br. 8/58;*
32. *Naredba o ustanavljanju lovostaja za pojedine vrste riba na ribarskom području ili delu ribarskog područja i o zabrani lova riba koje nemaju propisanu veličinu, „Službeni glasnik RS“, br. 17/09, 36/09 i 104/09;*

Convention on the Protection of the Environment through Criminal Law, Strasbourg, 4.11.1998, European Treaty Series No. 172., konvencija preuzeta sa adresu <http://conventions.coe.int/Treaty/en/treaties/html/172.htm> 25.februar 2012;

Review of Impacts of Illegal, Unreported and Unregulated Fishing on Developing Countries, Final Report, Marine Resources Assessment Group, London, 2005., izveštaj preuzet sa adresu <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+/> <http://www.dfid.gov.uk/pubs/files/illegal-fishing-mrag-report.pdf>, 4. novembar 2011;

- International Plan of action to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing, Food and Agriculture Organization of the UN, Rome, 2011, tekst preuzet sa adresu <http://www.fao.org/docrep/003/y1224e/y1224e00.htm> 4. novembar 2011;

Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks, New York, 4 August 1995, United Nations, Treaty Series, vol. 2167, p. 3., sporazum preuzet sa adresu <http://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%202167/v2167.pdf> 9. novembar 2011;

Convention between the United States of America and the Republic of Costa Rica for the establishment of an Inter-American Tropical Tuna Commission, Washington, 31.05.1949., United Nations – Treaty Series, Vol. 80, Registration No. I-1041, konvencija preuzeta sa adresu <http://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%2080/volume-80-I-1041-English.pdf> 2. avgust 2011;

Agreement between the Governments of Norway, Denmark and Sweden concerning measures for the protection of the stocks of deep-sea prawns (*Pandalus borealis*),

European lobsters (*Homarus vulgaris*), Norway lobsters (*Nephrops norvegicus*) and crabs (*Cancer pagurus*), Oslo, 07.03.1952., United Nations – Treaty Series, Vol. 175, Registration No. I – 2302, sporazum preuzet sa adrese <http://treaties.un.org/Pages/showDetails.aspx?objid=080000028014df74> 2. avgust 2011;

International Convention for the Conservation of Atlantic Tunas, Rio de Janeiro, 14.05.1966., United Nations – Treaty Series Vol. 673, Registration No. I – 9587, konvencija preuzeta sa adrese <http://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%20673/volume-673-I-9587-English.pdf> 3. avgust 2011;

Convention for the Conservation of Southern Bluefin Tuna, Canberra, 10.05.1993., United Nations Treaty Series vol. 1819, Registration No. I – 31155, konvencija preuzeta sa adrese <http://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%201819/volume-1819-I-31155-English.pdf> 3. avgust 2011;

Common Fisheries Policy of EU, dokument preuzet sa adrese <http://www.cfp-reformwatch.eu/2009/12/the-background/> 31. oktobar 2011;

Council Regulation (EC) No 2371/2002 of 20 December 2002 on the conservation and sustainable exploitation of fisheries resources under the Common Fisheries Policy, Official Journal of the European Communities L 358/59, dokument preuzet sa adrese <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2002:358:0059:0080:EN:PDF> 9. novembar 2011;

Council Regulation (EC) No 1005/2008 of 29 September 2008 establishing a Community system to prevent, deter and eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing, amending Regulations (EEC) No 2847/93, (EC) No 1936/2001 and (EC) No 601/2004 and repealing Regulations (EC) No 1093/94 and (EC) No 1447/1999, Official Journal of the European Union L 286/1, dokument preuzet sa adrese <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32008R1005:EN:NT>, 9. novembar 2011;

Council Regulation (EC) No 1224/2009 of 20 November 2009 establishing a Community control system for ensuring compliance with the rules of the common fisheries policy, amending Regulations (EC) No 847/96, (EC) No 2371/2002, (EC) No 811/2004, (EC) No 768/2005, (EC) No 2115/2005, (EC) No 2166/2005, (EC) No 388/2006, (EC) No 509/2007, (EC) No 676/2007, (EC) No 1098/2007, (EC) No 1300/2008, (EC) No 1342/2008 and repealing Regulations (EEC) No 2847/93, (EC) No 1627/94 and (EC) No 1966/2006, Official Journal of the European union, L 343, 22/12/2009 P. 0001 – 0050, dokument preuzet sa adrese <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32009R1224:EN:HML> 9. novembar 2011;

33. Statistički bilten – Punoletni učinioци krivičnih dela – Prijave, optuženja i osude – 2007, br. 502, Republički zavod za statistiku, Beograd 2009. godine;

34. Statistički bilten – Punoletni učinioци krivičnih dela – Prijave, optuženja i osude – 2008, br. 514, Republički zavod za statistiku, Beograd, 2010. godine;

35. Statistički bilten – Punoletni učinjoci krivičnih dela – Prijave, optuženja i osude – 2009, br. 529, Republički zavod za statistiku, Beograd, 2010. godine;
36. Saopštenje: Punoletni učinjoci krivičnih dela u Republici Srbiji, 2010. br. 201., Republički zavod za statistiku, Beograd, 15.07.2011. godine.

CRIMINAL OFFENCE OF ILLEGAL FISHING

Illegal, unregulated and unreported fishing represents a global problem, which causes a series of negative and harmful economic, social, environmental and legal consequences. This phenomenon, often linked to other forms of criminal activities, seriously endangers the security of people and food, questioning not only the survival of entire ecosystems but also the sustainability of the economies of the communities whose incomes directly depend on the exploitation of fish stocks. That is the reason why nowadays various unacceptable forms of fishing are prohibited and punishable on both national and international levels. There are several international legal sources of universal and regional character (such as various conventions, agreements, regulations, decisions etc.), which are aimed at establishing fundamental standards of acceptable and sustainable fishery and declaring which methods and means of fishing are supposed to be prohibited, in order to achieve and maintain the optimal level of fish stocks worldwide and to protect and preserve endangered species of aquatic animals. In the Republic of Serbia, fishing that is conducted contrary to valid legal provisions is considered either as a criminal offence, in accordance with the Criminal Code of the Republic of Serbia, or as a misdemeanour, according to the Law on Protection and Sustainable Use of Fish Stock. The author of this paper analyses fundamental characteristics of this criminal offence, its relation with similar and related misdemeanours, as well as the existing mechanisms of state reaction to these illegal activities. Moreover, the author highlights the advantages and disadvantages of current legislative solutions in this field, suggesting necessary steps that might improve the prevention, suppression and punishment of illegal fishing, in compliance with relevant international standards.

Key words: illegal fishing, criminal offence, misdemeanour, fish stocks, environment, international standards



STANDARDI INTERPOL-a U BORBI PROTIV EKOLOŠKOG KRIMINALA

mr Sergej Uljanov*

Ekološki kriminal predstavlja ozbiljan problem, koji je u porastu na međunarodnom planu u svojim brojnim raznovrsnim vidovima. U širem smislu ugrožavanje životne sredine predstavlja ilegalnu eksploraciju svetske flore i faune, dok zagađenje podrazumeva trgovinu i raspolažanje otpadom ili resursima suprotno odredbama nacionalnih zakonodavstva i međunarodnog prava. Međunarodni prefiks ovog spektra kriminalnih aktivnosti neminovno je uslovio reakciju Međunarodne organizacije kriminalističke policije INTERPOL, koja je napore policija 190 država svojih članica usmerila metodološki, tipološki i standardizovano na način koji će autor prikazati u ovom radu. Pažnja autora usmerena je i na povezanost ekološkog kriminala sa drugim oblicima nedozvoljenih aktivnosti, kao što su: falsifikovanje putnih dokumenata, korupcija, pranje novca i krvni delicti. Opasnost činjenice da se ekološkim kriminalom, prevashodno u njegovim vidovima ugrožavanja životne sredine i zagađivanja, bave organizovane kriminalne grupe privučene mogućnostima visoke zarade uz nizak stepen rizikovanja otkrivanja od strane organa krivičnog gonjenja, INTERPOL pokušava da suzbije posebnim Programom za borbu protiv ekološkog kriminala, koji će posebno biti razmatran kao jedno od težišta predmetnog rada. Autor će takođe prikazati aktivnosti INTERPOL-a kroz njegove radne grupe i operacije, koje zajednički vode države članice ove međunarodne organizacije u nastojanjima da što više umanju štetnost kriminalnih aktivnosti usmerenih na ugrožavanje i uništavanje životne sredine savremenog čoveka.

Ključne reči: INTERPOL, ekološki kriminal, životna sredina, kriminalistička policija, organizovani kriminal

1. Uvod

Savremeni svet u totalu svojih meridijana predstavlja prostor za izvršenje kriminalnih aktivnosti, koje svojom brzinom, sofisticiranošću, promenljivošću,

* Službenik Uprave za međunarodnu operativnu policijsku saradnju MUP-a Republike Srbije i istraživač saradnik Instituta za uporedno pravo u Beogradu; e-mail: sputnik970@gmail.com

prilagodljivošću, brutalnošću, profitnošću i konstantnom pristutnošću prevazilaze nacionalne, regionalne i kontinentalne geografsko-političke parametre. Vremenski i prostorno neuslovljene organizovane kriminalne grupe nameću svoje delovanje na međunarodnom planu. Resursi čovekove životne sredine, svojom raznovrsnošću i lukrativnim potencijalom, postali su meta ilegalnih radnji *per se*. Svetska zajednica, kao izraz svoje brige za ugrožavanje i uništavanje svog prirodnog okruženja, u odbranu civilizacijske egzistencije ulaze značajne napore kroz delovanje Međunarodne organizacije kriminalističke policije INTERPOL. Međunarodnost kao odlika društveno opasnih radnji i međunarodnost kao odgovor 190 država članica INTERPOL-a čine mozaik socijalne, normativne, kulturne, konfesionalne, političke i ekonomski interakcije kriminalnih grupa i kriminalističke policije u užem odnosno organa krivičnog gonjena u širem smislu. Ekološki kriminal doslovno predstavlja sećenje egzistencijalne grane na kojoj sedi savremeni čovek, koji kriminalnim radnjama svesno uništava sopstveno prirodno okruženje, iako je i sam njegov neizostavni činilac. Mogućnost brze i visoke zarade predstavlja dovoljan razlog za široku lepezu kriminalnih aktivnosti, tako razornih po životni potencijal, kako čovečanstva, tako i postojećih biljnih i životinjskih vrsta bez kojih bi opstanak ljudi bio nemoguć. Ipak, INTERPOL kao izraz želje za zaštitom bazične biološke osnove današnjeg sveta, svojim standardima, protokolima i radnom metodologijom objedinjava i usmerava policijske aktivnosti svojih država članica radi spasenja budućnosti čoveka kroz prizmu očuvanja njegove ekološke perspektive.

2. INTERPOL

INTERPOL je najveća svetska međunarodna policijska organizacija sa 190 država članica. Osnovan 1923. godine u Beču, sada sa sedištem u Lionu, on omogućava saradnju kriminalističke policije van nacionalnih granica i pruža podršku svim organima, agencijama i organizacijama kojima je cilj borba protiv međunarodnog kriminala. Kao deo svoje internkontinentalne i integrativne svrhe, INTERPOL teži da obezbedi međunarodnu policijsku saradnju i među svojim državama članicama, koje međusobno nemaju diplomatske odnose.

Tekuće aktivnosti ove međunarodne organizacije bazirane su na njene četiri ključne funkcije:

- da obezbedi bezbedan i zaštićen globalni komunikacioni sistem pod nazivom „I-24/7“, koji omogućava povezanost policija država članica i putem koga se neprekidno u realnom vremenu razmenjuju informacije od policijskog značaja, a koje se prevashodno odnose na kriminalne aktivnosti i njihove izvršioce;
- da pomogne policijski posao i posao organa za primenu zakona u svojim državama

članicama, što podrazumeva operativnu podršku uključujući i slanje ekspertskeih timova u slučajevima velike hitnosti i kriznim situacijama, zbog čega je u okviru Generalnog sekretarijata INTERPOL-a formiran poseban Komandni i koordinacioni centar;

- da unapredi sredstva i radnu metodologiju kriminalističke policije kroz obavljanje obuke policijskih službenika u cilju podizanja nivoa infrastrukture bezbednosti svojih država članica i daljeg tehničkog, komunikacionog i informatičkog razvijanja kapaciteta međunarodne policijske saradnje, kao i
- da pruža pomoć država članicama u identifikovanju izvršilaca krivičnih dela i otkrivanju zločina i to putem sistema centralizovanih baza podataka i upotrebor sofisticirane analitičke obrade podataka.¹

Zahvaljujući navedenim odlikama i ciljevima INTERPOL-a, ova međunarodna policijska organizacija u mogućnosti je da doprinese naporima nacionalnih policijskih službi svojih država članica da utvrde identitet delinkvenata, rasvetle okolnosti pod kojima je izvršeno neko krivično delo, lociraju i liše slobode begunce i međunarodne zločince, te vode efikasnu borbu protiv međunarodnih kriminalnih aktivnosti, a naročito terorizma i u poslednje vreme ekološkog kriminala.

Svaka od država članica INTERPOL-a ima svoj Nacionalni centralnih biro, koji predstavlja nacionalnu kontakt tačku za odvijanje međunarodne policijske saradnje sa drugim državama članicama INTERPOL-a. Takođe, Nacionalni centralni biro je komunikaciono povezan sa Generalnim sekretarijatom INTERPOL-a u Lionu u kome se nalazi već navedeni Komandni i komunikacioni centar, kao i baze podataka formirane u skladu sa postojećim linijama rada kriminalističke službe. Na taj način nacionale policije država članica mogu posredstvom zaštićenog komunikacionog sistema INTERPOL-a razmeniti sve vrste podataka, audio i video zapise, DNK profile, otiske prstiju i fotografije lica, te ostale policijski važne podatke. Kako bi ova razmena informacija bila moguća, postavljeni su INTERPOL-ovi standardi prema kojima se ona odvija i koji određuju temelj i okvire za smisleno i efikasno odvijanje međunarodne policijske saradnje INTERPOL-ovih država članica. Prema ovim standardima određeni su i pojmovi i tipologija kriminalnih aktivnosti, pa tako i ekološkog kriminala i njegovih brojnih oblika.

¹ <https://www.interpol.int/Public/icpo/about.asp>, 20.06.2012.

3. Ekološki kriminal

Ekološki kriminal predstavlja ukupnost kriminalnih aktivnosti usmerenih na kršenje odredbi nacionalnih i međunarodnih zakona i sporazuma, kojima se obezbeđuju očuvanje i održivost životne okoline u svetu, biološke raznovrsnosti biljnih i životinjskih vrsta ili prirodnih resursa.²

Ova vrsta nedozvoljenih radnji predstavlja ozbiljan međunarodni problem, koji može posredno ili neposredno uticati na nacionalnu ekonomiju, bezbednost države ili egzistenciju stanovništva. Uticaj ekološkog kriminala može se ostvariti na više načina, od iscrpljivanja prirodnih bogatstava i uništenja staništa do gubitaka ljudskih života.

Sa aspekta motivacije za deliktno ponašanje ekološki kriminal je visoko profitno ilegalno delovanje sa malim stepenom rizika, zbog neadekvatnih istražnih kapaciteta uzrokovanih nedostatkom posebno obučenih organizacionih jedinica organa krivičnog gonjenja, odsustvom normativa ili slabošću sistema njihove primene, kao i neefikasnom i blagom kaznenom politikom.

Uočeno je su izvršioci ekoloških delikata aktivni i u drugim oblastima kriminala, zbog čega se ekološki kriminal posmatra kao vrsta kriminalnih aktivnosti u najvećem broju slučajeva povezanih sa izvršenjem krvnih delilkata, falsifikovanja dokumenata, upotreboru falsifikovanih putnih isprava, korupcijom, ilegalnim posedovanjem i nedozvoljenom upotreboru oružja, gusarstvom, krijumčarenjem opojnih droga i ilegalnom migracijom. Ovo jasno ukazuje na potrebu zajedničkog rada organa za primenu zakona različitih nadležnosti, od policije, tužilaštva i sudstva do carine i raznih vrsta inspeksijskih službi i to kako na nacionalnom tako i na međunarodnom planu na multidisciplinaran način.

Uslovjen magnitudom individualnog kriminalnog ponašanja ili grupnim uticajem miljea drugih vrsta međusobno nepovezanih krivičnih dela, ekološki kriminal ima poguban uticaj na osnovne vrednosti savremenog društvenog života razarajući ekonomsko, socijalno, bezbedonsno i ekološko tkivo današnjih državnih zajednica. Često skriven i teško uočljiv ekološki kriminal brzo prelazi granice nacionalnih država čineći svojim žtrvama svetsko stanovništvo, bez obzira na geografsku poziciju viktimiziranih oblasti.

Borba protiv ekološkog kriminala podrazumeva prethodno sagledavanje i razumevanje njegovih brojnih oblika, načina izvršenja i veza sa drugim vrstama kriminalnih aktivnosti. Neophodnost tipologije ekoloških delikata bila je jedan od izazova sa kojima se suočio INTERPOL. Angažovanje eksperata i aktivnosti radnih grupa država članica INTERPOL-a urodiile su plodom, što je doprinelo formiranju

² <https://www.interpol.int/Public/EnvironmentalCrime/Default.asp>, 20.06.2012.

INTERPOL-ove tipologije ekoloških kriminalnih aktivnosti i omogućilo efikasnije angažovanje INTERPOL-ovih analitičkih, informatičkih i tehničkih kapaciteta u borbi protiv ove vrste ilegalnih radnji. Na ovaj način INTERPOL je uspešno usmerio svoje potencijale radi pomoći nacionalnim policijskim službama da, najpre, amortizuju štetne posledice ekološkog kriminala, te da potom onemoguće izvršioce ovih ilegalnih radnji da ostvaruju visoke profite odnosno da povećaju mogućnost njihovog lišenja slobode i sankcionisanja, rasvetle ovakva specifična krivična dela i doprinesu očuvanju, spasenju i unapređenju ekoloških životnih uslova čoveka i biljnih i životinjskih vrsta, tih esencijalnih parametara današnje civilizacije.

4. INTERPOL-ova tipologija ekoloških delikata

U svrhu bolje preglednosti, preciznije analize i unapređenja borbe protiv ekološkog kriminala na svetskom planu, INTERPOL-ova tipologija podrazumeva sledeće vrste ekološkog kriminala:

1. Uništavanje biljnih i životinjskih vrsta, koje podrazumeva:³
 - 1.1 Ilegalnu trgovinu ugroženim vrstama
 - 1.2 Iscrpljivanje ribolovnih resursa
 - 1.3 Ilegalnu seču šuma
2. Zagađivanje životne sredine, koje ima sledeće moduse:⁴
 - 2.1 Zagađivanje vode
 - 2.1.1 Zagađivanje vodnih tokova
 - 2.1.2 Zagađivanje okeana
 - 2.1.2.1 Izlivanje nafte iz plovila
 - 2.1.2.2 Drugi vidovi brodskog zagađivanja
 - 2.2. Zagađivanje tla
 - 2.2.1 Neuklanjanje elektronskog otpada
 - 2.2.2 Neuklanjanje industrijskog otpada
 - 2.2.3 Ilegalan prevoz opasnog otpada
 - 2.2.4 Ilegalno odbacivanje opasnog otpada
 - 2.2.5 Neuklanjanje upotrebljene i zaostale municije
 - 2.3 Zagađivanje vazduha
3. Ostale vrste ekološkog kriminala, od kojih su najopasnije:⁵
 - 3.1 Promene i narušavanje klime
 - 3.2 Krađa prirodnih resursa

³ <https://www.interpol.int/Public/EnvironmentalCrime/Wildlife/Default.asp>, 20.06.2012.

⁴ <https://www.interpol.int/Public/EnvironmentalCrime/Pollution/Default.asp>, 20.06.2012.

⁵ <https://www.interpol.int/Public/EnvironmentalCrime/Others/Default.asp>, 20.06.2012.

3.3 Razni vidovi zloupotrebe aktivnih uzročnika ekološke opasnosti

3.3.1 zloupotreba infektivnih bolesti

3.3.2 zloupotreba parazita

3.3.3 zloupotreba invazivnih vrsta

3.3.4 zloupotreba modifikovanih živih organizama

3.3.5 zloupotreba patogena

3.3.6 zloupotreba toksičnih materija

3.3.7 zloupotreba bioloških agenasa

U skladu sa navedenom strukturu tipologije ekoloških kriminalnih aktivnosti upoznaćemo se i sa njihovim terminološkim određivanjem prema standardima INTERPOL-a.

Ugrožavanje biljnih i životinjskih vrsta jeste uzimanje, trgovina, eksploratiranje i posedovanje svetskih resursa flore i faune protivno nacionalnim i međunarodnim zakonima i sporazumima. Ova vrsta ekološkog kriminala razlikuje se od tradicionalnih kriminalnih aktivnosti, jer oštećenu stranu čine ilegalno eksploratirane biljne i životinjske vrste, a ne pojedinac ili grupa ljudi. Svetska zajednica u najvećem broju slučajeva nije svesna opasnosti ove vrste kriminalnih aktivnosti, sve dok one ne dovedu u pitanje opstanak ilegalnim radnjama ugroženih biljnih i životinjskih vrsta. Čak i tada javnost postaje zabrinuta za efekat ove vrste ekološkog kriminala po ljudi, dok se primarne žrtve nalaze u drugom planu.

Zagađivanje životne sredine izvršava se rukovanjem, transportom, trgovinom, posedovanjem i odlaganjem otpada uključujući opasan otpad ili njegove izvore protivno nacionalnim i međunarodnim zakonima i sporazumima, što može dovesti do nanošenja ekološke štete velikog obima. Za razliku od prethodne vrste ekološkog kriminala, zagađivanje životne sredine može neposredno za žrtve imati ljudska bića, obzirom na po čoveka opasnu prirodu otpadnih materija. Ove kriminalne aktivnosti narušavaju zdravlje i nanose ekonomsku štetu svojim žrtvama. Naponsetku, zagađivanje životne sredine ima globalno štetno dejstvo, jer otpadne materije bivaju prenošene vazdušnim strujanjima i vodnim tokovima, kao što mogu biti umišljajno transportovane od svog izvora u jednoj državi do tačaka destinacije u drugim državama, koje nemaju tehničke niti pravne kapacitete za regulisanje propisnog postupanja sa ovim izvorima ekološke opasnosti. Pod određenim okolnostima i u izvesnom smislu ove otpadne materije mogu direktno doprineti narušavanju klime i njenim ekološki neprimerenim promenama.

5. Odgovor INTERPOL-a

Godine 1992. na 61. Generalnoj skupštini INTERPOL-a odlučeno je donošenjem rezolucije⁶ da se obrazuje radna grupa pod imenom Odbor za ekološki kriminal. Sačinjen od istražilaca i policijskih rukovodilaca iz država članica INTERPOL-a i funkcionišući pod pokroviteljstvom ove međunarodne organizacije, ovaj Odbor nastoji da otkrije probleme koji se javljaju u vezi sa istragama ekološkog kriminala i da pronađe moguća rešenja.

Činjenica je da je ekološki kriminal rastući fenomen, koji čine brojne i raznovrsne kriminalne aktivnosti sa nedvosmislenim međunarodnim dijapazonom. Do sada su uočeni problemi koordinacije i saradnje u zajedničkim istragama vođenim od strane više država članica INTERPOL-a, u najvećem broju slučajeva zbog razlika u normativnim rešenjima i vrsti organa nadležnih za bavljenje ovom vrstom problema. Zbog navedenog INTERPOL svake druge godine organizuje sastanak Odbora za ekološki kriminal, poznatog kao Konferencija radne grupe za ekološki kriminal. Odbor je oformio dve radne grupe radi pružanja podrške državama članicama INTERPOL-a u borbi protiv ekološkog kriminala.⁷ Ove radne grupe obrazovane su prema kriterijumu dve dominantne grupe ekoloških kriminalnih aktivnosti, od kojih se prva odnosi na ugrožavanje biljnih i životinjskih vrsta, a druga na zagađivanje životne sredine.

Kroz aktivnosti pomenutih radnih grupa Odbora za ekološki kriminal, kao međunarodna organizacija INTERPOL pomaže svojim državama članicama na sledeće načine:

- omogućava pristup policijama i organima za primenu zakona na svetskom planu;
- omogućava pristup postojećim asocijacijama organa za primenu zakona u oblasti ekološkog kriminala, kao i onim koje su u razvoju;
- omogućava pristup organizacionim jedinicama Ujedinjenih nacija;
- omogućava pristup i koordinaciju rada nadležnih organa pojedinačne države članice;
- omogućava pristup forenzičkim ekspertskim timovima na međunarodnom planu;
- omogućava najširu policijsku međunarodnu saradnju;
- olakšava globalnu podršku u razmeni informacija;
- izdaje priručnike i uputstva, koji se mogu primeniti na međunarodnom nivou.⁸

INTERPOL obezbeđuje i kreira podršku nadležnim organima država članica obezbeđujući eksperte za ekološki kriminal, koji pomažu koordinaciju istraga

⁶ Rezolucija INTERPOL-a broj AGN/61/RES/12.

⁷ <http://www.interpol.int/Crime-areas/Environmental-crime/Environmental-Crime-Committee>, 21.06.2012.

⁸ *Environmental Crime Programme, Strategic plan 2009-2010*, pg. 5, <https://www.interpol.int/Public/EnvironmentalCrime/Manual/strategicplan.pdf>, 21.06.2012.

ekološkog kriminala, bez obzira da li se ona vodi od strane jedne ili više država članica ove međunarodne organizacije.

Tokom 2009. godine Generalni sekretarijat INTERPOL-a sačinio je Program za ekološki kriminal (INTERPOL Environmental Crime Programme), koji je obuhvatio sve oblike ekoloških ilegalnih aktivnosti u polje rada jedne određene INTERPOL-ove jedinice.⁹ Od svog nastanka države članice INTERPOL-a, koje su ovim Programom obuhvaćene, uspele su da koordiniraju svoje aktivnosti na suzbijanju ekološkog kriminala na globalnom i regionalnom planu, da realizuju obuke u pogledu načina komunikacije prema INTERPOL-ovim standardima, da obezbede protokole u postupanju sa podacima na svetskom nivou, da razviju radnu metodologiju organa za primenu zakona u oblasti ekološkog kriminala, da uspešno usmere međunarodne policijske akcije u borbi protiv ovih vrsta kriminalnih aktivnosti i da organizuju i održavaju međunarodne konferencije i saradnju po pitanju borbe protiv ekoloških delikata.

U periodu od poslednje tri godine INTERPOL-ov odgovor na problem ekološkog kriminala može se sagledati kroz sledeće globalne i regionalne operacije organa za primenu zakona INTERPOL-ovih država članica:

- Operacija „RAMP“,¹⁰ vođena globalno, usmerena na ilegalnu trgovinu i nedozvoljeno posedovanje ugroženih vrsta gmizavaca i vodozemaca, obuhvatila je udružene napore 51 države članice INTERPOL-a. Vrednost zaplenjenih životinjskih vrsta i produkata koji potiču od njih nastalih na nedozvoljen način, procenjuje se na više od 25 miliona evra. U ovoj operaciji otkriveni su načini krijumčarenja ovih, ali i drugih životinjskih vrsta i njihovih produkata, kao što su: kože životinja iz porodice mačaka, sokolovi, neke zaštićene vrste medveda i vukova. Uspešnost ove operacije proistekla iz velikog truda, pokazala je da postoje načini borbe protiv ekološkog kriminala, koji se pre svega baziraju na međunarodnoj policijskoj saradnji i koordinaciji drugih organa za primenu zakona, a prema standardima INTERPOL-a oličenim u vidu Programa za ekološki kriminal.

- Operacija „TRAM“,¹¹ koja se odvijala na globalnom planu, bila je fokusirana na ilegalnu trgovinu tradicionalnih medikamenata baziranih na produktima životinjskih vrsta. Ovu INTERPOL-ovu operaciju zajednički je vodilo 18 država članica, a vrednost zaplenjenih proizvoda iznosi preko 10 miliona evra. Ova operacija predstavlja odgovor na predloge država članica za izbor cilja akcije, što je podržano informatičko-analitičkim kapacitetima INTERPOL-a. Veliki napor uložen je u podizanje javne svesti o opasnosti po životinjski svet, koju predstavlja nekontrolisana

⁹ *Environmnetal Crime Programme, Strategic plan 2011-2013*, pg. 6, <https://www.interpol.int/Public/EnvironmentalCrime/Manual/strategicplan.pdf>, 21.06.2012.

¹⁰ Ibid.

¹¹ Ibid.

proizvodnja tradicionalnih medikamenata. Naravno, taj napor bio bi uzaludan bez odlučne intervencije policije i drugih organa za primenu zakona.

- Regionalne operacije „HAZ“ i „HAZ 2“¹² odnosile su se na ilegalan transport opasnog materijala u pograničnoj zoni Kanade, oblast Ontario, sa američkim državama Njujork i Mičigen. Ove operacije su bile brze. Za vreme njihove realizacije izvršeno je 663 inspekcije, pokrenuto 16 istraga i otkriven 201 slučaj kršenja propisa o prenosu opasnog materijala.

- Operacija „TIGRE“,¹³ regionalnog tipa, vođena je radi suzbijanja eksploracije tigrova. U toku ove operacije lišeno je slobode 25 lica osumnjičenih za učestvovanje u nedozvoljenoj trgovini tigrovima, kao jednom do najugroženijih životinjskih vrsta današnjice. Uspeh ove akcije bio je potpomognut opštom informisanošću o ugroženosti tigrova i svetskim ekološkim zahtevom za njihov spas.

- Operacija „MOGATLE“,¹⁴ kao regionalna, za cilj je imala zaštitu slonova i nosoroga od ilegalnih trgovaca slonovačom i nosorogovim rogom. Vodena je na teritoriji 6 država na jugu Afrike. U toku ove operacije pronađena je i zatvorena ilegalna fabrika za obradu slonovače i zaplenjeno je blizu 400 kilograma slonovače i rogova nosoroga, sa tržišnom vrednošću od preko jednog miliona američkih dolara. Tom prilikom slobode je lišena 41 osoba.

- Operacija „COSTA“¹⁵ rezultat je aktivnosti organa za primenu zakona 6 afričkih država na regionalnom planu i predstavlja do sada najobimniju operaciju za borbu protiv ilegalne trgovine slonovačom. Kao njen rezultat zaplenjeno je više od 2 tone slonovače, a slobode je lišeno više od 100 osoba.

Navedene operacije, a pre svega regionalnog profila, pokazale su da neposredni izvršioci policijske dužnosti i drugih službi za primenu zakona mogu ostvariti blisku saradnju, bez obzira na kulturološke razlike i drugačije radne metodologije.

6. Izazovi i rešenja u borbi protiv ekološkog kriminala

INTERPOL-ov Program za ekološki kriminal sačinjen je u skladu sa činjenicom da je savremeni svet suočen sa brojnim promenama u svom prirodnom okruženju. Neke od tih promena su jasno određene, dok se druge razvijaju i u porastu su. Ovakav izazov opasnosti po svetsku ekološku ravnotežu, prema navedenom INTERPOL-vom Programu, može se umanjiti prevazilaženjem distance koju organi za primenu zakona imaju prema javnom mnjenju, ekološkim aktivistima, akademskim

¹² Ibid.

¹³ Ibid.

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Ibid.

krugovima i nosiocima političke aktivnosti.¹⁶ Uspostavljanje komunikacije između ovih pet kategorija subjekata, koji se bave problemom ekološkog kriminala, pojačalo bi njihovu međusobnu saradnju i koordinaciju njihovih za sada fragmentarno baziranih npora. Time bi se izbeglo i dupliranje istovrsnih aktivnosti i ponavljanje ograničenja, kojima su takve akcije sputane. Neophodno je da se putem INTERPOL-ovog programa podigne svest svih zainteresovanih subjekata o značaju uloge organa za primenu zakona za borbu protiv ekološkog kriminala. Bez konkretne policijske aktivnosti u srazmerama međunarodne saradnje, opada značaj naučnog, normativnog i upravnog aspekta truda za zaštitu prirodne sredine, čime se ovaj problem pojačava, a ekološki balans postaje izloženiji štetnim uticajima kriminalnih aktivnosti. Dokazano je da su organizovane kriminalne grupe aktivne u vršenju ekoloških delikata, povezane sa vršenjem drugih vrsta kriminalne aktivnosti, kao što su lišenje života, korupcija, prevara, pa čak i terorizam. Predmetni INTERPOL-ov Program izraz je policijskog postupanja zasnovanog na obaveštenosti i brzoj razmeni podataka, koja dovodi do prepoznavanja i sinergije u zajedničkim međunarodnim operacijama država članica INTERPOL-a u borbi protiv ekološkog kriminala i drugih vrsta delikata neposredno povezanih ili proisteklih iz ekoloških kriminalnih aktivnosti.

Aktuelni projekti¹⁷ INTERPOL-ove jedinice za borbu protiv ekološkog kriminala, zasnovani na Programu za ekološki kriminala, više su nego očigledan primer primene ideja okupljenih u formi ovog Programa. Konkretni projekti podržani su kroz partnerstvo sa raznovrsnim međunarodnim subjektima, kao garantima budžeta za njihovo ostvarivanje.

6. 1. Projekat „Law Enforcement Assistance for Forests-LEAF“

Projekat „LEAF“¹⁸ nastao je kao izraz saradnje INTERPOL-a i Ekološkog programa Ujedinjenih nacija u vidu njihove zajedničke inicijative za očuvanje klime suzbijanjem ilegalne seče šuma i srodnih kriminalnih aktivnosti. Nedozvoljeno uništavanje šumskih površina i ilegalna trgovina drvetom su vidovi teških oblika međunarodnog organizovanog kriminala, koji uzrokuje uništenje staništa, istrebljivanje biljnih i životinjskih vrsta, klimatske promene i putem kojeg se ostvaruje protivpravni profit u visini onog koji potiče od trgovine i krijumčarenja opojnim drogama. Nosioci ekoloških kriminalnih aktivnosti često se dovode u vezu sa korupcijom, krijumčarenjem i nasiljem, a njihove ilegalne radnje narušavaju poreski sistem, doprinose krahu političkog kursa i izazivaju post-konfliktnu destabilizaciju.

¹⁶ Ibid., 8.

¹⁷ <http://www.interpol.int/Crime-areas/Environmental-crime/Projects>, 22.06.2012.

¹⁸ <http://www.interpol.int/Crime-areas/Environmental-crime/Projects/Project-LEAF>, 22.06.2012.

Bez odlučne i koordinirane primene zakona nije moguće obezbediti održivost šumskih resursa u svetu, niti omogućiti preradu ugljenika.

Ciljevi ovog projekta su da se u državama članicama INTERPOL-a formiraju Nacionalne združene jedinice za ekološku bezbednost¹⁹ (National Environment Security Task Forces-NESTs), koje bi osigurale institucionalizovanu saradnju nacionalnih ekoloških službi, INTERPOL-a i zainteresovanih međunarodnih partnera; da se vode operacije za suzbijanje kriminala, sečenje krijumčarskih ruta i sprovodi primena međunarodnih i nacionalnih normi radi zaštite šuma i da se domet ovog projekta proširi kroz podizanje svesti o značaju globalnog ispuštanja topote, očuvanju biodiverziteta i zaštiti od narušavanja i uništavanja svetskog ekološkog balansa.

Realizacija projekta „LEAF“ podrazumeva neophodnost razmene kriminalističko-obaveštajnih podataka, analize ovih informacija radi identifikovanja i lišenja slobode kriminalaca i uočavanje načina izvršenja kriminalnih aktivnosti; izvođenja obuka i izgrađivanje kapaciteta kako bi se ojačala funkcionalnost organa za primenu zakona; vođenja regionalnih operacija, a pre svega u oblasti rečnih slivova Amazona, Konga i na području Jugoistočne Azije i razvijanja efikasnog i pragmatičnog programa za primenu zakona radi zaštite šumskih resursa u budućnosti kroz svrhovite priručnike, jasne strukture delovanja i unapređivanje praktičnog postupanja.

6.2. Projekat „PREDATOR“²⁰

Ovim projektom INTERPOL-a teži se pružanju podrške i unapređivanju kapaciteta nadležnih organa, a pre svega organa za primenu zakona, država članica INTERPOL-a, sa ciljem očuvanja tigrova kao ugrožene životinjske vrste koristeći postojeću političku volju za angažovanjem ovih organa da omoguće profesionalni razvoj i veštine svojih službenika u navedenu svrhu. Ovaj projekat odnosi se na koordinirane aktivnosti nadležnih organa: Bangladeša, Butana, Kambodže, Kine, Indije, Indonezije, Laosa, Malezije, Mijanmaru, Nepala, Ruske Federacije, Tajlanda i Vijetnama.

Realizacija projekta „PREDATOR“ osmišljena kroz održavanje seminara rukovodilaca policijske i carinske službe, tako što su ovi seminari podržani od strane Međunarodnog konzorcijuma za borbu protiv uništavanja biljnih i životinjskih vrsta (International Consortium on Combating Wildlife Crime-ICCWC) i rezultat su

¹⁹ Združena jedinica sačinjena je od policijskih, carinskih i ekoloških stručnjaka koji ostvaruju saradnju na suzbijanju kriminalnih aktivnosti, koje predstavljaju pretnju za društveni, politički, ekonomski i ekološki sistem.

²⁰<http://www.interpol.int/Crime-areas/Environmental-crime/Projects/Project-PREDATOR, 22.06.2012.>

saradnje između Konvencije o međunarodnoj trgovini ugroženim biljnim i životinjskim vrstama (Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora-CITES²¹), INTERPOL-a, Kancelarije Ujedinjenih nacija za opojne droge i kriminal (United Nations Office on Drugs and Crime-UNODC²²), Svetske banke (World Bank) i Svetske carinske organizacije (World Customs Organization-WCO). Potom sledi izrada strateških i taktičkih analitičkih izveštaja, koja služi kao osnova za obaveštajno usmeravanje i analize. Sledeći korak u ostvarivanju ovog projekta podrazumeva implementaciju principa vladavine prava i stratešku primenu zakona, što je praćeno kreiranjem web stranice sa predmetnim sadržajem i obrazovanjem združenih jedinica (NESTs).

6.3. Projekat „WISDOM“²³

INTERPOL-ov projekat „WISDOM“ posvećen je borbi protiv kriminalnih aktivnosti koje ugrožavaju opstanak slonova i nosoroga. Nastao je kao izraz neophodnosti pružanja podrške i ojačavanja kapaciteta za primenu zakona radi očuvanja navedenih životinjskih vrsta.

Dometi ovog projekta odnose se na jačanje političke volje za rešavanjem predmetnog problema, omogućavanje delovanja državnih nadležnih organa, pospešivanje profesionalnog znanja, unapređivanje radne metodologije organa za primenu zakona, realizovanje praktičnih i svrhovitih jasno određenih aktivnosti, izgradnju kapaciteta za borbu protiv ovog vida ekoloških kriminalnih aktivnosti, razvoj kriminalističko-obaveštajnog policijskog sistema, ostvarivanje operativnih inicijativa, širenje opsega zaštite slonova i nosoroga, te uspostavljanje Nacionalnih združenih jedinica za ekološku bezbednost (NESTs) međusobno povezanih na regionalnom i međunarodnom nivou kroz delovanje Nacionalnih centralnih biroa država članica INTERPOL-a u kojima su ove NEST jedinice deo strukture organa za primenu zakona.

Radi realizacije projekta „Wisdom“ predviđene su sledeće regionalne koordinirane aktivnosti organa za primenu zakona afričkih država članica INTERPOL-a usmerene na borbu protiv ekološkog kriminala, koji ugrožava opstanak slonova i nosoroga kroz davanje prioriteta u razmeni informacija i prikupljanju kriminalističko-obaveštajnih saznanja; naglašavanje značaja u obrazovanju Nacionalnih združenih

²¹ Poznata kao Vašingtonska konvencija, potpisana 1973. godine, stupila na snagu 01.07.1975. godine.

²² Kancelarija Ujedinjenih nacija za opojne droge i kriminal, koja je nastala 1997. godine i organizaciono pripada Grupi Ujedinjenih nacija za razvoj (United Nations Development Group).

²³<http://www.interpol.int/Crime-areas/Environmental-crime/Projects/Project-WISDOM, 22.06.2012.>

jedinica za ekološku bezbednost (NEST); proširivanje mreže afričkih država članica INTERPOL-a, koje učestvuju u ostvarivanju predmetnog projekta; povezivanje saradnje organa za primenu zakona afričkih i azijskih država članica INTERPOL-a posredstvom ovog projekta i ohrabrvanje nadležnih organa država nocišća projekta „WISDOM“ u vršenju kontrolisanih isporuka, kao esencijalne policijske aktivnosti u borbi protiv ugrožavanja slonova i nosoroga

Predviđeni ciljevi projekta „WISDOM“ mogu se predstaviti kroz potrebu za razvojem u povećanjem efikasnosti principa vladavine prava u pravcu kvalitetnijeg, pre nego obimnijeg, postupanja krivičnog pravosuđa i organa za primenu zakona. Ovi ciljevi mogu se ispuniti primenom metodologije „ocena stanja, planiranje delovanja, preispitivanje postignutog“, kao putokaza za zajednički rad nadležnih organa Bovane, Malavija, Mozambika, Tanzanije, Zambije i Zimbabvea u statusu nosilaca navedenog projekta, ali i Kenije i Južnoafričke Republike u svojstvu mentorskih država koje tehnički, ekspertske i logističke doprinose uspešnosti realizacije projekta „WISDOM“.

Da bi navedeni projekti INTERPOL-a u borbi protiv ekološkog kriminala bili realizovani, te da bi organi za primenu zakona država članica bili u mogućnosti da ostvare preko potrebnu međunarodnu saradnju u borbi protiv ekoloških delikata, neophodno je razmenjivati informacije preko za to predviđenih kontakt tačaka, koje će biti logistička podrška policiji, tužilaštву, krivičnom pravosuđu i carinskoj službi. Reč je o dva INTERPOL-ova temeljna instituta borbe protiv ekoloških kriminalnih aktivnosti, a to su ekološke poruke (Ecomessages) i Nacionalne združene jedinice za ekološku bezbednost (NESTs). Ovi instrumenti INTERPOL-a od ključne su važnosti za uspeh njegovog Programa za ekološki kriminal, pa će im u narednim redovima biti posvećena pažnja zbog značaja koji imaju za predmetnu problematiku kao neodvojivi deo standarda INTERPOL-a u borbi protiv ekološkog kriminala.

7. Ekološka poruka

Da bi se prevazišli problemi u komunikaciji i razmeni podataka, uzrokovani različitim infrastrukturnama i nadležnostima organa za primenu zakona država članica INTERPOL-a, te izbegao zastoj u obaveštavanju i koordiniranju zajedničkih aktivnosti na sprečavanju i suzbijanju ekoloških kriminalnih aktivnosti, države članice zaštićenim komunikacionim sistemom INTERPOL-a u mogućnosti su da međusobno kontaktiraju u realnom vremenu putem „Ekoloških poruka“.²⁴

²⁴<http://www.interpol.int/Crime-areas/Environmental-crime/Information-management>, 23.06.2012.

Pored toga što formalno čine osnovnu jedinicu za razmenu podataka „Ekološke poruke“ faktički čine osnovu za bazu u koju se mogu pohranjivati podaci sadržani u ovakvim porukama, što daje mogućnost za kvalitetnu analitičku obradu informacija o rutama, trendovima, modusima i izvršiocima ekoloških delikata. „Ekološke poruke“ sadrže podatke o svim vidovima ekološkog kriminala, a posebno o prekograničnom krijumčarenju otpada i njegovom nedozvoljenom odlaganju, prekograničnom krijumčarenju radioaktivnih materija i ilegalnom prometu biljnih i životinjskih vrsta.

„Ekološke poruke“ su standardizovane prema kriterijumima INTERPOL-a²⁵ i sadrže striktno utvrđene segmente u koje se unose određene vrste podataka. Na taj način mogu se lako povezati kriminalistički slučajevi ukoliko se nekoliko poruka odnosi na istog izvršioca ili način i mesto izvršenja ekološke kriminalne aktivnosti. Takođe, podaci iz „Ekološke poruke“ upoređuju se sa informacijama iz drugih baza podataka u Generalnom sekretarijatu INTERPOL-a, pa se tako može utvrditi da je izvršilac npr. krijumčarenja slonovače, takođe i član neke terorističke grupe ili da se dovodi u vezu sa falsifikatorima putnih isprava.

U praksi, saznanja organa za primenu zakona države članice INTERPOL-a unose se u „Ekološku poruku“, koju Nacionalna združena jedinica za ekološku bezbednost (ukoliko je formirana) odnosno organ za primenu zakona *in concreto* (npr. carina) dostavljaju Nacionalnom centralnom birou INTERPOL-a te države članice, koji ovu „Ekološku poruku“ zaštićenim komunikacionim kanalom upućuje Generalnom sekretarijatu INTERPOL-a. Po zaprimanju „Ekološke poruke“ u Generalnom sekretarijatu INTERPOL-a vrši se poređenje podataka iz ove poruke sa postojećim saznanjima, koja se nalaze u bazama podataka ove međunarodne organizacije.

Sadržaj „Ekološke poruke“²⁶ čine sledeće vrste podataka, koji se odnose na:

1. Ekološki delikt

1.1 Kratak opis ekološkog delikta

1.2 Kodirani naziv

1.3 Pravni opis ekološkog delikta uz navođenje prekršenog normativa i predviđene sankcije

2. Mesto i način otkrivanja ekološkog delikta

2.1 Mesto gde je ekološki delikt otkriven (npr. ime luke ili grada). Ukoliko je delikt izvršen na otvorenom moru, potrebno je naznačiti razdaljinu u odnosu na poznatu referentnu tačku (npr. neki rt ili ostrvo).

2.2 Opis na koji način je otkriven delikt (npr. u toku vršenja carinske kontrole,

²⁵ Prema Rezoluciji INTERPOL-a broj AGN/63/RES/12.

²⁶ Ecomessage, Reporting System for Environmental Crime, Forms and Instructions, INTERPOL in partnership IFAW, pp. 5-6., <http://www.interpol.int/Crime-areas/Environmental-crime/Information-management>, 23.06.2012.

na osnovu dojave saradnika i sl.).

2.3 Grad, država gde je delikt otkriven

3. Datum i vreme kada je ekološki delikt otkriven

4. Objekat krijumčarenja

4.1 Ilegalni otpad (navesti prirodu otpada i mesto gde nastaje),

Radioaktivne materije (navesti prirodu ovih materija),

Biljne životinjske vrste (navesti naučni i uobičajeni naziv krijumčarene vrste sa naznakom da li je živa ili ne, te opisom njenog dela ili ploda, njenog pola, starosti i dr.)

4.2 Količina i procenjena vrednost (navesti jedinice mere i vrstu valute)

5. Identifikacioni podaci lica u vezi sa ekološkim deliktom (ukoliko se više lica dovodi u vezu sa deliktom, za svako od njih se tačka 5. „Ekološke poruke“ mora posebno popunjavati)

5.1 Datum lišenja slobode

5.2 Prezime (po rođenju)

5.3 Ime (imena)

5.4 Pol

5.5 Lažni lični podaci, koje lice koristi

5.6 Datum i mesto rođenja

5.7 Nacionalnost

5.8 Adresa

5.9 Podaci o putnoj ispravi ili ličnoj karti (navesti brojeve dokumenata, mesto i datum njihovog izdavanja, rok njihovog važenja)

5.10 Zanimanje

5.11 Funkciju koju obavlja u pravnom licu iz tačke 6.

5.12 Drugi podaci: telefonski brojevi, broj faksa, marka vozila, uloga lica u izvršenju delikta (npr. kurir, diler i dr.)

6. Pravno lice u vezi sa ekološkim deliktom (ukoliko se više pravnih lica dovodi u vezu sa deliktom, za svako od njih se tačka 6. „Ekološke poruke“ mora posebno popunjavati)

6.1 Vrsta (navesti zakonsku kvalifikaciju pravnog lica)

6.2 Naziv (navesti pravni naziv i poslovni naziv pravnog lica)

6.3 Aktivnosti pravnog lica

6.4 Adresa sedišta pravnog lica i kontaktni podaci (broj telefona i faksa)

6.5 Registracioni broj pravnog lica

6.6 Adresa ekspoziture pravnog lica i kontaktni podaci (broj telefona i faksa)

7. Transportna sredstva i ruta (navesti što više detalja o sredstvima i rutama transporta krijumčarenih ekoloških zaštitnih objekata)

8. Lokacije u vezi sa zaštitnim objektom

8.1 Država i grad izvora (za biljne i životinjske vrste navesti državu porekla u skladu sa Konvencijom CITES, što znači državu sa čije teritorije je iz divljine, legla odnosno plantaže otuđena biljna ili životinjska vrsta radi krijumčarenje i ilegalnog prometa; u obzir dolazi prema carinskim kriterijumima i država na čijoj teritoriji je došlo do finalnog razvoja biljne ili životinjske vrste; ukoliko zaštitni objekat potiče iz mora, neophodno je navesti more umesto države)

8.2 Država porekla (navesti državu odakle je zaštitni objekat ilegalno izvezen)

8.3 Država (države) tranzita (navesti sve države na putu o kojima ima saznanja)

8.4 Država i adresa destinacije (navesti destinaciju naznačenu na transportnim dokumentima i pravu destinaciju, ukoliko je poznata)

9. Dokumenti u vezi sa ekološkim deliktom (navesti vrste dokumeta uključujući odobrenja, transportna dokumenta, dozvole, potvrde, fakture i dr.; navesti da li su ovi dokumenti u konkretnom slučaju originalni ili falsifikovani)

10. Organ za primenu zakona (navesti naziv i adresu ovog organa, njegovu primarnu odgovornost u konkretnom slučaju i podatke o kontaktnim brojevima telefona i faksa ovog organa, kao i podatke o kontakt osobi ispred ovog organa)

11. Način izvršenja ekološkog delikta (opisati način izvršenja precizno navodeći tehnike skrivanja, načine pakovanja, moduse falsifikovanja dokumenata i dr., te moguću vezu sa drugim slučajevima; priložiti kopije falsifikovanih i drugih dokumenata i fotografije (npr. kontejner u kome je skrivena krijumčarenja životinjska vrsta) koje prikazuju navedene moduse izvršenja ekološkog delikta)

12. Dodatne informacije u vezi sa ekološkim deliktom (navesti druge detalje u vezi sa konkretnim slučajem, za koje se smatra da su od značaja)

13. Podaci koji se zahtevaju (navesti podatke koji su potrebni postupajućem nacionalnom organu za primenu zakona od inostranog partnera, kao što su npr. podaci iz stranih kriminalističko-operativnih evidencija u vezi sa kriminalnim aktivnostima fizičkog odnosno ilegalnim aktivnostima pravnog lica, sa detaljima koji se odnose na slučajeve lišenja slobode fizičkog lica odnosno na registrovano kršenje propisa od strane pravnog lica (npr. neke transportne firme)).

Može se zaključiti da poruka sa ovako standardizovanim sadržajem čini osnovu za uspostavljanje INTERPOL-ovog sistema za obaveštavanje o slučajevima ekološkog kriminala i gradivnu jedinicu za funkcionalnu bazu podataka, koja omogućava kvalitetan analitički rad i mogućnost povezivanja većeg broja slučajeva radi ustanavljanja veza i odnosa među nosiocima ekoloških kriminalnih aktivnosti, prepoznavanja i uočavanja karakterističnog načina izvršenja, doprinosa rasvetljavanju ove vrste delikata i sagledavanja realnog stepena društvene opasnosti ove vrste nedozvoljenih radnji. „Ekološka poruka“ predstavlja rezultat rada organa za primenu zakona države članice INTERPOL-a, koji sistematskim radom Nacionalne združene

jedinice za ekološku bezbednost prema INTERPOL-ovim standardima dobija kvalitet osnovnog činioca za borbu protiv ekološkog kriminala sa stanovištva međunarodne saradnje policije, ali i drugih organa za primenu zakona.

8. Nacionalna združena jedinica za ekološku bezbednost

Ova jedinica jeste zbirni izraz napora organa za primenu zakona u borbi protiv organizovanog kriminala i finalni kreator sadržaja „Ekoloških poruka“. U njenom sastavu nužno je da se nalaze policijski islednik višeg ranga, kriminalistički analitičari koji pružaju taktičku kriminalističko-obaveštajnu podršku i vrše poslove strateške kriminalističko-obaveštajne analitike, instruktor za obučavanje organa za primenu zakona u oblasti ekološkog kriminala, tužilac, finansijski ekspert, forenzičar i druga stručna lica čija znanja su potrebna za borbu protiv ekološkog kriminala.

Nacionalna združena jedinica za ekološku bezbednost ima dvosmernu saradnju sa policijskim organizacionim jedinicama, carinskom službom, agencijama za zaštitu prirodne sredine i drugim specijalizovanim organima za primenu zakona. Eksternu podršku ova jedinica dobija od regionalnih partnera i nevladinih organizacija. Prikupljena saznanja svih svojih navedenih partnerskih subjekata Nacionalna združena jedinica za ekološku bezbednost u formi „Ekološke poruke“ dostavlja, posredstvom Nacionalnog centralnog biroa INTERPOL-a matične države, Generalnom sekretarijatu ove međunarodne organizacije.

Mreža ovih jedinica predstavlja garant za sigurnu, kvalitetnu i brzu razmenu podataka, koji mogu biti standardizovani prema kriterijumima INTERPOL-a i pojačati efikasnost borbe protiv ekološkog kriminala na svetskom planu.

9. Zaključak

Obzirom da je ukupnost raznolikih kriminalnih aktivnosti koje čine fenomenološki volumen ekološkog kriminala, suštinski nosilac drastične društvene opasnosti po savremene civilizacijske tokove i egzistencijalnu osnovu živog sveta, a time i čovečanstva, međunarodna zajednica odgovorila je na ovaj ozbiljan izazov aktivnostima organa za primenu zakona čiji rezultati su upodobljeni standardima INTERPOL-a. Ovi standardi su neophodni kao zajednički imenilac uniformno određen u razmeni podataka i njihovoj analitičkoj obradi, jer ih se nužno pridržavaju sve države članice ove međunarodne organizacije.

Stav Generalnog sekretarijata INTERPOL-a je da je uništavanje biljnog i životinjskog sveta deliktima iz ekološkog miljea *de facto* globalna krađa na štetu

čovečanstva, zbog čega borba protiv ekološkog kriminala mora imati međunarodni obim i radi svoje svrhovitosti i efikasnosti biti definisana jedinstvenim parametrima na svetskom nivou. INTERPOL kao međunarodna organizacija omogućuje standardizovanje zajedničkih napora organa za primenu zakona svojih država članica i to: strateški primenom Programa za ekološki kriminal, taktički putem kreiranja i razmene „Ekoloških poruka“ i operativno kroz multidisciplinarno definisani rad Nacionalnih združenih jedinica za ekološku bezbednost.

Realna opasnost ekološkog kriminala po današnji svet je tolika da protivmere čovečanstva ne smeju imati završnicu Vavilonske kule. INTERPOL-ovi standari u borbi protiv ekoloških delikata, za sada, obezbeđuju zrno nade da svet može biti bolje mesto u kome će čovek najzad početi da poštuje svoje prirodno okruženje u kome živi i od koga zavisi njegova dalja egzistencija.

10. Literatura

1. Dragan Đukanović, Sergej Uljanov, Željko Jović, Multilateralni vidovi saradnje u Jugoistočnoj Evropi u oblasti sprečavanja ekoloških katastrofa i suzbijanja ekoterorizma, *Suzbijanje kriminala u okviru međunarodne policijske saradnje: zbornik radova sa naučno-stručnog skupa sa međunarodnim učešćem*, Kriminalističko-policijska akademija i Fondacija „Hanns Seidel“, Beograd, 2011, str. 69-78.
2. Sergej Uljanov, Zvonimir Ivanović, *Međunarodne policijske organizacije*, Strani pravni život, broj 2/2010, str. 65-84.
3. *The INTERPOL Environmental Crime Programme - Strategic Plan 2009-2010*, INTERPOL General Secretariat, Lyon, 2008
4. *The INTERPOL Environmental Crime Programme - Strategic Plan 2011-2013*, INTERPOL General Secretariat, Lyon, 2010
5. *The INTERPOL Environmental Crime Programme - Project LEAF*, INTERPOL General Secretariat, Lyon, 2012
6. *The INTERPOL Environmental Crime Programme - Project PREDATOR*, INTERPOL General Secretariat, Lyon, 2011
7. *The INTERPOL Environmental Crime Programme - Project WISDOM*, INTERPOL General Secretariat, Lyon, 2012
8. Vladimir Urošević, Sergej Uljanov, Zvonimir Ivanović, *Fokusi u saradnji kriminalističkih policija sa aspekta Nacionalnog centralnog biroa INTERPOL-a Beograd*, Bezbednost, Godina LII, broj 1/2010, str. 62-73.

STANDARDS OF INTERPOL IN COMBATING ENVIRONMENTAL CRIME

Environmental crime is a serious and growing international problem, and one which takes many different forms. Broadly speaking, wildlife crime is the illegal exploitation of the world's wild flora and fauna, while pollution crime is the trading and disposal of hazardous wastes or resources in contravention of national and international laws. The international prefix of this variety of criminal activities necessarily caused a reaction of International Criminal Police Organization INTERPOL which has been focusing efforts of its 190 member countries methodologically, typologically and standardized in the way the author is about to show in the article. The author directs his attention to connections between environmental crime and other forms of illegal activities, such as: forging of travel documents, corruption, money laundering and offences against life and limb. Danger of fact that environmental crime, especially its forms like wildlife and pollution crime, is carried out by organized criminal networks drawn by the high profit possibilities and low risk to be detected by law enforcement, is combated by INTERPOL efforts to implement its Environmental Crime Programme, which is one of key issues explored in this paper. Activities of INTERPOL through its working groups and operations, jointly driven by member states of the organization aimed at minimizing the detrimental effects of criminal activities regarding endangering and destruction of nowadays man's environment, is presented by the author, as well.

Key words: INTERPOL, environmental crime, environment, criminal police, organized crime



ODGOVORNOST DRŽAVE ZA EKOLOŠKE ŠTETE

Prof. dr Nataša Mrvić-Petrović*

Prof. dr Zdravko Petrović**

U radu se analizira odgovornost države za ekološke štete. Autori konstatuju da je potreba zaštite kolektivnih interesa na očuvanju životne sredine dovela do specifične integracije građanskopravne i javnopravne odgovornosti. Tako se i kod odgovornosti države prepliću elementi odgovornosti za kršenja obaveza preuzetih međunarodnog prava i građanskopravne odgovornosti za štetu. Za razliku od modela tradicionalne građanskopravne odgovornosti koji se sa teško može koristiti kod ekoloških šteta, odgovornost države po međunarodnom pravu za ekološke štete je primarna kada do ekološkog udesa dođe na njenoj teritoriji zbog propusta na prevenciji udesa ili prilikom kontrole preduzimanja opasnih delatnosti ili upotrebe opasnih sredstava kojima se ugrožava životna sredina. Odgovornost države paralelno postoji uz odgovornost onoga ko rukuje opasnim sredstvom ili preduzima opasnu delatnost. Navodeći različite izvore međunarodnog prava, autori ilustruju takvu dihotomiju odgovornosti države za ekološke štete. Osoben je način naknade ekoloških šteta, koji, zbog potrebe što veće disperzije rizika, uključuje osiguranje od odgovornosti, javno obeštećenje ili finansijske garancije posredstvom banaka ili međunarodnih fondova iz kojih se isplaćuje odšteta žrtvama ekološkog udesa.

Ključne reči: odgovornost države, naknada štete, pravo na životnu sredinu, osiguranje od ekoloških šteta.

1. Uvod

Ekološke štete (štete po životnu sredinu) su po svemu sudeći najveće propratno zlo naglog tehničkog i tehnološkog razvoja savremenog društva. Zaštita životne sredine predstavlja skup različitih postupaka i mera koji sprečavaju ugrožavanje života i zdravlja ljudi, očuvanje biljne vegetacije i životinjskog sveta u ciju održanja biološke ravnoteže. Kako je zaštita životne sredine u direktnoj vezi sa opstankom čoveka i drugih živih bića na planeti, od velikog je praktičnog značaja na koji će

* Redovni profesor na Pravnom fakultetu Univerziteta Union

** Advokat, redovni profesor Univerziteta Sigmund Freud u Beču.

način biti osmišljen pravni okvir koji će omogućiti sprečavanje takvih pojava i saniranje štetnih posledica (u meri u kojoj je to uopšte moguće).

Pravni okvir koji treba da omogući delotvornu zaštitu životne sredine, temelji se na reaffirmaciji preventivnog pristupa. Tako se u prvom redu nastoji ustanoviti odgovornost određenih fizičkih ili pravnih lica za preduzimanje preventivnih mera i kontrole nad upotrebljom stvari ili obavljanjem onih opštetskorisnih aktivnosti koje nose pojačani rizik od izazivanja ekološkog udesa. Kada se radi o otklanjanju štetnih posledica, pošto su ekološke štete teško procenjive i nadoknadive, pravna zaštita se više usmerava na ustanovu osiguranja (kako bi se obezbedila disperzija rizika na što veći broj subjekata) nego što se primenjuju klasični mehanizmi građanskopravne odgovornosti za štetu, svojstvene obligacionom pravu.

U ovom radu se ograničavamo na odgovornost države za ekološke štete. To je zanimljivo teorijsko pravno pitanje koje ima nesumnjiv praktični značaj. Rešavanje tog pitanja, međutim, zavisi u prvom redu od osobenosti šteta nastalih prilikom ekoloških udesa, jer od toga zavise mogućnosti njihovog popravljanja. Time se može objasniti zbog čega je tradicionalni pravni model građanskopravne odgovornosti i naknade štete potisnut u drugi plan kada se govori o naknadama za štete izazvane ekološkim udesima.

2. Osobenosti šteta povezanih sa ekološkim udesima

Ekološke štete su danas nerazdvojno povezane sa preduzimanjem mnogobrojnih privrednih i industrijskih delatnosti, u toj meri da se manje štete te vrste tolerišu, ukoliko ne prelaze neke uobičajene granice. Otuda će se pitanje naknade postaviti samo kod onih šteta koje premašuju te granice i tako dovode do velikih štetnih posledica (povreda ili smrti lica, velikih materijalnih šteta, značajnih oštećenja životne sredine, visokih troškova sanacije šteta i slično).

Druga značajna osobenost ekoloških šteta tiče se načina njihovog nastanka. Po pravilu one nastaju iz dozvoljene, društveno korisne aktivnosti koje uključuju rizik od pojave šteta po životnu sredinu. Radnja je, prema tome dopuštena, ali je povezana sa uvećanim mogućnostima nastanka ekoloških šteta. Nastupanje ekoloških šteta po pravilu ne zavisi isključivo od volje štetnika: on je najčešće svestan rizika od štete koja njegovom radnjom može nastati, ali ni za njega nastupanje štete nije uvek predvidljiv događaj. Ako bi se dogodilo da onaj ko preduzima opštetskorisne delatnosti namerno krši tehničke i pravne standarde postupanja, to bi omogućilo uspostavljanje klasičnih pravnih vidova odgovornosti štetnika za građanski delikt i krivično delo učinjen sa krivicom. Ali, priroda ekoloških šteta je takva da prioritet postaje prevencija štete i otklanjanje štetnih posledica, dok utvrđivanje odgovornosti dolazi u drugi

plan.

Treća odlika ekoloških šteta odnosi se na način njihovog uzrokovanja, jer se u praksi događa da propuste čini niz subjekata koji se povezano bave rizičnim delatnostima. U takvim uslovima stiče se dejstvo više uzroka nastanka ekološkog udesa, tako da je teško opredeliti odgovornost samo jednog subjekta, pa će se najčešće primenjivati pravila o solidarnoj odgovornosti više zagađivača.

Najvažnija prepreka primeni tradicionalnog građanskog modela naknade štete vezana je za spornu nadoknadivost ekoloških šteta. Na obim štetnih posledica teško može uticati onaj ko izaziva štetu. Pri tome štete nisu samo vezane za lica i imovinu, nego i za životnu sredinu. Često su nemerljive, a kada se i mogu odrediti teško je sagledati sve njihove vidove i pun obim. Jer, štetne posledice se ne ograničavaju na one koje nastaju prilikom ekološkog udesa, nego mogu nastati kumulativno, postepeno ili zakasnelo (i to posle dugog niza godina), što obesmišljava primenu institut naknade štete koja treba, da bi bila pravična, da odgovara ukupnom obimu pretrpljene štete. Iz ovog razloga, umesto naknade štete, kao tipične deliktne građanske sankcije (ali nepodesne u ovim slučajevima) koristi se češće ustanova osiguranja koja može da se zameni ili kombinuje sa obeštećenjem iz javnih fondova¹. Upravo ovu osobenost ekoloških šteta naglašava Pajtić, koji konstatuje da štetne posledice koje nastaju u životnoj sredini nemaju za posledicu građanskopravnu odgovornost upravo zato što se ne mogu uvek podvesti pod pojam štete u građanskopravnom smislu, tj. nisu merljive štete koje nastaju (samo) na zaštićenim pravnim dobrima u vidu ugrožavanja ili povrede ličnih imovinskih ili neimovinskih dobara nekog fizičkog ili pravnog lica, nego i na prirodi².

Poslednja osobenost štetnih događaja koji dovode do ugrožavanja životne sredine jeste da pojedine opšteopasne delatnosti „proizvode“ različite štetne posledice (ako ih poredimo po vrstama i obimu), pa se tako razlikuju štete od izlivanja

¹ Za razliku od instituta naknade štete koja treba da odgovara visini prouzrokovane štete i da obezbedi primerenu satisfakciju oštećenom, javnopravno obeštećenje (kao uostalom i naknada iz osiguranja) omogućavaju delimično popravljanje štete. Značajna razlika između naknade štete i javnopravnog obeštećenja tiče se režima u kome se dodeljuje odšteta. U ovom drugom slučaju izostaje odgovornost države za štetu nego se država iz razloga celishodnosti samoinicijativno obavezuje na isplatu odštete (koja je često tarificirana i nikada ne može da odgovara celokupnoj pretrpljenoj šteti) i daje je *ex gratiae* (o ovome više u: N. Mrvić-Petrović, N. Mihailović, Z. Petrović, *Vanugovorna odgovornost države za štetu pričinjenu njenim građanima*, Vojnoizdavački zavod, Institut za uporedno pravo, Beograd, 2003, str. 212-214.) Kod ekoloških šteta, slično drugim situacijama u kojima država nastoji da obezbedi pojačanu zaštitu lica stradalih u masovnim nesrećama, prirodnim katastrofama, ratnim sukobima, prilikom terorističkih napada i slično, podesniji je i češće se primenjuje institut javnih obeštećenja, nego „klasični put“ naknade štete kroz građansku parnicu pokrenutu protiv države i štetnika.

² B. Pajtić, „Ekološka odgovornost“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, 2011, god.. 45, br. 3, str. str. 518.

ili izbacivanja opasnih materija, rizici od šteta izazvanih nuklearnim postrojenjima ili korišćenjem jonizujućeg zračenja, štete od genetski modifikovanih proizovoda, štete nastale prevozom opasnih materija (po kopnu ili pomorsko-rečnim putevima) itd. Nastanak štete zavisiće od vrste opasne delatnosti, ali i od vremena i mesta preduzimanja takve delatnosti. Očigledno da isti pravni model odgovornosti za štetu neće uvek biti primenjiv u svim ovim situacijama, pa zato i ne čudi što je u međunarodnom pravu pravna regulativa upravo prilagođena svakom od ovih posebnih slučajeva. Na koji način se u taj model uklapa država, ako je subjekt odgovornosti?

3. Specifičnosti odgovornosti države za ekološke štete

Odgovornost države za štete *ex delicto* prouzrokovane tekovina je novijih vremena. Mogućnost da država građanskopravno odgovara za štete je po pravilu izuzetna, jer se suprotstavlja konceptu suvereniteta države, koja kao najjači pravni subjekt u društvu treba da nameće pravnu odgovornost drugim subjektima, ali teško može sama sebe da podvrgne toj odgovornosti. Zato su najvažnija ograničenja uvek ona koja državu obavezuju na naknadu štete u sklopu zaštite ustavom garantovanih prava i sloboda građana ili poštovanja obaveza prihvaćenih na osnovu međunarodnih ugovora.

Tokom razvoja evropskih država od XIX veka do danas, odgovornost države za štetu razvijala se, uz postupno proširenje i dopunjavanje, i obuhvatala sledeće oblike:

1. uzgrednu i izvedenu (supsidijerno-akcesornu) odgovornost države za štetne posledice nezakonitih radnji službenih lica, ako štetnik nije mogao lično da odgovara po pravilima o odgovornosti za tzv. lične greške;

2. direktno-akcesornu odgovornost za štetu za tzv. greške službe – ako se nije mogao identifikovati konkretni štetnik (službeno lice) čijim je radnjama prouzrokovana šteta;

3. originernu (izvornu) odgovornost države za različite postupke predstavnika najviših političkih vlasti na međunarodnopravnom nivou (preduzete prema drugim državama ili stranim državljanima);

4. originernu odgovornost države za protivpravne postupke prema stranim državama na međunarodnom nivou;

5. originernu odgovornost države za sve greške njene uprave kojima nastane šteta (objektivna odgovornost)³.

³ C. D. Bezzola, *Der Einfluss des Privaten auf die Entwicklung des öffentlichen Schadenersatzrechts*, Dissertation, Zürich, 1960, str. 57. i sl.

Kada su u pitanju ekološke štete, odgovornost države je specifična zbog toga što očigledno mora biti utemeljena na nekim drugim principima mimo osnovnog rimskog načela *neminem laedere* i upravo podrazumeva najšire vidove izvorne (primarne) odgovornosti za protivpravne postupke prema stranim državama na međunarodnom nivou i za sve greške uprave kojima nastane šteta od ekološkog udesa. Štaviše, kod ekoloških šteta je često u međunarodnim aktima predviđena tzv. vikarijska odgovornost države, koja je inače sporna u teoriji, a pod kojom se podrazumeva odgovornost za sve što se dogodi na teritoriji dotične države.

Kako se vidi, važnost zaštite pravnog interesa na zdravu životnu sredinu nameće potrebu da se uspostave dopunski mehanizmi i to u vidu odgovornosti na međunarodnom nivou i to na dva polja: u sklopu međunarodnog privrednog i međunarodnog javnog prava. U prvom segmentu se radi o sistemu odgovornosti države za štete koji se uspostavlja prihvatanjem međunarodnih ugovora u vezi sa rizicima od nastanka šteta koje mogu imati regionalne, transnacionalne pa i planetarne razmere. U domenu javnog prava država sa jedne strane ima obaveze prema drugim državama da poštuje međunarodne ugovore koji sadrže standarde u pogledu zaštite životne sredine, a sa druge strane, garantuje građanima zaštitu prava na životnu sredinu u okviru zaštite ljudskih prava i osnovnih sloboda (na nacionalnom i međunarodnom nivou).

U oblasti ekoloških šteta ubrzano se razvija odgovornost država na međunarodnom nivou za kršenja obaveza predviđenih standardima univerzalnih i regionalnih organizacija, kroz odluke Međunarodnog suda pravde⁴, Evropskog suda za ljudska prava, Evropskog suda pravde⁵ i mehanizme nadzora nad poštovanjem potpisanih konvencija OUN, dokumenata SE i EU.

Primera radi, principom 21. Deklaracije usvojene na Konferenciji OUN posvećenoj zaštiti životne sredine, održane u Štokholmu 1972. godine (tzv. Štokholmska deklaracija), predviđeno je da su države obavezne da obezbede takve uslove da se pod njihovom jurisdikcijom ili kontrolom ne prouzrokuje šteta životnoj sredini druge države ili oblastima van nacionalne jurisdikcije.⁶ Deklaracija o životnoj sredini i razvoju, prihvaćena 1992. na Konferenciji u Rio de Žaneiru (tzv. Rio Deklaracija) reafirmisala je isti princip koji kasnije proklamovan i u nizu drugih konvencija

⁴ Jedan od poznatijih sudskih slučajeva je spor između Mađarske protiv Slovačke (Gabčíkovo-Nagymaros Project, 1997 I.C.J. 7, 53 (odluka Međunarodnog suda pravde od 25. septembra 1997. godine).

⁵ O uslovima za procenu odgovornosti za štetu po tzv. komunitarnom pravu i sudskoj praksi Evropskog suda pravde u domenu odštetnog prava vidi detaljnije u: N. Mrvić-Petrović, N. Mihailović, Z. Petrović, *op. cit.*, str. 114-124.

⁶ Conference on the Human Environment, Stockholm, 5-16. 6. 1972, Report of the United Nations Conference on the Human Environment, U.N. Doc. A/CONF.48/14/REV.1 (1, 1, 1973).

Organizacije ujedinjenih nacija koje se odnose na zaštitu životne sredine⁷. Brojne konvencije koje se odnose na zabranu upotrebe nuklearnog naoružanja i kontrolu korišćenja atomske energije takođe sadrže odredbe po kojima su države potpisnice po međunarodnom pravu odgovorne za bilo kakav propust dužne pažnje učinjen prilikom lociranja i rada nuklearnih postrojenja, kao i transporta i odlaganja nuklearnog otpada (uključujući tu i prekogranične štete koje time mogu nastati). Osim država, odgovorni su i rukovaoci nuklearnim objektima i prevoznici ako bi svojim aktivnostima iz namere ili nepažnje prouzrokovali zagađenja životne sredine⁸.

Na međunarodnom nivou odgovornost države za štete se temelji na činjenici kršenja međunarodnog prava i nastaje pod uslovom da joj se takva kršenja mogu pripisati. Prema tome i odgovornost za ekološke štete proizilazi iz kršenja odgovarajućih obaveza propisanih prihvaćenim međunarodnim aktima, a zasniva se na potrebi zaštite kolektivnog interesa na očuvanju zdrave životne sredine. Potreba da se na ovaj način predviđi odgovornost države za ekološke štete proizilazi iz činjenice da rizici od pojedinih ekoloških šteta (na primer za štete na Antarktiku, u okeanima, u vazdušnom prostoru) pogađaju čitavo čovečanstvo, pa tako postoji mogućnost da svaka država, a ne samo ona neposredno pogodena štetnim posledicama ekološkog udesa zatraži sudsku zaštitu pred Međunarodnim sudom pravde, što se prihvata u pomenutom dokumentu Međunarodne pravne komisije koji nosi naziv Nacrt pravila o odgovornosti države za međunarodne protipravne akte⁹. Odgovornost *ex delicto* ne bi obezbedila adekvatan mehanizam zaštite od ovakvih šteta, jer se štetni događaj

⁷ Videti, na primer, princip 2 tzv. Rio Deklaracije (Report of the United Nations Conference on Environment and Development, vol. I, U.N. Doc. A/CONF.151/26/REV.1(VOL.I), 01. 1. 1993., čl. 194(2) United Nations Convention on the Law of the Sea, 10. 12. 1982, 1833 U.N.T.S. 3, čl. 4 Convention on Biological Diversity, 5. 6. 1992, 1760 U.N.T.S. 79, čl. 13, Convention on the Trans-boundary Effects of Industrial Accidents, 17. 3.1992, 2105 U.N.T.S. 457. Convention on Nuclear Safety, June 17, 1994, S. Treaty Doc. No. 104-6 (1995), 1963 U.N.T.S. 293. Slične odredbe u kojima se predviđa odgovornost države za činjenja i nečinjenja postoje i u članovima 1 i 2. Nacrta odredbi o odgovornosti država za međunarodne protipravne akte (dokument Međunarodne pravne komisije UN): Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, G.A. Res. 56/83, Annex art. 1, U.N. Doc. A/RES/56/83 (12. 12. 2001).

⁸ Detaljna analiza međunarodnih konvencija koje predviđaju obaveze države u vezi sa kontrolom korišćenja nuklearne energije sadržana je u referatu: A Kiss, "State Responsibility and Liability for Nuclear Damage", report presented as part of the Conference on the Human Right to a Safe and Healthful Environment and the Responsibility under International Law of Operators of Nuclear Facilities, 2006, pp. 67-83, dostupno na: <http://www.law.du.edu/documents/djilp/35No1/State-Responsibility-Liability-Alexandre-Kiss.pdf> (pretraženo 12. 6. 2012).

⁹ J. Carney, „Third State Remedies for Environmental Damage to the World’s Common Spaces“ in: F. Francioni and T. Scovazzi (eds.), *International Responsibility for Environmental Harm*, Kluwer Law International, Hague, 1991, str. 147-177, R. Lefeber, „The Legal Need for an Antarctic Environmental Liability Regime“ in: D. Vidas (ed.), *Implementing the Environmental Protecting Regime for the Antarctic*, Kluwer, Hague, 2000, str. 186-187.

po pravilu ne tiče samo dve strane (štetnika i oštećenog), nego štetne posledice trpe i ostali građani iz te i drugih država, pa čak i sav živi svet i priroda, pri čemu su često takve posledice nemerljive, nepopravljive i u punoj meri se ispoljavaju tek znatno kasnije posle ekološkog udesa.

Po sličnim principima i dokumenti Saveta Evrope i Evropske unije uređuju odgovornost države za ekološke štete. Za evropske države je u tom pogledu najvažnija Konvencija o odgovornosti za štete nastale aktivnostima opasnim po životnu sredinu (tzv. Lugano konvencija)¹⁰. Ovom konvencijom predviđa se odgovornost bez krivice (*strict liability*) za ekološke štete koje nastaju preduzimanjem opasnih delatnosti ili korišćenjem opasnih stvari. Ovom konvencijom uređena je odgovornost države u onom delu u kome se predviđa da se konvencija odnosi na delatnosti koje preduzimaju javne vlasti. Štetni rizici mogu poticati od opasnih supstanci, genetski modifikovanih proizvoda, opasnih mikro-organizama ili opasnog otpada. Interesantna je veza između Lugano Konvencije i direktiva Evropske unije, jer se u Aneksu I navode opasne supstance uz poziv na odgovarajuće direktive Evropske unije). Rizici od šteta nastalih opasnim otpadom odnose se na mesta na kojima se otpad ostavlja, spaljuje, reciklira, na postupke rukovanja otpadom ili njegovog saniranja (prema Aneksu II) kao i na obezbeđenje mesta namenjenih trajnom skladištenju.

Prema članu 2(5) Konvencije primarna odgovornost je na subjektu koji se u Konvenciji naziva rukovaocem (*operator*). Rukovalac odgovara za ekološke štete do kojih dođe pri vršenju njegove delatnosti ili u vreme ili tokom perioda kada je bio u obavezi da nadzire preduzimanje takve opasne delatnosti. Definicija se podjednako odnosi na pojedince, ortake ili tela ustrojena po privatnom ili javnom pravu (bilo da su preuzeća ili ne), uključujući tu i državu ili neku njenu konstitutivnu jedinicu - član 2(6).

Po prirodi stvari, primarna odgovornost države nastaje u slučaju neprimene ili neadekvatne primene preventivnih mera ili propuštanja u vezi sa nadzorom na vršenjem opasnih delatnosti koje preduzima rukovalac.

Konvencija predviđa u članu 2(7c) da su nadoknadive štete one koje se ispolje na licima (zbog smrti ili pretrpljenih telesnih povreda) i na imovini, kao i štete po životnu sredinu. U nadoknadivu štetu su ubrojeni i „troškovi preventivnih mera i bilo kakav gubitak ili šteta nastala od preventivnih mera” - član 2 (7d), pri čemu preventivne mere, kako je određeno u članu 2(9) predstavljaju sve razumne mere preuzete od bilo kog lica kako bi se nakon ekološkog udesa sprečila šteta ili uticalo da šteta bude manja. Štete po životnu sredinu uključuju i tzv. troškove spasavanja kvaliteta ugrožene životne sredine što uključuje troškove popravljanja oštećenih ili zamene

¹⁰ Convention on Civil Liability for Damage resulting from Activities Dangerous to the Environment (Lugano Convention) (ETS No. 150), otvorena za potpisivanje i ratifikovanje 21. 6. 1993. godine (Srbija je nije potpisala).

nekih uništenih komponenti životne sredine (čl. 2(8)).

Izuzetni su i vrlo restriktivni uslovi pod kojima se odgovorno lice može oslobiti odgovornosti (član 8), upravo zbog toga što se radi o svojevrsnoj objektivnoj odgovornosti. Upravo zato odgovornost postoji čim se dokažu dve okolnosti: da je nastala tzv. nadoknadiva šteta upotrebotom opasne stvari ili iz opasne delatnosti na koju se konvencija odnosi i da je postupak rukovaoca u uzročnoj vezi sa ekološkom štetom. U članu 10 Konvencije se, međutim, naglašava da treba ceniti da je kod pojedinih opasnih delatnosti prirodno povećan rizik od izazivanja šteta. Čest slučaj kod ekoloških šteta je višestruka uzročnost, kada se, prema članu 11, mogu primeniti pravila o solidarnoj odgovornosti niza rukovalaca koji u nastanku štete učestvuju.

Dobro poznate teškoće koje smanjuju mogućnost uspešnog saniranja štetnih posledica ekoloških incidenata utiču i na mehanizam „naknade“ kakav predviđa Lugano konvencija. Kao i nizu drugih konvencija koji se tiču odgovornosti za ekološke štete (na primer: Briselska konvencija o građanskoj odgovornosti za štete usled zagađivanja naftom, Bečka konvencija o građanskoj odgovornosti za nuklearne štete ili Konvencija o građanskoj odgovornosti za štete prouzrokovane za vreme prevoza opasne robe drumom, železnicom i brodovima unutrašnje plovidbe) tako je i u Lugano konvenciji prioritet dat model upravljanja rizikom. Ovakva disperzija rizika je neophodna zbog toga što štete izazvane zagađenjem životne sredine mogu biti tako velikih razmera, da ni oštećeni ni lice odgovorno za štetu ne bi mogli da je podnesu svojom celokupnom imovinom¹¹. Prema članu 12 ove konvencije strane ugovornice treba da predvide osiguranje od odgovornosti za rukovaoce ili druge načine finansijskog obezbeđenja za pričinjene štete (iz bankarske garancije ili potvrde koju izdaju međunarodni fondovi, a kojima se garantuje isplata novčanog obeštećenja do iznosa granice odgovornosti)¹².

Rokovi zastarelosti utvrđeni su prema članu 17. na tri godine od dana saznanja za štetu ili identitet zagađivača (relativni rok), odnosno najkasnije trideset godina od dana kada se dogodio udes kojim je šteta izazvana (apsolutni rok).

Lugano konvencija se, međutim, ne odnosi na štete prouzrokovane nuklearnim udesom, niti na štete nastale u prevozu opasnih supstanci (osim kada se radi o gasovodima ili unutrašnjem transportu unutar lokacije na kojoj se manipuliše opasnim supstancama ili otpadom). Drugo, Lugano konvenciju su potpisale države: Kipar,

¹¹ B. Pećanac, „Pravna priroda osiguranja od ekoloških šteta“, *Tokovi osiguranja*, 2007, br. 2, str. 4.

¹² Osiguranje od odgovornosti može biti kako dobrovoljno tako i obavezno. Čini se da bi uvođenje obavezognog osiguranja od odgovornosti za zagadača rešilo problem, ali stručnjaci upozoravaju da u tom pogledu postoje znatne teškoće koje umanjuju efikasnost takvog osiguranja kod ekoloških šteta (P. Šulejić, „Zagađivanje životne sredine i osiguranje“, *Pravni život*, 2000, god. 49, br. 11, str. 471).

Finska, Grčka, Irska, Italija, Lihtenštajn, Luksemburg, Holandija i Portugalija, ali nema ni jedne ratifikacije, tako da još uvek nije stupila na snagu. Utiliko bi trebalo da je značajnija pravna regulativa Evropske unije, u okviru koje se već uobičava ono što bi mogli nazvati evropskim pravom životne sredine (*European Environmental Law*).

Direktiva o ekološkoj odgovornosti iz 2004. godine¹³ uspostavlja okvir zaštite životne sredine, zasnovane, kao i Lugano konvencija na principu „zagađivač plaća“ i prioritetu prevencije ekoloških šteta, uz poštovanje načela održivog razvoja. Za razliku od Lugano konvencije, ova direktiva reguliše sistem odgovornosti za ekološke štete nastale industrijskim zagađenjem. Slično drugim međunarodnim dokumentima i u direktivi se nameće finansijska odgovornost rukovaoca koji preuzima opasne delatnosti u cilju smanjenja nastanka rizika od ekoloških šteta. Direktiva predviđa obaveze rukovaoca na prevenciji šteta i uspostavljanju pređašnjeg stanja na kontaminiranim lokacijama ili u slučajevima gubitka biodiverziteta. Za neprimenu ili pogrešnu primenu direktive mogu biti odgovorne i države članice Evropske unije, kako pokazuju primeri iz prakse Evropskog suda.

Odgovornost države za vanugovorno prouzrokovane štete neprimenom ili pogrešnom primenom direktiva Evropske unije generalno kroz jurisprudenciju Evropskog suda pravde se razvija poseban institut sjedinjavanjem međunarodnopravne odgovornosti države (*responsibility in international law*) i vanugovorne odgovornosti za štetu pred institucijama Unije (*non-contractual liability*). Na taj način se uobičava novi pravni fenomen vanugovorne odgovornosti država članica Evropske unije za ona kršenja tzv. prava Evropske unije kojima je pouzrokovana šteta drugim članicama, Evropskoj uniji ili privatnim strankama¹⁴. Otuda i Pajtić ističe da se zaštita životne sredine na osnovu akata Evropske unije javlja istovremeno i kao građanskopravno i javnopravno područje, pri čemu se građanskopravna zaštita javlja kao preventivna i posledično-restitucijska¹⁵.

Iako od sporednjeg značaja u odnosu na temu ovog rada, potrebno je naglasiti da se u okviru Evropske unije već niz godina preuzimaju aktivnosti na harmonizaciji odštetnih prava država članica, pa su 2005. godine predstavljeni Principi evropskog odštetnog prava¹⁶ na osnovu kojih bi ubuduće trebalo uskladiti zakonodavstava država članica. Osnovni razlog je vezan za činjenicu da su kroz dosadašnje

¹³ EC Directive 2004/35/EC on Environmental Liability with Regard to the Prevention and Remedy of Environmental Damage (OJ L 143, 30. 4. 2004, p. 56–759) - Direktiva 2004/35/EC Evropskog parlamenta i Saveta o odgovornosti za ekološku štetu u vezi sa zaštitom i otklanjanjem ekološke štete.

¹⁴ J. B. Lee, „In Search of a Theory of State Liability in European Union“, 1999, Harvard Jean Monnet Working Paper, 9/99.

¹⁵ B. Pajtić, op. cit., str. 517-518.

¹⁶ Tekst smernica dostupan je na elektronskoj stranici Evropske grupe za odštetno pravo na adresi: <http://www.egtl.org/>.

zakonodavne aktivnosti Saveta Evrope i Evropske unije, bez prethodno zauzete jasne teorijske postavke u vezi sa principima odštetnog prava već propisani uslovi odgovornosti i pojedini delikti, kako bi se obezbedila sloboda rada i privređivanja, sloboda kretanja, ujednačili uslovi za pružanje određenih usluga, obezbedila zaštitu potrošača ili sprečio nastanak ekoloških šteta. Sličan proces se zapaža i kroz zakonodavnu delatnost tela Evropske unije, u okviru koje je odgovornost za štetu regulisana u oblastima očuvanja životne sredine i zaštite potrošača od proizvoda sa nedostatkom koji mogu uzrokovati telesne povrede, oštećenja zdravlja ili smrt¹⁷. Štaviše, za razliku od navedene konvencije Saveta Evrope koja još nije stupila na pravnu snagu, navedene direktive, kao obavezni propisi Evropske unije, morale su već da budu prihvачene i primenjene u nacionalnim zakonodavstvima država članica Evropske unije.

Primeri uspostavljanja međunarodne odgovornosti države za ekološke štete ukazuju na još uvek prisutnu dihotomiju pravnih odredbi. Odredbe iz međunarodnih dokumenata (posebno Evropske unije) formalno spadaju u međunarodno privredno pravo, ali zadiru i u oblasti javnog prava, pa tako prisustvujemo tendenciji neobične integracije građanskopravne i javnopravne odgovornosti države: krajnji rezultat je učestalo uvođenje režima paralelne odgovornosti za rukovaoca (onoga ko preduzima opasne delatnosti ili koristi opasne stvari pri čemu nastaje šteta) i države koja treba da kontroliše takve delatnosti ili nadzire upotrebu opasnih stvari.¹⁸

Ostaje da razmotrimo na koji način država može odgovarati zbog kršenja ljudskih prava propisanih Evropskom konvencijom o ljudskim pravima i osnovnim slobodama.

Pravo na životnu sredinu pripada pravu na solidarnost ili pravu „treće generacije“. Pravu na solidarnost pripadaju: pravo na razvoj, mir, zdravu životnu sredinu, korišćenje rezultata zajedničkog nasleđa čovečanstva, pravo na komunikaciju i pravo na samoopredeljenje. Pravo na zaštitu životne sredine predstavlja garanciju da prirodni čovekovi životni prostori neće biti previše oštećeni ili čak potpuno uništeni.¹⁹

¹⁷ Pored navedene Direktive 2004/35/CE tu se mogu pribrojati: Directive 2006/21/EC of the European Parliament and of the Council of 15 March 2006 on the management of waste from extractive industries and amending Directive 2004/35/EC - Statement by the European Parliament, the Council and the Commission (*OJ L 102, 11.4.2006, p. 15–34*), Council Directive 85/374/EEC of 25 July 1985 on the approximation of the laws, regulations and administrative provisions of the Member States concerning liability for defective products (*OJ L 210, 7.8.1985, p. 29–33*), Directive 1999/34/EC of the European Parliament and of the Council of 10 May 1999 amending Council Directive 85/374/EEC on the approximation of the laws, regulations and administrative provisions of the Member States concerning liability for defective products (*OJ L 141, 4.6.1999, p. 20–21*).

¹⁸ T. Gehring, M. Jachtenfuchs, „Liability for Transboundary Environmental Damage Towards a General Liability Regime?“, *European Journal of International Law*, 1993, no. 1, str. 104, 106.

¹⁹ Više o pravu solidarnosti u: V. Dimitrijević, M. Paunović, M., *Ljudska prava*, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 1996.

Pravo na zdravu životnu sredinu je u tesnoj vezi sa pravom na život i zdravlje, te je Evropski sud za ljudska prava više puta naglašavao da član 2 Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama koji sadrži garantiju nepriko-snovenosti prava na život nalaže državama ne samo da se uzdrže od namernog ili nezakonitog lišavanja života i već i da preduzimaju odgovarajuće mere kako bi osigurale živote onih koji se nalaze pod njenom jurisdikcijom. Posebno je značajno da postoji pravična ravnoteža između konkretnog interesa pojedinca i zajednice kao cele. Država ne može odgovarati za svaku pretpostavljenu pretњu životu određenog pojedinca, ali će odgovarati ako je znala ili morala znati za takvu pretњu u vreme postojanja stvarnog i neposrednog rizika po život pojedinca, a propustila je da preduzme mere kojima bi se taj rizik izbegao.²⁰

U nekoliko postupaka koji su se vodili pred Evropskim sudom za ljudska prava, isticano je da neuspeh države da kontroliše industrijsko zagađenje predstavlja kršenje člana 8 Evropske konvencije, kada postoji ozbiljno ometanje privatnog života. Slučaj Lopez Ostra protiv Španije, br.16798/90²¹ (1999) bio je prvi slučaj sudske razmatrane povrede prava ljudskih prava kao posledice ekološke štete. Zaštita pred Evropskim sudom za ljudska prava zahtevana je iz sledećih razloga. U mestu Lorka u Španiji bio je otvoren veliki broj fabrika kožne industrije. Jedna je bila udaljena samo dvanaest metara od kuće podnosioca zahteva, Lopeza, a fabrika je ispuštanjem dima i teških mirisa zagadivala okolinu, te je okolno stanovništvo počelo da oboleva. Vlada je razmestila nekoliko stanovnika i zatvorila neke od fabrika, ali je to bilo nedovoljno da bi se otklonio rizik po ljudi. Evropski sud za ljudska prava je utvrdio povредu privatnog i porodičnog života, pa čak i u slučaju da nije ozbiljno ugroženo njihovo zdravlje. Država nije uspela da uspostavi pravičnu ravnotežu između ekonomskog interesa grada i pojedinačnog interesa pojedinca na mirno uživanje imovine i poštovanja prava na privatnost i porodični život. Pored materijalne štete (umanjenje vrednosti imovine, troškovi selidbe) dosuđena je i nematerijalna šteta za bol i uznemirenost koje su nastale zbog radikalnih promena u načinu života podnosioca predstavke i konstantnog praćenja pogoršanja zdravlja njegovih potomaka – strepnja za njihovo zdravlje – uz naknadu za smetnje prouzrokovane isparavanjima, bukom i smradom.

²⁰ Iz obrazloženja presude u slučaju Oneryildz protiv Turske, predstavka br. 48939/99, presuda od 30. 11. 2004. godine, 2004-XII.

²¹ López Ostra v. Spain, presuda od 9. 12. 1994, A 303-C.

4. Zaključak

Odgovornost države za ekološke štete uspostavlja se uporedno na međunarodnom i nacionalnom nivou i prožima oblasti privrednog, tj. privatnog i javnog prava. Zato se može govoriti o *sui generis* pravnoj odgovornosti koja nastaje objektivno, bez obzira na to da li je šteta usled ekološkog udesa pričinjena protivpravnom ili dopuštenom radnjom preduzetom na njenoj teritoriji. Svaka pravna odgovornost podrazumeva obavezu subjekta koji joj podleže da trpi neku pravnu sankciju. U ovom slučaju obaveza države, koja se uspostavlja uvek paralelno uz odgovornost rukovaoca opasnom stvari ili zagađivača koji preduzima opasnu delatnost, jeste da iz posebnih fondova obešteći žrtve ekološkog udesa ili da na druge načine, u skladu sa međunarodnim propisima i nacionalnom pravnom regulativom, obezbedi finansijsku sigurnost kako bi se sanirale štetne posledice ekoloških udesa. U odnosu na druge države i čovečanstvo u celini, odgovornost države za ekološke udesa do kojih dođe na njenoj teritoriji je originerna (izvorna) i primarna i temelji se na obavezi poštovanja obaveza prihvaćenih međunarodnim sporazumima. Ovo malo istraživanje imalo je za cilj da pokaže različitosti u vidovima odgovornosti države za ekološke štete, zavisno od toga pravnog izvora kojim je regulisana. Bilo bi dobro kada bi ove protivrečnosti mogle da budu otklonjene *de lege ferenda* (naročito imajući u vidu aktivnosti koje se u tom pogledu preduzimaju u okviru Evropske unije i Saveta Evrope).

5. Literatura

1. Bezzola, C.D., *Der Einfluss des Privaten auf die Entwicklung des öffentlichen Schadenersatzrechts*, Dissertation, Zürich, 1960.
2. Carney, J., „Third State Remedies for Environmental Damage to the World’s Common Spaces“ in: F. Francioni and T. Scovazzi (eds.), *International Responsibility for Environmental Harm*, Kluwer Law International, Hague, 1991, str. 147-177.
3. Gehring, T., Jachtenfuchs, M., „Liability for Transboundary Environmental Damage Towards a General Liability Regime?“, *European Journal of International Law*, 1993, no. 1, str. 92-106.
4. Dimitrijević, V., Paunović, M., *Ljudska prava*, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 1996.
5. Kiss, A., “State Responsibility and Liability for Nuclear Damage”, report presented as part of the Conference on the Human Right to a Safe and Healthful Environment and the Responsibility under International Law of Operators of Nuclear Facilities, 2006, pp. 67-83, dostupno na: <http://www.law.du.edu/>

- documents/djilp/35No1/State-Responsibility-Liability-Alexandre-Kiss.pdf
(pretraženo 12. 6. 2012).
6. Lee, J.B., „In Search of a Theory of State Liability in European Union“, 1999, Harvard Jean Monnet Working Paper, 9/99.
 7. Lefeber, R., „The Legal Need for an Antarctic Environmental Liability Regime“ in: D. Vidas (ed.), *Implementing the Environmental Protecting Regime for the Antarctic*, Kluwer, Hague, 2000, str. 181-187.
 8. Mrvić-Petrović, N., Mihailović, N., Petrović, Z, *Vanugovorna odgovornost države za štetu pričinjenu njenim građanima*, Vojnoizdavački zavod, Institut za uporedno pravo, Beograd, 2003.
 9. Pajtić, B. „Ekološka odgovornost“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, 2011, god.. 45, br. 3, str. 517-531.
 10. Pećanac, B., „Pravna priroda osiguranja od ekoloških šteta“, *Tokovi osiguranja*, 2007, br. 2, str. 3-13.
 11. Šulejić, P., „Zagađivanje životne sredine i osiguranje“, *Pravni život*, 2000, god.. 49, br. 11, str. 467-477

STATE RESPONSIBILITY AND LIABILITY FOR ENVIRONMENTAL DAMAGES

This paper analyzes the responsibility of the state and liability for environmental damage. Authors noted the need to protect the collective interests regarding the preservation of the environment led to the specific integration of civil and public law responsibilities. It is the responsibility of the state and the intertwined elements of accountability for human rights violations and liability. State is responsible in the same way as any other operator for damages resulting from an environmental accident. That is strict liability. However, when it comes to responsibility for violations of international law (including those provisions relating to environmental protection), the state still has the primary responsibility for failure in the application of preventive measures to prevent environmental accidents or lack of control over the performance of hazardous activity or use of dangerous means which threaten the environment.

Key words: state responsibility, liability, compensation, environmental law, environmental damage insurance.



SLOBODNA TRGOVINA I ZAŠTITA ŽIVOTNE SREDINE: (NE)REŠIVI SUKOB?

dr Katarina Jovičić*

Politika slobodne trgovine, na kojoj počiva međunarodna trgovina, može negativno da utiče na životnu sredinu jer nekontrolisani ekonomski rast često vodi njenom zagađenju i iscrpljivanju prirodnih resursa. Ovu politiku promoviše i štiti Svetska trgovinska organizacija, koja je u više predmeta u kojima se izjašnjavala o odnosu između slobodne trgovine i zaštite životne sredine, prednost dala trgovini. Takvo postupanje izazvalo je, a i danas izaziva, nezadovoljstvo ne samo pokreta za zaštitu životne sredine, koji tokom poslednje dve decenije kontinuirano sprovode aktivnosti na nacionalnom i međunarodnom planu sa ciljem da ukažu na dramatčnost sukoba slobodne trgovine i zaštite životne sredine, već i šire međunarodne javnosti. Pod uticajem njihovih aktivnosti i pritisaka danas je postalo sasvim jasno da se taj sukob mora rešiti na način koji bi omogućio da se i slobodna trgovina i zaštita životne sredine dalje razvijaju tako da jedna drugu ne isključuju, jer su obe nužne za dalji opstanak i razvoj čovečanstva. U ovom radu se ovo pitanje razmatra prevashodno kroz analizu stavova GATT-a i Svetske trgovinske organizacije u dva spora koja su privukla izuzetnu pažnju međunarodne javnosti, koja su poznata kao „Slučaj tune i delfini“, i „Slučaj škampi i morske kornjače“, dok se u zaključku ukazuje na principe na kojima bi se moglo tražiti rešenje za sukob između slobodne trgovine i zaštite životne sredine.

Ključne reči: slobodna trgovina, međunarodna trgovina, zaštita životne sredine, Opšti sporazum o carinama i trgovini, Svetska trgovinska organizacija.

1. Uvod

Slobodna trgovina u najopštijem smislu podrazumeva međunarodnu razmenu dobara i usluga koja nije opterećena merama državnog protekcionizma.¹ Iako na prvi

* Istraživač saradnik Instituta za uporedno pravo u Beogradu

¹ Protekcionizam se može odrediti kao ekonomski politika koja štiti, odnosno favorizuje domaće proizvođače. Ova politika se sprovodi različitim merama, na primer, carinama, premijana, uvoznim kvotama itd. O nastanku i razvoju protekcionizma videti više: Vuletić, V., *Protekcionizam i slobodna trgovina u vreme globalizacije*, u, Sociologija Vol. XLVI, Filozofski fakultet, Beograd, 2004, str. 48-55.

pogled izgleda da slobodna trgovina i zaštita životne sredine nemaju dodirnih tačaka, one nesumnjivo ostvaruju međusobne uticaje, od kojih je najvažniji taj što nekontrolisani ekonomski rast, koji je povezan sa politikom slobodne trgovine, često prati povećanje zagađenja životne sredine i iscrpljivanje prirodnih resursa. To je posebno izraženo u državama sa slabije razvijenom ekonomijom, koje su spremne da, zarad dobijanja proizvoda konkurentnih na međunarodnom tržištu, to tolerišu.

O odnosu između slobodne trgovine i zaštite životne sredine se dugo vremena nije vodilo računa, ali kako su njihovi međusobni uticaji postajali sve očigledniji oni su se, devedesetih godina prošlog veka, našli u centru pažnje međunarodne javnosti. Do toga je došlo pod neposrednim uticajem spora poznatog u međunarodnom pravu kao „Slučaj tune i delfini“ o kome se raspravljalo u okviru GATT sporazuma², kao i spora poznatog kao „Slučaj škampi i morske kornjače“, o kome je nekoliko godina kasnije rešavano u okviru Svetske trgovinske organizacije (WTO)³.

Ovi su sporovi privukli izuzetnu pažnju ne samo pokreta za zaštitu životne sredine, već i šire javnosti, koja je bila uznemirena saznanjem da međunarodno telo, koje reguliše međunarodnu trgovinu, kada raspravlja o odnosu slobodne i trgovine i zaštite životne sredine, tada pod zaštitu stavlja trgovinu i ekonomske interese. To je otvorilo brojna pitanja, koja su i danas izvor debata čiji je prevashodni cilj da se pronađe rešenje koje bi omogućilo da se sukob između ova dva, u izvesnoj meri suprotna zahteva, reši na optimalan način.

2. Odluke GATT-a o odnosu slobodne trgovine i zaštite životne sredine: „Slučaj tune i delfini“

Ideja slobodne trgovine je nastala u toku Drugog svetskog rata i po njegovom okončanju pokrenuta je prva inicijativa za stvaranje Svetske trgovinske organizacije, odnosno međunarodne organizacije koja bi u skladu sa politikom slobodne trgovine regulisala svetsku trgovinu.⁴ Politika slobodne trgovine trebalo je da zameni do tada

² General Agreement on Tariffs and Trade, *infra* note 7.

³ World Trade Organization, *infra* note 4, 32.

⁴ Krajem Drugog svetskog rata, na međunarodnoj konferenciji održanoj 1944. godine u Breton Vudsu (*Bretton Woods*), na kojoj su učestvovali 44 države uz vodeću ulogu SAD i Velike Britanije, postavljene su osnove savremenog međunarodnog ekonomskog okvira. Taj okvir bi činile tri organizacije: Svetska trgovinska organizacija (*World Trade Organization*), Međunarodni monetarni fond (*International Monetary Fund*) i Međunarodna banka za obnovu i razvoj (*International Bank for Reconstruction and Development*). Na navedenoj konferenciji su od pomenute tri osnovane samo dve organizacije, i to Međunarodni monetarni fond i Međunarodna banka za obnovu i razvoj, kao međunarodne organizacije finansijskog karaktera, dok je osnivanje Svetske trgovinske organizacije usledilo gotovo pet decenija kasnije. O stvaranju novog međunarodnog ekonomskog okvira videti više: Jovanović-Gavrilović, P., *Međunarodno poslovno finansiranje*, Ekonomski fakultet Beograd, 1994. godine.

dominantnu politiku strogog protekcionizma, za koju se ispostavilo da nepovoljno utiče na odnose u međunarodnoj trgovini zato što usporava ekonomski razvoj ne samo svetske privrede u celini, već i nacionalnih privreda⁵.

Nekoliko pokušaja da se nakon Drugog svetskog rata osnuje Svetska trgovinska organizacija, odnosno međunarodno telo koje bi odredilo pravila trgovanja robom na međunarodnom tržištu u skladu sa politikom slobodne trgovine, nije uspeло pre svega zbog nespremnosti tada vodećih ekonomija sveta⁶ da se odreknu dela svog suvereniteta i povere ga međunarodnim institucijama. Zbog toga je 1947. godine umesto stvaranja Svetske trgovinske organizacije potpisana Opšta sporazum o carinama i trgovini (*General Agreement on Tariffs and Trade*, u daljem tekstu: GATT⁷), čija su osnovna polazišta bila širenje međunarodne trgovine robom na nediskriminatorskim osnovama i liberalizacija carinskih tarifa.⁸ Iako je GATT sporazum po pravnoj formi nesumnjivo multilateralni međunarodni ugovor, on je u suštini bio i međunarodna organizacija sa stalnim sekretarijatom i sa utvrđenim mehanizmom za rešavanje sporova između država potpisnica.

U vreme zaključenja GATT sporazuma nije se ni postavljalo pitanje odnosa između slobodne trgovine i zaštite životne sredine, pa to i nije bila tema koja je njime bila posebno uređena. Jedino je u članu XX bilo navedeno da države mogu odstupiti od pravila GATT-a, između ostalog, i radi uvođenja mera neophodnih za zaštitu života i zdravlja ljudi, životinja ili biljaka (tačka b), odnosno radi preuzimanja mera koje se odnose na očuvanje neobnovljivih prirodnih resursa (tačka g).⁹

Tokom više decenija od početka primene ovog sporazuma, u njegovim okvirima nije se vodila značajnija rasprava o ovom pitanju, odnosno nije bilo inicijativa za preispitivanje mera koje bi preuzele jedna država potpisnica protiv druge države

⁵ Osnovni argument za promovisanje slobodne trgovine kao faktora razvoja svetske i nacionalnih ekonomija je da slobodna trgovina omogućava da se svaka zemlja specijalizuje za proizvodnju određenih dobara, jer je to jeftinije nego da se da se iscrpljuje u proizvodnji svih potrebnih dobara. Podrazumeva se da je uslov za efikasnost ovakve ekomske politike slobodno formiranje cena dobara na osnovu ponude i potražnje. O ovome videti više: Vučetić, V., *Protekcionizam i slobodna trgovina u vreme globalizacije*, op. cit, str. 61-62.

⁶ U pitanju su pre svih privrede SAD i Velike Britanije, koje su bile i najjači zagovornici politike slobodne trgovine.

⁷ GATT sporazum potpisana je 1947. godine (stupio na snagu 1. januara 1948. godine) kao dokument koji je proizašao iz stavova zastupanih na međunarodnoj konferenciji u Breton Vudsu održanoj 1944. godine. Bilo je predviđeno da ovaj sporazum predstavlja prelazno rešenje do formiranja Svetske trgovinske organizacije. SFRJ je pristupila GATT sporazumu 1966. godine.

⁸ O ovome videti više: Dašić, D., *Diplomatija, Ekomska multilateralna i bilateralna*, Univerzitet Braća Karić i Multidisciplinarni centar za podsticanje integracionih procesa i harmonizaciju prava, Beograd, 2003, str. 121-124.

⁹ Tekst GATT sporazuma dostupan je na: <http://www.worldtradelaw.net/uragreements/gatt.pdf>.

potpisnice na temelju navedenih izuzetaka. To se, međutim, promenilo devedesetih godina prošlog veka pod uticajem spora u predmetu poznatom kao „Slučaj tune i delfini“, koji je privukao izuzetnu pažnju pokreta za zaštitu životne sredine, stručne i šire javnosti.

1.1. „Slučaj tune i delfini“ - činjenično stanje

Još šezdesetih godina prošlog veka je primećeno da tokom lova tuna u tropskim vodama istočnog Pacifika¹⁰ dolazi do slučajnog stradanja delfina. Ovaj je problem postao aktuelan zbog toga što su ribari tada počeli da primenjuju novu tehniku lova na tune uz upotrebu ribarskih mreža,¹¹ koja se pokazala višestruko isplativijom od tradicionalnog načina ribolova na žive mamce. Naime, primećeno je da u tim vodama jata tuna veoma često plivaju zajedno sa delfinima pa su ribari mogli locirati tune, koje obično plivaju u dubini okeana, na osnovu jata delfina koja su vidljiva na njegovoј porvršini.¹² Da bi ulovili tune, ribari sa nekoliko motornih čamaca razvuku mrežu tako da njom okruže jato delfina (u pitanju su veoma velike mreže čija je prosečna dužina oko 1 milju, a dosežu i do 600 stopa u dubinu)¹³, nakon čega sa sajalom zatvore dno mreže tako da ona dobije formu kese, pa onda mrežu povlače do broda u koji smeštaju ulov.¹⁴ Tom prilikom se u mreže slučajno ulovi oko 400 do 500 delfina, ali nije neobično ni da ih bude i hiljadu u mreži.¹⁵ Na žalost, usled okolnosti slučaja, nedostataka opreme, nesposobnosti ili manjka motivacije ribara mnogi

¹⁰ Tropske vode istočnog Pacifika obuhvataju obalu od Kalifornije do Čilea u širini od 700 milja na zapad (navedeno prema: Bonanno, A., Constance, D., *The Global Economy and Democracy: the Tuna-Dolphin Controversy Revisited*, u, International Journal of Sociology of Agriculture and Food Vol. 7/98, str. 73).

¹¹ Ova, nova tehnika lova tuna uz upotrebu mreža zaživila je pedesetih godina prošlog veka i ona se naročito primenjuje u tropskim vodama istočnog Pacifika, gde se ulovi oko $\frac{1}{4}$ svetskog ulova tuna na godišnjem nivou. O ovome videti više: Teisl, M., *Can Eco-Labels Tune a Market? Evidence from Dolphin-Safe Labeling*, u, Journal of Environmental Economics and Management, 43, 2002, str. 341.

¹² Brojne studije koje se bave ribolovom su ukazale da razne vrste riba, uključujući i žute tune, vrlo često plivaju zajedno sa delfinima i da u se u tim slučajevima tokom ribolova slučajno ulovi i određeni broj delfina. O ovom pitanju videti više: Northridge, S., *World Review on Interactions between Marine Mammals and Fisheries*, consultant report published as FAO Fisheries Technical paper No 251, Supplement 1, FIRM/T251 (Suppl.1), Food and Agriculture Organization of the United Nations, Rome, 1991, dostupno na <http://www.fao.org/docrep/003/X6860E/X6860E00.HTM>).

¹³ Jedna milja odgovara dužini od oko 1,6 km, dok 600 stopa odgovara dužini od oko 183 m.

¹⁴ Detaljnije o ovoj tehnici lova tuna videti: Teisl, M., *Can Eco-Labels Tune a Market? Evidence from Dolphin-Safe Labeling*, op. cit, str. 341.

¹⁵ Navedeno prema: Hall, M., *An Ecological View of Tuna-Dolphin Problem: Impacts and Trade offs*, u, Reviews in Fish Biology and Fisheries Vo. 8, 1998, Springer, str. 5.

delfini tokom tog procesa uginu.

Grupe koje su se borile za zaštitu životne sredine uočile su ovaj problem i počele su da preduzimaju aktivnosti sa ciljem da se zabrani lov tehnikama koje pogoduju slučajnom stradanju drugih vrsta, posebno ako su to ugrožene vrste kao što su, na primer, delfini. U tom smislu je posebno bio aktivan pokret za zaštitu delfina u SAD, u čijim vodama se, takođe, primenjivala pomenuta tehnika lova na tune i gde se smrtnost delfina od takvog lova tokom šezdesetih godina prošlog veka merila prosečnim brojem od više od sto hiljada na godišnjem nivou.¹⁶ Pritisak američke javnosti, koja je bila uznemirena takvim stanjem, bivao je sve veći pa su i sami ribari počeli da iznalaze tehnike da love tune na način koji je ekonomski opravдан, a da pri-tom istovremeno posvećuju više pažnje oslobođanju delfina iz mreža. To se pokazalo delotvornim budući da se vremenom broj delfina koji su slučajno stradali prilikom lova tuna u SAD značajno smanjio.¹⁷ Ovaj pritisak imao je i dalekosežniji efekat od toga jer je pod njegovim neposrednim uticajem u SAD 1972. godine donet Zakon o zaštiti vodenih sisara (*Marine Mammal Protection Act*, u daljem tekstu: MMA).¹⁸ Ovim zakonom je predviđena opšta zabrana ne samo lova, već i uvoza morskih sisara i njihovih proizvoda u SAD, od koje se može odstupiti izuzetno i to isključivo na osnovu posebne odluke nadležnog organa¹⁹.

Pitanje zaštite morskih sisara koji slučajno stradaju tokom komercijalnog ribolova posebno je regulisano članom 101(a)(2) MMA, po kome je i to dopušteno ali samo pod uslovom da nema za posledicu stradanje morskih sisara u većem broju nego što je standard koji važi za SAD.²⁰ Da bi se obezbedilo poštovanje ovog pravila predviđeno je da se takav ribolov dopušta samo na osnovu posebne dozvole, koju izdaje nadležno telo nakon što utvrđi da su ispunjeni uslovi za njeno izdavanje.²¹ Ova

¹⁶ Navedeno prema: Hall, M., Alverson, D., Metuzals, K., *By-Catch: Problems and Solutions*, u, Marine Pollution Bulletin, Vol. 41, Issue 1-6, 2000, Elsevier, str. 210

¹⁷ Navedeno prema: Hall, M., Alverson, D., Metuzals, K., op. cit, str. 211.

¹⁸ Ovaj zakon je usvojen 21. oktobra 1972. godine, a do sada je menjan i dopunjavan više puta (1978, 1981, 1984, 1986, 1988, 1990, 1992, 1994. i 1997. godine). Tekst *Marine Mammal Protection Act* dostupan je na: <http://www.nmfs.noaa.gov/pr/pdfs/laws/mmpa.pdf>.

¹⁹ Član 101(a) MMA.

²⁰ Pored toga, u okviru MMA je naknadno uveden i poseban deo koji nosi naslov „Zaštita delfina“, u okviru koga se to pitanje posebno uređuje. U suštini, reč je o Zakonu o zaštiti delfina (*Dolphin Protection Consumer Information Act*), koji je u SAD usvojen 28. novembra 1990. godine kao posebni zakon, nakon čega su njegove odredbe uvrštene kao sadstavni deo MMA (posle člana 116 MMA).

²¹ Prema ovlašćenjima iz člana 101(a)(2) MMA ovi poslovi su povereni Nacionalnoj službi za morski ribolov (*National Marine Fisheries Service*), koja je nadležna ne samo da izdaje pomenute dozvole, već i da utvrđuje standard smrtnosti morskih sisara tokom komercijalnog ribolova u SAD. Od kada je uvedeno ovo ograničenje, broj stradalih delfina u lovu tuna se sa oko 133.000 godišnje, koliko je zabeleženo 1986. godine, smanjio na oko 1.877 godišnje tokom 1998. godine (navedeno prema: Hall, M., Alverson, D., Metuzals, K., *By-Catch: Problems and Solutions*, op. cit, str. 210).

zabrana se primenjuje ne samo na sva lica i sve ribarske brodove u nadležnosti SAD, već i šire budući da je članom 102(a)(2) MMA izričito predviđena zabrana uvoza ribe i ribljih proizvoda koji su rezultat komercijalnog ribolova, ako su u tom procesu slučajno ubijeni ili teško povređeni morski sisari u broju koji premaša američki standard.

Kao rezultat ovakve zakonske regulative SAD su 28. avgusta 1990. godine usvojile meru zabrane uvoza tuna iz Meksika, Venecuele, Ekvadora, Paname i nekih pacifičkih ostrva, ali je zabrana ubrzo povućena protiv svih osim protiv Meksika, budući da je naknadnim ispitivanjima ustanovljeno da nema uslova za zabranu u tim drugim državama.²² Na ovu zabranu Meksiko je odgovorio tako što je aktivirao GATT mehanizam za rešavanje sporova²³, zahtevajući da nadležno telo utvrdi da je ta mera suprotna pravilima GATT sporazuma.

1.2. „Slučaj tune i delfini“ - odluke Panela

Kao što je već navedeno u prethodnom izlaganju, GATT sporazum predviđa da se od njegovih odredbi može odstupiti samo radi preduzimanja mera neophodnih za zaštitu života i zdravlja ljudi, životinja ili biljaka (član XX tačka b.), odnosno radi očuvanja neobnovljivih prirodnih resursa (član XX tačka g.). U preambuli člana XX, takođe, stoji da se takve mere mogu odrediti samo ako se njihovom primenom ne vrši proizvoljna ili nepravedna diskriminacija između država u kojima preovlađuju isti uslovi²⁴, i samo pod uslovom da takva mera nije u funkciji restrikcije međunarodne trgovine. Rešavajući u sporu između Meksika i SAD Panel GATT-a je, imajući u vidu navedena pravila, zauzeo stav da zabrana uvoza tuna koju su SAD jednostrano donele

²² O ovome videti više: Izveštaj Panela GATT-a od 3. septembra 1991. godine, str. 3-4, dostupno na: <http://www.worldtradelaw.net/reports/gattppanels/tunadolphinI.pdf>.

²³ Mehanizam za rešavanje sporova u okviru GATT-a je predviđao da taj postupak može pokrenuti samo država a ne privredni subjekt kome su povređena prava po osnovu GATT-a. Procedura podrazumeva da se prvo pokuša mirno rešenje spora putem pregovora, a ako to ne uspe onda o sporu odlučuje Panel, koji čine tri eksperta, ali ne državljeni država u sporu. Panel usvaja izveštaj pod uslovom da protiv njega ne glasa ni jedna država članica, i taj izveštaj je konačan u pogledu činjeničnih pitanja, dok je na odluke Panela o pravnim pitanjima dopuštena žalba Apelacionom telu. koje čini 7 članova izabranih na period od 4 godine. O ovome videti više: Stojiljković, V., *Međunarodno privredno pravo*, IP Justinian, Beograd, 2003, str. 84-87.

²⁴ Ovo u praksi može da znači da je moguće opravdati i diskriminacionu meru ako je ona preduzeta prema državi koja nema iste ili bitno slične uslove. O tome da li između dve države postoje isti ili slični uslovi može se odlučiti razmatranjem različitih okolnosti, na primer, s obzirom na nivo ekonomskog razvoja, broja stanovnika, prirodnij resursa itd. O ovome videti više: Hudnall, S., *Towards a Greener International Trade System: Multilateral Environmental Agreements and the World Trade Organisation*, u, 29 Colum. J. L. & Soc. Probs., str. 186, navedeno prema Brunner, E. A., *Conflicts Between International Trade and Multilateral Environmental Agreements*, op. cit, str. 82.

ne ispunjava navedene uslove da bi bila opravdana, zbog čega je zaključeno da ona nije u skladu sa odredbama članova XI²⁵ i XIII²⁶ GATT sporazuma.

U obrazloženju ovakve odluke Panel GATT-a je, između ostalog, ukazao i na sledeće razloge koji su bili opredeljujući za njeno donošenje. Kao prvo, članom XX GATT sporazuma se predviđaju izuzeci od njegove primene zbog čega se taj član mora usko tumačiti kako bi se onemogućile države da jednostranim odlukama ugrožavaju multilateralna, međunarodna pravila, do čega bi moglo doći ako bi se on tumačio suviše široko. Kao drugo, Panel je zaključio da SAD nisu uspele da dokažu da je mera zabrane uvoza tuna iz Meksika bila neophodna, ne samo kao mera koja bi najbolje doprinela zaštiti delfina, već i kao mera koja je najmanje restriktivna po trgovinu. S tim u vezi Panel je sugerisao da bi bolje rešenje u dатој situaciji bilo da su strane u sporu otvorile pregovore sa ciljem zaključenja međunarodnog ugovora kojim bi uredile pitanje zaštite delfina. Kao treće, zasnivanje zabrane uvoza tuna iz Meksika na merilu koje se određuje prema procentu smrtnosti delfina prilikom lova tuna u vodama SAD nije prihvatljivo zato što je to merilo za Meksiko veoma nepredvidljivo. Na kraju, kao četvrtto, Panel je izričito stao na stanovište da SAD niti bilo koja druga država ima pravo da, pozivanjem na izuzetke predviđene članom XX GATT sporazuma, štiti prirodne resurse van svoje teritorije. Na osnovu svega toga Panel je zaključio da se nisu stekli uslovi za primenu izuzetaka po osnovu člana XX GATT sporazuma, te da je s obzirom na tu okolnost zabrana SAD u suprotnosti sa pravilima članova XI i XIII GATT sporazuma.²⁷

²⁵ Članom XI(2)(c)(i) GATT-a je predviđeno da države imaju pravo da ograniče uvoz određenih roba ako je to u funkciji zaštite životne sredine. U pitanju je kvantitativno ograničenje, koje ne može biti određeno tako da predstavlja potpunu zabranu. Uslovi pod kojima bi ovakvo ograničenje bilo dopušteno su: da država koja donosi meru, kao i ona protiv koje je ta mera uperena, imaju iste ili slične uslove za proizvodnju robe na koju se zabrana odnosi, kao i da je u državi koja je predviđala zabranu već ograničena proizvodnja takve robe zbog istih razloga. U „Slučaju tune i delfini“, u kome se takođe razmatrala primena člana XI, nije bio ispunjen osnovni zahtev koji je njime predviđen, a to je da ograničenje koje je merom predviđeno mora biti kvantitativno. Naime, SAD su postavile, ustvari, kvantitativno ograničenje za uvoz tuna iz Meksika jer je osnov za primenu mere zabrane određen prema upotrebi odgovarajućih tehnika ribolova, dok je kvantitativno ograničenje samo u funkciji kontrole primena tih tehnika. Drugim rečima, dopušteno je loviti tune bez ograničenja, ali pod uslovom da se to čini odgovarajućim tehnikama koje podrazumevaju mogućnost oslobođanja delfina slučajno ulovljenih u ribarske mreže u tom procesu. O ovome videti više: Brotmann, M., *The Clash between the WTO and the ESA: Drowning a Turtle to Eat a Shrimp*, u, Pace Environmental Law Review Vol. 16, Issue 2, 1999, str. 340.

²⁶ Članom XIII GATT-a je promovisan princip najpovlašćenije nacije u međunarodnoj trgovini, odnosno, princip nacionalnog tretmana. Panel nije prihvatio obrazloženje SAD da sporna mera nije oštrena od mera koje se primenjuju na američke ribare u komercijalnom lovu tuna.

²⁷ Izveštaj Panela GATT-a DS21/R-39S/155 od 3. septembra 1991. godine, izveštaj je dostupan na: <http://www.worldtradelaw.net/reports/gattpans/tunadolphinI.pdf>.

Kada se analizira ova odluka i navedene, ključne tačke njenog obrazloženja, tada je jasno da je Panel GATT-a svoju ulogu arbitra u sporu vršio pristrasno, te da je favorizovao slobodnu trgovinu u odnosu na potrebu zaštite životne sredine. Ovakav stav ne treba da iznenađuje s obzirom da je Panel telo u sistemu GATT sporazuma, te da je shodno tome njegov zadatak i mandat da tumači taj sporazum. Ako se ima u vidu da je u pitanju međunarodni ugovor čiji je primarni cilj da promoviše i štiti međunarodnu trgovinu na politici slobodne trgovine, onda je logično zašto su ekološka pitanja ostala u drugom planu.

Spor između Meksika i SAD u „Slučaju tune i delfini“ je, međutim, rešen mirnim putem²⁸, tako da odluka Panela nikada nije bila sprovedena. Međutim, samo godinu dana kasnije SAD su ponovo jednostrano odredile zabranu na uvoz tuna i njihovih proizvoda na osnovu Zakona o zaštitit morskih sisara, ali sada iz trećih zemalja.²⁹ U ovom, drugom sporu, koji je poznat kao „Slučaj tune i delfini II“, aktiviranje GATT mehanizma za rešavanje sporova inicirala je Evropska ekonomска komisija 1992. godine. Slučaj je okončan 1994. godine odlukom Panela GATT-a, koja je bila identična kao i odluka u „Slučaju tune i delfini“, dakle, utvrđenjem da je zabrana SAD suprotna GATT sporazumu.³⁰

²⁸ SAD i Meksiko su se dogovorile da Meksiko odustane od zahteva da se odluka Panela GATT-a sproveđe, dok su SAD pristale da izmene svoje zakone kako bi se omogućio uvoz tuna iz Meksika (strane su naknadno potpisale i Deklaraciju o značaju zaštite delfina). Mirno rešenje ovog spora je bilo, između ostalog, rezultat težnje ove dve države da ne zaoštravaju međusobne odnose u vreme kada su vodile intenzivne pregovore o formiranju Severnoameričke zone slobodne trgovine (*North American Free Trade Agreement*). Saradnja između SAD i Meksika o rešavanju problema slučajnog stradanja delfina tokom lova tuna se proširila i na druge države regiona pa se pitanje zaštite delfina u tom regionu rešilo međunarodnim ugovorima. U tom smislu posebno je značajna Panamska deklaracija od 4. oktobra 1995. godine, kojoj je pristupilo ukupno 12 država (Meksiko, Venecuela, Honduras, Belize, Panama, Kolumbija, Kosta Rika, Ekvador, SAD, Vanuatu, Španija i Portugalija), kao i Sporazum o međunarodnom programu zaštite delfina (*Agreement on the International Dolphin Conservation Program*) koji je stupio na snagu 15. maja 1999. i koji važi u Ekvadoru, Meksiku, Panami, SAD, Hondurasu, Ekvadoru, Nikaragvi, El Salvadoru, Kosta Riki, Venecueli i Peruu (ovaj sporazum je implementirao odrebe Panamske deklaracije i tako ih učinio obavezujućim za strane potpisnice). Time su okončani sporovi između ovih zemalja i SAD oko jednostranih zabrana na uvoz tuna u SAD. O ovome videti više: Bonnanno, A., Constance, D., *The Global Economy and Democracy: The Tuna – Dolphin Controversy Revisited*, op. cit, str. 76-78; Hedley, C., *The 1998. Agreement on the International Conservation Dolphin Program: Recent Developments in the Tuna – Dolphin Controversy in the Eastern Pacific Ocean*, u, *Ocean Development & International Law*, 2001, str. 74-83.

²⁹ Ova zabrana je posebno pogodila Holandske Antile, grupu ostrva u Karipskom moru

³⁰ Odluka Panela u ovom predmetu, međutim, ne počiva na identičnim razlozima kao odluka u „Slučaju tune i delfini I“, pre svega zato što je ovom prilikom izričito zauzet stav da su i eksteritorijalne mere dopuštene (što je direktno suprotno stavu u prethodnom sporu), pod uslovom da su ispunjeni uslovi za dopuštenost mera suprotnih GATT sporazmu prema članu XX tog sporazuma. Videti: Izveštaj Panela GATT-a DS29/R od 16. juna 1994. godine, dostupno na: <http://www.worldtradelaw.net/reports/gattpansels/tunadolphinII.pdf>.

2. Svetska trgovinska organizacija i odnos slobodne trgovine i zaštite životne sredine: „Slučaj škampi i morske kornjače“

Na ministarskoj konferenciji započetoj 1986. godine u Urugvaju vodili su se intenzivni pregovori o daljem unapređenju međunarodne trgovine na principima GATT sporazuma³¹. Ovi pregovori, poznati kao Urugvajska runda, okončani su 1993. godine, da bi na konferenciji održanoj u Marakešu 1994. godine bila doneta odluka da se GATT transformiše u Svetsku trgovinsku organizaciju (*World Trade Organization*, u daljem tekstu WTO)³². WTO je međunarodna institucija³³, ali je istovremeno i sistem globalnih pravila za trgovinu jer je članom II Ugovora o njenom osnivanju implementiran GATT sporazum kao njegov integralni deo³⁴.

Činjenica da je proces formiranja Svetske trgovinske organizacije trajao godinama, te da je GATT sporazum kao prelazno rešenje uspešno funkcionisao nekoliko decenija, ukazuje da države nisu bile spremne da se u oblasti međunarodne trgovine odreknu dela svog suvereniteta. One su se radije opredelile da međunarodnu politiku u ovoj oblasti povere centralnoj organizaciji, koja će prevashodno koordinirati nacionalne politike u oblasti međunarodne trgovine, a ne nadnacionalnom telu koje bi im nametalo određena pravila. Na tim principima je potpisana GATT sporazum, a oni su ključni i za uspešno funkcionisanje Svetske trgovinske organizacije jer je to i danas prevashodno institucija u okviru koje se pregovara o merama koje treba preduzeti

³¹ Reč je o principima koji su postavljeni GATT sporazumom, a koji su razrađeni i produženi u okviru WTO. To su sledeći principi: princip liberalizacije međunarodne trgovine, princip najpovlašćenije nacije, princip nacionalnog tretmana, princip slobode tranzita, princip univerzalnosti, princip transparentnosti, princip posebnog tretmana zemalja u razvoju i princip nepristrasnosti u rešavanju trgovinskih sporova. O ovome videti više: Dašić, D., *Diplomatija – Ekonomска multilateralna i bilateralna*, op. cit, str. 124-125.

³² Marakeška konferencija održana je 15. aprila 1994. godine i na njoj su predstavnici 124 zemalje zaključili Ugovor o osnivanju Svetske trgovinske organizacije. S obzirom da je tadašnjoj SFRJ još 1993. godine bilo suspendovano članstvo u GATT sporazumu, njoj je suspendovano i učešće u Urugvajskoj rundi pregovora tako da SFRJ nije kao i ostale punopravne članice GATT-a automatski nastavila članstvo u STO. U maju mesecu 2012. godine WTO je brojala ukupno 155 članova, a Republika Srbija je i dalje u statusu posmatrača (videti: http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/org6_e.htm)

³³ WTO organi su: Ministarska konferencija, u kojoj su zastupljene sve države članice na ministarskom nivou; Generalni savet, u kome su zastupljeni ambasadori ili šefovi delegacija država članica akreditovani u Ženevi; Sekretarijat, koji ima svojstvo pravnog lica i sedište mu je u Ženevi. Generalni savet se, između ostalog, sastaje po potrebi i kao Telo za ocenjivanje trgovinske politike, ali i kao Telo za rešavanje sporova (Apelaciono telo). O ovome videti više: Dašić, D., *Diplomatija – Ekonomска multilateralna i bilateralna*, op. cit, str. 127.

³⁴ GATT sporazum je dopunjjen amandmanima i kao takav uvršten u Ugovor o osnivanju WTO. Ovaj sporazum je nastavio da bude osnovni izvor za pravila za međunarodnu trgovinu robom, ali je WTO i više od GATT-a ne samo zato što ga obuhvata, već i zato što WTO sporazumi pored trgovine robom uređuju i trgovinu uslugama i intelektualnom svojinom.

radi promovisanja međunarodne trgovine.

U odnosu na GATT sporazum WTO posvećuje više pažnje ekologiji jer se u vreme njenog osnivanja uvidelo, u velikoj meri i pod uticajem rasprava iniciranim sporom u „Slučaju tune i delfini“, da određeni aspekti trgovine nesumnjivo utiču na životnu sredinu. Svesni tog uticaja države osnivači WTO su već u prvom stavu Preambule ugovora o osnivanju Svetske trgovinske organizacije izrazile posvećenost očuvanju životne sredine, navodeći da se poboljšanje životnog standarda, kao osnovni cilj razvoja trgovine i ekonomije, može postići samo uz optimalno korišćenje prirodnih resursa jer je to uslov da bi se obezbedio održivi razvoj trgovine i ekonomije.³⁵

2.1. „Slučaj škampi i morske kornjače“ - činjenično stanje

Prva situacija koja je inicirala preispitivanje stava WTO o odnosu između slobodne trgovine i zaštite životne sredine je bio spor poznat u međunarodnom pravu kao „Slučaj škampi i morske kornjače“ iz 1998. godine. Do spora je došlo, slično kao u „Slučaju tune i delfini“, zbog jednostrane zabrane SAD na uvoz škampa iz država koje se bave njihovim komercijalnim lovom, a čiji brodovi nisu posedovali odgovarajuću opremu koja bi onemogućila slučajno stradanje morskih kornjača u tom procesu. Naime, škampi se obično love u priobalnom području a tu, takođe, često borave i morske kornjače zbog procesa reprodukcije. Za lov škampa ribari koriste mreže zakačene za zadnji deo broda, koje se razapnu duž obale i potom se vuku po dnu sakupljajući pritom sve što im se nađe na putu. Tom prilikom u mreže se, pored škampa, ulove i druge vrste uključujući i značajan broj morskih kornjača³⁶, koje su u takvom ulovu najugroženija vrsta³⁷. Morske kornjače, koje su se zadesile u mrežama za hvatanje škampa, stradaju u ovom procesu zato što ih mreže onemogućavaju da dopru do površine vode da bi udahnule vazduh, a sam proces vađenja mreža na brod traje previše dugo da bi one uspele da prežive do momenta kada bi ribari mogli da ih oslobole.³⁸ Ovaj bi se problem, međutim, mogao rešiti savremenijim tehnikama

³⁵ Ugovor o osnivanju WTO dostupan je na: https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/04-wto.pdf.

³⁶ Prilikom lova škampa bez ove opreme godišnje, kao slučajni ulov, strada i do 125.000 kornjača. O ovome videti više: Kibel, P., *Justice for the Sea Turtle: Marine Conservation and the Court of International Trade*, u, UCLA Journal of Environmental Law & Policy Vol. 15, 1996, str. 61.

³⁷ Sve vrste morskih kornjača (sa izuzetkom jedne vrste australijskih morskih kornjača) smatraju se ugroženim vrstama prema listi Međunarodne unije za očuvanje prirode (*International Union for Conservation of Nature*) i nalaze se na tzv. crvenoj listi te Unije (*IUCN Red List*, dostupno na: <http://www.iucnredlist.org/about/red-list-overview#redlistAuthorities>).

³⁸ O ovome videti više: Brotmann, M., *The Clash between the WTO and the ESA: Drowning a Turtle to Eat a Shrimp*, op. cit, str. 343-344.

lova, u ovom slučaju uz upotrebu posebnih metalnih rešetki sa poklopcom koje se instaliraju unutar mreže i koje usmeravaju škampe prema zadnjem delu mreže, dok istovremeno omogućavaju morskim kornjačama i drugim većim, slučajno ulovljenim vrstama da se izvuku iz mreže i oslobođe se³⁹.

2.2. „Slučaj škampi i morske kornjače“ - odluke Panela i Apelacionog tela

SAD su, slično kao i u „Slučaju tune i delfini“ jednostrano zabranile uvoz škampa iz država čiji brodovi nisu posedovali opremu koja bi onemogućila slučajno stradanje morskih kornjača. Pravni osnov za njeno donošenje je bio federalni Zakon o zaštiti ugroženih vrsta iz 1973. godine⁴⁰, kao i član 609. Zakona br. 101-102 iz 1989. godine.⁴¹ Stavom (a) člana 609. je bilo predviđeno da će SAD inicirati pregovore za zaključenje bilateralnih i multilateralnih međunarodnih ugovora sa državama koje se bave komercijalnim ribolovom prilikom koga dolazi do slučajnog ulova i stradanja morskih kornjača, dok je njegovim stavom (b) predviđeno ograničenje uvoza škampa iz država koje se bave njihovim komercijalnim lovom, ali koje ne preuzimaju mere za zaštitu morskih kornjača od slučajnog stradanja u toku toga. U međuvremenu, 1991. godine, SAD su izdale Vodič na osnovu koga su zainteresovane države mogle utvrditi da li je njihov program za zaštitu morskih kornjača od slučajnog ulova uporediv sa američkim⁴², jer je izričito bilo predviđeno da se navedeni člana 609. Zakona br. 101-102 primenjuje ne samo u vodama SAD, već i u širem regionu Ka-

³⁹ U pitanju je sistem poznat pod nazivom *Turtle-exclusion devision* (TED), koji prema obavljenim istraživanjima može da umanji slučajno stradanje morskih kornjača tokom lova škampa i za 97 procenata. Navedeno prema: Kibel, P., *Justice for the Sea Turtle: Marine Conservation and the Court of International Trade*, op. cit, str. 61.

⁴⁰ *Federal Endangered Species Act*, dostupno na: <http://www.nmfs.noaa.gov/pr/pdfs/laws/esa.pdf>.

⁴¹ *Public Law No. 101-102, Title VI 609.* (1989.), kodifikovan je u 16 United States Code (U.S.C.) § 1537. O ovim pravilima člana 609. videti više: Sakmar, S., *Free Trade and Sea Turtles: The International and Domestic Implications of the Shrimp-Turtle Case*, u, *Colorado Journal of International Environmental Law and Policy* Vol.10, No. 2, 1991, str. 349.

⁴² Prema ovom Vodiču, kompatibilni su samo oni programi zaštite morskih kornjača koji ribarima nalažu upotrebu posebnih tehnika ribolova čiji je cilj zaštita morskih kornjača (upotreba TED-a u mrežama ili upotreba manjih mreža u kojima je slučajni ulov morskih kornjača značajno manji), a alternativno kompatibilne su i drugi načini ribolova pod uslovom da smrtnost slučajno ulovljenih morskih kornjača u tom postupku ne prelazi američki standard. O ovome videti više: Sakmar, S., op. cit, str. 349-350.

riba i Zapadnog Atlantika.⁴³ Izmenama i dopunama ovog Vodiča iz 1993. godine bilo je predviđeno ograničenje uvoza škampa na osnovu uvoznih dozvola, koje izdaje nadležni organ SAD pod uslovom da utvrdi da država izvoznik vrši komercijalni lov škampa na način koji obezbeđuje sigurnost za morske kornjače (upotreba TED-a kao što je to predviđeno za američke borode i ribare), a alternativno pod uslovom da u tom lovu broj slučajno stradalih moskih kornjača ne prelazi standard predviđen za SAD. Ovaj je vodič ponovo menjan i dopunjavan 1996. godine, kada je sistem uvoznih dozvola proširen na sve države čiji se brodovi i ribari bave lovom škampa u vodama u kojima postoji mogućnost slučajnog ulova i stradanja morskih kornjača.⁴⁴

Na osnovu napred navedenih akata zabrana uvoza škampa bila je naložena protiv Indije, Malezije, Tajlanda i Pakistana. Nezadovoljne ovom merom navedene države su je osporile pred WTO mehnaizmom za rešavanje sporova⁴⁵, navodeći u svom zahtevu da su njom prekršena, između ostalog, pravila članova XIII i XI GATT sporazuma,⁴⁶ odnosno da nije bilo osnova za odstupanje od tih pravila na osnovu člana XX tog sporazuma.⁴⁷

Ovaj slučaj je veoma sličan „Slučaju tune i delfini“ ne samo po tome što se u njemu osporavala jednostrano uvedena zabrana uvoza od strane države članice WTO protiv drugih država članica, već i po tome što je zahtev za pokretanje spora počivao na gotovo identičnom pravnom osnovu, odnosno zbog kršenja istih odredbi GATT sporazuma kao i u tom predmetu. Iako se nije moglo unapred znati da li će odluka Panela biti ista kao i odluka u „Slučaju tune i delfini“ ili ne⁴⁸, Panel WTO je,

⁴³ U pitanju su bile sledeće zemlje na koje se, prema odredbama Vodiča primenjivalo ograničenje člana 609. Zakona 101-102: Meksiko, Belize, Gvatemala, Honduras, Nikaragva, Kosta Rika, Panama, Kolumbija, Venecuela, Trinidad i Tobago.

⁴⁴ O pravnom osnovu uvodenja jednostrane zabrane u ovom slučaju videti više: Stewart, T., Burr, M., *Trade and Domestic Protection of Endangered Species: Peaceful Coexistence or Continued Conflict: The Shrimp-Turtle Dispute and the World Trade Organization*, u, William & Mary Environmental Law and Policy Review Vol. 23, Issue 1, 1998, str. 112-124; Izveštaj Panela WTO, *infra* note 49.

⁴⁵ Jedna od značajnijih novina u odnosu na GATT sporazum, koja je dogovorena na Urugvajskoj rundi i obuhvaćena osnivačkim ugovorom WTO, odnosila se na mehanizam WTO za rešavanje sporova. Najvažnija izmena je bila u vezi sa postupkom usvajanja izveštaja Panela jer je sada predviđeno da se on neće usvojiti jedino ako sve države članice WTO konsenzusom glasaju protiv (na osnovu negativnog konsenzusa), što je suprotno ranijim pravilima po kojima se taj izveštaj ne bi usvojio ako bi bilo koja država glasala protiv, uključujući i državu koja je izgubila u sporu. Na ovaj način je značajno osnažen WTO mehanizam za rešavanje sporova, a uvođenjem vremenskih ograničenja za trajanje postupka (postupak može trajati najviše godinu dana i tri meseca ako se nezadovoljna strana žalila Apelacionom telu, odnosno najviše godinu dana ako se nije žalila) bitno je poboljšana njegova efikasnost. O WTO mehanizmu rešavanja sporova videti više: http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/displ1_e.htm

⁴⁶ *Supra* note 25. i 26.

⁴⁷ O članu XX GATT-a bilo je više reči u okviru izlaganja o „Slučaju tune i delfini“ u ovom radu.

⁴⁸ Ovo stoga što odluke Panela nemaju snagu precedenta.

očekivano, postupio u korist slobodne trgovine utvrdivši da je jednostrana zabrana SAD za uvoz škampa nedopuštena. U obrazloženju odluke Panel je, između ostalog, istakao da je ta zabrana suprotna članovima XIII i XI GATT sporazuma, pri čemu se nisu stekli uslovi predviđeni u članu XX pod kojima bi odstupanje od tih pravila GATT-a bilo dopušteno.⁴⁹

Međutim, u ovom predmetu Panel je pokazao više sluha za potrebe zaštite životne sredine nego u „Slučaju tune i delfini“, što potvrđuje činjenica da je prihvatio da u postupku učestvuju i nevladine organizacije koje se bave tom oblašću, koje su u svojstvu *amicus-a* dale svoje mišljenje o predmetu spora.⁵⁰ Šta više, Panel je u izveštaju izričito naveo i da nije bio ovlašćen da razmatra opravdanost preduzimanja mera za zaštitu morskih kornjača koje promovišu SAD, ali da ne može biti sporno da postoji potreba očuvanja i zaštite morskih kornjača sprečavanjem njihovog slučajnog ulova tokom lova škampa, te da se ta zaštita može realizovati posebnim tehnikama lova koje podrazumevaju specijalno opremljene mreže.⁵¹

Ono što „Slučaj škampi i kornjače“ razlikuje od „Slučaja tune i delfini“ je i to što su se SAD ovaj put žalile, budući da u međuvremenu nije došlo do mirnog rešenja spora. Apelaciono telo WTO je žalbu odbilo kao neosnovanu i potvrdilo izveštaj Panela zaključivši da je zabrana uvoza škampa koju su proglašile SAD diskriminatorna i da počiva na nepredvidljivim merilima, te da je kao takva u suprotnosti sa GATT sporazumom. Međutim, u obrazloženju ove odluke Apelaciono telo je iznelo i neke stavove koji se razlikuju od onih navedenih u izveštaju Panela. Naime, ukazano je da je Panel previše široko tumačio član XX GATT-a razmatrajući ga u kontekstu celokupnog WTO ugovora, a trebalo je da primeni pravila o uskom tumačenju jer je to jedini način da se spreče zloupotrebe u njegovoј primeni. Nadalje, ukazano je da je Panel pogrešno usmerio pažnju na sadržinu preduzete mere koja se u sporu ospora-

⁴⁹ O pravilima koja predviđaju ovi članovi bilo je reči u okviru izlaganja o „Slučaju tune i delfini“. Pored toga, videti: izveštaj Panela WTO WT/DS58/R od 15. maja 1998. godine, dostupno na: [http://www.worldtradelaw.net/reports/wtopanel/us-shrimp\(panel\).pdf](http://www.worldtradelaw.net/reports/wtopanel/us-shrimp(panel).pdf).

⁵⁰ Međutim, iako je prihvatio učešće ovih organizacija, Panel njihovo mišljenje nije uvažio. Apelaciono telo se, međutim, u svojoj odluci kojom je rešavalo po žalbi SAD na odluku Panela, odredilo i prema učešću nevladinih organizacija u postupku pred Panelom i zaključilo da prihvatanje njihovog mišljenja ne bi bilo u skladu sa pravilima koja regulišu pitanje rešavanja sporova u okviru WTO. O ovome videti više: Sakmar, S., *Free Trade and Sea Turtles: The International and Domestic Implications of the Shrimp-Turtle Cas*, op. cit, str. 365-366; Stewart, T., Burr, M., *Trade and Domestic Protective of Endangered Species: Peaceful Coexistence or Continued Conflict? The Shrimp-Turtle Dispute and the World Trade Organization*, u, 23 William & Mary Environmental Law adn Policy Review, 109, 1998. godine, str. 153 i 157.

⁵¹ Videti zaključna razmatranja u izveštaju Panela (*supra* note 49), str. 295.

va⁵², umesto da se, u skladu sa uvodnom rečenicom člana XX GATT-a, usredsredio na način na koji je ta mera primenjena a posebno na to da li primena člana 609. Zakona 101-102 predstavlja proizvoljnu i nepravednu diskriminaciju između država u kojima preovlađuju slični uslovi. Prema nalazu Apelacionog tela obe ove greške posledica su treće i najozbiljnije, a to je da se Panel upustio u raspravu o opravdanosti, odnosno dopuštenosti preduzimanja mere zabrane uvoza škampa sa stanovišta pravila WTO, pre nego što je utvrdio da li su ispunjeni uslovi za donošenje takve zabrane na osnovu izuzetaka predviđenih članom XX GATT-a, što je prethodno pitanje koje je prvo moralno biti rešeno.⁵³

Na osnovu ovakvog rasuđivanja nadležnih tela WTO mogu se izvući neki zaključci o tome šta se može očekivati u budućnosti od Svetske trgovinske organizacije kada se pod njenim okriljem bude razmatralo pitanje odnosa između slobodne trgovine i zaštite životne sredine. Ono što uliva nadu u pozitivne promene bez sumnje je činjenica da je sada sasvim jasno da mere za zaštitu životne sredine i pravila WTO nisu u odnosu međusobne isključivosti, kao i činjenica da više nije sporno da određene države članice WTO mogu donositi mere sa eksteritorijalnim dejstvom ako je to u funkciji zaštite životne sredine. Međutim, iako su se otvorila vrata za primenu takvih mera, istovremeno su postavljeni i vrlo strogi zahtevi koje treba ispuniti da bi one bile dopuštene, među kojima je na prvom mestu zahtev da te mere ne predstavl-

⁵² U obrazloženju svoje odluke Apelaciono telo je navelo da nije problem u tome što se Panel usredsredio na sadržinu preduzetih mera jer je to, takođe, trebalo uraditi, ali je pogrešno bilo to što se ovo pitanje razmatralo u svetu celokupnog WTO sporazuma, dakle primenom širokog tumačenja, umesto da je primenjena tehnika uskog tumačenja i da je sadržina preduzete mera koja se u sporu osporava razmatrana isključivo u odnosu na izuzetke predviđene članom XX GATT-a.

⁵³ Odbacivši tako izveštaj Panela, Apelaciono telo je odlučilo u sporu na način na koji je naveo da bi to trebalo učiniti. Drugim rečima, Apelaciono telo je prvo razmotrilo da li su se stekli uslovi za primenu člana XX GATT-a, odnosno za preduzimanje mera koje bi bile suprotne tom sporazumu i, suprotno izveštaju Panela, našao je da su ti uslovi ispunjeni. Potom je našao da je jednostrana zabrana uvoza škampa koju su proglašile SAD nedopuštena jer je suprotna pravilima čl. XI i XIII GATT-a. Naime, ocenjeno je da je ova zabrana, kojom se primoravaju druge države da u cilju zaštite morskih kornjača primenjuju identične mере koje su propisale SAD, nezavisno od toga da li su okolnosti u tim državama iste ili različite od onih u SAD, nedopustiva zato što predstavlja nepravednu diskriminaciju tih država. Videti odluku Apelacionog tela WTO WT/DS58/AB/RW od 22. oktobra 2001. godine, dostupno na: [http://www.worldtradelaw.net/reports/wtoab/us-shrimp\(ab\)\(21.5\).pdf](http://www.worldtradelaw.net/reports/wtoab/us-shrimp(ab)(21.5).pdf). Takođe: Neuling, B., *The Shrimp-Turtle Case: Implications for Article XX of GATT and the Trade and Environment Debate*, u, Loyola of Los Angeles International and Comparative Law Review Vol.22 (1), 1999, str.34-42; Stewart, T., Burr, M., *Trade and Domestic Protective of Endangered Species: Peaceful Coexistence or Continued Conflict? The Shrimp-Turtle Dispute and the World Trade Organization*, op. cit, str.158-167.

jaju proizvoljnu i nepravednu diskriminaciju prema državama članicama WTO.⁵⁴

3. Zaključak

Svetska trgovina, koja počiva na politici slobodne trgovine, na različite načine utiče na brojne aspekte života, uključujući i na životnu sredinu. To pitanje, međutim, dugo vremena nije bilo predmet razmatranja u okviru GATT sporazuma, što se promenilo pod uticajem spora u slučaju „Tune i delfini“, koji je nužno zahtevao da se nadležni organi GATT-a o tome izjasne. Njihova je odluka bila da prednost treba dati slobodnoj trgovini u odnosu na zaštitu životne sredine, a istu odluku su doneli i nadležni organi WTO kada se pred njima postavio gotovo identičan zahtev u slučaju „Škampi i morske kornjače“.

Činjenica da je u ovim slučajevima zaštita pružena slobodnoj trgovini izazvala je ogromno nezadovoljstvo svetske javnosti i pokreta za zaštitu životne sredine. To je, neminovno, nametalo i pitanje da li su tela koja funkcionišu u okviru GATT-a i WTO, kao deo sistema organizovanog sa ciljem da promoviše i štiti međunarodnu trgovinu na politici slobodne trgovine, prava adresa koja treba da rešava globalna ekološka pitanja⁵⁵. U tim okolnostima pokret za zaštitu životne sredine je intenzivirao svoje aktivnosti pa je ovaj, na prvi pogled, poraz pokreta za zaštitu životne sredine, ustvari imao i pozitivni efekat jer je pružio snažan podstrek borbi za zaštitu životne sredine.⁵⁶

⁵⁴ O ovome videti više: Sakmar, S., *Free Trade and Sea Turtles: The International and Domestic Implications of the Shrimp-Turtle Case*, op. cit, str.382-384. Međutim, da su ovi zahtevi još uvek nedostizni potvrđuje i činjenica da su Panel i Apelaciono telo WTO u svojim poslednjim odlukama iz 2011. i 2012. godine, donetim u najnovijem sporu između Meksika i SAD iniciranog zahtevom Meksika da se preispita jednostrano ograničenje uvoza tuna iz Meksika u SAD (zahtev je podnet 2008. godine) zbog nepoštovanja dogovorenih postupaka za zaštitu delfina, ponovo odlučili da su takve mere suprotne pravilima WTO. Odlukom Panela WTO iz septembra meseca 2011. godine utvrđeno je da su mere koje su preduzele SAD diskriminatorne i kao takve u suprotnosti sa WTO ugovorom, a ovu odluku potvrdilo je i Apelaciono telo WTO maja meseca 2012. godine. O ovome videti više u rezimeu odluka Panela i Apelacionog tela WTO, dostupno na: http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds381_e.htm#bkmk381abr

⁵⁵ Za razliku od WTO, koja je nadležna za globalna pitanja međunarodne trgovine, za regulisanje globalnih pitanja o zaštiti životne sredine nije postojalo odgovarajuće međunarodno telo.

⁵⁶ Ovaj pokret je uticao i na Svetsku trgovinsku organizaciju u okviru koje je odmah po okončanju spora u „Slučaju tune i delfini“, 14. aprila 1994. godine osnovan Komitet za trgovinu i životnu sredinu (*Committee on Trade and Environment*), čiji je osnovni zadatak bio da se odredi prema odnosu trgovine i mera za zaštitu životne sredine a sve to u cilju promovisanja održivog razvoja. Komitet je, pored toga, trebalo da sačini i odgovarajuće preporuke o potrebnim promenama pravila po kojima funkcioniše globalni trgovinski sistem, ali tako da te mere budu uskladene sa otvorenom, nediskriminatorskom prirodom tog sistema. O ovome videti više:http://www.wto.org/english/tratop_e/envir_e/wrk_committee_e.htm

Naime, postalo je jasno da se ova borba ne može voditi samo u okviru Svetске trgovinske organizacije, već da se ona mora usmeriti i na druge institucije i međunarodne forume. U tom cilju započeti su brojni pregovori o donošenju akcionih programa i zaključenju međunarodnih konvencija, kao instrumenata koji obavezuju države potpisnice na preuzimanje odgovarajućih mera za zaštitu životne sredine. Da je to bio dobar put potvrđuje činjenica da su se ove aktivnosti u praksi pokazale kao veoma delotvorne, a danas je uobičajeno da se pitanja očuvanja i zaštite životne sredine rešavaju međunarodnim ugovorima, bilateralnim i multilateralnim. Mnogi od tih ugovora sadrže i odredbe koje se odnose na međunarodnu trgovinu⁵⁷, pri čemu to ne mora uvek biti u skladu sa pravilima WTO. Zbog toga su i dalje mogući sukobi između njihovih pravila, ali i sukobi nadležnosti za rešavanje sporova koji imaju za predmet odnos između slobodne trgovine i zaštite životne sredine.

Da bi se ovi sukobi sveli na najmanju moguću meru, trebalo bi težiti tome da se na globalnom planu postigne dogovor o minimumu harmonizacije standarda zaštite životne sredine, jer ti standardi nisu univerzalni već zavise od konkretnih okolnosti određenih podneblja. Tako bi se došlo do univerzalnih principa zaštite životne sredine, koji bi trebalo da se štite različitim trgovinskim merama, ali se ne sme izgubiti izvida da će njihovo uspešno funkcionisanje u krajnjem slučaju zavisiti od toga da li su te mere u skladu sa pravilima međunarodne trgovine koju promoviše i štiti WTO.

Imajući u vidu činjenicu da je u preambuli osnivačkog ugovora WTO izražena posvećenost očuvanju životne sredine kao uslova za obezbeđenje održivog razvoja, te da je članom XX GATT-a kao sastavnog dela WTO sporazuma predviđena mogućnost preuzimanja određenih mera ako su one u funkciji očuvanja i zaštite životne sredine, onda je jasno da su takve mere, u načelu, dopuštene. Upravo ovaj stav zauzelo je i Apelaciono telo WTO rešavajući o sporu u „Slučaju škampi i morske kornjače“, što se može shvatiti kao rezultat novog sagledavanja položaja WTO u sistemu međunarodnog javnog prava, koji se više ne tumači kao izolovan sistem, već kao deo koherentnog sistema međunarodnog javnog prava koji, pored trgovine obuhvata i druge oblasti, uključujući i zaštitu životne sredine.⁵⁸

⁵⁷ Danas ima više od 200 takvih ugovora, od kojih bar 30 sadrži odredbe kojima se uređuju pitanja iz oblasti međunarodne trgovine. Videti: Brack, D., Gray, K., *Multilateral Environmental Agreements and the WTO*, Report September 2003, str. 5. dostupno na: <http://www.worldtradelaw.net/articles/graymeawto.pdf>.

⁵⁸ O ovome videti više: Alzamora, C., *The Question of Non-Trade Issues in the WTO from a Developing Country Perspective*, u, Georgia Law LLM Theses and Esseys, 2004, str. 19-20.

FREE TRADE AND ENVIRONMENTAL PROTECTION: A CONFLICT THAT CAN(NOT) BE SOLVED?

Policy of free trade, on which international trade is based, can negatively affect the environment because an uncontrolled economic growth is often followed by pollution of environment and exhaustion of natural resources. This policy is promoted and protected by the World Trade Organization, which has given priority to free trade in a number of cases in which it expressed its opinion about the relationship between free trade and environment protection. Such treatment has provoked, and is still provoking dissatisfaction not only on the part of the movements for environmental protection, which over the last two decades continuously perform activities at national and international level in order to call attention to the dramatic conflict between free trade and environmental protection, but also within the wider international community. Under the influence of their activities and pressures today it has become clear that this conflict must be resolved in a manner that would allow development of both free trade and environmental protection, which are not mutually exclusive, because both are necessary for survival and development of mankind. This question is discussed in this paper mainly through the analysis of the opinions of GATT and World Trade Organization in two disputes that have attracted particular attention of the international community, which are known as "Tuna-dolphin case" and "Shrimp-sea turtles case", the paper's conclusion provides a suggestion as to the principles that could be used in finding the solution for a conflict between free trade and environmental protection.

Key words: free trade, international trade, environmental protection, General Agreement on Tariffs and Trade, World Trade Organisation.



ZAŠTITA ŽIVOTNE SREDINE U KRIVIČNOM PRAVU REPUBLIKE SRBIJE I PODSTICAJI EVROPSKIH INTEGRACIJA

Dr Nataša Tanjević*
Ana Opačić**

Kriminal iz oblasti životne sredine je ozbiljan i rastući problem, a njegovo suzbijanje veliki izazov, kako za razvijene zemlje, tako i za zemlje u razvoju. U našoj zemlji, ekološko pravo sve do 2004. godine nije predstavljalo jednu od prioritetnih reformskih oblasti. Međutim, proces pristupanja Evropskoj uniji je ubrzao razvoj ove pravne discipline i to posebno onog dela koji se odnosi na uspostavljanje kaznenopravnog okvira za zaštitu životne sredine. U vezi sa tim, Krivični zakonik iz 2005. godine je po prvi put sistematizovao brojna krivična dela kojima se primarno štiti životna sredina u jednu glavu čime je zaštita životne sredine opravданo postavljena kao samostalan i primaran zaštitni objekt. U radu smo ukazali na osnovne karakteristike grupe krivičnih dela protiv životne sredine koja su propisana u Krivičnom zakoniku. Pored materijalnog razmotren je i procesni aspekt i određeni problemi u otkrivanju, dokazivanju i veštačenju ovih krivičnih dela koji se pojavljuju u sudskoj praksi. Takođe je istaknut značaj aktivnosti Evropske unije u oblasti zaštite životne sredine, imajući u vidu da je Srbija na putu ka evropskim integracijama, što podrazumeva i harmonizaciju propisa iz ove oblasti.

Ključne reči: životna sredina, krivična dela protiv životne sredine, ekološki kriminal, Srbija, Evropska unija

1. Uvod

Razvoj nauke i tehnike, korišćenje novih izvora energije, izgradnja velikog broja industrijskih postrojenja i razvoj velikih urbanih sredina, spojeni su sa opasnošću od nastupanja raznovrsnih štetnih posledica koje vrlo često pogađaju i životnu sredinu. Tako mnogi problemi poput prenaseljenosti, smanjenja klasičnih izvora energije i ograničenih zaliha hrane, opasnosti od radioaktivnog zračenja, nestajanje ekosistema i sl. dovode do toga da zaštita životne sredine postaje preokupacija svakog čoveka,

* Visoka škola za poslovnu ekonomiju i preduzetništvo

** Visoka škola za poslovnu ekonomiju i preduzetništvo

a ljudska prava i pravo na životnu sredinu postaju neraskidivo povezana. Zbog toga smatramo opravdanim mišljenje da pravo na životnu sredinu treba da bude definisano kao ljudsko pravo treće generacije.¹ “Zdrava životna sredina je osnovni uslov samog života, faktor ljudskog dostojanstva i blagostanja i osnovni uslov za uživanje svih drugih ljudskih prava”²

Pravo na zdravu životnu sredinu, kao jedno od osnovnih prava i sloboda svakog građanina proklamovano je i Ustavom Republike Srbije³. Članom 97. Ustava utvrđeno je da Republika Srbija uređuje i obezbeđuje održivi razvoj, sistem zaštite i unapređenja životne sredine, zaštitu i unapređivanje biljnog i životinjskog sveta i dr. Ove odredbe se dalje razrađuju kroz preko 30 zakona i preko stotinu podzakonskih akata koje su na snazi u našoj zemlji a kojima se uređuje životna sredina i oblasti od značaja za njenu zaštitu. U daljem tekstu ćemo posebnu pažnju posvetiti krivičnopravnoj zaštiti životne sredine, odnosno normama krivičnog prava ekološkog karaktera koje imaju za cilj da krivično-pravnim sankcijama suzbiju protivpravne radnje pravnih subjekata na području ekološkog prava.

2. Određivanje pojma ekološkog kriminala

Ekološki kriminalitet ili ekološka krivična dela podrazumevaju sveukupnost protivpravnih opasnih ponašanja pojedinaca ili pravnih lica koja su upravljenja protiv životne sredine i za koja zakon propisuje krivičnu sankciju.⁴ Uticaj nelegalnih aktivnosti koje se podvode po ovaj pojam prevazilazi granicu ugrožavanja same životne sredine i biodiverziteta i dovodi do posledica šireg društvenog i ekonomskog karaktera, što se negativno odražava na celokupan razvoj. Ujedno, ekološki delikti su poslednjih decenija jedan od najkarakterističnijih oblika ispoljavanja kriminaliteta korporacija. Naime, da ne bi kršile propise koje u razvijenim državama uređuju odlašanje opasnog otpada i korišćenje prljavih i po okolinu opasnih materija, multinacionalne kompanije počeple su da ih iz razvijenog sveta prebacuju u nerazvijene zemlje, pri čemu na sve načine izbegavaju da preduzmu neophodne mere za zaštitu životne sredine, jer bi to za posledicu imalo poskupljenje same proizvodnje. Uprkos navedenom, često se ističe da je broj ekoloških krivičnih dela neznatan, iako je relanost u

¹ Ljudska prava treće generacije se tek odnedavno ubrajaju u ljudska prava i ona ukazuju da to da ljudska prava nisu samo puka institucija nego da se razvijaju i menjaju, te da se kroz ova prava prepoznaju novi problemi koji ugrožavaju pravo na život svih ljudi. Više o tome videti kod: Marija Kostić, Pravo na pristup informaciji o životnoj sredini u Evropskoj uniji, Strani pravni život, br. 3/2007, str. 49.

² Marija Kostić, op. cit., str.60.

³ Ustav Republike Srbije „Službeni glasnik RS“, br. 98/06.

⁴ Dragan Jovašević, Komentar Krivičnog zakona SRJ, Beograd, 2002, str. 3-14.

potpunosti drugačija, radi se o rastućem broju delikata ove vrste, samo što se oni ne prijavljuju, ne otkrivaju, a često i svesno zataškavaju.⁵ Takođe, ekološki kriminalitet je po svojoj prirodi neretko transnacionalnog karaktera i može se javiti kao posebna vrsta organizovanog kriminala. U tim slučajevima se manifestuje kao krijumčarenje prirodnim resursima, nezakonita trgovina biljakama i životinjama, nezakonita eksploatacija i krijumčarenje mineralima i dragocenim kamenjem, drvetom, opasnim otpadom i sl.

3. Zagadenje životne sredine u krivičnom pravu Republike Srbije

Iako su u zakonodavstvu Srbije odavno postojala pojedina krivična dela koja su za sekundarni zaštitni objekt imala životnu sredinu (krivična dela protiv privrede, zdravlja ljudi, opšte sigurnosti i dr.), životna sredina, kao poseban zaštitni objekt u krivičnom pravu Srbije pojavljuje se prvi put 1977. godine, kada je u tada važeći Krivični zakon uneto krivično delo *zagadenje životne sredine* (član 133). Kasnije doneti krivičnopravni propisi svrastavaju ekološka krivična dela u glavu koja za objekt zaštite ima „zdravlje ljudi i čovekovu sredinu“, što je bilo posledica shvatanja da se krivičnim delima protiv životne sredine zapravo štiti život i zdravlje ljudi.⁶

Međutim, životna sredina ima ogroman značaj za život i zdravlje ljudi i treba je posmatrati kao vrednost po sebi i ceniti kao posebno zaštićeno dobro. Prihvatanje ovog koncepta je dovelo do formalnog izdvajanja grupe krivičnih dela protiv životne sredine iz okvira krivičnih dela protiv zdravlja ljudi.⁷ U vezi sa tim, krivična dela protiv životne sredine su nova grupa krivičnih dela koja su po prvi put propisana u Krivičnom zakoniku 2005. godine. U pitanju je osamnaest krivičnih dela, od kojih se, osim novih krivičnih dela, nalaze i neka dela preuzeta iz sporednog krivičnog zakonodavstva, ali i i neka krivična dela koja su se nalazila u grupi krivičnih dela protivprivrede, kao što je *šumska krađa*, *nezakonit lov* i *nezakonit ribolov*. Pored osnovnih ekoloških krivičnih dela koja su predviđena u Krivičnom zakoniku, postoje i tzv. sporedna ekološka krivična dela, odnosno dela iz sporednog, dopunskog ili pomoćnog krivičnog zakonodavstva, koja su propisana u tri zakona koja predviđaju krivičnu odgovornost za ekološka krivična dela i to: Zakona o zdravlju bilja⁸, Zakona

⁵ Mićo Bošković, Dejan Bošković, Ekološki kriminalitet, Fakultet za bezbednost i zaštitu Univerziteta Sinergija, Banja Luka, 2010.

⁶ Barbara Herceg, Ivan Ilić, Zagadenje okoliša/životne sredine kroz prizmu hrvatskog i srpskog kaznenog/krivičnog zakonodavstva, zbornik: Ekologija i pravo, Pravni fakultet Univeriteta u Nišu, 2009, str. 264.

⁷ Nataša Mrvić-Petrović, Krivično pravo, Pravni fakultet univerziteta Union, Beograd, 2008, str. 290.

⁸ Službeni glasnik RS, br. 41/2009.

o sredstvima za zaštitu bilja⁹ i Zakona o genetički modifikovanim organizmima¹⁰.

Takođe treba napomenuti da je donet i veliki broj zakona iz oblasti ekologije, od kojih je najznačajniji Zakon o zaštiti životne sredine¹¹, kao i mnogobrojni podzakonski akti koji regulišu ovu oblast. Napredak u krivičnopravnoj zaštiti životne sredine učinjen je i usvajanjem Zakona o odgovornosti pravnih lica za krivična dela¹², s obzirom da u savremenim uslovima pravna lica (korporacije, multinacionalne kompanije i sl.) raspolažu ogromnom ekonomskom snagom, poseduju veliki društveni uticaj i neretko preuzimaju kriminalne aktivnosti koje su mnogo teže i opasnije od onih koje su u mogućnosti da učine pojedinci. Radi se o krivičnim delima kod kojih se razlog inkriminisanja ne nalazi u “nezakonitom bogaćenju”, već u posledici koja se ogleda u velikim ekološkim katastrofama, uništenju biljnog i životinjskog sveta, a neretko i ljudskim životima.

4. Zajedničke karakteristike krivičnih dela protiv životne sredine

Objekat zaštite ove grupe krivičnih dela jeste životna sredina, odnosno pravo čoveka na očuvanu životnu sredinu. Pod ovim pojmom se u smislu člana 3. Zakona o zaštiti životne sredine podrazumeva „skup prirodnih i stvorenih vrednosti čiji kompleksni međusobni odnosi čine okruženje, odnosno prostor i uslove života ljudi“. Pritom se kao objekat zaštite kod ovih krivičnih dela može javiti životna sredina u celosti ili pojedini njeni vidovi, segmenti, kao što su: voda, vazduh, zemljište, flora i fauna koji su sadržani u litosferi, pedosferi, hidrosferi, atmosferi, biosferi i tehnosferi.¹³ U odnosu na druga krivična dela iz ove glave veoma su osobena krivična dela koja se odnose na nedozvoljenu izgradnju nuklearnih postrojenja i nedozvoljenu pregradu, odlaganje i skladištenje opasnih materijala na teritoriji Srbije, dok se kod drugih krivičnih dela iz ove glave većinom štite životinje, njihov život i zdravlje, kao i biljni svet (posebno šume). Kao posredan zaštitni objekt ovih krivičnih dela javlja se zdravlje ljudi, odnosno pravo čoveka na zdrave uslove života.

Krivična dela protiv životne sredine po pravilu može izvršiti svako lice, s tim da se kod pojedinih krivičnih dela zahteva i naročito svojstvo izvršioca (službenog ili odgovornog lica). Takav je slučaj sa krivičnim delom nepreduzimanja mere zaštite životne sredine i krivičnim delom protivpravna izgradnja i stavljanje u pogon ob-

⁹ Službeni glasnik 41/2009.

¹⁰ Službeni glasnik 41/2009.

¹¹ Službeni glasnik RS, br. 83/06.

¹² Službeni glasnik RS, br 97/08.

¹³ Dragan Jovašević, Sistem ekoloških delikata – Ekološko kazneno pravo, Pravni fakultet u Nišu, Niš, 2009, str. 249.

hekata i postrojenja koja zagađuju životnu sredinu.

Posledica ovih krivičnih dela je dvojako određena i može se javiti kao ugrožavanje životne sredine i kao ugrožavanje zdravlja ljudi. Neka od propisanih krivičnih dela imaju za posledicu apstraktnu opasnost (za koju važi pretpostavka da je nastupila samim izvršenjem radnje krivičnog dela), dok se, kao posledica drugih, pojavljuje ugrožavanje u vidu konkretnе opasnosti ili povrede¹⁴ nekog eko-medijuma.¹⁵ Takođe, sva napred pobrojana krivična dela protiv životne sredine se gone po službenoj dužnosti, odnosno krivične postupke pokreće nadležni javni tužilac.

Većina krivičnih dela iz ove grupe se može učiniti samo sa umišljajem kao oblikom vinosti. Ali postoji i određeni broj krivičnih dela protiv životne sredine za koja je propisano da se mogu učiniti i sa nehatom, a ta krivična dela su sledeća: zagađenje životne sredine (član 260 stav 2 KZ), nepreduzimanje mera zaštite životne sredine (član 261 stav 2 KZ), oštećenje objekata i uređaja za zaštitu životne sredine (član 263 stav 2 KZ), oštećenje životne sredine (član 264 stav 2 KZ), uništenje, oštećenje, iznošenje u u inostranstvo i unošenje u Srbiju zaštićenog prirodnog dobra (član 265 stav 2 KZ), prenošenje zaraznih bolesti kod životinja i biljaka (član 270 stav 4 KZ), nesavesno pružanje veterinarske pomoći (član 271 stav 2 KZ), proizvodnja štetnih sredstava za lečenje životinja (član 272 stav 3 KZ), zagađivanje hrane i vode za ishranu, odnosno napajanje životinja (član 273 stav 4KZ-a).

U pogledu krivičnih dela uništenje, oštećenje, iznošenje u inostranstvo i unošenje u Srbiju zaštićenog prirodnog dobra, i krivičnih dela nezakonit lov i nezakonit ribolov uz kazne propisana je i mera bezbednosti oduzimanja predmeta.

Najzad, kod pojedinih krivičnih dela (zagađenje životne sredine, nepreduzimanje mera zaštite životne sredine, protivpravna izgradnja i stavljanje u pogon objekata i postrojenja koja zagađuju životnu sredinu, oštećenje objekata i uređaja za zaštitu životne sredine, oštećenje životne sredine), sud može ako izrekne uslovnu osudu kod tih krivičnih dela odrediti učiniocima i obavezu da preduzmu određene propisane mere zaštite, očuvanja i unapređenja životne sredine, a kod krivičnog dela unošenja opasnih materija u Srbiju i nedozvoljeno prerađivanje, odlaganje i skladištenje opasnih materija i mere zaštite od jonizujućeg zračenja ili druge propisane mere zaštite.

¹⁴ Zagađenje životne sredine u celini, ili vazduha, vode, zemljišta kao njenih segmenata.

¹⁵ Barbara Herceg, Ivan Ilić, op. cit., str. 266.

5. Teškoće u otkrivanju i dokazivanju ekoloških krivičnih dela

Iako je prošlo dosta vremena od početka primene Krivičnog zakonika kojim su krivična dela protiv životne sredine svrstana u posebnu glavu, kao i već pomenutog Zakona o odgovornosti pravnih lica za krivična dela i ostalih zakona kojima se uređuju i štite određeni aspekti životne sredine, statistički podaci ukazuju na nedovoljnu primenu ovih zakona u praksi. Procenat podnetih krivičnih prijava za ova krivična dela i podizanja optužnice je i dalje zanemarljiv u odnosu na ostala krivična dela. Naime, prema podacima Zavoda za statistiku Srbije, u 2011. godini ukupno je podneto 88207 krivičnih prijava,¹⁶ a od tog broja, za krivična dela protiv životne sredine, podneto je svega 1789 krivičnih prijava.

Punoletni učinioци krivičnih dela, 2006-2011. godine

Krivične prijave	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Ukupno	105701	98702	101723	100026	74279	88207
Krivična dela protiv životne sredine	2009	1831	1895	2081	1568	1789

Prijavljena punoletna lica za krivična dela protiv životne sredine, 2011. godine

Krivična dela	Krivične prijave
Ukupno	1789
Zagađenje životne sredine	12
Ubijanje i zlostavljanje životinja	196
Prenošenje zaraznih bolesti kod biljaka i životinja	6
Pustošenje šuma	89
Sumska krada	1262
Nezakonit lov	129
Nezakonit ribolov	60
Druga dela	34

Možemo primetiti da je najveći broj podnetih krivičnih prijava bio u 2006. godini, da bi u 2007. godini ovaj broj bio u padu i onda u 2008 i 2009. godini ponovo u porastu, sve do 2010. godine kada je primetan najmanji broj podnetih krivičnih prijava za krivična dela protiv životne sredine. U 2011. godini, ponovo je broj podnetih krivičnih prijava bio u neznatnom porastu. Posmatrajući broj prijava prema

¹⁶ Videti saopštenje Zavoda za statistiku broj 203 od 19.07.2012., dostupno na <http://webrzs.stat.gov.rs/WebSite/repository/documents/00/00/73/95/sk12122011.pdf>

krivičnim delima koja spadaju u ovu grupu krivičnih dela, primećuje se da je najveći broj krivičnih prijava podnet za krivično delo šumske krađe, zatim za krivično delo ubijanja i zlostavljanja životinja, kao i za krivična dela nezakonit lov i pustošenje šuma. Za sva ostala krivična dela iz ove grupe podnet je zanemarljiv broj krivičnih prijava. Takođe se može primetiti da se osnovno, opšte krivično delo protiv životne sredine, krivično delo *zagađenje životne sredine*gotovo i ne pojavljuje u praksi. Na primer u 2009.godini, od ukupno 16 podnetih krivičnih prijava za navedeno delo, u samo sedam slučajeva je podignut odgovarajući optužni akt, a samo jedno lice je proglašeno krivim i osuđeno na novčanu kaznu.¹⁷ Isti je slučaj i sa 2008. godinom u kojoj je doneta samo jedna presuda za zagađenje životne sredine. U 2011. godini za ovo delo podneto je svega 12 krivičnih prijava, a nijedno lice nije osuđeno. Razlog za ovako mali broj podnetih krivičnih prijava mogli bismo možda tražiti u činjenici da je osnovni problem u otkrivanju ovih krivičnih dela u tome što do zagađenja životne sredine najčešće dolazi prilikom proizvodnog procesa u industriji, delatnošću kojom se prouzrokuje zagađenje ili propuštanjem sprovođenja neophodnih mera zaštite od strane odgovornih lica, ili zaposlenih, pa je i prijavljivanje od strane lica unutar samih zagađivača, razumljivo, veoma retko.¹⁸

Osuđena punoletna lica za krivična dela protiv životne sredine prema krivičnom delu i krivičnim sankcijama, 2011.

Krivično delo	Ukupno	Zatvor	Novčana kazna	Uslovna osuda	Radu javnom interesu	Sudska opomena	Proglašeno krivim a oslobođeno od kazne
	449	46	114	254	12	7	16
Ubijanje i zlostavljanje životinja	27	1	7	18		1	-
Pustošenje šuma	30	2	13	15	-	-	-
Šumska krađa	287	30	75	154	8	4	16
Nezakonit lov	25	1	8	16	-	-	-
Nezakonit ribolov	68	8	8	46	4	2	-
Druga dela	12	4	3	5	-	-	-

Što se osuda za ova krivična dela tiče, u poslednjoj posmatranoj godini od ukupnog broja podnetih krivičnih prijava osuđeno je svega 449 lica. Pritom, najveći broj osuđenih licaje bio za krivično delo šumske krađe.U vezi sa tim može

¹⁷ Videti Bilten Zavoda za statistiku, dostupan na internet stranici http://webrs.stat.gov.rs/Website/repositorydocuments/00/00/20/24/SB_529_Punoletni_ucinoci_KD.pdf

¹⁸ Barbara Herceg, Ivan Ilić, op. cit., str. 271.

se primetiti da podaci pokazuju da javni tužioci u praksi postupaju po prijavama za krivična dela koja su ranije bila propisana u grupi krivičnih dela protiv privrede (šumska krađa, nezakonit lov i ribolov), dok krivično gonjenje za “prava” krivična dela protiv životne sredine uglavnom izostaje. Veliki problem predstavlja veštačenje u krivičnim postupcima, imajući u vidu da su često u pitanju veoma skupa i složena veštačenja, ali i veštačenja koja zahtevaju adekvatno stručno znanje. Takođe je primetan i čest odustanak od gonjenja nakon veštačenja, što dovodi u pitanje i objektivnost samih veštačenja, odnosno obustavljanje postupaka usled nedostatka dokaza zbog nemogućnosti sprovođenja veštačenja.¹⁹

Najzad, i kaznena politika sudova je blaga, što se ogleda u velikom izricanju uslovnih osuda i oslobođajućih presuda za ova krivična dela. To potvrđuje činjenica da jeod ukupnog broja osuđenih lica u 2011. godini(449) u čak 254 slučajeva izrečena uslovna osuda. Takođe se primećuje da se nedovoljno koristi kazna rada u javnom interesu, iako bi njeno izricanje moglo biti veoma korisno budući da bi osuđeni, na primer, mogao biti uključen u rad organizacija za zaštitu životne sredine.

6. Evropska unija i zaštita životne sredine

Imajući u vidu veliki značaj uređenja, unapređenja i zaštite životne sredine međunarodna zajednica je postavila pravne standarde u ovoj oblasti koje su zemlje dužne da implementiraju u svoja nacionalna zakonodavstva. U vezi sa tim i Evropska unija je znatan deo svojih aktivnosti usmerila na organizovanje sistema održavanja, razvoja, unapređenja i zaštite životne sredine. Naime, Evropska unija teži ujednačavanju kriterijuma sa zahtevima u pogledu očuvanja i podizanja kvaliteta životne sredine pri čemu se integrišu ekonomski i ekološki ciljevi i ističu mere preventivnog delovanja.²⁰Iako su još 1972.godine postavljeni temelji u zaštiti životne sredine u okviru zemlja članica EU, donošenjem odluke o izradi Akcionog programa zaštite životne sredine, politika u oblasti životne sredine ugrađena je u ugovornu strukturu Zajednice tek Jedinstvenim evropskim aktom 1987. godine. Jedinstveni evropski akt uvodi posebnu glavu naslovljenu sa „životna sredina“ (članovi 130s-t) obezbeđujući izričitu pravnu osnovu za politiku Zajednice u oblasti životne sredine. Ovim dokumentom je utvrđeno da se aktivnosti u oblasti životne sredine imaju preduzimati u skladu sa principom prevencije, principom da šteta treba da bude sprečena na izvoru nastajanja i principom “zagadivač plaća”²¹. Posebno značajnim

¹⁹ Više o tome videti na: <http://www.osce.org/sr/serbia/85641>, pristup 14.05.2011.

²⁰ Dragan Jovašević, Sistem ekoloških delikata u Srbiji, Sudska praksa, br, 4/09, str. 4

²¹ Videti kod: Aleksandra Čavoški, Osnovi ekološkog prava Evropske unije, Pravni fakultet Union, Službeni glasnik, Beograd, 2007, str. 23.

se smatra činjenica da je uveden i princip integracije, tj. da zahtevi u oblasti životne sredine moraju biti integrirani u druge politike Zajednice. U skladu sa tim, član 174. UEZ utvrđuje da politika Zajednice u oblasti životne sredine doprinosi postizanju sledećih ciljeva: očuvanju, zaštiti i poboljšanju kvaliteta životne sredine; zaštiti ljudskog zdravlja; opreznom i racionalnom korišćenju prirodnih resursa i unapređenju na međunarodnom planu mera za suočavanje sa regionalnim i planetarnim problemima životne sredine. Jačanje uloge ove politike nastavljeno je i Ugovorom iz Maastrichta (1992.) koji je među svoje osnovne ciljeve uvrstio i unapređivanje održivog i neinflatornog rasta uz poštovanje životne sredine (član 2) i u vezi sa tim uveden je princip predostrožnosti sa ciljem da se obezbedi "visok nivo zaštite" životne sredine. Dalje, održivi razvoj je eksplicitno definisan kao cilj Zajednice odredbama Amsterdamskog ugovora (1997.), kojim je u cilju pojačanja značaja ove oblasti dodat novi član 6. UEZ, kojim je predviđeno da "uslovi za zaštitu životne sredine moraju biti integrirani u postupku definisanja i sprovodenja politike i aktivnosti Zajednice koje su utvrđene u članu 2, posebno sa ciljem podsticanja trajnog razvoja"²².

Za razliku od prethodnih ugovora, koji su propisivali samo obavezu "očuvanja" životne sredine, Lisabonskim ugovorom se po prvi put kao osnovni ekološki cilj postavlja ne samo zaštita već i "poboljšanje životne sredine". Prema odredbama ovog ugovora zaštita i poboljšanje životne sredine i održivi razvoj treba da postanu osnovne vrednosti ne samo unutar Evropske unije već i u odnosima između EU i šireg sveta (član 3 Ugovora). Ovo iz razloga što je u državama EU danas široko prihvaćeno shvatanje da pojedina pitanja, kao što su promena klime i zagađenja vode pogađaju sve, bez izuzetka, te da je u pravcu efikasne zaštite potrebno jačati kako međunarodnu saradnju, tako i efikasne mere na nacionalnom nivou država članica. Još jedna značajna novina Lisabonskog ugovora je u tome što je u vezi sa energetskim pitanjima podeljena odgovornost u pogledu energetske politike između država članica i EU, pri čemu se naglašava potreba smanjenja svih ekoloških šteta izazvanih neadekvatnom upotrebom energije (član 194 Ugovora).

6.1 Evropsko ekološko krivično pravo sa osvrtom na Direktivu o eko kriminalu 2008/99/EC

Većina propisa u oblasti životne sredine u okviru EU je usvojena u formi direktiva, ali osnovni problem u vezi sa ovim izvorom prava jeste njegovo unošenje u nacionalna prava i njegova potonja primena.²³ Iako je broj direktiva koje se odnose

²² Aleksandra Čavoški, op. cit., str. 24.

²³ Aleksandra Čavoški, *Osnovi ekološkog prava Evropske unije*, Pravni fakultet Union, Službeni glasnik, Beograd, 2007, str. 26.

na ovu oblast velik, koncept evropskog ekološkog krivičnog prava je čvrsto ustanovljen usvajanjem Direktive 2008/99/EC o zaštiti životne sredine kroz okvire krivičnog prava. Direktiva obavezuje zemlje članice da obezbede sistem krivičnih sankcija u njihovom nacionalnom zakonodavstvu u vezi sa ozbiljnim povredama odredbi propisa Unije za zaštitu životne sredine. Njene odredbe treba da doprinesu da zajednički propisi za krivična dela, krivičnu odgovornost i krivične sankcije stvore uslove za korišćenje efektivnih metoda istraživanja i pomoći u okviru i između zemalja članica sa ciljem da se postigne efikasnija zaštita životne sredine.²⁴ U tom cilju, Direktiva sadrži listu ekoloških krivičnih dela koja, ukoliko su izvršena ili je njihovo izvršenje pomagano ili podsticano u nameri ili iz krajnje nepažnje, kao takva moraju biti definisana nacionalnim zakonima država članica (član 3 Direktive)²⁵. Na kraju, Direktiva posebno naglašava potrebu za uvođenjem i primenom efikasnog krivičnog sistema pravnih lica koji će moći da ih odvratи od činjenja ekološki štetnih aktivnosti a koji mogu da izazovu štetu po vazduhu, uključujući stratosferu, zemlju, vodu, životinjski i biljni svet i očuvanje vrsta.

7. Zaključak

U Srbiji su poslednjih godina prisutni napori na izgradnji adekvatnog i efikasnog programa održavanja, razvoja, unapređenja i zaštite životne sredine. Donošenjem velikog broja ekoloških zakona naša zemlja se približila velikom broju zemalja koje su svoje ekološke propise uskladile sa nizom relevantnih međunarodnopravnih akata iz ove oblasti. Međutim, i dalje se stiče utisak da evropski trendovi u ovoj oblasti još uvek nisu u dovoljnji meri promovisani i zastupljeni u domaćem zakonodavstvu,

²⁴ Tatjana Aštakolska, Aleksandra Srbinovska Dončevski, Krivičnopravna zaštita krivičnih dela iz oblasti životne sredine sa osvrtom na kriminalitet počinjen od strane pravnih subjekata, Zbornik: Ekologija i pravo, op. cit., str. 281.

²⁵ U pitanju su, između ostalog, sledeće protivzakonite radnje: ispuštanje, emisija ili odlaganje čvrstog materijala ili jonizirajuće radijacije u vazduh, zemljiste ili vodu koje dovodi ili može dovesti do smrti ili ozbiljnih povreda ljudi, odnosno suštinski nanosi štetu kvalitetu vazduha, zemljista i vode, kao i biljkama i životinjama; trgovina zaštićenim biljnim i životinjim vrstama ili njihovim delovima i derivatima, izuzev slučajeva kada se takvi poduhватi izvode spram zanemarljivog stepena kvantiteta tih vrsta ili imaju zanemarljiv uticaj na njihovo očuvanje; proizvodnja, uvoz, izvoz i plasiranje na tržište ili upotreba supstanci koje uništavaju ozonski omotač; svaki poduhvat koji ima značajan uticaj na izmeštanje staništa unutar zaštićene zone; ubijanje, uništavanje, posedovanje ili uzimanje primeraka zaštićenih vrsta divljeg životinjskog ili biljnog sveta; rad fabrike u kojoj se odvijaju opasne aktivnosti ili u kojoj se upotrebljavaju ili skladište ili pripremaju za skladištenje opasne supstance koje izvan fabrike dovode ili mogu dovesti do smrti ili ozbiljnih povreda ljudi i suštinski naneti štetu kvalitetu vazduha, zemljista ili vode, kao i biljkama i životinjama, itd.

niti primenjivi u sudskoj praksi. Naime, u Srbijije institucionalizovan razuđen sistem ekoloških delikata među kojima se posebno izdvajaju ekološka krivična dela, kao najopasniji oblici ovih delikata²⁶. Pored toga, ekološke katastrofe koje izazivaju teške posledice po život i zdravlje ljudi, kao i biljnog i životinjskog sveta, potvrđuju potrebu za inkriminacijom pravnih lica, budući da su najveći zagađivači eko-medijuma upravo pravna lica. Stvaranje pravne regulative za zaštitu životne sredine sa krivičnopravnim odredbama, koje uključuju i krivičnu odgovornost pravnih lica svakako predstavlja osnov za preduzimanje daljih mera u cilju suzbijanja ekološkog kriminala. Međutim, kao što smo videli, veliki problem u ovom cilju predstavlja nedovoljna primena zakona u praksi, odnosno mali broj podnetih krivičnih prijava za krivična dela protiv životne sredine, ijoš manji broj osuda. Takođe, i kaznena politika sudova je veoma blaga, budući da u strukturi izrečenih krivičnih sankcija preovlađuju uslovne osude. Navedeno ukazuje na to da je tamna brojka kod ovog vida kriminala veoma velika, a da se sudska zaštita životne sredine pokazala kao nedovoljno delotvorna, što sa svoje strane predstavlja podstrek potencijalnim izvršiocima ovih krivičnih dela da i u budućnosti nastave sa vršenjem ekoloških delikata. Zbog toga bi dalje napore trebalo usmeriti ka većoj primeni zakona u praksi, odnosno oštrijoj reakciji sudova, stručnoj obuci veštaka, sudija i tužilaca, i naročitu pažnju pokloniti preventivnim merama koje podrazumevaju, između ostalog i podizanje svesti o ovom problemu. U vezi sa tim, veoma je značajna uloga raznih udruženja građana i nevladinih organizacija koje se bave zaštitom životne sredine, kao i sredstava javnog informisanja, što bi trebalo da omogući neophodno širenje znanja u ovoj oblasti, kao i mogućnost za građane da aktivno učestvuju u pitanjima od značaja za zaštitu životne sredine.

8. Literatura

1. Aštakolska, A., Srbinovska Dončevski, A. (2009) *Krivičnopravna zaštita krivičnih dela iz oblasti životne sredine sa osvrtom na kriminalitet počinjen od strane pravnih subjekata*, Zbornik: Ekologija i pravo, Pravni fakultet Univerziteta u Nišu, Niš.
2. Bošković, M., Bošković, D. (2010) *Ekološki kriminalitet*, Fakultet za bezbednost i zaštitu Univerziteta Sinergija, Banja Luka.
3. Čavoški, A. (2007) *Osnovi ekološkog prava Evropske unije*, Pravni fakultet univerziteta Union, Službeni glasnik, Beograd.

²⁶ Dragan Jovašević, Sistem ekoloških krivičnih dela u našem pravnom sistemu, Zbornik rada-va Fakulteta civilne odbrane, Beograd, 2002, str. 187-208

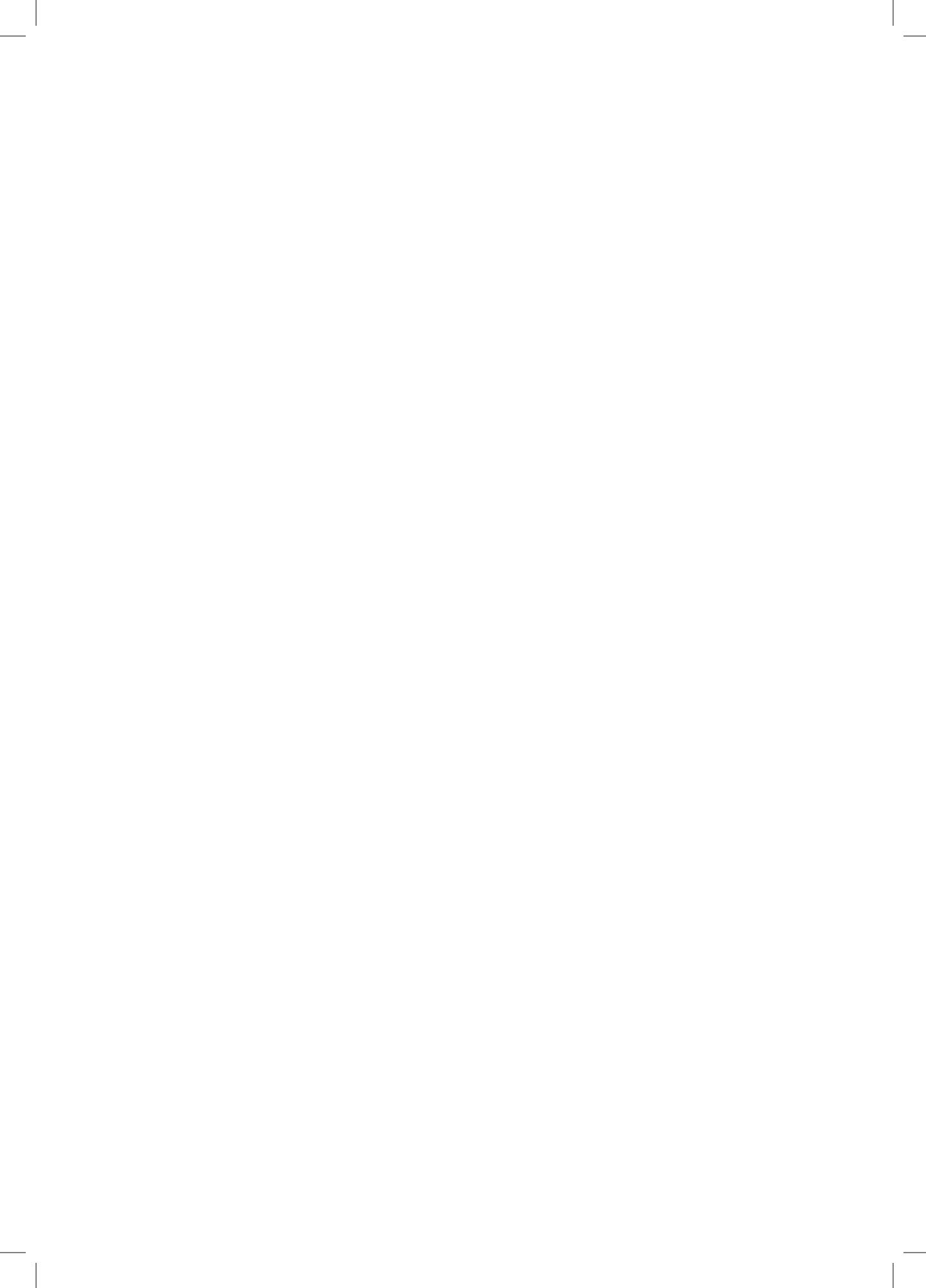
4. Jovašević, D. (2002) *Komentar Krivičnog zakona SRJ*, Službeni list, Beograd.
5. Jovašević, D. (2009) *Sistem ekoloških delikata – Ekološko kazneno pravo*, Pravni fakultet u Nišu, Niš.
6. Jovašević, D. (2002) *Sistem ekoloških krivičnih dela u našem pravnom sistemu*, Zbornik radova Fakulteta civilne odbrane, Beograd.
7. Jovašević, D. (2009) *Sistem ekoloških delikata u Srbiji*, Sudska praksa, br. 4.
8. Kostić, M. (2007) *Pravo na pristup informaciji o životnoj sredini u EU*, Strani pravni život, br. 3.
9. Herceg, B., Ilić, I. (2009) *Zagađenje okoliša/životne sredine kroz prizmu hrvatskog i srpskog kaznenog/krivičnog zakonodavstva*, zbornik: Ekologija i pravo, Pravni fakultet Univeriteta u Nišu, Niš.
10. Mrvić-Petrović, N. (2008) *Krivično pravo*, Pravni fakultet univerziteta Union, Beograd.

SERBIAN ENVIRONMENTAL PROTECTION IN CRIMINAL LAW AND INCENTIVES OF EUROPEAN INTEGRATION

Environmental crime is a serious problem and a growing one, and its suppression is a considerable challenge both for developed countries and countries in development. In Serbia, until 2004, environmental law was one among the priority areas of reform. However, the EU accession process has put this legal discipline in the fast track, particularly in the part related to the establishment of a criminal law framework of environment protection. It was hence that the Criminal Code of 2005 includes the first systematisation of numerous criminal offences that primarily protect the environment under a single heading, thus justly instituting environment protection as an independent and primary object of protection. The paper indicates the main characteristics of the group of offences against environment as prescribed by

the Criminal Code, investigating both substantive and procedural aspects and certain problems related to discovery, evidence and expertise in such cases identified in court practice. In addition, given the Serbian efforts in EU integration, which includes legislative harmonisation, the authors have indicated the importance of EU activities in environment protection.

Key words: environment, offenses against the environment, environmental crimes, Serbia, European Union



HARMONIZACIJA PROPISA REPUBLIKE SRBIJE U OBLASTI ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE SA PRAVOM EU*

Miloš Vasiljević
Đuro M. Đurić*****

*U okviru procesa pridruživanja Evropskoj uniji, Republika Srbija je započela ambiciozni poduhvat usklađivanja nacionalnog zakonodavstva sa propisima EU. Reč je o usvajanju pravnih tekovina EU poznatih kao *acquis communautaire*, kroz izmene važećeg zakonodavstva i donošenje novih usklađenih zakona, te njihovu pravilnu u praksi. Ovaj zadatak zahteva političku volju i podršku, budući da je započet pre formalnog sticanja obaveze usklađivanja propisa Republike Srbije. Od marta 2012. Srbija usklađuje svoje propise kao država kandidat za članstvo u Evropskoj uniji. Jedno od važnih poglavlja *acquis communautaire*-a jeste poglavlje 27 koje se odnosi na zaštitu životne sredine. U procesu usklađivanja propisa iz ove oblasti Republika Srbija je ostvarila značajan napredak. Međutim, kako *acquis communautaire*-a nije statična kategorija, to je neophodno obezbediti dalju političku i finansijsku podršku, te ojačati administrativne kapacitete za primenu propisa. Takođe, klimatske promene predstavljaju ozbiljan izazov za Srbiju kao državu kandidata.*

Ključne reči: Republika Srbija, EU integracije, zaštita životne sredine, *acquis communautaire*, usklađivanje propisa

1. Uvod

Od početka procesa harmonizacije Republika Srbija ostvarila je značajan napredak u oblasti usklađivanja domaćih propisa sa pravom Evropske unije. Prema Izveštaju o sprovodenju Nacionalnog programa za integraciju Republike Srbije u Evropsku uniju (NPI) za prvo tromeseče 2012. godine¹, od jula 2008. godine Vla-

* Ovaj rad je deo istraživačkih projekata pod šiframa 47009 (Evropske integracije i društveno-ekonomski promene privrede Srbije na putu ka EU)i179015 (Izazovi i perspektive strukturnih promena u Srbiji: Strateški pravci ekonomskog razvoja i usklađivanje sa zahtevima EU), finansiranih od strane Ministarstva prosvete i nauke Republike Srbije.

** Miloš Vasiljević, LL.M., Europa Institut, Univerzitet Sarlanda, SR Nemačka.

¹ Izveštaj o sprovodenju trećeg i izmenjenog i dopunjeno NACIONALNOG PROGRAMA ZA INTEGRACIJU REPUBLIKE SRBIJE U EVROPSKU UNIJU (NPI), za prvo tromeseče 2012. godine, Kancelarije za evropske integracije, mart 2012.

da Republike Srbije je utvrdila 204 predloga zakona od planiranih 217, a Narodna skupština je usvojila 194 zakona, što čini 89% propisa predviđenih NPI ili 816 usvojenih propisa od ukupno 1017. Očekuje se da nova Vlada Republike Srbije formirana krajem jula 2012. godine nastavi taj proces.

Sve do 1. marta 2012. godine harmonizacija domaćih propisa sa pravom Evropske unije za Republiku Srbiju nije predstavljala formalnu obavezu. Tog datuma je Evropski Savet podržao preporuku Saveta ministara EU i mišljenje Evropske komisije, i Srbiji dodelio status kandidata za članstvo u Eu. Ipak, Republika Srbija je još 2008. godine počela jednostrano da primenjuje ključne dokumente za pristup EU. Tako je Narodna skupština Republike Srbije 10. septembra 2008. godine ratifikovala Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Evropskih zajednica i njihovih država članica i Republike Srbije² i Prelazni Sporazum o trgovini i trgovinskim pitanjima³. Oba dokumenta se u Srbiji primenjuju od 30. januara 2009. EU je sa svoje strane odložila primenu Prelaznog sporazuma do usvajanja pozitivnog zaključka Saveta ministara EU o saradnji Srbije sa MKSJ u Hagu. Stoga, EU primenjuje ovaj sporazum počev od 7. decembra 2009. godine.

Harmonizacija domaćih propisa sa *acquis communautaire* odvija se na osnovu čl. 107 Ustava Republike Srbije iz 2006. godine, čl. 72 Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju i Poglavlja III Prelaznog sporazuma. Prema tome, Srbija je preuzela obavezu da postepeno, u periodu od šest godina, uskladi važeće i buduće zakone i propise sa propisima EU, te da obezbedi pravilnu primenu kako važećeg tako i budućeg zakonodavstva⁴. Uspešan proces usklađivanja propisa zavisi od mnogo činilaca, ali pre svega od političke volje, pravnog postupka, administrativnih kapaciteta i najzad, od finansijskih sredstava.

2. Pravni okvir zaštite životne sredine u Republici Srbiji

Politika EU u oblasti zaštite životne sredine ima za cilj da promoviše održivi razvoj i da zaštiti okolinu za sadašnje i buduće generacije. Ona se zasniva na integraciji politike zaštite životne sredine sa drugim politikama EU, preventivne aktivnosti,

² Zakon o ratifikaciji Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Evropskih zajednica i njihovih država članica Republike Srbije, „Službeni glasnik RS“ br. 83/2008.

³ Zakon o potvrđivanju prelaznog sporazuma o trgovini i trgovinskim pitanjima između Evropske zajednice, sa jedne strane, i Republike Srbije, sa druge strane, „Službeni glasnik RS“, br. 83/2008.

⁴ Vladimir Todorić, Nikola Jovanović, Mind the gap: *Studija o implementaciji evropskog zakonodavstva u Srbiji*, Centar za novu politiku, 2011, p.15.

princip "zagađivač plaća", otklanjanje štete po životnu sredinu na izvoru i podeljenu odgovornost. *Acquis communautaire* u oblasti zaštite životne sredine obuhvata preko 200 većih pravnih akata koji pokrivaju horizontalna pitanja, vodu i kvalitet vazduha, upravljanje otpadom, zaštitu prirode, industrijsko zagađenje i upravljanje rizicima, hemijske materije i buku. Obezbeđivanje usklađenosti sa EU *acquis* zahteva značajna ulaganja, ali takođe donosi značajne koristi. Snažna i dobro opremljena administracija na državnom i lokalnom nivou je neophodna za primenu i sprovođenje EU *acquis* u oblasti zaštite životne sredine.

Sprorazum o stabilizaciji i pridruživanju utvrđuje saradnju s ciljem jačanja administrativnih struktura i postupaka koji bi obezbedili strateško planiranje pitanja zaštite životne sredine i koordinaciju između relevantnih donosilaca odluka i fokusira se na usklađivanje srpskog zakonodavstva sa EU *acquis*. Ustav Republike Srbije predviđa pravo svakog građanina na zdravu životnu sredinu i na pravo vremenu i punu obaveštenost o njenom stanju⁵. Republika i autonomna pokrajina su odgovorne za zaštite životne sredine, a Ustav određuje ovlašćenja za upravljanje zaštitom životne sredine na republičkom, pokrajinskom i nivou lokalne samouprave. Pravni okvir zaštite životne sredine predstavlja Zakon o zaštiti životne sredine usvojen 2004 koji je menjan i dopunjjen 2009 godine.⁶

Vlada Republike Srbije donela je 23. marta 2010. godine Nacionalni program zaštite životne sredine⁷. Ovaj program se zasniva na prethodno usvojenom Zakonu o zaštiti životne sredine i predstavlja najvažniji strateški dokument u ovoj oblasti. Na osnovu tog dokumenta se vrši planiranje i upravljanje zaštite životne sredine u periodu od deset godina. Cilj nacionalnog programa je razvoj moderne politike zaštite životne sredine u Republici Srbiji. Ostvarenje tog cilja obezbeđuje se kroz Akcioni plan, koji predstavlja pravno-institucionalni okvir za povlačenje sredstava iz projekata koje finansira EU, kao i iz fondova namenjenih zemljama kandidatima⁸. Programom su utvrđeni prioriteti u unapređenju zaštite životne sredine i uopšte kvaliteta stanovništva u Republici Srbiji. Takođe, 20. decembra 2011. predstavljena je Nacionalna strategija za aproksimaciju u oblasti životne sredine⁹. Ova strategija zasnovana je na tri dokumenta: Nacionalnom programu za integraciju Republike Srbije u EU

⁵ Čl. 74. Ustava Republike Srbije, „Službeni glasnik RS“ br.98/2006.

⁶ *Zakonozaštiti životnesredine*, „Službeni glasnik RS“, br. 135/2004, 36/2009, 36/2009 - dr. zakon, 72/2009 - dr. zakon i 43/2011 - odluka US).

⁷ Ministarstvo prirodnih resursa, rudarstva i prostornog planiranja Republike Srbije, <http://www.ekoplan.gov.rs/src/15-Ostala-dokumenta-127-document.htm>, 15. jul 2012.

⁸ Djuro Djurić, Vladan Ivanović, Mladenka Balaban, ”Regional policy funds: How prepared is Serbia to access European Union regional policy funds?”, u: *Serbia and the European Union: economic lessons from the new member states*, University of Coimbra, Portugal, 2011, p.303.

⁹ Ministarstvo prirodnih resursa, rudarstva i prostornog planiranja Republike Srbije, <http://www.ekoplan.gov.rs/src/15-Ostala-dokumenta-127-document.htm>, 15. jul 2012.

(NPI)¹⁰, Nacionalnom programu za zaštitu životne sredine (NPZZS)¹¹ i Nacionalnoj strategiji za održivi razvoj (NSOP)¹².

Za harmonizaciju propisa, kako formalnu, tako i funkcionalnu, te primenu u praksi, do 2030. godine Srbiji je potrebno oko 10 milijardi evra ili 1400 evra po glavi stanovnika.¹³ Potpuno usklađivanje domaćih propisa sa *acquis communautaire* očekuje se do kraja 2012. godine. Strategija predviđa primenu tri osnovne politike: usklađivanje propisa s EU standardima, optimizaciju korišćenja donacija i realizaciju prema zahtevima EU.

Prema oceni EU¹⁴, Srbija je ostvarila veliki napredak u oblasti zaštite životne sredine, a naročito u oblasti upravljanja otpadom, zaštiti prirode i upravljanjem hemikalijama, dok u oblasti upravljanja otpadnim vodama mora da izvrši značajna investicije. Tako, najviše ulaganja potrebno je u sektoru voda 5,6 milijardi evra, u sektoru otpada 2,8 milijardi evra i u sektoru industrijskog zagađenja 1,3 milijarde evra. Osim navedenih, deo sredstava u iznosu od 962 miliona evra odlazi na operativne troškove, koji padaju na teret budžeta¹⁵. Prema usvojenim propisima, nova postrojenja moraće da budu građena u skladu sa standardima EU, a stara će se renovirati u skladu sa novim zahtevima. Za to postoji i odgovarajući prelazni period. U tom smislu je na primer NIS Gasprom Njeft dobro napredovao. Slična ideja postoji za planiranu rafineriju u Smederevu.

Kao institucionalno-administrativni organ zaštite životne sredine 2007. godine obrazovano je Ministarstvo životne sredine, rudarstva i prostornog planiranja, a 2010. godine dobilo je nadležnost u oblasti rudarstva i otpada prerađivačke industrije. Takođe, obrazovana je Agencija za zaštitu životne sredine radi uređenja i razvoja nacionalnog informacionog sistema zaštite životne sredine i Agencija za hemikalije. Međutim, formalna koordinacija, obaveštavanje i zajedničko donošenje odluka između upravnih organa u cilju uspešne primene EU *acquis* još uvek je slaba. Nadležnost za zaštitu i upravljanje vodenim resursima podeljena je između Ministarstva poljoprivrede, ministarstva zdravlja i ministarstva za infrastrukturu. Osim toga, Agencija za zaštitu životne sredine mora da ojača ljudske resurse. Na lokalnom nivou

¹⁰ Kancelarija za evropske integracije, www.seio.gov.rs, 10. jul 2012.

¹¹ Ministarstvo prirodnih resursa, rudarstva i prostornog planiranja Republike Srbije, <http://www.ekoplan.gov.rs/src/15-Ostala-dokumenta-127-document.htm>, 15. jul 2012.

¹² Ministarstvo prirodnih resursa, rudarstva i prostornog planiranja Republike Srbije, http://www.ekoplan.gov.rs/DNA/docs/strategija_rs.pdf, 15. jul 2012.

¹³ Kancelarija za evropske integracije, www.seio.gov.rs, 10. jul 2012.

¹⁴ Ibid; Commission staff working paper, Serbia 2011 progress report, accompanying Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Commission Opinion on Serbia's application for membership of the European Union, Brussels, 12.10.2011.ec.europa.eu, 10. maj 2012.

¹⁵ Ibid.

zaštita životne sredine nije dovoljno zastupljena i zahteva jačanje i dalju decentralizaciju. Zakonom o zaštiti životne sredine¹⁶ iz 2004. godine predviđene su osnovne funkcije, obaveze i ovlašćenja inspektora na republičkom, pokrajinskom i lokalnom nivou. Te su dužnosti, pored navedenog, uređene i Zakonom o proceni uticaja na životnu sredinu¹⁷ i Zakonom o integrisanom prečavanju i kontroli zagadenja životne sredine¹⁸. Tim propisima utvrđena su široka ovlašćenja inspektora. Tako, oni mogu zabraniti, zapleniti i naložiti radnje radi ispunjenja zakonskih obaveza. Međutim, inspektori su suočeni sa značajnim ograničenjem, jer bez sudskog naloga ne mogu prisupiti mestima bez prethodnog obaveštenja niti uzimati uzorke.¹⁹

Ministarstvo za zaštitu životne sredine primenjuje minimalne kriterijume za ekološke inspekcije od 2007. godine. Time se omogućava prva procena uspešnosti ekološke inspekcije i kažnjavanja. Međutim, potrebna je temeljnija primena u praksi i jačanje saradnje između različitih inspektorata, razgraničenje njihovih nadležnosti i saradnja sa policijom i tužilaštvom²⁰.

Horizontalno zakonodavstvo Republike Srbije je u velikoj meri usklađeno s evropskim standardima²¹ i Vlada primenjuje Pravilnik o nacionalnoj listi indikatora zaštite životne sredine²², ali je potrebno da se zakonodavstvo dalje uskladi u pogledu prekograničnih aspekata procene uticaja na životnu sredinu (EIA). Takođe, neophodno je da Srbija pristupi amandmanima na Espoo Konvenciju²³ i da primeni Direktivu o odgovornosti za životnu sredinu.²⁴ Reč je o prvom i drugom amandmanu, koji se odnose na obaveštavanje o životnoj sredini pristup pravosuđu.

U pogledu kvaliteta vazduha Republika Srbija je ostvarila napredak u harmonizaciji zakonodavstva, tako što ga je skoro potpuno uskladila s Okvirnom Direktivom

¹⁶ Zakon o zaštiti životne sredine, „Službeni glasnik RS“, br. 135/2004, 36/2009, 36/2009 - dr. zakon, 72/2009 - dr. zakon i 43/2011 - odluka US).

¹⁷ Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu, „Službeni glasnik RS“, br. 135/2004 i 36/2009.

¹⁸ Zakon o integrisanom prečavanju i kontroli zagadenja životne sredine, „Službeni glasnik RS“, br. 135/2004.

¹⁹ Commission staff working paper, Serbia 2011 progress report,*ec.europa.eu*, 10. maj 2012.

²⁰Vladimir Ateljević, Zoran Sretić, Siniša Mitrović, Prvoslav Plavšić, *Izazovi evropskih integracija u oblastima zaštite životne sredine i održivog razvoja lokalnih zajednica*, PALGO Centar, 2011, str. 59.

²¹ Commission staff working paper, Serbia 2011 progress report.

²² Pravilnik o nacionalnoj listi indikatora zaštite životne sredine, „Službeni glasnik RS“, br. 37/2011.

²³ Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context (Espoo, 1991), www.unece.org/espoo-convention.html, 3. jul 2012.

²⁴ EUDirective 2004/35/CE of 21st April 2004 on environmental liability with regard to the prevention and remedying of environmental damage, Official Journal of the European Union, N°L 143/56, 30.4.2004.

o kvalitetu vazduha²⁵, ali preostaje da se uključe odredbe koje se odnose na arsenik, kadmijum, živu, nikl i polickličnearomatične ugljovodonike u vazdušnom prostoru, kao i da se usklade propisi sa Nacionalnom Direktivom o plafonima emisija²⁶ i sa standardima u pogledu goriva. Kvalitet vazduha se prati u velikim urbanim zonama a za gradove Beograd, Novi Sad i Bor se pripremaju planovi o kvalitetu vazduha. To je omogućeno tako što Agencija za zaštitu životne sredine mrežu automatskog praćenja preko opštinskih i drugih organa.

Takođe, nacionalno zakonodavstvo je usklađeno sa ključnim politikama EU u pogledu upravljanja otpadom i opasnim otpadom i primenjuje principe prevenkcije, ponovne upotrebe, prerade i ponovnog dobijanja. Osim toga, zakonodavstvo je usklađeno i primenjuje se kada je u pitanju pakovanje i ambalaža otpada u posebnim slučajevima, kao i separacija otpada. Ostaje da se vidi kako će funkcionisati primena u praksi, posebno u seoskim sredinama i deponijama²⁷.

Kada je u pitanju upravljanje otpadnom kanalizacijom i otpadom iz prerađivačke industrije, ono nije u dovoljnoj meri usklađeno s EU propisima i posebno se очekuje usvajanje odredaba Okvirne Direktive EU o otpadima²⁸.

U pogledu kvaliteta piće vode, zakonodavstvo Republike Srbije je značajno usklađeno s EU *acquis*, ali je potrebno da se usvoje i standardi iz Okvirne Direktive o vodama²⁹, posebno kada je u pitanju povraćaj troškova za vodosnabdevače, uvođenje razgraničenja vodenih bazena i određivanje nadležnosti nadležnih organa. Takođe, potrebno je uskladiti propise s EU propisima o zaštiti podzemnih voda o zagađenja i pogoršanju, praćenju podzemnih voda direktivama EU o nitratima i postupanju s urbanim otpadnim vodama³⁰.

Značajan napredak je zabeležen u oblasti zaštite prirode, uvođenjem odredbi Direktive o pticama i staništima³¹, kao i primenom Strategija za biološku raznovrsnost

²⁵ Framework Directive 96/62/EC of 27 September 1996 on ambient air quality assessment and management, Official Journal of the European Union, N° L 296/55, 21.11.1996.

²⁶ Directive 2001/81/EC of 23 October 2001 on national emission ceilings for certain atmospheric pollutants, Official Journal of the European Union, N° L 309/22, 27.11.2001.

²⁷ EU Commission report on Serbia, 2010.

²⁸ Directive 2008/98/EC of 19 November 2008 on waste and repealing certain Directives, Official Journal of the European Union, N° L 312/3, 22.11.2008.

²⁹ Directive 2000/60/EC of 23 October 2000 establishing a framework for Community action in the field of water policy, Official Journal of the European Union, N° L 327/1, 22.12.2000.

³⁰ Council Directive 91/676/EEC of 12 December 1991 concerning the protection of waters against pollution caused by nitrates from agricultural sources, Official Journal of the European Union, N° L 375/1, 31.12.1991.

³¹ Directive 2009/147/EC of 30 November 2009 on the conservation of wild birds, Official Journal of the European Union, N° L 20/7, 27.1.2010; Directive 2009/147/EC of 30 November 2009 on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora, Journal of the European Union, N° L 206/7, 22.7.1992;

Republike Srbije s akcionim planom 2010-2017³², zatim primenom zakonodavstva o naknadi štete prouzrokovane nezakonitim radnjama prema izričito zaštićenim divljim životinjama.

Srbija je svoje zakonodavstvo uskladila i počela da primenjuje Direktivu EU o integrисаном спречавању и контроли загађења животне средине³³ (IPPC) и Direktivu o контроли већих опасних уредника³⁴ (Seveso II), чиме је остварен напредак у области индустријског загађења и управљања ризицима. Такође, на основу Закона о заштити животне средине омогућена је примена тзв. доброволјних инструмената попут ISO стандарда 14001, еко-менаджемента и шема ревизије (EMAS), те националних еко-ознака, чистије производње, управљања и техничким стандардима³⁵.

Kада су у пitanju хемикалије, законима о хемикалијама и о биоцидним производима усклађени су propisi s EU *acquis*, a posebno sUredbom REACH³⁶, Uredbom o klasifikaciji, obeležавајући паковању супстанцији међавин³⁷ и Direktivom о пуšтању биоцидних производа на тржиште.³⁸ Осим тога, Србија је ратификовала Конвенцију о поступку давања сагласности на основу претходног обавештења за одређене опасне хемикалије и pesticide у међunarодној трговини³⁹ из Ротердама и Конвенцију о стальным органсkim загадивачима из Стокхолма.⁴⁰

³² Ministarstvo prirodnih resursa, rudarstva i prostornog planiranja, www.ekoplan.gov.rs, 12. jul 2012.

³³ Zakon o integrисаном спречавању и контроли загађења животне средине, „Слуžbeni glasnik RS“, br. 135/2004.

³⁴ Council Directive 96/82/EC of 9 December 1996 on control of major accident hazards involving dangerous substances, OfficialJournal of the European Union, № L 10/13, 14.1.1997.

³⁵ Institut za standardizaciju Srbije, www.iss.rs, 15. jul 2012.

³⁶ Regulation (EC) No 1907/2006 of 18 December 2006 concerning the Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals (REACH), establishing a European Chemicals Agency, amending Directive 1999/45/EC and repealing Council Regulation (EEC) No 793/93 and Commission Regulation (EC) No 1488/94 as well as Council Directive 76/769/EEC and Commission Directives 91/155/EEC, 93/67/EEC, 93/105/EC and 2000/21/EC, OfficialJournal of the European Union, № L 136/3, 29.5.2007.

³⁷ Regulation (EC) No 1272/2008 of 16 December 2008 on classification, labelling and packaging of substances and mixtures, amending and repealing Directives 67/548/EEC and 1999/45/EC, and amending Regulation (EC) No 1907/2006, OfficialJournal of the European Union, № L 353/1, 31.12.2008.

³⁸ Directive 98/8/EC of 16 February 1998 concerning the placing of biocidal products on the market, OfficialJournal of the European Union, № L 123/1, 24.4.2008.

³⁹ Zakon o потврђивању Ротердамске конвенције о поступку давања сагласности на основу претходног обавештења за одређене опасне хемикалије и pesticide у међunarodnoј трговини, „Слуžbeni glasnik RS“, Међunarodni уговори, br. 38/2009. Овај закон се примењује кроз Закон о хемикалијама, „Слуžbeni glasnik RS“, br. 36/2009 и Закон о биоцидним производима, „Слуžbeni glasnik RS“, br. 36/2009.

⁴⁰ Convention on persistent organic pollutants, chm.pops.int/Countries>StatusofRatifications/, 12. jul 2012.

U pogledu zaštite i praćenja stanja zemljišta naše zakonodavstvo zaostaje za EU standardima. Kada je u pitanju buka, naš Zakon o zaštiti od buke u životnoj sredini⁴¹ usklađen je sa EU Direktivom o zaštiti od buke⁴². Takođe, zabeležen je napredak u oblasti civilne zaštite, posebno kroz integrisano upravljanje u vanrednim situacijama, donošenjem Zakona o vanrednim situacijama⁴³ i osnivanjem Sektoraza upravljanje vanrednim situacijama pri Ministarstvu unutrašnjih poslova.

Srbija je ratifikovala Protokol iz Kjota⁴⁴ i potpisnica Okvirne Konvencije Ujedinjenih nacija o klimatskim promenam⁴⁵ i Vlada je usvojila Nacionalnu Strategiju o čistom razvoju⁴⁶ i do sada je podnet jedan, a u pripremi je drugi nacionalni izveštaj sa procenom efekata staklene bašte i projekcijama za 2012 i 2013.

U pogledu zakonodavstva koje se odnosi na klimatske promene, process usklađivanja sa EU *acquis* je u ranoj fazi, te je ova oblast pokrivena tek nekim sektorskim zakonima. Srbija je potpisnik Člana 5 Montrealskog Protokola o supstancamakoje oštećuju ozonski omotač⁴⁷.

3. Finansiranje zaštite životne sredine

Izvori finansiranja zaštite životne sredine su budžet Republike Srbije, prihodi od naknada i taksi, kao i sredstva iz donacija međunarodnih organizacija i drugih država. Iz budžeta je za finansiranje javnog sektora u 2008. godini izdvojeno sredstava u iznosu od 0,3% bruto društvenog proizvoda. Procenjeni prihodi od naknada i taksi za zaštitu životne sredine su oko 1,63% PDB, ali samo mali deo od 0,31% PDB su sredstva Fonda za zaštitu životne sredine. Vrednosti međunarodne pomoći Republici Srbiji u oblasti zaštite životne sredine su skromne, te iznose oko 0,07% PDB. Ipak treba imati u vidu da su nove države članice EU iz Centralne Evrope u periodu

⁴¹ Zakon o zaštiti od buke u životnoj sredini, "Službeni glasnik RS", br. 36/2009 i 88/2010.

⁴² Directive 2002/49/EC of 25 June 2002 relating to the assessment and management of environmental noise, OfficialJournal of the European Union, N° L 189/12, 18.7.2002.

⁴³ Zakon o vanrednim situacijama, "Službeni glasnik RS", br.111/2009 i 92/2011.

⁴⁴ Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change, of 11th December 1997, http://unfccc.int/essential_background/kyoto_protocol/items/1678.php, 14. jul 2012.

⁴⁵ United Nations Framework Convention on climate change,of 9th of May 1992, http://unfccc.int/essential_background/convention/status_of_ratification/items/2631.php, Serbia is a non-Annex-1 Party to the United Nations Framework Convention on Climate Change UNFCCC

⁴⁶ Nacionalna strategija za uključivanje Republike Srbije u mehanizam čistog razvoja Kjoto Protokola za sektore upravljanja otpadom, poljoprivrede i šumarstva, <http://www.ekoplan.gov.rs/>, 10. jul 1012.

⁴⁷ Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer of 16 September 1987, www.unep.org, 15. jul 2012.

prepristupanja EU izdvajale za oblast životne sredine od 1,5%-2,5% BDP⁴⁸.

3.1. Finansiranje javnog sektora

Rashodi za zaštitu životne sredine (za Ministarstvo životne sredine i prostornog planiranja i Agenciju za reciklažu, kao i sredstva Nacionalnog investicionog plana), za 2008. godinu iznosili su 1789,5 miliona dinara, odnosno 0,3% bruto domaćeg proizvoda⁴⁹. Imajući u vidu da su procenjene minimalne i maksimalne štete od degradacije životne sredine u iznosu 4,4% BDP, odnosno 13,1% BDP, ova ulaganja nisu dovoljna⁵⁰. Prema Memorandumu o budžetu i ekonomskoj i fiskalnoj politici za 2009. godinu, sa projekcijama za 2010. i 2011. godinu, predviđeno izdvajanje za zaštitu životne sredine u periodu do 2011. godine iznosi 0,3% BDP godišnje⁵¹. Sa druge strane, prema Nacionalnom programu zaštite životne sredine, uz projektovani privredni rast od 5% godišnje, ulaganje u zaštitu životne sredine treba da raste do 1,2% BDP u 2011. i do 2,4% BDP u 2016. godini⁵². Ove dve projekcije se znatno razlikuju, što je posledica, s jedne strane, neodgovarajućeg tretmana zaštite životne sredine u sadašnjoj ekonomskoj politici, a sa druge strane, verovatno i korišćenja različitih metodologija. Treba istaći i da je iz sredstava Nacionalnog investicionog plana (NIP), na zaštitu životne sredine izdvojeno samo 0,23% ukupnih sredstava NIP-a.

3.2. Prihodi od naknada⁵³

Pored ovih budžetskih ulaganja, ostvaruju se prihodi od naknada za promet divlje flore i faune i naknada zasnovanih na principu „zagađivač plaća“ (naknade za motorna vozila i supstance koje oštećuju ozonski omotač, za emisije sumporovih i azotovih oksida, prašinu i otpad). Ove naknade se prikupljaju u Fondu za zaštitu

⁴⁸ Memorandumi i zakoni o budžetu za 2007., 2008. i 2009. godinu, izvor zvanična internet stranica Narodne skupštine RS, www.parlament.gov.rs, 08. jul 2012.

⁴⁹ Fond za zaštitu životne sredine, www.sepft.gov.rs, 08. jul 2012.; Ministarstvo za nacionalni investicioni plan, www.mnip.gov.rs, 08. jul 2012.

⁵⁰ Ibid.

⁵¹ Memorandumi i zakoni o budžetu za 2007., 2008. i 2009. godinu, izvor zvanična internet stranica Narodne skupštine RS, www.parlament.gov.rs, 08. jul 2012.

⁵² Nacionalni program zaštite životne sredine, www.ekoplan.gov.rs/src/download-875/upload-centar/.../npzzs.pdf, 08. jul 2012.

⁵³ Uredba o vrstama zagadivanja, kriterijumima za obračun naknade za zagadivanje životne sredine i obveznicima, visini i načinu obračunavanja i plaćanje naknade, „Službeni glasnik RS“, br. 113/2005, 6/2007 i 8/2010.

životne sredine. U cilju povećanja prihoda, Fond je u saradnji sa Ministarstvom životne sredine i prostornog planiranja učestvovao u izradi nacrta Uredbe o korišćenju dela prihoda ostvarenih od prodaje kapitala u postupku privatizacije za finansiranje zaštite životne sredine. Nacrtom je predviđeno da se sredstva ostvarena od prodaje kapitala u postupku privatizacije u iznosu od 8% koriste za finansiranje Fonda.

3.3. *Donacije*⁵⁴

U 2007. godini Evropska komisija je dala najveća sredstva u iznosu od 4,33 miliona evra, zatim Švedska i Češka Republika (respektivno 1,28 i 0,95 miliona evra). Ulaganja Republike Srbije za zaštitu životne sredine u iznosu od 0,3% BDP, su znatno ispod proseka razvijenih evropskih država, ali su u prosjeku ili veća od ulaganja država iz okruženja i onih koje su nedavno primljene u EU. Ipak, treba imati u vidu da su nove države članice EU iz Centralne Evrope u periodu pre pristupanja EU izdvajale za oblast životne sredine od 1,5% - 2,5% BDP. Prihodi od naknada i taksi za zaštitu životne sredine u Republici Srbiji, takođe su u prosjeku drugih evropskih država.

4. Ključni faktori zagađenja

4.1. *Industrija*

Industrijska proizvodnja doprinosi zagađenju životne sredine na više načina. Pored emisija zagađujućih materija i odlaganja otpada, značajan faktor je i korišćenje energenata i sirovina, jer je industrija veliki potrošač energije (31% ukupne potrošnje finalne energije). U 2007. godini zabeležen je porast industrijske proizvodnje za 3,7%⁵⁵, ali generalno posmatrajući industrijska proizvodnja je daleko ispod nivoa one iz 1990. godine. U prerađivačkoj industriji zabeležen je najveći porast. Međutim, u prilog ne ide podatak da učešće prljave industrije u proizvodnji iznosi čak 53%. Srbija spada u red zemalja sa visokom intenzivnošću stvaranja otpada (sa oko 135 kg proizведенog industrijskog otpada).

Što se tiče mera za zaštitu životne sredine, Srbija je ratifikacijom Okvirne konvencije o promeni klime u statusu *ne-Aneks I države*, kao i Kjoto protokola, u

⁵⁴ Revidirani memorandum o budžetu i ekonomskoj i fiskalnoj politici za 2009. godinu sa projekcijama za 2010. i 2011. godinu, Ministarstvo finansija i privrede Republike Srbije, www.mfp.gov.rs, 8. jul 2012.

⁵⁵ Ministarstvo ekonomije i regionalnog razvoja, www.merr.gov.rs, 10. jul 2012.

mogućnosti da koristi Mechanizam čistog razvoja⁵⁶, odnosno da iskoristi međunarodne mehanizme finansiranja da uvede čistije tehnologije. Pod pokroviteljstvom Organizacije ujedinjenih nacija za industrijski razvoj, 2004. godine pokrenut je projekat uvođenja čistije proizvodnje u preduzeća, ali usaglašen sistem upravljanja životnom sredinom, prema raspoloživim podacima, ima tek oko 20-30 preduzeća, odnosno oko 0,03% aktivnih preduzeća. U 2007. godini je osnovan i Centar za čistiju proizvodnju sa ciljem promovisanja čistije proizvodnje u preduzećima.

Kada je u pitanju reciklaža u Srbiji se ne poklanja dovoljno pažnje iako većina evropskih država reciklažu svrstava u strateške grane privrede. Ona u ukupnoj industrijskoj prozvodnji iznosi tek 0,3%. U 2008. godini Ministarstvo životne sredine i prostornog planiranja je izradilo „Pravilnik o bližim uslovima i postupku dobijanja prava na korišćenje ekološkog znaka, elementima, izgledu i načinu upotrebe ekološkog znaka za proizvode, procese i usluge“⁵⁷, odnosno pravilnik o nacionalnom eko znaku. Grupe proizvoda i kriterijumi po grupama proizvoda za nacionalni eko znak biće isti kao i za eko-znak EU (Cvet), tako da ćemo u trenutku pridruživanja EU imati potpunu infrastrukturu za „Cvet“, a nacionalni eko znak će dalje moći da se razvija nezavisno.

U Srbiji ne postoji razvijena metodologija praćenja industrijske prizvodnje i njenog uticaja na životnu sredinu, u Srbiji se tek uspostavljaju Integralni katastar zagađivača i Katastar deponija, a emisije se sisitematizovano prate. Analizirajući trend industrijske proizvodnje u evropskim državama kroz lančane indekse, uočava se da u razvijenim državama industrijska proizvodnja opada ili stagnira, dok u državama u tranziciji ona je u porastu. U poređenju sa tim državama, Republika Srbija je ispod proseka.

4.2. Otpad

Prikupljanje podataka o generisanim količinama komunalnog otpada u Republici Srbiji izvršeno je poslednji put tokom 2007. godine. Pravilnikom o Integralnom katastru zagađivača uspostavljeno je i redovno godišnje izveštavanje o komunalnom otpadu. Svi dobijeni podaci dobijeni su na osnovu jednostavnog modela razvijenog od strane Agencije o izveštavanju o količinama generisanog komunalnog otpada i dostavljenog EUROSTAT-u. Na osnovu ovih podataka prosečni obuhvat prikupljanja

⁵⁶ Namera je da se od 2012. do 2020. godine za 20% smanji emisija štetnih gasova, a da se učešće biogoriva poveća za 10%, preuzeto sa <http://www.ekoforum.org/index/vest.asp?vID=1430>, 12. jul 2012., Ministarstvo prirodnih resursa, rudarstva i prostornog planiranja, Nacionalna CDM strategija, <http://www.ekoplan.gov.rs/src/15-Ostala-dokumenta-127-document.htm>, 08. jul 2012.

⁵⁷ Član 53. stav 4., Zakona o zaštiti životne sredine, „Službeni glasnik RS“, broj 135/2004.

otpada iznosi 60%⁵⁸. Predlog Zakona o otpadu predviđa unapređeni sistem prikupljanja komunalnog otpada i postavlja za cilj postavljanja regionalnih deponija i sanaciju postojećih deponija.

Krajem 2008. godine započeta je izrada nove Nacionalne strategije za upravljanje otpadom 2009-2018. godine. U poređenju sa dobijenim podacima o količinama generisanog komunalnog otpada u Evropi može se reći da je 220kg otpada po stanovniku u Srbiji je u skladu sa društvenim i socijalnim pokazateljima razvoja, prvenstveno sa podacima o potrošnji domaćinstva, bruto nacionalnom dohotku, itd.

Tokom 2008. godine realizovan je projekat „Identifikacija i kategorizacija divljih deponija, procena finansijskih sredstava za njihovu sanaciju na teritoriji AP Vojvodine“ od strane Fakulteta tehničkih nauka u Novom Sadu. U okviru projekta izvršena je identifikacija divljih deponija i utvrđeno je 569 lokacija. Projekat „Identifikacija i kategorizacija divljih deponija u Republici Srbiji“ je nastavak ovog projekta i on se realizuje u 2009. godini i njegov cilj je identifikacija broja i položaja divljih deponija na prostoru Republike Srbije.

5. Glavni izazovi pridruživanja EU i implementacije *acquis communautaire* u oblasti životne sredine

Kad je reč o životnoj sredini i klimatskim promenama, potrebno je uložiti dodatne koordinisane i održive napore s ciljem usaglašavanja s pravnim tekovinama EU i delotvorne primene tih tekovina. S tim u vezi potrebna su znatna ulaganja i jačanje administrativnih kapaciteta radi sprovodenja zakonodavstva kako bi se na srednji rok postigla usaglašenost o najvažnijim pitanjima, uključujući i klimatske promene. Puna usaglašenost s pravnim tekovinama EU moguća je jedino na dug rok i iziskivala bi viši stepen ulaganja.

S ubrzanim procedurom usvajanja zakona i većim ulaganjima u zaštitu životne sredine Srbija se suočava sa nedostatkom ljudskih resursa i finansijske podrške. Implementacija i ispunjavanje uslova za punopravno članstvo u EU zahteva jako puno vremena i finansijskih sredstava. Predpristupna pomoć EU je značajna (CARDS, ISPA), ali najveći deo ovih sredstava na kraju će morati da dođe iz domaćih izvora. Pitanje koje se postavlja je kako obezbediti ova finansijska sredstva. Treba naglasiti još jednom da je izdvajanje sredstava iz nacionalnog budžeta za oblast životne sredine na nezavidnom nivou i čini se da oblast zaštite životne sredine još uvek ne predstavlja prioritet Vlade iako je veliki deo Nacionalne strategije za pridruživanje EU ostavljen upravo za oblast životne sredine i set zakona koje je neophodno usvojiti

⁵⁸ Eurostat, epp.eurostat. ec.europa.eu/, 10/07/2012.

i implementirati ne bi li se ispunili svi uslovi koje je EU postavila Srbiji u ovoj oblasti. U narednim godinama, pored finansijskih sredstava koje je svakako neophodno obezbediti, neophodna će biti implementacija zakona koji se tiču razvoja i jačanja:

- 1) administrativne strukture,
- 2) strukture inspektorata (Inspekcije),
- 3) monitoringa i procedure izveštavanja,
- 4) javne usluge i infrastrukture kao što su vodosnabdijevanje, otpadne vode i sistemi za upravljanje otpadom,
- 5) upravljanje životnom sredinom i čistije tehnologije u poslovnom sektoru.

6. Zaključak

Prema oceni Evropske komisije, Republika Srbija je ostvarila značajan napredak u usklađivanju svog zakonodavstva sa EU *acquis communautaire* u oblasti zaštite životne sredine, horizontalnom zakonodavstvu, kao i u oblasti upravljanja otpadom, zaštiti prirode, postupanju sa hemikalijama. Međutim, dalje usklađivanje je neophodno u pogledu kvaliteta vode i klimatskim promenama. Osim zakonodavnog okvira, postoje i neophodni administrativni kapaciteti (dve državne agencije). Ipak, potrebno je uložiti dodatne koordinisane i održive napore s ciljem usaglašavanja s pravnim tekovinama EU i delotvorne primene tih tekovina. S tim u vezi potrebna su znatna ulaganja i jačanje administrativnih kapaciteta radi sprovođenja zakonodavstva kako bi se na srednji rok postigla usaglašenost o najvažnijim pitanjima, uključujući i klimatske promene. Puna usaglašenost s pravnim tekovinama EU moguća je jedino na dug rok i iziskivala bi viši stepen ulaganja.

Kao glavne prepreke navode se finansiranje usklađivanja i jačanje svesti o njegovim prednostima. Tako, na primer, u oblasti zaštite životne sredine do 2030. godine se očekuje aproksimacijastandarda, pa je potrebno uložiti oko 10,5 milijardi evra, ali biprihod iznosio oko 15 milijardi, što znači dobit od oko 2,5 milijardi evra. Postoje naravno i politička ograničenja u primeni propisa. Postavlja se i pitanje izvodljivosti usklađivanja. Vremenski okvirusklađivanja se definiše kroz pregovore s EU, a ono je moguće i izvodljivo. U sklopu priprema za otpočinjanje pregovora, naša startna pozicija je relativno dobra. Takođe Vlada Srbije zna koji su troškovi usklađivanja propisa. Ipak, ostaje pitanje finansiranja i procene političke koristi. Tako bi problem nastao ukoliko pregovori ne budu otvoreni, a proces usklađivanja bude u toku. Takođe, neophodan je i period političke stabilnosti, pre svega stabilna izvršna vlast u Republici Srbiji, kao što je to bio slučaj od 2008. do 2012. godine.

7. Literatura

1. Atilgan, Kenan, Klein, Deborah, Evropa se isplati: šta bi svako trebalo da zna o Evropskoj uniji, Konrad Adenauer Stiftunge.V., 2008;
2. Ateljević, Vladimir, Sretić, Zoran, Mitrović, Siniša, Plavšić, Prvoslav, Izazovi evropskih integracija u oblastima zaštite životne sredine i održivog razvoja lokalnih zajednica, PALGO Centar, 2011;
3. Bache, Ian, Europeanization and multi-level governance: EU cohesion policy and pre-accession aid in Southeast Europe, *Southeast European and Black Sea Studies*, Vol. 10, N°1, March 2010, pp. 1–12;
4. Bardi, Luciano, Rhodes, Martin, Nello, Susan Senior, Enlarging the European Union: Challenges to and from Central and Eastern Europe, *International Political Science Review / Revue internationale de science politique*, Vol.23, No. 3, July 2002, pp. 227-233;
5. Commission staff working paper, Serbia 2011 progress report, accompanying Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Commission Opinion on Serbia's application for membership of the European Union, Brussels, 12.10.2011;
6. Djurić, Djuro, Ivanović, Vladan, Balaban, Mladenka, Regional policy funds: How prepared is Serbia to access European Union regional policy funds?", In: *Serbia and the European Union: economic lessons from the new member states*, ed. Mirjana Radović-Marković, Srdjan Redžepagić, João Sousa Andrade, Paulino Teixeira, University of Coimbra, Portugal, 2011, pp. 297-315;
7. EU Integration and the future of Southeastern Europe, Ed. Arvanitopoulos, Constantine, Botsiou, Konstantina, Lamers, Bernhard, I. SIDERIS, 2003;
8. Jevremović-Petrović, Tatjana, Problemi harmonizacije pravnog sistema Srbije sa pravnim sistemom EU, *Zakonodavstvo na snazi*, Institut za međunarodnu politiku i privredu Beograd, VI, Januar-decembar 2007, pp. 9-20;
9. Kako usklađivati domaće propise sa pravnim tekovinama Evropske unije, ed. Trbović, Ana S., Vlada Republike Srbije, 2004;
10. Labus, Miroljub, Proces stabilizacije i pridruživanja, *Srpska pravna revija*, N°3,

- 2006, pp. 7-16;
11. Lopandić, Duško, Karakteristike sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju EU sa zemljama zapadnog Balkana, *Srpska pravna revija*, №3, 2006, pp. 111-125.
 12. Miščević, Tanja, Pridruživanje Evropskoj uniji, ESPI Institut, 2005;
 13. Miščević, Tanja, Madridski kriterijum: administrativni kapaciteti kao uslov članstva u Evropskoj uniji, *Izazovi evropskih integracija*, Službeni glasnik, №1, 2008, pp. 97-109;
 14. Stefanović, Zlatko, Pravo Evropske unije, Službeni glasnik, 2008;
 15. Todorić, Vladimir, Jovanović, Nikola, Mind the gap: Studija o implementaciji evropskog zakonodavstva u Srbiji, Centar za novu politiku, 2011;
 16. Vehar, Primož, Iskustvo nove zemlje članice Evropske unije na području harmonizacije zakonodavstva, *Srpska pravna revija*, №3, 2006, pp. 17-23;
 17. Vukadinović, Radovan D., O evropeizaciji i harmonizaciji domaćeg prava sa pravom EU u procesu stabilizacije i pridruživanja još jedanput, *Srpska pravna revija*, №3, 2006, pp. 127-141.

HARMONIZATION OF THE LEGISLATION OF THE REPUBLIC OF SERBIA ON ENVIRONMENT WITH THE EU LAW

*In the European Union accession process, the Republic of Serbia has embarked on an ambitious effort to achieve full harmonization of national legislation with EU law. The harmonization process includes the adoption of EU legislation - the *acquis communautaire* - by amending existing national legislation, the adoption of new harmonized laws and, finally, their proper implementation. This task required political will and support, since it was initiated started before the approximation of national regulations with EU law became obligatory for the Republic of Serbia. Since March 2012, Serbia has been harmonizing its laws as a candidate country for EU membership. One of the most important chapters of the EU *acquis communautaire* is Chapter 27, which is related to environmental protection. In the process of harmonization in this area, the Republic of Serbia has made significant progress.*

*However, as the *acquis communautaire* is not a static category, it is necessary to ensure continuous political and financial support, and strengthen administrative capacities in order to secure proper implementation of the newly adopted regulations. Furthermore, climate changes present a serious challenge for Serbia as a candidate country.*

Key words: Republic of Serbia, EU integration, environmental protection, *acquis communautaire*, approximation of legislation

UPRAVLJANJE OTPADOM - MEĐUNARODNI PROPISI SA POSEBNIM OSVRTOM NA REGULATIVU EVROPSKE UNIJE

Dr Dragan Prlja*

Mr Danica Stepić**

Danilo Savović dipl.pravnik-master ***

U okviru Evropske unije, oblast upravljanja otpadom regulisana je kroz specifične oblike akata kao što su direktive, uredbe, odluke, preporuke, i sl. Takav pristup je višestruko koristan. S jedne strane putem direktiva postiže se efikasnije i delotvornije rešavanje problema vezanih za otpad. Drugo, propisi koji se odnose isključivo na materiju upravljanja otpadom pružaju mogućnost obuhvatnijeg pravnog regulisanja ove oblasti, što ostavlja manje mogućnosti za proizvoljno postupanje pojedinih zemalja članica. To za rezultat ima, veći stepen harmonizacije ovih propisa, pa samim tim i veći stepen obaveznosti pri njihovoj implementaciji. Končno, striktna primena propisa iz sfere upravljanja otpadom u velikoj meri će doprineti poboljšanju zaštite životne sredine i uopšte kvaliteta života.

Ključne reči: upravljanje otpadom, pravo, uporedno pravo, pravo EU

1. Uvod

Kada je reč o životnoj sredini definišemo je kao “*skup prirodnih i stvorenih vrednosti čiji kompleksni međusobni odnosi čine okruženje, odnosno prostor i uslove života*”¹. Životna sredina obuhvata celokupno okruženje čovečanstva i svih *socijalnih, kulturnih, ekonomskih i političkih odnosa*. Pri tome se ona ispoljava na dva osnovna načina: a) najpre kao *prirodna životna sredina*, koju čovek koristi kao *datu*, a potom, b) kao *stvorena (antropogena)*, koju čovek tokom vremena i svojim aktivnostima stvara, izgrađuje i razvija.

U prvoj svojoj dimenziji, kao *prirodna životna sredina*, ona sadrži prirodno okruženje (vodu, vazduh, zemlju, biljni i životinjski svet, klimu, zračenja-bilo da su jonizujuća ili nejonizujuća, zatim buku, vibracije, itd.). S druge strane, životna

* Institut za uporedno pravo, Beograd

**Prvi osnovni sud Beograd

***MUP Republike Srbije

¹ Čl. 3. Zakona o zaštiti životne sredine, Sl. glasnik RS 43/2011.

sredina koju je *stvorio čovek* obuhvata njegovo okruženje (gradovi, sela, naselja, konurbacije i sl., kulturno-istorijsku baštinu, infrastrukturu, industrijske i druge objekte).

Shvaćena u ovom, širem smislu, životna sredina se u značajnoj meri podudara sa pojmom *ekološkog sistema*, pod kojim se podrazumeva *funkcionalno jedinstvo spoljnih uslova života koji su u međusobnoj interakciji i koji stoje u povratnoj vezi sa svim živim bićima*.² Na taj način, još jednom se i u ovom kontekstu pokazuje uzajamni odnos između *prirode i čoveka* koji su tokom razvoja čovečanstva bili uvek tesno povezani u jedan neraskidivi sistem. Taj sistem je oduvek karakterisala kako *kompleksnost i dinamičnost* te uzajamne veze, tako i njihova interakcija, „upravo ta interakcija čovek-životno okruženje, tj. životna sredina predstavlja osnov čitavog savremenog prava zaštite životne sredine“.³

Iz ovih dubokih veza između čoveka i prirode rađali su se odnosi koji su u svojoj osnovi težili postizanju njegove harmonije sa prirodom, pa je to postao i osnovni smisao života čoveka. Međutim, delujući na prirodu čovek nije uvek postizao ciljeve koji bi mu omogućili da uspostavi sa njom harmonične odnose. Naprotiv, mnoge njegove aktivnosti uticale su ne samo na nemogućnost da uspostavi sklad sa prirodom, nego su dovode do narušavanja prirodne, odnosno biološke ravnoteže.

Obim i intezitet sve češćih ekoloških katastrofa i neprestalene degradacije životne sredine jasno ukazuje na ozbiljnost tih problema. Naime, promena klime koja je uslovljena stvaranjem pojasa zagađenosti koji se formirao ispuštanjem ugljen-dioksida i drugih materija izazivaju povećanje atmosferske temperature, tzv. globalno zagrevanje, dok je ozonski omotač sve više ugrožen. Na planu zagađivanja vazduha intenzivno se odvija proces ispuštanja sumpordioksida i azotne kiseline koji potiču iz velikih industrijskih postrojenja za sagorevanje, A ispuštanje izduvnih gasova iz automobila i kamiona još više zahađuje čovekovu okolinu.

Svi ovi navedeni, kao i drugi slični procesi zahtevaju velike napore koji mogu imati uspeha, ne ako se sprovode samo na nacionalnom nivou i zaustavljaju na nacionalnim granicama, već uporavo ako se sprovode na celom evropskom, pa i na globalnom prostoru. Zaštita voda, mora i okeana posebno, zaštita ozonskog omotača, smanjenje zagađivanja na kopnu, smanjenje radioaktivnog zagađivanja, razvoj čistih tehnologija, zaštita šuma od požara i bolesti drveća, samo su neke od mera koje se preduzimaju i koje se moraju sprovoditi radi postizanja ciljeva koji su u funkciji zdravog života čoveka.

Pored analize problema zaštite životne sredine u celini, neophodno je ispitivati i uticaje *različitih faktora i to sa različitim aspekata*. Jedan od faktora koji u

² Ibidem.

³ Lilić Stevan, „Zaštita životne sredine, lokalna samouprava i lokalna Agenda 21”, Lex Forum 5-8/2005, str. 15.

izuzetno značajnoj meri negativno utiče na zagađenje životne sredine je otpad, posebno zbog svojih izuzetno štetnih svojstava. Otpad predstavlja i potencijalno i realno veliku opasnost za zdravlje ljudi i po životnu sredinu. Moguće i stvarne opasnosti od otpada koji čovek stvara putem sve raznovrsnijih i mnogobrojnijih aktivnosti, sve su prisutnije u svakodnevnom životu čoveka. Zato se sve češće čine naporci da se ove štetne materije stave pod kontrolu, tj. da se unište ili adekvatno uskladište, kako bi se smanjila opasnost po čovekovo zdravlje, kao i po ostale oblike života i uopšte po životnu sredinu. Pored tih ciljeva, koji su u krajnjoj liniji u funkciji zaštite zdrave životne sredine, upravljanje otpadom ima poseban zadatak koji se sastoji u tome da taj ogromni materijal koji se svakodnevno stvara, iskoristi na pogodan i koristan način. Drugim rečima, čovekov napor se usredsređuje ne samo na zaštitu sebe i svoje životne sredine od opasnosti koje može da izazove otpad, nego i na ostvarenje koristi od otpada koji može ponovo da koristi na različite načine, prvenstveno kao emergenci. No, ni ova dva aspekta nisu jedini pravci čovekove delatnosti što znači da se otpad i štetne posledice od njega ne mogu se posmatrati i sagledavati izdvojeno, već istovremeno i kao deo šireg pristupa i dela ekološke i uopšte javne svesti i napora društva kao integralnom, održivom sistemu upravljanja koje je u krajnjoj liniji usmereno na zaštitu osnovnih životnih resursa čoveka. To znači da je upravljanje otpadom jedan širi proces koji sadrži u sebi osnovne ciljeve, principe i opcije koje će na optimalan način omogućiti da se šteta od nastanka i korišćenja otpada svede na najmanju moguću meru, a korist od njega dovede do optimalnog nivoa. Drugim rečima, otpad može da se posmatra u više ravni: počev od ekološke sve do ekonomiske.

2. Međunarodni propisi o upravljanju otpadom

Da bi se postigao efekat u zaštiti čovekove zdrave fizičke, socijalne, ekonomiske i kulturne sredine, posebno od opasnosti koje izaziva otpad, koriste se različita sredstva. To su najčešće javne kampanje, odnosno aktivno uključivanje javnosti u borbu protiv štetnog uticaja tog faktora, zatim sprovodenje kampanja u vidu organizovanje javnih tribina, okruglih stolova i sl. na kojima se objašnjava štetnost neadekvatnog postupanja sa otpadom. Iako navedeni postupci mogu biti veoma delotvorni i uticati na podizanje nivoa sveti građana, ipak su, još uvek zakonski propis koji su snadbeveni sankcijom, odnosno pretnjom sankcijom, još uvek nezaobilazan faktor u očuvanju svih opasnosti koje prete po zdravu životnu sredinu, pa i onih koje dolaze od otpada. Danas se smatra da se na „dostignutom nivou razvoja prava životne sredine može sa sigurnošću konstatovati da pravo (čoveka) na odgovarajuću životnu

sredinu predstavlja jednu od naročitih novina u sferi razvoja prava čoveka”.⁴

Polazeći, dakle, od opštih principa koji su u sferi zaštite životne sredine kao takvi opšteprihvaćeni, uređena je i materija zaštite životne koja se odnosi na otpad. Pored opštih stavova koji na jedan načelan način ukazuju kako na *pravo ljudi* na zdravu životnu okolinu, tako i na *obavezu* društvene zajednice da obezbeđuje uslove za ostvarenje tog prava postoji i čitav niz pravnih propisa koji se bave zaštitom čovekove okoline uopšte, pa samim tim i jednog njenog posebnog segmenta koji se odnosi na *upravljanje otpadom*.

2.1. Opšte napomene

Za razliku od unutrašnjeg prava koje, uopšteno rečeno, predstavlja skup pravnih pravila koji uređuju odnose u jednoj državi, za međunarodno pravo mogli bi da kažemo da predstavlja skup pravnih pravila koja uređuju odnose u međunarodnoj zajednici priznatih subjekata. Drugim rečima, međunarodno pravo predstavlja poseban normativni poredak koji reguliše društvene odnose i procese u međunarodnoj zajednici, koja se u tom kontekstu, i pored raznih suprotnosti koje u njoj postoje, pojavljuje kao manje ili više *jedinstvena zajednica*. Ako je do pre određenog vremena unutrašnje pravo dominiralo, a međunarodno predstavljalo izuzetak, za sadašnji trenutak savremenog sveta može se reći da sve više zahteva regulisanje mnogobrojnih odnosa između različitih država. Ne samo da je *broj* međunarodnih subjekata sve veći, nego se neprestalno proširuje i povećava i broj *različitih pitanja i odnosa* koji postaju predmet međunarodnog prava. Uzroci tome leže u sve većoj ekonomskoj, političkoj, kulturnoj i uopšte društvenoj povezanosti koja dovodi do mnogobrojnih kontakata, veza, procesa i odnosa koji se uspostavljaju između različitih država.

Jedno od veoma značajnih zajedničkih područja u kome je saranja između država sve intenzivnija predstavlja *zaštita životne sredine*. Ako je *zaštita životne sredine* do sada uglavnom bila primenjivana na nivou nacionalne države, danas to više nije moguće. Naime, efekti takve zaštite potiru se posledicama koje mogu izazvati susedne i druge zemlje. Zato, ukoliko želi poboljšanje kvaliteta života, visoki nivo životnog standarda, svetska zajednica nema drugu mogućnost do da stvara pogodan ambijent koji će garantovati čistu životnu sredinu na *globalnom nivou*. U tom smislu samo zajednički napor na tom planu mogu stvoriti nužne prepostavke za smanjivanje mnogobrojnih uzroka zagađivanja atmosfere ako ih već nije mogućno eliminisati. To se posebno odnosi na oblast energetike, industrije, poljoprivrede, transporta, itd.

Zato se i u toj sferi mora voditi *zajednička politika*. To podrazumeva obavezi-

⁴ Todić, Dragoljub, “Ekološka kriza u svetu i odgovornost međunarodne zajednice” u “Ekološka kriza u svetu i odgovor međunarodne zajednice”, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2003.g. str. 12.

vanje država kako na preventivnu politiku zaštite čovekove okoline, tako i na planu zaštite od zagađivanja. Posebni naporci čine se u *normativnoj sferi*, i oni takođe mogu imati uspeha, ne ako se donose i primenjuju na nacionalnom nivou i zaustavljaju na nacionalnim granicama, već upravo ako se sprovode na celom regionalnom, evropskom, pa i globalnom prostoru. Zaštita voda, mora i okeana posebno, zaštita ozonskog omotača, smanjenje zagađivanja na kopnu, smanjenje radioaktivnog zagađivanja, razvoj čistih tehnologija posebno kroz postojeći projekat EUREKA, zaštita šuma od požara i bolesti drveća, samo su neke od mera koje se preduzimaju i koje se moraju sprovoditi radi postizanja ciljeva koji su u funkciji zdravog života čoveka.

2.2. Normativni okviri zajedništva

Postavlja se pitanje kako i na koji način osigurati efikasnu saradnju i komunikaciju zemalja međunarodne zajednice u pojedinim sferama društvenog života, pa i u oblasti upravljanja otpadom. Ovo posebno zbog karaktera međunarodnog prava i njegove pravne prirode. Naime, polazi se od stava da norme međunarodnog prava nemaju onakav stepen obaveznosti kao što je to slučaj sa propisima unutrašnjeg prava. U prilog tome govorи i činjenica da je postupak koji predviđa međunarodno pravo za nastanak pravnih normi drukčiji od postupka predviđenog za donošenje normi unutrašnjeg prava. U stvaranju međunarodnog poretku danas učestvuje gotovo dve stotine država i brojne međunarodne organizacije. Karakter međunarodnog prava je takav da ono predstavlja sredstvo koordinacije, odnosno usklađivanje odnosa. Usled toga međunarodno pravo nosi u sebi uvek elementa određenih kompromisa, jer su interesi članica međunarodne zajednice veoma različiti. Zato ni međunarodno pravo kao izraz tih heterogenih interesa ne može u potpunosti predstavljati maksimalno ostvarenje zahteva i težnji pojedinih članica međunarodne zajednice. Pri tome se vodi računa da se putem tih kompromisa ne negiraju nacionalne i druge posebnosti pojedinih država, što se izražava postojanjem principa nemešanja u unutrašnje stvari država kao jednim od vrhovnih načela međunarodnog prava.

Bez obzira na postojanje elemenata koordinacije i kompromisa prilikom kreiranja međunarodnih odnosa, ipak se postepeno konstituiše međunarodni pravni poredak, a u okviru njega i međunarodni normativni poredak. To znači da se odnosi u okviru međunarodne zajednice normativno uređuju na osnovama određenih društvenih odnosa i procesa u međunarodnoj zajednici. Na taj način se ispoljava i njegova osnovna društvena funkcija kroz postojanje različitih oblika zajedništa.

Normativni izraz tog zajedništa ispoljava se i realizuje kroz formiranje određenih *međunarodnih organizacija* i društava na globalnom planu. Tu se u prvom redu misli na *Ujedinjene nacije* kao opštepriznat međunarodni pravni poredak na globalnom nivou. Pored Ujedinjenih nacija kao nesumljivo najznačajnije međunarodne organi-

zacije na planu međunarodne saradnje na političkom i ekonomsko-socijalnom planu, postoji čitav niz *regionalnih organizacija*. Povelja UN ničim ne isključuje postojanje regionalnih sporazuma ili ustanova, ali ipak insistira na potčinjenosti regionalnih organizacija Ujedinjenim nacijama. To znači da regionalne organizacije mogu postojati i funkcionisati pod uslovom da su njihovi pravni akti i njihovo delovanje u skladu sa načelima UN-a. U okviru međunarodnih organizacija takođe postoje i funkcionišu posebne organizacije koje su stvorene ne po teritorijalnom principu, nego po osnovu specijalnosti, odnosno posebnih delatnosti. U tom smislu postoji čitav niz posebnim međunarodnim organizacijama, kako u okviru Ujedinjenih nacija, tako i na planu specijalizovanih organizacija.⁵

Međusobni odnosi između međunarodnih subjekata najčešće se uređuju *međunarodnim ugovorima*. Ovi ugovori mogu biti zaključeni između dva međunarodnopravna subjekta i tada se radi o *bilateralnim ugovorima*. Kada se međunarodni ugovor zaključuje između više subjekata, onda on ima *multilateralni karakter*. S druge strane, postoje međunarodni ugovori koji se zaključuju radi izvršenja *jedne radnje*, pa je izvršenjem te radnje ugovor ispunjen, a ima i takvih međunarodnih ugovora čije *trajanje nije ograničeno*, nego se postupanjem stranaka shodno njima, stvaraju trajna pravila ponašanja.

Pored međunarodnih ugovora, odnosi u međunarodnoj zajednici, mogu se uređiti i na osnovu *međunarodnih običajnih pravnih pravila*, koji su priznata kao pravo.

Takođe se u sveri međunarodnog prava primenjuju i *opšta načela priznata od civilizovanih naroda* ili preciznije to su načela koja priznaju prosvećeni narodi na osnovu člana 38 stav c) Statuta Međunarodnog suda pravde. U ovom kontekstu treba pomenuti i mnogobrojna *međunarodna dokumenta*.

Svi ovi vidovi zajedništva, osnovna načela funkcionisanja, kao i oblici saradnje koji važe u međunarodnim odnosima uopšte, prisutni su i u sferi zaštite životne sredine, kao i u upravljanju otpadom. Tako u sferi zaštite zdravlja, zaštite životne sredine, kao i u oblasti humanitarnih odnosa postoje brojne međunarodne organizacije, među kojima se izdvajaju *Svetska zdravstvena organizacija* (WHO) kao i *Međunarodna agencija za atomsku energiju* (IAEA), zatim društava poput Međunarodnog Komite-ta Crvenog krsta i Crvenog polumeseca), sve do mnogobrojnih drugih *međunarodnih organizacija*.

Od međunarodnih organizacija koje posebno tretiraju pitanja vezana za očuvanje *zaštite životne sredine* svakako treba izdvojiti *Parisku povelju za novu Evropu* koja polazi od potrebe hitnog rešavanja problema životne sredine i značaja

⁵ Primera radi tu je Organizacija za bezbednost i saradnju u Evropi- OEBS, zatim Vojni savez NATO, Međunarodna organizacija rada MOR, različite ekonomske, posebno finansijske organizacije, itd.

pojedinačnih i zajedničkih napora u ovoj oblasti.⁶

OEBS predstavlja najpogodniji okvir za utvrđivanje zajedničkih ekoloških obaveza i ciljeva čiji je zadatak da se pojačaju nastojanja u pravcu zaštite i poboljšanja životne sredine kako bi se ponovo uspostavila i očuvala *zdrava ekološka ravnoteža u vazduhu, vodi i na zemlji*.

Na ovom planu, prisutno je i nastojanje i potreba *za uvođenje novih mera* kojima će se obezbediti sistematsko poštovanje postojećih obaveza, pa čak i za razvoj ambicioznih planova u pogledu obaveštavanja i razmene informacija *o stanju životne sredine i potencijalnim ekološkim opasnostima*. Ovom Poveljom inicirano je stvaranje *Evropske ekološke agencije* (EEA).

Pored navednih nastojanja usmerenih na poboljšanje efikasnosti zaštite životne sredine, takođe su poželjne operativne aktivnosti problemski orijentisane studije i preispitivanje politike u različitim postojećim međunarodnim organizacijama koje se bave zaštitom životne sredine, kao što je *Program UN za zaštitu životne sredine* (UNEP), *Ekonomска комисија за Европу UN* (ECE/UN) i *Organizације за економску сарадњу и развој* (OECD).

U oblasti zaštite, unapređenja i očuvanja životne sredine traži se da saradnja među državama bude efikasna i da u toj oblasti postoji stalna koordinacija. U okviru navedenih oblika saradnje na svim nivoima organizovanja međunarodne zajednice, prisutni su i odgovarajući oblici saradnje u oblasti *upravljanja otpadom*. U tom smislu, posebno su aktuelni međunarodni dokumenti koji na globalnom, kontinentalnom ili regionalnom nivou samostano uređuju ovu materiju, ili što je još češće u čijim se okvirima, pored ostalih pitanja, tretiraju i problemi vezani za delatnost maksimalno upravljanja otpadom.

S obzirom da je Srbija nedavno stekla status kandidata za ulazak u Evropsku uniju i da smo neposredno zainteresovani za saradnju u ovoj oblasti sa zemljama te zajednicom, ukazaćemo na najznačajnije propise koji regulišu materiju upravljana otpadom na nivou Evropske unije.

⁶ Ova Povelja usvojena je 21. novembra 1990. godine u Parizu. Ona je doneta u vreme dubokih promena i istorijskih očekivanja, tj. u periodu koji je označen kao kraj konfrontacija i podela Evrope. Pošlo se od stava da je Evropa počela da se oslobađa nasleđa prošlosti, a moć i ideja Završnog akta iz Helsinkija otvorili su novu eru demokratije, mira i jedinstva u Evropi. Ova nada i očekivanja zasnovani su na čvrstoj privrženosti demokratiji zasnovanoj na pravima čoveka i osnovnim slobodama, kao i prosperitetu kroz ekonomsku slobodu i socijalnu pravdu i jednaku bezbednost svih zemalja. Jednom reči očekivana je ambiciozna budućnost. U tom cilju *Pariska povelja* obavezuje države da grade, jačaju i učvršćuju demokratiju kao jedini sistem vlasti u sopstvenoj zemlji koji će omogućiti neotuđiva i zakonom zagarantovano ostvarenje prava čoveka i osnovne slobode za sva ljudska bića po rođenju.

3. Propisi Evropske unije o upravljanju otpadom

U Evropskoj uniji značajna pažnja se posvećuje pravnom regulisanju upravljanja otpadom pa je veći broj pravnih akata posvećeno ovoj problematice počevši još od 1975. godine.⁷

3.1. Direktiva Saveta 75/442/EEC o otpadu (Okvirna direktiva)⁸

Ovom direktivom određuje se okvir u postupku upravljanja otpada u zemljama Evropske unije, kao i njegova hijerarhija. To znači da se utvrđuju postupci za preventiju ili smanjenje proizvodnje otpada, kao i iskorišćavanje otpada, gde se podrazumeva, između ostalog i postupak reciklaže, ponovnog korišćenja i najzad korišćenja otpada kao energenta (goriva). Ovaj postupak takođe uključuje u sebe i utvrđivanje štetnosti otpada po zdravlje i životnu sredinu. Da bi se moglo odgovoriti zadacima koje ova okvirna direktiva postavlja pred članice Evropske unije, neophodno je stvoriti određene pretpostavke koje će omogućiti efikasno funkcionisanje navedenih postupaka. U tom cilju potrebno je da zemlje članice ustanove integralnu i adekvatnu mrežu postrojenja za odlaganje otpada shodno svojim najboljim postojećim i raspoloživim tehnologijama. Pri tome svakako treba voditi računa o raspoloživim finansijskim sredstvima koja se moraju uskladiti sa specifičnim ciljevima, što pre svega uključuje poštovanje kriterijuma samodovoljnosti i blizine mesta za odlaganje otpada. Pored toga, zemlje članice dužne su da izrade planove za upravljanje otpadom, pridržavajući se posebno kriterijuma o vrstama, količinama i poreklu otpada. U skladu s tim osnovnim kriterijumima treba tretrati otpad. odnosno vršiti njegovo odlaganje u skladu sa opšte-tehničkim zahtevima i specifičnostima svake vrste otpada. To, između ostalog, podrazumeva otvaranje i korišćenje odgovarajućih lokacija, zatim postrojenja za odlaganje, uništavanje i sl. Organizacije koje se bave upravljanjem otpadom moraju pribaviti odgovarajuće dozvole i odobrenja od nadležnih organa i postupati u skladu sa pozitivnim propisima svoje zemlje. Na taj način će se izbegić moguće negativne posledice. Ako do njih ipak dođe, ova Direktiva propisuje primenu principa "zagadivač plaća".

Da bi navedeni postupci mogli da se kontrolišu i preduzimaju adekvatne mere u cilju sprovođenja ove Direktive, neophodno je ustanoviti sistem za praćenje podataka i efikasno izveštavanje. U tom smislu svaka država je dužna da u okviru na-

⁷ Vukasović, Vid, "Politika i pravo Evropske unije u oblasti zaštite životne sredine kao odgovor na ekološku krizu", u "Ekološka kriza u svetu i odgovor međunarodne zajednice", Institut za međunarodnu politiku i privредu, Beograd, 2003.g. str. 50.

⁸ Council Directive 75/442/EEC of 15 July 1975 on waste, OJ L 194, 25.7.1975, p. 39–41.

cionalnih planova za upravljanje otpadom posebno utvrđi hijerarhiju otpada, kao i da obezbedi tačne podatke o nazivu, adresi, vrsti i količinama otpada kojim se rukuje i to za svako postrojenje za odlaganje opasnog otpada. Kao osnova za ovu Direktivu poslužila je Strategija Evropske Unije o otpadu, a svaka država članica dužna je na osnovu nje da doneše sopstvenu strategiju i da postupa u skladu sa navedenom Direktivom.

3.2. Direktiva Parlamenta i Saveta 2008/98/EC o otpadu (Okvirna direktiva)⁹

Ova okvirna direktiva predstavlja danas osnov pravne regulative Evropske unije u oblasti upravljanja otpadom. Ona zamenjuje već opisanu okvirnu Direktivu 75/442/EEC, odnosno Direktivu 2006/12/EC koja je u stvari kodifikovana Direktiva 75/442/EEC. Takođe Direktiva 2008/98/EC zamenjuje i Direktivu o opasnom otpadu 91/689/EEC i Direktivu o odlaganju otpadnih ulja 75/439/EEC. Direktiva Parlamenta i Saveta 2008/98/EC o otpadu odnosi se na: gasovite otpadne vode, radioaktivne elemente, deaktiviran eksploziv, fekalne materije, otpadne vode, životinjske nuzproizvode, leševe životinja, elemente koji proizilaze iz mineralnih resursa itd. U cilju bolje zaštite okoline preduzimaju se mere upravljanja otpadom u cilju: preventcije, pripreme za ponovnu upotrebu, reciklažu, ponovno dobijanje energije, odlaganje otpada i td.

3.3. Odluka Komisije o uspostavljanju pravila i metoda izračunavanja i provjeru usklađenosti sa ciljevima postavljenim u članu 11 (2) Direktive 2008/98/EC o otpadu¹⁰

Ova odluka Evropske Komisije doneta 18. novembra 2011. pojašnjava terminologiju Direktive 2008/98/EC kako bi se olakšalo tumačenje. Pojašnjeni su termini: komunalni otpad, recikliranje, priprema za ponovnu upotrebu itd.

⁹ Directive 2008/98/EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008 on waste and repealing certain Directives (Text with EEA relevance), OJL 312, 22.11.2008, p. 3–30.

¹⁰ Commission Decision of 18 November 2011 establishing rules and calculation methods for verifying compliance with the targets set in Article 11(2) of Directive 2008/98/EC of the European Parliament and of the Council, OJ L 310, 25.11.2011, p. 11–16.

3.4. Direktiva Saveta 99/31/EC o deponijama otpada¹¹

Ova Direktiva pre svega zabranjuje deponovanje pojedinih vrsta opasnog otpada, tečnih otpada i guma na teritoriji zemalja članica Evropske unije. Zabранa odlaganja otpada odnosi se na: tečni otpad, zapaljiv ili izuzetno zapaljiv otpad, eksplozivni otpad, infektivni medicinski otpad, stare gume osim guma za bicikle i guma čiji je prečnik veći od 1.400 mm. Pored potpune zabrane navedenih vrstata otpada, ovom Direktivom se nastoji postići i cilj redukovanja odnosno smanjenja deponovanih količina biorazgradivog komunalnog otpada prema dinamici koja dozvoljava da se njegov procenat do 2010 svede na samo 25% u odnosu na deponovani bio razgradivi otpad iz 1993. godine. Osim navedenih ciljeva, ova Direktiva određuje i postupak sa odlaganjem otpada koji nalaže da se najpre izvrši klasifikacija deponija prema vrsti otpada za koju je namenjena. To znači da se deponije moraju klasifikovati na one koje su namenjene za odlaganje opasnog, neopasnog i najzad inertnog otpada. U tom smislu zabranjuje se odlaganje na deponije netretiranog otpada, odnosno nije dozvoljeno zajedničko odlaganje inertnog, opasnog i komunalnog otpada. Pored ovih konkretnih zabrana, Direktiva sadrži niz opštih kriterijuma za određivanje lokacija deponija, kao i mera za zaštitu voda, zemljišta i vazduha, kroz proces sakupljanja i prečišćavanja procednih voda i sakupljanja i korišćenja deponijskog gasa uz obnavljanje energije. Ukoliko se gas ne koristi za proizvodnju eenergije on se mora sagor evati radi sprečavanja njegove emisije u atmosferu. Takođe se za sve klase deponija zahteva pokrivanje površine deponije slojem debljine veće od jednog metra, zatim merenje i praćenje pojedinih radnih parametara i zabrana ilegalnog odlaganja otpada. Direktiva precizira i vremenske intervale u kojima se moraju obavljati neophodna merenja i to kako oni u vreme dok deponija radi, tako i posle njenog zatvaranja.

3.5. Direktiva Saveta 94/62/EC o ambalaži i ambalažnom otpadu¹²

Cilj ove direktive je, pre svega da harmonizuje propise nacionalnih zakonodavstava zemalja članica u vezi sa merama koje te države moraju predizimati po pitanju upravljanja otpadom od ambalaže. Na taj način se, između ostalog, uklanjuju štetne posledice od ove vrste otpada, a istovremeno se sprečavaju određene trgovinske barijere koje mogu da nastanu zbog različitog tretmana ove vrste otpada, i na taj način da se spreče i eventualne posledice štetne konkurenциje koje mogu na nastanu kao posledica nejednagog tretiranja ambalažnog otpada. Od konkretnih mera koje

¹¹ Council Directive 1999/31/EC of 26 April 1999 on the landfill of waste, OJ L 182, 16.7.1999, p. 1–19.

¹² European Parliament and Council Directive 94/62/EC of 20 December 1994 on packaging and packaging waste, OJ L 365, 31.12.1994, p. 10–23.

propisuje ova Direktiva na prvom mestu je sprečavanje stvaranja ambalažnog otpada, odnosno smanjenje njegovog krajnjeg odlaganja kao i ponovna upotreba određenih vrsta ambalaže. Za one vrste ambalaže koje se vraćaju, zemlje članice su dužne da uspostave sistem za vraćanje, prikupljanje i korišćenje ambalaže koja je već upotrebљavana, kao i ambalažnog papira. Procenat iskorišćenja celokupne mase otpada od ambalaže mora dostići između 50 i 65% i to za svaku zemlju članicu posebno. Kad je u pitanju ambalažni otpad koji se ne vraća, odnosno koji se ne upotrebljava ponovno, direktivom je predviđeno da se on prerađuje i to kroz proces reciklaže i energetskog spajljivanja odnosno kroz organsku reciklažu i odlaganje. Ova direktiva propisuje obavzu minimalnog procenta reciklaže za ambalažu od 15%. Ostavljen je rok od pet godina za svaku zemlju članicu da dostigne navedene zacrtane ciljeve u pogledu tretmana ambalažnog otpada. Ovaj rok iznosi pet godina i počinje da teče od momenta usvajanja i implementacije u zakonodavstvo konkretnе zemlje.

3.6. Uredba 1013/2006/EC o transportu otpada¹³ koja je izmenjena i dopunjena Uredbom 1379/2007/EC¹⁴, Uredbom 669/2008/EC¹⁵, Uredbom 413/2010/EC,¹⁶ Uredbom 664/2011/EC,¹⁷ i Uredbom 135/2012/EC¹⁸

Osnovni cilj ove Uredbe je bio zaštita životne sredine, odnosno organizovanje i regulisanje kao i kontrola nad pošiljkama otpada na način koji uzima u obzir potrebu očuvanja, zaštite i poboljšanja kvaliteta životne sredine i zaštite zdravlja ljudi. Ukoliko vlasnik otpada namerava da ga transportuje preko granice, tj. u neku

¹³ Regulation (EC) No 1013/2006 of the European Parliament and of the Council of 14 June 2006 on shipments of waste, OJ L 190, 12.7.2006, p. 1–98.

¹⁴ Commission Regulation (EC) No 1379/2007 of 26 November 2007 amending Annexes IA, IB, VII and VIII of Regulation (EC) No 1013/2006 of the European Parliament and of the Council on shipments of waste, for the purposes of taking account of technical progress and changes agreed under the Basel Convention (Text with EEA relevance), OJ L 309, 27.11.2007, p. 7–20.

¹⁵ Commission Regulation (EC) No 669/2008 of 15 July 2008 on completing Annex IC of Regulation (EC) No 1013/2006 of the European Parliament and of the Council on shipments of waste (Text with EEA relevance), OJ L 188, 16.7.2008, p. 7–15.

¹⁶ Commission Regulation (EU) No 413/2010 of 12 May 2010 amending Annexes III, IV and V to Regulation (EC) No 1013/2006 of the European Parliament and of the Council on shipments of waste so as to take account of changes adopted by OECD Council Decision C(2008) 156 (Text with EEA relevance), OJ L 119, 13.5.2010, p. 1–2.

¹⁷ Commission Regulation (EU) No 664/2011 of 11 July 2011 amending Regulation (EC) No 1013/2006 of the European Parliament and of the Council on shipments of waste to include certain mixtures of wastes in Annex IIIA thereto Text with EEA relevance, OJ L 182, 12.7.2011, p. 2–4.

¹⁸ Commission Regulation (EU) No 135/2012 of 16 February 2012 amending Regulation (EC) No 1013/2006 of the European Parliament and of the Council on shipments of waste to include certain unclassified wastes in Annex IIIB thereto Text with EEA relevance, OJ L 46, 17.2.2012.

drugu državu, dužan je da se pridržava propisanog postupka. Taj postupka podrazumeva ispunjenje nekoliko uslova. Najpre je vlasnik transporta dužan da pošalje odgovarajuću notifikaciju kojom izveštava o svojoj nameri da transportuje otpad preko teritorije te zemlje. Takođe se moraju obezbediti odnosno ispuniti posebni uslovi koji se tiču pakovanja i označenja tereta. Sledeći uslov se odnosi na ispunjavanje propisanih uputstava koja treba da budu primenjena u slučaju bilo koje opasnosti ili akcidenta. Uredbom je propisana kompletna procedura vezana za transport otpada, a dodatnim aneksima predviđena je potrebna dokumentacija.

3.7. Direktiva 97/11/EC¹⁹ o proceni uticaja određenih javnih i privatnih projekata na životnu sredinu, zamenjena novom Direktivom 2011/92/EC²⁰

Ova Direktiva primenjuje se na procenu uticaja na životnu sredinu onih javnih i privatnih projekata koji mogu imati značajne posledice na životnu sredinu. Procenom uticaja na životnu sredinu na odgovarajući način se identifikuju, opisuju i procenjuju okolnosti svakog pojedinačnog slučaja i neposredne i posredne posledice nekog projekta na: ljudska bića, faunu i floru, zemljište, vodu i vazduh, klimu i pejzaž, materijalna dobra i kulturno nasleđe, kao i uzajamno delovanje navedenih činilaca. Sastavni deo liste predstavlja Lista projekata od kojih se zahteva proceena uticaja na životnu sredinu.

3.8. Direktiva 2001/42/EC²¹ o proceni uticaja određenih planova i programa na životnu sredinu

Cilj ove Direktive je postizanje visokog nivoa zaštite životne sredine i doprinos uključivanju faktora bitnih za životnu sredinu i proces pripreme i usvajanja planova i programa radi unapređenja održivog razvoja. Ovaj cilj može se postići putem obezbeđenja donošenja odgovarajućih planova i programa kod kojih postoji mogućnost značajnog uticaja na životnu sredinu. Ovo je posebno značajno, kada postoji objektivna mogućnost nastajanja znatnih posledica po životnu sredinu. Oblasti u kojima se vrši navedena procena uticaja odnose se na: poljoprivrednu, šumarstvo, rib-

¹⁹ Council Directive 97/11/EC of 3 March 1997 amending Directive 85/337/EEC on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment, OJ L 73, 14.3.1997, p. 5–15.

²⁰ Directive 2011/92/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment Text with EEA relevance, OJ L 26, 28.1.2012, p. 1–21.

²¹ Directive 2001/42/EC of the European Parliament and of the Council of 27 June 2001 on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment, OJ L 197, 21.7.2001, p. 30–37.

arstvo, energetiku, indusriju, sobraćaj, upravljanje odlaganjem otpadom, upravljanje vodama, telekomunikacije, turizam, urbanizam, kao i korišćenje zemljišta.navedena procena uticaja na životnu sredinu vrši se u toku pripreme plana ili programa, pre njegovog usvajanja ili podnšenja na usvajanje u propisanom postupku. Navedeni uslovi mogu biti sadržani u postojeće projekte pojedine države članice i predstavljati sastavni deo procedure za usvajanje programa i planova ili će biti sastavi deo šireg okvira odnosno uslova za donošenje planova i programa koje propisuje ova Direktiva. Ukoliko pojedini planovi i programi čine sastavni deo šireg hijerarhijskog okvira, svaka država članica je dužna da se pridržava toga okvira, odnosno uslova i činjenica koji su navedeni u ovoj Direktivi.

3.9. Direktiva Saveta 91/157/EEC o baterijama i akumulatorima koji sadrže opasne supstance, zamenjena Direktivama 2006/66/EC,²² 2008/12/EC²³ i 2008/103/EC²⁴

Materijali koji se koriste u proizvodnji baterija i akumulatora sastoje se pretežno od teških metala. S toga je razumljiva težnja Evropske Unije za smanjenje zagađenja kopja nastaju kao posledica tih sadržaja od kojih se prave baterije i akumulatori. U tom smislu ova Direktiva nalaže kontrolisano odlaganje utrošenih baterija i akumulatora koji sadrže određene količine žive, kadijuma i olova.Ove mere koje se primenjuju kada su u pitanju baterije i akumulatori koji sadrže opasne supstance sastoji se od: a) uvođenja zabrane plasiranja na tržište određenih vrsta baterija i akumulatora; b) uvođenje mera za kontrolu odlaganja potrošenih baterija i akumulatora koje sadrže više od 25mg žive po ćeliji osim alkalnih magnezijumskih baterija i više od 0,025% kadijuma po masi, kao što su baterije za višekratno punjenje, zatim više od 0,4 olova po masi (uglavnom automobilski olovni akumulatora), i najzad alkane magnezijumske baterije koje sadrže više od 0,0025 žive po masi (baterije za opštu upotrebu kao što su dugotrajne Duraceil, BATA, itd.).

²² Directive 2006/66/EC of the European Parliament and of the Council of 6 September 2006 on batteries and accumulators and waste batteries and accumulators and repealing Directive 91/157/EEC (Text with EEA relevance), OJ L 266, 26.9.2006, p. 1–14.

²³ Directive 2008/12/EC of the European Parliament and of the Council of 11 March 2008 amending Directive 2006/66/EC on batteries and accumulators and waste batteries and accumulators, as regards the implementing powers conferred on the Commission, OJ L 76, 19.3.2008, p. 39–40.

²⁴ Directive 2008/103/EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008 amending Directive 2006/66/EC on batteries and accumulators and waste batteries and accumulators as regards placing batteries and accumulators on the market (Text with EEA relevance), OJ L 327, 5.12.2008, p. 7–8.

3.10. Direktiva Saveta 75/439/EEC o odlaganju otpadnih ulja, zamenjena sa Direktivom Parlamenta i Saveta 2008/98/EC o otpadu (Okvirna direktiva)²⁵

Cilj ove Direktive je bio uređenje načina postupanja sa otpadnim uljem. U tom smislu zabranjuje se postupanje sa upotrebljenim uljima koje izaziva zagađivanje atmosfere iznad granice utvrđene propisima. Pored toga, propisuje se obaveza obezbeđivaja sigurnog i efikasnog sistema prikupljanja, tretmana i skladištenja i odlaganja otpadnog ulja. Postupanje sa otpadnim uljima podrazumeva i davanje najvišeg prioriteta regeneraciji otpadnih ulja, kada je to moguće, kao i spaljivanju uz iskorišćavanje energije, dok se njihova destrukcija ili kontrolisano skladištenje dopuštaju samo u izuzetnim slučajevima. Posebno se zabranjuje bacanje upotrebljenih ulja u sve površinske i podzemne vode i kanalizacije, kao i sisteme za drenažu. I nazad, zabranjuje se bacanje ili odlaganje upotrebljenih ulja čije je dejstvo štetno za zemljište, kao i svako nekontrolisano bacanje otpada tj. taloga koje nastaje u postupku obrade upotrebljenih ulja u cilju ponovnog korišćenja odnosno regeneraciju ili spaljivanje.

3.11. Direktiva Saveta 2000/53/EC²⁶ o istrošenim vozilima, izmenjena i dopunjena Direktivom 2008/33/EC²⁷ i Direktivom 2011/37/EC²⁸

Sve veći broj vozila koja su islužila svoj životni vek, kao i vozila koja su stara preko određene granice zahteva psebnu brigu društva u vezi sa postupanjem sa ovom kategorijom otpada. U tom cilju ova Direktiva propisuje određene mere kojih su dužne da se pridržavaju zemlje članice. Tako se zemlje članice obavezuju da uspostave sistem vođenja podataka o nabavkama novih vozila, kao i o broju i vrsti postojećih. Za vozila koja su predviđena za otpad, takođe se predviđa uspostavljanje sistema sakupljanja tih vozila, a za delove vozila za zamenu (rezervnih delova) prema vrsti materijala od kojih su ti delovi izrađeni. U sistem evidentiranja postupanja sa starim vozilima spada i postupak za razgradnju vozila u cilju sakupljanja reciklabirnih

²⁵ Directive 2008/98/EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008 on waste and repealing certain Directives (Text with EEA relevance), OJL 312, 22.11.2008, p. 3–30.

²⁶ Directive 2000/53/EC of the European Parliament and of the Council of 18 September 2000 on end-of-life vehicles - Commission Statements, OJL 269, 21.10.2000, p. 34–43.

²⁷ Directive 2008/33/EC of the European Parliament and of the Council of 11 March 2008 amending Directive 2000/53/EC on end-of-life vehicles, as regards the implementing powers conferred on the Commission, OJL 81, 20.3.2008, p. 62–64.

²⁸ Commission Directive 2011/37/EU of 30 March 2011 amending Annex II to Directive 2000/53/EC of the European Parliament and of the Council on end-of-life vehicles Text with EEA relevance, OJL 85, 31.3.2011, p. 3–7.

materijala, kao i obezbeđenje službi koje bi vršile njihovu prodaju kao sekundarnih sirovina. Kada je u pitanju rukovanje delovima vozila koji spadaju u grupu opasnog otpada, Direktiva nalaže postupanje sa njima u skladu sa domaćim i međunarodnim propisima koji regulišu upravljanje opasnim otpadom. Navedeni podaci o sakupljenim vozilima, reciklabirnim materijalima i opasnim otpadom ioz tih vozila moraju se redovno dostavljati nadležnim organima, a takođe se moraju sprovesti i razvijati odgovarajući programi edukacije zaposlenih kao korisnika vozila.

3.12. Direktiva 2002/96/EC o otpadu od električne i elektronske opreme²⁹ izmenjena i dopunjena Direktivom 2003/108/EC od 31. decembra 2003. godine³⁰ i Direktivom 2008/34/EC od 20. marta 2008. godine³¹

Cilj ove Direktive je najpe redukovanje količine ovog otpada i na taj način poboljšanje uslova za zdraviju životnu sredinu. U tom cilju ovom Direktivom se propisuje odgovarajući način sakupljanja i alternativnog tretmana elektronske i električne opreme. Pored toga, obavzno je i edukovanje zaposlenog osoblja za pravilno postupanje sa ovom vrstom otpada. Kada su u pitanju ovi uredaji direktiva ih precizira na taj način što ih nabraja i navopdi da tu spadaju: kućni uređaji, elektronske i telekomunikaciona oprema, potrošačka oprema, oprema za osvetljenje, fluorescentne lampe, električni i elektronski alat, igračke, medicinska oprema, instrumenti za monitoring i kontrolu, kao i automatski rasprsivači. Da bi se uspešno mogli kontrolisati procesi tretmana sa ovom opremom Direktiva propisuje da se moraju uspostaviti sistemi za sakupljanje ove vrste otpada. Distributeri i imaoci ove opreme pri tome nemaju pravo da traže naknadu od domaćinstava za njeno preuzimanje. S druge strane, zemlje članice Evropske unije dužne su da obezbede da distributeri ove vrste opreme ne plasiraju na tržište one elektronske i električne proizvode koji sadrži kontaminante. Kada je u pitanju odlaganje ove opreme, postoji obaveza njegovog odlaganja u registrovano postrojenje za tretman ove opreme.

²⁹ Directive 2002/96/EC of the European Parliament and of the Council of 27 January 2003 on waste electrical and electronic equipment (WEEE) - Joint declaration of the European Parliament, the Council and the Commission relating to Article 9, OJ L 37, 13.2.2003, p. 24–39.

³⁰ Directive 2003/108/EC of the European Parliament and of the Council of 8 December 2003 amending Directive 2002/96/EC on waste electrical and electronic equipment (WEEE), OJ L 345, 31.12.2003, p. 106–107.

³¹ Directive 2008/34/EC of the European Parliament and of the Council of 11 March 2008 amending Directive 2002/96/EC on waste electrical and electronic equipment (WEEE), as regards the implementing powers conferred on the Commission, OJ L 81, 20.3.2008, p. 65–66.

4. Zaključak

Međunarodni propisi o upravljanju otpadom svrstani su okviru nekoliko grupa propisa. U prvu grupu spadaju odredbe koje se nalaze u okviru osnovnih dokumenata pojedinih univerzalnih međunarodnih organizacija. Oni pitanja upravljanja otpada ne tretiraju posebno, nego na nivou osnovnih načela jemče pojedina ljudska prava, pa u okviru njih i pravo na zdravje i zdravu životnu sredinu. Drugi „nivo“ regulisanja materije upravljanja otpadom uređen je kroz specijalizovane međunarodne organizacije, putem međunarodnih pravnih pravila, međunarodnih ugovora i drugih dokumenata koji regulišu materiju zaštite životne sredine uopšte, pa u okviru njih i pitanja koja su vezana za problematiku otpada. Najzad, treći oblik međunarodnih propisa koji regulišu materiju upravljanja otpadom predstavljaju međunarodni propisi koji regulišu *isključivo* materiju upravljanja otpadom. Nažalost ovih propisa je za sada najmanje.

Kada je reč o propisima o upravljanju otpadom u Evropskoj uniji, onda su i u okviru ove zajednice prisutni svi oblici regulisanja materije upravljanja otpadom koji postoje i na globalnom planu. Međutim, pored toga u okviru Evropske unije, oblast upravljanja otpadom kroz specifične oblike akata kao što su direktive, uredbe, odluke, i sl., na konkretniji način je uređena ova oblast. Takav pristup je višestruko koristan. S jedne strane putem direktiva postiže se efikasnije i delotvornije rešavanje problema vezanih za otpad. Drugo, propisi koji se odnose isključivo na materiju upravljanja otpadom pružaju mogućnost obuhvatnijeg pravnog regulisanja ove oblasti, što ostavlja manje mogućnosti za proizvoljno postupanje pojedinih zemalja članica. To za rezultat ima, veći stepen harmonizacije ovih propisa, pa samim tim i veći stepen obaveznosti pri njihовоj implementaciji. I najzad, striktna primena propisa iz sfere upravljanja otpadom u velikoj meri će doprineti poboljšanju zaštite životne sredine i uopšte kvaliteta života.

WASTE MANAGEMENT – INTERNATIONAL LEGISLATION WITH A SPECIAL FOCUS ON EU LAW

Within the European Union, the area of waste management is regulated through specific forms of legislation such as directives, regulations, decisions, recommendations, and the like. This approach has multiple benefits. On the one hand, directives can be used to efficiently and effectively address problems related to waste. Second, the regulations relating solely to matters of waste management provide the option of comprehensive legal regulation of this area, leaving fewer opportunities for arbitrary action of individual member countries. This results in a greater degree of harmonization of these regulations, and thus a higher level of commitment in their implementation. And finally, strict application of regulations in the sphere of waste management will greatly contribute to improving the environment and general quality of life.

Key words: waste management, law, comparative law, EU law



ZAŠTITA VODA S POSEBNIM OSVRTOM NA PRAVO EU I SRPSKO PRAVO

Olga Vasilijević*
mr Svetozar Vasilijević**

Predmet ovog rada je upoređivanje komplementarnosti i usklađenosti zakona i drugih propisa koje su donele različite službe i organi Vlade Republike Srbije u oblasti upotrebe i zaštite voda, sa pravom Evropske unije. Pregled najvažnijih međunarodnih izvora prava za zaštitu voda daje se u prvom delu rada, dok se u njegovom drugom delu pažnja posvećuje osnovnim izvorima prava koji tu oblast uređuju na nivou Evropske unije. U poslednjem delu rada se, nakon pregleda osnovnih izvora prava voda u Republici Srbiji, ukazuje na određene nepreciznosti u tim izvorima i njihovu međusobnu neusklađenost, što u praktičnoj primeni može praviti probleme. U zaključku se komentariše stepen usklađenosti našeg prava sa pravom Evropske unije i ukazuje na korake koje bi trebalo preduzeti da bi se određene neusklađenosti prevazišle.

Ključne reči: voda, zaštita voda, Zakon o vodama, Okvirna direktiva o vodama, komplementarnost

1. Uvod

Konstantni tehnički progres, koji karakteriše savremene uslove života, podrazumeva stalno podnošenje novih žrtava, kako u brojnom stanju ljudi, tako i u poremećenoj ravnoteži prirodnih dobara. Međunarodna zajednica je svesna potrebe očuvanja i zaštite životne sredine kao uslova opstanka i napretka ljudskog roda i brojni su dokumenti koji na međunarodnom nivou regulišu to pitanje. Među tim dokumentima posebno su značajne međunarodne konvencije, jer njihova pravila obavezuju države članice da preduzimaju odgovarajuće mere u cilju očuvanja, zaštite i obnavljanja životne sredine i jedinstvenoga eko-sistema Zemlje. Ta zaštita predstavlja integralni deo razvojnog procesa različitih sfera ljudske aktivnosti i kreativnosti, a ekološka etiketa, koja potvrđuje da je roba proizvedena uz uvažavanje ekoloških standarda, danas je pokazatelj kulturnog identiteta određene zajednice.

* Specijalista prava Evropske Unije, advokat u Beogradu; e-mail: olga.vasilijevic@yahoo.com

** dipl.inženjer hidrograđevine, šef Odeljenja za korišćenje i gazdovanje vodama u JVP „Srbija-vode“ VPC „Sava-Dunav“, Beograd; e-mail: svetozar.vasilijevic@srbijavode.rs

Jedan od životnih uslova opstanka na planeti je voda; ona je i sama „životna sredina”, koja je karakteristična po tome da je kvalitativno i kvantitativno vrlo nepo- stojana i kolebljiva. Čovek se stalno bori, bilo za nju bilo protiv nje, pa su mere pre- vencije na nacionalnom, ali i na međunarodnom planu, nužne.

Na globalnom planu međunarodne zaštite voda se kao najznačajnije izdvajaju aktivnosti Ujedinjenih nacija, pod čijim okriljem je održana Konferencija o vodama¹ u Argentini, 1977. godine, koja se može okarakterisati kao prekretnica u globalnom pristupu rešavanja problema u segmentu vodoprivrede, pre svih problema u vezi sa neracionalnom potrošnjom vode i nekontrolisanim ugrožavanjem njenog kvaliteta. Još od tada Ujedinjene nacije kontinuirano sprovode različite aktivnosti na planu zaštite voda, a na konferenciji održanoj u Rio de Ženeiru 1992. godine, koja je bila posvećena životnoj sredini i razvoju, odlučeno je da se 22. mart slavi kao svetski dan voda², kako bi se ukazalo na važnost zaštite voda i na nedostatak vode za piće u mnogim krajevima sveta.³

Zaštita voda se planira i ostvaruje i na regionalnim nivoima, pa je i Evropska unija donela niz propisa u toj oblasti. Ne zanemarujući činjenicu da je voda najvažniji strateški resurs XXI-og veka, države članice EU posvećuju veliku pažnju zaštiti voda i za to izdvajaju značajna finansijska sredstva. Istovremeno se konstantno radi i na razvijanju svesti stanovništva o važnosti vodnih resursa za opstanak naroda, razvoj privrede i društva u celini, što se postiže insistiranjem na transparentnom radu vodoprivrednih institucija, a građani se pozivaju da se i sami izjasne o svim značajnim vodoprivrednim planovima.

Sve države sveta donose i nacionalne programe, odnosno planove za razvoj vodoprivrede uopšte, a posebno za pitanje zaštite voda. Ovi programi i planovi treba da budu usklađeni sa međunarodnim i regionalnim obavezama koje nameću međunarodni ugovori čiji je država u pitanju potpisnik. Kada je o Republici Srbiji reč, tada je značajno istaći da ona nastoji da svoje propise u oblasti zaštite voda uskladi ne samo sa međunarodnim ugovorima koje je ratifikovala, već i sa propisima

¹ Konferencija Ujedinjenih nacija o vodama održana je u Mar del Platu, Argentina, u periodu od 14. do 25. marta 1977. godine.

² Samo godinu dana kasnije, Rezolucijom Skupštine Ujedinjenih nacija od 22. februara 1993. godine odlučeno je da se 22. mart svake godine obeležava kao svetski dan voda.

³ Prema analizama UN mnoge zemlje su već suočene sa nestaćicom vode, a do 2015. godine milijarda i osamsto miliona ljudi će živeti u zemljama ili regionima sa potpunom nestaćicom vode. Decenija od 2005.-2015. godine proglašena je međunarodnom decenijom zaštite i očuvanja vode na Zemlji. U razvijenim zemljama 70% neprerađenog industrijskog otpada se ispušta u vode, a moto prošlogodišnjeg svetskog dana voda je «voda nas povezuje» s jedinstvenom porukom – «bilo da živimo uzvodno ili nizvodno svi smo u istom čamcu». Drugim rečima, to znači da naše pravo na vodu predstavlja veliku obavezu kako bismo taj resurs sačuvali za buduće generacije.

koji važe u regionu Evropske unije jer je to, između ostalog, uslov da bi mogla postati njen punopravni član.

2. Međunarodna zaštita voda: najznačajniji dokumenti

Među prvim značajnjim međunarodnim aktima koja regulišu pitanje zaštite voda izdvajaju se Pravila o korišćenju voda međunarodnih reka⁴, koja je usvojilo Udruženje za međunarodno pravo (*International Law Association*, u daljem tekstu: ILA⁵). Ova pravila, koja su poznata pod nazivom Helsinška pravila, ustanovljavaju pravičnu upotrebu voda međunarodnih reka posebnim uređenjem sledećih pitanja: zagađenje voda u međunarodnom slivu za odvodnjavanje, plovidbe rekama i jezerima koji dele ili presecaju teritorije dve ili više država, kao i splavarenje. Tako se u cilju obezbeđivanja efikasnog sistema zaštite i suzbijanja zagađenja voda međunarodnog sliva za odvodnjavanje predviđa da će države uspostaviti odgovarajući administrativni mehanizam za čitav sliv, a u svakom slučaju će koordinirati ili povezivati svoje naučne, tehničke i istraživačke programe da bi se borile protiv zagađenja voda. Da bi se to obezbedilo države će ustanoviti koordinirane mreže, ili jedinstvenu mrežu za permanentno osmatranje i kontrolu zagadenja, uz istovremeno određivanje zajedničkih ciljeva i standarda kvaliteta voda za čitav sliv ili za deo sliva. U slučaju spora po pitanjima koja su uređena Helsinškim pravilima, predviđen je i mehanizam za njegovo rešavanje.⁶

Za međunarodna slivna područja su značajna i Montrealska pravila o zagađenju voda u međunarodnom slivnom području⁷, koja su takođe usvojena od strane ILA 1982. godine. Ova pravila se oslanjaju na Helsinška pravila, ali predviđaju i neke novine među kojima je za zaštitu voda posebno važno to što su se države sada obavezale da neće ispušтati, niti će dozvoliti ispuštanje materija koje su opшtepoznate kao opasne u vode međunarodnog slivnog područja.⁸ I u oblasti rešavanja sporova Montrealska pravila predviđaju značajan napredak u odnosu na Helsinskih pravila jer se sada, umesto preporuka za postupanje u spornim situacijama, predviđaju obvezni postupci koje treba primeniti ako do njih dođe.

⁴ *The Helsinki Rules on the Uses of the Waters of International Rivers*, dostupno na: http://www.mphil.de/shared/data/pdf/pdf/8helsinki_rules_on_the_waters_of_international_rivers_il.pdf

⁵ O ovom udruženju videti više: <http://www.ila-hq.org/>

⁶ Po Helsinškim pravilima jedini obavezan postupak je pregovaranje sa oštećenom državom u slučaju neuspeha razumnih koraka preduzetih radi smanjenja postojećeg zagadenja.

⁷ *ILA Montreal Rules on Water Pollution in an International Drainage Basin*.

⁸ Član 2. Montrealskih pravila. Na ovaj način uvedena je neoboriva pretpostavka da takvo postupanje ne može biti pravdano principom pravičnog korišćenja.

Na globalnom planu je za oblast zaštite voda značajna Helsinška konvencija o zaštiti i korišćenju prekograničnih vodotoka i međunarodnih jezera iz 1992. godine⁹, koja je doneta pod okriljem Ujedinjenih nacija. Ova konvencija ustanovljava osnovna načela na kojima strane ugovornice treba da razvijaju i primenjuju mere za zaštitu voda, i to su: načelo predostrožnosti, načelo zagađivač plaća i načelo da se vodenim potencijalima upravlja tako da se vodi računa ne samo o potrebama sadašnje generacije, već i o potrebama budućih generacija.¹⁰ Konvencija predviđa i uspostavljanje programa nadzora stanja prekograničnih voda, a istovremeno utvrđuje i obavezu uspostavljanja koordiniranih ili zajedničkih sistema komunikacija, upozoravanja i uzbunjivanja u vanrednim okolnostima. Takođe, u cilju unapređenja zaštite voda nalaze se i preduzimanje mera za razvoj i sprovodenje istraživačkih programa u tom domenu.

Ovim, kao i drugim aktima koji na međunarodnom nivou uređuju pitanje zaštite voda, ukazano je na potrebu sprečavanja zagađenja vode kao prirodnog resursa, kao i mogućih posledica prekograničnih uticaja i promena koje prouzrokuje ili može prouzrokovati zagađivanje vode po ljudsko zdravlje i životnu sredinu. U tom cilju neophodno je podržati sve aktivnosti koje su upravljene ka razvoju integrisanog upravljanja vodom kao prirodnim resursom, posebno onih koje podrazumevaju preduzimanje pravnih, upravno-pravnih i tehničkih mera za unapređenje njenog kvaliteta. Kao efikasni instrumenti za dostizanje određenih ciljeva zaštite životne sredine do sada su se pokazali: „dobrovoljni sporazumi” - ugovori između industrije i javnog sektora, kao i tzv. „zelena potrošnja” - vid zaštite potrošača obeležavanjem prehrabbenih proizvoda. Uvođenje ovih instrumenata može da umanji, pa čak i da spreči nastanak štete po životnu sredinu, a ako do toga ipak dođe onda sanacija nastale štete zahteva doslednu primenu pravila o građanskopravnoj odgovornosti zagađivača.

3. Zaštita voda u pravu Evropske unije

Politika Evropske unije u oblasti zaštite voda je u dvostrukom smislu u mešovitoj nadležnosti, jer se mere za ostvarivanje postavljenih ciljeva kombinuju između mera Evropske unije i mera država članica, s jedne strane, dok su za oblast

⁹ *The Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes*, usvojena u Helsinkiju 17. marta 1992. godine, poznata je i pod nazivom *Water Convention*. Tekst Konvencije dostupan je na: <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/water/pdf/watercon.pdf>

¹⁰ Primena odredbi Konvencije ne sme dovesti do pogoršanja stanja životne sredine, kao i povećanja prekograničnog uticaja, zbog čega je kao opšta obaveza strana ugovornica predviđeno da su one dužne da preduzimaju sve odgovarajuće mере koje imaju za cilj obezbeđenje očuvanja ekosistema, kao i njegovo vraćanje u prvobitno stanje kada se za to ukaže potreba.

zaštite voda nadležni različiti organi i institucije Evropske unije i država članica, s druge. Osnova novog pristupa je utvrđena Petim akcionim programom Evropske unije, gde su između ostalog određeni sledeći ciljevi u oblasti zaštite voda: prevencija prevelike eksploatacije vode za piće ili vode za industriju i druge svrhe; prevencija zagađenja podzemnih voda; bolji ekološki kvalitet površinskih morskih voda.

Najznačajniji dokument koji uređuje pitanje zaštite voda na nivou Evropske unije je Okvirna direktiva o vodama (*Water Framework Directive*, u daljem tekstu: WFD)¹¹ iz 2000. godine, koja je istovremeno i osnov za međunarodnu saradnju u prekograničnim slivovima Evrope¹². WFD uvodi novi pristup u sakupljanju relevantnih informacija i podataka o zaštiti voda, kao i o izveštavanju o njima, koji se ogleda u tome što se insistira na stalnoj ažurnosti i dostupnosti prikupljenih podataka. Strategija za implementaciju WFD podrazumeva razvijanje niza usmeravajućih dokumenata (uputstava), preporuka za operacionalne metode i drugih pratećih dokumenata za korišćenje u državama članicama u periodu uvođenja odredbi ove direktive u primenu.¹³

WFD sadrži 26 članova i ima 11 aneksa, u koje je uključeno niz važećih direktiva koje se neposredno ili posredno odnose na zajedničku politiku Evropske unije u oblasti voda.¹⁴ Njima se određuje put kojim treba ići da bi se ispunili sledeći ciljevi: dobar status svih voda u roku od 15 godina po usvajanju Direktive; integralno upravljanje rečnim slivom na osnovu planova upravljanja slivom i koordiniranih programa monitoringa; pravilno utvrđivanje cena koje odražavaju stvarne troškove; uključivanje javnosti i „kombinovani pristup“ u vezi sa standardima za granične vrednosti dozvoljenih emisija i kvaliteta vode recipijenata.

Pored ove direktive, za pitanje zaštite voda su značajne i brojne druge koje su

¹¹ Directive 2000/60/EC of the European Parliament and Council establishing a framework for the Community action in the field of water policy, Official Journal (OJ L) 327 od 22. decembra 2000. godine.

¹² Naša zemlja učestvuje u pripremi planova upravljanja slivovima Dunava i Save u okviru Komisije za zaštitu Dunava (*International Commission for the protection of the Danube River*), kao i u realizaciji Okvirnog sporazuma za Savu (*Framework agreement on the Sava River Basin Sava Commission*).

¹³ Strategija za implementaciju WFD promovisana je u posebnom dokumentu EU: „Zajednička strategija za implementaciju Okvirne direktive o vodama“, (*Common Strategy on the Implementation of the Water Framework Directive*), usvojena je 2. maja 2001. godine, dostupno na: <http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/objectives/pdf/strategy.pdf>

¹⁴ Za pitanje zaštite voda od posebnog značaja su direktive o graničnim zahtevima za ispuštanje opasnih supstanci, koje su uključene u Aneks IX WFD. Njihov cilj je eliminisanje zagađivanja vode supstancama koje su predmeti tih direktiva putem utvrđivanja graničnih vrednosti emisija i „ciljeva kvaliteta životne sredine“ (imisionih zahteva) putem propisivanja referentnih metoda merenja, procedure monitoringa i programa mera za ostvarivanje tih ciljeva. Ove direktive su ravnopravne sa WFD u pravnom smislu.

ranije usvojene. Među njima su:

1. Direktiva 91/271/EEZ o prečišćavanju komunalnih otpadnih voda¹⁵ utvrđuje obaveze izgradnje sistema za kanalisanje i odgovarajuće prečišćavanje ovih voda u osetljivim i manje osetljivim oblastima¹⁶. Ova direktiva utvrđuje listu industrijskih sektora (prehrambenih) koji moraju da poštuju njene odredbe¹⁷;
2. Direktiva 91/676/EEZ o zaštiti voda od zagađivanja uzrokovanih nitratima iz poljoprivrednih izvora¹⁸ propisuje kriterijume za identifikaciju voda na koje utiče ili bi moglo da utiče zagađivanje nitratima, nakon čega se imenuju ranjive zone. Propisuje se utvrđivanje pravila dobre poljoprivredne prakse, koja treba da sadrže procedure i planove za primenu đubriva i generalno upravljanje poljoprivrednim zemljištem;
3. Direktiva 86/278/EEZ o zaštiti životne sredine, a posebno zemljišta, pri korišćenju kanalizacionog mulja u poljoprivredi¹⁹ propisuje maksimalne vrednosti koncentracija određenih metala (kadmijuma, bakra, nikla, olova, cinka, žive i hroma) u zemljištu i u mulju koji se koristi u poljoprivredi, kao i maksimalne vrednosti tih metala koje se godišnje mogu dodati poljoprivrednom zemljištu;
4. Direktiva 80/68/EEZ o zaštiti podzemnih voda od zagađivanja uzrokovanih izvesnim opasnim supstancama²⁰ ima za cilj da spreči zagađivanje podzemnih voda. Obaveze država članica su da utvrde i zabrane sva direktna i indirektna ispuštanja supstanci sa Liste I i propisu neophodne mere za sprečavanje uvođenja u podzemne vode ovih supstanci, kao i da ispitaju i ograniče uvođenja u podzemne vode supstanci sa Liste II. Navode se obavezni podaci koje treba da sadrže dozvole nadležnih organa za direktno ili eventualno indirektno ispuštanje. Ova direktiva važi 13 godina od dana stupanja na snagu WFD. U skladu sa članom 17. WFD 2003. godine podnet je Predlog nove direktive o zaštiti podzemnih voda.
5. Direktiva 76/464/EEZ o graničnim zahtevima za ispuštanje opasnih supstanci u

¹⁵ Council Directive 91/271/EEC of 21 May 1991 concerning urban waste-water treatment, Official Journal L 135, 30.05.1991, koju dopunjaje Direktiva 98/15/ES – Commission Directive 98/15/EC of 27 February 1998 amending Council Directive 91/271/EEC with respect to certain requirements established in Annex I thereof, Official Journal L 67, od 7. marta.1998.

¹⁶ Direktiva daje kriterijume za identifikaciju osetljivih i manje osetljivih oblasti.

¹⁷ Sa opterećenjem otpadnih voda većim od 4000ES (a ne ispuštaju vode u gradsku kanalizaciju).

¹⁸ Council Directive of 12 December 1991 concerning the protection of water against pollution caused by nitrates from agricultural sources (91/676/EEC), Official Journal OJ L 375, od 31. decembra 1991.

¹⁹ Council Directive of 12 June 1986 on the protection of the environment, and in particular of the soil, when sewage sludge is used in agriculture, Official Journal OJ L 181, od 8. jula 1986.

²⁰ Council Directive of 17 December 1979 on the protection of groundwater against pollution caused by certain dangerous substances, Official Journal L 020, od 26. januara 1980.

vode²¹ i grupa direktiva („čerke direktive“) koje se zasnivaju na njenim odredbama, a odnose se na granične vrednosti i ciljeve kvaliteta za određene opasne supstance²². Za ostvarivanje ciljeva kvaliteta primenjene su emisione granične vrednosti kao maksimalno dopuštene količine zagađujućih supstanci koje se ispuštaju iz određenog izvora u vodenu sredinu.

6. Direktiva 96/61/EEZ koja se odnosi na integralno sprečavanje i kontrolu zagađivanja²³ propisuje mere za sprečavanje ili smanjenje emisija u vazduh, vodu i zemljište kroz izdavanje dozvola za industrijske pogone navedene u Aneksu I. Cilj ovih dozvola je da se obezbedi uvođenje preventivnih mera protiv zagađivanja primenom najboljih dostupnih tehničko-tehnoloških postupaka (VAT), koje treba primeniti na osnovu analiza troškova i koristi primene konkretnih mera (Aneks IV). Posebno se definišu sadržaj zahteva za dozvolu, sadržaj uslova dozvole i postupak izdavanja dozvola.

4. Zaštita voda u pravu Republike Srbije

U pravu Republike Srbije problematika voda se realno javlja u okviru regulative više resornih organa. Pojedini zakoni i propisi i odrednice o korišćenju i zaštiti voda su uglavnom usklađeni, ali ne potpuno jer, na žalost, međuresorska saradnja kod usaglašavanja pojedinih propisa još uvek nije na potrebnom nivou.

Polazni zakon kada je o zaštiti voda reč je Zakon o zaštiti životne sredine iz 2004. godine²⁴, koji određuje načela u oblasti zaštite životne sredine. Prema članu 9. ovoga zakona načela su: načelo integralnosti, načelo prevencije i predostrožnosti, načelo očuvanja prirodnih vrednosti, načelo održivog razvoja, načelo odgovornosti zagađivača i njegovog pravnog sledbenika, načelo „zagađivač plaća“, načelo „korisnik plaća“, načelo supsidiarne odgovornosti, načelo primene podsticajnih mera, načelo informisanja i učešća javnosti, načelo zaštite prava na zdravu životnu sredinu i pristupa pravosuđu. U suštini, Zakon prihvata načela nove evropske politike u oblasti zaštite životne sredine, a ona se primenjuju i na pitanje zaštite voda. Ipak, materija zaštite voda, zbog svojih specifičnosti, zahteva detaljnije regulisanje i to pitanje je regulisano posebnim zakonom - Zakonom o vodama iz 2010. godine.²⁵

²¹ Council Directive of 4 May 1976 on pollution caused by certain dangerous substances discharged into the aquatic environment of the Community, Official Journal OJ L 129, od 18. maja 1976.

²² To su: 82/176/EEC, 84/156/EEC, 83/513/EEC, 84/491/EEC, 86/280/EEC, 88/347/EEC i 90/415/EEC (njima nije ograničen rok na 13 godina).

²³ Council Directive of 24 September 1996 concerning the integrated pollution prevention and control, Official Journal L 257 od 10. oktobra 1996.

²⁴ Zakon o zaštiti životne sredine, „Službeni glasnik RS“, br. 135/04, 36/09.

²⁵ Zakon o vodama, „Službeni glasnik RS“, br. 30/10.

Zakon o vodama je osnovni akt koji uređuje zaštitu voda u Republici Srbiji. Članom 1. tog zakona je određen njegov predmet i predviđeno je da se njime uređuje „...pravni status voda, integralno upravljanje vodama²⁶, upravljanje vodnim objektima i vodnim zemljištem, izvori i način finansiranja vodne delatnosti, nadzor nad sprovođenjem zakona, kao i druga pitanja od značaja za upravljanje vodama.“ Upravljanje vodama je u nadležnosti Republike Srbije, a ostvaruje se preko Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede i drugih ministarstava,²⁷ organa autonomne pokrajine, organa jedinica lokalne samouprave i javnog vodoprivrednog preduzeća. Osim Zakonom o vodama, zaštitu voda uređuje se i brojnim podzakonskim aktima, među kojima su značajniji sledeći: Uredba o graničnim vrednostima prioritetnih hazardnih supstanci koje zagađuju površinske vode i rokovima za njihovo dostizanje,²⁸ Uredba o graničnim vrednostima zagađujućih materija u površinskim i podzemnim vodama i sedimentu i rokovima za njihovo dostizanje²⁹ i Uredba o graničnim vrednostima emisije zagađujućih materija u vode i rokovima za njihovo dostizanje.³⁰ Svi pomenuți propisi utvrđuju odgovarajuće obaveze, za koje je predviđeno adekvatno finansiranje,³¹ ali i sprovođenje inspekcijskog nadzora u pogledu njihovog izvršavanja.³²

²⁶ Pod integralnim upravljanjem vodama podrazumeva se skup mera i aktivnosti usmerenih na održavanju i unapređenju vognog režima, obezbeđenju potrebne količine vode zahtevnog kvaliteta za različite namene, zaštitu voda od zagađenja i zaštitu od štetnog dejstva voda.

²⁷ Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede zajedno sa ministarstvom nadležnim za poslove zdravlja i ministarstvom nadležnim za poslove životne sredine propisuju za koja se izvorišta određuju zone sanitарне zaštite, način njihovog određivanja, održavanja i korišćenja. Uslove u pogledu zdravstvene ispravnosti vode za piće, proizvodnju i preradu hrane, sanitarno-higijenske potrebe i kupanje, bliže propisuje ministarstvo nadležno za poslove zdravlja. Način i merila za određivanje održivog minimalnog protoka zajednički bliže propisuju ministarstvo nadležno za poslove vodoprivrede i ministarstvo nadležno za poslove zaštite životne sredine. Takođe, ova dva ministarstva zajednički propisuju način i uslove za merenje količine i ispitivanje kvaliteta otpadnih voda.

²⁸ „Službeni glasnik RS“, br. 35/2011.

²⁹ „Službeni glasnik RS“, br. 50/2012.

³⁰ „Službeni glasnik RS“, br. 67/2011. Vlada je nešto kasnije donela i Uredbu o izmeni ove Uredbe, koja je objavljena u „Službeni glasnik RS“, br. 48/2012.

³¹ Tako se iz Budžetskog fonda za vode, preko nadležnog ministarstva za poslove vodoprivrede, finansiraju poslovi od opštег interesa propisani Zakonom o vodama, osim sredstava za zaštitu voda od zagađenja, koja se koriste namenski preko Fonda za zaštitu životne sredine.

³² Inspekcijski nadzor nad sprovođenjem Zakona o vodama vrši Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, preko vognog inspektora, osim: 1. nadzora koji se odnosi na zdravstvenu ispravnost vode za piće i sanitarno-higijenske potrebe i kupanje, koji je u nadležnosti ministarstva za poslove zdravlja – preko sanitarnog inspektora; 2. nadzora koji se odnosi na kvalitet otpadnih voda, koji je u nadležnosti ministarstva za zaštitu životne sredine i vrši se preko inspektora za zaštitu životne sredine.

Pored navedenih izvora prava, neka pitanja zaštite voda uređuju se i u okviru zakona i propisa koji uređuje komunalne delatnosti, s obzirom da su pojedina pitanja iz oblasti zaštite voda i u njihovoj nadležnosti³³. Naime, Zakonom o komunalnim delatnostima³⁴ je određeno da komunalne delatnosti podrazumevaju, između ostalog, i pružanje usluga „...snabdevanje vodom za piće...“³⁵, kao i „...prečišćavanje i odvođenje otpadnih i atmosferskih voda...“³⁶. Komunalna preduzeća, međutim, nisu u obavezi niti imaju mogućnost da vode brigu o široj strategiji vodosnabdevanja i zaštiti voda većih područja jer je ta, strategijsko-bilansna obaveza, u nadležnosti ministarstva zaduženog za poslove vodoprivrede i delom ministarstvo zaduženog za zaštitu životne sredine.

4.1. Zaštita kvaliteta površinskih i podzemnih voda

Pitanje zaštite kvaliteta površinskih i podzemnih voda posebno uređuje Uredba o utvrđivanju vodoprivredne osnove³⁷, čija pravila su formulisana sa ciljem da se obezbedi potpuna zaštita kvaliteta površinskih i podzemnih voda, odnosno očuvanje i unapređenje kvaliteta vode do stepena da se one mogu koristiti za potrebe korisnika sa najvišim kvalitativnim zahtevima. Ovaj zadatak se ostvaruje gazdovanjem vodama u okviru integralnog, kompleksnog i jedinstvenog vodoprivrednog sistema Republike Srbije.³⁸

Kao dugoročni cilj zaštite kvaliteta površinskih i podzemnih voda postavlja se očuvanje (vraćanje) svih izvorišnih delova vodotoka, kao i podzemnih voda koje mogu da služe za vodosnabdevanje stanovništva u odlično kvalitativno stanje (I klasa). Ostale vode u vodotocima, kao i podzemne vode, potrebno je očuvati, odnosno

³³ Pravila koja sadrži propis koji uređuje komunalne delatnosti nisu u koliziji sa pravilima predviđenim Zakonom o vodama i drugim propisima koji prevashodno regulišu pitanje zaštite voda i vodoprivrede uopšte, jer je briga svakog komunalnog preduzeća da obezbedi pijaču i sanitarnu vodu, kao i da prihvati i evakuise upotrebljene i druge vode sa svog urbanog područja.

³⁴ Zakon o komunalnim delatnostima, „Službeni glasnik RS“, br. 88/2011.

³⁵ Član 2. stav 1. tačka 1. Zakona o komunalnim delatnostima, dok je članom 3. stav 1. tačka 1. precizirano da to podrazumeva zahvatanje, prečišćavanje, preradu i isporuku vode korisnicima za piće i druge potrebe, vodovodnom mrežom do mernog mesta potrošača.

³⁶ Član 2. stav 2. Zakona o komunalnim delatnostima, dok je članom 3. stav 1. tačka 2. precizirano da to podrazumeva sakupljanje, odvođenje, prečišćavanje i ispuštanje otpadnih i atmosferskih površinskih voda sa površina javne namene, odnosno od priključka korisnika na uličnu kanallizacionu mrežu, tretman otpadnih voda u postrojenju za prečišćavanje, crpljenje, odvoz i tretiranje fekalija iz septicke jame.

³⁷ Uredba o utvrđivanju vodoprivredne osnove, „Službeni glasnik RS“, br. 11/2002.

³⁸ Neophodni uslov za uspešno funkcionisanje gazdovanja vodoprivrednog sistema Republike Srbije je i izrada odgovarajućeg vodoprivrednog informacionog sistema.

vratiti u vrlo dobro kvalitativno stanje (II a klasa).³⁹ Da bi se ovi ciljevi uspešno ostvarili, neophodno je sistematski vršiti odgovarajuću kontrolu kvaliteta ambijentalnih i otpadnih voda, ali i izraditi, odnosno ažurirati katastar zagađivača. Sem toga, poboljšanje režima voda uopšte, a oplemenjavanje malih voda posebno, može se postići i tako što će se prilikom planiranja akumulacije voditi računa o tome da se obezbedi potrebna količina vode, koja će se u te svrhe upotrebiti kada bude potrebno. I ne samo to; kod svih akumulacija potrebno je nizvodno od brane obezbediti odgovarajući proticaj i kvalitet voda (vodoprivredni minimum), kojim se zaštićuju vode i priobalni ekosistemi, obezbeđuju propisana stanja kvaliteta voda u vodotocima i zadovoljavaju racionalno potrebe nizvodnih korisnika voda.

4.2. Eksploracija podzemnih voda

Pitanje eksploracije podzemnih voda otvara određene probleme jer se vodna dozvola⁴⁰ za korišćenje podzemnih voda izdaje nakon realizacije tehničke dokumentacije za koju je izdata vodna saglasnost, a vodna saglasnost se izdaje na osnovu prethodno izdatih vodnih uslova. Bilo bi bolje da se još u postupku izdavanja vodnih uslova zahteva realizacija odgovarajućih geoloških istraživanja radi utvrđivanja rezervi i bilansa, jer prema sadašnjem rešenju su moguće i u praksi česte situacije da se uđe u investicije za korišćenje podzemnih voda, a da se po realizaciji projektovanih rešenja ne dobije pravo na njihovo korišćenje.

U vezi sa korišćenjem podzemnih voda, takođe, može postojati određeni problem i zbog neusklađenosti termina u Zakonu o rudarstvu⁴¹ i Zakonu o rudarstvu i geološkim istraživanjima⁴². Naime, prema Zakonu o rudarstvu⁴³ se pod mineralnim sirovinama u vezi sa podzemnim vodama smatraju samo one vode iz kojih se mogu dobiti korisne mineralne sirovine i geotermalna energija, kao i podzemne vode vezane za rudarsku tehnologiju i gasove koji se u njima javljaju, dok se prema Za-

³⁹ Da bi se ovi ciljevi realizovali predviđeno je donošenje Plana o zaštiti voda od zagađivanja, kojim će se predvideti mere za sprečavanje ili ograničavanje unošenja u vode opasnih i štetnih materija, mere za sprečavanje odlaganja otpadnih i drugih materija na područjima na kojima to može uticati na pogoršanje kvaliteta voda, mere za prečišćavanje zagađenih voda, način sprovođenja interventnih mera u određenim slučajevima zagađenja, organizacije koje su dužne sprovoditi pojedine mere, rokove za smanjenje zagađenja vode, odgovornosti i ovlašćenja u vezi sprovođenja zaštite voda, kao i druge mere u cilju racionalizacije postizanja navedenih ciljeva.

⁴⁰ Vodna dozvola za korišćenje podzemnih voda prema Zakonu o vodama se ne može izdati bez rešenja ministarstva nadležnog za poslove geoloških istraživanja o utvrđenim i razvrstanim rezervama podzemnih voda.

⁴¹ Zakon o rudarstvu, „Službeni glasnik RS“, br. 44/95, 85/2005, 101/2005, 34/2006 i 104/2009.

⁴² Zakon o geološkim istraživanjima, „Službeni glasnik RS“, br. 44/95.

⁴³ Član 3. stav 2. tačka 8.

konu o rudarstvu i geološkim istraživanjima⁴⁴ pod mineralnim sirovinama smatraju sve podzemne vode. Neusklađenost ovih termina, međutim, ne bi trebalo da predstavlja problem ili koliziju sa Zakonom o vodama ako se ima u vidu da se u Zakonu o geološkim istraživanjima uređuju uslovi i način izvođenja geoloških ispitivanja i korišćenja tih rezultata, dakle o utvrđivanju resursa, a ne i njihovom korišćenju i zaštiti.

4.3. Izdavanje vodnih akata – problem međusobne neusklađenosti relevantnih propisa

Zakonima su takođe propisane i određene nadležnosti pojedinih resornih organa za izdavanje odgovarajućih rešenja, mišljenja, uslova, saglasnosti ili drugih upravnih akata. Postupci za dobijanje tih akata su međuresorski uglavnom usklađene, ali u pojedinim slučajevima i nisu, zbog čega se u praksi javljaju izvesni problemi.

Neusklađenost postoji, na primer, između pravila predviđenih Zakonom o planiranju i izgradnji⁴⁵ i Zakona o vodama. Naime, u Zakonu o planiranju i izgradnji se nigde ne navodi potreba pribavljanja bilo kog vodnog akta u proceduri izrade tehničke dokumentacije, kao ni u postupku dobijanja građevinske i upotreбne dozvole, a ti akti su po Zakonu o vodama od bitnog značaja. Vodni uslovi se jedino traže u fazi prethodnih radova na osnovu kojih se izdaje prethodna studija opravdanosti sa generalnim projektom, ali takvo regulisanje vodi koliziji između redosleda izrade dokumentacije i rokova za poštovanje vremenske procedure.⁴⁶

Između ovih zakona postoji neusklađenost postupaka i kada je o izdavanju upotreбne dozvole reč, jer je Zakonom o planiranju i izgradnji predviđeno da

⁴⁴ Član 3. stav 2. tačka 4.

⁴⁵ Zakon o planiranju i izgradnji, „Sl.glasnik RS“, br. 72/2009, 24/2011.

⁴⁶ Naime, Pravilnikom o sadržini i obrascu zahteva za izdavanje vodnih akata propisano je da se uz zahtev za izdavanje vodnih uslova priloži i Prethodna studija opravdanosti sa generalnim projektom, ili Studija opravdanosti sa idejnim projektom i izveštaj komisije o stručnoj kontroli za objekte za koje ministarstvo nadležno za poslove građevinarstva izdaje dozvolu. Ako se poštuje ovaj uslov prema Zakonu o vodama, onda se javlja kolizija u redosledu izrade pojedine dokumentacije. Naime, ovaj zakon propisuje da važnost vodnih uslova prestaje ako se u roku od 2 godine ne podnese zahtev za izdavanje vodne saglasnosti na predmetnu tehničku dokumentaciju, a kako se vodna saglasnost izdaje na Glavni projekat i to nakon afirmativnog izveštaja o njegovoj Tehničkoj kontroli, tako će za mnoge složene objekte rok važnosti vodnih uslova biti suviše kratak i to najviše kod objektata za koje mora da se uradi poseban planski akt na osnovu koga se idaje lokacijska dozvola (koja mora biti u sastavu glavnog projekta). Da bi se lokacijska dozvola izdala neophodno je prethodno rešiti imovinskopravne odnose, a to nekada zahteva dosta vremena, posebno ako se ti odnosi rešavaju po proglašenju javnog interesa. Međutim, ako bi se poštovala procedura predviđena Zakonom o planiranju i izgradnji i vodna dozvola izdavala u okviru Prethodnih uslova, onda postoji ozbiljan problem poštovanja propisanih rokova.

se ta dozvola izdaje u roku od 7 dana po prijemu afirmativnog izveštaja Komisije za tehnički pregled, bez obzira na to da li je prethodno ishodovana Vodna dozvola, dok se po Zakonu o vodama upotrebna dozvola ne može izdati bez prethodno izdate Vodne dozvole, za čije izdavanje se neophodno prilaže i izveštaj komisije o izvršenom tehničkom pregledu.

Na osnovu izloženog stiče se utisak da, iako su nadležna ministarstva u načelu dužna da nacrte zakonskih akata daju na mišljenje i usaglašavanje zainteresovanim međuresorskim organima pre njihove konačne redakcije i usvajanja, ona to ne čine ili bar ne čine u dovoljnoj meri. Ovi propusti su delimično posledica i činjenice da većina zakona nejasno iskazuje ili uopšte ne navodi resorna ministarstva koja kooperiraju u donošenju određenih zajedničkih akata, ili su nadležna za određene propise, sa izuzetkom Zakona o vodama, koji zbog toga predstavlja pozitivan primer kako bi to pitanje trebalo da bude uređeno.

5. Zaključak

Porastom broja stanovništva i industrijskih aktivnosti povećava se zagađenje, što zajedno sa neuravnoteženošću i promenama u prostornom i vremenskom rasporedu voda u hidrološkom ciklusu čini faktor nestabilnosti i sporenja između država, koje imaju podeljene prekogranične vodne resurse. To je opšti razlog povećanog aktuelnog interesa za razvoj međunarodnog i nacionalnog vodnog prava, čiji je osnovni cilj da se razviju principi za razumno i pravično korišćenje međunarodnih vodnih resursa, kao i miroljubivo rešavanje sporova povodom suprotstavljenih interesa.

Delatnošću čoveka narušava se prirodan izgled i integritet voda, tako da se njihova originerna supstancialna svojstva, tj. podobnost zadovoljavanja prirodnih potreba čoveka i žive sfere, gube delom ili u celini. Da do toga ne bi došlo, tj. da bi se zagađenje voda smanjilo na namanju moguću meru, potrebno je staviti u dejstvo posebne mere pravne zaštite integriteta voda kao dela životne sredine. Osnovni cilj, međutim, nije samo da vodu zaštitimo u pogledu kvaliteta, već i u pogledu kvantiteta, tako da za visoke zahteve korisnika u pogledu kvaliteta, dorada (prerada) vode bude što manja.

Zaštita kvaliteta vode ostvaruje se preko zaštite celih slivova, što nalaže konstantno primenjivanje niza tehnoloških, vodoprivrednih, pravno-ekonomskih i organ-

izacionih aktivnosti i mera, uz praćenje i primenu savremenih naučnih dostignuća.⁴⁷ U tom cilju svaka država treba da se pridržava svoje zakonske regulative, ali i relevantnih međunarodnih dokumenata, jer samo zajednički napor i efikasna saradnja svih zemalja u slivu mogu da dovedu do vode odgovarajućeg kvaliteta i kvantiteta.

Upoređujući pravnu regulativu u oblasti zaštite voda u Evropskoj uniji i Republici Srbiji, može se primetiti da Evropska unija tome, ali i vodoprivredi u celini, daje veći značaj nego što je to slučaj u Republici Srbiji. Ovu konstataciju potvrđuje kako činjenica da je pravna regulativa u Uniji bolje razrađena i usklađena sa ostalim propisima, tako i činjenica da razvijene evropske zemlje izdvajaju značajno veća finansijska sredstva za vodoprivredu nego što je to slučaj u Republici Srbiji. Ipak, na osnovu ovoga ne treba zaključiti da se i u našoj zemlji ne posvećuje značajna pažnja tom pitanju, posebno kada je o najnovijim propisima u oblasti vodoprivrede i zaštite voda reč, koji su u velikoj meri usklađeni sa odgovarajućim propisima Evropske unije. To se, pre svih, odnosi na Zakon o vodama, osnovni propis za pitanje zaštite voda, koji se značajno oslanja na Okvirnu direktivu o vodama. Ovo, međutim, nije dovoljno i smatramo da bi Zakon o vodama trebalo u još većoj meri prilagoditi navedenoj Direktivi, posebno zato što to ne bi izazvalo suštinske izmene njegovih osnovnih postavki u domenu zaštite i korišćenja voda. Prilagođavanjem bi se ovaj zakon značajno unapredio, pre svega zato što bi se pojednostavilo utvrđivanje procedura i metoda, što bi doprinelo efikasnijoj organizaciji i sprovođenju konkretnih aktivnosti u oblasti zaštite voda.

Sistem upravljanja vodama zavisi od odnosa države prema vodi, koja ne bi trebalo da taj sistem organizuje isključivo kao administrativno i političko-pravnu tvorevinu, čija je osnovna briga politika zaštite od poplava i snabdevanje vodom stanovništva, a da ključna pitanja vodoprivrede, pre svih korišćenje vode, zaštitu od voda i usluge, usmerava van republičke nadležnosti u autonomne i privredne tokove. Da bi se dostiglo poželjno stanje ovog sistema nužno je uložiti dodatne investicije, ali i uspostaviti efikasan sistem upravljanja i rada, što podrazumeva određeno povećanje državnih i privrednih kapaciteta. Jedan od preduslova za dobru regulatornu reformu u Republici Srbiji je sveobuhvatni program reforme, koji obezbeđuje uspostavljanje funkcionalnog i institucionalnog okvira za njeno sprovodenje, dobro upravljanje kroz transparentnu primenu vladavine prava, dobre propise u kontekstu evropskih integracija i mehanizma za održivo sprovođenje reforme. To podrazumeva i reformu ekonomsko-finansijskog sistema, kako bi se i na taj način podržali napori da se u nar-

⁴⁷ Sve ove aktivnosti i mere moraju biti prilagođene konkretnoj situaciji, zbog čega je potrebno redovno sprovoditi lociranje izvora zagadenja i sagleavanje njegove tehnologije (uz određivanje kvaliteta i kvantiteta tom prilikom ispuštenih otpadnih voda), težiti stalnom smanjenju zagadenja vode (od organskih, termičkih, toksičnih supstanci kao i od teških metala), pratiti procese samoprečišćavanja vodotoka i pratiti režime malih voda oplemenjivanjem i to namenskim korišćenjem akumulacija.

ednom, dugoročnom periodu izvrši harmonizacija našeg sistema voda sa zahtevima Evropske unije, što je ujedno i realana nužnost, odnosno potreba i našeg društva.

6. LITERATURA

1. Branislav Đorđević (1990) „Vodoprivredni sistemi“, Naučna knjiga Beograd, Srbija;
2. Direktive Evropske unije o vodama, Beograd 2005 – izdanje ove knjige omogućili su: Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, Republička direkcija za vode, Ministarstvo nauke i zaštite životne sredine, Javno vodoprivredno preduzeće „Srbijavode“, Javno vodoprivredno preduzeće „Vode Vojvodine“, Institut za vodoprivredu „Jaroslav Černi“ i JKP „Beogradski vodovod i kanalizacija“;
3. European Communities (2004) Common implementation strategy – Guidances available at WFD – Circa Bruxelles, Belgium
4. Bajčetić Marko (2010) „Sistem vrednosti vodoprivrede“, Prometej, Novi Sad, Srbija;
5. Uredba o utvrđivanju vodoprivredne osnove Republike Srbije („Sl.glasnik RS“, br. 11/2002);
6. Zakon o vodama („Sl.glasnik RS“, br. 30/2010);
7. Zakon o zaštiti životne sredine, „Službeni glasnik RS“, br. 135/04, 36/09.
8. Zakon o rudarstvu („Sl.glasnik RS“, br. 44/95, 85/2005, 101/2005, 34/2006 i 104/2009);
9. Zakon o planiranju i izgradnji („Sl.glasnik RS“, br. 72/2009, 24/2011);
10. Zakon o komunalnim delatnostima („Sl.glasnik RS“, br. 16/97, 42/98);
11. Zakon o ministarstvima („Sl.glasnik RS“, br. 65/2008, 36/2009);
12. Zakon o rudarstvu i geološkim istraživanjima („Sl.glasnik RS“, br. 44/95);
13. Uredba o graničnim vrednostima emisije zagađujućih materija u vode i rokovima za njihovo dostizanje („Sl.glasnik RS“, br. 67/11 i izmene 48/2012);
14. Uredba o graničnim vrednostima prioritetnih i prioritetnih hazardnih supstanci koje zagađuju površinske vode i rokovima za njihovo dostizanje („Sl.glasnik

- RS“, br. 35/2011);
15. Uredba o graničnim vrednostima zagađujućih materija u površinskim i podzemnim vodama i sedimentu i rokovima za njihovo dostizanje („Sl.glasnik RS“, br. 50/2012);
 16. Zbornik radova Institut za vodoprivredu „Jaroslav Černi“ – Aktivnosti i rezultati u 2008. i 2009. godini, Isailović, D., Petković, S., (urednici), Institut za vodoprivredu «Jaroslav Černi», Beograd, 2010.

PROTECTION OF WATER WITH SPECIAL REFERENCE TO THE LAW OF EU AND SERBIAN LAW

The objective of this paper is to review complementarity, as well as disfunctionality of Serbian regulation for the water use, adopted by various governmental departments and bodies, with the law of European Union. Review of laws and other legal regulations of importance in that field are given, as well as overview of certain imprecise or non-harmonized parts of the regulations. Possible problems that may arise in application of some laws are emphasised and commented.

Key words: water, water Protection, Water Act, Water Framework Directive, complementarity



ZNAČAJ PROCENE UTICAJA ZA URBANISTIČKO PLANIRANJE*

Doc. dr Miloš Živković
Marko Milenković MA, LLM*****

Strateška procena uticaja na životnu sredinu (SPU) je važna mera za preveniranje štetnih uticaja na životnu sredinu koja je kroz kontinuirani razvoj postala sastavni deo usvajanja programa, planova i politika od značaja za životnu sredinu, uključujući prostorno i urbanističko planiranje. U članku se vrši preliminarna analiza okvira strateške procene u Srbiji iz ugla njenog uticaja na urbanističko planiranje i daju određeni predlozi u pogledu njenog daljeg integrisanja u proces urbanističkog planiranja na način koji bi podrazumevao manje strogo ograničavanje razvojnih mogućnosti putem ekstenzivnog planiranja i razvoj fleksibilnih mehanizama za efikasniju koordinaciju različitih ciljeva koji se moraju postići u tranzicionoj ekonomiji. U članku se, između ostalog, analizira da li je potrebna složena izrada SPU u slučaju kada dokumenti nižeg hijerarhijskog reda ne predviđaju namenu zemljišta koja bi mogla imati značajan uticaj na (lokalnu) životnu sredinu kao i da li je za planove ovog ranga potrebno vršiti SPU ukoliko će za predviđene objekte biti rađena procena uticaja na životnu sredinu. Dodatno, razmatra se pitanje posledica koje detaljno „preplaniranje“ stvara prilikom razrade planskih dokumenata nižeg hijerarhijskog ranga i realizacije projekata u skladu sa njima i zaključuje se da se dobri konačni rezultati mogu postići samo ako se postigne odgovarajuća ravnoteža interesa zaštite okoline i ekonomskog razvoja.

Ključne reči: urbanističko planiranje, strateška procena uticaja na životnu sredinu, učešće javnosti, hijerarhijski odnos planskih dokumenata.

* Članak je rezultat rada na projektima: „Razvoj pravnog sistema Srbije i harmonizacija sa pravom Evropske unije“ i „Perspektive implementacije evropskih standarda u pravni sistem Srbije“.

** Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu

*** Institut društvenih nauka

1. Uvodna razmatranja

Strateška procena uticaja na životnu sredinu (SPU) je važna mera za prevereniranje štetnih uticaja na životnu sredinu. Kroz kontinuirani razvoj je postala sastavni deo usvajanja programa, planova i politika od značaja za životnu sredinu, uključujući prostorno i urbanističko planiranje. SPU je posle dve decenije etabliranja u komparativnom zakonodavstvima i dalje debatovan koncepcija u literaturi, kako u pogledu svoje svršishodnosti i odnosa sa drugim procedurama, tako i u pogledu metodologije.¹ U ovom članku nudimo preliminarnu analizu okvira strateške procene u Srbiji iz ugla njenog uticaja na urbanističko planiranje i dajemo određene predloge u pogledu njegovog daljeg integrisanja u proces urbanističkog planiranja na način koji bi podrazumevao manje strogo ograničavanje razvojnih mogućnosti putem ekstenzivnog planiranja i, namesto toga, razvoj fleksibilnih mehanizama za efikasniju koordinaciju različitih ciljeva koji se moraju postići u tranzicionoj ekonomiji. U vezi s ovim potonjim, cilj nam je pre da neka pitanja otvorimo i neke probleme sagledamo s drukčije tačke gledišta, nego da ponudimo razrađena i do kraja promišljena rešenja.

1.1. Prostorno i urbanističko planiranje i ograničenja svojine u cilju zaštite zdravlja i životne sredine

Kada se govori o urbanističkom planiranju (»regulaciji«) obično se naglašavaju njegove korisne strane, značaj za omogućavanje normalnog suživota u urbanim sredinama u modernim uslovima života, te omogućavanje održivog i ekološki prihvatljivog uređenja prostora i slično. Ono što se gotovo nikada ne naglašava jeste činjenica da je urbanističko planiranje, posmatrano s jednog drugog aspekta, imanentno ograničavanje prava svojine na zemljištu. Naime, svojina kao subjektivno pravo predstavlja najširu privatnopravnu vlast na stvari koju poznaje jedan pravni poredak. Iako nije bezgranična, odnosno iako postoji zakonska mogućnost ograničenja svojine sve do oduzimanja, svojina kao takva uživa institucionu zaštitu, kroz zaštitu svojine kao ljudskog i ustavnog prava.² To, u najkraćem, znači da se ne štiti samo pojedinačno pravo svojine koje može biti povređeno ili ugroženo nečijom radnjom ili događajem, već se štiti i sâma ustanova svojine, na taj način što se zabranjuje mogućnost propisivanja ograničenja ili oduzimanja svojine, osim na određeni način i radi ostvarenja određenih interesa. U našem pravnom poretku, za institucionu zaštitu svojine od

¹ Za pregled različitih problema i argumentacija u vezi sa konceptom videti: Olivia Bina, "A critical review of the dominant lines of argumentation on the need for strategic environmental assessment", u *Environmental Impact Assessment Review* 27 /2007, str. 585–606.

² O institucionoj zaštiti svojine v. D. Hiber, *Svojina u tranziciji*, Beograd 1998.

značaja su član 1. Prvog protokola uz Evropsku konvenciju o ljudskim pravima³ i član 58 Ustava Republike Srbije iz 2006. godine.⁴ Gledanje na urbanističko planiranje kao na specifično ograničenje prava svojine u Srbiji nije uobičajeno pre svega zbog toga što, do nedavno, privatna svojina na gradskom građevinskom zemljištu nije mogla da postoji,⁵ tako da su se generacije urbanista i ostalih profesionalaca koji su povezani s aktivnošću urbanističkog planiranja formirali u okuženju u kom privatna svojina ni na koji način ne utiče na delatnost planiranja. Kako je, posebno od donošenja Zakona o planiranju i izgradnji 2009. godine, privatna svojina na građevinskom zemljištu postala realnost, nužno je sagledati delatnost urbanističkog planiranja i s tačke gledišta legitimnosti ograničenja prava svojine koje je sadržano u svakom planskom aktu. Kako detaljna analiza ovih pitanja prevazilazi obim teme ovog rada, ovde ćemo se zadržati samo na polaznim hipotezama takve analize. Prva hipoteza bila bi da je delatnost urbanističkog planiranja svakako moguće uskladiti s institucionom garantijom prava svojine, što svedoči činjenica da se urbanističko planiranje vrši u svim zemljama koje ovakvu zaštitu prava svojine poznaju. Interesi koji se ostvaruju posredstvom urbanističkog planiranja svakako su značajni – zaštita zdravlja i životne sredine samo su najvidljiviji, ali postoje i brojni drugi – pa otud nije sporno da *svojina ne sprečava planiranje*. Druga hipoteza, međutim, bila bi da *institucionala garantija prava svojine predstavlja granicu dozvoljenosti urbanističkog planiranja*. Drugim rečima, iako se urbanističko planiranje može uskladiti s institucionom zaštitom svojine, to ne znači da je svaki konkretan plan, ili svaki konkretan propis koji uređuje planiranje, mora nužno da bude uskladen s institucionom zaštitom svojine. Tako bi institucionala zaštita svojine predstavljala svojevrsno »ograničenje slobode planiranja«. Ova druga hipoteza nije nesporna, a da bi se ilustrovalo na šta se misli dobro će poslužiti jedan

³ Član 1. I Protokola glasi: “(1) Svako fizičko i pravno lice ima pravo na neometano uživanje svoje imovine. Niko ne može biti lišen svoje imovine, osim u javnom interesu i pod uslovima predviđenim zakonom i opštim načelima međunarodnog prava. (2) Prethodne odredbe, međutim, ni na koji način ne utiču na pravo države da primenjuje zakone koje smatra potrebnim da bi regulisala korišćenje imovine u skladu s opštim interesima ili da bi obezbedila naplatu poreza ili drugih dažbina ili kazni.” Detaljnije o tome, umesto mnogih, S. Gajin, “Član 1. I Protokola uz Evropsku konvenciju o ljudskim pravima, Standardi zaštite imovinskih interesa”, u *Promene stvarnog prava u Srbiji*, Institut za uporedno pravo, Beograd 2005.

⁴ Član 58. Ustava RS glasi: “(1) Jemči se mirno uživanje svojine i drugih imovinskih prava stečenih na osnovu zakona. (2) Pravo svojine može biti oduzeto ili ograničeno samo u javnom interesu utvrđenom na osnovu zakona, uz naknadu koja ne može biti niža od tržišne. (3) Zakonom se može ograničiti način korišćenja imovine. (4) Oduzimanje ili ograničenje imovine radi naplate poreza i drugih dažbina ili kazni, dozvoljeno je samo u skladu sa zakonom.”

⁵ Do donošenja Ustava RS iz 2006. godine, gradsko građevinsko zemljište moglo je biti, po odredbi Ustava, samo u državnoj ili u društvenoj svojini. O istorijatu pravnog režima građevinskog zemljišta kod nas v. B. Begović, B. Mijatović, D. Hiber, *Privatizacija državnog zemljišta u Srbiji*, 7-21, dostuno na http://www.clds.rs/newsite/privatizacija_dr_zemljista.pdf.

praktičan primer iz okoline Beograda. Naime, kasnih sedamdesetih godina prošlog veka lice A kupilo je plac od 5 ari u Višnjici (pošto se tад nije radilo o građevinskom zemljištu, bilo je moguće kupiti zemljište u svojinu), u zoni pogodnoj za izgradnju vikendica. Nekoliko desetina placeva približno iste površine prodato je u tom periodu drugim kupcima, od kojih se naše lice A razlikovalo po tome što nipošto nije želelo da krši propise o izgradnji objekata. Svi ili gotovo svi njegovi susedi izgradili su vikend kuće bez dozvole, jer dozvole nisu mogli dobiti iz najrazličitijih razloga, koji bi se generalizacijom mogli svesti na dva – nije bilo plana, ili je donet plan po kojem nijedna od njihovih parcela ne ispunjava uslove za građevinsku parcelu. Tridesetak godina kasnije donošen je urbanistički plan, kojim je »pokriveno« zatećeno stanje i stvoreni su uslovi za legalizaciju postojećih izgrađenih vikendica, ali je definicija građevinske parcele ostala takva da naše lice A i dalje ne može da dobije odobrenje za gradnju (njegova parcela je manja od minimalne, a sve susedne parcele su izgrađene iako su iste veličine pa nema mogućnosti za ukupnjavanje). Dakle, jedini način da izgradi objekat bio je da u jednom trenutku prekrši propise o izgradnji, a ako to nije želeo mogućnost gradnje na datoj parceli zapravo mu je trajno uskraćena donošenjem neodgovarajućeg urbanističkog plana. U ovakvoj situaciji bilo bi legitimno postaviti pitanje da li je donosilac plana ovlašćen da, donošenjem konkretnog plana, u toj meri ograniči korišćenje zemljišta našem licu A da ga onemogući da učini upravo ono što je ovaj želeo kad je zemljište kupovao – da izgradi vikendicu, pogotovo ako se uzme u obzir da je to putem legalizacije omogućeno onima koji su, kršeći propise o izgradnji, u prethodnom periodu izgradili vikendice. Možda jednom urbanisti može delovati da je tu sve u redu, pravniku nikako. Za potrebe ovog rada, uzećemo da je dokazana i druga hipoteza, te da delatnost urbanističkog planiranja *in concreto* mora da ispunjava uslove postavljene institucionom zaštitom prava svojine, što znači da se planom ne sme u preteranoj meri i bez dovoljnog opravdanja ograničavati pravo svojine na zemljištu u onom aspektu koji podrazumeva mogućnost izgradnje na tom zemljištu. Ako se ova hipoteza usvoji, planiranju bi se moralno pristupiti na nešto fleksibilniji način.

1.2. Učešće javnosti i zaštita životne sredine u urbanističkom planiranju

Prostorno i urbanističko planiranje se u savremenim okolnostima suočava sa potrebom da pomiri više vrsta konfliktnih interesa. Jedan od takvih interesa je i sloboda mirnog uživanja svojine (u konkretnom slučaju vlasnika građevinskih parcela), koja pored omogućavanja korišćenja za različite namene podrazumeva i pravo drugih (npr. vlasnika susednih parcela) na zaštitu zdravlja i zdravu životnu sredinu. Realizacija ovih prava se garantuje, između ostalog, kroz mehanizme učešća javnosti u donošenju odluka koje su od značaja za životnu sredinu, a među njih spada i usva-

janje urbanističkih planova. Standardi učešća javnosti u donošenju odluka od značaja za životnu sredinu znatno su se razvili u poslednjih dvadeset godina. Na Konferenciji Ujedinjenih nacija o životnoj sredini i razvoju u Riju 1992. godine usvojena su dva dokumenta koja promovišu pravo građana na učešće u donošenju ovih odluka – Rio deklaracija i Agenda 21. Deseti princip (Rio) Deklaracije o životnoj sredini i razvoju⁶ ističe da se pitanja životne sredine najbolje rešavaju uz učešće svih zainteresovanih građana na odgovarajućem nivou i propisuje da će na nacionalnom nivou svaki pojedinac imati pravo na odgovarajući pristup informacijama koje se odnose na životnu sredinu a u posedu su javnih vlasti, kao i priliku da učestvuje u procesima donošenja odluka. Države su obavezane da podstiču javnu svest i omoguće učešće javnosti kroz širok pristup informacijama, sudskim i upravnim postupcima, kao i da obezbede adekvatna pravna sredstva u ovim slučajevima. Dodatno, poglavljje deset Agende 21 – Integralni pristup planiranju i upravljanju zemljišnih resursa, između ostalog, ističe važnost široke participacije građana u donošenju odluka o korišćenju zemljišta kao i primene adekvatnih metoda za procenu ekoloških, ekonomskih i socijalnih efekata korišćenja zemljišta.⁷

Pravo na učešće javnosti u donošenju odluka od značaja za životnu sredinu naročito je razvijeno nakon Konferencije u Riju usvajanjem Konvencija o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine (Arhuska konvencija) 1998. i njenim stupanjem na snagu 2001.⁸ Srbija je konvenciju ratifikovala 2009. godine, ali je prethodno značajan broj prava koje predviđa konvencija inkorporirala u set četiri zakona iz oblasti horizontalnog ekološkog zakonodavstva usvojenih 2004 godine - Zakon o zaštiti životne sredine, Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu, Zakon o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu, Zakon o integralnom upravljanju životnom sredinom.⁹ Zakon o zaštiti životne sredine predviđa da javnost ima pravo da, u skladu sa zakonom, učestvuje u postupku donošenja odluka o: 1) strateškoj proceni uticaja planova i programa na životnu sredinu; 2) proceni uticaja projekata čija realizacija može dovesti do zagađivanja životne sredine ili predstavlja rizik po životnu sredinu i zdravlje ljudi; 3) odobravanju rada novih, odnosno postojećih postrojenja (član 81). Zakon ne sadrži ekstenzivne odredbe u pogledu ostvarivanja ovog prava već samo propisuje da se

⁶ Rio Declaration on Environment and Development 1992. dostupno na <http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?documentid=78&articleid=1163>

⁷ Videti više: UNEP, Agenda 21 - Section II, Conservation & Management of Resources for Development, Chapter 10 - Integrated Approach to the Planning & Management of Land Resources dostupno na: <http://www.un.org/esa/dsd/agenda21/>

⁸ Više o konvenciji i ostvarivanju prava koje garantuje videti: Lilić, Drenovak, *Ekološko pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd 2010, str. 98-100.

⁹ Više o učešću javnosti u donošenju odluka od značaja za životnu sredinu videti: Stevan Lilić, Mirjana Drenovak, *Ibid*, str. 291-298.

učešće obezbeđuje u okviru izlaganja prostornog i urbanističkog plana, odnosno drugog plana ili programa. Dodatno, pravo na učešće javnosti ostvaruje se i u procesu izrade i usvajanja planskih dokumenata pri čemu se participacija omogućava za širi spektar pitanja koja nisu usko vezana samo za pitanja zaštite životne sredine, a o čijim će proceduralnim aspektima više reći biti u drugom delu teksta.

1.3. Uticaj urbanističkog planiranja na biznis – koliko rigidnost planova može negativno da utiče na investicije?

U tranzicionoj ekonomiji, koja je nedovoljno razvijena, dostizanje održivog ekonomskog razvoja nije moguće bez značajnog investiranja. Matematika je u tom pogledu jednostavna i nije potrebno mnogo da bi se ovakav fenomen razumeo – određeni nivo društvenog proizvoda posredno definiše količinu novca koja je na raspolaganju za »opšte namene«, odnosno za državni budžet. U tranzicionim ekonomijama ta količina novca srazmerno je mala i nije dovoljna da se pokriju sve budžetske potrebe. Nedostajući novac obično se pribavlja zaduživanjem u zemlji i van nje, sa idejom da će povećani društveni proizvod u budućnosti omogućiti nesmetano vraćanje pozajmljenog. Takođe, u tranzpcionim zemljama neretko postoje srazmerno veliki nameti, jer procenat zahvatanja države, zbog male osnovice, mora biti srazmerno veći.¹⁰ Da bi ovu situaciju promenile, a i da bi bile sposobne da vraćaju pozajmice koje danas čine, tranzacione zemlje daju visok prioritet promociji i realizaciji investicija, kojima se povećava društveni proizvod i omogućava dostizanje nivoa društvenog bogatstva koje stvara uslove za ispunjavanje međunarodnih standarda u određenim oblastima. Najjednostavnije rečeno, investicije su potrebne da bi država postala dovoljno bogata da može da finansira sve aktivnosti koje joj se stavljuju u nadležnost.

Siromašna društva i države, stoga, nemaju šansu da na odgovarajući način finansiraju, između ostalih, projekte u oblasti zaštite životne sredine.¹¹ Međunarodne subvencije i donacije, u meri u kojoj su dostupne, svakako nisu dovoljne, a mogu i otežati usvajanje sistemskih rešenja čiji je cilj prestanak zavisnosti od donacija i sistemski samoodrživost u finansiranju zaštite čovekove okoline. Bogate razvijene države, koje su u prvim redovima borbe za zdravu okolinu, razvile su svoje ekonomije

¹⁰ Tako, na primer, prilikom izgradnje objekata u Srbiji, a naročito u Beogradu, postoji obaveza plaćanja određenih iznosa naknade za uređenje građevinskog zemljišta. Zbog tržišta koje nije razvijeno, ova naknada u velikoj meri utiče na konačnu cenu nekretnine koja se gradi.

¹¹ Procenjeno je da će ispunjavanje svih obaveza koje proizlaze iz pravnih tekovina EU o ovoj oblasti u Srbiji iznositi 10,6 milijardi evra u periodu do 2030. godine. Uporediti: Vlada Republike Srbije, *Nacionalna strategija za aproksimaciju u oblasti životne sredine za Republiku Srbiju*, str. 3. Dostupno na: <http://www.ekoplan.gov.rs/src/15-Ostala-dokumenta-127-document.htm>.

u periodu kada se na zaštitu okoline nije mnogo polagalo, pa su mogle da akumuliraju bogatstva bez izdataka za ove svrhe. Njihova polazna pozicija, kada su teme iz oblasti zaštite životne okoline dobine na značaju, bila je bolja, jer su raspolagale novcem neophodnim za finansiranje ekoloških projekata. Pozicija tranzicionih država u tom pogledu znatno je drugačija – od njih se očekuje da ubrzano počnu sa primenom složenih i skupih mera zaštite životne sredine, u uslovima opšteg siromaštva i devastirane ekonomije. Zbog toga je ponekad nemoguće naći izvore finansiranja za projekte koji su neophodni. Takođe, ekološki zahtevi čine troškove pojedinih investicija znatnijim, i u tom smislu mogu da deluju destimulišuće na broj i obim investicija, naročito usled izmeštanja investicija u konkurentne tranzacione ekonomije koje ne pristupaju razvijenom sistemu zaštite životne sredine. Ovo, razume se, ne znači da zemlje u tranziciji treba da, radi povećanja društvenog bogatstva, sasvim zanemare potrebe zaštite okoline. Smisao naših opservacija jeste da se dobri konačni rezultati mogu postići samo ako se pogodi odgovarajući odnos, ravnoteža interesa zaštite okoline i interesa ekonomskog razvoja. Preterano pogodovanje jednom od ta dva interesa dovodi do neželjenih efekata – pada društvenog proizvoda i recesije, ili značajnog uništenja životne okoline na određenim teritorijama.

Slična je situacija i s urbanističkim planiranjem, pri čemu se taj uticaj najneposrednije vidi u oblasti građevinske industrije. Urbanističko planiranje vrši se prema pravilima struke, koja su takva da dozvoljavaju izvesnu marginu slobode kod pravljenja svakog pojedinog plana. Što je plan detaljniji, to je polje ove slobode suženije, što u našoj praksi ide do stavova koji se svima sem prostornim i urbanističkim planerima čine apsurdnim – primera radi, da se planom koji ne obuhvata istorijsko gradsko jezgro ili objekte koji su spomenici kulture definiše spoljni izgled parapeta (delova fasade ispod ili oko prozora), što bi podrazumevalo da promena stolarije ne može da se izvrši bez promene plana, ako bi se njome menjao izgled parapeta. Ovakvo shvatanje planiranja dovodi do toga da planer koji sačinjava plan treba da unapred definiše svaki detalj spoljnog izgleda zgrade (ako se donosi detaljni plan regulacije, ili generalni plan regulacije ali za područje za koje nije predviđeno donošenje detaljnog), što, jednom učinjeno, vezuje ruke budućem investitoru, odnosno vlasniku zemljišta. Takođe, (strog) planiranje koje ne uzima u obzir investicione i ekonomske realnosti ne može da pruži dobre rezultate. Vrlo ilustrativan primer onoga što pokušavamo da objasnimo jeste jedan projekat izgradnje u Beogradu, kojem, posle nastupanja ekonomske krize, »nedostaje« nekoliko hiljada kvadrata da bi postao ekonomski isplativ u meri koja je neophodna za privlačenje kapitala, odnosno investitora. Naime, detaljni plan regulacije, izrađen prema izvornom idejnom projektu objekta još sredinom dvehiljaditih, predvideo je određeni stepen zauzetosti i indeks izgrađenosti građevinske parcele koji je odgovarao idejnom projektu, i omogućio je izgradnju nekoliko desetina hiljada kvadrata stambenog, poslovног i prodajnog pros-

tora. Posle krize koja je pogodila građevinski sektor od kraja 2007. godine, usled pada cene stanova i zakupnina, realizacija projekta je stala i postojeći investitor odlučio je da se »povuče« iz projekta tako što bi ga prodao. Potencijalni kupci, međutim, u izradi studija izvodljivosti zaključivali su, nezavisno jedni od drugih, da projekt, po postojećim parametrima, nije isplativ, te da bi bilo potrebno promeniti odnose stambenog, poslovnog i prodajnog prostora, a u svakom slučaju bilo bi neophodno povećati projektovani objekat za nekoliko hiljada kvadrata. Kako je, s ekonomski tačke gledišta, rizik izmene regulacionog plana preveliki, investicija nije načinjena, projekt stoji i dalje, sve na štetu svih onih koji žive od građevinarstva i onih koji bi živeli od realizacije projekta, ali i loklane samouprave, koja ne ubira prihode koje bi ubirala da je investicija realizovana. Da je regulacioni plan bio manje strog i fleksibilniji, i da izmena projekta ne zahteva složeni postupak izmene plana, investicija bi bila realizovana, od čega bi svi imali koristi. Strogi planovi, tako, imaju kapacitet da izgradnju umrtve ili da dovedu do bujanja divlje gradnje, što u ishodu znači da ne ispunjavaju svoju osnovnu svrhu. Zbog toga treba biti veoma obazriv u proceni potrebe da jedan regulacioni plan bude ekstremno precizan, jer se željena svrha planiranja tako može pretvoriti u svoju suprotnost.

1.4. Procena uticaja na životnu sredinu (veza i odnos sa strateškom procenom)

Sistem procene uticaja na životnu sredinu je u tesnoj vezi sa strateškom procenom uticaja. Njihova glavna razlika je u tome što se procena uticaja odnosi na realizaciju posebnih projekata odn. aktivnosti dok se strateška procena izrađuje za planske dokumente, programe i strategijske/političke dokumente (ukoliko to predviđa relevantno zakonodavstvo). Pored izvesnih metodoloških sličnosti (kriterijumi, elementi procene) koji ostaju izvan domena pravnih proceduralnih razmatranja, one se razlikuju u opštosti. Ipak, ove dve vrste procena se u velikoj meri približavaju u slučaju donošenja prostornih planova područja posebne namene s obzirom da se oni, po pravilu, izrađuju za prostore u kojima se realizuju kapitalni objekti za koje se, takođe, po pravilu vrši procena uticaja na životnu sredinu.

Izveštaji o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu treba da sadrže opšta razmatranja koja treba da sagledaju sve moguće uticaje i alternativna rešenja koja mogu nositi aktivnosti odn. objekti koji će nastati kao rezultanta plana. Što je viši nivo planskog dokumenta, ova razmatranja postaju opštija i moraju obuhvatiti veći broj potencijalnih uticaja i ishoda. Upravo u vezi sa tim se postavlja i pitanje, kako za urbanističko planiranje, tako i za stratešku procenu kao prateću proceduru – koliko je detaljno planiranje/predviđanje svršishodno na višim nivoima planiranja? Da li planski dokument i sprovedena strateška procena mogu biti u neskladu sa savremenim merama zaštite životne sredine koje bi mogle da otklone neželjena dejstva

koja inicijalni planski dokument prevenira? Da li je potrebna složena izrada SPU u slučaju kada dokumenti nižeg hijerarhijskog reda ne predviđaju namenu zemljišta koja bi mogla imati značajan uticaj na (lokalnu) životnu sredinu kao i da li je za planove ovog ranga potrebno vršiti SPU ukoliko će za predviđeni objekat/e inače biti rađena procena uticaja na životnu sredinu? I dodatno, kakve posledice detaljno „preplaniranje“ stvara prilikom razrade planskih dokumenata nižeg hijerarhijskog ranga i realizacije projekata u skladu sa njima. Konačno, rad će pružiti i neke preliminarne opservacije o tipu problema koje sadašnja normativna rešenja stvaraju u praksi i stepenu neizvesnosti za građane i investitore u sredini koja se može pohvaliti velikim brojem predviđenih i postojećih planova (i procena) ali uz njihovu slabu i nekonzistentnu primenu.

1.5. O strateškoj proceni uticaja (u urbanističkom planiranju)

Strateška procena uticaja na životnu sredinu predstavlja preventivnu mjeru zaštite životne sredine. Razvoj procene uticaja kao i strateške procene uticaja je započeo krajem 60-tih godina 20 veka. Dok je na planskom i programskom nivou SPU relativno rano bila primenjivana u SAD, u Australiji, Kanadi i V. Britaniji su postojali njeni elementi u proceni uticaja, da bi devedesetih godina krenula njeni šira primena kako na dobrovoljnoj bazi tako i putem posebnih propisa da bi punu afirmaciju doživelja nakon 2000 godine.¹² U literaturi se ukazuje na postojanje tri modela SPU: 1. „Model saglasnosti“ (čiji je cilj pružanje dodatnih informacija prilikom donošenja relevantne odluke, sličan sistemu procene uticaja); 2. „Integrисani model“ (primena SPU u svim fazama donošenja odluke i preklapanje sa procesom donošenja odluke o planu odnosno programu) i 3. „Formalni integrисani model“ (za sada testiran u teoriji prema kome bi SPU presudno uticala na svaku sledeću fazu odlučivanja u okviru definisanja relevantnog plana odn. programa).¹³ Upravo je integrisanost odn. usklađenost segmenta zaštite životne sredine i drugih segmenata planskog dokumenta mesto na kome može nastati kolizija između različitih ciljeva planskog dokumenta. U Srbiji je, pre donošenja Zakona o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu, procena uticaja rađena u velikoj meri nezavisno od procesa planiranja i potom prilagana planskom dokumentu što je dovodilo do toga da „planska rešenja često liče na na skup nekoliko manje-više samostalnih analitičkih studija, bez neophodne sintezne komponente“.¹⁴

¹² Tijana Crnčević, *Strateška procena uticaja u urbanističkom planiranju*, Institut za arhitekturu i urbanizam, Beograd, 2009, 6.

¹³Tijana Crnčević, *Ibid*, str. 11-13.

¹⁴ Dejan Filipović, Danijela Obradović, „Strateška procena uticaja u prostornom planiranju – instrument za utvrđivanje značaja planskih rešenja za zaštitu životne sredine i održivi razvoj“, u *Glasnik srpskog geografskog društva*, vol. 85, br. 2/2005, str. 120.

2. Pravni okvir strateške procene uticaja na životnu sredinu i urbanističkog planiranja u Srbiji

U ovom delu rada prevashodno će biti predstavljen pozitivno-pravni okvir urbanističkog planiranja, strateške procene uticaja na životnu sredinu i učešća javnosti u donošenju odluka u ovim pitanjima. S obzirom na to da Zakon o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu predviđa da se javni uvid (kao preduslov efektivne participacije javnosti) obavlja u skladu sa propisima koji uređuju usvajanje planova, posebna pažnja je posvećena ovoj proceduri.

2.1 Međunarodni okvir za stratešku procenu uticaja na životnu sredinu i propisi EU

Strateška procena uticaja na nivou Evropske unije je regulisana Direktivom 2001/42/EC.¹⁵ Ona se odnosi samo na planove i programe, ali ne i na strategije i politike.¹⁶ Direktiva propisuje standarde u oblasti određivanja obima procene uticaja, odn. za planove i programe *za koje je verovatno da će imati značajan uticaj* na životnu sredinu u oblastima poljoprivrede, šumarstva, ribarstva, energetike, industrije, transporta, upravljanja otpadom, tretmana voda, telekomunikacija, *prostornog planiranja ili korišćenja zemljišta* (naglasak naš), a koji predstavljaju osnovu za buduće davanje saglasnosti za projekte na koje se primenjuje Direktiva 85/337/EC, tj. Direktiva o proceni uticaja određenih javnih i privatnih projekata na životnu sredinu. Ipak, u skladu sa Direktivom 2001/42, državama članicama je ostavljeno da odrede da li pomenuti planovi mogu imati značajne ekološke efekte ili putem odlučivanja u svakom pojedinačnom slučaju ili putem propisivanja obaveze izrade za specifične tipove planova ili kombinovanjem ova dva pristupa. Direktiva sadrži odredbe o određivanju obima strateške procene, izradu izveštaja o proceni, konsultacijama i prekograničnim konsultacijama, donošenju odluke odn. inkorporaciji rezultata izveštaja i konsultacija u izradu plana. Države članice su imale rok od tri godine (do 2004. godine) da transponuju u svoje zakonodavstvo ovu Direktivu, odn. da obezbede njenu primenu u rel-

¹⁵ Directive 2001/42/ec of the European Parliament and of the Council of 27 June 2001 on the Assessment of the Effects of Certain Plans and Programmes on the Environment.

¹⁶ Ova distinkcija posebno je značajna sa stanovišta prava javnosti na učešće u donošenju odluka od značaja za životnu sredinu kako je ono definisano u Arhuskoj konvenciji. V. članove 7. i 8. Arhuske konvencije.

evantnim procedurama, uključujući urbanističko planiranje.¹⁷ Upravo u to vreme je i Srbija donela novi set horizontalnog zakonodavstva u oblasti zaštite životne sredine, uključujući Zakon o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu. Preliminarne analize relevantnih nacionalnih propisa u ovoj oblasti ukazuju na postojanje većeg broja rešenja i značajne razlike između država članica po pitanju određivanja obima planova i programa za koje se strateška procena izrađuje, definisanja „razumnih alternativa“ odn. broja alternativa koje se moraju razmotriti prilikom analize uticaja određenih planova, modaliteta konsultacija u vezi sa izveštajem kao i monitoringa usvojenih rešenja.¹⁸ Slična situacija je i u zemljama potencijalnim (kandidatima) u regionu Zapadnog Balkana, koje su sve tokom prethodne decenije uvele strateške procene uticaja u svoje zakonodavstvo.¹⁹

Godine 1991. pod okriljem Ekonomskog komisije Ujedinjenih nacija za Evropu zaključena je Konvencija o proceni uticaja na životnu sredinu u prekograničnom kontekstu (ESPOO konvencija),²⁰ dok je 2003. godine potpisana 2010. godine studio na snagu Protokol o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu uz konvenciju. U poređenju sa zakonodavstvom Evropske unije i većinom nacionalnih zanodavstava ovaj protokol garantuje najšire uključenje javnosti u proces strateške procene, uključujući i fazu odlučivanja o potrebi sprovođenja procene²¹ i najprikladnije načine obaveštavanja javnosti o proceduri – putem elektronskih medija. Iako je njegova primena je ograničena samo na one procedure koje se odnose na prekogranični kontekst, protokol odražava trend unapređenja procedura i proširivanja participacije građana prilikom donošenja planova, programa i politika.

¹⁷ Implementacija ove direktive u državama članicama je bila posebno problematična s obzirom na to da je Evropska Komisija pokrenula 15 postupaka protiv članica koje je nisu implementirale, a Evropski sud pravde je doneo pet odluka protiv država zbog neispunjavanja obaveze na transpoziciju direktive. V. European Commision, *Report from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions On the Application and Effectiveness of the Directive on Strategic Environmental Assessment (Directive 2001/42/EC)*, Brussels, 14.9.2009 COM(2009) 469 final, 2.

¹⁸ Up. European Commision, *Ibid*, str. 4-5.

¹⁹ Up. Maričić Tamara, Josimović Boško, „Pregled sistema Strateške procene uticaja (SPU) u zemljama Jugoistočne Evrope”, *Arhitektura i urbanizam*, br. 16-17/2005, str. 66-74.

²⁰ Više o Konvenciji videti: Dragoljub Todić, *Savremena politika i pravo životne sredine*, Megatrend univerzitet, Beograd, 2008, str. 289-291.

²¹ Član 5 Protokola.

2.2. Strateška procena uticaja na životnu sredinu u Srbiji

Zakon o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu (dalje: ZSPU)²² uređuje uslove, način i postupak vršenja procene uticaja određenih planova i programa na životnu sredinu, uključujući one koji mogu imati i prekogranični uticaj. Kao predmet strateške procene naš zakon definiše planove, programe, osnove i strategije u oblasti *prostornog i urbanističkog planiranja ili korišćenja zemljišta*, poljoprivrede, šumarstva, ribarstva, lovstva, energetike, industrije, saobraćaja, upravljanja otpadom, upravljanja vodama, telekomunikacija, turizma, očuvanja prirodnih staništa i divlje flore i faune, kojima se uspostavlja okvir za odobravanje budućih razvojnih projekata određenih propisima kojima se uređuje procena uticaja na životnu sredinu (član 5, st. 1). Za navedene planove i programe kojima je: 1) predviđeno korišćenje manjih površina na lokalnom nivou, 2) u slučaju manjih izmena planova i programa koje ne zahtevaju propisani postupak usvajanja, kao i 3) za planove i programe koji nisu uključeni u gore navedenu listu, odluku o strateškoj proceni donosi organ nadležan za pripremu plana i programa ako, prema kriterijumima propisanim zakonom, utvrdi da postoji mogućnost značajnih uticaja na životnu sredinu (član 5, st. 2).²³ Zakon takođe predviđa da se lista planova i programa za koje se može zahtevati strateška procena uticaja određuje odlukom ministra, ali do danas takva odluka nije doneta.

Iz predviđene distinkcije koju pravi Zakon o SPU, zaključuje se da postoje dve kategorije planova – one za koje se mora izvršiti strateška procena i one za koje se može vršiti procena ali nije obavezna. Formulacija člana 5. Zakona o SPU „strateška procena uticaja vrši se za planove ... u oblasti prostornog i urbanističkog planiranja ili korišćenja zemljišta“ ukazuje na obavezu izrade osim u slučajevima kada 1) predviđeno korišćenje manjih površina na lokalnom nivou, ili 2) u slučaju manjih izmena planova i programa koje ne zahtevaju propisani postupak usvajanja. Ipak uočava se određeni nesklad Zakona o SPU i ZPI. Zakon o planiranju i izgradnjji, u članu 46. propisuje da odluka o izradi planskog dokumenta sadrži naročito i obavezu izrade ili nepristupanja izradi strateške procene uticaja na životnu sredinu. Ipak, tumačenjem Zakona o SPU dolazi se do zaključka da je moguće ne pristupiti samo u dva navedena slučaja kada su uticaji neznatni odn. izmene male pa ne zahtevaju propisani postupak usvajanja. Analizom ZPI, pak ostaje nejasno koje su to manje izmene koje ne zahtevaju propisani postupak usvajanja plana. Dodatno, ZPI eksplicitno predviđa da je strateška procena uticaja sastavni deo prostornog plana područja

²² „Sl. glasnik RS“, br. 135/2004 i 88/2010. Više o usvajajućem zakona i svim fazama strateške procene videti: Tijana Crnčević, *Ibid*, str. 41-54.

²³ Prilozi zakona posebno propisuju kriterijume za određivanje mogućih karakteristika značajnih uticaja (npr. značaj plana i programa za zaštitu životne sredine i održivi razvoj) i karakteristike uticaja. Predviđeni su takođe i kriterijumi za ocenu izveštaja o strateškoj proceni.

posebne namene (član 22) koji se, po pravilu, izrađuje za ona manja područja koja su posebno investiciono interesantna. Imajući u vidu ovakvu formulaciju, postavlja se pitanje da li bi organ nadležan za usvajanje plana mogao da doneše odluku da se ne izradi strateška procena pozivanjem na član 5. Zakon o SPU tj. na odredbu da je predviđeno samo korišćenje manjih površina na lokalnom nivou. S obzirom da je reč o planskom dokumentu na osnovu koga se može izdati građevinska dozvola, ovo je posebno značajno pitanje u kontekstu konkurentnosti i atraktivnosti određenih investicionih prilika. Jasno je da je nesvrishodno obavljati složenu, dugu i skupu proceduru strateške procene u slučajevima kada su izmene neznatne i ne postoje mogućnost ozbiljnijeg uticanja na životnu sredinu, a naročito ukoliko je prethodno već sprovedena strateška procena (npr. za plan koji se neznatno menja, ukoliko je namena zemljišta isključivo za individualnu stambenu izgradnju a nije i za poljoprivredne ili industrijske aktivnosti, itd.). Ipak, radi pravne i investicione sigurnosti sa jedne, i zaštite životne sredine i interesa zainteresovanih građana sa druge strane, potrebno je pojasniti ove norme kako u praksi ne bi dolazilo do divergentne prakse na koju ćemo ukazati kasnije u tekstu.

Zakon o SPU takođe propisuje da se strateška procena uticaja na životnu sredinu radi se na osnovu nivoa, vrste, ciljeva i sadržaja plana ili programa; a ako je plan ili program sastavni deo određene hijerarhijske strukture, strateška procena uticaja na životnu sredinu radi se u skladu sa smernicama strateške procene uticaja na životnu sredinu plana ili programa višeg hijerarhijskog nivoa (član 7).

Postupak strateške procene sastoji se iz nekoliko faza koje obuhvataju više koraka: 1) pripremna faza (odlučivanje o izradi strateške procene, izbor nosioca izrade izveštaja o strateškoj proceni, učešće zainteresovanih organa i organizacija); 2) izveštaj o strateškoj proceni; 3) postupak odlučivanja koji obuhvata: učešće zainteresovanih organa i organizacija, učešće javnosti, izveštaj o rezultatima učešća zainteresovanih organa i organizacija i javnosti, ocenu izveštaja o strateškoj proceni, saglasnost na izveštaj o strateškoj proceni.

Odluku o izradi strateške procene donosi organ nadležan za pripremu plana i programa po prethodno pribavljenom mišljenju organa nadležnog za poslove zaštite životne sredine i drugih zainteresovanih organa i organizacija (član 9). Može se uočiti da u ovom proceduralnom koraku srpski zakonodavac nije predviđao učešće javnosti, što je nailazilo na kritike u literaturi.²⁴ Ovo je posebno važan problem s obzirom da je i posebno predviđeno da organ nadležan za pripremu plana i programa iz člana 5. stav 2. ovog zakona može odlučiti da se ne izrađuje strateška procena o čemu prethodno pribavlja mišljenje organa nadležnog za poslove zaštite životne sredine i drugih

²⁴ Lilić, Drenovak, Pravo učešća javnosti u procedura, u D. Torbica (ur.) *Ekološki izazovi Srbije*, Otvoreni univerzitet, Subotica, 2009, str. 109.

zainteresovanih organa i organizacija. Donošenje odluke da se ne izvrši strateška procena uticaja je često rationalno u kontekstu potreba za manjim izmenama plana i omogućavanja efikasnije realizacije investicija. Ipak, imajući u vidu da bi učešće javnosti dalo legitimitet celoj proceduri i otklonilo sumnje u vezi sa pritiskom investitora za izmenu planova u pravcu koji bi (potencijalno) negativno uticao na životnu sredinu, predlažemo dalje proširivanje prava na učešće javnosti i u ovoj fazi.²⁵ Nakon donošenja odluke o izradi, Organ nadležan za pripremu plana i programa odlučuje o izboru nosioca izrade izveštaja o strateškoj proceni. Izveštaj o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu predstavlja dokument kojim se opisuju, vrednuju i procenjuju mogući značajni uticaji na životnu sredinu do kojih može doći implementacijom plana i programa i određuju mere za smanjenje negativnih uticaja na životnu sredinu (član 12).²⁶

Izveštaji treba da sadrže i razrađene smernice za planove ili programe na nižim hijerarhijskim nivoima koje obuhvataju definisanje potrebe za izradom strateških procena i procena uticaja projekata na životnu sredinu, kao i određivanje aspekata zaštite životne sredine i drugih pitanja od značaja za procenu uticaja na životnu sredinu planova i programa nižeg hijerarhijskog nivoa (član 16). Ovo je posebno značajna odredba čijim bi se tumačenjem moglo zaključiti da, ako je izveštaj izrađen i usvojen za plan višeg hijerarhijskog nivoa predvideo potrebu izrade na nižim nivoima, organ nadležan za usvajanje plana ne bi mogao da donese suprotnu odluku prilikom izrade dokumenta nižeg hijerarhijskog ranga, čak iako ne postoji značajnu uticaju na životnu sredinu u konkretnom slučaju (npr. izrada detaljnog urbanističkog plana).²⁷

Postupak odlučivanja o izveštaju o strateškoj proceni uključuje kako učešće

²⁵ Stojanović i Spasić, analizirajući praksu donošenja ovih odluka u kontekstu prostornog i urbanističkog planiranja, ukazuju na divergentne primere odluka da se (ne)izvrši strateška procena uticaja na primerima planova u Beogradu i Valjevu. Uporediti: Stojanović, Spasić, "Kritički osvrt na primenu Zakona o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu u prostornom i urbanističkom planiranju", *Izgradnja*, vol. 60, br. 1-2/2006, str. 5.

²⁶ Zakon detaljno propisuje da Izveštaj sadrži naročito: 1) polazne osnove strateške procene; 2) opšte i posebne ciljeve strateške procene i izbor indikatora; 3) procenu mogućih uticaja sa opisom mera predviđenih za smanjenje negativnih uticaja na životnu sredinu; 4) smernice za izradu strateških procena na nižim hijerarhijskim nivoima i procene uticaja projekata na životnu sredinu; 5) program praćenja stanja životne sredine u toku sprovođenja plana i programa (monitoring); 6) prikaz korišćene metodologije i teškoće u izradi strateške procene; 7) prikaz načina odlučivanja, opis razloga odlučujućih za izbor datog plana i programa sa aspekta razmatranih varijantnih rešenja i prikaz načina na koji su pitanja životne sredine uključena u plan ili program; 8) zaključke do kojih se došlo tokom izrade izveštaja o strateškoj proceni predstavljene na način razumljiv javnosti; 9) druge podatke od značaja za stratešku procenu.

²⁷ Razume se, bilo bi moguće i drukčije tumačenje ove odredbe, koje bi išlo za tim da je donosilac hijerarhijski nižeg plana dužan da ceni potrebu donošenja strateške procene pažljivije, ali da može da donese odluku suprotnu oceni iz hijerarhijski višeg plana.

zainteresovanih organa i organizacija tako i učešće javnosti. U skladu sa članom 18. zainteresovani organi i organizacije dužni su da dostave mišljenje u roku od 30 dana od dana prijema zahteva.²⁸ Pre upućivanja zahteva za dobijanje saglasnosti na izveštaj o strateškoj proceni, organ nadležan za pripremu plana i programa obvezno obezbeđuje učešće javnosti u razmatranju izveštaja o strateškoj proceni. Organ nadležan za pripremu plana i programa obaveštava javnost o načinu i rokovima uvida u sadržinu izveštaja i dostavljanje mišljenja, kao i vremenu i mestu održavanja javne rasprave, istovremeno predviđajući da se javni uvid i javna rasprava organizuje po pravilu, u okviru izlaganja plana i programa na javni uvid i održavanja javne rasprave u skladu sa zakonom kojim se uređuje postupak donošenja plana i programa (član 14). Ovo je veoma praktično rešenje kojim se skraćuju rokovi za izradu planova. Usvajanje izveštaja o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu predstavlja uslov za usvajanje planskih dokumenata. Eventualno neusvajanje ovog izveštaja, nakon javne rasprave, može dodatno usporiti izradu planskog dokumenta s obzirom da rezultati izveštaja moraju biti ugrađeni u plan.

Organ nadležan za pripremu plana i programa dostavlja organu nadležnom za poslove zaštite životne sredine na saglasnost izveštaj o strateškoj proceni sa izveštajem o učešću zainteresovanih organa i organizacija i javnosti. Po dobijanju izveštaja organ nadležan za poslove zaštite životne sredine može pribaviti mišljenje drugih ovlašćenih organizacija ili stručnih lica za pojedine oblasti ili obrazovati stručnu komisiju radi ocene izveštaja o strateškoj proceni. Na osnovu ocene organ nadležan za poslove zaštite životne sredine daje saglasnost na izveštaj o strateškoj proceni ili odbija zahtev za davanje saglasnosti. Zakon o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu sadrži i odredbe koje se odnose na razmenu informacija o prekograničnom uticaju čime su u naše pravo inkorporirane odredbe protola ESPOO konvencije. Predviđeno je da se ova razmena vrši preko ministarstva nadležnog za poslove zaštite životne sredine, ako implementacija plana i programa može imati značajan negativan uticaj na životnu sredinu druge države ili ako država čija životna sredina može biti značajno ugrožena to zatraži. Ministarstvo, u postupku učešća zainteresovanih organa i organizacija i javnosti dostavlja, u što kraćem roku, a najkasnije kada bude informisalo svoju javnost, drugoj državi na mišljenje informacije koje uključuju: 1) opis plana i programa zajedno sa svim dostupnim informacijama o njihovim mogućim uticajima; 2) prirodi odluke koja može biti doneta; 3) roku u kome druga država može da saopšti svoju nameru da učestvuje u postupku odlučivanja. O

²⁸ Interesantno je da Zakon prilikom svih situacija u kojima se traži saglasnost drugih organa odn. organizacija u propisanim rokovima predviđa da će se propuštanje roka smatrati prihvatanjem odnosno potvrđivanjem. Ishod ovakvog pristupa je dvostruk. Prvenstveno, omogućava se odvijanje procedure u relativno strukturisanom vremenskom okviru ali se sa druge strane unosi nesigurnost usled nezauzimanja pozicije nadležnih organa u važnim situacijama.

odluci o davanju saglasnosti na izveštaj o strateškoj proceni Ministarstvo obaveštava drugu državu koja je bila konsultovana u postupku odlučivanja, dostavljanjem informacija o: 1) o sadržaju odluke o davanju saglasnosti; 2) o načinu pripreme izveštaja o stanju životne sredine i pribavljenim mišljenjima u postupku izrade; 3) rezultatima konsultacija i razlozima na kojima se zasniva odluka o davanju saglasnosti; 4) o merama u oblasti monitoringa planova i programa. Izveštaj o strateškoj proceni, rezultati učešća zainteresovanih organa i organizacija i javnosti i drugih država u slučaju prekograničnog uticaja, sastavni su deo dokumentacione osnove plana i programa (član 24).

Zakon takođe predviđa i određen broj prekršaja koji predviđaju odgovornost za odgovorno lice u organu nadležnom za pripremu plana i programa, odnosno organu nadležnom za poslove zaštite životne sredine, ako: 1) pripremi plan i program bez izvršene strateške procene; 2) izradi stratešku procenu koja nije u skladu sa smernicama strateške procene uticaja na životnu sredinu plana ili programa višeg hijerarhijskog nivoa.

2.3. *Urbanističko (i prostorno) planiranje*

Zakonom o planiranju i izgradnji (dalje: ZPI)²⁹ uređuju se dve šire i povezane materije: 1) uslovi i način uređenja prostora i 2) uređivanje i korišćenje građevinskog zemljišta i izgradnja objekata (član 1).³⁰ Zakon takođe propisuje da se uređenje prostora zasniva se na horizontalnoj i vertikalnoj koordinaciji, pri čemu horizontalna koordinacija podrazumeva povezivanje sa susednim teritorijama u toku planiranja radi rešavanja zajedničkih funkcija i interesa, kao i povezivanje i participaciju svih učesnika u prostornom razvoju javnog i civilnog sektora i građana. Pod vertikalnom koordinacijom zakon podrazumeva uspostavljanje veza svih nivoa prostornog i urbanističkog planiranja i uređenja prostora, od nacionalnog ka regionalnom i dalje

²⁹ Sl. glasnik RS br. 72/09 , 81/09 - ispravka, 64/10 – US i 24/11.

³⁰ Zakon određuje sledeća načela za uređenje i korišćenje prostora: *održivog razvoja; podsticanja ravnomernog regionalnog razvoja; uskladenosti socijalnog razvoja, ekonomskog i energetskog efikasnosti i zaštite i revitalizacije životne sredine i graditeljskog nasledja, prirodnih, kulturnih i istorijskih vrednosti; realizacije razvojnih prioriteta i obezbeđenja uslova za racionalno korišćenje neobnovljivih prirodnih resursa i obnovljivih izvora energije; sprečavanja i zaštite od prirodnih i tehničko-tehnoloških nesreća; planiranja i uređenja prostora za potrebe odbrane zemlje i izgradnju objekata od posebnog značaja za odbranu zemlje; učešća javnosti; saradnje između državnih organa, autonomnih teritorijalnih zajedница, jedinica lokalnih samouprava, privrednih društava, ustanova, nevladinih organizacija, građana i drugih učesnika u prostornom razvoju; usaglašenosti sa evropskim standardima i normativima u oblasti planiranja i uređenja prostora u cilju stvaranja uslova za transgraničnu i međunarodnu saradnju i uključivanje Republike Srbije u procese evropskih integracija (član 3).* Uočava se da se među ovim načelima nalazi veći broj načела zajedničkih sa ekološkim pravom.

ka lokalnom nivou (član 3).

Zakon o planiranju i izgradnji predviđa postojanje većeg broja dokumenata prostornog i urbanističkog planiranja. To su: 1) planski dokumenti; 2) dokumenti za sprovođenje prostornih planova; i 3) urbanističko-tehnički dokumenti. ZPI plan-ske dokumente dalje deli na prostorne i urbanističke planove. Postoje četiri vrste prostornih planova: 1) Prostorni plan Republike Srbije; 2) regionalni prostorni plan; 3) prostorni plan jedinice lokalne samouprave; i 4) prostorni plan područja posebne namene. Zakon predviđa podelu urbanističkih planova na: 1) generalni urbanistički plan; 2) plan generalne regulacije; i 3) plan detaljne regulacije, uz međusobnu hijerarhiju urbanističkih dokumenata. Urbanističke planove donosi skupština jedinice lokalne samouprave (član 35). U skladu sa zakonom, generalni urbanistički plan se donosi kao strateški razvojni plan, sa opštim elementima prostornog razvoja, za naseljeno mesto koje je sedište jedinice lokalne samouprave koje ima preko 30.000 stanovnika (član 23). On naročito sadrži: 1) granice plana i obuhvat građevinskog područja; 2) generalna urbanistička rešenja sa namenama površina koje su pretežno planirane u građevinskom području; 3) generalne pravce i koridore za saobraćajnu, energetsku, vodoprivrednu, komunalnu i drugu infrastrukturu; 4) podelu na celine za dalju plansku razradu planovima generalne regulacije za celo građevinsko područje; kao i 5) druge elemente koji su značajni za dalju plansku razradu urbanističkog plana (član 24). Glavna karakteristika generalnih urbanističkih planova je njihova opštost. Ipak, imajući u vidu njihovu hijerarhijsku snagu, rešenja generalnih planova su od suštinskog značaja s obzirom da njihova rešenja (npr. pretežna namena određenog prostora) mogu imati uticaj na realizaciju konkretnih projekata i njihovu realizaciju usporiti ili u potpunosti spreciti. Urbanistički planovi se, po pravilu, usvajaju za duži vremenski period,³¹ zahtevaju učešće velikog broja aktera (uključujući javnost i zainteresovanu javnost) i predstavljaju značajne javne (i privatne) rashode. U tom smislu, naročito generalni urbanistički planovi mogu predstavljati potencijalni izazov razvoju putem složene procedure za izmenu.

Plan generalne regulacije se, u skladu sa Zakonom, *obavezno* donosi za naseljeno mesto koje je sedište jedinice lokalne samouprave, a može se doneti i za druga naseljena mesta na teritoriji opštine, odnosno grada, odnosno grada Beograda, kada je to predviđeno prostornim planom jedinice lokalne samouprave. Za jedinice lokalne samouprave za koje se po ovom zakonu donosi generalni urbanistički plan, planovi generalne regulacije se obavezno donose za celo građevinsko područje naseljenog

³¹ Tako je, na primer, Generalni urbanistički plan Beograda usvojen za period od osamnaest godina. Uporediti [Generalni plan Beograda 2021](#) ("Službeni list grada Beograda" br. 27/03).

mesta, po delovima naseljenog mesta (član 25).³²

Treća vrsta urbanističkog dokumenta koji predviđa Zakon je plan detaljne regulacije koji se se donosi za delove naseljenog mesta, uređenje neformalnih naselja, zone urbane obnove, infrastrukturne koridore i objekte i područja za koja je obaveza njegove izrade određena prethodno donetim planskim dokumentom. Zakon posebno propisuje da se plan detaljne regulacije za izgradnju objekata komunalne i energetske infrastrukture može izuzetno doneti i kada prostornim planom jedinice lokalne samouprave njegova izrada nije određena (član 27). Slično hijerarhijski višem dokumentu, plan detaljne regulacije sadrži naročito: 1) granice plana i obuhvat građevinskog područja, podelu prostora na posebne celine i zone; 2) *detaljnu namenu zemljišta*; 3) regulacione linije ulica i javnih površina i građevinske linije sa elementima za obeležavanje na geodetskoj podlozi; 4) niveliacione kote ulica i javnih površina (niveliacioni plan); 5) popis parcela i opis lokacija za javne površine, sadržaje i objekte; 6) koridore i kapacitete za saobraćajnu, energetsku, komunalnu i drugu infrastrukturu; 7) mere zaštite kulturno-istorijskih spomenika i zaštićenih prirodnih celina; 8) lokacije za koje se obavezno izrađuje urbanistički projekat ili raspisuje konkurs; 9) pravila uređenja i pravila građenja po celinama i zonama; 10) druge elemente značajne za sprovođenje plana detaljne regulacije (član 28).

Sastavni delovi prostornog plana područja posebne namene, prostornog plana jedinice lokalne samouprave i urbanističkih planova su: 1) pravila uređenja; 2) pravila građenja; 3) grafički deo (član 29). Ovo je posebno važno, s obzirom da se samo na osnovu planova koji sadrže pravila uređenja i građenja može izdati lokacijska, odnosno građevinska dozvola. Pravila uređenja obuhvataju naročito: 1) koncepciju uređenja karakterističnih građevinskih zona ili karakterističnih celina određenih planom prema morfološkim, planskim, istorijsko-ambijentalnim, oblikovnim i drugim karakteristikama; 2) urbanističke i druge uslove za uređenje i izgradnju površina i objekata javne namene i mreže saobraćajne i druge infrastrukture, kao i uslove za njihovo priključenje; 3) stepen komunalne opremljenosti građevinskog zemljišta po celinama ili zonama iz planskog dokumenta, koji je potreban za izdavanje lokacijske i građevinske dozvole; 4) *opšte i posebne uslove i mere zaštite prirodnog i kulturnog nasleda, životne sredine i života i zdravlja ljudi*; 5) posebne uslove kojima

³² Zakon predviđa da plan generalne regulacije sadrži naročito: 1) granice plana i obuhvat građevinskog područja; 2) podelu prostora na posebne celine i zone; 3) pretežnu namenu zemljišta po zonama i celinama; 4) regulacione i građevinske linije; 5) potrebne niveliacione kote raskrsnica ulica i površina javne namene; 6) koridore i kapacitete za saobraćajnu, energetsku, komunalnu i drugu infrastrukturu; 7) mere zaštite kulturno-istorijskih spomenika i zaštićenih prirodnih celina; 8) zone za koje se obavezno donosi plan detaljne regulacije sa propisanom zabranom izgradnje do njegovog donošenja; 9) lokacije za koje se obavezno izrađuje urbanistički projekat, odnosno raspisuje konkurs; 10) *pravila uređenja i pravila građenja po celinama i zonama za koje nije predviđeno donošenje plana detaljne regulacije*; 11) druge elemente značajne za sprovođenje plana (Član 26).

se površine i objekti javne namene čine pristupačnim osobama sa invaliditetom, u skladu sa standardima pristupačnosti; 6) popis objekata za koje se pre obnove ili rekonstrukcije moraju izraditi konzervatorski ili drugi uslovi za preduzimanje mera tehničke zaštite i drugih radova, u skladu sa posebnim zakonom; 7) *mere energetske efikasnosti izgradnje*; 8) druge elemente značajne za sprovođenje planskog dokumenta. Pravila uređenja za delove u obuhvatu planskih dokumenata za koje je određena dalja planska razrada su *pravila usmeravajućeg karaktera* za dalju plansku razradu (član 30). Pravila građenja sadrže naročito: 1) vrstu i namenu objekata koji se mogu graditi u pojedinačnim zonama pod uslovima utvrđenim planskim dokumentom, odnosno vrstu i namenu objekata čija je izgradnja zabranjena u tim zonama; 2) uslove za parcelaciju, preparcelaciju i formiranje građevinske parcele, kao i minimalnu i maksimalnu površinu građevinske parcele; 3) položaj objekata u odnosu na regulaciju i u odnosu na granice građevinske parcele; 4) najveći dozvoljeni indeks zauzetosti ili izgrađenosti građevinske parcele; 5) najveću dozvoljenu visinu ili spratnost objekata; 6) uslove za izgradnju drugih objekata na istoj građevinskoj parcelei; 7) uslove i način obezbeđivanja pristupa parceli i prostora za parkiranje vozila. Pravila građenja izrađuju se za pretežne namene, odnosno zone u obuhvatu plana, a odnose se na pojedinačne građevinske parcele u meri dovoljnoj da budu osnov za izdavanje lokacijske dozvole na ukupnom zemljištu obuhvaćenom planom, osim za građevinsko zemljište obuhvaćeno planom za koje je određena obaveza dalje planske razrade. Pravila građenja utvrđuju se prema *mesnim prilikama ili u skladu sa aktom* kojim se uređuju opšti uslovi o parcelaciji i izgradnji. Pravila građenja u zavisnosti od vrste planskog dokumenta mogu da sadrže i druge uslove arhitektonskog oblikovanja, materijalizacije, završne obrade, kolorita i drugo (član 31).

U skladu sa članom 33. ZPI, dokumenti prostornog i urbanističkog planiranja moraju biti usklađeni, tako da dokument užeg područja mora biti u skladu sa dokumentom šireg područja. Za sve prostorne i urbanističke planove, osim Prostornog plana Republike Srbije, pribavlja se saglasnost ministra nadležnog za poslove prostornog planiranja i urbanizma (odnosno pokrajinskog sekretarijata u Vojvodini), u pogledu usklađenosti tih planova sa planskim dokumentima šireg područja, odnosno ovim zakonom i propisima donetim na osnovu ovog zakona. Interesantno je i da član 33. predviđa da se u fazi izrade i donošenja planskog dokumenta pribavljuju samo saglasnosti i mišljenja, propisani tim zakonom, iako postoji paralelna obaveza pribavljanja mišljenja organa nadležnog za zaštitu životne sredine za izveštaj o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu u skladu sa relevantnim zakonodavstvom. U tom smislu smatramo da je potrebno ovu odredbu precizirati pri nekoj od narednih izmena i dopuna zakona. Čini nam se da je intencija zakonodavca bila da ograniči broj potrebnih saglasnosti i mišljenja i mogućnost njihovog predviđanja posebnim zakonodavstvom, usled ranije prakse gomilanja broja dokumenata potrebnih za usvajanje plana

kao posledice neusklađenog posebnog zakonodavstva, što je znatno usporilo, ako ne sasvim onemogućilo, ovu aktivnost. Ipak, kao pravnici primećujemo da je način na koji je ovo učenjeno u ZPI pomalo naivan, jer nije pravno moguće »vezati ruke« budućem zakonodavcu da ne može drugim propisima predviđati dodatna mišljenja i saglasnosti, niti je ZPI na bilo koji način nadređen drugim zakonima, u smislu da oni moraju biti usklađeni s njegovim odredbama ili da se njime nadležni organi mogu osloboditi obaveze da poštuju obaveze predviđene drugim propisima.

2.4. *Donošenje planskih dokumenata i učešće javnosti*

Odluku o izradi planskog dokumenta donosi organ nadležan za njegovo donošenje,³³ po prethodno pribavljenom mišljenju organa nadležnog za stručnu kontrolu, odnosno komisije za planove i ona sadrži naročito: 1) naziv dokumenta; 2) okvirne granice obuhvata planskog dokumenta; 3) sadržinu plana; 4) rok izrade; 5) način finansiranja; 6) obavezu izrade ili nepristupanje izradi strateške procene uticaja na životnu sredinu. Odlukom o izmenama i dopunama planskog dokumenta definiše se deo obuhvata planskog dokumenta koji se menja. Zakonom je jedino predviđena obaveza da se odluka o izradi objavi u odgovarajućem službenom glasilu. Imajući u vidu savremene standarde participacije, i sve veće uloge građana u doноšenju važnih društvenih odluka, smatramo da bi reformom propisa ovaj način obaveštavanja trebalo da uključi i obavezno objavljivanje na druge prigodne načine kao što su internet, u elektronskim medijima i sl.

ZPI kao nosioca izrade planskih dokumenata predviđa nadležni organ za poslove prostornog i urbanističkog planiranja u Republici Srbiji, autonomnoj pokrajini, opštini, gradu i gradu Beogradu, s tim što ovaj organ može ustupiti izradu dokumenata prostornog i urbanističkog planiranja privrednom društvu, odnosno drugom pravnom licu koje u skladu sa odredbama tog zakona ispunjava propisane uslove za izradu planskih dokumenata, u skladu sa zakonom kojim se uređuju javne nabavke.³⁴ Po objavljinjanju odluke o izradi planskog dokumenta, nosilac izrade pristupa izradi koncepta plana, za čije potrebe prikuplja naročito podatke o: postojećoj planskoj dokumentaciji, podlogama, posebnim uslovima za zaštitu i uređenje prostora, drugoj dokumentaciji značajnoj za izradu plana, stanju i kapacitetima infrastrukture, kao

³³ Takođe, radi obavljanja stručnih poslova u postupku izrade i sprovođenja planskih dokumenata, kao i davanja stručnog mišljenja po zahtevu nadležnih organa uprave, skupština jedinice lokalne samouprave obrazuje komisiju za planove. Predsednik i članovi komisije imenuju se iz reda stručnjaka za oblast prostornog planiranja i urbanizma i drugih oblasti koje su od značaja za obavljanje stručnih poslova u oblasti planiranja, uređenja prostora i izgradnje, sa odgovarajućom licencom, u skladu sa ovim zakonom (v. član 52).

³⁴ Više o ovlašćenjima za izradu planskih dokumenata videti članove 36.-38. ZPI.

i o drugim podacima neophodnim za izradu plana. Takođe je predviđeno da koncept plana sadrži: ocenu postojećeg stanja, koncepciju i propozicije razvoja, zaštite i uređenja prostora, kao i druga pitanja od značaja za izradu planskog dokumenta. Pre izlaganja na javni uvid, nacrt planskog dokumenta podleže stručnoj kontroli.³⁵ Formulacija „posebnim uslovima za zaštitu i uređenje prostora“ ne ukazuje direktno na mere i uslove do kojih se može doći kroz proceduru strateške procene uticaja na životnu sredinu, iako bi te mere i uslovi prevashodno mogli biti određeni kroz ovu proceduru. U tom smislu je potrebno izvršiti dodatno pojašnjavanje ove norme, tj. direktno uputiti na proceduru procene uticaja na životnu sredinu. Na ovom mestu se ponovo otvara centralno pitanje odnosa dve procedure odn. njihove nivoa njihove integrisanosti i međuzavisnosti.

Odredbe o javnom uvidu pri donošenju planova su posebno značajne za ovu analizu s obzirom na to da ZSPU ne predviđa posebne mehanizme za uvid javnosti u izveštaj o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu već upućuje na posebne propise. U skladu sa ZPI, izlaganje planskog dokumenta na javni uvid vrši se posle izvršene stručne kontrole. Izlaganje planskog dokumenta na javni uvid oglašava se u dnevnom i lokalnom listu i traje 30 dana od dana oglašavanja. O izlaganju planskog dokumenta na javni uvid stara se Republička agencija za prostorno planiranje, odnosno organ jedinice lokalne samouprave nadležan za poslove prostornog i urbanističkog planiranja. Zakon ne sadrži detaljnije odredbe o načinu izlaganja. U tom smislu, a imajući u vidu dve važne potrebe – za obaveštavanjem i učešćem javnosti i potrebe za efikasnim usvajanjem urbanističkih dokumenata, ukazujemo na potrebu unapređenja ove procedure kroz olakšavanje informisanja i participacije građana. Iako je trenutno zakonodavno rešenje usklađeno sa zahtevima prava EU u ovoj oblasti (vid. Deo 2.1), trenutna praksa ostvarivanja javnog uvida³⁶ mogla bi biti unapređena kroz omogućavanje javnosti i zainteresovanoj javnosti za ostvarivanje uvida i dostavljanje komentara putem interneta.

U skladu sa ZPI, o izvršenom javnom uvidu planskog dokumenta nadležni organ, odnosno komisija za planove sačinjava izveštaj koji sadrži podatke o izvršenom javnom uvidu, sa svim primedbama i odlukama po svakoj primedbi nakon čega se on dostavlja nosiocu izrade planskog dokumenta, koji je dužan da u roku od 30 dana od dana dostavljanja izveštaja postupi po odlukama komisije. U slučaju da nakon javnog uvida nacrtu planskog dokumenta nadležni organ, odnosno komisija za planove utvrdi da usvojene primedbe suštinski menjaju planski dokument, donosi odluku kojom se nosiocu izrade nalaže da izradi novi nacrt ili koncept planskog dokumenta, u roku koji ne može biti duži od 60 dana od dana donošenja odluke (član 51).

³⁵ O stručnoj kontroli detaljno v. član 49 ZPI.

³⁶ Javni uvid se najčešće ostvaruje jedino u prostorijama donosioca plana, radnim danom u tačno određenom periodu dok se primedbe i drugi dopisi javnosti primaju pismenim putem.

Može se zaključiti da je Srbija u proteklom periodu postavila osnove sistema SPU kao i da već postoje izvesna iskustva sa njenom primenom.³⁷ Naš sistem se načelno opredelio za integrisani pristup, vezujući SPU za proces usvajanja planova, naročito u pogledu uvida javnosti u planski dokument i izveštaj o sprovedenoj SPU i uključivanju njenih rezultata u planove. Ovakvo vezivanje je svrshishodno, s obzirom na to da u izvesnoj meri ubrzava inače krut i dug proces usvajanja planskih dokumenata. Ipak, uviđaju se dva pravca u kojima je moguće unapređenje ovih procedura ne bi li se doprinelo kako unapređenju učešća javnosti u ovim procesima tako i omogućavanju brže realizacije investicija. S obzirom na značajan uticaj mnogih investicija na životnu sredinu i zdravlje ljudi, potrebno je unaprediti modalitete participacije javnosti pre svega kroz omogućavanje njenog učešća u ranim fazama odlučivanja o potrebi izrade SPU, kao i putem uvođenja savremenih vidova komunikacije u procedure (obaveštavanje putem interneta, online javni uvid, davanje komentara elektronskim putem, itd). Ovim modalitetima opštenja građana sa donosiocima odluka proceduri SPU bi se dao veći legitimitet. Drugi pravac reformi okvira bi se odnosio na preispitivanje nivoa planova odn. slučajeva izmena planova za koje je potrebno vršiti detaljne procene kako bi se omogućio brži ekonomski razvoj, o čemu će više reči biti u trećem delu rada.

3. Kritika postojećeg sistema izrade spu pri planiranju

Sve do 2004. godine, strateška procena uticaja na životnu sredinu u Srbiji je sproveđena na dobrovoljnoj osnovi, izveštaje nisu razmatrala ministarstva i drugi nadležni organi i najčešće su predstavljali prilog-poglavlje uz prostorne i urbanističke planove za koje je jedino i rađena.³⁸ Takođe, postoje i sledeće opservacije (iz 2006 god.) - „zaštita životne sredine u planovima često se smatra dodatkom koji treba da opravlja već definisana planska rešenja, umesto da bude integrisana u proces planiranja i da utiče na planska rešenja“.³⁹ Analizirajući dosadašnja iskustva u izradi strateških procena kod nas, Filipović i Obradović uočavaju tri osnovna odnosa SPU prema planskom rešenju: 1. SPU teče odvojeno od procesa planiranja, 2. SPU

³⁷ Za određene opservacije u vezi sa manjkavostima uvođenja sistema videti naredni podnaslov.

³⁸ Videti: Dušan Šević, Tamara Maričić, “Overview of the EIA and SEA system in Serbia”, u *Advanced International Training Programme on Environmental Impact Assesment for South East Europe*, SIDA, 2005, str. 17.

³⁹ Božidar Stojanović, Nenad Spasić, “Kritički osvrt na primenu Zakona o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu u prostornom i urbanističkom planiranju”, *Izgradnja*, vol. 60, br. 1-2/2007, str. 5.

je delimimično integriran u proces planiranja, 3. SPU je u potpunosti integriran.⁴⁰ Autori ističu da je da je drugi tip odnosa teži za koordinaciju ali da je pozitivan sa stanovišta obezbeđivanja blagovremenih konsultacija i izbora varijantnih rešenja uz uštedu vremena i novca, dok treći pristup „nosi opasnost od pojave „jednostranog mišljenja“ tj. „nesposobnosti“ tima za SPU da ima nezavisno mišljenje“⁴¹

U našoj literaturi su isticani prigovori stupanju na snagu Zakona o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu bez paralelnog donošenja adekvatnih podzakonskih akata i stručnih uputstava koji bi omogućili njegovu lakšu primenu u praksi.⁴²

Iako immanentnu kritiku postojećeg sistema, koju sadrže kritički intonirani postojeći napisi, smatramo neophodnom i veoma značajnom, držimo da stratešku procenu uticaja i njen odnos s delatnošću planiranja ne treba lišiti ni transcedirajuće kritike, one čiji cilj nije da unapredi sistem koji postoji, već da kritikuje neke od osnovnih pretpostavki sistema kao takvog. Jedna takva kritika bila bi postavljanje pitanja svrshishodnosti i isplativosti izrade strateške procene za planove niskog nivoa opštosti, konkretno za detaljne planove regulacije. Detaljni regulacioni planovi donose se, kako je gore objašnjeno, »za delove naseljenog mesta, uređenje neformalnih naselja, zone urbane obnove, infrastrukturne koridore i objekte i područja za koja je obaveza njegove izrade određena prethodno donetim planskim dokumentom«. Zona urbanih obnova nema mnogo u srpskoj planerskoj praksi, iz prozaičnog razloga – preskupe su. »Planiranje« neformalnih naselja zapravo predstavlja »legalizaciju« neplanski izgrađenih, 'divljih' naselja koja su građena bez dozvola. To je, uistinu, negacija suštine planiranja kao opštег pojma i delatnosti (planira se unapred, nikako 'unazad'), a zapravo služi omogućavanju kakve-takve infrastrukturne i saobraćajne opremljenosti neformalnih naselja ('kome će se uzeti deo placa za ulicu i trafo stanicu'). Izrada strateške procene uticaja u situaciji kad se plan donosi radi uređenja neformalnog naselja se čini nesuvislom, pošto je ono što se navodno planira već izgrađeno. Otud ostaju detaljni regulacioni planovi za »deo naselja« i za infrastrukturne koridore, kao oni kod kojih dolazi u obzir izrada SPU. Kad je reč o detaljnim planovima za deo naselja, oni se u praksi obično odnose na blokove u naseljenim mestima (delove naselja zaokružene određenim ulicama), koji su po prirodi stvari takvi da obuhvataju manji broj objekata. Ekološki najosetljiviji objekti obično se grade na područjima za koje se izrađuje prostorni plan za područje posebne namene, pa tu izradi detaljnog regulacionog plana nema mesta. Nivo detalja u regulacionom planu najniže opštosti obično je blizak nivou detalja koji sadrže idejni planovi za određeni objekat, pa se čini da izrada ekološke analize koja je »strateška«, pored procene uticaja koja se radi za svaki pojedini projekat u obuhvatu plana, uistinu nema svrhe, i da predstavlja

⁴⁰ Dejan Filipović, Danijela Obradović, *Ibid*, str. 122.

⁴¹ Dejan Filipović, Danijela Obradović, *Ibid*, str. 122.

⁴² Uporediti: Božidar Stojanović, Nenad Spasić, *Ibid*, str. 6; Tijana Crnčević, *Ibid*, str. 54.

nepotreban dodatan teret u postupku donošenja plana. Ono gde se čini da izradi SPU kod detaljnih regulacionih planova može biti mesta jesu otud samo »infrastrukturni koridori i objekti«, mada imajući u vidu da se i za ove koridore i objekte mora izraditi procena uticaja nije izvesno da bi SPU imala naročit značaj. Namesto zaključka, moglo bi se reći da izrada SPU ima više smisla kod donošenja planova višeg nivoa opštosti, dok kod detaljnijih planova istu svrhu treba da igra procena uticaja za pojedine projekte unutar zahvata plana, te da bi izradu SPU trebalo predviđati samo zaista izuzetno, kad okolnosti slučaja to naročito opravdavaju. U tom smislu, valjalo bi preporučiti da se u praksi strateška procena uticaja radi, po pravilu, samo na srednjem nivou opštosti planiranja (generalni urbanistički plan, prostorni plan jedinice lokalne samouprave i područja posebne namene), uz oslanjanje na konkretnu procenu uticaja sprovođenja određenog projekta na nižem nivou opštosti. Razume se, planovi srednjeg nivoa opštosti ponekad ne mogu da obuhvate sve potencijalne vrste projekata, aktivnosti a time i rizika po životnu sredinu, pa i o tome treba voditi računa kada se donosi odluka da li izrađivati SPU za planove nižeg nivoa opštosti.

Naposletku, smatramo da treba napomenuti da je, u uslovima tranzicione ekonomije, izvesna fleksibilnost planova neophodnost. Kao što je gore objašnjeno, rigidni i strogi planovi predstavljaju smetnju za razvoj investicija, a tako nešto, sa svoje strane, onemogućava prikupljanje sredstava za održivi razvoj životne okoline. Pritom, »fleksibilnost« ne treba tumačiti kao zanemarivanje potreba da se uređenje prostora i urbanih sredina planira, te da se u sklopu planiranja dužna pažnja posveti ekološkim brigama. Fleksibilnost za koju se mi zalažemo predstavlja ostavljanje mesta za razvoj različitih projekata na području obuhvaćenim planom, od kojih, imajući u vidu trajanje planova, neki ne moraju biti obuhvaćeni predviđanjem planera. Fleksibilnost treba da ima za cilj da je moguće sprovesti veliki broj raznih projekata u području zahvata plana *bez potrebe da se plan menja*, jer inherentna kompleksnost postupka izmene plana, po pravilu, čini investicije neizvodljivim ili bar znatno manje privlačnim ako obuhvataju potrebu da se radi njihove realizacije menja plan. Druga krajnost, odnosno detaljnost i strogost planova, dovodi do toga da se najzbiljniji infrastrukturni projekti, primera radi izgradnja Mosta na Adi u Beogradu, sprovode bez ikakvog unapred usvojenog plana, odnosno da se projektuju tokom izgradnje, što je sa stanovišta sadašnjeg ZPI neizvodljivo bez kršenja zakona. S tim u vezi valja napomenuti i postojanje »začaranih krugova« u našim propisima o izgradnji, a u vezi sa zaštitom životne sredine. Naime, slabost postojećih propisa ogleda se i u tome što nije moguće zakonito testirati pojedine industrijske pogone, ili testirati njihov rad s drugaćijim gorivom. Naime, da bi se omogućio probni rad nekog pos-

trojenja, potrebno je imati dozvolu za njegovu izgradnju,⁴³ a da bi se dozvola dobila potrebno je uraditi stratešku (na nivou planiranja) a potom i konkretnu analizu uticaja na životnu sredinu. Konkretnu analizu, međutim, nije moguće ispravno sprovesti bez puštanja postrojenja u probni rad, što stvara začarani krug. Ovo se u praksi prevazilazi različitim »neformalnim«, prečutnim dozvolama organa nadležnih za zaštitu životne sredine i izdavanje građevinskih dozvola za industrijska postrojenja, koji tolerišu probni rad u cilju sprovodenja analize uticaja iako je takav probni rad bez odgovarajuće dozvole nezakonit. Razume se, ovakvo stanje ne zadovoljava interes vladavine prava i pravne sigurnosti, otvara prostor za korupciju (svaka »neformalnost« i »prečutnost« kod izdavanja dozvola potencijalni su izvor korupcije) i, u krajnjoj liniji, takođe odbija dolazak ozbiljnih investitora u Srbiju, pa je potrebno otkloniti takve anomalije u daljem razvoju pravnog okvira u ovim oblastima u Srbiji.

4. Zaključak

Izrada SPU u okviru prostornog i urbanističkog planiranja deo je evropskog *acquis-a*, i shodno tome Srbija je od zakonodavnih reformi 2004. godine uredila pitanja u vezi s potrebotom izrade a i samom izradom strateške procene. Praksa primene ovih propisa, međutim, pokazuje da postoji prostora za njihovo poboljšanje i činjenje celog sistema SPU dinamičnjim i delotvornijim. S jedne strane, u okviru imanentne kritike, trebalo bi preispitati neka od postojećih rešenja s tačke gledišta njihove jasnosti i nedvosmislnosti, a trebalo bi i osavremeniti i povećati stepen učešća javnosti u svim fazama povezanim s izradom SPU, uključujući i odluku o potrebi da se ona izradi. S druge strane, u okviru transcedirajuće kritike, postojećem sistemu uključivanja SPU u delatnost planiranja moglo bi se zameriti da kroz preteranu i ne uvek neophodnu rigidnost i kompleksnost predstavljaju smetnju za razvoj investicionih aktivnosti. Zbog toga bi sistem trebalo modifikovati tako da se SPU izrađuje samo onda kada je njena izrada zaista svrsishodna, te da se omogući potreban nivo fleksibilnosti planskih dokumenata kako oni ne bi predstavljali nepotrebnu investicionu barijeru.

⁴³ Član 157. ZPI predviđa fazu probnog rada kao preduslov za izdavanje upotrebljive dozvole, što znači da je građevinska dozvola već izdata.

5. Literatura:

1. Begović B., Mijatovgić B., Hiber D., *Privatizacija državnog zemljišta u Srbiji*, Centar za liberalno demokratske studije, Beograd, 2007.
2. Bina O., "A critical review of the dominant lines of argumentation on the need for strategic environmental assessment", *Environmental Impact Assessment Review* 27 /2007, str. 585–606.
3. Crnčević T., *Strateška procena uticaja u urbanističkom planiranju*, Institut za arhitekturu i urbanizam, Beograd, 2009.
4. European Commision, *Report from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions On the Application and Effectiveness of the Directive on Strategic Environmental Assessment (Directive 2001/42/EC)*, Brussels, 14.9.2009 COM(2009) 469 final
5. Filipović D., Obradović D., »Strateška procena uticaja u prostornom planiranju – instrument za utvrđivanje značaja planskih rešenja za zaštitu životne sredine i održivi razvoj«, *Glasnik srpskog geografskog društva*, vol. 85, br. 2/2005, str. 120
6. Gajin S., »Član 1. I Protokola uz Evropsku konvenciju o ljudskim pravima, Standardi zaštite imovinskih interesa«, u *Promene stvarnog prava u Srbiji*, Institut za uporedno pravo, Beograd, 2005.
7. Hiber D., *Svojina u tranziciji*, Beograd, 1998.
8. Lilić S., Drenovak M., *Ekološko pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2010.
9. Lilić S., Drenovak M., Pravo učešća javnosti u procedura, u D. Torbica (ur.) *Ekološki izazovi Srbije*, Otvoreni univerzitet, Subotica, 2010. str 106-112.
Maričić T., Josimović B., "Pregled sistema Strateške procene uticaja (SPU) u zemljama Jugoistočne Evrope", *Arhitektura i urbanizam*, br. 16-17/2005, str. 66-74.
10. Stojanović B., Spasić N., "Kritički osvrt na primenu Zakona o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu u prostornom i urbanističkom planiranju", *Izgradnja*, vol. 60, br. 1-2/2006, str 5-11.
11. Šević D., Maričić T., "Overview of the EIA and SEA system in Serbia", u *Advanced International Training Programme on Environmental Impact Assessment for South East Europe*, SIDA, 2005.
12. Todić D., *Savremena politika i pravo životne sredine*, Megatrend univerzitet, Beograd, 2008.
13. Vlada Republike Srbije, *Nacionalna strategija za aproksimaciju u oblasti životne sredine za Republiku Srbiju*, Beograd, 2011.

IMPORTANCE OF IMPACT ASSESSMENT FOR URBAN PLANNING

Strategic environmental impact assessment (SEA) is an important measure for preventing adverse environmental impacts which has become an integral part of the adoption of programs, plans and policies relevant to the environment, including spatial and urban planning. The paper offers a preliminary analysis of the strategic environmental impact assessment framework in Serbia from the perspective of its impact on urban planning. It puts forward the proposals for further integration of the assessment into the urban planning process while enabling for development opportunities not restricted by extensive planning as well as creation of flexible mechanisms for efficient coordination of different objectives that need to be achieved in a transition economy. The article also analyzes whether the complex SEA is always needed for planning documents of lower hierarchical order which do not provide for the land use that could have a significant impact on (local) environment and whether the plans of this kind require SEA if environmental impact assessment is required and is going to be undertaken for envisaged facilities. Additionally, the paper looks into the impact “overplanning” has on planning documents of lower hierarchical level and investment projects realisation in accordance with them, and concluded that satisfactory final results can only be achieved if proper balance is made between the interests of environmental protection and economic development.

Key words: urban planning, strategic environmental impact assessment, public participation, hierarchy of planning documents.



ZAŠTITA ŽIVOTNE SREDINE U UPOREDNOM USTAVNOM PREGLEDU

Vladimir Mikić*

Odredbe ustavnih dokumenata posvećene zaštiti životne sredine po pravilu su pisane tako da sadrže temeljno pravo pojedinaca na čisto i zdravo prirodno okruženje, definisano u neposrednoj korelaciji sa dužnošću javnih vlasti, ali i svih članova političke zajednice. Iako znatan broj ustava tek površno uređuje ovu problematiku, pojedini – na tom planu „pionirski“ – temeljni dokumenti ipak nastoje da preciziraju sve veći broj komponenti ovog osnovnog prava, pružajući mu pri-tom izravnu sudsku zaštitu i obogaćujući ga elementima zaštite koji sadrže posredne upravne, građanske i krivične pravne posledice. Istovremeno, teorijska obrada ovog pitanja nastoji da temeljnom, konstitucionalizovanom pravu na prihvatljivu i zaštićenu životnu sredinu podari status koji je nezavistan od nekih drugih osnovnih prava građana. Životna sredina tako postaje predmet prava koje se više ne tretira kao neophodan uslov za ostvarivanje zdravstvene zaštite, još manje prava pojedinca i zajednice na očuvanje prirode kao javnog dobra. Kapacitet fizičkih i (sve šireg kruga) pravnih lica za pružanje doprinosa i uzimanje direktnijeg učešća u borbi za zaštitu ekoloških vrednosti neprestano se produbljuje, što je potpuno u skladu sa konceptom prema kojem je participacija građana u uređenju pitanja zaštite prirode neposredan proizvod i nužan preduslov za vršenje kolektivne suverenosti.

Ključne reči: Ustav, zaštita životne sredine, konstitucionalizacija ekologije

1. Uvod

Zaštita životne sredine predstavlja jedan od novijih sadržinskih elemenata ustavnih tekstova. Obrasci obrade ove materije variraju u pisanim dokumentima najviše pravne snage različitih država, a najveći broj odredaba posvećenih zaštiti životne sredine usvojen je (ili je stupio na snagu) tokom poslednje četiri decenije.¹ Ipak od gotovo „beskrvnih“ odrednica o obavezi staranja o održavanju ekološke

* Spoljni saradnik Fakulteta za ekonomiju, finansije i administraciju – FEFA, Univerzitet Singidunum, Beograd i student doktorskih studija na Pravnom fakultetu Univerziteta u Beogradu.

¹ May, James, R., *Constituting Fundamental Environmental Rights Worldwide*, „Pace Environmental Law Review“, Vol. 23, 2005-2006, 129.

ravnoteže do obelodanjivanja plemenitih težnji koncentrisanih (makar nominalno) u pravcu pružanja podrške međunarodnim naporima za zaustavljanje pogoršanja ekološke situacije na planeti, odredbe savremenih ustavnih tekstova izuzetno retko ignorišu pitanja koja prepoznajemo kao ekološka. Relativno dug i (opet, relativno) uspešan „hod“ problematike zaštite prirodnog okruženja nesumnjivo je ishodovao uvrštanjem ekologije u opseg uporednopravne *materiae constitutionis*, na način na koji su to u prethodnim decenijama ostvarili i, primera radi, procesi institucionalizacije organa za zaštitu prava građana od zloupotreba javnih vlasti (ombudsman) ili za sprovođenje finansijske revizije poslovanja javne uprave.

Polje analitičke obrade ovog rada ograničava se na tekstualni domen savremene ustavnosti. To ne znači da se, kao rezultat prostog metodološkog izbora, umanjuje značaj relevantnih podustavnih (zakonskih ili uredvodavnih), ili – sa druge strane – nadnacionalnih (međunarodnih) propisa. Naprotiv, činjenica da određeni ustav propisuje (ili propušta da propiše) opseg prava i obaveza u odnosnoj materiji ni u kom slučaju ne mora stajati u srazmernoj uzročno-posledičnoj vezi sa stvarnim naporima konkretne države, usmerenih u pravcu poboljšanja stanja životne sredine kao pitanju od neprocenjivog značaja za čitavo čovečanstvo. Ustavna regulativa bilo kojeg prava omogućava njegovu izravnu ustavnosudsku zaštitu i oslabljuje eventualne dnevopolitičke porive za slabljenjem njegovog značaja (redovnim zakonodavnim postupkom),² i čini vidljivijim njegovo prisustvo među političkim krugovima i u očima građana.³ Čak i kada je (kao u Ustavu Francuske iz 1958. godine) ova oblast uređena u preambularnom delu ustavnog teksta, pomenuta vrsta zaštite opstaje, jer „nacrt zakona koji bi sadržao odredbe protivne Povelji [navedenu u preambuli Ustava] nikada ne bi mogao biti usvojen, niti stupiti na snagu“.⁴ Istraživačka optika ovog rada svesno je usmerena ka tumačenju tekstualnih sadržaja koje poznaje savremena uporedna ustavnost, kao formalnih parametara za procenu ostvarivosti (ili iskrenosti) težnji koje su prihvaćena kao savremena političkopravna datost.

U današnjoj uporednoj ustavnosti, oko 30 ustavnih dokumenata ne sadrži никакve odredbe kojima bi se, na posredan ili neposredan način, uređivala problematika životne sredine. Ovo znači da pet od šest važećih pisanih ustava u svetu uopšte, na jedan ili drugi način, reguliše predmetnu materiju. Reč je o „rastućoj, iako još uvek ograničenoj, zajednici zemalja (...) čiji ustavi priznaju suštinsko temeljno pravo na

² Orlović, Slobodan P., Životna sredina u Srbiji – Ustavnopravni kontekst, „Pravno-ekonomski pogledi“, god. II, br. 3, 2011, 5.

³ May, 118.

⁴ Marrani, David, *The Second Anniversary of the Constitutionalisation of the French Charter for the Environment: Constitutional and Environmental Implications*, „Environmental Law Review“, Vol. 10, 2008, 17.

čistu životnu sredinu⁵. Razlozi odsustva relevantnih odredaba u ovim „preostalih“ tridesetak ustava raznoliki su. Ponegde je reč o ustavnim aktima usvojenim znatno pre političko-pravnog problematizovanja zaštite životne sredine, pri čemu kasnije ustavne revizije nisu inkorporirale u tekst ustava materiju zaštite životne sredine.⁶ Sa druge strane, određeni broj ustavnih dokumenata predstavlja „prvu generaciju“ ustava, u smislu da je formalna ustavnost u državama u kojima su ovi akti na snazi stara tek (najviše) nekoliko decenija, te da su tekstualna rešenja uglavnom fokusirana na uređenje odnosa između ključnih političkih institucija i osnovnih komponenti društva.⁷

Ustavni tekstovi koji uređuju pitanja zaštite životne sredine čine to na različite načine. Neki dokumenti prilično „skromno“ uređuju ovu celinu, posvećujući joj tek jednu (jedinu) odredbu u ustavnom tekstu, dok značajan broj ustava tek orientaciono nalaže državi i pojedincima (apstraktnu) dužnost zaštite životne sredine, ostavljajući često zakonskim rešenjima da bliže urede sadržinu prava i obaveza iz domena ekologije. Da je skeptičniji pristup ustavotvoraca u garantovanju obima prava na životnu sredinu i njene zaštite ipak izuzetak, potvrđuje činjenica da postoje dokumenti koji ekološkim pitanjima posvećuju obimne, sadržajne članove,⁸ ili čitave odeljke ustava.⁹ U ovom pogledu, dakle, praksa ustavopisaca je „šarolika“, ali primetno je prisustvo istovetnog (ili, barem, veoma sličnog) načina uređenja oblasti zaštite životne sredine u velikom broju važećih dokumenata, što će se pokazati u daljim redovima ovog rada.

Najzad, pitanje zaštite okruženja učljučeno je na različite kontekstualne „pozicije“ u ustavnim aktima. Ono je, naime, veoma često navedeno kao sastavni deo (ljudskog) prava na zdravlje, odnosno zdravstvenu zaštitu,¹⁰ tako da predstavlja sas-

⁵ May, 114.

⁶ Primere pružaju ustavi: SAD (1787), Argentine (1853), Luksemburga (1868), Australije (1900), Lihtenštajna (1921), Libana (1926), Republike Irke (1937), Islanda (1944), Japana (1946).

⁷ Takvi su ustavni dokumenti sledećih država: Bocvane (Ustav iz 1966), Bangladeša (1972), Zambije (1991), Jemena (1994) itd. Slično tome, mlada ustavna tradicija bliskoistočnih monarhija nije opredeljena u pravcu uređenju zaštite prirode, o čemu potvrđuje odsustvo ove teme iz Ustava Jordana (1952), Kuvajta (1961) i Ujedinjenih Arapskih Emirata (1971).

⁸ Jedan od iscrpnijih članova nalazi se u Ustavu Južnoafričke Republike iz 1996 (član 24).

⁹ Ustav Kenije iz 2010 (Peto poglavje („Zemlja i prirodno okruženje“), Drugi deo („Zaštita životne sredine i prirodnih resursa“), čl. 69-71); Ustav Švajcarske iz 1999 (Poglavlje 2 („Nadležnosti“), Odeljak 4 („Životna sredina i uređenje teritorije“, čl. 73-80; Ustav Slovačke iz 1992 (Odeljak 6: „Pravo na zaštitu životne sredine i kulturnog nasleđa“, čl. 44-45).

¹⁰ Najneposredniju vezu između stanja životne okoline i zdravstvene zaštite građana izlaže Ustav Tadžikistana (1994), prema kojem se pravo na zdravstvenu negu obezbeđuje i „merama kojima se poboljšava stanje životne sredine“ (čl. 38). Niz drugih ustava sadrži uporedive odredbe, a Ustav Demokratske Republike Koreje (Severne Koreje) iz 2009, u „liniji“ ideološke obojenosti čitavog dokumenta, predviđa, u članu 57, da državne mere zaštite životne sredine imaju svrhu da se „narodu obezbede higijenska životna sredina i radni uslovi“.

tavni deo korpusa garantovanih osnovnih prava građana i nalazi se u za to posebno predviđenom odeljku. Ređe, zaštita životne sredine dovodi se u vezu i uređuje normama posvećenim očuvanju kulturno-istorijskog nasleđa određene zemlje. Veoma često ciljevi i dužnosti države obuhvataju obavezu očuvanja zdravog ekološkog sistema, kao misiju neodvojivu od ostalih obaveza koje država preuzima na sebe. Uz to, činjenica da pravo na zdravu životnu sredinu spada u novija, mlađa ljudska prava ne umanjuje njegov značaj, budući da se „logičkim tumačenjem prava na zdravu životnu sredinu i drugih ljudskih prava garantovanim ustavom“ uočava „čak i „nadređenost“ prava životne sredine drugim ljudskim pravima.¹¹ Istina je, ovo se pravo razlikuje od drugih osnovnih prava, i to time što je ono „osnova i uslov svih drugih ljudskih prava zaštićenih ustavom“, i to počevši od prava na život.¹²

Zahvaljujući navedenim činjenicama može se reći da je pravo na zdravu životnu sredinu, propraćeno obavezom (države, ali – kao što ćemo videti – i drugih subjekata) njenog čuvanja, dostiglo rang jedinstvene vrednosti u velikom broju savremenih ustavnih tekstova, što je novost koja doprinosi obogaćenju i evoluciji modernog ustavnog prava. Uzimajući u obzir sve veću pažnju koju prethodnih decenija prizivaju napori na očuvanje životne sredine, njena zaštita uistinu je stekla status „višeg političkog prioriteta“, pa ustavi danas po pravilu izričito jamče pravo na zdravo okruženje, kao i „procesna prava neophodna za primenu i osnaženje dodeljenih suštinskih prava“.¹³

Ispitaćemo u narednim redovima na koji to način moderni ustavi tretiraju zaštitu prirodnog okruženja (*koji je njen ustavni kontekst*). Potom ćemo utvrditi koje mogućnosti ustavni propisi predviđaju za, što je moguće neposredniju, operativnu primenu odredaba o očuvanju životne sredine (*kako što jasnije ostvariti pravo na zdravu životnu sredinu*). Najzad, biće utvrđeno ko su, iz uporedne ustavne perspektive, titulari navedenog prava (*ko ima pravo na zaštićenu životnu sredinu*), a ko nosioci obaveza (*ko je dužan da štiti prirodno okruženje*).

2. Tekstualni ustavni kontekst zaštite životne sredine

Norme savremenih ustava kojima se uređuju pitanja koja stoje u neposrednoj vezi sa zaštitom životne sredine moraju imati svrhovit tekstualni kontekst. To znači da se pisac ustavnog teksta nužno opredeljuje među koje će odredbe uvrstiti i one posvećene primeni prava, odnosno utvrđivanju obaveza koje izranjaju iz konteksta zaštite prirode. Izuzmememo li iz analize (mnogobrojne) odredbe koje predstav-

¹¹ Orlović, 2.

¹² Ibid, 11.

¹³ Bruch, C., Coker, W., VanArsdale, C., 5.

ljaju tek provizorne (apstraktne) norme, ustanovićemo nekoliko različitih značenja koja se pridaju zaštiti životne sredine kao ustavnoj kategoriji. Pritom, ova su različita značenja u ustavima često zajedno navedena i uzajamno podržana, odnosno uslovljena.

Prvenstveno, zaštita životne sredine stavlja se u *funkcionalni kontekst*, kao instrument zaštite ljudskih prava (prava građana). Ovo se čini tako što se pravo na zdravu životnu sredinu ubraja u osnovna prava građana. Nalik tome, često ustavni dokumenti predstavljaju zaštitu prirodnog okruženja kao sredstvo za primenu jednog drugog temeljnog prava – prava na zdravstvenu zaštitu – odnosno za garantovanje odgovarajućeg kvaliteta života, ali i za „razvoj ličnosti“.¹⁴

Ciljni aspekt normativizacije zaštite životne sredine odnosi se na narednu moguću svrhu ovakvih odredaba, a to je određivanje dugoročnih ekoloških interesa društva, u cilju obezbeđivanja zdravog okruženja za buduće generacije. Ovaj se aspekt sa jedne strane oslanja na *princip međugeneracijske solidarnosti* (između članova zajednice koji nastanjuju određeni prostor u trenutku usvajanja ustava i pokoljenja koja tek treba da se rode),¹⁵ a sa druge teži *povraćaju ekološke ravnoteže* koja je narušena, pri čemu se zaštita i obnova ekosistema pojavljuju kao cilj i svrha ovih odredaba. Solidarnost među generacijama kao cilj odražava svest ustavopisaca o sopstvenoj obavezi da isti (ili širi) opseg konkretnog prava pojedinca prenese na buduće članove političke zajednice.¹⁶

Uspostavljanje i očuvanje *ekološke bezbednosti* naredna je moguća svrha normi orijentisanih ka očuvanju i unapređenju životne sredine. Ekološka sigurnost kao imperativ ogleda se u normama kojima se, primera radi, okruženje štiti od zagađivanja, koje je uvršteno među „javne rizike“,¹⁷ pa i odredbama koje u zaštiti prirode predviđaju jedan od razloga za ograničavanje sloboda i prava građana (prvenstveno slobode kretanja i nastanjivanja),¹⁸ odnosno za uvođenje vanrednog stanja.¹⁹

¹⁴ Kako se navodi u st. 1. čl. 45. Ustava Španije (1978).

¹⁵ Ustav Portugala iz 1976 (čl. 66, st. 2, t. „d“) neposredno ističe „načelo međugeneracijske solidarnosti“, dok Ustav Butana (2008) navodi „načelo međugeneracijske jednakosti“ (čl. 5, st. 4). Slične odredbe, bez isticanja konkretnog načela po njenom teorijskom nazivu, sadrže i drugi ustavi.

¹⁶ Ustav Holandije (1983), u tom smislu, u čl. 21, precizno navodi obavezu javnih vlasti „da zemlju održe nastanjivom“, dok novelirani Ustav Norveške iz 1814. godine (čl. 110b, st. 1) nalaže da se prirodnim resursima mora upravljati na temelju dugoročnih planiranja, kako bi se pravo pojedinca na životnu sredinu moglo očuvati i za naredne generacije.

¹⁷ Prema Ustavu Kine iz 1982. godine (čl. 26, st. 1).

¹⁸ Čl. 31, st. 3. Ustava Poljske (1997); čl. 23, st. 3. Ustava Slovačke (1992).

¹⁹ Ustav Tanzanije (1977) predviđa da se vanredno stanje može proglašiti i u slučaju kada „neposredna opasnost ili ekološka katastrofa ugrožava društvo ili neki njegov deo“ (čl. 32, st. 2).

Garantujući bezbednu, ili „sigurnu“ životnu sredinu,²⁰ odnosno definišući prirodna bogatstva, ali i biljni i životinjski svet, kao „dobra od opšteg interesa“²¹, ove norme čine da se ekološka politika ubroji među vitalne instrumente za očuvanje stabilne države u budućnosti. Slično tome, značaj ovih normi vidljiv je i u ustavima koji zahtevaju integraciju ekoloških ciljeva u aktivnosti državnih organa, kao i uključivanje ekološke strategije u ekonomske i socijalne razvojne planove države.²²

Kada je reč o ulozi upućivanja na međunarodne odredbe o zaštiti životne sredine u ustavnim tekstovima, ona je višestruka. Pre svega, značajan broj ustavnih tekstova (u svojoj izvornoj ili, pak, noveliranoj verziji) pažnju zaštiti životne sredine počeo je da posvećuje kako bi bile ispunjene međunarodnopravne obaveze preuzete usvajanjem dokumenata sa konferencija posvećenih ekološkim pitanjima (poput one održane u organizaciji UN juna 1972. u Štokholmu).²³ Retki su, pritom, ustavi koji neposredno upućuju na primenu standarda iz određenog nadnacionalnog dokumenta (kakav je slučaj sa preambulom Ustava Francuske).²⁴ U tom smislu, međunarodni dokumenti kao (makar i posredan) izvor prava zaštite životne sredine predstavljaju pravi raritet u ustavnim tekstovima, što nije slučaj sa nekim drugim izvorima međunarodnog javnog prava (Poveljom OUN, osnivačkim aktima EU, ili paktovima i konvencijama o zaštiti ljudskih prava). Istini za volju, jedan broj ustava sadrži norme koje su posredno posvećene međunarodnopravnom aspektu zaštite prirodnog

²⁰ Čl. 37, st. 4. Ustava Gruzije (1995); čl. 5. st. 2. Ustava Butana; čl. 33, st. 1. Ustava Iraka (2005); čl. 37, st. 1. Ustava Moldavije (1994); čl. 16, st. 2. Ustava Mongolije (1992). Ustav Ukrajine ustupa državi dužnost da „da osigura ekološku bezbednost i održi ekološku ravnotežu na svojoj teritoriji“, ali i da prevaziđe posledice katastrofe u Černobilu, koja je „katastrofa globalnih razmera“ (član 16).

²¹ Ustav Makedonije (čl. 56, st. 1) iz 1991. godine.

²² V. Ustav Ruske Federacije iz 1994 (čl. 41, st. 2), ili odredbu st. 2. čl. 92. Ustava Etiopije (1995), prema kojoj „ekonomski razvoj neće ni na koji način ometati ekološku ravnotežu“. Ustav Bolivije (2008) navodi, u čl. 319, st. 1, da je „industrijalizacija prioritet ekonomske politike, uz poštovanje zaštite životne sredine“. Ustav Brazila iz 1988 (čl. 170, st. 1, t. 6) ističe da se „ekonomski poredak održava u skladu sa načelom zaštite životne sredine“. Nalik toj odredbi, čl. 90 Ustava Portugala utvrđuje da će „cilj ekonomskih i socijalnih razvojnih planova“ biti i „očuvanje ekološke ravnoteže i zaštita životne sredine“.

²³ Takav je bio slučaj, primera radi, sa Ustavom Indije, koji – u svojoj izvornoj verziji iz 1949. godine – nije obuhvatao zaštitu životne sredine. Taj je „propust“ ispravljen amandmanima iz 1976. godine, u svrhu primene usvojenih međunarodnih sporazuma: Mane, Suresh, *Constitutional Provisions for Environmental Protection*, The National Law School of India University, Centre for Environmental Education Research & Advocacy: <http://www.nlsenlaw.org/environmental-protection/articles/constitutional-provisions-for-environmental-protection/> (01.04.2012).

²⁴ Preamble Ustava Petre republike – zahvaljujući izmeni unetoj u taj akt 28. februara 2005. godine – potvrđuje privrženost, pored ostalog, pravima i obavezama definisanim Poveljom Evropske unije o životnoj sredini iz 2004. godine. Ustav Južnog Sudana iz 2005 (čl. 183, st. 4, t. „e“) poziva da način eksploatacije naftne na teritoriji te države bude usklađen sa „međunarodno priznatim industrijskim standardima crpljenja ili razvoja prirodnih resursa koji su ekološki osetljivi“.

okruženja, doduše redigovane iz perspektive interesa konkretnе države. Ove odredbe odraz su potrebe ustavotvorca za afirmacijom međunarodne saradnje na planu zaštite životne sredine, ili, pak, ilustracija težnje države da bude obavezana potpisanim sporazumima.²⁵ Najzad, jedan broj ustava sadrži prohibitivne klauzule – apsolutne (bezuslovne),²⁶ ili relativne (kojima se zahteva ratifikacija zaključenih ugovora koji mogu rezultirati pogoršanjem stanja prirodne sredine)²⁷ – čiji je cilj u svakom slučaju sprečavanje ekološke degradacije na domaćem tlu.

Najzad, može se konstatovati da, onde gde se zdrava životna sredina u preambularnom delu ustavnog dokumenta navodi kao predmet prava pojedinaca ili kao posebna dužnost vlasti, nastaje jedan prividan paradoks. Iako se preambule u ustavnopravnoj teoriji (a ponekad i u uporednoj praksi) po pravilu smatraju neoperativnim (neprimenjivim) delovima ustavnog teksta, ipak treba podsetiti da je reč o uvodnom, eksplikativnom delu ustava, koji često ističe temeljne ciljeve i načela određene političke zajednice (države). U tom smislu, nije pogrešno držati da je reč o svojevrsnom napretku u konstitucionalizaciji zaštite životne sredine, odnosno o njenom *uzdizanju* na nivo preambularnog sadržaja jednog broja ustava.²⁸ Sličnu poruku upućuje i ustav koji određuje da se materija ekološke zaštite reguliše organskim zakonom,²⁹ kao propisom koji zakonodavno telo usvaja po posebnom (kvalifikovanom) postupku, te koji, samim tim, uživa i posebnu, na izvestan način *nadzakonsku* zaštitu.

3. Odredbe za preciznije ostvarenje ekoloških načela

Jezičkoviti razrađenje ekoloških tema odlika je značajnog broja ustavnih tekstova. Ovakvi dokumenti sadrže i norme koje služe neposrednijoj operacionalizaciji

²⁵ Čl. 123. Ustava Obale Slonovače (2000) poziva državu da stupa u međunarodne organizacije koje imaju za cilj „saradnju u oblasti zaštite životne sredine i upravljanja prirodnim resursima“. Sa druge strane, Ustav Gambije (1997), u čl. 215, predviđa da će država politiku zaštite prirode voditi i putem „saradnje sa drugim nacijama i organizacijama“. Sličnu stipulaciju sadrže čl. 36, st. 9. Ustava Gane (1992) i čl. 133, st. 4, t. 14. Ustava Nigera (2010).

²⁶ Ustav Burundija (1992) izričito zabranjuje zaključenje sporazuma „kojima može biti naneta ozbiljna šteta životnoj sredini“. Po Ustavu Namibije (1990), država „obezbeđuje mere protiv odbacivanja ili reciklovanja inostranog nuklearnog ili toksičnog otpada“ (čl. 95, t. „I“).

²⁷ Ustav Kenije nalaže obaveznu ratifikacionu proveru ugovora koji bi sadržali pružanje prava ili izdavanja koncesije u svrhu eksploracije bilo kojeg nacionalnog resursa (čl. 71, st. 1).

²⁸ Ustav Burkine Faso (1991), Ustav Kameruna, Ustav Komorske Unije (2001), Ustav Sejšela (1993).

²⁹ Amandman iz 2010. na čl. 49. st. 3. Ustava Ruande (2003) predviđa da jedan takav zakon (*loi organique*) „određuje modalitete zaštite, očuvanja i unapređenja životne sredine“.

onih „izjava dobre volje“ (deklarativne podrrške zaštiti zdravog životnog okruženja), koje su već decenijama sadržane u ustavnim formulacijama. Funkcije ovih normi su raznovrsne, ali njima se ističu jasni ciljevi ekonomskih, razvojnih, poljoprivrednih i drugih političkih pravaca države. Prvi od ovakvih ciljeva predstavlja *racionalna* (pažljiva, ekonomična) *upotreba* i eksploatacija prirodnih resursa, u koje su uključeni zemljište, šume, vode, prirodni izvori itd. Ovaj cilj u tesnoj je vezi sa imperativom *održivog razvoja*, načelom koje stoji kao temelj racionalizacije upotrebe prirodnih izvora i koje je vremenom preraslo čak i u princip sa prioritetnim statusom, uklopljen u temeljne karakteristike ekonomskog poretku i razvoja privrede. Ustavi često utvrđuju i princip *kažnjivosti štetnog delovanja*, kao i *obaveznu naknadu štete* uzrokovane delima kojima se ozbiljno ugrožava ravnoteža ekosistema.³⁰ Izričito se predviđa odgovornost fizičkih i pravnih lica za neposredno ili posredno ugrožavanje ili nanošenje štete životnoj sredini i prirodnim resursima, ali i neovlašćenu ili prekomernu upotrebu, odnosno crpljenje ovih resursa.

Posledica utvrđivanja ovakve odgovornosti može biti građanskopravnog karaktera, i to imovinskog (naknada štete, ali i oduzimanje imovine ili sprečavanje mogućnosti daljih obavljanja privrednih dužnosti),³¹ ili neimovinskog (povraćaj narušene ekološke ravnoteže), kao i upravne, fiskalne³², pa čak i krivične³³ prirode. Građanima i njihovim udruženjima u tu svrhu na raspolaganju stoje i *pojedinačne* i

³⁰ Takve odredbe imaju reprezentativni dokumenti tranzicione postsocijalističke ustavnosti: Ustav Litvanije iz 1992 (čl. 54, st. 2), Ustav Moldavije iz 1994 (čl. 37, st. 4), Ustav Slovenije iz 1991 (čl. 72, st. 3) i Ustav Ruske Federacije iz 1993. godine (čl. 42). Ustav Švajcarske (1999) prepusta zakonodavstvu zaštitu životne sredine od „štetnih ili nepriličnih napada“ (*les atteintes nuisibles ou incommodes*), dok troškove prevencije i reparacije snosi onaj ko ih uzrokuje (čl. 74, st. 1 i 2). V. i: Ustav Angole iz 2010 (čl. 24, st. 3), Ustav Kenije (čl. 69, st. 1, t. „g“), Ustav Čilea (1990) i dr.

³¹ Po čl. 50. Ustava Irana (1979), „ekonomске i druge aktivnosti koje neizbežno uključuju zagađenje životne sredine ili joj uzrokuju nenadoknadivu štetu su zabranjene“. Ustav Vijetnama (1992) predviđa da su strogo zabranjene „sve radnje koje mogu dovesti do iscrpljenja prirodnog bogatstva ili naneti štetu životnoj sredini“ (čl. 29, st. 2).

³² Čl. 116. Ustava Paname (1972).

³³ Krivične sankcije predviđaju: Ustav Španije iz 1978 (čl. 45, st. 3), Ustav Brazila (čl. 225, st. 3) i Ustav Paragvaja iz 1992 (čl. 268, st. 2).

*kolektivne tužbe*³⁴, kao i pravo na finansijsku kompenzaciju za ugroženo zdravlje i imovinu, izazvanih kršenjem zaštite životne sredine.³⁵ Pri svemu tome, povišen stepen osetljivosti javnosti na pitanja očuvanja ekologije doveo je do globalnog trenda (ustavno)sudskog tumačenja prava na zdravu životnu sredinu kao neodvojivu komponentu jednog tako fundamentalnog prava kao što je pravo na život.³⁶ Uporednu ustavnost obogaćuju i posebne obaveze koje snosi pravno lice koje se bavi delatnostima kojima može biti ugrožen ekosistem.³⁷

Država će poseban instrument za zaštitu svojih ekoloških interesa i dužnosti nalaziti i u primeni odredaba koje nalažu nemogućnost izuzimanja zemljišta ili delova teritorije iz javnosvojinskog režima³⁸, ali i u zabrani izmene načina korišćenja zemljišta i šuma u državnoj svojini.³⁹ Interesantne su odredbe koje predviđaju da određeni deo (procenat) ukupne površine teritorije zemlje mora ostati pokriven šumom.⁴⁰ Sprečavanje uvoza, uslovljavanje i zabrane vezane za uvoz i skladištenje otpada, fabričkog i industrijskog otpada, kao i toksičnog materijala, odredbe su ko-

³⁴ Tako, prema Ustavu Portugala, svaki građanin ima pravo da podnosi „*ação popular*“, koje uključuje „pravo zahtevanja naplative naknade za oštećenu stranu“, posebno u slučaju kada je to potrebno „radi zaštite životnog okruženja“ (čl. 52, st. 3, t. „a“). Sličnu mogućnost pruža Ustav Brazila (čl. LXXXIII), predviđajući podnošenje „narodne tužbe“ radi poništaja akta kojim se nanosi šteta životnoj sredini, pri čemu je podnositelj, u slučaju neuspeha, oslobođen obaveze plaćanja troškova postupka. Čl. 135. Ustava Bolivije predviđa podnošenje narodne tužbe (*acción popular*) „protiv svake radnje ili propuštanja od strane vlasti i fizičkih ili pravnih lica“, kojima se krši, pored ostalih prava, i pravo na životnu sredinu. Ustav Burkine Faso pruža pravo podnošenja peticije „protiv radnje kojom se nanosi šteta životnoj sredini“ (čl. 30, t. 3), a Ustav Kenije (čl. 70, st. 1-2) naglašava da osoba čije je „ustavno pravo na čistu i zdravu životnu sredinu“ „negirano, prekršeno ili ugroženo“, uopšte ne mora da dokaže da je neposredno pretrpela gubitak.

³⁵ Ustav Azerbejdžana iz 1995. godine (čl. 39, st. 2).

³⁶ Bruch, C., Coker, W., VanArsdale, C., 5.

³⁷ Ustav Venecuele iz 1999 (čl. 129, st.1) stipuliše da takav subjekt ima obavezu da izradi „studiju o mogućnostima uticaja na životnu sredinu“.

³⁸ Ustav Brazila predviđa da će se „Amazonskom i Atlantskom šumom, priobalnom morskom zonom i još nekim lokalitetima upravljati pod uslovima koji garantuju očuvanje životne sredine“, kao i to da će „nenaseljene oblasti, ili oblasti koje su države članice Federacije stekle u svrhu zaštite prirodnih ekosistema, biti neotuđive i njima se neće moći raspolagati“ (čl. 225, st. 4 i 5). Da su prirodni resursi u isključivom vlasništvu države ističe Ustav Azerbejdžana iz 1995 (čl. 14).

³⁹ Ustav Grčke iz 1975 (čl. 24, st. 1).

⁴⁰ Prema čl. 5, st. 3. Ustava Butana, vlast vodi računa da „u svrhu očuvanja prirodnih resursa države i sprečavanja urušavanja ekosistema“, najmanje 60 procenata površine teritorije bude u svako doba pokriveno šumom. Ustavom Kenije (2010) država je preuzeila obavezu da „ulaže napore da ostvari i održi pokrivenost najmanje 10 posto površine teritorije drvećem“ (čl. 69, st. 1, t. „b“).

jima se odlikuje izvestan broj ustava zemalja sa afričkog kontinenta.⁴¹

Značajan broj ustava (posebno onih usvojenih nakon okončanja istorijske etape tzv. socijalističke ustavnosti u Istočnoj Evropi i Aziji, a osobito počev od 1990-ih na afričkom kontinentu)⁴² posebnu pažnju pridaje načelu zaštite životne sredine kao *korektivu tržišne privrede* i poljoprivrednih aktivnosti. U svrhu ostvarenja ovog cilja formulisana je teza prema kojoj uživanje prava svojine ne sme biti štetno po životnu sredinu. Ovo očigledno proširenje *socijalne funkcije imovinskih prava*, kao relativno starog i „uhodanog“ načela moderne ustavnosti, zadržava karakteristike ranije formulisane (ekonomske) teorije (iz perioda kada zaštita prirode nije predstavlja pravnu, a osobito ne ustavnopravnu kategoriju).

U duhu svojevrsnih standarda socijalne pravde obogaćene kapacitetom za pružanje opšteg doprinosa razvoju ekologije, norme izvedene iz pomenutog principa opominju na zabranu zloupotrebe prava svojine kojom bi se mogla naneti šteta ekosistemu, ali ističu i mogućnost ograničenja korišćenja i raspolažanja takvom imovinom, pa čak i njenog oduzimanja⁴³ i zabrane obavljanja privrednih delatnosti. U ustavom definisanu *ekološku funkciju prava svojine*⁴⁴ uvršteni su i uslovi i načina vršenja privrednih aktivnosti, kao jasni oblici vanekonomskih ograničenja sloboda tržišta i preduzetništva.⁴⁵ Pravo svojine, dakle, sa jedne strane ne sme biti vršeno na

⁴¹ Ustav Nigera (čl. 27, st. 4) predviđa da „tranzit, deponovanje ili uvoz“ ovakvih otpada iz inostranstva, kao i svaki sporazum o tome predstavljaju „zločin protiv nacije“ (*crime contre la Nation*), kažnjiv zakonom. Ustav Ruande (2003) predviđa zabranu zaključivanja ovakvih ugovora (čl. 191, st. 2). Ustav Bolivije (čl. 341, st. 2) propisuje nezastarivost dela protiv životne sredine (*imprescriptibilidad de los delitos ambientales*).

⁴² Bruch, C., Coker, W., VanArdale, C., 13.

⁴³ Ovakvu, neuobičajeno rigoroznu odredbu sadrži Ustav Mongolije (1992): država ima pravo da „utvrđuje odgovornost vlasnika zemlje po osnovu načina na koji se zemlja koristi, da je razmeni, da je stekne uz kompenzaciju, ili da je konfiskuje, ukoliko je korišćena na način suprotan, pored ostalog, „interesima zaštite životne sredine“ (čl. 6, st. 4).

⁴⁴ Ustav Slovenije naglašava, u st. 1. čl. 67, da će se „način sticanja i uživanja prava svojine ustanoviti zakonom tako da se ispunijenja njena ekonomска, socijalna i ekološka funkcija“.

⁴⁵ Čl. 72, st. 2. Ustava Slovenije na državu prenosi obavezu unapređivanja životne sredine, te „u tu svrhu zakon utvrđuje uslove i načine vršenja privrednih i drugih aktivnosti“. Ustav Republike Srbije iz 2006. predviđa da se preduzetništvo može ograničiti zakonom, pored ostalog i iz razloga „zaštite (...) životne sredine i prirodnih bogatstava“ (čl. 83, st. 2), dok Ustav Madagaskara (2010) nalaže da je sloboda preduzetništva garantovana samo u granicama poštovanja, pored ostalih zahteva, i životne sredine (čl. 41, st. 1).

način kojim se nanosi šteta životnoj sredini,⁴⁶ a istovremeno, sa druge strane, obuhvata i dužnost poštovanja propisa o njenoj zaštiti.⁴⁷

Najzad, operacionalizacija odredaba o zaštiti životne sredine veoma konkretnu pravnu manifestaciju nalazi u državnoj *obavezi pružanja informacija* o stanju i vidovima održavanja zdrave životne sredine. Obavezi informisanja pridružuju se odredbe o kažnjavanju falsifikovanja, prikrivanja i onemogućavanja pristupa tim informacijama,⁴⁸ kao i one o dužnosti ustanovljenja sistema procene i praćenja stanja životne sredine.⁴⁹ Ova dužnost vlasti predstavlja neposredno naličje *osnovnog prava* svakog građanina i javnosti u celini na *pristup blagovremenim, potpunim i istinitim podacima* o ekološkim parametrima od značaja za život u zdravom prirodnom okruženju.⁵⁰ Naredna celina ovog rada ima za zadatak ispitivanje sadržine ostalih, pratećih prava koje pojedinci i zajednica u celini imaju u sklopu šire definicije prava na zdravu životnu sredinu.

⁴⁶ Primere pružaju: Ustav Jermenije iz 1995 (čl. 31, st. 1), Ustav Makedonije (čl. 55, st. 2), Ustav Ruske Federacije (čl. 36, st. 2), Ustav Slovačke iz 1992 (čl. 20, st. 3), pa i Ustav Ukrajine iz 1996, koji, u čl. 41, st. 7 upozorava da „upotreba imovine ne sme biti takva da pogoršava ekološku situaciju i prirodne kvalitete zemljišta“. Na sličan način slobodu obavljanja privrednih aktivnosti uslovjava Ustav Zelenotskih Ostrva (1992), u čl. 88, st. 3. Da zakon može ustanoviti „posebna ograničenja“ vršenja određenih prava i sloboda u svrhu zaštite prirode predviđa Ustav Čilea, u čl. 198, st. 2, a slične pretpostavke utvrđuju i st. 6 čl. 23. Ustava Ekvadora (2008), st. 6. čl. 25. Ustava Meksika (1917) i čl. 112. Ustava Venecuele.

⁴⁷ Ustav Rumunije iz 1991 (čl. 44, st. 7), Ustav Moldavije iz 1994 (čl. 46, st. 5).

⁴⁸ V: Ustav Jermenije (čl. 33, st. 2, t. 2), Ustav Moldavije (čl. 37, st. 3), Ustav Ruske Federacije (čl. 41, st. 3), Ustav Kazahstana iz 1995. godine (čl. 31, st. 2).

⁴⁹ Amandman na čl. 65, st. 1. Ustava Švajcarske, usvojen na referendumu održanom 2006. godine, utvrđuje obavezu države da „priklanja neophodne statističke podatke o stanju i razvoju stanovništva, ekonomije, društva, obrazovanju, istraživanju, teritoriji i životnoj sredini“. Ustav Južnog Sudana predviđa (u čl. 200, st. 2, t. „a“) formiranje posebnog Centra za cenzus, statistiku i evaluaciju, koji, pored drugih obaveza, prikuplja, analizira i objavljuje zvanične podatke o aktivnostima na planu zaštite životne sredine. Obavezu države da „ustanovi sisteme procene ekoloških uticaja i praćenja stanja životne sredine“ sadrži čl. 69, st. 1, t. „f“ Ustava Kenije.

⁵⁰ Ustav Albanije iz 1998 (čl. 56) naglašava da „svako ima pravo da bude obavešten o stanju životne sredine i njenoj zaštiti“, a Ustav Azerbejdžana (čl. 39, st. 2) i Ustav Moldavije (čl. 37, st. 2) preciziraju da informacija o ekološkoj situaciji mora biti „istinita“. Ustav Ruske Federacije (u st. 3. čl. 41) nalaže da informacija o kojoj je reč mora biti „pouzdana“, a Ustav Istočnog Timora (2002) informaciji o stanju prirodnog okruženja pridodaje i atribut „objektivna“. Slične objave sadrže i Ustav Letonije iz 1993 (čl. 115), Ustav Republike Srbije (čl. 74, st. 1), Ustav Republike Crne Gore iz 2007 (čl. 23, st. 2). Korak dalje u pravcu zaštite navedenog prava ide Ustav Norveške, koji, predviđa da građani imaju pravo na informaciju o „efektima svakog ugrožavanja prirode kojem se namerava pristupiti ili koje se u datom trenutku izvodi“ (čl. 110b, st. 2). Prema Drugom amandmanu (iz 2000) na čl. 28F. Ustava Indonezije (1945), svaka osoba ima „pravo da upućuje i prima informacije o sopstvenoj životnoj sredini i životnoj sredini njegovog okruženja, kao i da traži, stiče, poseduje, prikuplja, obrađuje i širi informacije putem svih raspoloživih sredstava“.

4. Krug titulara ustavnog prava na zaštitu životne sredine

Proboj garancije pružene pojedincu na zdravu životnu sredinu od moralne (i pravom nezaštićene) kategorije do ustavom garantovanog prava čini se kao da je uistinu ostavio za sobom zapažene rezultate. Među temeljnim državnim dokumentima koji posvećuju pažnju problemu zaštite životne sredine bez izuzetka se javlja i nesporno lično pravo, izdignuto do ranga koje mu jamči ustavnu zaštitu. Reč je, dakle, o pravu koje je *konstitucionalizovano* i to, najčešće, u znatnoj meri. To znači da je u za nosioca ovog prava određen najširi krug lica (po pravilu, građani odnosne države), kao i da je sâmo to pravo „obogaćeno“ dodatnim, posrednim sadržajem, koji se ogleda u naročitim dužnostima države i promovisanju aktivnog učešća građana na planu njegove zaštite. Pokušajmo da ustanovimo ko su, pre svega, titulari prava na zdravo prirodno okruženje, ali i kakvi su stepeni učešća pojedinaca u zaštiti tog prava predviđeni u modernim ustavima.

Opis definicije nosioca prava na zdravu životnu sredinu razlikuje se od jednog do drugog ustava. Ovo pravo pripada, naime, „svakome“ (odnosno „svima“),⁵¹ „građanima“, „narodu“, „svima koji žive na ovoj zemlji“, pa čak i „svakom ljudskom biću“⁵². Ono se definiše uglavnom kao pojedinačno pravo, uključeno u set drugih ljudskih (osnovnih) prava,⁵³ ali u pojedinim tekstovima biva tretirano i kao pravo čija se zaštita posebno garantuje pripadnicima urođeničkih zajednica i grupa.⁵⁴ Istovremeno, sadržina prava na životnu sredinu (pored prava na informisanje, koje je već analizirano), obuhvata mogućnost života u očuvanom, nezagadenom, ekološki uravnoteženom, zadovoljavajućem i trajnom (već prema stilskom izboru redaktora ustava) prirodnom prostoru.

Pored toga što su njegovi neposredni titulari, građani su pozvani i da, često posredstvom državne intervencije, svoje pravo u punijoj meri ostvaruju uzimanjem učešća u aktivnijim oblicima zaštite prirode. Obim ovog učešća kreće se od poziva na sasvim neutralno određenu „participaciju“ u javnim ekološkim naporima, preko

⁵¹ Najveći broj ustavnih tekstova, utvrđujući kategoriju titulara prava na zdravu životnu sredinu, sadrži upravo takvu odrednicu; izuzeci su retki i u najvećoj meri su pobrojani u ovom radu.

⁵² Ustav Moldavije (čl. 37, st. 1).

⁵³ Izuzetak od ovakvog, jednostavnog opredeljenja nudi Ustav Venecuele (čl. 127, st. 1), definišući pravo na prirodno okruženje kao „pojedinačno i kolektivno pravo“, a na tragu te normativne logike stoji i Ustav Španije, kada, u članu 45, pominje „kolektivnu solidarnost“ članova društvene zajednice na planu očuvanja životne sredine. Slično postupa i pisac ustavnog teksta Južnog Sudana, odlučujući se da pravo na zaštićenu životnu sredinu iz čl. 44, pruži „svakoj osobi ili zajednici“, ali i autor Ustava Bolivije, kada vršenje istog prava (u članu 33) dodeljuje „pojedincima i kolektivitetima“.

⁵⁴ Pravo na očuvanu prirodnu sredinu iz Ustava Bolivije posebno se garantuje pripadnicima urođeničkih naroda (*las naciones y pueblos indígena originario campesinos*), shodno čl. 32, st. 2, t. 10. Sličnu odredbu sadrži i čl. 231. Ustava Brazila.

(ranije pobrojanih) instrumenata za podizanje tužbi i pokretanje peticija, do pružanja mogućnosti direktnijeg uticanja na donošenje odluka koje se tiču zaštite ekosistema.⁵⁵ Izvesni dokumenti sadrže veoma progresivne odredbe, koje otvaraju prostor za podršku države naporima za udruživanje građana koji za svrhu imaju preuzimanje konkretnih mera zaštite prirode.⁵⁶ Ustav može dopustiti i mogućnost raspisivanja referendumu o predlozima zakona koji bi se odnosili na reforme ekološke politike (čl. 11. Ustava Francuske iz 1958).

Kako bi ustavno pravo građana na zdravo prirodno okruženje bilo efikasno ostvareno, nužno je da, sa druge strane, bude jasno određen nosilac obaveze, odnosno garant zaštite tog prava. Iako je na prvi pogled sasvim jasno da, kao i kod drugih temeljnih prava i sloboda, funkcija zaštite pripada i najadekvatnije „pristoji“ državi, videćemo da ona nije usamljeni činilac u određivanju načina efikasne primene ovog, po mnogo čemu „mladog“ ustavnopravnog instituta.

5. Nosioci ustavne obaveze zaštite životne sredine

Primarni nosilac obaveze zaštite životne sredine u uporednom ustavnom pravu jeste – država. Ona, kao opšti i prvi garant svih prava građana, duguje punu zaštitu svim pobrojanim osnovnim pravima fizičkih lica, noseći istovremeno posebnu odgovornost za načelno i dosledno sprovođenje ekoloških ciljeva društva. Pritom, pojам države može se tumačiti tako da uključi i čitav javni sektor, organe lokalne samouprave, kao i zakonom ili drugim opštim aktom stvorena javnopravna lica (agencije), čime bi konkretizacija ove dužnosti vlasti bila više moguća.

Kada pristupimo utvrđivanju opsega dužnosti države na planu ekološke prevencije, iz razumljivih razloga naići ćemo na određeno stepenovanje. Neki ustavi, naime, ovu funkciju definišu kao *temeljnu dužnost* države, koja se ne razlikuje od drugih vitalnih funkcija javnih vlasti (očuvanje bezbednosti i nesmetanog funkcionisanja institucija, garantovanje ljudskih prava i dr).⁵⁷ Ekološka akcija javnih vlasti u

⁵⁵ V. Ustav Etiopije (čl. 92, st. 3). Ustav Eritreje pripisuje državi „odgovornost (...) da stvori pravilne uslove za obezbeđivanje učešća naroda u očuvanju životne sredine“ (čl. 10, st. 3), a Ustav Finske nalaže javnim vlastima da se „staraju da garantuju svima (...) mogućnost uticanja na odluke koje se tiču njihovog životnog okruženja“ (čl. 20, st. 2).

⁵⁶ Ustav Zelenortske Ostrva (čl. 70, st. 3) navodi da „država podstiče i podržava stvaranje udruženja za zaštitu životne sredine i prirodnih resursa“, dok Amandman XVII (čl. 1) iz 2001. na Ustav Makedonije navodi da u jedinicama lokalne samouprave građani „neposredno i putem predstavnika učestvuju u donošenju odluka“, *inter alia*, i povodom pitanja zaštite životne sredine.

⁵⁷ Obaveza države da „garantuje stanovništvu život u životnoj sredini koja je zdrava i nezagadjena i u kojoj vazduh, voda i namirnice zadovoljavaju potrebe dostojevine ljudskog života“ predstavlja njenu „temeljnu dužnost“, prema Ustavu Paname (član 114). Slično: čl. 127, st. 2. Ustava Venecuele.

izvesnom broju ustavnih akata navodi se kao evidentno strateška kategorija dužnosti države: to se postiže ubrajanjem zaštite ekosistema u temeljne vrednosti ustavnog poretka (i to obično u delu ustava posvećenom enumeraciji osnovnih vrednosti i ciljeva političke zajednice).⁵⁸ Pojedini ustavi koncentrišu pažnju na utvrđivanje što je moguće aktivnije uloge državnih organa, i to navođenjem obaveze obnavljanja životne sredine i unapređenja njenog stanja, kao i očuvanja biološkog diverziteta (raznolikosti biljnih i životinjskih vrsta).⁵⁹

Država može zauzeti i *kontrolnu* ulogu, u smislu vršenja nadzora nad mogućim zagađenjima, ugrožavanjima ekološkog sistema ili racionalnom upotreboom prirodnih resursa,⁶⁰ kako bi bila ostvarena ekološka funkcija privrede. Ona može i, posredstvom „blažih“ terminoloških izbora, igrati tek *deklarativno-affirmativnu* ulogu, ograničenu na „podržavanje“ zaštite prirode, a takav je pristup najvećeg broja ustavnih tekstova. U tom su duhu pisane norme koje govore o obavezi države da „osigurava zaštitu i obnovu životne sredine“,⁶¹ „stara se“⁶² o zaštiti prirode, „osigurava uslove za zdravu životnu sredinu“, „usvaja neophodne mere za očuvanje šuma i životne sredine“⁶³ ili „pažljivu upotrebu prirodnih resursa“.⁶⁴ Ukoliko nisu propraćene konkretizujućim odredbama, norme kojima se, primera radi, najavljuje da će država „učestvovati“⁶⁵ u zaštiti životne sredine – nemaju naročitu pravnu, pa ni političku „težinu“.

U svakom od navedenih slučajeva, nadležnost za utvrđivanje i sprovođenje javnih mera očuvanja životne sredine podeljena je između centralne vlasti i nižih jedinica vlasti (lokalne samouprave ili područnih administrativnih tela, a u saveznim državama – između federacije i država članica), i to najčešće tako što se od svih

⁵⁸ V. Ustav Makedonije (čl. 8, st. 1, t. 10). Ustav Hrvatske navodi da su očuvanje prirode i čovekovog životnog okruženja jedna od „najviših vrednosti ustavnog poretka“ i, čak, „temelj za tumačenje Ustava“ (čl. 3). Republika Crna Gora, prema čl. 1, st. 1. Ustava te zemlje, jeste „građanska, demokratska, ekološka (...) država“, a Ustav Portugala ubraja u „fundamentalne dužnosti države“ i efektivnu primenu ekoloških prava (čl. 9). Ustav Papue Nove Gvineje (1975) uključuje među osnovne „Nacionalne ciljeve i direktivna načela“ (kako glasi naslov Prvog poglavlja) očuvanje prirodnih resursa i životne sredine (čl. 4). Ustav Ekvadora u „primarne dužnosti države“ (*deberes primordiales del Estado*) iz čl. 3. ubraja i zaštitu životne sredine.

⁵⁹ Takve su, primera radi, odredba čl. 15. Ustava Bugarske (1991), čl. 54, st. 1. Ustava Litvanije, čl. 9. Ustava Malte (1964), ili čl. 126, st. 2, t. „f“ Ustava Moldavije. Na afričkom kontinentu reprezentativne odredbe sadrže Ustav Kameruna iz 1996 (preamble), Ustav DR Kongo iz 2006 (čl. 53, st. 3), ili čl. 41. Ustava Toga (1992). V. i: čl. 24, st. 1. Ustava Grčke, čl. 62. Ustava Portugala, čl. 25. st. 2. Ustava Kine i dr.

⁶⁰ Čl. 46, st. 2. Ustava Belorusije (1994), čl. 26, st. 1. Ustava Kine.

⁶¹ Član 10. Ustava Jermenije.

⁶² Član 27. Ustava Benina.

⁶³ Ustav Afganistana iz 2004 (čl. 15).

⁶⁴ Član 7. Ustava Češke Republike iz 1992. godine.

⁶⁵ Čl. 16, st. 2. Ustava Azerbejdžana.

ovih nosilaca javnih vlasti očekuje saradnja. Postupajući na ovaj način, najveći broj ustavnih tekstova utvrđuje da je reč o *konkurentnoj nadležnosti*.⁶⁶ Tamo gde je ustanovljavanje temeljnih smernica za zaštitu životne sredine predstavljeno kao *ekskluzivna* nadležnost najviših (središnjih) državnih organa, ostavlja se prostor za utvrđivanje standarda dodatne zaštite na nižem stepenu, najčešće nivou lokalne samouprave.⁶⁷

Zaštita okruženja određuje se i kao *obaveza svih*, koju treba tumačiti kao „drugu stranu medalje“, odnosno naličje prava na zdravu životnu sredinu. Bez obzira da li je reč o dužnosti koja tereti „fizička i pravna lica“, „zajednicu“, ili „svaku organizaciju“, u najvećem broju odredaba ustavnih tekstova radi se o *pasivnoj obavezi*, dakle onoj koja poziva na nečinjenje (odnosno, izbegavanje preduzimanja radnji kojima se degradira ili ugrožava stanje prirodne sredine).⁶⁸ Očito je reč o primeni tradicionalnog navođenja dualiteta u pravima i obavezama pojedinaca, koji je prisutan i u normama koje za svrhu imaju zaštitu šireg opsega osnovnih sloboda i prava.

Postoje izuzeci i od tog pravila. Pojedini ustavopisci kao da se opredeljuju da građane pouče navici inicijative na planu ekoloških delatnosti, pa pružaju prostor za *aktivniju* ulogu upravo onih koji od politike zaštite prirodnog okruženja u perspektivi moraju imati i najneposrednije koristi – a to su pojedinačna fizička lica. Logika koja stoji iza takvog opredeljenja leži u tome da koncept zaštite prirodnog okruženja ne može biti uistinu ukoliko izostane delatnost pojedinca, pošto je uistinu „svest građanina o obaveznosti zaštite životne sredine neodvojiva od svesti o obaveznosti

⁶⁶ Npr. čl. 73. Ustava Švajcarske. U skladu sa čl. 110, st. 3. Ustava Iraka, u nadležnosti koje dele savezne vlasti i regionalne jedinice ubraja se i „određivanje politike zaštite životne sredine od zagadivanja“. Ustav Portugala (čl. 66, st. 2, t. „d“) navodi da država „u saradnji sa lokalnim vlastima unapređuje ekološki kvalitet seoskih naselja i gradskog života“. Ustav Italije (1947), u čl. 117, st. 3, navodi da se konkurentno zakondoavstvo između centralnih vlasti i regionalnih vlasti i na „unapređenje dobara koja uživaju kulturnu i ekološku zaštitu“. Čl. 72. Osnovnog zakona SR Nemačke, nazvan kao jedno od „konkurentnih zakonodavnih ovlašćenja“ (*die konkurrierende Gesetzgebung*) dopušta federalnim jedinicama da – ukoliko federacija nije iskoristila sopstveno ovlašćenje – donose vlastite zakone u oblasti *zaštite prirode* (*Naturschutz*), pri čemu opšta načela zaštite prirode (*allgemeinen Grundsätze des Naturschutzes*), pravo zaštite biljnih i životinjskih vrsta (*das Recht des Artenschutzes*) i zaštitu morske životne sredine (*das Recht des Artenschutzes oder des Meeresnaturschutzes*), uvek uređuje Federacija.

⁶⁷ V. čl. 117, st. 2, t. „s“ Ustava Italije. Po Ustavu Ruske Federacije, savezni organi imaju „nadležnost za utvrđivanje načela savezne politike i programa u sferi (...) ekološkog razvoja Federacije“ (čl. 71, t. „f“). Po Ustavu Španije (čl. 148 i 149), autonomne zajednice (*Comunidades Autónomas*) mogu preuzeti nadležnosti u pitanjima zaštite prirode, pri čemu u isključivu nadležnost države spada osnovno zakonodavstvo (*legislación básica*), uz uzimanje u obzir prava autonomnih zajednica da ustanove dodatne standarde zaštite. Brojni ustavi frankofonih afričkih zemalja navode da je reč o konkurentnoj nadležnosti (*compétence concurrente*) centralnih vlasti i pokrajina (npr: Ustav DR Kongo, čl. 203, st. 18), dok Ustav Brazila navodi da se među podeljene (zajedničke) nadležnosti Unije i država članica ubrajaju i „zaštita životne sredine i borba protiv svih oblika zagađivanja, očuvanje šuma, biljnog i životinjskog sveta“ (čl. 23, st. 6 i 7).

⁶⁸ Izuzetno veliki broj ustavnih tekstova navodi takvu obavezu.

ustava“.⁶⁹ Tako, u izvesnom broju ustava predviđa se obaveza unapređenja stanja životne sredine, ali i dužnost saradnje sa državom, kao primarnim nosiocem navedenih obaveza.⁷⁰ Neki od ustava navode ovu obavezu kao „temeljnu dužnost“ građana.⁷¹ Najzad – istina, sasvim retko – donosilac ustavnog akta može da se opredeli i da dramatično naglasi ulogu svih građana u ekološkim naporima, ističući da je reč o „javnoj“,⁷² odnosno „svetoj“ dužnosti.⁷³

Postoje ustavi u kojima se navedena dužnost navodi na taj način da ona istovremeno pripada i javnim vlastima i fizičkim licima. Ponekad se suptilna razlika u obimu opterećenja obavljanja te dužnosti ističe navođenjem formulacije prema kojoj dužnost očuvanja prirode počiva na „svakome, a posebno“ državi.⁷⁴ Čak ni ovakvim ustavnostilskim izborom ne odstupa se bitno od raširenog rešenja koje u istoj odredbi predviđa kombinovanu obavezu države i građana na zaštitu prirode.⁷⁵

6. Zaključak

Norme posvećene zaštiti životne sredine postale su pravilo u pisanim ustavnim dokumentima širom sveta. Ovakvo ustavno „ohrabrivanje atmosfere odgovornosti prema zaštiti životne sredine“⁷⁶ ne mora nužno rezultirati primenjivošću prava pojedinca na zdravo prirodno okruženje, ali svakako predstavlja pouzdan temelj za ostvarivanje ustavnog obećanja ekološke obnove i jednog tako temeljnog prava kao što je pravo na (kvalitetan) život. Ustavna normativizacija obaveze države da punu pažnju posvećuje efektivnoj zaštiti ovog prava dobrodošlo je prvenstveno zato što međunarodno pravo, uopšteno posmatrano, ne obezbeđuje pravo na životnu sredinu, a konvencije usvojene u toj oblasti ne sadrže klauzule o neposrednoj primenjivosti ovog subjektivnog prava.⁷⁷

Ipak, iako predstavlja važan pravnopolitički instrument za ostvarivanje preduslova efektivne zaštite životne sredine, ustavni akt „kao gotovo univerzalno prihvaćen pravni instrument očuvanja zdravog prirodnog okruženja nije dovoljan“.⁷⁸

⁶⁹ Orlović, 3.

⁷⁰ Ustav Kenije (čl. 69, st. 2).

⁷¹ Čl. 27, st. 2. Ustava Kube (1976), čl. 47. Ustava Urugvaja (1967), čl. 4, st. 5. Ustava Meksika i dr.

⁷² Ustav Irana (čl. 50).

⁷³ Ustav Mongolije (čl. 17, st. 2).

⁷⁴ Ustav Republike Srbije (čl. 74, st. 2); Ustav Republike Crne Gore (čl. 23, st. 3).

⁷⁵ Takve odredbe sadrže ustavi: Vijetnama (čl. 29, st. 1), Etiopije (čl. 92, st. 4), Litvanije (čl. 53, st. 3), kao i Ustav Republike Koreje iz 1987 (čl. 35, st. 1) i Ustav Turske iz 1982 (čl. 56, st. 2).

⁷⁶ Bruch, C., Coker, W., VanArsdale, C., 3.

⁷⁷ May, 122.

⁷⁸ Orlović, 11.

Sa druge strane, klasifikacija postojećih ustavnih garancija, obavljena na temelju jednostavnog jezičkog tumačenja, doprinosi bližem sagledavanju „osvojene teritorije“ u procesu konstitucionalizacije ekoloških pitanja. Ako se uzme u obzir opšta tendencija uvrštanja sve jasnijih, bogatijih i primenjivijih odredaba iz te kategorije u pisane ustavne akte, odgovor na pitanje da li temeljno pravo na čistu i zdravu životnu sredinu spada u „pantheon temeljnih ustavnih prava“⁷⁹ mora biti pozitivan.

Značaj uzajamne ustavne recepcije (osobito u zemljama na afričkom ili latinoameričkom kontinentu, ali i u evropskim zemljama, počev od poslednje decenije dvadesetog veka) dokazan je na planu prihvatanja prava na čistu životnu sredinu (i, sa druge strane, javnih i pojedinačnih dužnosti iz ove oblasti) u novim, mlađim dokumentima iz ove kategorije. Pošto „u državama, pa i na globalnom nivou, problemi u vezi sa životnom sredinom postaju najvažnija politička pitanja“⁸⁰, teško je očekivati da bi budući ustavotvorci bili naklonjeni izboru da se pitanje njene zaštite isključi iz sadržine ustavnih dokumenata. Takođe, ne može se očekivati da se prava „stečena“ u toj oblasti umanje ili ograniče, a dužnosti javnih vlasti i svih građana redefinišu, te da se trend uporedne ustavnosti prava na životnu sredinu, negovan decenijama, preobrati ili zaustavi.

7. Literatura

1. Bruch, C., Coker, W., VanArsdale, C., *Environmental Governance in Africa: Breathing Life into Fundamental Principles: Implementing Constitutional Environmental Protection in Africa*, World Resources Series, Institutions and Governance Program, Washington, 2001: http://pdf.wri.org/eaa_bruch.pdf (10.04.2012);
2. Mane, Suresh, *Constitutional Provisions for Environmental Protection*, The National Law School of India University, Centre for Environmental Education Research & Advocacy: <http://www.nlsenlaw.org/environmental-protection/articles/constitutional-provisions-for-environmental-protection/> (01.04.2012);
3. Marrani, David, *The Second Anniversary of the Constitutionalisation of the French Charter for the Environment: Constitutional and Environmental Implications*, „Environmental Law Review“, Vol. 10, 2008, 9-27;
4. May, James, R., *Constituting Fundamental Environmental Rights Worldwide*, „Pace Environmental Law Review“, Vol. 23, 2005-2006, 113-183;
5. Orlović, Slobodan P., Životna sredina u Srbiji – Ustavnopravni kontekst, „Pravno-ekonomski pogledi“, god. II, br. 3, 2011, 1-12.

⁷⁹ May, 113.

⁸⁰ Orlović, 2.

COMPARATIVE CONSTITUTIONAL ANALYSIS OF THE ENVIRONMENTAL PROTECTION

Provisions of the constitutional documents devoted to environmental protection generally contain every individual's fundamental right to a clean and healthy natural environment, defined in close correlation with an appropriate duty of public authorities. Operational protection of a constitutionalized right of an individual is conditioned upon the increased participation of the citizenry in its fulfillment, which may be seen as a direct product of and a necessary precondition for the exercise of collective sovereignty.

Key words: Constitution, environmental protection, constitutionalisation of the environment

PORESKI PODSTICAJI U FUNKCIJI ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE¹

Marko Dimitrijević*

U zemljama u čijim poreskim sistemima nema ekoloških poreza posredna zaštita životne sredine postiže se “ozelenjivanjem” tradicionalnih poreskih oblika. Naime, sistemom poreskih podsticaja u sistemu poreza na dobit korporacija, sistema poreza na dohodak i imovinu, poreskim obveznicima se omogućava da na zakonit način umanjuje svoju poresku obavezu vodeći pritom računa i o zaštiti životne sredine. Naravno, stvarni domaćaj ovih podsticaja je ograničen i sigurno da oni ne mogu zameniti same ekološke poreze koji su uvedeni u najvećem broju zemalja OECD-a. Nepostojanje ovih poreza u poreskim sistemima se može smatrati i sredstvom vođenja nelojalne poreske konkurenциje, kome pribegavaju obično zemlje u razvoju u cilju privlačenja inostranog kapitala. Tako se i nepostojanje ekoloških poreza ili njihova neadekvatna primena može javiti kao jedan od uzroka međunarodne poreske evaziјe. Normativna struktura pravnog regulisanja ekološkog oprezivanja u Srbiji nije postavljena na adekvatnom nivou, iako su poreski podsticaji dopunjeni naknadama koje se nalaze u funkciji očuvanja vazduha, vode i zemljišta. Visina ovih naknada nije na zadovoljavajućem nivou, koji bi imao distorzivno dejstvo i promenio navike poreskih obveznika, a ne postoji ni mogućnost njihove prinudne naplate u pravnom saobraćaju. Zato se rad na ekološkoj poreskoj reformi mora nastaviti, što je moguće samo uz koherentnu saradnju nadležnih državnih organa i građana na podizanju preko potrebne ekološke svesti.

Ključne reči: poreski podsticaji, životna sredina, poreski kredit, efikasnost, ekološki porezi

1. Uvod

Ekološka politika, kao segment ekonomске politike usmeren na problem očuvanja i zaštite životne sredine, u uslovima moderne industrijske proizvodnje sve više dobija na značaju. Ekološki problemi sa kojima se mnoge zemlje danas suočavaju

* Asistent na Pravnom fakultetu Univerziteta u Nišu

¹ Rad predstavlja rezultat istraživanja na projektu „Zaštita ljudskih i manjinskih prava u evropskom pravnom prostoru“ br.179046D, koje finansira Ministarstvo prosvete i nauke Republike Srbije.

mogu se manifestovati na lokalnom nivou kao rezultat negativnih eksternih efekata domaćih proizvođača, ali sve više ovi problemi dobijaju globalne dimenzije, koje uključuju veliki broj različitih subjekata odgovornih za njihov nastanak, što može imati veoma ozbiljne posledice u vidu efekta širenja „staklene bašte“. Ekološki uticaji industrije ogledaju se, pored emisije zagađujućih materija i odlaganja otpada, i u korišćenju energenta i sirovina, što zbog visoke energetske intenzivnosti degradira zemljište, ugrožava kvalitet vazduha, voda i zdravlja građana.² Glavni instrumenti ekološke politike, koje države koriste mogu se svrstati u: regulatorne (tzv.komandno-kontrolno) instrumente, ekonomski instrumente (među kojima su naročito zanačajni porezi i kvote zagađenja), subvencije, sporazumi o dozvoljenoj količini zagađenja, sistemi ekološkog menadžmenta i informativne kampanje koje za cilj imaju podizanje ekološke svesti.³ Među pomenutim instrumentima ekološki porezi predstavljaju najbolje adresate naraslim ekološlim izazovima i kao takvi dobijaju sve širu primenu. Ne postoji opšte prihvaćena definicija ekoloških poreza. Evropska komisija, Eurostat i OECD, ekološke poreze definišu sa aspekta poreske osnovice. U skladu s tim, ekološki porez je svaki poreski oblik kod koga je poreska osnovica izražena u fizičkim jedinicama supstance, odnosno materije koje imaju dokazan negativni uticaj na okruženje.⁴ U poređenju sa drugim instrumentima ekološke politike, kakve su regulative kojima se nalaže upotreba određenih tehnologija ili utvrđuju dopušteni nivoi zagađenja, ekološkim porezima se smanjuju troškovi zagađenja po jedinici proizvodnje, ali i stimuliše ulaganje u oblasti istraživanja i razvoja u cilju pronalaženja „priateljski“ nastrojenih tehnologija prema životnoj sredini.⁵ Implementacija ekoloških poreza povezana je sa brojim poteškoćama političke, ekonomski i administrativne prirode. Regresivno dejstvo ovih poreza, naročito onih čiji je *ratio* zaštita vode i vazduha, mora biti uzeto u obzir prilikom utvrđivanja ukupnog poreskog tereta, jer se poreski obveznici, već osećaju preoporezovanim, tako da uvođenje ekoloških poreza može biti jedan od uzroka poreske evazije. Stoga se ekološki porezi moraju uvoditi u nacionalne poreske sisteme postepeno, uz poštovanje granice apsolutnog poreskog limita i iskustva skandinavskih zemalja koje se smatraju liderima u ovoj oblasti. Pored uvođenja kvalitativno novih poreskih instrumenta, koji za cilj imaju zaštitu

² Slavka Zeković, Ekološko-prostorni elementi u planiranju industrije Srbije, Industrija, No.1-4(2000), str. 83.

³ Taxation, Innovation and the Environment, OECD Green Growth Strategy, OECD, October 2011.

⁴ Environmental Taxes and Green Tax Reform, OECD, Paris, 1997., str.1 7.

⁵ Taxation, Innovation and the Environment, op.cit., str. 71. Ekološki porezi na osnovu njihovih obeležja, mogu klasifikovati u ekološke poreze u užem smislu (porezi na proizvode i porezi na inpute, porezi na emisije i poreska diferencijacija) i ekološke poreze u širem smislu (naknade za zagađenje, naknade za korišćenje dobara od opštег interesa i naknade za ekološki nepodobne proizvode). G. Ilić-Popov, Ekološki porezi, Beograd, 2000, 100-116.

životne sredine, prisutan je i trend „ozelenjivanja“ tradicionalnih poreskih instrumenata, kod kojih se sistemom poreskih podsticaja doprinosi posrednom očuvanju životne sredine.

2. Poreski podsticaji i životna sredina

Poreske podsticaje možemo posmatrati kao ustupke koje država čini u odnosu na poreskog dužnika, poresku osnovicu, poresku stopu ili iznos poreskog prihoda u poređenju sa opštim pravilom koje je uspostavljeno zakonom.⁶ Pod poreskim podsticajima podrazumevamo poreske olakšice i poreska oslobođenja. Utvrđivanje opšteg pravila (opšteg poreskog režima) u odnosu na koje se pruža poreski podsticaj, u nekim situacijama može biti relativno lako i svodi se na identifikaciju poreske klauzule, koja predstavlja poresku olakšicu, ali ima i slučajeva u kojima se ne može praviti jasna razlika između opšteg i posebnog poreskog režima.⁷ U uslovima poreske konkurenциje, definisanje opšteg poreskog režima postaje problemsko pitanje, npr. ubrzana amortizacija kod redovne poreske olakšice u uporednim sistemima ne samo zemalja u trazniciji, već i razvijenih tržišnih ekonomija postaju deo opšteg poreskog režima i ne tretiraju se kao specijalni poreski režim.⁸ Odobravanjem podsticajnih mera poreskim obveznicima, država nastoji da deluje na njihovu ekonomsku snagu i izazove promenu u ponašanju, što se na planu zaštite životne sredine ogleda u primeni odgovarajućih tehnoloških postupaka u proizvodnji i pridržavanja propisanih ekoloških standarda. Ipak treba napomenuti, da svako blaže tretiranje poreskih obveznika, pravno obličeno kroz odstupanje od opšteg koncepta poreske norme, povlači smanjenje poreskih prihoda.⁹ Upravo u toj činjenici leži i obrazloženje nedovoljno prisutnog broja poreskih podsticaja, koji su u sistemu tradicionalnih poreza motivisani zaštitom životne sredine, jer po mišljenju mnogih autora, funkcija pravih ekoloških poreza se ogleda u zaštiti životne sredine, a ne u funkciji prikupljanja prihoda, što znači koliziju načela izdašnosti poreza sa načelom očuvanja i zaštite životne sredine. U poreskom sistemu Srbije, ne postoje ekološki porezi u užem smislu, shvaćeni kao samostalni poreski instrumenti, a uspešna ekološka poreska reforma ne može se os-

⁶ Eugen Jehle, Uloga poreskih podsticaja i sličnih mera u poreskom sistemu, Oporezivanje dobiti preduzeća, Pravni fakultet, Beograd, 1990., str.151.

⁷ Alex Easson, Eric M. Zolt, Tax Incentives, World Bank Institute, Washington D.C., 2003., str.3.

⁸ Božidar Raičević, Jelena Nenadić, Poreski podsticaj u sistemima poreza na dobit, Ekonomski anali, br.166, 2005., str.81.

⁹ Mileva Anđelković, Javne finansije i finansijsko pravo, Pravni fakultet, Niš, 2009., str.126-127.

lanjati samo na sistem poreskih podsticaja, koji postoji u sistemu poreza na dobit pravnih lica, poreza na dohodak i poreza na imovinu.

3. „Ozelenjivanje“ poreskog sistema

Najčešći poreski podsticaji koji se javljaju u sistemu poreza na dobit pravnih lica ogledaju se u pogledu poreskog obveznika kao poresko oslobođenje, u pogledu poreske osnovice kao odbitak, u pogledu visine obračunatog poreza kao poreski kredit i kao odlaganje plaćanja poreske obaveze.¹⁰ Vremensko trajanje poreskog oslobođenja, uslovljeno je korisnošću koju investitor dobija ovom olakšicom, s jedne strane i gubitkom koji fiskus usled ovog oslobođenja mora da trpi. Zemlje u tranziciji kojima nedostaje inostrani kapital neophodan za privredni razvoj, nastoje da vremen-ski produžavaju trajanje ovog oslobođenja. Zakonom o porezu na dobit pravnih lica, izdaci koji su učinjeni za zaštitu životne sredine, zajedno sa izdacima koji su učinjeni u zdravstvene, obrazovne i humanitarne svrhe, priznaju se na teret rashoda u poreskom bilansu, najviše do 3% od poreske osnovice, što bi trebalo stimulativno da deluje na poreske obveznike, da vrše zakonitu, prihvatljivu poresku evaziju, uz istovremeno očuvanje prirodnog okruženja.¹¹ U grupe poreskih olakšica, koje se pružaju u vidu umanjenja poreske osnovice, od značaja za investitore, izdvaja se investiciono odo-bravanje, koje podrazumeva mogućnost da se za određeni procenat ulaganja ili ukupnu vrednost ulaganja umanji poreska osnovica. Ukoliko se umanji poreski dug, ova olakšica dobija oblik investicionog poreskog kredita.¹² Poreski investicioni kredit, predviđen Zakonom o porezu na dobit pravnih lica uz nisku poresku stopu od 10% i odsustvo strogih ekoloških standarda u Srbiji, deluje vrlo stimulativno na privlačenje inostranih investicija, ukoliko izuzmemmo faktor političke (ne)stabilnosti u zemlji. Ranijim zakonima iz oblasti korporativnog oprezivanja, bili su predviđeni značajni poreski podsticaji u vidu ubrzane amortizacije, po stopama većim i za 25% od propisanih za određeni broj sredstava, tj. opremu za istraživanja i razvoj, obuku kadrova i opremu koja štiti životnu sredinu. Kasnijim izmenama ovog zakona odredbe o ubrzanoj amortizaciji su prestale da važe, ali su pozitivni aspekti poreske reforme koji se oslanjaju na poreski investicioni kredit i dalje veoma značajni u privlačenju inostranog

¹⁰ Dejan Popović, Nauka o porezima i poresko pravo, Savremena administracija i Open Society Institute-Constitutional and Legislative Policy Institute, Beograd, 1997., str.192.

¹¹ Zakon o porezu na dobit pravnih lica, Službeni glasnik RS. br.24/01,25/01,80/02,43/03,84/04,18/10.

¹² Božidar Raičević, Jelena Nenadić, op.cit., str. 86.

kapitala.¹³ Hipoteza o postojanju „zagađivačkih rajeva“ (*pollutions haven*), koja se ogleda u mogućnosti da moćne multinacionalne kompanije izmeste svoju proizvodnju u zemlje u kojima ne postoje ekološki porezi, nameće pitanje da li je i Srbija jedna u nizu od tih zemalja?¹⁴ Ipak, ova hipoteza se ne može u potpunosti dokazati iz razloga što, postoje zemlje koje i pored izostanka regulative ekološkog oporezivanja nisu privlačne za investitore, jer se u njima javlja faktor birokratske korupcije i zato što je teško porediti jačinu i stepen zaštite životne sredine u različitim zemljama.¹⁵ Dijapazon stranih direktnih investicija u jednoj zemlji, svakako nije uslovljen samo poreskim rešenjima u oblasti zaštite životne sredine. Ipak, jaz koji postoji između zemalja u pogledu normativne strukture pravnog regulisanja ekološkog oporezivanja, ukazuje na jedan vid neloyalne poreske konkurenциje (kojim se koriste zemlje bez ekoloških poreza), koja može imati negativne efekte u zemljama koje sele svoj kapital i proizvodnju ka njima u cilju izbegavanja plaćanja poreza i ogleda se u povećanju nezaposlenosti.¹⁶ Možda najbolji kriterijum za utvrđivanje epiteta jedne zemlje kao „raja za zagađivače“, predstavlja uključenost te zemlje u međunarodne sporazume u zaštiti životne sredine i njihova ratifikacija.¹⁷ Na svom putu ka pridruživanju ka Evropskoj uniji, Srbija je ratifikovala veliki broj konvencija i usvojila veliki broj zakona koji sadrže rešenja po ugledu u kojima postoje u zakonodavstvima razvijenih zemalja. Posredna zaštita životne sredine utvrđena je i Zakonom o porezu na dohodak građana, kojim se predviđa da se porez na prihode od poljoprivrede i šumarstva ne plaća na katastarski prihod od zemljišta na kome su podignuti nasipi, kanali, ustavi i drugi objekti namenjeni za odbranu od poplava, navodnjavanje i odvodnjavanje.¹⁸ Takođe, Zakonom o porezima na imovinu je predviđeno da se ne plaća porez na nepokretnosti koje obuhvataju: vodoustave, brane, objekte za zaštitu od štetnog dejstva

¹³ Treba napomenuti da je za strane investitore i pored poreskih podsticaja, niskih poreskih stopa sa međunarodnog aspekta i odsustva ekoloških standarda u proizvodnji, često važnija transparentnost poreskim zakonom, sa jednostavnim procedurama poreskog izveštavanja i plaćanja poreza. Milan Kovač, Analiza poreskih podsticaja za privlačenje SDI u Srbiji, Bugarskoj i Hrvatskoj, Industrija, 1-2, 2003., str. 56-57.

¹⁴ Beata K. Smarymska, Shang-Jin Wei, Pollution Haven and Foreign Direct Investment: Dirty Secret or popular myth?, 2001., str.1. Dostupno na: www.econ.yale.edu/seminars/strategy/st02/020417.pdf

¹⁵ Lyuba Zarsky, Havens Halos And Spagetti: Untangling the evidence about foreign direct investment and environment in foreing direct investment and environment, OECD, 1999., str.47-74.

¹⁶ Yuqing Xing, Charles D. Kolstad, Do lax of environmental regulation attract foreign investment?, The Journal of Environment and Development, 2000, str. 21-22.

¹⁷ Beata K. Smarymska, Shang- Jin Wei, op.cit., str.15-16.

¹⁸ Zakon o porezu na dohodak građana, Službeni glasnik RS. br.24/01, 80/02, 135/04, 62/06, 65/06, 31/09, 44/09 i 18/10.

voda i druge objekte.¹⁹ Pomenuti poreski podsticaj u oblasti očuvanja i zaštite voda u sadejstvu sa naknadama predviđenim zakonom o vodama, nisu dale željene rezultate, jer iako i proizvodnja nije na zadovoljavajućem nivou, što bi značilo da i hemijsko zagađenje vode trebalo da budemanje, zagađivača je sve više.²⁰ Najviša naknada za zagađivanje voda je predviđena za one poreske obveznike koji nemaju uređaje za sekundarno prečišćavanje u svojim pogonima, dok se zaporeske obveznike koji tokom cele godine prečišćavanju otpadne vode pre nego što se ispuste, omogućava umanjenje naknade za 50% od njene visine, odnosno umanjenje od 25% od visine naknade, ako se pomenutim prečišćavanjem pomenutih voda smanjuje koncentracija zagađujućih materija za količinu izraženu u istim pomenutim procentima.²¹ U Srbiji postojeći zakonski okvirni u jednom svom članu ne predviđa mogućnost priznanja poreskog kredita za kupovinu opreme koja je namenjena prečišćavanju voda, što je izuzetno značajan poreski podsticaj, putem koga bi se ograničila štetna emisija uz istovremeno ispunjavanju težnje poreskih obveznika za maksimizaciju profita. Razvoj industrijske aktivnosti i povećanje obima drumskog saobraćaja su u mnogim zemljama uticali na pogoršanje kvaliteta vazduha. Na nivou Evropske Unije, usvojena je "Tematska strategija o zagađenju vazduha" (*Tematics Strategy on Air Pollution*), kojim su utvrđeni određeni ciljevi koje bi trebalo ostvariti do 2020. godine, a ogledaju se u smanjenju procenta emisije određenih štetnih materija, poput sumpor-dioksid-a, azot-dioksid-a i drugih praškastih materija.²² U Srbiji se naknade za emisije o pojedinačnim izvorima zagađivanja obračunavaju prema količini emitovanih oksida sumpora izraženih kao sumpor-dioksid, emitovanih oksida azota izraženih kao azot-

¹⁹ Zakon o porezima na imovinu, Službeni glasnik RS, br. 26/01 , 45/02 , 80/02 , 80/02 , 135/04 , 61/07 , 5/09.

²⁰ U Srbiji se u oblasti zaštite voda primenjuju: nakande za korišćenje voda, nakande za zaštitu voda, naknade za navodnjavanje i odvodnjavanje, naknade za izvađeni materijal iz vodotoka, naknade za korišćenje vodotoka i naknade za korišćenje vodoprivrednih objekata i drugih usluga.Zakon o vodama, Službeni glasnik RS.br.46/91, 53/93, 67/93, 48/94, 54/96.

²¹ Uredba o visini naknade za korišćenje voda, naknade za zaštitu voda i naknade za izvađeni materijal iz vodotoka za 2010.godinu, Službeni glasnik RS., br.17/2010, čl.4-5. U Velikoj Britaniji, Holandiji i Nemačkoj, kompanijama se nude podsticajni krediti za kupovinu opreme koja služi očuvanju životne sredine (koja je izuzeta od opšteg režima zabrane državne pomoći privatnim kompanijama).

²² Thematic Strategy on Air Pollution, Communication of 21. September 2005 from the Council and European Parliament, COM (2005), 446- Not Published in the Official Journal.

dioksid i prema količini emitovane praškaste materije.²³ Takođe, Zakonom o porezu na upotrebu, nošenje i držanje dobara²⁴ utvrđena je, između ostalog, obaveza plaćanja poreza na upotrebu motornih vozila koja treba da doprinese posrednoj zaštiti životne sredine. Ovaj porez se plaća kod registracije, produženja registracije i zamene registarskih tablica putničkih automobila, kombi vozila i motocikala. Propisani iznos poreza na upotrebu motornih vozila može se umanjiti za 15% od iznosa poreskog duga - kod vozila preko pet do osam navršenih godina starosti, tj. za 25% od iznosa poreskog duga - kod vozila preko osam do deset navršenih godina starosti i za 40% od iznosa poreskog duga - kod vozila preko deset navršenih godina starosti.²⁵ U ovim poreskim olakšicama je očigledna namera zakonodavca da "stimuliše" kupovinu relativno novijih vozila sa modernijim motorima, koji manje zagađuju vazduh, ali ostaje pitanje koliki broj građana u Srbiji sebi može da priušti takav luksuz da kupi novo vozilo, pa samim tim i mogućnost da ostvari pomenute poreske olakšice.

4. Efikasnost poreskih podsticaja u očuvanju životne sredine

Zbog velikog zagađenja vazduha prouzrokovanim konvencionalnim gorivom, postoji potreba za razvijanjem tržišta alternativnih goriva manje opasnih po životnu sredinu. Davanje poreskih podsticaja zainteresovanim investitorima za ulazak i razvoj takvog tržišta predstavlja veliki izazov. Tako su se u proteklom veku, poreski podsticaji, direktne subvencije i ostali vidovi podrške energetskom sektoru u cilju obezbeđivanja adekvatne ponude odnosili isključivo na konvencionalne vrste goriva.²⁶ Uz poreske podsticaje, država mora garantovati i konkuretnu cenu alternativnih goriva, jer u suprotnom neće postojati razvijeno tržište.²⁷ Poreske podsticaje za raz-

²³ Uredba u vrstama zagađenja, kriterijumima za obračun naknade za zagađivanje životne sredine i obveznicima, visine i načinu obračunavanja i plaćanja naknade, Službeni glasnik RS, br.113/2005, 67/2007 i 8/2010.Kao glavni obveznici plaćanja ove druge naknade pojavljuju se zagađivači iz sfere teške industrije i industrije metalurgije. Poreskim obveznicima se priznaje pravo na povraćaj već plaćene naknade, odnosno oslobođenje od plaćanje iste, ako sredstva koriste za sprovođenje mera koje doprinose smanjenju zagađenja životne sredine ispod propisanog nivoa. D. Popović, Poresko pravo, Pravni fakultet, Beograd, 2008,str. 433.

²⁴ Zakon o porezu na upotrebu, držanje i nošenje dobara, Službeni glasnik RS, br. 26/01, 80/02, 43/04, 132/04, 112/05, 114/06, 118/07 i 114/08 i 31/09.

²⁵ Zakon o porezu na upotrebu, držanje i nošenje dobara, čl. 4.

²⁶ Bruce. W. Cone, Alex G. Fassbender, An analysis of federal incentives used to stimulate energy production, at Executive Summary 7(1978), Salvatore Lazzari, CRS Report for Congress, Energy tax policy: An economic analysis, 2005.

²⁷ Tax policy: Effect of the alchol fuels tax incentives 1, General Accounting office, GAO/GGD-97-41, March 6. 1997.

voj alternativnog goriva, kreatori poreske politike trebalo bi da usmere prema onim tehnologijama, gde postoje visoki inicijalni troškovi.²⁸ Poreski podsticaji u oblasti proizvodnjegoriva i obično se priznaju u vidu povraćaja nematerijalnih troškova bušenja (*deduction for intangible drilling cost*) i procentualnog dodatka za uložena sredstva (*percentage depletion cost*). Slično depresijiji imovine, ovi poreski podsticaji trebaju da pokriju troškove uloženog kapitala u oblasti eksploatacije mineralne rude.²⁹ Procentualni dodatak za uložena sredstva, poreski obveznici ostvaruju na bazi stvarnih troškova investiranja u oblasti kopanja rude i kao takvi se baziraju na količini minerala koji se iskopa svake godine.³⁰ Povraćaj nematerijalnih troškova obuhvata troškove angažovanja radnika, iznajmljivanja opreme, zamene i održavanja mašina, kao i troškove materijala. Od devedesetih godina primenjuju se i poreski krediti kojimaje vlada pokušavala da produži život starih nalazišta sa višim graničnim troškovima proizvodnje, omogućivši poreskim obveznicima pravo na dobijanje kredita u iznosu od 15% troškova inherentnim projektima za pronalaženje rude.³¹ Kako je tražnja za petroleumom sredinom devedesetih godina veoma porasla, usvajanjem poreskog zakona u oblasti energetike (*Energy Tax Act*), uočava se namera zakonodavca da sistemom poreskih oslobođenja, motiviše očuvanje energetskih izvora i razvoj alternativnih goriva.³² To što je većina poreskih podsticaja u poreskom sistemu SAD-a i dalje usmerena ka podržavanju delatnosti koje proizvode neobnovljive izvore energije, ne treba da iznenađuje, jer je uvođenje ekoloških poreza imalo drugačiji put nego u Evropi. Prihodi od ekoloških poreza u zemljama Evropske unije se proporcionalno povećavaju svake godine, dok je njihov udio u federalnom budžetu SAD gotovo zanemarljiv, što samo pokazuje veliki uticaj interesnih grupa i moćnih multinacionalnih kompanija u kreiranju poreske politike. Donošenje Zakona o poreskim podsticajima u oblasti energetike (*Energy Tax Incentives Act*), trebalo je da ohrabri razvijanje novih tehnologija u oblasti proizvodnje goriva koje su manje opasne po stanje životne sredine. Ipak veliki broj tih podsticaja uspostavljen je kratkoročno na period od dve godine, zbog čega je stavljen predlog da se njihovo važenje produži

²⁸ Mona Hymel, The United States experiences with energy-based tax incentives: The evidence supporting tax incentives for renewable energy, Arizona Legal Studies, Discussion Paper No. 06-21., 2006., str. 3-4.

²⁹ Petroleum and Ethanol fuels: Tax Incentive and relating GAO, General Accounting Office, Work 5, September 25., 2000.

³⁰ Steven Stephen, L. McDonald, Federal tax treatment of Income from Oil and Gas, 1963., str.9-15.

³¹ Internal Revenue Code, § 43(a). http://uscode.house.gov/download/title_26.shtml. 19.05.2012.

³² Energy Tax Act of 1978, Pub.L.No.95-618,92 STAT 3174 301§(a),(1),1978. Prvobitni ekološki poreski podsticaji uključivali su poreske kredite za investiranje opreme za energetsku izolaciju, opreme koja radi na principu snage vetra i solarne opreme, instalirane u kući ili kompaniji.

za minimum deset godina.³³ Da bi poreski podsticaji proizveli željene efekte, neophodno je da zakonodavac bude fleksibilan u pogledu uslova za njihovo poznavanje i ostavljanje neophodnog vremena za njihovu implementaciju. Jedino ukoliko su ovi podsticaji u finansijskom smislu dovoljno visoki i bez velikih poteškoća u primeni, može se очekivati da privredni subjekti promene svoje ponašanje i usvoje nove tehnologije u poslovanju, pre svege tzv. „ekološke inovacije“.³⁴ Kada je u pitanju ekološko oporezivanje goriva, poreska diferencijacija se bazira na tome koje materije gorivo u sebi sadrži. U tom smislu je zanimljiv primer Japana, u kome se ne plaćaju naknade za vozila koja koriste tzv. biogoriva, ali su i smanjene naknade na vozila koja koriste goriva čija je štetnost po životnu sredinu umanjena, tako ne treba da nas čudi činjenica zašto su tzv. hibridna vozila postala jedan od statusnih simbola te zemlje i čija je popularnost u svakodnevnom porastu.³⁵ Ipak da bi poreski podsticaji koji se nude obveznicima za kupovinu hibridnih automobila dali željene rezultate u obzir se mora uzeti da je cena ovih automobila u nekim zemljama znatno viša od cene kovencionalnih vozila, i da je poreskim obveznicima potreban duži niz godina da isplate ove automobile, zbog čega oni i pored pravljene ekološke svesti nisu u mogućnosti da ih kupe.³⁶ Naravno teza o izmeštanju “*prljavih pogona*” multina- cionalnih kompanija u zemlje bez pravne regulative ekološkog oprezivanja, ne znači uvek da se njihovo privređivanje na tim područjima prepusta stihiji. Praksa pokazuje i da zemlje kojima je preko potreban inostrani kapital, u odsustvu ekološkog

³³ Steven Nadel, The Federal Energy Policy Act of 2005 and its application for Energy efficiency program efforts, ACEEE Report, E053, September 2005. Zanimljivo je da neki od najefikasnijih poreskih kredita nisu ni zaživeli, npr. poreski kredit predviđen za sektor grejanja i snadbevanja električnom energijom, koji je predvidevio višemilionsko smanjenje troškova u ovoj privrednoj sferi. Patrik Quinlan, Howard Geller, Stephen Nadel, Tax incentives for innovative energy-efficient technologies, ACEEE rept no. E013. <http://www.aceee.org>.

³⁴ Malloy and Sinsheimer, Innovation, regulation and the selection environment, 57 Rutgers, Law Review, 2004., str.183.

³⁵ M. Schofield, T. Theodosiou, Green taxes in other developed countries, CIOT, Green Tax Report, 2009., str. 20. Poslednjih nekoliko godina i Kina nastoji da sisteme zasnovane na prinudi dopuni merama baziranim na finansijskim podsticajima, koje obuhvataju mere tzv. “političke zelenog kredita” (*green credit*), “političke zelenog osiguranja” (*green insurance*) i mere “političke zelenog obezbeđenja” (*green securites*). Od pomenućih mera najviše je razvijen okvir politike zelenog kredita (koji podrazumeva dužnost banke da ne odobrava kredit onim preduzećima koja nisu zadovoljila uslove postavljene od strane komisija koje se staraju o sprovođenju zakona o uticaju osnovnih sredstava preduzeća na životnu sredinu) što u koheziji sa ekološkim porezima daje vrlo efikasne rezultate. Više o tome: Motoko Aizava, Chaofei Yang, Green credit, Green stimulus, Green revolution? China ‘s mobilization of banks for environmental cleaning, The Journal of Environment and Development 19(2), SAGE Publications, 2010., str. 119-144.

³⁶ Cena hibridnog automobila uslovljena je modelom, potrebama vozača za efektivnom vožnjom što može oslabiti jačinu konkretnog poreskog podsticaja za njegovu kupovinu. Christina K. Harper, Climate change and Tax policy, Boston College International and Comparative Law Review, Volume 30, Issue 2, 5-1, 2007., str. 411-445.

instrumentarijuma vode direkne pregovore sa inostranim kompanijama, čiji je cilj ograničavanje štetne emisije i koji ukoliko se završe neuspšeno znaće součavanje zagađivača sa političkim, društvenim i psihološkim sankcijama.³⁷ Pored nesumnjivog uticaja ekoloških poreza i poreskih podsticaja u očuvanju životne sredine, njima se mogu postići i drugi ciljevi koji se ogledaju u smanjenju ukupnog poreskog tereta, pre svega u sistemu poreza na dohodak, odnosno zarada. Tako se u prihodi od poreza na emisiju ugljen-dioksida mogu koristiti za finansiranje poreskih oslobođenja u sistemu poreza na platni spisak (*payroll tax relief*). Ovom reformom koja je prihodno i redistributivno neutralna postiže se preko neophodna transparentnost poreskih propisa, vertikalna pravičnost uz istovremenu efektivnost i simplifikaciju poreskog zakonika, jer se vezom između ekoloških poreza i umenjenja poreskog tereta ostalih poreza na ime njihovog uvođenja, rešava problem dvostrukе dividende i postavlja osnov za kvalitetnu zelenu poresku reformu.³⁸

TAX INCENTIVES FOR ENVIRONMENTAL PROTECTION

In countries whose tax systems does not have environmental taxes, the indirect protection of the environment is achieved by “greening” of traditional forms of taxation. Namely, the system of tax incentives in the system of corporation tax, income tax and property tax, enables the taxpayers to lawfully minimize their tax liability taking into account the protection of the environment. Of course, the actual scope of these incentives is limited and they cannot replace the actual environmental taxes, which were introduced in most OECD countries. The absence of these taxes in the tax systems can be considered as funds management and unfair tax competition, which developing countries often resort to in order to attract foreign capital. Thus, the lack of environmental taxes or their inappropriate use can occur as one of the causes of

³⁷ David Wheeler, Racing the bottom?, Foreign investments and air quality in developing countries, World bank, Development Research Group, November, 2000., str. 7-8. Ove sankcije su ponekad vrlo ekstremne i nedopuštene sa pravnog aspekta, jer se mogu ogledati u paljenju hemijskih fabrika od stane revoltiranih farmera zbog ispuštanja otpadnih voda u reke ili sprečavanju otvaranja fabrika, kao što se to često dešavalo u azijskim zemljama. Robert Cribb, The politics of pollution control in Indonesia, Asian Survey, No. 30, 1990., str. 1223-1135.

³⁸ Gilbert E. Metcalf, A Green employment Tax swap: Using a carbon tax to finance payroll tax relief; Tax reform, Energy and the Environment, Policy Brief, Brooking Institution, World Resources Institution, 2007., str, 5-7.

international tax evasion. The normative structure of the legal regulation of environmental taxation in Serbia is not set at an adequate level, although tax incentives are amended by charges, which are aimed at the preservation of air, water and land. The amount of compensation is not at a satisfactory level, which would have a distorting effect and change the taxpayer's habits, and, moreover, there is no possibility of their enforced collection in legal affairs. Therefore, work on environmental tax reform must continue, it is only possible with a coherent cooperation between the competent state authorities and citizens to raise much-needed environmental awareness.

Key words: tax incentives, environment, tax loans, efficiency, environmental



OPOREZIVANJE MOTORNIH VOZILA U REPUBLICI SRBIJI

mr Miloš Milošević*
dr Monika Milošević**

Više od dve decenije Republika Srbija, kao zemlja u tranziciji se suočava sa ekonomskim problemima. Istovremeno, Srbija teži ka ispunjenju visokih standarda za zaštitu životne sredine, postavljenim kao jedan od uslova za ulazak u Evropsku uniju. Budući da su ekološki porezi jedna od najznačajnijih mera za zaštitu životne sredine, a da porezi na motorna vozila zauzimaju važno mesto među njima, autori ovog rada prvenstveno razmatraju poreze i naknade na motorna vozila u Republici Srbiji, kao i ostale fiskalne mere u oblasti transporta od ekološkog značaja. Zatim se bave evropskim tendencijama u oblasti oporezivanja motornih vozila. Najzad, autori analiziraju sistem oporezivanja motornih vozila u Republici Srbiji u komparaciji sa trendovima u ovoj oblasti u okviru Evropske unije i zauzimaju stav da u Republici Srbiji treba težiti postepenom ublažavanju socijalne i istovremenom jačanju ekološke komponente ovog sistema.

Ključne reči: porez na motorna vozila; akciza na naftne derivate; carine; Evropska unija i zaštita životne sredine.

1. Uvod

Devedesete godine prošlog veka Srbiji su donele eroziju svih socijalnih vrednosti. Zaštita životne sredine nije se uklapala u listu prioriteta u svakodnevnom životu prosečnog stanovnika Srbije. Nakon demokratskih promena, nova vlast je takođe imala druge prioritete, budući da je krajem 2000. godine ubrzan proces tranzicije ka tržišnoj privredi. Posledica toga bila je marginalizacija zaštite životne sredine. Tek se krajem 2003. godine primećuju pomaci u izgradnji politike zaštite životne sredine. Srbija se, kao zemlja u tranziciji, suočava sa ozbiljnim ekonomskim problemima sa jedne strane i sa problemima zagađivanja životne sredine, kao i visokim standardima vezanim za zaštitu životne sredine¹, sa druge strane. U takvoj situaciji, Vlada Republike Srbije tražila je politička rešenja koja bi ekonomsko-ekološki konflikt

* Asistent na Pravnom fakultetu Univerziteta u Beogradu

** Docent na Pravnom fakultetu Univerziteta Union

¹Usklađivanje pozitivноправних прописа у области заштите животне средине са европским је један од услова за чланство Србије у Европској унији.

svela na prihvatljivu meru. U 2004. godini usvojen je paket „ekoloških zakona“², koji je maja 2009. godine izmenjen i proširen tako da sada obuhvata 16 zakona iz oblasti zaštite životne sredine.

Srbija je članica Okvirne konvencije UN o promeni klime u statusu van Aneksa I i članica Kjoto protokola³ u statusu van Aneksa B. Stoga pripada krugu zemalja koje nemaju kvantifikovane obaveze smanjenja emisija gasova sa efektom staklene bašte u okviru Kjoto protokola, već samo opšte obaveze koje proističu iz Konvencije. Međutim, Evropska unija i od država sa statusom van Aneksa I, a posebno od država koje su kandidati i potencijalni kandidati za članstvo, očekuje da preuzmu obaveze smanjenja ili ograničenja emisija za period posle 2012. godine. Srbija treba da radi na uspostavljanju svih potrebnih elemenata kako bi bila spremna da u trenutku pristupanja Evropskoj uniji preuzme i kvantifikovane obaveze smanjenja emisija, u skladu sa političkom platformom koja je usvojena pred Konferenciju u Kopenhagenu 2009. godine. Pored toga, u skladu sa Prvim izveštajem Republike Srbije prema Okvirnoj konvenciji UN o promeni klime i podrškom Kopenhagenškom sporazumu, naša zemlja treba da značajno ograniči porast emisija gasova sa efektom staklene bašte.⁴

2. Uticaj drumskog saobraćaja na životnu sredinu

Zahvaljujući svom povoljnem geografskom položaju, Srbija poseduje izražiti potencijal za razvoj svih vidova saobraćaja. Do devedesetih godina prošlog veka saobraćajni sektor je beležio konstantan rast (posebno drumski saobraćaj), ali je u periodu sankcija i ratnih razaranja, došlo do značajnog pada obima usluga saobraćaja i veza.⁵ Nakon demokratskih promena 2000. godine, a posebno u periodu od 2002. do 2008. godine, ponovo dolazi do povećanja obima prevoza u svim granama saobraćaja.⁶

Smatra se da su drumska motorna vozila jedan od glavnih zagađivača vazdu-

² Reč je o četiri zakona čiji je cilj bio usaglašavanje nacionalnog zakonodavstva sa zakonodavstvom Evropske unije.

³ Kjoto protokol je međunarodni sporazum uz Okvirnu konvenciju UN o promeni klime čija je osnovna karakteristika nametanje obaveze za 37 industrijalizovanih zemalja i Evropsku uniju da smanje emisije izduvnih gasova u propisanim iznosima, vid.: http://unfccc.int/key_documents/kyoto_protocol/items/6445.php, 15.08.2012. godine.

⁴ Vid.: Srbija na konferenciji UN o promeni klime u Durbanu, <http://www.ekoplan.gov.rs/srl/Srbija-na-Konferenciji-UN-o-promeni-klime-u-Durbanu--1496-c46-content.htm>, 23.06.2012. godine.

⁵ Vid.: Izveštaj o stanju životne sredine u Republici Srbiji za 2003. i 2004. godinu, http://www.sepa.gov.rs/download/Izvestaj_o_stanju_zivotne_sredine_2003-2004.pdf, 30.05.2009. godine, str. 37.

⁶ Vid. Izveštaj o stanju životne sredine u Republici Srbiji za 2008. godinu, http://www.sepa.gov.rs/download/Izvestaj_o_stanju_zivotne_sredine_u_Republici_Srbiji_za_2008_godinu.pdf, 24.07.2012. godine, str. 52.

ha u Srbiji, posebno u većim gradovima.⁷ Prema procenama koje datiraju iz 2003. i 2004. godine, saobraćaj je uzrokovao čak 90% emisije CO, 80% emisije benzene, 50% emisije NO_x, 50% emisije olova, 10% emisije NO₂, 40% zagađenja ugljovodonikom i 15% emisije CO₂. Visok nivo zagađenja sumporom i olovom pripisivan je lošem kvalitetu goriva (visoko-sumpornom dizelu i olovnom benzinu). Isti izvor navodi da koncentracija azot-oksida i ugljen-monoksida redovno prelazi dozvoljeni nivo u Beogradu (posebno u centru grada). Porast zagađenja uslovio je i povećan broj vozila u saobraćaju i zastareo i loše održavan vozni park.⁸

Udeo sektora saobraćaja u potrošnji finalne energije (mereno u milionima tona ekvivalentne nafte) u periodu od 1990. do 2010. godine povećan je za 28%. Taj porast je očekivana posledica razvoja saobraćaja, koji je izrazit u protekloj deceniji.⁹ Količina emitovanog ugljen dioksida koji potiče od drumskog saobraćaja ima trend porasta. Emisija CO₂ u 2009. godini iznosila je 9.493.642,48 t, što je u odnosu na 2008. godinu više za 2,71%, a u odnosu na 1990. godinu više za 60,41% kada je količina emitovanog CO₂ iznosila 3.758.228,84 t (rapidan porast emisija CO₂ objašnjava se smanjenim zagađenjem od drumskog saobraćaja usled nepovoljne društveno-ekonomске situacije u državi nastale 1993. i 1999. godine, kada je došlo i do smanjenja broja registrovanih vozila).¹⁰ Imajući u vidu neminovan porast svih vrsta vozila u budućnosti neophodno je tražiti rešenja za usklađivanje njihove upotrebe sa sve strožijim zahtevima za očuvanje životne sredine.¹¹

Ublažavanje negativnog uticaja saobraćaja na stanje životne sredine u Srbiji zahteva mobilizaciju raznovrsnih mera među kojima značajno mesto nesporno pripada fiskalnim. U daljem tekstu daćemo pregled najznačajnijih fiskalnih mera u oblasti saobraćaja (s akcentom na putnička motorna vozila), razmotrićemo njihov mogući uticaj na stanje životne sredine u našoj zemlji i ispitati nivo njihove usklađenosti sa evropskim tendencijama u ovoj oblasti.

⁷ Napominjemo da su prema podacima iz 2007. i 2008. godine, putnički automobili činili čak 85% ukupnog broja drumskih motornih vozila, vid.: *ibid.*, str. 51. Broj registrovanih putničkih automobila u Srbiji u 2010. godini iznosio je 1.567.114, od čega 468.939 putničkih automobila u beogradskom regionu. Ako se uzme u obzir da je procena broja stanovnika na dan 01.01.2011. godine 7.276.195 (prema podacima Republičkog zavoda za statistiku i to bez AP Kosovo i Metohija), to praktično znači da je skoro svaki peti stanovnik Srbije vlasnik registrovanog putničkog automobila, vid.: Gordana Ilić-Popov, Fiskalni tretman motornih vozila i njihovih vlasnika u Republici Srbiji, *Pravo i privreda*, 7-9/2012, str. 669.

⁸ Vid.: Izveštaj o stanju životne sredine u Republici Srbiji za 2003. i 2004. godinu, *op. cit.*, str. 38.

⁹ Vid.: Izveštaj o stanju životne sredine u Republici Srbiji za 2010. godinu, http://www.sepa.gov.rs/download/Izvestaj_o_stanju_zivotne_sredine_za_2010_godinu.pdf, 23.07.2012. godine, str. 136.

¹⁰ Vid.: *ibid.*, str. 13.

¹¹ Vid.: Izveštaj o stanju životne sredine u Republici Srbiji za 2009. godinu, <http://www.sepa.gov.rs/download/Izvestaj%20o%20stanju%20zivotne%20sredine%20u%20Republici%20Srbiji%20za%202009%20godinu.pdf>, 24.07.2012. godine, str. 33.

3. Pregled najznačajnijih poreza i naknada na motorna vozila u Republici Srbiji

U Srbiji postoje raznovrsne dažbine čiji su dužnici vlasnici motornih vozila. Za potrebe njihovog razvrstavanja, poslužićemo se klasifikacijom poreza i naknada na motorna vozila iz godišnje publikacije Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (*Organization for Economic Cooperation and Development*) posvećene porezima na potrošnju¹². Prema ovoj klasifikaciji, porezi i naknade na motorna vozila uključuju:

- *neperiodične poreze* na prodaju i registraciju motornih vozila, koji se *plaćaju jedanput* pri nabavci ili prvoj upotrebi vozila i u većini slučajeva određuju se kao registracioni porezi (eng. *registration tax*);
- *periodične poreze* koji se plaćaju u vezi sa vlasništvom ili upotrebom vozila, i to *u određenim vremenskim intervalima* (eng. *circulation tax*);
- poreze na gorivo;
- ostale poreze i naknade, poput poreza na premije osiguranja, putarina i sl.

U prvu kategoriju možemo svrstati poreze koji se plaćaju pri nabavci motornih vozila. Reč je o carinama, porezu na dodatu vrednost i porezu na prenos apsolutnih prava.

Carine¹³ se plaćaju pri uvozu novih i polovnih vozila na područje Republike Srbije¹⁴ nezavisno od toga da li se uvezena vozila upotrebljavaju u privatne svrhe, za obavljanje poslovne delatnosti ili su namenjena daljoj prodaji. Carina se obračunava na utvrđenu carinsku vrednost vozila koje se uvozi po redovnoj stopi od 12,5%. Eventualno niže stope predviđene su za vozila koja potiču iz zemalja sa kojima Srbija ima zaključen sporazum o slobodnoj trgovini.¹⁵ Gotovo čitavu deceniju srpska automobilska industrija praktično nije postojala, da bi u poslednjih nekoliko godina došlo do njenog postepenog oživljavanja. Jasno je da je u takvim okolnostima ca-

¹² Vid: Consumption Tax Trends 2008, VAT/GST and Excise Rates, Trends and Administration Issues, OECD, Paris, 2008, str. 88.

¹³ Carinski zakon, „Sl. glasnik RS“, br. 18/10.

¹⁴ O tome koja se vozila mogu uvesti u Srbiju, vid.: Uredbu o uvozu motornih vozila, „Sl. glasnik RS“, br. 106/05 i 27/09.

¹⁵ Kao najznačajnije navodimo Prelazni sporazum o trgovini i trgovinskim pitanjima između Evropske zajednice, sa jedne strane, i Republike Srbije, sa druge strane, zatim Sporazum o slobodnoj trgovini u centralnoj Evropi i Sporazum o slobodnoj trgovini između Republike Srbije i država EFTA. Napominjemo da su stope na putnička vozila koja potiču iz zemalja potpisnica navedenih sporazuma proteklih godina radikalno snižene i variraju od 0-5%. O kojim je stopama u konkretnom slučaju reč, vid.: Odeljak XVII, Glava 87 Uredbe o usklađivanju nomenklature carinske tarife za 2012. godinu, „Sl. glasnik RS“, br. 95/11.

rinski namet mogao imati samo jednu svrhu - fiskalnu. Ovakva politika nikako nije pogodovala ekološkim ciljevima zbog viših troškova nabavke savremenijih vozila. Nezavisno od toga da li je reč o vozilu inostranog ili domaćeg proizvođača, prodajna cena vozila uvećava se za iznos **poreza na dodatu vrednost**¹⁶ po stopi od 18%.¹⁷ Napominjemo da se PDV obračunava na osnovicu koja uključuje prethodno plaćene dažbine (primera radi, PDV na gorivo se obračunava na cenu koja obuhvata i akcizu na naftne derivate ili na cenu uvezene vožila uvećanu za iznos plaćene carine).¹⁸ Dalja prodaja istog vozila podleže **porezu na prenos apsolutnih prava**.¹⁹ Osnovici ovog poreza čini ugovorena cena u trenutku nastanka poreske obaveze, ukoliko nije niža od tržišne vrednosti. Korekciju ugovorenih cene tada vrši nadležni poreski organ u zakonskom roku.²⁰ Porez se plaća po proporcionalnoj stopi u visini od 2,5% utvrđene tržišne cene. Iako je obveznik poreza po slovu zakona prodavac, u praksi se njegov trošak redovno prenosi na kupca. Od oporezivanja se izuzimaju ambulantna vozila, specijalna putnička vozila za obuku kandidata za vozače sa ugrađenim duplim nožnim komandama, kao i putnička vozila za taksi i „rent a kar“ koji su posebno označeni.²¹ U Srbiji ne postoji porez koji se plaća isključivo pri *prvoj* registraciji vozila.

Od periodičnih dažbina pomenućemo naknadu za zagađivanje životne sredine i porez na upotrebu motornih vozila. Obe dažbine plaćaju se pri registraciji vozila jedanput godišnje.

Naknada za zagađivanje životne sredine²² određuje se prema vrsti motor-nog vozila, vrsti motora (dvotaktni ili četvorotaktni motor), zapremini motora, godi-nama starosti vozila i vrsti pogonskog goriva. Obveznik naknade je vlasnik vozila na čije se ime registruje motorno vozilo, odnosno produžava registracija.²³ Naknada se plaća Fondu za zaštitu životne sredine u jednokratnom iznosu unapred za 12 meseci obuhvatajući mesec u kome se vrši registracija, odnosno produženje važenja registracije.²⁴ Uvođenje ove naknade u dažbinski sistem Srbije bilo je motivisano

¹⁶ Zakon o porezu na dodatu vrednost - ZPDV, „Sl. glasnik RS“, br. 84/04, 86/04, 61/05 i 61/07.

¹⁷ Predmet oporezivanja porezom na dodatu vrednost su i sve usluge koje se pružaju pri održavanju vozila, koje takođe generišu značajne poreske iznose.

¹⁸ Vid.: čl. 17, st. 2 ZPDV.

¹⁹ Vid.: čl. 23, st. 1, tač. 4 Zakona o porezima na imovinu - ZPI, „Sl. glasnik RS“, br. 26/2001; „Sl. list SRJ“, br. 42/02; „Sl. glasnik RS“, br. 80/02, 135/04, 61/07, 5/09, 101/10, 24/11, 78/11 i 57/12.

²⁰ Vid.: čl. 27, st. 1 i 2 ZPI.

²¹ Vid.: čl. 31, st. 1, tač. 8 ZPI.

²² Uredba o vrstama zagađivanja, kriterijumima za obračun naknade za zagađivanje životne sredine i obveznicima, visini i načinu obračunavanja i plaćanja naknade – Uredba o vrstama zagađivanja, „Sl. glasnik RS“, br. 113/05, 6/07, 8/10, 102/10 i 15/12.

²³ Vid.: čl. 5, st. 1, tač. 4 Uredbe o vrstama zagađivanja.

²⁴ Vid.: čl. 20, st. 1 i 2 Uredbe o vrstama zagađivanja.

ekološkim ciljevima, tj. zaštitom životne sredine od različitih vrsta zagađivanja, *inter alia* i emisijama od motornih vozila. O tome svedoče navedeni kriterijumi za određivanje iznosa naknade kao i favorizacija novijih vozila sa nižom zapreminom motora, koja koriste ekološki prihvatljiviju vrstu pogonskog goriva. Ipak, propisani iznosi naknade toliko su niski (praktično simbolični), da teško mogu da utiču na odluku o izboru motornih vozila. Kako bismo ovo ilustrovali, u sledećoj tabeli pružamo pregled dugovanih iznosa naknade na putnička vozila:²⁵

PUTNIČKA VOZILA									
Zapremina motora cm ³	Starost vozila	Dvotaktni motor benzin/dizel		Četvorotaktni motor benzin/dizel		Motor na gas (TNG) i motori sa oznakom Euro IV		Motor na bezolovni benzin i eurodizel koji nije Euro IV	
		RSD	EUR ¹	RSD	EUR	RSD	EUR		
126-700 cm ³	do 5 godina	595	5,07	299	2,55	148	1,26	239	2,04
	od 6-10 godina	670	5,71	336	2,86	167	1,42	268	2,28
	od 11-20 godina-	745	6,35	372	3,17	186	1,58	299	2,55
	preko 20 godina	893	7,62	447	3,81	223	1,90	357	3,04
701-1300 cm ³	do 5 godina-	794	6,77	398	3,39	197	1,68	319	2,72
	od 6-10 godina	893	7,62	447	3,81	223	1,90	357	3,04
	od 11-20 godina	991	8,45	496	4,23	250	2,13	398	3,39
	preko 20 godina	1.191	10,16	595	5,07	299	2,55	475	4,05
1301-2000 cm ³	do 5 godina-	991	8,45	496	3,81	250	2,13	398	3,39
	od 6-10 godina	1.116	9,52	559	4,77	279	2,38	447	3,81
	od 11-20 godina	1.240	10,58	620	5,29	309	2,63	496	4,23
	preko 20 godina	1.487	12,69	745	6,35	372	3,17	595	5,07
2001-3000 cm ³	do 5 godina	1.388	11,84	696	5,94	348	2,97	555	4,73
	od 6-10 godina	1.563	13,34	782	6,67	390	3,32	563	4,80
	od 11-20 godina	1.736	14,81	870	7,42	434	3,70	696	5,94
	preko 20 godina	2.083	17,78	1.041	8,88	521	4,44	835	7,12
preko 3000 cm ³	do 5 godina	1.786	15,24	894	7,63	447	3,81	714	6,09
	od 6-10 godina	2.009	17,15	1.005	8,57	501	4,27	803	6,85
	od 11-20 godina	2.232	19,05	1.116	9,52	559	4,77	894	7,63
	preko 20 godina	2.677	22,85	1.339	11,43	670	5,71	1.072	9,15

¹ Konverzija RSD u EUR u tekstu vršena je prema važećem srednjem kursu NBS na dan 13.08.2012. godine.

Porez na upotrebu motornog vozila²⁶ plaća se prilikom registracije sledećih kategorija vozila: putničkih vozila, motocikala, motocikala sa bočnim sedištem i teških tricikala.²⁷ Poreski obveznik je pravno i fizičko lice pod čijim je imenom vozilo registrovano, ukoliko ovim zakonom nije drugčije određeno.²⁸ Porez se plaća prema

²⁵ Vid.: čl. 5 Pravilnika o usklađenim iznosima naknade za zagađivanje životne sredine, „Sl. glasnik RS“, br. 22/12.

²⁶ Zakon o porezima na upotrebu, držanje i nošenje dobara - ZPUDND, „Sl. glasnik RS“, br. 26/01, 80/02, 43/04, 31/09, 101/10, 24/11 i 100/11.

²⁷ Vid.: čl. 2, st. 1 ZPUDND.

²⁸ Vid.: čl. 3 ZPUDND.

radnoj zapremini motora na period od godinu dana, u iznosima koji se usklađuju u decembru mesecu indeksom potrošačkih cena za prethodnih dvanaest meseci, prema podacima republičke organizacije nadležne za poslove statistike.²⁹ U sledećoj tabeli pružamo pregled važećih poreskih stopa:

		RSD	EUR
PUTNIČKA VOZILA	do 1150 cm ³	1.030	8,77
	preko 1150-1300 cm ³	2.010	17,15
	preko 1300-1600 cm ³	4.440	37,90
	preko 1600-2000 cm ³	9.110	77,77
	preko 2000-2500 cm ³	45.000	384,15
	preko 2500-3000 cm ³	91.200	776,83
	preko 3000 cm ³	188.490	1609,10
MOTOCIKLI	do 125 cm ³	1.210	10,32
	preko 125-250 cm ³	2.010	17,15
	preko 250-500 cm ³	3.040	25,95
	preko 500-750 cm ³	6.080	51,90
	preko 750-1100 cm ³	7.440	63,51
	preko 1100 cm ³	10.630	90,74

Napominjemo da je u sklopu paketa mera za suzbijanje negativnih posledica svetske ekonomske krize u 2009. godini došlo do značajnog porasta poreskih stopa za vozila veće radne zapremine motora.³⁰ Iako su ove izmene bile motivisane prevashodno fiskalnim razlozima, one mogu imati i pozitivne ekološke učinke.³¹

Oštra progresija nedvosmisleno ukazuje na favorizaciju motornih vozila slabijeg kapaciteta. Ovaj porez ima i redistributivnu ulogu koja je izmenama iz 2009. godine postala još izraženija u odnosu na nekadašnje stanje. Poredjenja radi, vlasnik „luksuznog vozila“ snage preko 3.000 cm³ danas će platiti čak 42,45 puta više poreza u odnosu na vlasnika vozila uobičajene snage od 1300 do 1600 cm³, dok se ranije taj odnos svodio na 18,17 puta više plaćenog poreza od strane vlasnika „luksuznog vozila“.

Sa starošću vozila umanjuje se i iznos dugovanog poreza, i to: 15% (za vozilo starosti preko pet do osam godina), 25% (za vozilo starosti preko osam do deset godina) i 40% (za vozilo preko deset godina starosti). Za vozila starosti 20 i više godina porez se utvrđuje u visini od svega 20% propisanog iznosa.³² Očigledno je da

²⁹ Vid.: čl. 4, st. 1 i 2 ZPUDND.

³⁰ Primera radi, poreska stopa za putničko vozilo radne zapremine motora preko 2000-2500 cm³ povećana je sa 24.730 na 37.000 RSD, za putničko vozilo radne zapremine motora preko 2500-3000 cm³ sa 49.470 na 75.000 RSD, a za putničko vozilo radne zapremine motora preko 3000 cm³ sa 65.960 na 155.000 RSD.

³¹ Vid.: Miloš Milošević, Monika Milošević, Addressing environmental problems through motor vehicle taxes: Experiences of the Republic of Serbia (u: *Critical issues in environmental taxation – International and comparative perspective*, Vol. VIII, eds. Claudia Dias Soares, Janet E Milne, Hope Ashiabor, Larry Kreiser, Kurt Deketelaere), str. 691-692.

³² Vid.: čl. 4, st. 3 i 4 ZPUDND.

se srpski zakonodavac pri propisivanju ove mere rukovodio prevashodno socijalnim, a ne ekološkim ciljevima. Sem toga, Zakonom je predviđeno dodatno umanjenje propisanog iznosa poreza za 50% (pored umanjenja po osnovu starosti vozila) kada su u pitanju taksi vozila i specijalna vozila za obuku kandidata za vozače sa ugrađenim duplim nožnim komandama.³³

Zakonodavac je obaveze plaćanja poreza na motorna vozila oslobođio određene kategorije lica sa invaliditetom, roditelje višestruko ometene dece koja su u otvorenoj zaštiti, organizacije osoba sa invaliditetom osnovane sa ciljem pružanja pomoći licima sa invaliditetom za vozila namenjena isključivo prevozu njihovih članova, zdravstvene ustanove za ambulantna vozila, Ministarstvo unutrašnjih poslova i vlasnike motornih vozila čiji je pogon isključivo električni.³⁴

Ukoliko uzmemo u obzir podatak o prosečnoj zaradi u Srbiji,³⁵ zaključujemo da će propisani iznos poreza svakako uticati na kupce da se opredede za nabavku vozila manje snage i potrošnje. Ipak, mišljenja smo, da uz dobro organizovan javni saobraćaj postoji prostor za podizanje iznosa poreza i kad su u pitanju vozila slabijeg kapaciteta jer prema sadašnjem stanju on poprima gotovo bagatelne razmere za najveći broj vlasnika vozila.³⁶

Najznačajniji poreski izdatak vlasnika srednje kategorije vozila u Srbiji predstavlja **akciza na naftne drive**. Poreska stopa zavisi od vrste goriva, što je uobičajena praksa i u drugim državama. Međutim, zanimljivo je da pri odmeravanju poreskih stopa nije prepoznat potencijal ovog poreskog instrumenta za potiskivanje sa tržišta ekološki štetnijih vrsta pogonskog goriva. Suprotno Nacionalnoj strategiji održivog razvoja³⁷, kojom je kao jedan od ciljeva proklamovan i prestanak upotrebe olovnog benzina do 2010. godine, nisu uvedene diferencirane poreske stope na olovni i bezolovni benzin, pri čemu bi cenovna favorizacija potonjeg pomogla ostvarenje postavljenog cilja. Upravo suprotan pristup u gotovo svim državama članicama OECD doveo je do toga da je upotreba olovnog benzina na tamošnjim tržištima praktično u potpunosti zamrla.³⁸ Štaviše, u januaru 2011. godine nivo akciza na kvalitetnije naftne derive iz uvoza utvrđen je na višem nivou u odnosu na derive domaćeg porekla,³⁹ dok je iznos akcize na tečni naftni gas povećan tako da kompenzuje manji

³³ Vid.: čl. 5, st. 3 ZPUDND.

³⁴ Vid.: čl. 5, st. 1 ZPUDND.

³⁵ Prosečna bruto zarada u Republici Srbiji je u junu 2012. godine iznosila 58.712, a neto 42.335 RSD (361,40 EUR), vid.: <http://www.prvsav.rs/>, 26.07.2012. godine.

³⁶ Primera radi, vlasnik vozila zapremine motora od 1600 cm³, starog devet godina, platiće svega 3.330 RSD (28,42 EUR) poreza.

³⁷ Vid.: Poglavlje posvećeno životnoj sredini i prirodnim resursima u okviru Nacionalne strategije održivog razvoja, „Sl. glasnik RS”, br. 57/08.

³⁸ Vid.: Consumption Tax Trends 2008, VAT/GST and Excise Rates, Trends and Administration Issues, *op. cit.*, str. 85.

³⁹ Vid.: čl. 1 Zakona o izmenama Zakona o akcizama, „Sl. glasnik RS”, br. 101/10. Posle burne reakcije uvoznika i intervencije Evropske komisije, akcize na benzine i dizele ponovo su izjednačene u junu 2011. godine, vid.: Gordana Ilić-Popov, *op. cit.*, str. 679.

rast akciza na benzine i dizele domaće proizvodnje u odnosu na stopu rasta cena u 2010. godini.⁴⁰ Obe mere ne mogu se opravdati sa ekološkog aspekta.

Dizel je značajno favorizovan u poređenju sa benzinom. Poreska stopa za sve vrste dizel-goriva iznosi 35, 57 RSD po litru, dok se na sve vrste motornog benzina naplaćuje akciza u visini od 48,10 RSD po litru.⁴¹ Mišljenja smo da ovakva poreska politika nije ispravna s ekološke tačke gledišta, budući da dizel-vozila prouzrokuju veću zagađenost vazduha od benzinskih. Dizel emituje više ugljen-dioksida (CO_2) po teradžulu energije nego benzin. Isto važi i za druge zagađivače, poput azot-oksida (NO), azot-dioksida (NO_2) i sumpor-dioksida (SO_2). Pored toga, naročito starija dizel-vozila bučnija su od benzinskih. Iznos akcize uvećava se za iznos PDV, po stopi od 18%.

U sledećoj tabeli pružamo pregled akciznih stopa na bezolovni benzin, dizel gorivo i tečni naftni gas u Srbiji i u izabranim evropskim zemljama kao i međusoban odnos visine akciza na dizel gorivo i bezolovni benzin.⁴²

	Bezolovni benzin EUR/ litar	Dizel EUR/litar	TNG EUR/kg	Dizel/bezolovni benzin ¹
Austrija	0,482 i 0,515 ²	0,397 i 0,425 ³	0,261	82%
Nemačka	0,655 i 0,670 ⁴	0,486 i 0,470 ⁵	0,180	72%
Španija	0,425 i 0,456 ⁶	0,331	0,057	75%
Portugalija	0,584	0,366	0,128	63%
Bugarska	0,363	0,322	0,174	89%
Česka	0,516	0,440	0,158	85%
Slovačka	0,551 i 0,515 ⁷	0,386 i 0,368 ⁸	0,182	72%
Slovenija	0,502	0,382	0,125	75%
Prosečan iznos akcize za 8 država	0,512	0,388	0,158	76%
Srbija	0,410	0,303	0,163	74%

¹ Pri obračunu međusobnog odnosa akciza na dizel i bezolovni benzin korišćene su prosečne vrednosti u datoj kategoriji goriva.

² Niža akciza važi za bezolovni benzin sa minimalnim učešćem biogoriva od 46 litara (na 1000 litara) i sumpora u visini od <=10 mg/kg.

³ Niža akciza važi za dizel gorivo sa minimalnim učešćem biogoriva od 66 litara (na 1000 litara) i sumpora u visini od <=10 mg/kg.

⁴ Niža akciza važi za bezolovni benzin sa učešćem sumpora u visini od <=10 mg/kg.

⁵ Niža akciza važi za dizel gorivo sa učešćem sumpora u visini od <=10 mg/kg.

⁶ Niža akciza važi za bezolovni benzin oktanske vrednosti <98.

⁷ Niža akciza važi za bezolovni benzin sa minimalnim učešćem biogoriva od 3,2% (na 1000 litara) u 2012. godini.

⁸ Niža akciza važi za dizel gorivo sa minimalnim učešćem biogoriva od 5,3% (na 1000 litara) u 2012. godini.

⁴⁰ Iznosi akcize na naftne derivate se usklađuju godišnje sa stopom rasta cena na malo u prethodnoj godini, vid.: čl. 17, st. 1 Zakona o akcizama - ZoA, „Sl. glasnik RS”, br. 22/01, 73/01, 80/02, 43/03, 72/03, 43/04, 55/04, 135/04, 46/05, 101/05, 61/07, 5/09, 31/09, 101/10, 43/11, 101/11, 6/12 i 43/12.

⁴¹ Vid.: čl. 9 ZoA. Tečni naftni gas oporezuje se po stopi od 19,21 RSD/kg i uživa najpovoljniji poreski tretman.

⁴² Za pregled važećih stopa u državama Evropske unije, vid.: European Commission, Excise duty tables, Part II – Energy products and electricity, http://ec.europa.eu/taxation_customs/index_en.htm#, 15.08.2011. godine.

Iz tabele možemo zaključiti da je akciza na bezolovni benzin i dizel u Srbiji nešto niža od proseka akcize za odnosnu kategoriju goriva u državama obuhvaćenim uporednim prikazom.⁴³ Polazeći od znatno nižeg standarda života kod nas, realno opterećenje pojedinca pri propisanim stopama, međutim, daleko je više nego u većini drugih zemalja EU iz tabele.

Zanimljivo je, međutim, da je akciza na tečni naftni gas (koji je ekološki podobnija vrsta pogonskog goriva u poređenju sa bezolovnim benzinom i dizelom) viša od proseka. Isto tako, zapažamo i da (u pojedinim državama) akciza varira u zavisnosti od ekoloških karakteristika goriva. Treba razmisliti nije li takva (ekološki poželjna) mera adekvatna i u srpskim uslovima, gde je, podsećamo, akciza ista za sve vrste motornog benzina, kao i za sve vrste dizel goriva.⁴⁴

Konačno, primećujemo da je, ranije kritikovana, akcizna favorizacija dizela u odnosu na bezolovni benzin prisutna i u drugim evropskim državama, čak u gotovo jednakoj relaciji (ako u vidu imamo prosečne vrednosti).⁴⁵

Od ostalih dažbina koje poskupljaju upotrebu motornih vozila pomenućemo naknade za upotrebu javnog puta i lokalnu komunalnu taksu za upotrebu parking prostora.

Kada su u pitanju naknade za upotrebu javnih puteva (putarine) u evropskim zemljama dominiraju dva sistema primenjena samostalno ili u kombinaciji. Sistem vinjeta koje možemo odrediti kao naknade utvrđene u paušalnom iznosu čija visina ne zavisi od pređene kilometraže u periodu važenja vinjete i sistem naplatnih rampi kod koga je visina naknade određena dužinom pređene deonice.

U Republici Srbiji zastupljena je kombinacija ova dva sistema. **Godišnja naknada za upotrebu javnog puta** plaća se u paušalnom iznosu nezavisno od stvarno pređene kilometraže. Sredstva od ove naknade namenjena su finansiranju izgradnje

⁴³ Direktivom 2003/96/EZ (Council Directive 2003/96/EC of 27 October 2003 restructuring the Community framework for the taxation of energy products and electricity, OJ L 283 of 31 October 2003) propisane su, između ostalih, i minimalne stope akciza na energente koji se koriste za pogon motornih vozila. Od 1. januara 2010. godine one iznose: 395 EUR na 1000 litara bezolovnog benzina, 330 EUR na 1000 litara dizela i 125 EUR na 1000 kilograma tečnog naftnog gasa, vid.: Aneks I uz Direktivu 2003/96/EZ. Srpske akcize za dizel niže su od minimalnih iznosa propisanih komunitarnim zakonodavstvom.

⁴⁴ Sa druge strane, na tržištu se u ponudi pored klasičnog bezolovnog ili dizel goriva nalazi i kvalitetnija vrsta istih naftnih derivata - sa oznakom EVRO.

⁴⁵ Međutim, veoma je verovatno da ubuduće u Evropskoj uniji ovakva praksa više neće biti moguća. Naime, predlozima Evropske komisije za izmenu Direktive 2003/96/EZ (European Commission, Proposal for a Council Directive amending Directive 2003/96/EC restructuring the Community framework for the taxation of energy products and electricity, COM(2011) 169 final) predviđena je obaveza država članica da postepeno ujednače stope na dizel sa važećim stopama na bezolovni benzin, do 1. januara 2015. godine.

i rekonstrukcije, održavanju i zaštiti javnog puta.⁴⁶ I ova naknada utvrđena je u posve simboličnim iznosima.⁴⁷ Za putnička vozila ona se kreće (u zavisnosti od radne zapremine motora) u rasponu između 140 i 3.670 RSD (1,20-31,33 EUR). Napominjemo da je ranijom Uredbom o visini godišnje naknade za motorna vozila, traktore i priključna vozila iz 2009. godine bilo predviđeno dodatno opterećenje vlasnika taksi vozila sa ugrađenim pogonom na tečni naftni gas.⁴⁸ Ova mera bila je inspirisana fiskalnim razlozima i nije imala ekološko opravdanje. Treba pozdraviti ukidanje ove mere u važećoj Uredbi.

Putarina⁴⁹ se naplaćuje za upotrebu određenih delova autoputa. Njena visina zavisi od kategorije vozila i dužine pređene deonice. Do 2009. godine vozila sa stranom registracijom plaćala su veći iznos za istu relaciju u poređenju sa domaćim. Budući da za ovakvu praksu nije postojalo razumno objašnjenje ona je ukinuta i iznosi naknade sada su jednaki nezavisno od zemlje registracije vozila. Putarina se plaća na naplatnim rampama koje se nalaze na autoputu, s tim da postoji mogućnost kupovine mesečne ili godišnje propusnice za sve ili pojedine delove autoputa. Iznosi putarine su daleko iznad evropskog proseka. Na primer, godišnja propusnica za putničke automobile za deo autoputa Beograd-Novi Sad (oko 80 km razdaljine) iznosi 96. 000 RSD (819,53 EUR).⁵⁰ Imajući u vidu nizak nivo zarada u Republici Srbiji, izvesno je da će lica koja svakoga dana putuju biti prinuđena da koriste alternativne načine prevoza -autobuse, vozove itd. Iako je osnovna karakteristika ovog sistema da je visina naknade u direktnoj vezi sa pređenom kilometražom praksa poznaje izvesna odstupanja motivisana prevashodno fiskalnim razlozima. Tako se na pojedinim deonicama putarina plaća u punom iznosu za celu deonicu čak i ukoliko ista bude napuštena pre njenog prelaska, tj. postoje ulazne naplatne rampe, ali ne i izlazne, na kojima će se voditi računa o stvarno pređenoj relaciji. Ova odstupanja zaslužuju kritiku jer se kose sa principom pravičnosti i sa pojmom naknade u njenoj biti, budući da njena visina treba da bude u direktnoj vezi sa dužinom pređene relacije.

Visokoj koncentraciji izduvnih gasova naročito su izložena gradska područja s obzirom na veliki broj vozila koja u njima svakodnevno saobraćaju. Nažalost, je-

⁴⁶ Vid.: čl. 16 i 17 Zakona o javnim putevima, „Sl. glasnik RS”, br. 101/05, 123/07 i 101/11.

⁴⁷ Vid.: čl. 1 Uredbe o visini godišnje naknade za motorna i priključna vozila, „Sl. glasnik RS”, br. 8/12.

⁴⁸ Vid.: čl. 1 Uredbe o visini godišnje naknade na motorna vozila, traktore i priključna vozila, „Službeni glasnik RS”, br. 41/09.

⁴⁹ Odluka o visini posebne naknade za upotrebu javnog puta, njegovog dela i putnog objekta (putarina), „Sl. glasnik RS”, br. 56/06, 42/07, 126/07, 20/08, 12/09.

⁵⁰ Na propisani iznos naknade može se ostvariti popust ukoliko se njeno plaćanje vrši elektronski, putem Tag-ova, vid.: tač. 6a Odluke o visini posebne naknade za upotrebu javnog puta, njegovog dela i putnog objekta (putarina).

dina značajna mera⁵¹ koja bi vlasnike (korisnike) motornih vozila mogla odvratiti od njihove upotrebe, makar u gradskim jezgrima, je **lokalna komunalna taksa za korišćenje parking prostora na uređenim i obeleženim mestima**,⁵² propisana u većim srpskim gradovima. Prelazak na alternativne oblike prevoza poželjan je sa ekološkog aspekta, a značajno bi doprineo i povećanju mobilnosti u gradskim jezgrima s obzirom na očekivano rasterećenje prezaglušene putne mreže. U Beogradu, visina takse za korišćenje parking prostora kao i dužina dozvoljenog zadržavanja na opštim parkiralištima zavisi od toga da li se vozilo parkira u crvenoj (56 RSD), žutoj (38 RSD), zelenoj (31 RSD) zoni, ili van nje (31 RSD). Posebne kategorije korisnika parking prostora, poput vlasnika vozila sa prebivalištem u zoniranom području, imaju pravo na „povlašćenu“ mesečnu kartu, koja se za fizička lica naplaćuje u gotovo simboličnom iznosu od 484 RSD (4,13 EUR).⁵³ Imajući u vidu propisane iznose (kao i činjenicu da je značajan deo šireg gradskog centra nepokriven zonama), mišljenja smo da ovaj namet neće odvratiti stanovnike centra Beograda da se okrenu ekološki prihvatljivijim metodama prevoza u lokaluu.

4. Ostale fiskalne mere u oblasti transporta od ekološkog značaja

Vlada Republike Srbije donela je u 2009. godine Uredbu⁵⁴ koja predviđa sub-

⁵¹ Za razliku od gradova u Srbiji, pojedini gradovi u Evropi poznaju sistem plaketa koje vozilo mora posedovati kako bi saobraćalo u odnosnom gradu. Sistem plaketa ne samo da poskupljuje vožnju (kroz trošak izdavanja plakete) u gradskom području, već vlasnicima vozila koja ne zadovoljavaju potrebne ekološke standarde praktično onemogućava pristup gradskim područjima. Primera radi, Berlin je 1. januara 2008. godine uspostavio ekološku zonu. To je oblast u kojoj je dozvoljena vožnja samo onih vozila koja ispunjavaju izvesne izduvne emisione standarde. Svrha ove zone jeste da se smanje zagadženja vazduha prouzrokovana auto-emisijama. Uvedene su nalepnice u boji za vetrobranska stakla kako bi se omogućila provera da li vozilo emituje nizak ili visok iznos štetnih materija. Ove nalepnice važe u ekološkim zonama koje su uspostavljene i u drugim nemačkim gradovima, poput Hanovera, Kelna ili Štutgarta. Postoje četiri klase zagadivača koji odgovaraju izduvnim emisionim standardima (*Euronorm*) za dizel vozila. Nalepnice se ne izdaju za dizel vozila koja spadaju u klasu zagadivača broj 1 i benzinska vozila proizvedena pre 1993. godine, pošto oni emituju izrazito visok nivo štetnih materija i mogu da se voze samo izvan ekološke zone. Od 1. januara 2008. godine do 31. decembra 2009. godine, vozila sa crvenom, žutom ili zelenom nalepcicom mogla su da se voze u ekološkoj zoni, a počev od 1. januara 2010. godine u ovoj zoni dopušteno je voziti samo vozila sa zelenom nalepcicom, vid.: Umweltzone Berlin: Information für Touristen aus dem Ausland, <http://www.visitberlin.de/sites/default/files/umweltzone-information-fuer-touristen2.pdf>, 26.07.2012. godine.

⁵² Vid.: čl. 15, st. 1, tač. 13 Zakona o finansiranju lokalne samouprave, „Sl. glasnik RS”, br. 62/06 i 47/11.

⁵³ Vid.: Rešenje o davanju saglasnosti na odluku o povećanju cena usluga JKP „Parking servis“ za parkiranje vozila, sa cenovnikom, „Sl. list grada Beograda“, br. 44/09, 3/10, 18/10, 4/11 i 41/11.

⁵⁴ Uredba o uslovima i načinu sprovodenja subvencionisane kupovine automobila proizvedenih u Republici Srbiji zamenom staro za novo, „Sl. glasnik RS”, br. 15/09 i 25/09.

venciju u visini od 1.000 EUR (u dinarskoj protivvrednosti prema srednjem kursu Narodne banke Srbije na dan prodaje), za kupce novih vozila proizvedenih u Srbiji, pod uslovom da se radi o licu sa prebivalištem, odnosno sedištem na teritoriji Srbije. Prema ovoj Uredbi, pravo na subvenciju mogao je da ostvari onaj kupac koji je pri nabavci priložio potvrdu o predaji starog automobila ovlašćenom centru za reciklažu i dokaz da je vozilo odjavljeno, izdat od strane Ministarstva unutrašnjih poslova. Vozilo predato na reciklažu moralo je ispunjavati sledeće uslove: da je proizvedeno pre 1. januara 1999. godine, kompletно i u voznom stanju i da ne ispunjava ekološke standarde propisane normom „Euro 3”.⁵⁵ Ova Uredba je zamenjena Uredbom o uslovima i načinu sprovođenja subvencionisane kupovine automobila proizvedenih u Republici Srbiji zamenom staro za novo u 2010. godini,⁵⁶ koja takođe predviđa subvenciju u visini od 1.000 EUR za kupce novih vozila proizvedenih u Srbiji, pod identičnim uslovima kao i Uredba iz 2009. godine. 2011. godine na snagu je stupila nova Uredba.⁵⁷ Njome su uslovi za subvencionisanu kupovinu automobila zamenom staro za novo unekoliko izmenjeni. Shodno čl. 4 Uredbe, subvencija za kupovinu novog automobila iznosi 600 EUR za automobile sa benzinskim ili dizel motorom, odnosno 1.000 EUR za automobile koji kao pogonsko gorivo koriste prirodnji gas. Osim toga, čl. 5 Uredbe predviđa da automobili koji se predaju na reciklažu ne moraju da budu u voznom stanju.

Očekivani pozitivni efekti ovakve mere sa aspekta ekologije i bezbednosti su očigledni. Prosečna starost voznog parka u Srbiji u 2008. godini iznosila je oko 16 godina, dok je gotovo 70% vozila bilo starije od 10 godina. Čak 50% vozila u saobraćaju bilo je neispravno pri čemu su njeni najčešći oblici neispravnost kočionog sistema, upravljačkog sistema i svetlosne signalizacije.⁵⁸ Prema podacima iz 2011. godine, prosečna starost automobila u Srbiji iznosi 13,8 godina, a svaki treći automobil je neispravan. Od blizu 1,6 miliona registrovanih vozila u Srbiji, procenjeno je da preko 600.000 ima neki kvar, od kojih problem sa kočnicama može da se utvrdi kod više od 250.000 automobila. Ipak, prema podacima iz Auto-moto saveza Srbije, ovi rezultati predstavljaju napredak u odnosu na prošlu godinu pošto je novembra 2010.

⁵⁵ Slične mere poznate su i u drugim evropskim zemljama. Akcija „Zeleno srce“ sprovedena u Republici Hrvatskoj u periodu od 1999-2002. godine dovela je do zamene 12.000 vozila starijih od 10 godina novim vozilima.

⁵⁶ Uredba o uslovima i načinu sprovođenja subvencionisane kupovine automobila proizvedenih u Republici Srbiji zamenom staro za novo u 2010. godini, „Sl. glasnik RS“, br. 3/10, 26/10, 43/10 i 67/10.

⁵⁷ Uredba o uslovima i načinu sprovođenja subvencionisane kupovine automobila proizvedenih u Republici Srbiji zamenom staro za novo u 2011. godini, „Sl. glasnik RS“, 1/11, 47/11 i 85/11.

⁵⁸ Vid.: <http://www.zastavatim.com/tim-eksperata/rezultati/predlozi>, 24.07.2012. godine.

neispravan bio svaki drugi automobil.⁵⁹

5. Evropske tendencije u oblasti oporezivanja motornih vozila

Postojanje različitih sistema oporezivanja motornih (putničkih) vozila među zemljama Evropske unije vodi preprekama koje narušavaju ispravno funkcionisanje zajedničkog tržišta. Proizvođači iz jedne države članice prilagođavaće svoja vozila strukturi poreskog sistema u odnosnoj državi što se može odraziti na konkurentnost njihovog proizvoda u drugim državama članicama i voditi fragmentaciji unutar zajedničkog tržišta. Visoki registracioni porezi uticaće na odluku kupca gde da kupi svoje vozilo. Postoje stavovi po kojima međunarodne razlike u oporezivanju motornih vozila ne podstiču prekograničnu kupovinu vozila budući da motorna vozila moraju biti registrovana pod jedinstvenim identifikacionim brojem u zemlji primarne upotrebe, po pravilu, u zemlji rezidenstva vlasnika vozila.⁶⁰ Međutim, ovde se često radi o veoma visokim porezima koji značajno utiču na prodajnu cenu vozila (pre oporezivanja) i koji mogu umnogome da variraju između država.⁶¹ Stoga je sasvim rationalno postupanje kupca koji svoje vozilo kupi u zemlji, koja usled visokog registracionog poreza ima niže cene vozila (pre oporezivanja), a zatim to vozilo registruje u svojoj zemlji sa nižim registracionim nametom. Ne treba isključiti ni mogućnost nabavke vozila u zemlji sa nižim registracionim porezom koje bi zatim bilo voženo u državi rezidenstva na ime lica unetog u registracionu ispravu. Dakle, opasnost od prekograničnog transfera automobila koja je izazvana porezima je sasvim realna, što uzrokuje tržišne distorzije i ometa pravilno funkcionisanje zajedničkog tržišta.

Kako bi se poboljšalo funkcionisanje zajedničkog tržišta i implementirala strategija Evropske unije za smanjenje emisija CO₂ koje prouzrokuju putnički automobili, Evropska komisija je 2005. godine predložila donošenje direktive u vezi sa

⁵⁹ Vid.: Prosečna starost vozila u Srbiji 13,8 godina – Svaki treći automobil neispravan, <http://auto.blog.rs/blog/auto/vesti/2011/09/18/prosecna-starost-vozila-u-srbiji-13-8-godina-svaki-treci-automobil-neispravan>, 24.07.2012. godine.

⁶⁰ Vid.: Consumption Tax Trends 2008, VAT/GST and Excise Rates, Trends and Administration Issues, *op. cit.*, str. 99.

⁶¹ Primera radi, na benzinsko vozilo zapremine 1.800 cm³, snage 92 kw, težine 1.370 kg, koje emituje 177g CO₂/km sa prodajnom cenom (pre oporezivanja) od 25.000 USD - bilo koje vozilo tehnički uporedivo sa npr. Fordom Mondeo - u Nemačkoj neće biti naplaćen registracioni porez, u Italiji (Rim) će taj porez iznositi 442 USD (1,76% od vrednosti automobila), u Belgiji (Brisel) 495 USD (1,98% od vrednosti automobila), u Austriji (Beč) 2.000 USD (8% od vrednosti automobila), u Španiji (Madrid) 3.000 USD (12% od vrednosti automobila), u Grčkoj (Atina) 7.500 USD (30% od vrednosti automobila) a u Irskoj (Dablin) 10.083 (40,33% od vrednosti automobila), vid.: *ibid.*, str. 100-103, sa stanjem na dan 01.01.2007. godine.

oporezivanjem putničkih vozila.⁶² Predlogom je predviđeno:

5.1 Vezivanje poreske osnovice (neperiodičnih) registracionih poreza i periodičnih poreza za emisiju CO₂

Učešće saobraćaja u ukupnim emisijama CO₂ iznosi 28%. Od toga, oko 84% emisija proizvodi drumski saobraćaj, najvećim delom (više od polovine) putnička vozila.⁶³ Vezivanje poreske osnovice za količinu emisija CO₂ može da utiče na potrošača da se opredeli za automobil niže potrošnje koji manje zagadjuje životnu sredinu, ili da koristi alternativna sredstva transporta, poput gradskog saobraćaja ili železnice. Takođe, strožje oporezivanje vozila koja emituju veću količinu izduvnih gasova može da inicira obnavljanje voznog parka.

5.2 Postepeno ukidanje (neperiodičnih) registracionih poreza

Predlog podrazumeva postepeno ukidanje jednokratnih registracionih poreza u prelaznom periodu od 5 do 10 godina, s tim što bi se manjak poreskog prihoda kompenzovao povećanjem periodičnih poreza. Kada su u pitanju vlasnici automobila koji su platili visoki registracioni porez i koji treba takođe da plate (ubuduće više) periodične poreze i poreze na gorivo, prelazni period zaštiti bi ih od prekomernog poreskog opterećenja, kao i od naglog pada komercijalne vrednosti nabavljenog vozila.

5.3 Uvođenje sistema delimičnog povraćaja registracionog poreza plaćenog u jednoj državi članici u slučaju izvoza ili trajnog transfera vozila u drugu državu članicu

Kada ne dođe do povraćaja jednokratnog registracionog poreza (plaćenog pri prvoj registraciji u zemlji rezidenstva vlasnika vozila), a vozilo se potom od strane istog lica prenese u drugu državu i preregistruje (tj. prvi put registruje u drugoj državi), dolazi do dvostrukog oporezivanja. Kako bi se ova pojava eliminisala, predviđeno je uvodenje sistema delimičnog povraćaja registracionog poreza kada putnički automobil, prvobitno registrovan u jednoj državi članici, bude naknadno izvezen ili trajno prenet u drugu državu članicu. Pored toga, ova mera treba da omogući naplatu poreza prema upotrebi vozila u odnosnoj državi članici. Sličan sistem predviđen je i za periodične poreze.

⁶² Commission of the European Communities, Proposal for a Council Directive on passenger car related taxes, COM(2005) 261final.

⁶³ Vid.: *ibid.*, str. 2-3.

6. Srpski sistem u svetlu evropskih preporuka

Oslanjanje na periodične poreze u politici oporezivanja motornih (putničkih) vozila - Kao što je već napomenuto, u Srbiji ne postoji registracioni porez u smislu jednokratne dažbine koja se plaća isključivo pri prvoj registraciji vozila. Odsustvo ovakvog poreza doprinosi bržoj obnovi voznog parka što je, polazeći od podataka o prosečnoj starosti vozila, Srbiji preko potrebno. Do pre par godina, pozitivne strane ovakve prakse bile su obezvređene visokim carinama na uvoz inostranih vozila. Danas to više nije slučaj i kvalitetna vozila sa evropskog područja srpskim kupcima dostupna su pod prihvatljivim uslovima. Ipak, vozila istaknutih azijskih proizvođača i dalje su podložna visokim carinskim nametima. Domaća automobilska industrija, međutim, ne može pokriti potrebe za obnovom našeg voznog parka, a za opstanak na tržištu treba da se bori kvalitetom. Ovi argumenti stvaraju prostor za generalno preispitivanje carina na uvoz savremenijih vozila. Stopa poreza na dodatu vrednost u Srbiji je na nivou proseka zemalja članica OECD.⁶⁴

Problem dvostrukog oporezivanja - S obzirom na odsustvo jednokratnog registracionog poreza, problem dvostrukog oporezivanja u Srbiji je zamisliv jedino u domenu godišnjeg poreza na upotrebu motornog vozila. U praksi su ovakvi slučajevi verovatno retki budući da vlasnik svoje vozilo može slobodno koristiti do isteka perioda na koje je vozilo registrovano u zemlji porekla. Zakon ne predviđa nikakvu meru za eliminaciju ili ublažavanje dvostrukog oporezivanja koje bi moglo nastati ukoliko se vlasnik vozila izloži istom ili sličnom porezu u inostranoj državi pre isteka jedne godine od datuma plaćanja poreza u Srbiji.

Ekološki ciljevi - Visoke poreske stope na vozila radne zapremine motora veće od 2.000 cm³ izvršiće presudan uticaj na izbor kupca *novog* vozila. Polazeći od iznosa prosečne neto zarade u Srbiji gotovo je sigurno da će se kupci novih vozila opredeljivati za slabija, ekološki prihvatljivija vozila. Strožije oporezivanje „luksuznih“ vozila ima i pozitivne redistributivne efekte. Veliku manu godišnjeg poreza na upotrebu motornih vozila predstavlja njegova socijalna komponenta kojom se umnogome derogiraju očekivani pozitivni ekološki učinci. Ona podstiče održavanje prosečne starosti voznog parka na postojećem nivou i uvoz polovnih vozila. Stoga je njena postepena eliminacija od ključnog značaja za sigurnost saobraćaja i zdraviju životnu sredinu. Polazeći od broja starih vozila i niskog životnog standarda u našoj zemlji, teško je očekivati da bi takva inicijativa dobila potrebnu podršku.

Naknada za zaštitu životne sredine, doduše, favorizuje ekološki prihvatljivija

⁶⁴ Vid.: Consumption Tax Trends 2008, VAT/GST and Excise Rates, Trends and Administration Issues, *op. cit.*, str. 49.

vozila sa standardom „euro 4” kao i vozila koja koriste kvalitetnije pogonsko gorivo - tečni naftni gas, bezolovni benzin ili evrodizel. Nažalost, godišnji iznosi ove naknade toliko su beznačajni da će teško izvršiti bilo kakav uticaj na izbor potrošača. Stoga je uz eliminaciju socijalne komponente poreza na upotrebu motornih vozila, uvećanje ove naknade (po mogućству, što bliže iznosu marginalnih socijalnih troškova) od ključnog značaja za približavanje srpskog sistema oporezivanja motornih vozila evropskim tendencijama. Zarad transparentnosti, poželjno je fuzionisati pozitivne elemente osnovice poreza na upotrebu motornih vozila sa osnovicom za obračun ove naknade.

Značajno odstupanje od evropskih tendencija ogleda se u nevezivanju osnovice poreza za količinu CO₂ emisija po kilometru za svako pojedinačno vozilo. Ovaj kriterijum uzima se u obzir samo indirektno strožijim oporezivanjem vozila veće snage i potrošnje i visokim akcizama na naftne derivate.

U domenu akciza, mišljenja smo da ima prostora za snižavanje akcize na tečni naftni gas. Reč je o ekološki najprihvatljivijem pogonskom gorivu široke potrošnje i treba podstići dalji porast broja vozila koje ga koriste. Pored toga, iznos akcize na TNG u Srbiji viši je od iznosa ovog nameta u bogatijim evropskim državama sa višim životnim standardom - Španiji, Portugaliji, Češkoj ili Sloveniji. Nastali manjak u državnoj kasi moguće je kompenzovati povećanjem akciza na dizel, koje su niže od minimalnih iznosa propisanih Direktivom 2003/96/EZ. Dodatni argumenti koji opravdavaju ovakvu meru bili bi zalaganje Evropske komisije za povećanje stopa akciza na dizel i njihovo izjednačavanje sa stopama na bezolovni benzin u državama članicama kao i činjenica da je dizel ekološki najmanje pogodna vrsta pogonskog goriva. Takođe, treba razmisliti o uvođenju diferenciranih stopa akciza na derivate različitog kvaliteta u okviru iste kategorije. Konačno, pri proceni uticaja koji akcize mogu izvršiti na budžet srpskog vozača mora se uzeti u obzir i relativno nizak živorni standard u Srbiji u poređenju sa evropskim prosekom.

7. Zaključak

Postojeći sistem oporezivanja motornih vozila u Srbiji konceptualno je dobro osmišljen. U nekim elementima on čak prednjači u odnosu na sisteme drugih evropskih država. Tako se npr. odsustvom visokog registracionog poreza koji se plaća samo pri prvoj registraciji eliminiše problem dvostrukog oporezivanja i doprinosi ekonomskoj efikasnosti. Niži troškovi nabavke vozila podstiču bržu obnovu voznog parka i doprinose porastu ukupnog životnog standarda. Poželjno je razmotriti generalno smanjenje carina na uvoz novih vozila kako bi pozitivni efekti odsustva jednokratnog registracionog poreza ostali nenarušeni.

Ekološka komponenta postojećeg sistema i dalje je nedovoljno izražena. Treba težiti postepenom ublažavanju socijalne komponente godišnjeg poreza na upotrebu motornih vozila i povećanju iznosa naknade za zaštitu životne sredine. Sa aspekta transparentnosti sistema, svakako je poželjno spajanje ovih dažbina u jedinstvenu.

Iskustva drugih država pokazala su da poreska diferencijacija u zavisnosti od vrste i kvaliteta pogonskog goriva nužno vodi široj potrošnji ekološki prihvatljivijih energenata. Sa ekološkog aspekta poželjno je razmotriti smanjenje akciza na tečni naftni gas uz istovremeno povećanje akciza na dizel gorivo. Visina akcize treba da prati i kvalitet ponuđenog goriva.

Na kraju, ne treba zaboraviti da je veliki broj motornih vozila glavni uzrok zagadživanja i slabe mobilnosti naročito u gradskim sredinama. U postojećem sistemu, osim lokalne komunalne takse za upotrebu parking prostora, praktično da ne postoji dažbina koja bi poskupela upotrebu vozila u gradskim sredinama u poređenju sa ruralnim područjima. Kako iz pomenutih razloga, tako i na osnovu činjenice da stanovnici gradskih sredina imaju alternativu u vidu dobro organizovanog javnog transporta, ovakvo stanje poželjno je izmeniti.

Uzimanje u obzir iznetih zaključaka, po mišljenju autora, pomoglo bi stvaranje uslova za bezbedniju vožnju u zdravoj životnoj sredini.

TAXATION OF MOTOR VEHICLES IN THE REPUBLIC OF SERBIA

For more than two decades, the Republic of Serbia has been in the process of transition, facing some serious economic problems. At the same time, Serbia aims at achieving the high environmental standards set by the European Union in order to become a part of it. Bearing in mind that environmental taxes are one of the most important measures of environmental protection, and that motor vehicle taxes play a significant role among them, authors of this paper firstly provide a review of taxes and charges on motor vehicles in the Republic of Serbia as well as other fiscal measures in the area of transport that are important for environmental protection. Then, they analyze European tendencies in this area. Finally, the authors analyze Serbian system of taxation of motor vehicles and conclude that gradual moderation of the social component and at the same strengthening of the environmental component of this system is necessary.

Key words: motor vehicle tax; mineral oil excise tax; customs duties; European Union and environmental protection.

EKOLOŠKI ZNAČAJ RECIKLAŽNE UMETNOSTI

Stanko Maletić

U ovom radu autor promoviše ideju nenastajanja otpada koja pretstavlja jedan od osnovnih principa savremene ekologije i savremene reciklažne umetnosti. Briga za okolinu ne treba da zaobiđe umetnike, baš kao ni pripadnike drugih profesija. Za umetnika koji ne prihvata život u mrtvom pejzažu, koji je je u potpunosti prihvatio zahteve svoga vremena, nije nimalo neobično da se bavi reciklažnom umetnošću, da bude preokupiran potrebom da istražuje otpad i različite mogućnosti koje od nudi. Umetnik ima slobodu da odlučuje od čega će stvarati, pa time i slobodu da u središte svoga interesovanja postavi sudbinu odbačenog predmeta. Umetnici koji nikada nisu osetili strast prema otpadu, definitivno nisu za umetničku reciklažu, a možda ni za urbani život.

Ključne reči: reciklaža, otpad, umetnosti

1. Uvod

Danas, u većini zemalja u svetu, čak ni naučnici-ekolozi ne vide u umetnicima partnera u procesu rešavanja problema životne sredine. Međutim, jedino što umetnika čini različitim od ostalih ekoloških lidera jeste jezik. Jezik umetnika je vizuelan, pa je i poruka koju ostavljaju umetnici vizuelna i upravo iz tog razloga mnogo podobnija da transformiše način na koji ljudi razmišljaju o okolini od poruka koje upućuju nauke putem stručne i popularne literature i drugih oblika komunikacije. Umetnička slika, instalacija, fotografija, kao opipljivi predmeti mogu ponuditi posmatraču mnogo više od svih teorijskih razloga argumentovanih u naučnim radovima o zaštiti životne sredine. Ono što je vizuelno, automatski privlači pažnju i zato niko kao umetnik nema toliki potencijal da na tako jasan i upadljiv način prenese važnu ekološku poruku¹.

Činom prihvatanja i prisvajanja otpada, danas tako nepoželjnog na zemlji, umetnost razvija jedan etičan društveno prihvatljiv odnos prema planeti, koji se ostvaruje kroz novu funkciju umetničkog stvaranja. Prepostavku o međuzavisnosti

¹ Pritchard D., Art and International Environmental Policy-evolving links and opportunities, 2006, dostupno na: http://www.greenmuseum.org/generic_content.php?ct_id=266

između ekologije i reciklažne umetnosti je u načelu teško osporavati, zbog brojnih uzajamnih uticaja i isprepletenosti interesa. Reciklažna umetnost pretstavlja proces umetničkog preobražaja raznog otpada koji je podoban za takvu transformaciju, a u prvom redu otpada čija sadašnja dispozicija nije saglasna vremenu u kojem on nastaje, pa se iz tog razloga proizvodi više otpada nego što može da se ukloni, pre nego što zagadi zemlju, vodu, vazduh i živi svet.

2. Definisanje osnovnih pojmljiva

2.1. Dematerijalizacija otpada putem umetnosti

U relativno bliskoj prošlosti, otpad nije bio pojam koji se povezivao sa umetnošću. Fraza da je „ono što je za jednog đubre, za drugog je blago“ može zvučati kao kliše, ali je sasvim tačna i primenljiva u kontekstu umetničke reciklaže u eri hiperproducije i numerene potrošnje, u kojoj otpad dobija novu dimenziju – postaje sredstvo umetničkog izražavanja i nepresušni izvor ideja kreativnih ljudi, čiji se rad zasniva na reciklaži i redizajniranju već korišćenih predmeta i materijala koji se smatraju odbačenim².

Otpad se definiše kao bilo koja supstanca ili predmet koji je vlasnik odbacio ili namerava da odbaci.³ Masa i sastav otpada zavise od mnogobrojnih faktora, a u prvom redu od ekonomске razvijenosti regiona u kojem nastaje otpad, klime, godišnjeg doba, veličine naselja (površina, broj stanovnika, gustina naseljenosti, životne navike i običaji) načina stanovanja i brojnih socioekonomskih specifičnosti naselja, načina sakupljanja i transporta i vrste industrijskih procesa u kojima nastaje otpad.

Nenastajanje otpada ima dva svoja aspekta. Jedan podrazumeva razvijanje takve radne prakse i uopšte stila života u kojima se ne produkuje otpad, što je danas teško zamisliti, a drugi sprečavanje da predmeti koji su se već našli na deponiji, budu tretirani kao otpad, nego da se koriste za neke druge sasvim nove potrebe, kao što je umetnost. Iz tog razloga umetnička reciklaža predstavlja izrazito održivu upotrebu materijala, u kojoj se linearni put materijala (ekstrakcija – upotreba - odlaganje na deponiju) pretvara u kružni protok koji nastoji da se materijali sa deponije u što većoj

² Blagojević M., Karaklić R., Globalni ekološki problemi, Pravni život, br. 9/2008, Beograd, 2008, str. 548.

³ Ibid.

meri ponovo iskoriste⁴.

Na ovaj način koji se u ekologiji naziva dematerijalizacija otpada, imitiraju se procesi kruženja vode i upošte materije u prirodi, s tom razlikom što materiju ovde čini otpad proizведен “industrijskim metabolizmom”. Za dematerijalizaciju sa posebno zalaže industrijska ekologija, koristeći se dobro osmišljenom engleskom sentencom “smanji, ponovo iskoristi, recikliraj⁵. Usvajanjem dematerijalizacije otpada kao novog jezika, reciklažna umetnost je dala mogućnost umetnicima širom sveta da ovekoveče sopstveno vreme opterećeno brigom za okolinu i održivo življenje.

2.2. Reciklažna umetnost

Reciklaža se definiše kao postupak ponovne prerade otpadnih metrijala i upotrebe gotovih odbačenih predmeta za neku novu namenu različitu od one kojoj su ti predmeti inicijalno služili⁶. Osnovna svrha reciklaže uopšte je povratak korisnih materijala i čuvanje resursa, kao i prevencija životne sredine od zagadenja otpadom⁷. Reciklažana umetnost podrazumeva upotrebu odbačenih predmeta i materijala za potrebe umetničkog stvaranja.

U današnje vreme umetnička reciklaža predstavlja deo ekološki orijentisane umetnosti i svetski imperativ⁸. Ovaj teorijski koncept objedinjuje kreativnu kombinaciju ekofilozofije, estetske forme i tehnike, koje podležu brojnim ekološkim zahtevima, kao što su: izbor materijala (reciklirani, netoksični, prirodni) izbor stvaralačkog postupka (uz što manji utrošak energije iz održivilih izvora...).

Umetnička reciklaža je postala nešto toliko novo, drugo i drugačije, da danas ne može da se uporedi sa umetnošću iz predhodnih razdoblja. Kao ideoološki angažovana umetnost aktivističkog karaktera, ona se razlikuje od umetnosti u tradicionalnom smislu. Ona predstavlja svojevrsnu pobunu protiv umetnosti koja se stvara iz skupih otmenih materijala, uz istovremeno prihvatanje i prisvajanje odbačenih predmeta i materijala koji su postali nepotrebni i nepoželjni na planeti Zemlji i koji čekaju svoje uništenje u postrojenjima za mlevenje i spaljivanje.

⁴ Anderberg, S. (1998). “Industrial metabolism and linkages between economics, ethics, and the environment”. *Ecological Economics* 24: 311–320., dostupno na:

⁵ http://pikaprijatelji.com/site/modules/mastoppublish/?tac=Definicije_odr%C5%BEivog_razvoja

⁶ Ibid.

⁷ Blagojević M., Krakulić R., Specifičnosti savremenih metoda upravljanja otpadom, u Globalni ekološki problem, Pravni život, Beograd, 2008. str, 549.

⁸ Direktiva o insineraciji otpada 2000/76/EC., dostupno na: http://www.eko.vojvodina.gov.rs/index.php?q=zakonska_regulativa%2C_nacionalni_propisi_i_eu_zakonodavstvo

⁹ Blagojević M., Krakulić R., Specifičnosti savremenih metoda upravljanja otpadom, u Globalni ekološki problem, Pravni život, Beograd, 2008. str, 549.

Osim što se može preraditi u velikim postrojenjima za reciklažu, otpad se može „oživeti” na još jedan način – umetnički, tačnije izradom umetničkih dela od iskorišćenih i odbačenih predmeta. Velika vrednost umetničke reciklaže sastoji se u njenom potpunom uklapanju u opšti filozofski i umetnički koncept održive umetnosti i eko arta, kao savremenog svetski afirmisanog pokreta u umetnosti.

2.3. Održiva umetnost i ekološka umetnost

Održiva umetnost predstavlja znatno širi koncept u odnosu na ekološku umetnost. Naime, ekološka umetnost stoji u saglasnosti sa samo jednim, istina ključnim principom održivosti - zaštitom životne sredine i prvenstveno je usmerena na istraživanja u pravcu rešavanja ekoloških problema, reciklažu i „lečenje prirode”. Održiva umetnost pored zaštite životne sredine podržava još tri principa: socijalnu pravdu, nenasilje i demokratiju. Postoji niz interpretacija odnosa između održivosti i umetnosti, ali sve one ukazuju na suštinski konsituens koji se sastoji u jednom širem uticaju koji umetnost vrši ne samo na biofizičko, nego i na socijalno, ekonomsko, istorijsko i kulturno okruženje⁹.

U filozofskom (etičkom) smislu održiva umetnost podrazumeva udaljavanje ili tačnije rečeno potpuno napuštanje antropocentričnog modela umetnosti po kome se u središte interesovanja postavlja čovek u odnosu na druge vrste koje nastanjuju planetu. To praktično znači da se od umetnika traži da priznaju svoju društvenu i profesionalnu odgovornost prema drugim članovima biotske zajednice i da pre otpočinjanja bilo kojeg umetničkog projekta najpre ispitaju da li bi njegova realizacija mogla imati negativan uticaj na ekosistem. Umetnički angažman koji ne priznaje jednakost u pravu na život svih živih bića na zemlji, bez obzira na njihovu vrstu, ne može korespondirati sa savremenim modelom u moralnom univerzumu umetnosti.

Na teorijskom planu koncept održive umetnosti podrazumeva izradu „umetničkih vodiča” namenjenih različitim oblastima angažovanja umetnosti, koji sadrže smernice, preporuke, uputstva umetnicima širom sveta kako da postupaju, da se ne bi dogodilo da u svom stvaralačkom radu snižavaju ekološke standarde dostigнуте zalaganjem pripadnika drugih profesionalnih grupa u društvu (zakonodavci, komunalci, biolozi, veterinari, lekari, pronalazači, ekoaktivisti, itd.).

⁹ Fowkes M., Fowkes R., Principles of Sustainability in Contemporary Art, Central European Contemporary Art review. 1 (5-12) ISSN 1588-5534, dostupno na:

<http://www.translocal.org/writings/principlesofsustainability.htm>

3. Istorijski osvrt na razvoj interesovanja umetničke zajednice za ekološke probleme i i reciklažnu umetnost

Pojam umetnička reciklaža je nešto novijeg datuma, i vezuje se za šezdesete godine XX veka, mada je korišćenje odbačenih materijala za izradu umetničkih predmeta staro koliko i sama umetnost. Ako se podsetimo da je praistorijski čovek koristio ostatke spaljenog drveta, odbačeno perje arhaičnih ptica i ostale odbačene materijale za svoje stvaralaštvo, možemo bez svake sumnje izvesti siguran zaključak da umetnička reciklaža kao pojava datira od praistorije i da je nastala pre nego što je iko znao da je ona važna, a da je kao pojam, odnosno kao umetnički pokret začeta u drugoj polovini XX veka, zatim intenzivirana posle završetka perioda hladnog rata, da bi svoju kulminaciju dospjela u naše vreme ili je u naše vreme dala samo nagoveštaj svoje buduće kulminacije koja se tek očekuje u budućnosti, sa kojom možda počinje novo, ekološko doba u umetnosti.

Pitanje je da li reciklažna umetnost osvaja priznanje kritike, ali je sasvim izvesno da u Srbiji, za sada, ovaku umetničku praksu ne prati baš naročito bogata teorijska građa, kao njena neophodna dopuna. Razvoj umetničke reciklaže odvijao se postupno, pa je iz tog razloga teško povući jasnu graničnu liniju koja u istorijskom smislu deli period koji označava početak te vrste stvaralaštva, od perioda u kojem se ona pojavljuje kao definisan i jasno profilisan umetnički pokret. Mogli bismo prihvati stav da se nastanak umetničke reciklaže vezuje za šezdesete godine XX veka, mada se njeni korenji mogu prepoznati u delima ranijih umetnika (Pikasova glava bika).

U teoriji je sporno da li umetnička reciklaža na današnjem stupnju svog razvoja, sa uskim teorijskom programom, predstavlja umetnički pravac, ili samo neformalan pokret, nastao (bez obzira da li ćemo prihvati ovu podelu ili ne) postupnim i spontanim ujedinjavanjem umetnika širom sveta, u čijem stvaralaštvu tačku vezivanja čini istovetno opredeljenje u korišćenju odbačenih predmeta kao sredstva za stvaralački rad i potreba da se istraže raznolike umetničke mogućnosti oblikovanja iz devastirane materije.

U veku koji je počeo sa ekstremno izmenjenom strukturonom velikih gradskih celina, ali i ruralnih područja (usled politike izmeštanja industrijskih postrojenja i drugih velikih zagađivača iz grada u selo) koja je ugrozila čoveka ekološki i psihološki i produbila ljudsku otuđenost, ostaje da se vidi da li će umetnička reciklaža doživeti svoj razvoj i od spontanog neformalnog pokreta prerasti u umetnički pravac, koji će u umetnosti XXI veka odigrati tako krupnu ulogu kakvoj se njeni protagonisti nadaju.

Ne znamo kojim bi se putem dalje razvijala ova umetnost. Ostaje da se vidi da li će proširiti svoj uticaj prema tipu ekološke svesti, ili prema većoj orijentaciji ka jeftinim materijalima, ili će ovako ogoljena bez podrške u teoriji umetnosti propustiti

da pusti koren, zaostati na svom putu i biti definitivno potisnuta i zaboravljena. Dotle generaciji mlađih stvaralaca jedino preostaje da se uzajamno pomažu, razmenjuju tehnološku praksu i zajedničku sudbinu nepoznatih i nedovoljno priznatih umetnika koji ulaze u umetnički život tiho i neprimetno.

4. Faktori koji su uticali na nastanak i razvoj umetničke reciklaže

Revolucionarni pomaci u društvu imaju svoj odgovor u umetnosti. Razbuk-tavnjie ekoloških pokreta širom sveta, koji su brzo sticali pristalice, naročito među mladima, konstituisanje ekologije kao naučne discipline, radikalni pomaci u nacion-alnoj i međunarodnoj pravnoj zaštiti prava čoveka na zdravu životnu sredinu i podizanje toga prava na nivo ustavne kategorije u većini zemalja u svetu, pojava stručne literature i književnih dela koja se bave pitanjima ugrožavanja životne sredine i brojni drugi faktori, uključujući i političke i socioekonomiske faktore, imali su svoj odjek u umetničkom stvaralaštvu i izvršili uticaj na njegovu ekološku orijentaciju.

4.1. Uticaj nauke

Gotovo da nema nauke koja se u drugoj polovini XX veka i početkom XXI veka nije bavila, makar sporadično, nekim aspektom održivosti, koja zbog svojih praktičnih konsekvenci zaokuplja pažnju različitih referentnih okvira (ekološkog, ekonomskog, socijalnog, kao i filozofskog koji je u ovom periodu počeo da se bavi istraživanjem analitičkog okvira održivosti). Moderna filozofija gleda na današnjeg čoveka kao na svojevrsnog ekološkog „parazita“ koji živi zahvaljući uzimanju resursa od prošlosti¹⁰ i pozajmljivanjem od budućnosti.

Ipak, najveće zasluge u proučavanju održivosti, bez svake sumnje, pripadaju ekologiji. Iako se naučni potencijal ekologije koristio počev od industrijske revolucije, ona je tek u XX veku stekla status naučne discipline, a opštu prihvaćenost doživela tek krajem XX i početkom XXI veka. Ekologija je detaljno istražila probleme održivosti i ponudila saznanja o međuzavisnosti između prirodnih ciklusa živih sistema i industrijskih i tehnoloških inovacija koje uključuju plastiku, sintetičke hemikalije, nuklearnu energiju, a posebno fosilna goriva, čija upotreba dovodi do bro-

¹⁰ Pod uzimanjem od prošlosti u ovom filozofskom konceptu, misli se na resurse za čiji je nastanak i dovođenje u stanje u kojem su spremni za korišćenje bilo potrebno da proteknu stotine godina, kao što je slučaj sa fosilnim gorivima, dok se pod pozajmljivanjem od budućnosti podrazumeva neodrživa upotreba resursa tako da za buduće generacije neće preostati ništa (kao što je slučaj sa prekomernom eksploatacijom šuma, rudnih bogatstava i ribarskih područja itd.)

jnih negativnih efekata po živi svet, a u prvom redu: efekta staklene bašte, kiselih kiša, globalnog zagrevanja i oštećenja ozonskog omotača, koji zatim dalje oštećeju živi svet.

Ekologija je prva nauka koja je ukazala na značaj održivosti za budući razvoj čoveka i prva ukazala da se održivost zasniva na podizanju javne svesti o zaštiti okoline od otpada i usvajanju recikliranja kao stila života, mada su pre ekologije ekonomija i ekonomska politika ukazivale na potrebu recikliranja, ali iz sasvim drugog ugla, naglašavajući kao dominantnu ulogu novca i smanjenja troškova proizvodnje od recikliranih materijala.

Ekologija je razradila metodologiju i precizne tehnike za naučno zasnovano merenje održivosti, i razvila čitav niz indekторa održivosti i naučnih principa na kojima počiva održivost. Ekologija je, takođe, putem svojih merenja održivosti ustanovila pojam „kapacitet nosivosti“ kojim se ukazuje na ograničenu sposobnost planete Zemlje da apsorbuje samo određenu, jasno ograničenu količinu otpada prosečnog globalnog građanina. Godine 2008. bilo je potrebno 2,7 globalnih hektara za odlaganje otpada po osobi, što za 30% premašuje prirodni biološki kapacitet zemlje koji iznosi 2,1 globalnih hektara po osobi. Istraživanja su pokazala da viši životni standard postaje manje održiv usled prekomerne produkcije otpada, koja prevazilazi asimilacioni kapacitet Zemlje, bez obzira da li se radi o kopnu ili vodama, od kojih su godinama na udaru bili okeani, koji su zbog svoje nepregledne veličine delovali kao prikladno mesto za olaganje otpada¹¹.

4.2. Uticaj zakonodavstva

Dobri zakoni i pravni poredak uopšte su podobni da podrže razvoj umetnosti uključujući i reciklažnu umetnost, propisujući pravila u postupanju sa otpadom kao oblike društveno poželjnog ponašanja svih pripadnika društvene zajednice. Ostavljajući sasvim po strani različita sporenja oko pitanja da li se i u kojoj meri ljudi pridržavaju pravnih normi kojima se uređuje njihovo postupanje prema otpadu; i ukoliko se pridržavaju, da li to čine iz sopstvenog ekološkog uverenja, ili usled straha od sankcije, možemo bez ikakve sumnje zaključiti da je i ekološko zakonodavstvo dalo i daje svoj doprinos drugaćijem odnosu čoveka prema otpadu, kako u privatnom, tako i u svim oblastima društvenog života, uključujući i umetnost.

Razume se da zakoni ne sadrže norme kojima se umetnici obavezuju da u svoje stvaralaštvo uključe iskorišćene i odbačene predmete, ali se i pored toga može govoriti o direktnom uticaju zakona na razvoj umetničke reciklaže, iz razloga što se

¹¹ Schukman, D. (March 2009). “Sea rise ‘to exceed expectations’”. BBC News, dostupno na: http://pikaprijatelji.com/site/modules/mastop_publish/?tac

zakonskim propisima utvrđuju načela ekološkog prava (nenastajnje, minimizacija, recikliranje otpada...) kao etički, opšte prihvatljivi oblici ponašanja svakog člana društvene zajednice, uključujući i umetnike.

Sve do šezdesetih godina prošlog veka nije postojalo čak ni pravo životne sredine kao zasebna grana prava, pa ni posebni zakoni, a opšta svest o značaju životne sredine, čak u najrazvijenijim zemljama sveta, još uvek je bila veoma nerazvijena. Naveći broj država pristupao je pitanju životne sredine *ad hoc*, tako da su ona parcialno tretirana kroz okvire pojedinačnih zakona. Suština ovog pristupa nalazila se u činjenici da su se problemi zagađenja životne sredine rešavali onda kada se pojave, jer nije postojao preventivni pristup¹². Politički, društveni i ekonomski faktori oву oblast nisu smatrali prioritetnom, a kao posledica takvog stanja, izostao je unapred isplaniran odnos prema životnoj sredini i njenoj zaštiti.

Prekretnica je nastupila sedamdesetih godina, kada je prepoznata potreba da se životnoj sredini omogući budućnost, jer bez nje budućnosti neće ni biti¹³. Tada se u praksi definitivno napušta reaktivni pristup (sanacija posledica) i prelazi na preventiju, koja postaje deo nacionalnih strategija država, a pravo čoveka na zdravu životnu sredinu dobija status ustavnog načела, kojim se zajemčuje pravo na kvalitet životne sredine, kao jedno od osnovnih ljudskih prava. U Srbiji je ovo pravo zagarantovano odredbom iz člana 74. Ustava Republike Srbije: „Svako ima pravo na zdravu životnu sredinu”¹⁴.

Osim nacionalnog razvija se međunarodno ekološko pravo¹⁵. Ono je takođe doživelo radikalni pomak, samo nešto kasnije, 1998. godine, koji se ogleda u inovativnom uključivanju građana u proces odlučivanja o pitanjima životne sredine¹⁶ i uvođenju potpuno novih prava čoveka: prava na dostupnost informacija od ekološkog značaja i prava na pristup pravosuđu u slučaju povrede ili ugrožavanja ekoloških prava.

4.3. Uticaj nevladinog sektora

Za životnu sredinu je najbolje da zauvek ostane nepromenjena, ili da se ulože napor da se ona vrati u početno stanje. Ali, potrebe rastuće populacije ne mogu se

¹² Kostić M., Aarhuska konvencija o zaštiti životne sredine, Pravni život, br. 9/2008. str. 452.

¹³ Kloepfer M., Umweltrecht, 3, Auflg, Beck Vrlg, Muenchen, 2004.

¹⁴ Ustav Republike Srbije, čl. 74.

¹⁵ Ovaj razvoj snažno je podržan kako razbukatavanjem ekološkog pokreta širom sveta, tako i pomeranjem ekološkog zakonodavstva sa nacionalnih država na međunarodni teren, donošenjem međunarodnih dokumenata u oblasti zaštite životne sredine od kojih je posebno značajna Aarhuska deklaracija iz 1998. godine.

¹⁶ Wates J., „The Aarhs Convention : A New International Framework Regulating Public Access to Environmental Information“, Discussion Paper, on IFOTERRA, Dublin, Ireland, 2000.

zadovoljiti bez promena u okolini, pa je iz tog razloga veoma važno da se one uvode obazrivo, naročito kada mogu dovesti do efekata koje nije moguće unapred sagledati, a koji predstavljaju nepravdu za određen region i njegove stanovnike.

Ekološke nepravde imaju raznovrsne pojavnne oblike, ali i jednu zajedničku osobinu: da se dešavaju u zemljama i područjima u kojima se krše ljudska prava, područjima koje imaju lokalno specifične zakone, sa dominantnom ulogom lokalnih autoriteta u pojedinim oblastima političkog života, gde je linija koja razgraničava etično od neetičnog tanka, pa se lako prelazi. Siromašne zemlje, posebno njihove ruralne oblasti se još više marginalizuju međunarodnim projektima u oblasti ekologije, jer se izgradnja velikih industrijskih postrojenja praktikuje upravo u tim oblastima, navodno radi podrške ekonomskom razvoju i smanjenju siromaštva. Međutim, praksa je pokazala da je efekat sasvim suprotan, jer je realizacija projekata dovodila do migracije lokalnog stanovništva i eksploatacije prirodnih resursa na njihovom, danas već bivšem, staništu.

Dalja posledica su destruktivni efekti po biodiverzitet, ugrožavanje životinjskog i vodenog sveta, redukcija šumskih područja i njihovih ekosistema¹⁷. Uz to, bogate zemlje iskorištavale su siromašne zemlje kao odlagalište otpada, pa su iz tog razloga neka od najsiromašnijih područja na svetu postala ujedno i jedna od najzagadenijih. Ovo svakako ne predstavlja održiv način nastajanja otpada, jer otpad nije nestao sa Zemlje nego je samo pomeren sa jednog na drugo mesto¹⁸.

Ekološke nepravde ovakve i slične vrste (uključujući i nuklearne probe) su vremenom učestale, pa je kod građana postepeno sazrevala svest da poremećaji koje civilizacija unosi u prirodnu ravnotežu, u cilju zadovoljenja svojih potreba, ne mogu da budu kompenzovani i da nastavak takve prakse, makar ona bila i u najudaljenijim delovima sveta, sasvim izvesno vodi u globalnu katastrofu, jer otpad ugrožava zdravlje planete, ma gde bio. To je iniciralo radikalnu transformaciju ekološkog pokreta, pa su početkom šezdesetih godina XX veka ekološka stanovišta dobila politički izraz kroz uspostavljanje „Zelenih pokreta“ aktivista u ekološkim nevladinim organizacijama i ekološkim političkim partijama. Uprkos brojnosti i raznovrsnosti organizacija, pokreta i stranaka širom sveta, iskristalisala su se četiri glavna stava koji su postali ključni ciljevi ekološkog pokreta: zaštita životne sredine, zaštita i razvoj demokratije, socijalna jednakost i nenasilje.

Rane strategije ekološkog pokreta bile su zatvorene, a koristile su proteste i direktnе akcije, kao vid skretanja pažnje na svoje zahteve i kao smetnju preuzimanju aktivnosti štetnih po zdravlje planete. Novije strategije koriste ekološko vaspitanje i obrazovanje javnosti, medijske kampanje i javno zagovaranje u zajednici, kako bi

¹⁷ Kostić M., „Aarhuska konvencija o zaštiti životne sredine“, Pravni život, br. 9/2008., str. 456.

¹⁸ Adams, W.M. (2006). “The Future of Sustainability: Re-thinking Environment and Development in the Twenty-first Century.” Report of the IUCN Renowned Thinkers Meeting, 2006, o c.).

se donosioci političkih odluka na svim nivoima angažovali na zaštiti životne sredine. Započete su i akcije pod nazivom „Lični primer“ kada se predlaže kupovina ekoloških proizvoda i formiranje čitavih ekoloških zajednica koje su resursno nezavisne. Ipak, manji broj grupa opredelio se za ekoterorizam - vid nasilja koji se „opravdava“ kao odgovor na nasilno ponašanje industrijalaca prema prirodi, naročito u drvnoj industriji i industrije ruda i minerala.

Kasnih 1980-ih ekološki pokret je postao globalan. Neke nevladine organizacije (kao *Grenpeace, Friends of the Earth i World Wildlife Fund*) uspostavile su svoje međunarodno prisustvo kroz štabove u više zemalja. Započeti su i procesi međunarodne saradnje ekoloških organizacija koji su bili naročito značajni za ne razvijene zemlje. Sa padom komunističkih režima, zelene stranke su se pojavile i u istočno-evropskim zemljama, ali su imale malo uspeha.

Danas je ideologija ekološkog pokreta implementirana u sve oblasti društvenog života: umetnost, obrazovanje, zdravstvenu delatnost, spoljne odnose, odbranu, socijalnu i ekonomsku politiku većine zemalja u svetu, pa su se u opštoj kulturi, naučnoj i umetničkoj zajednici nastali novi termini: politička ekologija, umetnička ekologija, ekološki održiva umetnost, ekosocijalizam¹⁹, zeleni sindikalizam, ekoanarhizam, zelena umetnost, konzervacijska ekologija... sa tendencijom da se ovaj novi terminološki rečnik u budućnosti postupno širi u zavisnosti od novih oblasti angažovanja ideologije ekološkog pokreta širom sveta. Našu pažnju posebno zavređuje umetnička ekologija, koja u najširem smislu označava spoj elemenata umetničkog i ekološkog sadržaja. Ona je u ideološkom smislu najbliža zelenom sindikalizmu koji se zalaže za vraćanje tradicionalne proizvodnje, kao što je izgradnja brodova od drveta, umesto od plastične mase²⁰, organska poljoprivreda bez hemije, ali i za pokrete povratka zemlji i survivalistima.

4.4. Uticaj političkih i sociokulturalnih faktora

Šezdesete godine bile su prekretnica za svetsku istoriju i istoriju umetnosti. Iste godine su uzete i za početak novije istorije umetnosti kod nas. Krajem šezdesetih

¹⁹ Ekosocijalisti veruju da je zagadenje okoline jedna od direktnih posledica kapitalizma u istoj meri kao siromaštvo i društveno otuđenje. Po mišljenju ekosocijalista, borbu za zaštitu životne sredine, nije moguće odvojiti od borbe za reformu ili ukidanje kapitalizma, odnosno savremene kapitalističke države. Ekosocijalizam je postao izuzetno popularan krajem XX veka u krugovima radikalne levice, kao neka vrsta zamene ili alternativa tradicionalnim levim ideologijama koje su izgubile svoj smisao okončanjem perioda hladnog rata. Danas ova ideologija predstavlja jednu od važnih komponeneta antigloblizacijskog pokreta. (*An ecosocialist manifesto by Joel Kovel and Michael Lowy on Ozleft*, dostupno na: <http://members.optushome.com.au/spainter/Ecosocialist.html>).

²⁰ Ideologija Zelenog sindikalizma se pored navedenih ciljeva zalaže i za organsku poljoprivredu bez hemije, za povratak zamlji, survivalistima, hipijima, pa i nekim verskim zajednicama, kao što su Menoniti i Amiši. (*Syndicalism, Ecology and Feminism: Judi Bari's Vision*, by Jeff Shantz, dostupno na: <http://www.cvoice.org/cv3schantz.htm>).

svet je zahvatila ozbiljna politička kriza, koja se ogledala u klasnim razlikama, ekonomskoj eksploraciji, nezaposlenosti i političkoj represiji. Kriza je izazvala studente širom starog kontinenta da pokreću proteste, zajedno sa novom levicom i nude reformu čitavog društva, izmenu ekonomske strukture i socijalnih ciljeva. Ipak, njihove utopiskske ideje naišle su na jak otpor pripadnika realnih društvenih snaga koji su u svojim rukama imali ekonomsku moć. Gušenje studentskih pokreta izazvalo je krupne posledice - apatiju, povlačenje, neinteresovanje, ali i stvaranje opozicije koja je pronašla svoje izvore energije za cvetanje novog avangardnog pokreta u umetnosti i kulturi²¹.

Novi pokreti su nastali najpre kao kritika postojećeg stanja u društvu, politici, kulturi. Njima su predhodila dešavanja od završetka Drugog svetskog rata, između 1950. i 1970. godine, kada je naglo porasla trgovina umetničkim predmetima, kao odraz sistema kapitalističke privrede, i slika pretvorena u robu. Isto se desilo i sa svim pratećim institucijama; galerije, kritika, časopisi, pa i muzeji, uključeni su u takve tržišne mehanizme. Oko 1968. godine javila se nova generacija umetnika koja je odbacila tradicionalni sistem vrednosti i ovakav poredak, odbila je staru funkciju umetnosti i njen elitni status. Oni su želeli da se suprotstave pasivnom neutralnom modernizmu i estetizmu da približe i poistovete pojmove život i umetnost. Ta buntovna generacija je odlučila da pokida karike tradicionalnog shvatanja vizuelnih umetnosti²². Postmodernistička teorija artikulisana na tako raznorodnim poljima kao što su arhitektura, uporedna književnost, političke nauke... dovela je u pitanje modernističku priču zapadne kulture i imala veliki uticaj na vizuelne umetnosti²³.

Problemi održivosti izraženi su naučnim i ekološkim terminima, ali implementacija promene predstavlja sociokulturalni izazov i za sobom povlači internacionalno i nacionalno pravo, urbanističko planiranje i transport, lokalne i individualne životne stilove i etički konzumerizam. Odnos između ljudskih prava i ljudskog razvoja, korporativne snage i ekološke pravde, globalnog siromaštva i građanske akcije, sugerise da je odgovorno građanstvo neizbežan element onoga što se na prvi pogled čini jednostavnim stvarima potrošača pojedinca i moralnog odabira, pa je ideja održivosti tokom svog razvoja, dovela do oblikovanja organizacija kao što su Konzorcijum za održivost, Društvo za organizaciono učenje, Instituta za održivo poslovanje i Sveteskog veća za održivi razvoj. U ukupnom sledu političkih događaja veoma značajnu ulogu ulogu odigrali su završetak hladnog rada i propast konunističkih režima, koja je ostavila dovoljno prostora ekološkim pokretima da se prošire i na istočnoevropske

²¹ Ristivojević S., „Konceptualna pobuna”, dostupno na: <http://www.creemaginet.com/sajt/konceptualna-umetnost-pobuna>

²² Šuvaković M., „Konceptualna umetnost“, Muzej savremene umetnosti Vojvodine, Novi Sad, 2008, str. 76.

²³ Ibid.

zemlje, a što je dodatno pogodovalo razvoju i širenju eko arta.

Novi avangardni pokreti šezdesetih i sedamdesetih godina, arte povera, konceptualizam, body art, eko art, post moderna, razvijaju se kao umetnički pravci nove struje koja je došla sa novim istraživanjima i novom generacijom umetnika. Ovi, bez svake sumnje, revolucionarni pomaci u društvu, imali su svoj odgovor u umetničkom stvaralaštvu i njegovoj ekološkoj orijentaciji, pa savremeni umetnici počinju da gledaju na prirodu kao na deo sopstvene stvarnosti. Umetnici definitivno napuštaju područje idealizma, potpuno odbacuju tradicionalne oblike predstavljanja i napuštaju institucionalna mesta da bi utroili u poredak konkretnih stvari. Stvarnost postaje prva preokupacija a posledica toga jeste „prerada“ sveta umetnosti od galerije do muzeja, od pijace do samog umetničkog koncepta. Pojavljuju se nove umetničke forme i postupci: umetnička intervencija i angažovana umetnost aktivističkog karaktera, umetnost koja osvaja gradski prostor ili pejzaž, participativne ili aktivne estetike na polju medija i spektakla. Umetnik postaje istinski učesnik u društvu, koji „uznemirava duhove“ a umetničko delo usvaja novi pravac, problematiku svoje epohe. Ono poziva na usvajanje sirove stvarnosti i to upravo u „kontekstu“. Umetnost postaje kontekstualna²⁴. Kontekstualni umetnik se pre svega bavi stvarnošću. Umetničko delo nameće suočavanje sa stvarnim-materijalnim uslovima konkretnog sveta²⁵. Ovde se više radi o suprisustvu koje umetničko delo povezuje sa nekom relevantnom temom. Umetnost postaje ogledalo epohe, izveštava o velikim transformacijama koje je čoveku nametnulo industrijalizovano društvo, koje neverovatno raste. Umetnost mora da radi na pomirenju između čoveka i društva i to je njen uzvišeni cilj. Ponovo se postavlja pitanje kredibiliteta „umetnosti radi umetnosti“ i prevlast odnosni umetnost otrgnuta od idealizma, umetnost koja je cela posvećena stvarnom čoveku čiji je život ovde na Zemlji i čije su preokupacije konkretne²⁶. Nastaje novi neoavangardni pokret - umetnost životne sredine ili kako se još naziva ekološka umetnost, u teoriji označen kao eko art.

²⁴ Pojam kontekstualna umetnost u teoriju umetnosti je uveo poljski umetnik Jan Svidzinski 1976. godine, objavljuvajući svog manifesta „Umetnost kao kontekstualna umetnost“. Detaljnju teorijsku analizu kontekstualne umetnosti dao je Pol Arden-profesor istorije umetnosti i estetike na Univerzitetu u Amijenu (Francuska) u svom delu koji je pod nazivom „Kontekstualna umetnost“ objavljenom 2002. godine u Parizu.

²⁵ Arden P., *Un art contextuel, Creation artistique en milieu urbain, en situation d intervention, de participation*, Paris, 2002.

²⁶ Ibid.

5. Eko art

Eko art predstavlja pokret umetnika koji se u svojim istraživanjima bave pitanjima životne sredine i aktuelnim ekološkim problemima. Veza između prirode i umetnosti stara je koliko i sama umetnost., a jedna od najviše istraživanih tema bila je priroda. Dok su ranija istraživanja bila pretežno okrenuta romantičnom idealu zajednice između čoveka i prirode, danas se ova tema istražuje kroz trenutni odnos čoveka prema prirodi u stanju uništenja, kao „drama“ koja preti ekološkom katastrofom, u kojoj su priroda i čovek u njoj povezani zajedničkom sudbinom, koja se kreće u pravcu mogućeg ili neumitnog uništenja. To je svakako jedan od razloga što su na jsvremenija istraživanja usmerena u pravcu približavanja, ili tačnije rečeno vraćanja planete prvobitnom stanju prirodnih sistema u kojima nema otpada. Ovo je ujedno jedan od osnovnih principa na kojima počiva reciklažna umetnost kao održiva-ekološki svesna umetnost, koja se u teoriji interpretira kao korišćenje odbačenih predmeta, različitih otpadnih i recikliranih materijala za potrebe umetničkog stvaralaštva, kao i materijala koji su podobni za dalju, po mogućству višestruku reciklažu.

Počeci eko arta zabeleženi su još šezdesetih godina prošlog veka potrebom umetnika da se oslobode granica koje nameću zidovi galerijskog prostora, ali i da ukažu na značaj očuvanja prirode. Umetnost biva podređena nauci, a materijali kojima prezentuju svoj rad su najčešće zemlja, šljunak, pruće, trnje, industrijski otpad. Iako najveći broj aktivista deluje lokalno, podstičući lokalnu zajednicu da se uključi u očuvanje prirodnih staništa, umetnički projekti su nekada izrazito velikih razmara, a značaj internacionalni.

Američki eko art danas se smatra prethodnicom međunarodnog eko arta, koji susrećemo u mnogim delima savremene umetnosti. Na praktičnom planu ovog pravca, akcenat može biti stavljen bilo na jasnu ili metaforičku temu projekta, bilo na način njegovog izvođenja, ili upotrebu materijala. To podrazumeva nekoliko aspeaka: najpre reciklažnu umetnost; zatim korišćenje prirodnih, održivo proizvedenih ili netoksičnih materijala za potrebe umetničkog stvaralaštva, orientacija ka umetničkim postupcima koji u potpunosti isključuju, (ili dopuštaju ali minimalno) potrošnju energije koja potiče iz neobnovljivih izvora, uz maksimalno korišćenje energije iz obnovljivih izvora²⁷, korišćenje prirodnih fenomena (prelamanje svetlosti, refleksija) za postizanje efekata umetničkog dela (pretežno estetskih) korišćenje prirodnog pejzaža kao dekora za umetničko delo, postupke kojima se zagađen ili oštećen ekosistem vraća u prvobitno stanje (ekorestauracija), istraživanja kojima se na umetnički način rešava neki ekološki problem u društvu, ili samo ukazuje na postojanje problema,

²⁷ U neobnovljive izvore energije za koje je potrebno da produ milioni godine da bi se nadoknadile potrošene količine spadaju: drvo i fosilna goriva (ugalj, nafta i plin), a u obnovljive geotermalna energija, energija sunca, vetra, i vode.

ili pak izražava zabrinutost ili protest umetnika zbog neke ekološki neodgovorne delatnosti u društvu, kao što su neopravdانا сећа шума i neodgovoran komercijalni ribolov.

Na teorijskom planu eko art je usmeren u prvom redu na nove pravce ekoumetničkog obrazovanja sa jasno naglašenom dominantnom ulogom etičkog, profesionalnog i uopšte društvenog značaja eko orijentisane metodologije, nastavnonaučnih planova koji transformišu obrazovanje umetnika u pravcu ekoloških principa, produbljuju razumevanje umetnika o uzrocima ekoloških nepravdi i mogućim rešenjima za njihovo otklanjanje. Ovaj inovativni teorijski pristup podrazumeva proširivanje granica ekološke edukacije za izradu udžbenika, standardizovanih umetničkih vodiča u različitim oblastima umetnosti, koji sadrže smernice, namenjene umetnicima, kako da postupaju ukoliko žele da svojim umetničkim projektima ne nanesu štetu okolini, nego da doprinesu njenom napretku i zaštiti. Iako su umetnici širom sveta počev od šezdesetih godina XX veka svojim umetničkim projektima doprineli rešavanju različitih problema životne sredine, teorija nažalost nije pratila ovaj tempo²⁸.

6. Umetnička reciklaža kao ideološki angažovana umetnost

Videli smo da su događaji koji su „trasirali put” pojavi reciklažne umetnosti istorijski i savremeni, dakle stari i novi, ali je upravo sada vreme da se u umetnosti izgradi savremeno etičko shvatanje smisla reciklažne umetnosti. U teoriji umetnosti i istoriji umetnosti, pojam ideološki angažovana umetnost pretežno se dovodi u vezu sa stvaralaštvo nastalim u istorijskim epohama i političkim režimima koji se ne mogu smatrati tolerantnim, slobodnim, pa time ni demokratskim; u kojima nije bilo važno kakvi se oblici slikaju, niti čime se to radi, već šta se time kaže, tačniješta se poručuje. Što su predmet i sadržaj bili neprihvatljiviji u umetničkom smislu, to je vrednovanje umetnosti padalo na niže grane. Iz tog razloga, pojam ideološki angažovana umetnost se i danas uglavnom koristi u negativnom smislu, kao preteran i ničim opravdan uticaj lokalne politike na umetnost, koji u nekim slučajevima poprima oblike strategije vršenjem pritiska na umetnike da po svaku cenu kroz svoje stvaralaštvo prenesu jasnu poruku koja podržava aktuelne političke autoritete i nji-

²⁸ Inwood H., Mapping Eco-Art Edukation, Institute for Studies in Education, University of Toronto, dostupno na: <http://www.hilaryinwood.ca/Writing/Mapping%20Eco-Art%20Education.html>

hove ideološke programe²⁹.

Međutim, pojam ideološki angažovana umetnost nema ovako isključivo značenje. On praktično ima pozitivnu ili negativnu konotaciju u zavisnosti od ideologije koju podržava. Umetničko stvaralaštvo koje je podobno da sa novog generacijom umetnika podrži ideologiju čistijeg sveta i doprinese zaštiti planete, pored estetskih zahteva ispunjava i jedan sasvim nov zadatak: ideološko angažovanje na pokretanju i prenošenju kolektivnih poruka usmerenih na podizanje ekološke svesti u društvenoj zajednici. Podržavanje ideološkog stava da odgovorno postupanje sa otpadom nije više samo pitanje izbora, već i moralna obaveza svakog pojedinca prema budućim generacijama i moralna obaveza pripadnika svih profesija (uključujući i umetnike) a naročito podržavanje takvog stava kroz različite oblike umetničkog stvaralaštva kojim se na jedan nov, kreativan način mogu „oživeti“ iskorišćeni i odbačeni predmeti, predstavlja upravo umetnost ideološki angažovanu na promovisanju održivosti, nasuprot konzumerizmu i promovisanju potrebe za očuvanjem planete, nasuprot njenom zatrpavanju otpadom.

7. Uticaj reciklažne umetnosti na razvijanje misli o održivosti i podizanje ekološke svesti

Osnovni značaj reciklažne umetnosti sastoji se u njenoj progresivnosti, koja se ogleda u povezivanju artističkih elemenata i ekoaktivizma u jednu neobično modernu, ali za ovo vreme ipak visoko vrednovanu umetničku formu. Reciklažna umetnost nije lična niti individualna umetnost. Ona je suštinski socijalna, etična, kontekstualna, okrenuta sadašnjem i budućem društvu, sa idejom da se planeta uredi, idejom koja će se nadalje razvijati u budućnosti, od koje se očekuje da reciklažna umetnost kao

²⁹ Tako je na primer „umetnost propagande“ pojam dотle nepoznat u teoriji umetnosti, postao vodeća ideja u umetnosti prvih godina „herojskog komunizma“ u bivšem Sovjetskom Savezu, koja je okupila slikare, pisce, arhitekte kostimografe i ostale umetnike sa zadatkom da putem stvaralaštava promovišu prednosti sovjetskog proleterskog sistema i pozivaju na borbu protiv belih. U Nemačkoj Gebelsovi propagandisti priredili su 1937. godine izložbu na kojoj su se našla dela ekspresionista i apstraktnih slikara, kao boljevička, nemacka i nenaodna. U dvorištu berlinske Požarne komande ove slike su spaljivane zajedno sa knjigama, jer je od njih trebalo „spasti“ mladu i zdravu nemačku rasu. Posle ikonoborstva i jezuitskih inkvizicija, u Evropi je ponovo gorela lomača. (Trifunović L. Moderna umetnost. veliko poricanje u Slikarski pravci XX veka, str.78).

Pritisak koji se vrši na umetnost sa ciljem da se ona stavi u službu politike nije mimošao ni bivšu Jugoslaviju. Posle Drugog svetskog rata u Jugoslaviji kao zvanični pravac u umetnost je implantiran socijalistički realizam - socijalno angažovana umetnost koja veliča bezimene heroje, nosioce snage, volje, entuzijazma, vere i poslušnosti, heroje novog poretku. Novouspostavljeni režim u Jugoslaviji je želeo da umetnost stavi u službu politike, videvši u njoj jako oružje. U godinama hladnog rata za Jugoslaviju su kultura i umetička produkcija bile važna spona sa svetom, tako da se uticaj državnopartijske politike na tokove u umetnosti i kulturi menjao u zavisnosti od odnosa sa Istokom i Zapadom. (Ristivojević S., Konceptualna pobuna, dostupno na: <http://www.creamaginet.com/sajt/konceptualna-umetnost-pobuna>).

svojevrstan eko-promoter pusti svoj koren u svim oblicima umetničkog stvaralaštva, a u prvom redu u modnom dizajnu, enterijeru i arhitekturi.

Recikliražna umetnosti skreće pažnju na značaj korišćenja sekundarnih sirovin i ujedno ukazuje na široku mogućnost njihovu ponovne primene. Iako bavljenje umetničkom reciklažom ni u Srbiji nije nov „zanat”, u zemlji koja reciklira oko 10 posto otpadnog materijala (za razliku od zemalja EU gde je taj procenat i do četiri puta veći), svaka inicijativa koja promoviše održivost nasuprot konzumerizmu, i čini to na vrlo kreativan, zabavan i inovativan način, pojavljuje se kao kulturni kapital i zaslužuje poštovanje.

Ova umetnost ima zadatak da na vizuelan način upozna građane sa ekološkim problemima današnjice, kao i rešenjima i novim idejama za održivi razvoj, reciklažu, obnovljive izvore energije, i uopšte zdrav način života, tačnije da vizuelnim putem transformiše način na koji pojedinci misle o okruženju. Ona teži da dostigne originalnost u odstupanju od konzumerizma, rasipništva svake vrste i svega što bi simbolizovalo potrošačko društvo³⁰, i razvije koncept u okviru koga će nastati nove generacije kreativnih ekološki aktivnih mladih građana. Ona takođe teži da postane sastavni deo svakog segmenta našeg života, uključujući i postupanje sa otpadom, koje takođe zaslužuje da postane deo kulturnog senzibiliteta svake društvene zajednice. Ona ujedno obavezuje umetnike da u stvaralaštvu definitivno napuste antropocentrični model koji postavlja čoveka u središte u odnosu na druge članove biotske zajednice, da umetnici priznaju svoju odgovornost prema drugim živim vrstama i da pre otpočinjanja bilo kojeg projekta najpre utvrde da li bi njegova realizacija mogla imati negativan uticaj na ekosistem, kao i da putem svog stvaralaštva ukazuju na ekološke nepravde i protestuju kada se one dešavaju.

Ona nastoji da umetnost povrati svoj uticaj na donosioce političkih odluka i da se umetnici zvanično uključe u odlučujuća tela (a ne, kao do sada, isključivo u savetodavna) o pitanjima koja se tiču ekoloških projekata u umetnosti. Retki primeri društvenih sredina visokog ekološkog standarda, koje na razne načine podržavaju umetničku reciklažu, treba da posluže kao uzor onim sredinama koje se još nisu uključile u ovakve ili slične programe. Vodeći, svetski poznat i opšteprihvatljen primjer San Franciska je bez svake sumnje idealan da posluži kao inspiracija i uzor ostalim urbanim sredinama.

Naime, Uprava Grada San Franciska je angažovala 1999. godine jednu privatnu neprofitnu kompaniju da okuplja umetnike u cilju realizovanja raznličitih projekata kojima se podstiče stvaralaštvo u oblasti umetnikle reciklaže. Umetnicima je

³⁰ Jedna od osnovnih karakteristika potrošačkog društva je specifičan marketing proizvodne i trgovачke delatnosti, koji je usmeren na to da se kod građana podstiče potrošnja, što se postiže proizvodnjom jeftinih proizvoda, koje je neisplativo popravljati i koji jednom slomljeni brzo završavaju na deponiji, kao i proizvoda za jednokratnu upotrebu, koji još brže, posle samo jedne upotrebe bacaju.

stavljen na raspolaganje studio površine 1200 kvadratnih metara, opremljen različitim materijalima i alatima za obradu drveta, plastike, stakla, metala i keramike i ostalih materijala.

Umetnicima je omogućen pristup lokalnoj deponiji otpada i postrojenjima za reciklažu. Umetnici izlažu u lokalnoj galeriji svoje radove nastale od otpada, sa ciljem da prikažu građanima San Franciska šta se dešava sa predmetima koje su odbacili i da skretanjem pažnje na to koliko otpada stvaraju podignu njihovu ekološku svest.

U razgovoru sa posetiocima izložbe, umetnici informišu građane o postupcima koje koriste prilikom pretvaranja smeća u „blago“ i pozivaju ih da prepoznaјu i preuzmu predmete koje su umetnici izdvojili sa deponije, ali ih nisu iskoristili. Umetnici konkurišu za učešće u programu jednom godišnje, a izbor kandidata vrši savetodavni odbor sastavljen od deset umetnika pripadnika eco arta. Umetnici provode u programu po tri meseca. U okviru tog perioda slobodno biraju da li će raditi puno radno vreme od osam časova dnevno ili kraće, a novčanu nagradu za svoj rad primaju srazmerno vremenu provedenom na radu. Da novac nije odlučujući razlog koji privlači umetnike da uzmu učešća u projektu, govori podatak da se prilikom svakog prijavljivanja na konkurs, redovno pojavljuje najmanje 40 umetnika koji su prema sopstvenim izjavama spremni da daju svoj doprinos bez honorara. Najveći broj ovakvih prijava (75) pristigao je na konkurs 2002. godine, što svakako pokazuje u kolikoj meri su umetnici spremni da svoje znanje i veštine stave u službu zaštite životne sredine Projekat je privukao veliku pažnju nacionalnih i svetskih medija i doneo dosta pozitivnog publiciteta upravi grada i njegovim građanima, što je zainteresovalo druge gradove da pokrenu slične programe³¹.

Velika vrednost, a ujedno i značaj umetničke reciklaže sastoji se u tome što ona u potpunosti podržava opšti filozofski i umetnički koncept održive umetnosti, koja se najkraće rečeno definiše kao stvaralaštvo koje podržava ekologiju, bez obzira da li se takva orijentacija realizuje u likovnoj umetnosti, arhitekturi, grafičkom dizajnu, modnom ili industrijskom dizajnu, ili nekom drugom žanru. U okviru tog koncepta, umetnička reciklaža preduzima intervencije kojima stvara umetničko delo i istovremeno popravlja nemar prema okolini.

³¹ Recycling & Disposal Artist-in-Residence Program: San Francisco, California, dostupno na: http://greenmuseum.org/generic_content.php?ct_id=239

8. Zaključak

Ukoliko je moguće ukratko opisati poruku ostavljenu ovim radom, ona bi glasila da staranje o planeti nije dužnost koja je rezervisana isključivo za ekologe, nego i za umetnike baš kao i za pripadnike ostalih profesionalnih grupa i građane. Umetnost ima veliku snagu, podobnu da transformiše naš život u praktičnom i duhovnom smislu, kao i u pravcu razvijanja smisla za zajedništvo. Umetnosti nema bez etike, pa svaki umetnik ima etičku dužnost da na stvaralački način ukaže na ekološke nevolje svoje epohe, a jedino što umetnika razlikuje od ostalih ekoloških lidera jeste jezik. Jezik umetnika je vizuelni jezik što ga čini posebnim od drugih ekoloških lidera.

Ostaje da se vidi da li je i u kolikoj meri moguće preko umetnosti podsticati i razvijati misao o održivosti. Raskid sa neodrživim načinom života može savršeno profunkcionalisati u svim oblastima društvenog i privatnog života, ali je potrebno vreme učenja, vreme u kome će poslanici u umetnosti, kulturni lideri, donosioci političkih odluka na globalnom nivou i lokalni političari, pronalazači, inovatori, građevinari, industrijalci i ostali poslovni svet, ali i građani, učiti da razvijaju održive stilove života, da se odupiru degradaciji i pustošenju Zemlje i da u održivom postupanju prepoznaju veliku vrednost svog sadašnjeg i budućeg života i života budućih generacija.

Vreme je da u tom procesu reciklaži uopšte, a umetničkoj reciklaži posebno, priznamo status kulturnog kapitala i važne komponente ekološki zdravog društva i centralne komponente u procesu promene našeg odnosa prema planeti, pre nego što je izgubimo. Takođe je vreme da se umetnički pristup zaštite životne sredine uključi u program osnovnih i postdiplomskih studija na fakultetima umetnosti u Srbiji, po uzoru na slične programe u zemljama visokog obrazovnog standarda i da se umetnici vizionari koji razmišljaju mimo ustaljenih obrazaca, uključe u proces građanskog odlučivanja o pitanjima održivog razvoja, postavljanjem na vodeće pozicije u širokom spektru gradanskih odbora na odlučujuća i upravljačka mesta, a ne samo u razna savetodavna tela i programske savete, koji uglavnom i nemaju nikakvog bitnijeg uticaja.

Vreme je da se u Srbiji inicira razvoj fondova za projektno finansiranje kreativnog rada pojedinaca i neformalnih grupa i van domena klasičnih neprofitnih organizacija, kao i da se otpočne sa promovisanjem inicijativa, kao što su umetničke "kolonije" i "radionice" u lokalnim zajednicama, projekti koji promovišu potrebu za zaštitom sredine, izložbe, tradicionalne umetnosti lokalnih zajednica i etničkih grupa, produkcija i promocija lokalnih ekoloških problema, konačno, projekti koji iniciraju i promovišu dijalog između umetnosti i potrošačkog društva, radi zaustavljanja nemara prema okolini.

U realizaciji ideja i principa iznesenih u ovom radu ne postoji podela na učesnike i posmatrače već je potrebno da se uključe svi: umetnici, političari, stručna

ekolška javnost i građani kao borbeni tim koji, ako iole poštuju vrednosti i napore umetničkog rada, ipak moraju napustiti dosadašnji nemar prema okruženju, (umesto da egoistično zaposedamo prostor, potrebno je da ga najpre čuvamo od nas samih i ostavljamo ga i drugom životu svetu) što će ohrabriti umetnike koji na svoj način doprinose ekologiji, da se osećaju korisnim na planeti Zemlji.

Podela na akademska i naivna umetnička dela, zanatsko umeće naroda, neće doprineti razumevanju zadatka, jer i jedni i drugi su akteri u ovim zadacima i imaju zajednički cilj koji služi na dobrobit svima. Takođe ni podela na umetnike, naučnike, političare, nastavnike i građane od kojih se očekuje da svako radi svoj posao neće doneti mnogo, naročito u zemljama sa budžetskim manjkovima, kakva je Srbija, pa će umetnici i lokalno stanovništvo morati da zaštite lokalna mesta ne očekujući političare.

ECOLOGICAL IMPORTANCE OF RECYCLING ART

In this article, the author promotes the idea of non-accumulating of waste, which is one of the essential principles of modern ecology and modern recycling art, because care for the environment should not bypass artists or people of any other profession. For an artist who does not accept life in dead landscape, who completely accepts ecological requirements of his time, it is not at all unusual to engage in recycling art, to investigate waste and different art possibilities the waste offers. An artist is free to decide what his creation will be made of and, therefore, freedom to place the destiny of a discarded object in his sphere of interest. Artists who have never felt passionate about waste are definitely not for the recycling art, maybe not even for urban life.

Key words: recycling, waste, art

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

349.6(082)
502.14::34(082)

EKOLOGIJA i pravo / priredile Aleksandra
Čavoški, Ana Knežević-Bojović. - Beograd :
Institut za uporedno pravo : Pravni fakultet
Univerziteta Union, 2012 (Beograd :
Goragraf). - 280 str. : tabele ; 24 cm

Tiraž 300. - Napomene i bibliografske
reference uz tekst. - Bibliografija uz većinu
radova. - Summaries.

ISBN 978-86-80059-81-5

a) Право заштите околине - Зборници b)
Животна средина - Правна заштита - Зборници
COBISS.SR-ID 193378828