

Miloš Stopić, Nevena Dičić, Jovana Zorić
PRAVCI ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE U SRBIJI

Miloš Stopić, Nevena Dičić, Jovana Zorić
PRAVCI ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE U SRBIJI

Izdavač

Beogradski centar za ljudska prava
Beogradska 54, Beograd,
Tel/fax. (011) 308 5328, 344 7121
e-mail: bgcentar@bgcentar.org.rs
www.bgcentar.org.rs

Za izdavača

dr Vesna Petrović

Urednik izdanja

Miloš Stopić

Autor korice

Tamara Protić

ISBN 978-86-7202-113-4

Tiraž

300 primeraka

Priprema i štampa

Dosije studio, Beograd

Miloš Stopić
Nevena Dičić
Jovana Zorić

PRAVCI ZAŠTITE
ŽIVOTNE SREDINE
U SRBIJI

Beograd • 2009

Projekat je finansirao The European Fund for the Balkans.

A joint initiative of the Robert Bosch Foundation,
the Compagnia di San Paolo, the ERSTE Foundation
and the King Baudouin Foundation. Hosted by NEF.

European Fund for the Balkans

Bringing the Western Balkans closer to the European Union

Analiza *Pravci zaštite životne sredine u Srbiji* obuhvata prikaz postojećeg sistema zaštite životne sredine u Srbiji. Imajući u vidu da je u Srbiji jedan od najvećih problema efikasna primena pravnih normi predmet analize je i rad državnih organa u sprovođenju postojećih zakona u ovoj oblasti. Posebna pažnja posvećena je pitanjima zaštite prava na zdravu životnu sredinu pred sudovima i učešću javnosti u donošenju odluka koje se tiču životne sredine, kao i tempu usvajanja novih zakona u ovoj oblasti.

Cilj ove publikacije je da ukaže na složenost problema zaštite životne sredine u Srbiji.

Beogradski centar duguje zahvalnost Evropskom fondu za Balkan (*The European fund for Balkans*) koji je omogućio sprovođenje ovog projekta.

Beograd, april 2009.

Razvoj ekološkog prava

Pojam prava na zdravu životnu sredinu uveden je Stokholmskom deklaracijom (*Stockholm Declaration on the Human Environment*) iz 1972. godine. U tada usvojenoj Deklaraciji kao osnovni cilj ekološkog razvoja navodi se smanjenje rizika u pogledu uslova života i poboljšanje kvaliteta života, uz poklanjanje posebne pažnje zaštiti životne sredine pri ostvarenju ovih ciljeva. Pored usvojene Stokholmske deklaracije istom prilikom doneta je i Odluka o osnivanju centralnog organa Ujedinjenih nacija koji bi se bavio problemom zaštite životne sredine i koordinacijom aktivnosti na ovom planu – Programa Ujedinjenih nacija za životnu sredinu – UNEP (United Nations Environment Programme), koji je sa radom započeo 1973. godine.

Posle Konferencije u Stokholmu pravo na adekvatnu životnu sredinu bilo je tema brojnih međunarodnih izveštaja, ali i mnogih nacionalnih ustava i sudskih odluka.

U toku 1992. godine na snagu je stupila Bazelska konvencija o kontroli prekograničnog kretanja opasnog otpada i njegovog odlaganja¹. Cilj Bazelske konvencije i njenih protokola je da se obezbedi sveobuhvatna kontrola prekograničnog kretanja opasnog otpada. Ova konvencija podrazumeva i odgovornost i blagovremenu isplatu naknada za štete koje proisteknu usled prekograničnog kretanja takvog opasnog otpada, uključujući i incidente koji se javljaju kao posledica nezakonitog prometa.

U Rio de Žaneiru je 1992. godine održana Konferencija Ujedinjenih nacija o životnoj sredini i razvoju. Na Samitu koji je bio organizovan na najvišem nivou učestvovalo je 178 država,

1 *Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and their Disposal*, usvojena 1989. godine. Vidi više na www.basel.int.

a Deklaracijom UN o životnoj sredini i održivom razvoju, koja sadrži 27 principa je definisan pojam održivog razvoja. Rio Deklaracijom su dalje razrađeni principi iz Stokholmske deklaracije i uvedeni novi, sa ciljem da se na jedinstven način uredi sistem zaštite životne sredine kako na nacionalnom tako i na univerzalnom planu.

Komisija za održivi razvoj je uspostavljena kao organ Ujedinjenih nacija sa zaduženjem za praćenje daljeg toka aktivnosti započetih na Svetskom samitu u Rio. Komisija za održivi razvoj se sastaje jednom godišnje u sedištu Ujedinjenih nacija i svake godine je posvećena određenoj temi.

Na Konferenciji u Rio de Žaneiru, usvojena je i Agenda 21 – globalni akcioni plan održivog razvoja za 21. vek. Potpisnice Agende 21 su 173 zemlje, uključujući i Srbiju. Agenda 21 ima veliki značaj i za lokalnu samoupravu jer utvrđuje ulogu lokalne vlasti u iniciranju procesa održivog razvoja na lokalnom nivou pri čemu je naglašeno da „...svaka lokalna vlast treba da uđe u dijalog sa svojim građanima, lokalnim organizacijama i privatnim preduzećima i da usvoji lokalnu Agendu 21. Kroz konsultacije i postizanje koncenzusa lokalna vlast bi učila od građana i lokalnih građanskih, društvenih, poslovnih i industrijskih organizacija i sakupljala informacije potrebne za formulisanje najboljih strategija“.²

Na Milenijumskom samitu Ujedinjenih nacija³, doneti su ciljevi razvoja i rokovi za njihovo ostvarivanje pod nazivom Milenijumski ciljevi razvoja. Postavljeno je osam osnovnih ciljeva kako bi podstakli sve zemlje da učestvuju u rešavanju problema na polju ljudskog razvoja. Ciljevi uključuju 18 izvodljivih jasnih zadataka koji treba da budu zadovoljeni putem: (1) politika i programa u zemlji; (2) međunarodne pomoći i (3) angažovanosti građanskog društva. Postizanje ovih zadataka treba da bude

2 *Agenda 21*, Rio de Žaneiro, 2002, član 28 „Aktivnosti lokalnih vlasti na podršci Agendi 21“.

3 Održan u Njujorku u septembru 2000. godine, učestvovalo je 189 šefova država.

ostvareno u periodu od 25 godina, retroaktivno, od 1990. do 2015. godine. Jedan od osam osnovnih ciljeva je osiguranje održivosti prirodne sredine, koju treba realizovati putem tri zadatka: 1) integriranjem principa održivog razvoja u politiku i programe država i okretanjem procesa propadanja prirodnih resursa u suprotnom smeru; 2) prepolovljavanjem procenta ljudi do 2015. godine bez održivog pristupa ispravnoj pijaćoj vodi i 3) postizanjem značajnog poboljšanja životnih uslova barem 100 miliona stanovnika sirotinjskih četvrti do 2020. godine.⁴

Svetski samit o održivom razvoju održan je 2002. godine u Johaneshburgu. Na samitu je došlo do zaključka da su mnogi naponi u oblasti zaštite životne sredine ostali bez rezultata, prvenstveno zato što najveći industrijski zagađivači sveta (SAD, Rusija i drugi) nisu prihvatili principe sadržane u pređašnjim deklaracijama, ali i konvencijama.

Problemu promene klime i globalnog zagrevanja pažnja je posvećena tek kada je kao jedina mogućnost za poboljšanje stanja ostala radikalna promena normi koje regulišu proizvodnju gasova sa efektom staklene bašte i veliki zaokret u ponašanju država.

Kjoto protokolom⁵ uz Okvirnu konvenciju UN o promeni klime iz 1992. godine, osnovnim međunarodnim ugovorom koji reguliše pitanja promene klime učinjen je pokušaj da se opšte obaveze i prava iz Okvirne konvencije delimično konkretizuju i učine operativnim.

Osnovni cilj Konvencije je obezbeđivanje stabilizacije atmosferskih koncentracija gasova sa efektom staklene bašte na nivou koji bi sprečio štetne uticaje na klimu, odnosno smanjivanje brzine zagrevanja atmosfere usled prevelike emisije gasova. Odredbama Konvencije i njenih protokola jasno su razgraničene obaveze zemalja u razvoju, zatim zemalja sa ekonomijom u

4 Vidi internet stranicu: www.un.org.yu.

5 Usvojena je i otvorena za potpisivanje u Njujorku 9. maja 1992. godine, stupila na snagu 21. marta 1994. godine.

tranziciji i industrijski razvijenih zemalja.⁶ Taj princip različitih obaveza za razvijene i nerazvijene zemlje dosledno je primenjen i u Protokolu iz Kjota.

Kjoto protokol stupio je na snagu tek 16. februara 2005. godine, a do danas ga je potpisalo više od 140 zemalja. Protokolom se industrijske zemlje sveta obavezuju da emisije gasova sa efektom staklene bašte smanje u proseku za 5,2% u odnosu na referentnu 1990. godine, i to u periodu od 2008. do 2012. godine. Sve zemlje koje imaju obavezu ovakvog smanjenja emisija navedene su u Aneksu I Kjoto protokola.

Evropska unija je veliki zagovornik ovog protokola. Protokol je ratifikovan odlukom Saveta Ministara Evropske unije koja je stupila na snagu 31. maja 2002. godine⁷, a jednom od kasnijih direktiva sa kraja 2003. godine⁸, utvrđen je sistem trgovine emisijama na području Unije i njime su obuhvaćene neke od najznačajnijih industrijskih oblasti: energetika, proizvodnja čelika, proizvodnja cementa, proizvodnja stakla, proizvodnja cigala, proizvodnja papira i druge. Direktiva je čak strožija od Kjoto protokola, jer zahteva da se emisija štetnih i opasnih gasova na području Unije smanji za 8% u odnosu na nivo iz 1990. godine do 2010. godine.

Kjoto protokol predviđa tri mehanizma trgovine emisijama: CDM (The Clean Development Mechanism), JI (Joint implementation), IET (International emission trading)⁹. Međunarodna trgovina emisijama (*International Emission Trading* – IET) omogućava državama da prenose deo njihove „dodeljene emisije“ (*Assigned Amount Units* – AAU). Zajednička primena (*Joint Implementation* – JI) dozvoljava državama upotrebu „karbonkredita“ za ostvarenje svoje obaveze prema Protokolu, a

6 Članovi 4, 5, 6, 12.

7 Direktiva 2002/358/EC dostupna na <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/l28060.htm>.

8 Direktiva 2003/87/EC dostupna na http://ec.europa.eu/environment/climat/emission/implementation_en.htm.

9 Članovi 6, 12. i 17.

koji nastaju kroz smanjenje emisije prilikom investiranja u drugoj industrijalizovanoj državi rezultira prenosom odgovarajućeg iznosa „jedinica smanjenja emisije“ (*Emission Reduction Units* – ERU) između država.

Značaj i efikasnost Kjoto protokola je predmet spora među ekolozima i političarima. Mnogi smatraju da je da je Protokol suviše skup (godišnje košta oko 150 milijardi evra), a da bi ta sredstva mogla biti bolje upotrebljena na neki drugi način. Tako, po nekim procenama čak i u potpunosti primenjen, Protokol iz Kjota bi smanjio očekivani porast temperature za svega 0,1 stepen Celzijusa do 2100. godine, što je neznatno u poređenju sa predviđanjima da će do tada temperatura porasti za 1,4 do 5,8 stepeni¹⁰.

Početakom 2008. godine počeli su pregovori o novom sporazumu koji bi trebalo da zameni Protokol iz Kojota. Eksperti za klimatske promene UN žele da, prema novom sporazumu, ograničenje emisije štetnih gasova važi za sve zemlje, mada postoji neslaganje oko toga kako podeliti taj „teret“ između bogatih, na čelu sa SAD i zemalja u razvoju, kao što su Kina i Indija¹¹.

Za zemlje u razvoju, među kojima je i Srbija, Protokol nije predvideo nikakve nove obaveze u odnosu na one koje su predviđene Konvencijom, tj. nije predvideo obavezu kvantifikovanog smanjivanja emisija gasova sa efektom staklene bašte, ali je ostavljena mogućnost da svaka od njih u bilo kom trenutku takvu obavezu preuzme, u skladu sa svojim mogućnostima.

Da bi Protokol proizvodio dejstva neophodno je stvoriti institucionalne preduslove, ali je potrebno i preduzimanje niza drugih mera kao što su: izrada registra gasova; obavezivanje državnih institucija za saradnju sa telima UN zaduženim za primenu Konvencije i Protokola; uspostavljanje partnerstva sa za-

10 Bjorn Lomborg, *Cool it – The Skeptical Environmentalist's Guide To Global Warming*, 2007.

11 SAD su do sada odbijale da pristupe Kjoto protokolu, ali je novi predsednik Barak Obama u jednom od svojih prvih obraćanja najavio pristupanje.

interesovanim ulagačima u čiste tehnologije u Srbiji i transfer znanja, i mere kojim bi se proces ulaganja učinio transparentnijim i finansijski atraktivnijim.

Vremenom je pažnja sa pitanja definicije i sadržine prava na životnu sredinu preusmerena na pitanje zaštite prava na život u zdravoj životnoj sredini, tj. proceduralnog aspekta ovog prava. Proceduralno ekološko pravo čine: pristup informacijama o životnoj sredini, učestvovanje u donošenju odluka koje se tiču životne sredine i pravo da se preispituju odluke koje se tiču životne sredine i na proceduralnom i materijalnom nivou pred sudskim organima¹². Procesni aspekt dobija sve više na značaju, jer je daleko fleksibilniji i pristupačniji, posebno nakon usvajanja Arhuske konvencije 1998. godine.

CDM projekti u Srbiji

Kao državi ugovornici Kjoto protokola, Srbiji je omogućeno učešće u projektima mehanizma čistog razvoja (The Clean Development Mechanism – CDM). Finansijska podrška zemljama u razvoju u okviru CDM treba da pomogne ovim zemljama u dostizanju niza ekonomskih, društvenih, ekoloških ciljeva odnosno ciljeva održivog razvoja. Za realizaciju CDM prijekata neophodno je formiranje nacionalnog tela (Designated National Authorities) i izrada strategije za primenu CDM projekata. Ministarstvo životne sredine i prostornog planiranja je usvojilo Poslovnik o načinu rada, kriterijumina i rokovima prilikom ocene i odobravanja potencijalnih projekata mehanizama čistog razvoja, i odredilo „Nacionalno telo Srbije“ koje Stručna grupa i Sekretarijat, a njegovim radom rukovodi nadležni ministar¹³. U pogledu usvajanja strategije deo strategije za realizaciju CDM

12 Lynda Collina, *McGill International Journal of Sustainable Development law and Policy*, 3 McGill J.S.D.L.P., 2007, str. 119–153.

13 Poslovnik je usvojen 21. novembra 2008. godine i dostupan je na <http://www.ekoplan.gov.rs/src/Projekti-i-aktivnosti-12-document.htm>.

projekata u sektoru energetike trebalo je da bude pripremljen u drugoj polovini 2008. godine¹⁴.

Sprovođenje CDM projekta bi Srbiji moglo da pomogne u rešavanju brojnih problema, kao što su smanjenje zagađenja vazduha u industrijskim oblastima, smanjenje zagađenja vazduha uzrokovano grejnim instalacijama u urbanim sredinama ili smanjenje zagađenja vazduha koje potiče od saobraćaja u velikim gradskim sredinama. Niske cene energenata, loše upravljanje infrastrukturom i visoki energetska gubitci zbog neefikasnih sistema za proizvodnju, prenos i distribuciju, sugerišu da ima dosta mogućnosti za sprovođenje projekata redukcije gasova staklene bašte i mogu biti dobra poslovna prilika za inostrane investitore. CDM projekti bi mogli da značajno doprinesu modernizaciji celokupnih ekonomskih struktura u Srbiji. Ipak, celokupni pravni sistem Srbije bi mogao da negativno utiče na razvoj CDM projekata, jer investitori tražaju za politički stabilnim državama, sa pogodnim zakonima za investiranje u oblasti ekologije.¹⁵

Pravo na zdravu životnu sredinu u konvencijama o ljudskim pravima

Na međunarodnom planu konvencije za zaštitu ljudskih prava koje uopšte pominju pravo na zdravu životnu sredinu predstavljaju redak izuzetak, tako se u Konvenciji UN o pravima deteta¹⁶ u članu 24 kaže da *države ugovornice priznaju pravo deteta na uživanje najviše ostvarivog životnog standarda, i da će države težiti ostvarenju ovog prava pri čemu će između ostalog, posebno uzeti u obzir opasnosti i rizike zagađenja životne sredine*. Na regionalnom nivou dva dokumenta za zaštitu ljudskih prava garantuju pravo na život u zdravoj životnoj sredini, Afrička po-

14 NPI, str. 423.

15 Vidi više u Stanković, Steiner, Tuerk *Report: Greenhouse gas reduction and CDM opportunities in Serbia*, dostupno na: http://www.joanneum.at/climate/Publications/CDM_in_Serbia.pdf.

16 *Sl. list SFRJ (Međunarodni ugovori)*, br. 15/90; *Sl. list SRJ (Međunarodni ugovori)*, br. 4/96 i 2/97.

velja o ljudskim pravima i pravima naroda¹⁷ i San Salvadorski protokol¹⁸ uz Američku povelju o ljudskim pravima¹⁹.

U odgovarajućem evropskom instrumentu, Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava²⁰ (EKLJP) usvojenoj 1950. godine pod okriljem Saveta Evrope, ne pominje se pravo na život u zdravoj životnoj sredini. Ipak, Evropski sud za ljudska prava, koji je nadležan da raspravlja o povredama EKLJP priznaje značaj ovog prava, i pruža zaštitu različitim aspektima životne sredine, posredno dovodeći ih u vezu sa pravima koja su zajemčena Konvencijom. Praksa Suda u oblasti indirektno zaštite životne sredine pretrpela je suštinske promene od podnošenja prvih predstavi koje su se odnosile na životnu sredinu pa do danas. Prvi slučaj iznet pred Evropsku komisiju²¹ koji se ticao zaštite životne sredine²² Komisija je ocenila *rationae materiae* neprihvatljivim, istakavši da je podnesak neosnovan jer EKLJP ne jemči pravo na zaštitu prirodnih bogatstava. Od sedamdesetih godina prošlog veka Sud je radikalno promenio svoj stav i do sada je razvio značajnu praksu u oblasti indirektno zaštite životne sredine uglavnom tumačenjem, prava na privatni i porodi-

17 Afrička povelja usvojena je 1981. godine i u članu 24. ove Povelje se svim narodima garantuje pravo na opšte zadovoljavajuću životnu sredinu, povoljnu za njihov razvoj. Za primenu ove odredbe videti *Social and Economic Rights Action Centre (SERAC) v. Nigeria*, Communication 155/96 iz 1996. godine.

18 San Salvadorski protokol o socijalnim, ekonomskim i kulturnim pravima usvojen 1988. i njegovim članom 11 se svima garantuje život u zdravoj životnoj sredini i pristup osnovnim javnim službama, države se takođe obavezuju da promovišu zaštitu, očuvanje i unapređenje životne sredine.

19 Usvojena 1969. godine.

20 Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, *Sl. list SCG (Međunarodni ugovori)*, br. 9/03.

21 Evropski sud za ljudska prava ne predstavlja instancu iznad domaćih sudova, ali je nadležan da prima individualne zahteve od strane pojedinaca ili grupa građana i da odluči da li je u konkretnom slučaju došlo do povrede nekog od zajamčenih prava.

22 *X. i Y. protiv Federalne Republike Nemačke*, Predstavka br. 7407/76.

čan život (član 8) i prava na slobodno uživanje imovine (član 1 Protokola 1).

Evropski sud za ljudska prava ima supsidijarnu ulogu u odnosu na nacionalni sudski sistem koji je prvi dužan da pruži odgovarajuću pravnu zaštitu. Imajući u vidu dosadašnju neefikasnost srbijanskih sudova i drugih organa u zaštiti prava na zdravu životnu sredinu mogli bismo očekivati predstavke protiv Srbije zbog povreda zajemčenih prava posredno izazvanih povredom prava život u zdravoj životnoj sredini²³, s druge strane veliko je pitanje da li su građani Srbije u dovoljnoj meri informisani o svojim pravima u nekim oblastima, te samim tim da li su sposobni da identifikuju situacije u kojima su žrtve njihovih kršenja. Sud je razmatrao i predstavke zbog ugrožavanja ljudskih prava pojedinaca merama države koje su usmerene na zaštitu životne sredine, npr. ugrožavanje prava na slobodno uživanje imovine (uvođenjem zabrane građenja) u cilju zaštite prirodnih dobara. Sud je naglasio pretežnji interes zaštite životne sredine u odnosu na interes pojedinca, kao i da pitanjima životne sredine u savremenom društvu mora biti posvećena značajna pažnja.

Parlamentarna skupština Saveta Evrope²⁴ zaključila je da „u svetlu menjanja uslova života i rastućeg značaja važnosti ekoloških tema, [...] da se u Evropsku konvenciju o ljudskim pravima može da uvrstiti pravo na zdravu i životnu okolinu kao osnovno ljudsko pravo.“

Skupština predlaže da Vlade i države članice:

1. obezbede odgovarajuću zaštitu života, zdravlja, porodice i privatnog života, psihičkog integriteta i privatne imovine u skladu sa članovima 2,3,8 EKLJP i u skladu

23 Sud je kažnjavao države ugovornice i zbog nespremnosti da primenjuje postojeće zakonske odredbe koje pružaju zaštitu životnoj sredini, npr. odredbe o dozvoljenom nivou buke. Vidi *Moreno Gomez protiv Španije*, Predstavka br. 4143/02 (2004).

24 Savet Evrope, Preporuka 1614 usvojena na 24. Parlamentarnom zasjedanju 27. juna 2003.

sa članom 1 Dodatnog Protokola 1 uzimajući u obzir potrebu za zaštitom životne okoline.

2. priznaju ljudsko pravo na zdravu, pristojnu i održivu životnu okolinu koja uključuje obavezu država da štite okolinu u nacionalnim zakonodavstvima, po mogućstvu na ustavnom nivou.
3. čuva i obezbedi pravo svakog pojedinca na pristup informacijama, učestvovanje javnosti u donošenju odluka i pristup pravdi u ekološkim stvarima kako je to predviđeno Arhuskom konvencijom

Razvoj ekološkog prava u okviru EU

Uprkos činjenici da se u vreme osnivanja Evropskih zajednica u zapadnoj Evropi, kao ni u svetu uopšte, nije mnogo razmišljalo o zaštiti životne sredine, aktivnost Evropske zajednice u domenu zaštite i unapređenja čovekove okoline doživela je tokom svoje četrdesetogodišnje istorije značajnu evoluciju.

U prvobitna tri ugovora kojima su osnovane Evropske zajednice, gotovo da nije ni bilo odredbi koje bi se ticale životne sredine²⁵ i iako se u pravo na zdravu životnu sredinu ne spominje u Rimskim ugovorima iz 1957. godine (Treaties of Rome), zaštita životne sredine bila je jedno od osnovnih pitanja u Evropskoj zajednici (European Community – EC) još od sedamdesetih godina. Na Pariskoj konferenciji šefova država i Vlada članica Zajednice održanoj 1972. godine kao osnovni cilj razvoja navodi se smanjenje razlika u pogledu uslova života, poboljšanja kvaliteta življenja, tako da se pri ostvarenju ovih ciljeva posebna pažnja mora posvetiti zaštiti životne sredine.

25 Izuzetak je bila Evropska zajednica za atomsku energiju (EVROATOM) kojoj je bilo dato značajno ovlašćenje da donosi obavezne standarde o radioaktivnoj kontaminaciji. Interesantno je da u Ugovoru o osnivanju Evropske ekonomske zajednice (EEZ) nije uopšte bilo odredbi koje bi ovu organizaciju izričito ovlastile da se bavi i zaštitom životne sredine, kako kad je reč o internoj regulativi, tako ni prema trećim državama.

Jedinstvenim evropskim aktom²⁶ i Ugovorom o Evropskoj uniji²⁷ data su EU izričita ovlašćenja u domenu zaštite životne sredine. Kada je 1987. godine stupio na snagu Jedinstveni Evropski Akt, u njegov tekst unet je poseban deo o životnoj sredini. Pored definisanja pojmova ovaj Akt određuje i ciljeve zajednice i principe na kojima će se temeljiti njihovo sprovođenje. Ciljevi i principi ekološke politike Zajednice po prvi put su postali obavezujući za države članice.

Na prvom mestu ovde treba istaći član 8 Ugovora o Evropskoj uniji u kome se životna sredina ne pominje izričito, ali se naglašava da u glavne ciljeve EU spada, pored ostalog, i „unapređenje uravnoteženog i održivog ekonomskog i socijalnog napretka“. Takav cilj je nemoguće postići bez preduzimanja mera i u domenu zaštite čovekove sredine. Značajne odredbe koje se tiču ove problematike unete su i amandmanima na pojedine članove Ugovora o osnivanju EEZ – uneta je i odredba prema kojoj u aktivnosti EEZ spada i politika u sferi zaštite životne sredine.

Još detaljnije odredbe o zaštiti i unapređenju životne sredine unete su dodatnim članom kojim se ističu glavni ciljevi politike EU u oblasti zaštite životne sredine:

- očuvanje, zaštita i unapređenje kvaliteta čovekove sredine,
- mudro i racionalno korišćenje prirodnih resursa,
- unapređenje mera koje se preduzimaju na međunarodnom planu u cilju rešavanja problema u domenu zaštite čovekove sredine kako na regionalnom tako i na svetskom nivou. Posebno je istaknuto da se mora voditi računa o načelu prevencije, posebnim karakteristikama pojedinih regiona i potreba privrednog i društvenog razvoja.

26 The Single European Act – potpisan u Luksemburgu i Hagu, 17. februara 1986. i 28. februara 1986.

27 Treaty of Maastricht – stupio na snagu 1993. godine.

Ekološka zaštita potencirana je dodatno Ugovorom iz Mاستrihta. U Preambuli Ugovora je već istaknuta je potreba ekološke zaštite. Ugovor iz Mاستrihta uvodi nove ciljeve unapređenje mera za suočavanje problemima životne sredine na regionalnom i međunarodnom planu, a takodje se proširuju i zakonodavne nadležnosti Unije.

Pravo na zdravu životnu sredinu – propisi i praksa u Srbiji

Tempo usvajanja zakona, strategija i akcionih planova u oblasti zaštite životne sredine

U oblasti zaštite životne sredine u Srbiji izostalo je definiisanje strateških ciljeva na osnovu kojih bi se pristupilo usvajanju svih neophodnih strateških dokumenata. Srbija nema Nacionalnu strategiju zaštite životne sredine s kojom bi bile usklađene sve druge strategije koje se odnose na pojedinačna pitanja od značaja za životnu sredinu.

U nedostatku strateških dokumenta, 2007. godine izrađen je Predlog Nacionalnog programa zaštite životne sredine koji još uvek nije usvojen. Ovaj Predlog definiše prioritete probleme i nivo kvaliteta životne sredine koji bi trebalo da bude postignut, pitanje finansiranja i vremenskog okvira u kome su promene moguće i instrumenata za njihovo ostvarenje. Nacionalni program propisuje opšte ciljeve politike zaštite životne sredine u Srbiji – integraciju sa politikama drugih sektora, a pre svega ekonomije i finansija; proširenje i jačanje institucionalnih kapaciteta za kreiranje i sprovođenje sektorskih politika; unapređenje sistema kontrole kvaliteta; unapređenje formalnog i neformalnog obrazovanja i podizanje nivoa svesti građana o stanju životne sredine; razvoj efikasnog sistema finansiranja; izgradnju celovitog pravnog sistema usvajanjem sektorskih zakona i podzakonskih akata, poboljšanjem nadzora u primeni i podizanjem kapaciteta u pravosuđu.

Predlogom Nacionalnog programa se postavlja vremenski okvir za sprovođenje nužnih reformi. U periodu od 2007. do

2011. godine Srbija bi trebalo da oformi delotvoran okvir politike zaštite životne sredine. Stoga se na kratak rok predviđaju koraci koji nisu finansijski zahtevni, poput reforme zakonodavstva i sistema monitoringa, izrade sektorskih strategija i investicionih planova. Kao kontinuirani cilj se predviđa proširenje i unapređenje infrastrukture u periodu od 2007. do 2016. godine, dok se na srednji rok, od 2012. do 2016. godine predviđa sprovođenje investicionih projekata nižeg prioriteta, poput reciklaže pojedinih vrsta otpada, kao i implementacija odredbi prava EU nižeg prioriteta. Ovaj Predlog naglašava potrebu da se postavljeni ciljevi moraju ostvarivati u kontinuitetu, što do sada u praksi nije bio slučaj.

U pogledu zakonodavne reforme, Predlog Nacionalnog programa predviđa takođe tri etape. Na kratak rok prioritet predstavljaju posebni zakoni, ali i podzakonski akti kojima bi se regulisala različita pojedinačna pitanja. Na srednji rok, Predlog Nacionalnog programa predviđa implementaciju i dopune zakona i podzakonskih akata koji su usvojeni u periodu do 2012. godine.

Vlada Republike Srbije je do sada usvojila nekoliko strateških dokumenta koji se odnose na različita pitanja, koja imaju uticaja i na životnu sredinu u Srbiji – Strategiju održivog razvoja sa akcionim planom²⁸, Nacionalna strategija privrednog razvoja Republike Srbije od 2006. do 2012. godine, Strategiju razvoja energetike do 2015. godine, Strategija uvođenja čistije proizvodnje, i druge.²⁹

28 Dostupna na http://www.odrzivi-razvoj.sr.gov.yu/lat/o_projektu.php.

29 Strateški dokumenti Vlade su dostupni na http://www.srbija.gov.rs/vesti/dokumenti_sekcija.php?id=45678;

Beogradski centar za ljudska prava upozorava na stepen netransparentnosti izrade strateških dokumenata – nejasno je ko učestvuje u njihovoj izradi, kada su i u kakvom postupku usvojeni i da li su stupili na snagu, u kojoj meri su dostupni javnosti, ako nisu objavljeni na zvaničnoj internet stranici Ministarstva, niti u Službenom glasniku RS; takođe ne postoji objašnjenje nadležnih institucija o razlozima i potrebama strateških

Usvajanje navedenih strategija nije dovoljno, već je neophodno da ih nadležni organi dosledno sprovede. U vrlo oskudnoj praksi sprovođenja strategija do sada nisu postignuti značajni rezultati. Tako je Nacionalna strategija upravljanja otpadom – sa programom približavanja EU, usvojena 2003. godine, trebalo da pomogne u procesu stvaranja čistije Srbije do 2010. godine³⁰. Početkom 2009. godine 40% generisanog komunalnog otpada, kao otpada u domaćinstvima, ni na koji način se ne sklanja sistematski i završava na divljim deponijama. U ovom trenutku u Srbiji postoji 4.481 divljih deponija u Srbiji i 164 zvanično registrovane deponije, međutim, većina tih deponija su samo smetlišta, i nisu građena prema standardima Evropske unije; oko 1,24 miliona tona otpada se godišnje odloži na regularne deponije, a negde oko milion tona otpada se odloži na divlje deponije; većina sela u Srbiji nema kontejnere i nema organizovan prevoz kamionima smetlarima na deponije zbog toga što ne postoji ekonomska računica ili nema dovoljno sredstava da se u to uloži³¹.

Svi programi, akcioni planovi i projekti za njihovo ostvarenje koji se usvajaju u pojedinim sektorima treba da budu usklađeni međusobno i sa budućom Nacionalnom strategijom zaštite životne sredine. Navedeni akti bi morali da sadrže definicije konkretnih problema sa kojima se Srbija suočava i konkretno definisane obaveze vlade i drugih javnih institucija, kao i rokove u kojima ove obaveze moraju biti ispunjene. Efikasno i sistemsko sprovođenje ovih akata je od presudnog značaja za unapređenje sistema zaštite životne sredine.

kog regulisanja pojedinih ekoloških pitanja, poput razvoja energetike i čistije proizvodnje, pre nego što je izrađena i usvojena Strategija zaštite životne sredine.

30 Izvor: <http://www.arhiva.srbija.sr.gov.yu/vesti/2003-07/07/337875.html>, pristupljeno 27. aprila 2009.

31 Intervju Ministra za životnu sredinu i prostorno planiranje Olivera Dulića od 2. marta 2009. godine, dostupan na http://www.b92.net/info/emisije/kaziprst.php?yyyy=2009&mm=03&nav_id=347916.

Nacionalni program za integraciju u Evropsku uniju i usklađivanje sa *acquis communautaire*

Pravna regulativa EU u oblasti životne sredine ima izuzetan značaj i za države nečlanice koje žele da ispune uslove za priključenje EU. Zakonodavstvo Unije je veoma složeno, a nivo njihove implementacije kao uslova za priključenje je postavljen veoma visoko. Norme EU trebalo bi neposredno uneti u naše zakonodavstvo, jer državama nije ostavljen prostor za manipulaciju pri postizanju ekoloških ciljeva koje je postavila EU, kao što je slučaj sa ciljevima u nekim drugim oblastima. Ovakvo usklađivanje i primena novousvojenih normi zahteva značajna budžetska sredstva i potrebno je što pre izraditi procenu troškova usklađivanja sa zakonodavstvom EU u oblasti životne sredine.

Ekološka regulativa EU, kao uostalom i *acquis communautaire* u nizu drugih oblasti od izuzetnog je značaja za evropske države nečlanice. U „Beloj“ knjizi pod naslovom *Préparation pridruženih zemalja centralne i istočne Evrope za integraciju u unutrašnje tržište Unije*³², izričito se naglašava da je „od posebne važnosti za stvaranje šireg evropskog tržišta između EU i zemalja centralne i istočne Evrope da se pitanje očuvanja životne sredine od samog početka tretira kao sastavni deo procesa trgovinske i ekonomske integracije pridruženih zemalja-članica centralne i istočne Evrope“ i kao „sastavni deo predpristupne strategije“.

Reforma propisa u oblasti zaštite životne sredine započeta je usvajanjem Zakona o zaštiti životne sredine iz 2004 godine³³, kao i Zakona o proceni uticaja na životnu sredinu³⁴, Zakona o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu³⁵ i Zakona o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine³⁶.

32 Vidi internet stranicu: www.seio.sr.gov.yu.

33 *Sl. glasnik RS*, br. 135/04.

34 *Ibid.*

35 *Ibid.*

36 *Ibid.*

Nacionalna strategija Srbije za pridruživanje Srbije i Crne Gore Evropskoj uniji iz juna 2005. predstavlja prvi dokument koji je predviđao buduće aktivnosti Vlade Republike Srbije u oblasti zaštite životne sredine, od usvajanja strategija i izrade akcionih planova, preko donošenja zakona i njihove implementacije. S obzirom da je u pitanju dokument strateškog karaktera, Strategija je predviđala izradu i usvajanje akcionih planova po oblastima, kojima se uređuju prioritetnost reformskih koraka, redosled i tempo kojim će one biti usvojene u okvirima nadležnih ministarstava Republike Srbije. Takođe, Strategija je predviđala završetak izrade i usvajanje Nacionalnog programa zaštite životne sredine, Strategije o klimatskim promenama, otpadnim vodama, šumama, zaštiti vazduha od zagađenja i brojne druge dokumente.

Potpisivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) i njegovom ratifikacijom Srbija se obavezala da uskladi zakonodavstvo sa pravnim tekovinama Evropske unije. Vlada Srbije je u jednom dokumentu iz oktobra 2008. godine, Nacionalnom programu za integraciju Srbije u Evropsku uniju (NPI)³⁷, sačinila sveobuhvatan pregled zakona, strategija, akcionih planova, programa i drugih strateških dokumenata neophodnih za ispunjavanje obaveza i kriterijuma za pristupanje EU.

Nacionalni program za integraciju će predstavljati okvir zakonodavnog plana rada Vlade Srbije do 2012. godine koja je Strategijom pristupanja Srbije EU označena kao godina spremnosti Srbije da preuzme obaveze koje proističu iz članstva u EU. NPI je dobar i precizan plan za dostizanje svih kriterijuma neophodnih da bi država postala članica EU, od političkih i ekonomskih, do usvajanja zakona i najdetaljnijih standarda koji postoje u Uniji u oblastima trgovine, poljoprivrede, zaštite životne sredine, infrastrukture.

Nacionalnim planom za integraciju u Evropsku uniju predviđaju se ciljevi u oblasti životne sredine na kratak i srednji rok. Kratkoročnim ciljevima su obuhvaćeni, na polju reforme

37 *Ibid.*

zakonodavstva, ubrzanje usklađivanja zakona sa *acquis communautaire*, sprovođenje zakona, pre svega u oblasti procene uticaja na životnu sredinu, usvajanje i sprovođenje nacionalne strategije zaštite životne sredine, kao i početak sprovođenja Kjoto protokola³⁸. Plan predviđa i jačanje administrativnih kapaciteta i koordinaciju rada lokalnih zajednica i republičkih vlasti.

Srednjoročnim ciljevima Nacionalnog plana za integraciju, za period od 2009. do 2012. godine, predviđa se izrada strategija o zagađenju vazduha, upravljanja otpadom i zaštite prirode, kao i sprovođenje Nacionalne strategije zaštite životne sredine. Na primer, u pogledu harmonizacije zakonodavstva predviđena je potpuna implementacija Uputstva 2004/35/CE o odgovornosti za zagađenje, kao i uređivanje izbora indikatora radi procene stanja životne sredine i praćenja efekata realizacije planova i programa. S obzirom na nizak nivo političke volje u Narodnoj Skupštini Republike Srbije, tempo reformi u procesu harmonizacije sa pravom EU je spor i neadekvatan u odnosu na ciljeve pomenute Strategije za pridruživanje SCG iz 2005. godine i ambiciozno postavljene odredbe NPI.

Naročito značajnom se čini odredba Nacionalnog programa o finansiranju politike i investicionog plana zaštite životne sredine. O potrebama i načinu na koji će biti finansirane reforme u ovoj oblasti govori i Strategija održivog razvoja sa ciljem izjednačavanja novčanih sredstava namenjenih zaštiti životne sredine sa zemljama iz regiona do 2017. godine – trenutno se izdvaja 0,4 odsto, dok je predviđeno izdvajanje 2,5 odsto bruto društvenog proizvoda (BDP). Takođe, Strategija održivog razvoja predviđa oko 920 miliona eura troškova na projektima smanjenja zagađenja i desumporizacije termoelektrana i povećanja energetske efikasnosti, upravljanja otpadom, usklađivanja industrijskih postorovanja sa standardima životne sredine, kao i čišćenja kontaminiranih lokacija u periodu od 2009. do 2011. godine. U toku 2009. godine predviđa se ulaganje 0,61% BDP Srbije.³⁹

38 Vidi više na str. 9.

39 <http://www.odrzivi-razvoj.sr.gov.yu/assets/download/Nacionalna-strategija-odrzivog-razvoja-Republike%20Srbije-Finalni-Nacr.pdf>.

Budžet Republike Srbije za 2009. godinu iznosi 748.652.903.100 dinara. Od toga se za sektore koji se direktno bave ekologijom⁴⁰ izdvaja 3 314 589 000 dinara što predstavlja samo 0,4% budžeta. Poređenja radi u Bugarskoj budžet predviđa da 2,9 do 3,3% bude izdvojeno za ekologiju⁴¹.

Zakoni koji su bili predviđeni Akcionim planom za usklađivanje zakona Republike Srbije sa propisima Evropske unije za 2005 godinu, zahvaljujući kratkim političkim ciklusima, političkoj nestabilnosti i neefikasnom radu Skupštine Srbije tada nisu uvojeni i našli su svoje mesto i u Akcionom planu za 2007. godinu: Zakon o zaštiti od jonizujućeg zračenja i nuklearnoj sigurnosti, Zakon o zaštiti od nejonizujućeg zračenja, Zakon o ribarstvu, Zakon o upravljanju otpadom, Zakon o ambalaži i ambalažnom otpadu, Zakon o zaštiti i održivom korišćenju ribljeg fonda, Zakon o upravljanju hemikalijama, Zakon o biocidima, Zakon o zaštiti vazduha, Zakon o zaštiti prirode.

Trenutno se pred usvajanjem nalaze ovi isti zakoni koji su usvojeni na Vladi i prošli su raspravu na skupštinskom odboru za zaštitu životne sredine. Usvajanje ovih zakona očekivalo se na vanrednom zasedanju Skupštine Republike Srbije u prvom kvartalu 2009. godine, ali do sada nisu usvojeni i postoji 1014 amandmana. Ovim zakonima se vrši usklađivanje zakona iz 2004. godine sa odredbama Arhuske konvencije i regulišu se neke od do sada neregulisanih oblasti.

Odgovornost za neadekvatno sprovođenje reforme u oblasti životne sredine, pre svega, snosi Narodna skupština Republike Srbije, koja je neusvajanjem potrebnih zakona i neispunjavanjem predviđenih rokova obesmisllila dosadašnje zakonske promene u ovoj oblasti. Podsećamo da od ukupnog broj odredbi *acquis communautaire* koje moraju biti unete u pravni sistem Srbije, najmanje 30 odsto čine propisi o zaštiti životne sredine.

40 Ministarstvo zaštite životne sredine i prostornog planiranja 3 248 315 000 dinara, Agencija za zaštitu životne sredine 41 045 000 dinara, Fond za zaštitu životne sredine 25 229 000 dinara.

41 Dostupno na www.minfin.bg.

Pravni propisi i njihova primena

Pravo na zdravu životnu sredinu se garantuje u Ustavu Republike Srbije⁴². Ustav u članu 74 jemči svima pravo na zdravu životnu sredinu i na blagovremeno i potpuno obaveštavanje o njenom stanju. Shodno Ustavu posebnu odgovornost za zaštitu životne sredine imaju Republika Srbija i Autonomna pokrajina, propisana je i obaveza svih ljudi da čuvaju i poboljšavaju životnu sredinu.

Pozitivnopravni okvir zaštite životne sredine u Srbiji počiva na zakonima donetim 2004. godine, odnosno Zakonu o zaštiti životne sredine⁴³, Zakonu o proceni uticaja na životnu sredinu⁴⁴, Zakonu o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu⁴⁵ i Zakonu o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine⁴⁶. Uz ove zakone, važeći okvir čine i podzakonski akti i uredbe i drugi akti doneti u cilju sprovođenja ovih zakona⁴⁷.

42 *Sl. glasnik RS*, br. 83/06.

43 *Sl. glasnik RS*, br. 135/04.

44 *Ibid.*

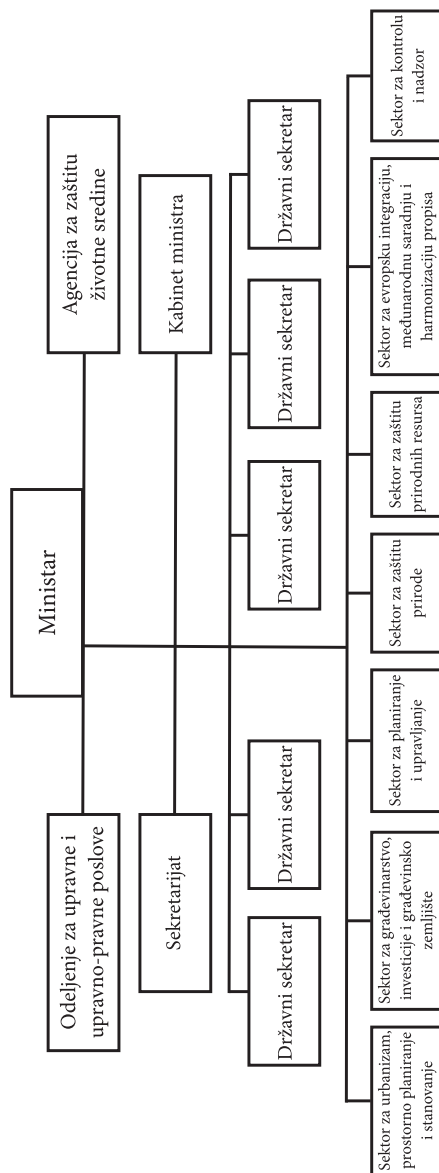
45 *Ibid.*

46 *Ibid.*

47 Poput Uredbe o vrstama aktivnosti i postrojenja za koje se izdaje integrisana dozvola, Uredbe o utvrđivanju liste projekata za koje je obavezna procena uticaja i Liste projekata za koju se može zahtevati procena uticaja na životnu sredinu, Pravilnika o sadržini i načinu vođenja registra izdatih integrisanih dozvola, Pravilnika o sadržini i izgledu integrisane dozvole, Pravilnika o metodologiji za izradu integralnog katastra zagađivača. Sastavni deo sistema zaštite životne sredine čine i zakoni doneti tokom devedesetih godina, kao na primer: Zakon o poljoprivrednom zemljištu; Zakon o šumama; Zakon o vodama; Zakon o ribarstvu; Zakon o nacionalnim parkovima, Zakon o postupanju sa otpadnim materijama i dr., kao i veliki broj podzakonskih akata, kao na primer, Pravilnik o dozvoljenom nivou buke u životnoj sredini, Pravilnik o graničnim vrednostima emisije, načinu i rokovima merenja i evidentiranju podataka, Pravilnik o graničnim vrednostima, metodama merenja imisije, kriterijumima za uspostavljanje mernih mesta i evidenciju podataka, Pravilnik o metodologiju za procenu opasnosti od hemijskog udesa i od zagađivanja životne sredine, merama pripreme i merama za otklanjanje posledica, Pravilnik o postupanju sa otpacima koji imaju svojstvo opasnih materija itd.

Institucionalni okvir u funkciji zaštite životne sredine

Organizaciona shema
Ministarstva životne sredine i prostornog planiranja



Zakonom o ministarstvima Republike Srbije zaštita životne sredine se nalazi u nadležnosti Ministarstva životne sredine i prostornog planiranja koje se sastoji iz 7 sektorskih celina nadležnih za posebna pitanja. U okviru Ministarstva nalaze se Agencija za zaštitu životne sredine, Odeljenje za upravne i upravno-pravne poslove, Sekretarijat i Kabinet ministra, kao posebne organizacione celine. Ministarstvo broji 5 državnih sekretara⁴⁸. Značajna uloga u zaštiti životne sredine poverena je sudovima u Srbiji, o čemu je više rečeno u nastavku teksta.

Da bi zaštita životne sredine od strane nadležnih organa bila efikasna neophodno je da postoji jasna podela nadležnosti i odgovornosti – kako između različitih nivoa uprave tj. između Republičkih i organa lokalne samouprave, tako i među različitim organima istog nivoa. Povećanju efikasnosti bi doprinela i decentralizacija pojedinih nadležnosti i ovlašćenja praćena boljom saradnjom različitih sektora državne uprave. Dalje, trebalo bi više raditi na jačanju kapaciteta uprave kako na Republičkom tako i na lokalnom nivou.

Zakoni o zaštiti životne sredine

Prema odredbama Zakona o zaštiti životne sredine predviđeno je usvajanje posebnih zakona koji, u cilju postizanja održivog razvoja, regulišu pitanje zaštite prirode, zaštite vode, vazduha, zemljišta, šuma, geoloških resursa, upravljanje hemikalijama i otpadom, kao i pitanje jonizujućeg i nejonizujućeg zračenja i zaštite od buke. U duhu potrebnih legislativnih reformi, a sa ciljem uređenja sistema zaštite životne sredine, zakonodavac je u članu 10. ostavio odrednicu „i drugi“ ukazujući na potrebu usvajanja ostalih propisa koji nisu eksplicitno predviđeni ovim zakonom.

Zakon o zaštiti životne sredine uvodi u sistem zaštite životne sredine nove institucije, kao što su Fond za zaštitu životne

48 Shema dostupna na internet prezentaciji www.ekoplan.gov.rs.

sredine⁴⁹ i Agencija za zaštitu životne sredine⁵⁰. Uloga Fonda je da obavlja poslove u vezi sa finansiranjem pripreme sprovođenja i razvoja programa, projekata i drugih aktivnosti u oblasti očuvanja, održivog korišćenja, zaštite i unapređivanja životne sredine, kao i u oblasti energetske efikasnosti i korišćenja obnovljivih izvora energije (član 91), dok se Agencija za zaštitu životne sredine stara o vođenju jedinstvenog informacionog sistema (član 74) i integralnog katastra zagađivača (član 75). Članom 5 predviđaju se obaveze za Republiku, autonomnu pokrajinu, lokalnu samoupravu (opštine i gradove), pravna lica i organizacije, kao i građane u procesu zaštite životne sredine.

Prihodi Fonda ostvaruju se iz namenskih sredstava budžeta Republike Srbije ostvarenih po osnovu naknada propisanih članovima 27 (zaštita i korišćenje flore i faune), 45 (zahtev za registraciju u sistem EMAS) i određenih naknada iz člana 85 (naknada za zagađivanje životne sredine) Zakona o zaštiti životne sredine, sredstava ostvarenih po osnovu promene vlasništva preduzeća u postupku privatizacije, prihoda ostvarenih na osnovu međunarodne bilateralne i multilateralne saradnje na programima, projektima i drugim aktivnostima u oblasti zaštite životne sredine i energetske efikasnosti, od upravljanja slobodnim novčanim sredstvima Fonda, ali i od priloga, donacija, poklona i pomoći. Vlada Republike Srbije je krajem 2005. godine donela Uredbu o vrstama zagađivanja, kriterijumima za obračun naknade za zagađivanje životne sredine, visini i načinu obračunavanja i plaćanja naknade. Ovom uredbom, uvođenjem novih naknada zasnovanih na principu „zagađivač plaća“, trebalo je da se omoguće Fondu veći prihodi, i da se stvori osnova za realizaciju politike finansiranja zaštite životne sredine⁵¹.

Načela koja Zakon promovise unapređuju sistem zaštite životne sredine:

49 <http://www.sepf.sr.gov.yu/>.

50 *Ibid.*

51 Tako je na primer od januara do sredine novembra 2008 godine Fond ostvario ukupan prihod od 935 miliona dinara

Načelo integralnosti obezbeđuje integraciju zaštite i unapređivanja životne sredine u sve sektorske politike sprovođenjem međusobno usaglašenih planova i programa i primenom propisa kroz sistem dozvola, tehničkih i drugih standarda i normativa, finansiranjem, podsticajnim i drugim merama zaštite životne sredine.

Načelo prevencije i predostrožnosti predviđa da svaka aktivnost mora biti planirana i sprovedena na način da prouzrokuje najmanju moguću promenu u životnoj sredini i predstavlja najmanji rizik po životnu sredinu i zdravlje ljudi i ostvaruje se procenom uticaja na životnu sredinu i korišćenjem najboljih raspoloživih i dostupnih tehnologija, tehnika i opreme.

Načelo održivog razvoja podrazumeva donošenje i sprovođenje odluka na osnovu usklađenosti interesa zaštite životne sredine i ekonomskog razvoja.

Načelo odgovornosti zagađivača i njegovog pravnog sledbenika uspostavlja odgovornost za svako pravno ili fizičko lice koje svojim nezakonitim ili neispravnim aktivnostima dovodi do zagađenja životne sredine. Prema ovom načelu, zagađivač ili njegov pravni sledbenik je odgovoran za zagađivanje životne sredine i u slučaju likvidacije ili stečaja preduzeća ili drugih pravnih lica i obavezan da ukloni uzrok zagađenja i posledice direktnog ili indirektnog zagađenja životne sredine. U slučaju promene vlasništva preduzeća i drugih pravnih lica obavezna je procena stanja životne sredine i određivanje odgovornosti za zagađenje životne sredine, kao i namirenje dugova prethodnog vlasnika za izvršeno zagađivanje i/ili štetu nanetu životnoj sredini.

Načelo „zagađivač plaća“ predviđa obavezu zagađivača da plati naknadu za zagađivanje životne sredine ako svojim aktivnostima može da prouzrokuje ili proizvede opterećenje životne sredine, ili ako proizvodi, koristi ili stavlja u promet sirovinu, poluproizvod ili proizvod koji sadrži štetne materije po životnu sredinu. Prema ovom načelu zagađivač snosi ukupne troškove mera za sprečavanje i smanjivanje zagađivanja koji uključuju troškove rizika po životnu sredinu i troškove uklanjanja štete na-

nete životnoj sredini. Usled nedostatka jasnih strategija razvoja, političke nestabilnosti, nezrelih tržišnih uslova i zanemarivanja osnovnih postulata održivog razvoja, u Srbiji se ne može smatrati uspešnom primena principa „zagađivač plaća“. Uz odsustvo adekvatnih naknada za zagađivanje i korišćenje prirodnih resursa, domaći izvori finansiranja nisu dovoljno razvijeni da se nose sa nagomilanim problemima. Kako su inače niske propisane kazne praćene izrazito blagom kaznenom politikom, tako se zagađivačima daleko više isplati da koriste „prljave“ tehnologije i da plaćaju niske kazne, nego da osavremene proces proizvodnje.

Načelo „korisnik plaća“ promovise plaćanje naknade za korišćenje prirodne vrednosti i rekultivaciju prostora. S tim u vezi stoji i formulacija člana 16 Zakona o zaštiti životne sredine koji nameće obavezu zagađivaču da rekultivacijom ili na drugi način sanira degradaciju životne sredine.

Načelo supsidijarne odgovornosti dopuna je prethodnog načela i promovise otklanjanje posledica zagađivanja životne sredine i smanjenja štete u slučajevima kada je zagađivač nepoznat ili kada šteta potiče od zagađivanja životne sredine iz izvora van državne teritorije, a u skladu sa finansijskim mogućnostima nadležnog državnog organa.

Načelo informisanja i učešća javnosti formulisano je u skladu sa ustavnim odredbom o pravu na zdravu životnu sredinu i promovise pravo građana Srbije da u budu obavesteni o stanju životne sredine i da učestvuju u postupku donošenja odluka čije bi sprovođenje moglo da utiče na životnu sredinu. Podaci o stanju životne sredine su javni⁵².

Načelo zaštite prava na zdravu životnu sredinu i pristupa pravosuđu omogućava građaninu ili grupama građana, udruženjima, profesionalnim ili drugim organizacijama, da pravo na zdravu životnu sredinu ostvaruju pred nadležnim organom, odnosno sudom, u skladu sa zakonom. Zakon o zaštiti životne sredine predviđa članom 12 izradu strateških dokumenata, Strategije prostornog razvoja Republike i Nacionalne strategije

52 Ovo načelo je ugrađeno u sva četiri zakona iz 2004. godine.

održivog korišćenja, kojima će biti regulisano održivo korišćenje pridodnih resursa, dok u članu 13 predviđa stvaranje planova i programa na nivou autonomne pokrajine i lokalne samouprave saglasnih sa ovim dokumentima.

Zakon predviđa stratešku procenu uticaja na životnu sredinu (član 35) kao sastavni deo plana, programa ili osnove u oblasti prostornog i urbanističkog planiranja ili korišćenja zemljišta, poljoprivrede, šumarstva, ribarstva, lovstva, energetike, industrije, saobraćaja, upravljanja otpadom, upravljanja vodama, telekomunikacija, turizma, infrastrukturnih sistema, zaštite prirodnih i kulturnih dobara, biljnog i životinjskog sveta i njihovih staništa i drugih oblasti. Pitanja strateške procene uticaja, procene uticaja na životnu sredinu i integrisanog sprečavanja i kontrole zagađivanja životne sredine zakonodavac je detaljno regulisao posebnim zakonima.

Prema Zakonu o zaštiti životne sredine predviđa se osnivanje EMAS sistema upravljanja i kontrole životne sredine, kao i registracija fizičkih ili pravnih lica koja u postupku zaštite životne sredine donose planove zaštite, sprovode ih u delo i to čine u okviru svog redovnog poslovanja (članovi 44–49). Plan Ministarstva za zaštitu životne sredine i prostorno planiranje je da do 2012. godine oformi registar EMAS sistema.

Zakonom se predviđa uspostavljanje i funkcionisanje sistema monitoringa stanja životne sredine (član 69), na osnovu kog Republika, autonomna pokrajina i jedinica lokalne samouprave obezbeđuju kontinualnu kontrolu i praćenje stanja životne sredine u skladu sa ovim i posebnim zakonima, dok je Vlada Republike Srbije nadležna za donošenje programa monitoringa za period od dve godine. Monitoring je sastavni deo jedinstvenog informacionog sistema za čije upravljanje je Zakonom određena Agencija za zaštitu životne sredine. U nadležnosti Vlade je utvrđivanje kriterijuma za određivanje broja i rasporeda mernih mesta, mrežu mernih mesta, obim i učestalost merenja, klasifikaciju pojava koje se prate, metodologiju rada i indikatore zagađenja životne sredine i njihovog praćenja, rokove i način dostavljanja

podataka. Na ovaj način monitoring zagađenja se sprovodi prema kriterijumima koje postavlja politički izabrano telo. Podaci o zagađenju životne sredine predstavljaju zapis o postupcima operatera, odnosno zagađivača i kao takvi imaju procesnu ulogu u postupcima pred sudovima kao sredstvo dokazivanja izvršenja krivičnog dela.

Zakon određuje granične vrednosti zagađivanja radi: kontrole kvaliteta vazduha, voda, zemljišta, postupanja sa otpadom i hemikalijama, tretmana otpadnih voda, industrijskog zagađenja i upravljanja rizikom, nivoa buke i vibracija i dr. Pitanje jedin-stvenih standarda je od naročitog značaja za monitoring zagađivanja i načine na koji se on odvija, a njihovo određivanje se takođe, nalazi u nadležnosti Vlade Republike Srbije.

Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu (PUS, eng. *EIA – Environmental Impact Assessment*) i Zakon o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu (SPU, eng. *SEA – Strategic Environmental Assessment*) usvojeni su istovremeno sa Zakonom o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine i Zakonom o zaštiti životne sredine i čine celinu koja bi trebalo da pruži zakonski okvir za efikasnu zaštitu životne sredine u Srbiji.

Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu reguliše postupak procene uticaja za projekte koji mogu da imaju značajne uticaje na životnu sredinu, sadržaj studije o proceni uticaja na životnu sredinu, učešće zainteresovanog organa i organizacija i javnosti, prekogranično obaveštavanje za projekte koji mogu da imaju značajne uticaje na životnu sredinu druge države, kao i nadzor i druga pitanja značajna za procenu uticaja na životnu sredinu. Cilj je utvrđivanje i ocena uticaja koje predloženi projekat može imati na životnu sredinu procesu njegove realizacije i eksploatacije.

Procena uticaja na životnu sredinu jeste preventivna mera zaštite životne sredine zasnovana na izradi studija i sprovođenju konsultacija uz učešće javnosti i analizi alternativnih mera, sa ciljem da se prikupe podaci i predvide štetni uticaji određenih projekata na život i zdravlje ljudi, floru i faunu, zemljište, vodu,

vazduh, klimu i pejzaž, materijalna i kulturna dobra i uzajamno delovanje ovih činilaca, kao i utvrde i predlože mere kojima se štetni uticaji mogu sprečiti, smanjiti ili otkloniti imajući u vidu izvodljivost tih projekata. Postupak procene uticaja odvija se u tri faze: 1) odlučivanje o potrebi procene uticaja 2) određivanje obima i sadržaja studije o proceni uticaja; 3) odlučivanje o davanju saglasnosti na studiju o proceni uticaja. U postupku procene uticaja na životnu sredinu učestvuju: nosilac projekta, nadležni organ, obrađivač studije, zainteresovani organi i organizacije i zainteresovana javnost.

Vlada Republike Srbije propisuje listu projekata za koje je obavezna procena uticaja i listu projekata za koje se može tražiti procena uticaja. Prema zakonu predmet PUS su: projekti koji se planiraju i izvode, promene tehnologije, rekonstrukcije, proširenje kapaciteta, prestanak rada i uklanjanje projekata koji mogu imati značajan uticaj na životnu sredinu. Procena uticaja vrši se za projekte iz oblasti: industrije, rudarstva, energetike, saobraćaja, turizma, poljoprivrede, šumarstva, vodoprivrede, upravljanja otpadom i komunalnih delatnosti, kao i za sve projekte na zaštićenom prirodnom dobru i u zaštićenoj okolini nepokretnog kulturnog dobra. Zakonom je uvedena obavezna procena uticaja i za projekte koji su realizovani bez izrade studije o proceni uticaja, a nemaju odobrenje za izgradnju ili upotrebu za koje se vrši procena uticaja zatečenog stanja.

Nadležni organ obaveštava zainteresovane organe i organizacije i javnost o podnetom zahtevu, obezbeđuje javni uvid, organizuje prezentaciju i sprovodi javnu raspravu o studiji o proceni uticaja i obaveštava ih o odluci o davanju ili o odbijanju saglasnosti na studiju o proceni uticaja. Nadležni organ je takođe dužan da zainteresovanim organima i organizacijama i predstavnicima javnosti stavi na uvid kompletnu dokumentaciju o sprovedenom postupku procene uticaja.

Obaveštavanje zainteresovanih organa i organizacija o odlukama nadležnog organa vrši se u pisanoj formi putem najmanje jednog lokalnog lista na svakom od službenih jezika koji

izlazi na području koje će biti zahvaćeno uticajem planiranog projekta ili aktivnosti, međutim zakon ostavlja i mogućnost da se obaveštavanje može vršiti i putem elektronskih medija. Nadležni organi često nisu sasvim sigurni da li ovu odredbu treba tumačiti na način da ukoliko obaveštavanje vrše putem elektronskih medija, nisu obavezni da to učine i putem štampe. Dalje, ne postoji ujednačen stav o tome šta se smatra dobrom praksom obaveštavanja u smislu trajanja obaveštavanja – koliko dana za redom je neophodno objavljivati obaveštenje u pisanim medijima i sl. U praksi problem se javlja u vezi sa adekvatnim obaveštavanjem javnosti putem štampanih medija u manjim sredinama u unutrašnjosti Srbije gde najčešće nema lokalnog lista⁵³.

Pojedinci i grupe koji spadaju u javnost ili zainteresovanu javnost i organizacije su često loše obavješteni o svojim pravima, samim pravilima postupka i značaju učesća u ovim postupcima. Još jedan od problema u vezi primene ovog zakona je što investitori vrlo često na postupak procene uticaja gledaju samo kao na obavezu i dodatni trošak na putu ka dobijanju svih potrebnih dozvola. Tako se u praksi dešava da se nakon dobijanja saglasnosti⁵⁴ na Studiju procene uticaja ista odloži i bude zaboravljena. U Studiji se nalaze objedinjeni korisni podaci u pogledu zaštite životne sredine koji ostaju neiskorišćeni, a mogli bi biti upotrebljeni na primer kao informaciona osnova za uspostavljanje efikasnog sistema upravljanja zaštitom životne sredine.⁵⁵

Zakon o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu reguliše uslove, način i postupak vršenja procene uticaja planova

53 Kao primer dobre prakse možemo da istaknemo postupanje nadležnih organa u Obrenovcu koji su obaveštavanje javnosti vršili tri dana uzastopno putem lokalne televizije (u malim oglasima i informativnoj emisiji o komunalnim pitanjima), na lokalnom radiju, na oglasnim tablama u mesnoj zajednici i poštom.

54 Državni organi nadležni za davanje saglasnosti su ministarstvo nadležno za poslove zaštite životne sredine, organ autonomne pokrajine uprave nadležan za poslove zaštite životne sredine ili organ jedinice lokalne samouprave nadležan za poslove zaštite životne sredine.

55 Izveštaj je dostupan na: www.victoriagroup.rs.

i programa na životnu sredinu i unapređenje održivog razvoja. Procena se vrši za sve planove i programe u oblasti prostornog i urbanističkog planiranja ili korišćenja zemljišta, poljoprivrede, šumarstva, ribarstva, energetike, industrije, saobraćaja, upravljanja otpadom, upravljanja vodama, telekomunikacijama, turizma, očuvanja prirodnih staništa divlje flore i faune. Cilj je utvrđivanje i ocena strateških uticaja koje predloženi plan može imati na životnu sredinu u procesu njegove realizacije i eksploatacije.

Zakonom su uređeni uslovi, način i postupak vršenja procene uticaja određenih planova i programa na životnu sredinu, radi obezbeđenja zaštite životne sredine i unapređivanja održivog razvoja integrisanjem osnovnih načela zaštite životne sredine u postupku pripreme i usvajanja planova i programa.

Primena ovih zakona detaljnije je regulisana nizom podzakonskih akata⁵⁶.

Postavlja se pitanje u kojoj meri javnost, iako ima zakonske mogućnosti, zaista učestvuje u postupku procene uticaja, a posebno da li se stavovima zainteresovanih lica u ovim postupcima u praksi pridaje dovoljan, ili pre, bilo kakav značaj.

Da bi ovi zakoni bili zaista na adekvatan način primenjeni neophodno je izgraditi s jedne strane kapacitete državne

56 Uredba o utvrđivanju Liste projekata za koje je obavezna procena uticaja i Liste projekata za koje se može zahtevati procena uticaja na životnu sredinu; Lista i Projekata za koje je obavezna procena uticaja na životnu sredinu (*Sl. glasnik RS*, br. 84/05);

Pravilnik o sadržaju zahteva za odlučivanje o potrebi izrade studije uticaja na životnu sredinu (*Sl. glasnik RS*, br. 69/05);

Pravilnik o postupku javnog uvida, prezentaciji i javnoj raspravi o studiji o proceni uticaja na životnu sredinu (*Sl. glasnik RS*, br. 69/05);

Pravilnik o radu tehničke komisije za ocenu studije o proceni uticaja na životnu sredinu (*Sl. glasnik RS*, br. 69/05);

Pravilnik o sadržini studije o proceni uticaja na životnu sredinu (*Sl. glasnik RS*, br. 69/05);

Pravilnik o sadržini, izgledu i načinu vođenja javne knjige o sprovedenim postupcima i donetim odlukama o proceni uticaja na životnu sredinu (*Sl. glasnik RS*, br. 69/05).

uprave koja ima značajnu ulogu u njihovom sprovođenju, a sa druge strane je neophodno kontinuirano edukovati i informisati javnost koja je zainteresovana strana i potencijalni „kontrolor“ u ovim postupcima. Podizanju svesti o mogućnostima i značaju učešća u ovim postupcima treba posvetiti posebnu pažnju, jer građani Srbije pridaju veoma malo važnosti ovoj oblasti, čak samo 3% građana smatra da su ekologija i životna sredina prioritet⁵⁷.

Neophodno je sistematsko ospobljavanje NVO, koje bi mogle mnogo aktivnije da učestvuju kao zainteresovana javnost u postupcima procene, ali i na medije čije profesionalno izveštavanje o ovim temama može suštinski da promeni odnos građana prema životnoj sredini i mobiliše ih da aktivno učestvuju u postupcima procene koji bi neposredno mogli imati efekat na sredinu u kojoj žive.

Donošenjem Zakona o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine u decembru 2004. godine, u pravni sistem Republike Srbije uvedena je IPPC direktiva (*The Integrated Pollution Prevention and Control Directive*)⁵⁸ Evropske unije o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađenja⁵⁹ koja ima za cilj postizanje integrisanog sprečavanja i kontrole zagađenja koje potiče iz industrijskih aktivnosti. IPPC direktiva je jedna od prvih direktiva koja je u potpunosti uvedena u pravni sistem Republike Srbije.

Zakonom o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine kao i nizom uredbi i pravilnika koji prate ovaj zakon⁶⁰, definišu se uslovi za dobijanje integrisane dozvo-

57 Istraživanje *Mesto i uloga ekologije u životima građana Srbije*, koje je sproveo CeSID za Ministarstvo životne sredine i prostornog planiranja iz marta 2009. godine, dostupno na <http://www.ekoplan.gov.rs/srl/index.php>.

58 Direktiva Saveta 96/61/EC iz septembra 1996.

59 *Sl. glasnik RS*, br. 135/04.

60 Pravilnik o sadržini i načinu vođenja registra izdatih integrisanih dozvola (*Sl. glasnik RS*, br. 69/05); Uredba o vrstama aktivnostima i postrojenjima za koje se izdaje integrisana dozvola (*Sl. glasnik RS*, br. 84/05); Uredba

le, kao i uslovi za primenu standarda najbolje dostupne tehnike (eng. *Best Available Techniques-BAT*)⁶¹.

Ovim propisima se takođe utvrđuju mere planirane da spreče ili smanje ispuštanje štetnih materija, kako bi se postigao visok nivo zaštite životne sredine u celini. Integrisana dozvola je odluka nadležnog organa doneta u formi rešenja kojom se odobrava puštanje u rad postrojenja ili njegovog dela, odnosno obavljanje aktivnosti čiji sastavni deo čini dokumentacija sa utvrđenim uslovima kojima se garantuje da takvo postrojenje ili aktivnost odgovaraju zahtevima predviđenim Zakonom.

Sprovođenje ovih propisa omogućuje integrisan pristup kontroli zagađivanja koji podrazumeva svođenje na minimum potrošnje sirovina i energije, sprečavanje ili smanjenje emisija u vazduh, vodu i zemljište, upravljanje otpadom i uzimanje u obzir prekograničnog konteksta.

Nadležni organi za izdavanje integrisane dozvole su: Ministarstvo nadležno za poslove zaštite životne sredine, pokrajinski organ nadležan za poslove zaštite životne sredine, organ jedinice lokalne samouprave nadležan za poslove zaštite životne sredine. Nadležni organ za izdavanje integrisane dozvole obezbeđuje učešće javnosti u postupku izdavanja integrisane dozvole. Postupak izdavanja dozvole traje 120 dana, može biti produžen do 240 dana. U Srbiji, prema Preliminarnoj listi koju je sačinila

za određivanje kriterijuma za određivanje najbolje dostupnih tehnika, za primenu standarda kvaliteta, kao i za određivanje graničnih vrednosti emisije u integrisanoj dozvoli (*Sl. glasnik RS*, br. 84/05); Uredba o sadržini programa mera prilagođavanja rada postojećeg postrojenja ili aktivnosti propisanim uslovima (*Sl. glasnik RS*, br. 84/05).

61 *Tehnika* – način na koji je postrojenje projektovano, izgrađeno, održavano, na koji funkcioniše i stavlja se van pogona ili zatvara, uključujući i tehnologiju koja se koristi; *dostupna* – tehnika razvijena do stepena koji omogućava primenu u određenom sektoru industrije pod ekonomski i tehnički prihvatljivim uslovima, uključujući troškove i koristi, ako je pod uobičajenim uslovima dostupna operateru; *najbolji* – podrazumeva najefikasniji učinak u postizanju visokog opšteg nivoa zaštite životne sredine. Više o BAT i IPPS direktivi vidi na <http://scp.eionet.europa.eu/definitions/bat>.

Republička inspekcija za zaštitu životne sredine, nalazi se oko 240 postrojenja koja moraju da primene procedure i direktive za zaštitu životne okoline i dobijanje Integrisane dozvole za rad.

U društvima u tranziciji, ali i u državama razvijene ekonomije, može doći do suprostvaljanja ekonomskog napretka i interesa zaštite životne sredine. U situacijama u kojima postoji sukob interesa razvoja jednog regiona „prljavim“ tehnologijama i interesa zaštite ljudskog zdravlja i životne sredine države imaju pravo na polje široke procene pri balansiranju ekonomskih i ekoloških interesa, koje bi svakako trebalo da uzmu u obzir. Države treba da postignu pravičan odnos između interesa pojedinaca i zajednice, a jedna od pozitivnih obaveza države na tom putu je, na primer, da na efikasan način kontroliše rad fabrika putem dozvola za rad i delotvornih sankcija za nepoštovanje nacionalnih propisa o zagađenju.

Ovaj problem je u Srbiji evidentan u procesu privatizacije gde ne postoje razrađeni mehanizmi za rešavanje problema nasleđenog zagađenja, odnosno štete nanete životnoj sredini i ispunjavanja obaveza zaštite životne sredine⁶².

Zakonski okvir u zaštiti životne sredine pruža neophodnu osnovu za primenu ekonomskih instrumenata kao što su: naknada za korišćenje prirodnih vrednosti, naknada za zagađivanje životne sredine, subvencije, poreske podsticajne mere izuzeća od plaćanja naknada, novčane kazne za neispunjavanje ekoloških standarda i naknade jedinica lokalne samouprave. Primena instrumenata nije na zadovoljavajućem nivou u Srbiji, usled sveopšte neefikasnosti rada državnih organa, na prvom mestu inspekcijских i pravosudnih (tužilaštvo i sudovi). Željeni kazneni efekat

62 Prema postojećem rešenju iz Zakona o zaštiti životne sredine, Vlada Republike Srbije je nadležna za donošenje dvogodišnjeg plana monitoringa. Moguće je zamisliti situaciju u kojoj se političkom odlukom, zbog ekonomskih interesa koje nalaže tranzicija, olakšava položaj zagađivačima i ne vrši monitoring na adekvatan način. S obzirom na stepen efikasnosti sudskog postupka u zaštiti životne sredine, u takvoj hipotetičkoj situaciji ne bi postojao efikasan način za sprečavanje i kažnjavanje ovakvog arbitrarnog ponašanja.

se ne postiže ne samo zbog neodgovarajuće primene postojećih normi, već i zato što su i propisane nadoknade i kazne za kršenje zakonskih propisa generalno ispod podsticajnog nivoa.

*Arhuska konvencija*⁶³

Veliki broj međunarodnih ugovora usvojenih posle Stokholmske konferencije poziva države ugovornice da sprovedu posebne mere kako bi osigurale da javnost bude adekvatno informisana i zaštićena od rizika kojima je izložena.

Propisi i praksa u razvijenim zemljama, ali i u zemljama koje teže regionalnim ekonomskim i političkim integracijama, omogućavaju i ohrabruju građansku inicijativu kroz koncept učešća javnosti u odlučivanju.

Ključni momenat u razvoju ideje i prakse o učestvovanju javnosti je donošenje Konvencije o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i dostupnosti pravosuđa u pitanjima koje se odnose na životnu sredinu (Arhuska konvencija), koja je usvojena u Arhusu (Danska) 1998. godine. Konvencija je stupila na snagu 30. oktobra 2001. godine⁶⁴. U postupku je zakon o ratifikaciji konvencije⁶⁵.

Iako postoje i druge konvencije koje sadrže odredbe o učešću javnosti u pitanjima koja se tiču prava na zdravu životnu

63 Ratifikacija Arhuske konvencije se očekuje u toku 2009. godine i tada će postati deo pravnog sistema Srbije.

64 Arhuska konvencija zaključena je u 25. juna 1998. godine na IV Ministarskoj konferenciji, u okviru Ekonomske komisije Ujedinjenih nacija za Evropu. Konvencija je stupila na snagu 30. oktobra 2001. godine, ceo tekst Konvencije dostupan je na http://www.parlament.sr.gov.yu/content/lat/akta/akta_detalji.asp?Id=713&t=P#.

65 Do 11. novembra 2008. 42 države su ratifikovale Arhusku konvenciju, 12 država je prihvatilo Protokol uz Konvenciju (Protocol on Pollutant Release and Transfer Registers – PRTRs) i 17 država su prihvatile Amandman uz Konvenciju (Amendment on public participation in decisions on the deliberate release into the environment and placing on the market of genetically modified organisms – GMOs). EU je ratifikovala Arhusku konvenciju u februaru 2005. godine.

sredinu, Arhuska konvencija jedina u celini pokriva ovu oblast. Za razliku od drugih međunarodnih ugovora koji mahom utvrđuju međusobne obaveze i prava strana ugovornica, Arhuska konvencija najvećim delom je posvećena definisanju obaveza i prava strana ugovornica prema javnosti. U Arhuskoj konvenciji se prvi put pravo svake osobe da živi u životnoj sredini koja odgovara njenom zdravlju i blagostanju stavlja u korpus osnovnih ljudskih prava.

Arhuska konvencija nameće standarde o učešću u donošenju odluka od strane predstavnika javne vlasti. Standardi iz Konvencije odnose se na sve aktivnosti koje imaju uticaj na životnu sredinu, na politike, programe i planove koji se odnose na okolinu. Procesna prava se moraju primeniti bez obzira na državljanstvo, nacionalnost ili domicil.

Konvencija obavezuje države članice da učine dostupnim informacije od značaja za životnu sredinu, da omoguće predstavnicima javnosti da učestvuju u donošenju odluka i obezbede im adekvatnu pravnu zaštitu u slučaju nepoštovanja ovih prava.

Arhuska konvencija definiše informaciju koja se tiče životne sredine kao svaku informaciju o: stanju životne sredine i svih njenih komponenti; zakonskim aktima, planovima, programima, sporazumima, ekonomskim analizama i sl. koji se tiču ili mogu da utiču na životnu sredinu; stanju zdravlja i bezbednosti ljudi, kulturnim spomenicima, urbanim prostorima ukoliko na njih utiče ili može da utiče životna sredina i promene koje se vrše ili planiraju.

Iako ova Konvencija predstavlja revoluciju u oblasti ekološkog prava, ona zadržava neka ograničenja u učestvovanju javnosti u ovoj oblasti. Postoji nekoliko vrlo široko postavljenih izuzetaka od obaveze da se pruži informacija. Predstavnicima javnih vlasti mogu da uskrate traženu informaciju ako: javni organ kojem je zahtev upućen ne drži informacije vezane za životnu sredinu koje su tražene; ako je zahtev očigledno nerazuman ili formulisan na preterano opšti način; ili ako se zahtev tiče materijala koji je u toku pripreme ili se tiče internih saopštenja

javnih organa vlasti gde se takvo izuzeće predviđa nacionalnim pravom ili uobičajenom praksom,

Zahtev za informacije vezane za životnu sredinu može se odbiti ako bi s njihovim davanjem nepovoljno uticalo na:

- (a) Poverljivost postupka javnih organa vlasti, gde se takva poverljivost predviđa po nacionalnom pravu;
- (b) Međunarodne odnose, nacionalnu odbranu ili javnu sigurnost;
- (c) Mogućnost neke osobe da dobije pravično suđenje, ili mogućnost javnog organa da obavi uviđaj krivične ili disciplinske prirode;
- (d) Poverljivost komercijalnih i industrijskih informacija, gde se takva poverljivost štiti zakonom u cilju zaštite legitimnog ekonomskog interesa,
- (e) Prava intelektualne svojine;
- (f) Poverljivost ličnih podataka i/ili dosijea vezanih za neko fizičko lice gde to fizičko lice nije dalo pristanak na prikazivanje informacija javnosti, gde se takva poverljivost predviđa po nacionalnom pravu;
- (g) Interese trećeg lica koje je dostavilo tražene informacije, a da to lice nije ili se ne može staviti pod pravnu obavezu da to uradi, i tamo gde to lice nije dalo pristanak na prikazivanje materijala.

Prethodno navedeni osnovi za odbijanje treba da se tumače na restriktivan način, uzimajući u obzir interes javnosti.

Za kršenje konvencije nadležan je Komitet *Aarhus Convention Compliance Committee*, prva komisija koja se bavi životnom sredinom, a ustanovljena je na principima zaštite ljudskih prava. Od 23. oktobra 2003. godine, pojedincima je dozvoljeno da se žale komitetu direktno i prve žalbe su razmatrane pred Komitetom u maju 2004.⁶⁶

66 Stephen Stec, „Aarhus Environmental Rights in Eastern Europe“, u TFM ETTY i dr., *Yearbook of European Environmental Law*, Vol. 5, 2005.

Konvencija sa sastoji iz tri stuba:

Prvi stub predstavlja učestvovanje u administrativnom donošenju odluka. Član 6 propisuje da u svakom slučaju kada se donosi odluka koje se tiče ili koja ima uticaj na životnu sredinu javnost mora biti obavještena. Ono što je bitno jeste da javnost ne samo da mora da bude obavještena, nego mora da bude obavještena u fazi u kojoj je i dalje moguće reagovati, tj. u fazi u kojoj stav javnosti može još uvek biti relevantan i implementiran. Donosioci odluka moraju uzeti u obzir stav javnosti.

Drugi stub predstavlja obaveza vlasti da bitnu informaciju mora da obezbedi javnosti kada se to od nje traži, i Konvencija određuje vremenski period u kom to treba da se uradi. Član 4. određuje da se Konvecija uvek mora tumačiti u korist podnosioca zahteva i da se zahtev može odbiti samo na osnovu vrlo usko formulisane liste slučajeva. Pored toga predstavnici vlasti mogu da odbiju da objave samo informaciju koja bi ugrozila pravo osobe na pravično suđenje, ili bi ugrozila nacionalnu odbranu i bezbednost⁶⁷. Konvencija određuje vremenski okvir za odgovor na zahtev.

Treći stub konvencije je „pristup pravdi“. Ove odredbe su vrlo usko povezane sa odredbama koje se odnose na prva dva stuba. Svako lice koje smatra da je njegov zahtev za dostavljanje informacija u skladu s članom 4 ignorisan, neosnovano odbijen, u celini ili delimično, na njega dat neadekvatan odgovor, ili inače nije obrađen u skladu s odredbama tog člana, ima pristupa postupku revizije pred sudom ili drugim nezavisnim i nepristrasnim telom ustanovljenim po zakonu⁶⁸. Takođe, „u okolnostima gde Potpisnica osigurava takvu reviziju putem suda, ona osigurava da to lice takođe ima pristupa ekspeditivnom postupku ustanovljenom po zakonu, a koji je besplatan ili jeftin, za ponovno razmatranje od strane javnog organa vlasti ili za reviziju od strane nezavisnog i nepristrasnog tela osim suda“.

67 Član 4 (4).

68 Član 9 (1).

Svaka Potpisnica u okviru svog nacionalnog prava, osigurava da zainteresovani pripadnici javnosti koji (a) imaju dovoljnog interesa, ili, alternativno, (b) tvrde da je došlo do ugrožavanja prava, tamo gde se po zakonu o upravnom postupku od Potpisnice to traži kao preduslov imaju pravo pristupa proceduri revizije pred sudom i/ili drugim nezavisnim i nepristrasnim telom ustanovljenim zakonom, u cilju pobijanja materijalne i proceduralne zakonitosti bilo koje odluke, činjenja ili propusta podložnog odredbama člana 6, te kada je tako predviđeno po nacionalnom zakonu i drugim relevantnim odredbama ove Konvencije⁶⁹.

Pored i bez obzira na procedure revizije iz paragrafa 1. i 2. u gornjem tekstu, svaka Potpisnica osigurava da, tamo gde pripadnici javnosti ispunjavaju kriterije eventualno postavljene po njenom nacionalnom pravu, oni imaju pristupa upravnim ili sudskim procedurama za pobijanje činjenja i propusta privatnih lica i javnih organa vlasti koji se protive odredbama njenog nacionalnog prava koje se odnosi na životnu okolinu⁷⁰.

Konvencija takođe preporučuje da postupci budu pravični, pouzdani, da ne budu neprimereno skupi, i da postoji delotvoran i odgovarajući pravni lek.

EU je još pre više decenija prepoznala važnost proceduralnog ekološkog prava kroz više direktiva koje zahtevaju visok nivo transparentnosti i učestvovanja javnosti u pitanjima koja se tiču životne sredine i napravila pomak u primeni Arhuske konvencije tako što je promenila svoje pravne akte u skladu sa Arhuskom konvencijom. Osnovna pravila ovog međunarodnog ugovora postala su i deo prava Evropske unije u vidu direktiva koje sadrže odredbe o učešću javnosti u svim fazama postupka procene uticaja, kao i odredbe o obaveštavanju i konsultacijama sa drugom državom u slučaju kad planirani projekat može imati značajan prekogranični uticaj na životnu sredinu.

69 Član 9 (2).

70 Član 9 (3).

Arhuska konvencija je od posebnog značaja za najviše institucije EU (Parlament, Savet i Komisiju) jer su oni obuhvaćeni pojmom javne vlasti kako je on definisan u Konvenciji, tako da je i težište odgovornosti za primenu konvencije prebačeno na EU umesto na države članice.

EU je usvojila Direktivu⁷¹ čiji član 6 se odnosi na pristup javnosti informacijama o životnoj sredini i koja omogućava primenu člana 9 (1) Arhuske Konvencije, zahtevajući uspostavljanje žalbenog postupka (*review process*) u slučaju kada je odbijeno pružanje informacija. Pravo EU usklađeno je sa odredbama Arhuske konvencije koje se odnose na učestvovanje javnosti u donošenju odluka koje se tiču životne sredine⁷².

Direktive koje su u vezi sa Arhuskom konvencijom odnose se samo na akte i odluke javnih vlasti i ne protežu se i na privatni sektor. U pogledu privatnih subjekata Evropska komisija veruje da pitanje privatnog sektora treba da ostane prepušteno državama članicama da odrede njihove obaveze.⁷³

Učešće javnosti u procesu donošenja odluka u oblasti zaštite životne sredine u Srbiji je od ključnog značaja za očuvanje osnovnih načela održivog razvoja i sprečavanja neodgovornog ponašanja vlasti, pojedinaca i kompanija prema sredini u kojoj živimo.

Ustav Srbije u članu 74 jemči svima pravo na zdravu životnu sredinu i na blagovremeno i potpuno obaveštavanje o njenom stanju. Ova prava i obaveze detaljnije su regulisani drugim zakonima.

Pitanje informisanja javnosti i dostupnosti informacija u vezi sa stanjem životne sredine uređeno je delimično Zakonom

71 Direktiva 2003/35/EC obezbeđuje učešće javnosti i odnosi se na direktive 85/337/EEC i 96/61/EC.

72 Član 3 (7) Direktive 2003/35/EC o učešću javnosti u izradi planova i programa koji se tiču životne sredine.

73 United Nations Economic Commission for Europe, Synthesis Report on the Status of Implementation of the Convention (ECOSOC, April 2005), dostupan na <http://www.unece.org/env/pp/wgp.htm>.

o zaštiti životne sredine, ali i Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. Za sve subjekte koji su dužni da se staraju o zaštiti životne sredine Zakon predviđa i obavezu promocije zaštite i podizanja nivoa svesti o potrebi zaštite i nivoa informisanja javnosti (član 6). Upozoravanje javnosti na opasnost podrazumeva sprovođenje posebnih mera na osnovu odluke koje na republičkom nivou donosi Ministar, a na nivou lokalne samouprave odgovarajuće telo. Informacije u vezi sa životnom sredinom su javne, a postupak po kome građani Srbije mogu da ih saznaju uređen je Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, s tim što se u odnosu na njih predviđaju hitni postupci državnih organa koji moraju u roku od 48 časova od prijema da odgovore na zahteve građana, odnosno da obaveste tražioca da li poseduju određenu informaciju, da stave na uvid dokument koji sadrži traženu informaciju, odnosno da izdaju kopiju tog dokumenta. U slučajevima kada iz opravdanih razloga nije moguće informaciju vezanu za zaštitu životne sredine nije moguće dostaviti u tom roku, predviđa se naknadni rok od 40 dana u kome državni organi moraju da postupe po zahtevu građana. Kako bi se informacije o stanju, ugrožavanju ili zaštiti životne sredine učinile dostupnim širem krugu građana, članom 17 Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja predviđa se oslobađanje od plaćanja naknade za postupak dostavljanja.

Zakon o zaštiti životne sredine (član 78) propisuje da su državni organi, organi autonomne pokrajine, organi jedinice lokalne samouprave i ovlašćene i druge organizacije dužni da redovno, blagovremeno, potpuno i objektivno, obaveštavaju javnost o stanju životne sredine, odnosno o pojavama koje se prate u okviru monitoringa imisije i emisije, kao i merama upozorenja ili razvoju zagađenja koja mogu predstavljati opasnost za život i zdravlje ljudi. Uloga javnosti, odnosno pitanje njenog učešća regulisano je na opšti način članom 81 koji upućuje na odredbe posebnih zakona.

Primenom svih ovih odredbi, ostvaruje se ustavna garancija o blagovremenom i potpunom obaveštavanju građana u vezi sa pravom na zdravu životnu sredinu.

Kada dođe do primene ovih odredbi u praksi radi obezbeđivanja tačnih informacija o stanju parametara životne sredine u Srbiji, neophodno je obezbediti sredstva za modernizaciju objekata za monitoring kako bi bilo moguće vršiti sveobuhvatan i sistematski monitoring stanja životne sredine. Na osnovu monitoringa i prikupljanje podataka, potrebno je da državni organi pripremaju periodične izveštaje o stanju parametara životne sredine koji će biti dostupni javnosti.

Takođe, neophodno je uspostavljanje i funkcionisanje efikasnog informacionog sistema za životnu sredinu, koji će obezbediti podatke i informacije o statusu i zaštiti životne sredine dostupne i donosiocima odluka i širokoj javnosti.

Ovde je važno naglasiti da je deo informacija javnosti dostupan, u nekim oblastima čak i u realnom vremenu, na internet sajtu ministarstva, ali ipak treba imati u vidu da ovim informacijama veliki broj građana nema mogućnost da pristupi, 50% građana nema kompjuter i da samo 34% populacije u Srbiji aktivno i svakodnevno koristi internet, 37% povremeno – uz ograničenje neposjedovanja kompjutera ili tehničkih mogućnosti, dok čak 29% stanovništva Internet uopšte ne koristi.⁷⁴

U cilju pravovremenog i adekvatnog obaveštavanja građana o pitanjima od značaja za životnu sredinu neophodno je i donošenje podzakonskih akata tokom 2009. godine kojima se u domaći pravni poredak integrišu odredbe pojedinih Uputstava EU – o dostupnosti informacija u vezi sa životnom sredinom⁷⁵, o standardizovanju izveštaja o implementaciji određenih uputstava⁷⁶ i o osnivanju Evropske agencije za životnu sredinu i Evropske mreže za informacije i osmatranje (EIONET).

74 Izvor http://www.b92.net/tehnopolis/aktuelno.php?nav_id=352219.

75 Uputstvo 2003/4/EZ.

76 Uputstvo 91/692/EEZ.

Sudska zaštita životne sredine

Građanskopravna zaštita životne sredine

Zakon o zaštiti životne sredine posebnu pažnju posvećuje pitanju zagađivanja životne sredine, odgovornosti zagađivača i naknadi koju je dužan da učini. Sredstva koja su ostvarena prihodom od naknada se dele između Republike i jedinice lokalne samouprave na čijoj teritoriji je došlo do zagađenja⁷⁷. Zagađivač je odgovoran po načelu objektivne odgovornosti⁷⁸, a dužan je da preduzme neophodne mere za sanaciju nanete štete koje su predviđene sanacionim planom Republike ili jedinice lokalne samouprave ili ako sanacija nije moguća da naknadi štetu u visini uništenog dobra⁷⁹. U pogledu naknade štete predviđa se da svako ko pretrpi štetu ima pravo na naknadu od zagađivača, odnosno od lica koje ga osigurava, u okvirima hitnog sudskog postupka⁸⁰. Pravo na naknadu, ako nema drugih lica, zadržava Republika Srbija.

Zakon o zaštiti životne sredine upućuje na primenu pravila obligacionog prava, odnosno Zakona o obligacionim odnosima⁸¹, u postupcima naknade štete za sve slučajeve koji nisu predviđeni ovim zakonom⁸². Zakon o obligacionim odnosima predviđa postojanje sudske zaštite od izvora opasnosti koji prethodi neodređenom broju lica, odnosno pravni osnov za tzv. ekološku tužbu. Ovom tužbom se štite različiti interesi, a interes zaštite životne sredine samo je jedan od njih. Zakon predviđa da ovu tužbu mogu da podnesu lica kojima prethodi neposredna opasnost, ali i lica koja nisu izložena opasnosti, a u ime lica kojima opasnost prethodi. Od posebnog značaja za pitanje građan-

77 Član 85 Zakona o zaštiti životne sredine.

78 *Ibid.* Član 103.

79 *Ibid.* Član 104.

80 *Ibid.* Član 107

81 *Sl. list SRJ*, br. 31/93.

82 Član 108 Zakona o zaštiti životne sredine.

ske odgovornosti je *Konvencija o građanskoj odgovornosti za štete nastale usled aktivnosti opasnih po životnu sredinu (Convention on Civil Liability for Damage Resulting from Activities Dangerous to the Environment, CETS No. 150) koju je usvojio 1993. godine Savet Evrope*. Ona se primenjuje na situacije kada se incident dogodio na teritoriji zemlje potpisnice, bez obzira na to gde se osećaju posledice štete. Srbija nije potpisnica ove Konvencije⁸³.

Krivičnopravna zaštita životne sredine

Krivični zakonik Republike Srbije štiti životnu sredinu krivičnim delima sadržanim u glavi XXIV Zakonika. Ekološka krivična dela predstavljaju protivpravna, društveno opasna ponašanja pojedinaca koja su upravljena protiv životne sredine i za koje je zakonom predviđena krivična sankcija. Među njima razlikujemo ekološka krivična dela u užem smislu, koja isključivo štite životnu sredinu, i u širem smislu koja ugrožavaju životnu sredinu, ali i neke druge društvene vrednosti. Specifičnost krivičnopravne zaštite je u tome što su inkriminisana ponašanja predviđena i drugim zakonima u tzv. u sporednom ili pomoćnom krivičnom zakonodavstvu, poput Zakona o zaštiti životne sredine ili Zakona o vodama⁸⁴. Ovakva zakonodavna tendencija je nastavljena i kroz zakone koji se nalaze u fazi nacрта ili predloga u skupštinskoj proceduri, koji u svojim završnim delovima sadrže deo o kaznenima odredbama. Objekat ovih delikata je čovekova zdrava životna sredina, a sa druge strane osnovno ljudsko pravo na zdrave uslove života.

Propisi kojima se sankcionišu ekološki delikti, odnosno propisi koji uređuju odgovornost pojedinaca i pravnih lica za

83 Lista ratifikacija dostupna na: <http://www.conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=150&CM=8&DF=1/3/2009&CL=ENG>.

84 Dragan Jovašević, *Zaštita životne sredine*, Službeni list SCG, Beograd, 2005. godine.

delatnosti ili propuste u pogledu zaštite životne sredine, mogu se podeliti u tri grupe⁸⁵:

- Krivičnopravni propisi sadržani u glavi XXIV Krivičnog zakonika,
- Privrednopravni propisi koji predviđaju ekološke privredne prestupe za odgovorne preduzetnike, pravna lica, kao i lica zaposlena u pravnim licima,
- Prekršajni ili kaznenopravni propisi koji predviđaju odgovornost za ekološke prekršaje građana, preduzetnika, pravnih lica ili organa pravnih lica.

Savet Evrope je 1998. godine usvojio *Konvenciju o krivičnopravnoj zaštiti životne sredine (Convention on the Protection of Environment through Criminal Law CETS No. 172)*⁸⁶. Razlog usvajanja ove Konvencije je podizanje nivoa efikasnosti i kvaliteta zaštite životne sredine predviđanjem obaveza za države na nacionalnom i međunarodnom planu. Nacionalne obaveze podrazumevaju propisivanje krivičnih dela u okvirima predviđenim Konvencijom, kao i sankcije za počinoce krivičnih dela, dok se međunarodne obaveze odnose na održavanje i unapređenje saradnje sa drugim državama u zaštiti životne sredine. Srbija još uvek nije potpisnica ove Konvencije.

U funkciji krivične zaštite životne sredine primenjuju se odredbe Krivičnog zakonika. Ekološka krivična dela predviđena Krivičnim zakonikom čine poglavlje XXIV koje obuhvata osamnaest krivičnih dela. Raspon ove grupe krivičnih dela kreće se od krivičnog dela zagađenja životne sredine (člana 260), preko nepreduzimanja mera zaštite životne sredine (član 261), krivičnog dela povrede prava na informisanje o stanju životne sredine (član 268), pa sve do ubijanja i mučenja životinja iz član (269) i krivičnog dela šumske krađe član (275). U funkciji zaštite zdrav-

85 Vidi više u Dragan Jovašević, *Zaštita životne sredine*, str. 34, Službeni list SCG, Beograd, 2005. godine.

86 <http://www.conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=172&CM=8&DF=1/3/2009&CL=ENG>.

lja ljudi su krivična dela iz glave XXIII KZ od kojih su najvažnija zagađivanje vode za piće i životnih namirnica (član 258), nesave-
sno vršenje pregleda životnih namirnica (član 257) i proizvodnja
i stavljanje u promet škodljivih namirnica (član 256). Za najteže
oblike krivičnih dela protiv zdravlja ljudi predviđena je kazna
zatvora od 12 godina.

Osnovno krivično delo je delo zagađenja životne sredine
koje sankcioniše zagađenje vazduha, vode ili zemljišta u većoj
meri ili na širem prostoru. Za postojanje ovog krivičnog dela
potrebno je da je do zagađivanja došlo kršenjem propisa o zašti-
ti, očuvanju i unapređenju životne sredine. Stoga ekološka kri-
vična dela traže dopunu putem odredbi iz posebnih zakona koji
regulišu određeni aspekt životne sredine. U pogledu propisanih
kazni, za najteže oblike povrede životne sredine predviđena je
kazna zatvora do 8 godina. U skladu sa postojećom blagom ka-
znenom politikom u Srbiji ovakva kazna, prema našim saznanji-
ma, nikad nije izrečena.

Veoma značajna je odredba o obavezi učinioca krivičnog
dela da u slučaju uslovne osude u određenom roku preduzme
potrebne mere zaštite, očuvanja i unapređenja životne sredine.
Novim Krivičnim zakonikom, koji je u fazi izrade, treba predvi-
deti mogućnost izricanja ove mere u svakom slučaju, bez obzira
na tip izrečene kazne.

Krivični postupci u oblasti ekološke zaštite trebalo bi da
predstavljaju poslednje sredstvo za kojim se poseže, tek kada je
nemoguće slučaj rešiti u administrativnom postupku ili ukoliko
se radi o posebno teškom delu. Međutim preduslov za to su efi-
kasni i redovni upravni postupci i daleko stroža kaznena politika
sudova.

U postupcima povodom ekoloških krivičnih dela mogla
bi da se primenjuje i mera koja do sada nije korišćenja, mera
oduzimanja imovinske koristi⁸⁷ koja propisuje da će se od uč-
inioca oduzeti novac, predmeti od vrednosti i svaka druga imo-
vinska korist koji su pribavljeni krivičnim delom, a da će se, ako

87 Član 92 Krivičnog zakonika.

oduzimanje nije moguće, učinilac obavezati da plati novčani iznos koji odgovara pribavljenoj imovinskoj koristi. Kako je iz podignutih optužnica jasno da odgovorna lica u fabrikama i drugim pravnim licima često zanemaruju obavezu zaštite životne sredine iz finansijskih razloga ovo bi mogla biti efikasna mera i adekvatna kazna⁸⁸.

U cilju istraživanja primene odredaba Krivičnog zakonika o ekološkim deliktima u praksi, Beogradski centar za ljudska prava sproveo je istraživanje sudske prakse pred opštinskim krivičnim sudovima u Srbiji u čijoj se nadležnosti nalazi primena odredbi glave XXIV Krivičnog zakonika. Obraćajući se sudovima putem zahteva za dostupnost informacija od javnog značaja zaključili smo da:

1. Većina opštinskih sudova 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 na životnu sredinu⁸⁹. U svojim odgovorima sudovi nisu poštovali odredbe Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, te nisu odgovarali u zakonskom roku od 48 časova od prijema zahteva, pojedini sudovi nisu ni odgovorili na zahteve, a neki sudovi nisu poštovali zakonsku odredbu o oslobađanju od plaćanja takse, te su tražili naknadu za dostavljanje informacija o životnoj sredini. Nisu retki bili ni odgovori sudova o nemogućnosti da dostave spise predmeta u vezi sa ekološkim krivičnim delima zbog obimnosti pojedinih predmeta. U proseku svaki četvrti sud u Srbiji nije poslao odgovor na zahtev. Od 105 poslatih zahteva odgovoreno nam je na 80.

88 Zasnovano na istraživanju prakse krivičnih sudova u okviru ovog projekta. Vidi više XYZ FN.

89 Član 16 Zakona o pristupu informacija od javnog značaja, *Sl. glasnik RS*, br. 120/04; Više o dostupnosti informacija o pitanjima životne sredine vidi niže.

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 zagađenja 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 najčešće izriču uslovne osude ili niske novčane kazne.

Iz navedenih razloga smatramo da je zaštita životne sredine pred krivičnim sudovima nedelotvorna.

Podaci prikupljeni od sudova, dostavljeni optužni akti i presude ukazuju na rigidnost sudova i tužilaštva u primeni odredbi Krivičnog zakonika iz glave XXIV. Jedan od primera je krivično delo zagađenja životne sredine iz člana 260. Krivičnog zakonika koje predviđa „Ko kršeći propise o zaštiti, očuvanju i unapređenju životne sredine zagađi vazduh, vodu ili zemljište u većoj meri ili na širem prostoru...“. Razlog za neadekvatnu primenu ove zakonske odredbe je u tome što je sudovi smatraju da je potrebno tumačenje Vrhovnog suda Srbije o formulaciji „u većoj meri ili na širem prostoru“. Smatramo da su sudovi dužni da po postupaju po zakonu i cene dokaze svakog konkretnog slučaja i bez tumačenja Vrhovnog suda Srbije, te da ono nije neophodno za efikasnu primenu ovog člana zakona. Vremenom će rad tužilaštva i podizanje optužnica uticati na formiranje sudske prakse u ovoj oblasti.

Analizom postojeće sudske prakse opštinskih sudova u 2008. godini i drugih dokumenata dobijenih na osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i razgovora obavljenih sa nosiocima pravosudnih funkcija ustanovlje-

no je da se osnovni problem, u vezi krivičnog postupka i zaštite životne sredine, javlja u vezi sa raznim pitanjima dokazivanja. Suština problema s kojim se suočavaju pravosudni organi pri dokazivanju krivice zagađivača je u veštačenju i adekvatnom prikupljanju dokaza u toku istražnog i krivičnog postupka.

Primer dobre prakse

Analizirajući praksu sudova izdvojili smo jedan slučaj kao primer dobre prakse rada tužilaštva. Optužnicom Opštinskog javnog tužilaštva u Kuršumliji KT 210/07 optužena su dva lica za produženo krivično delo zagađenja životne sredine iz člana 260. Krivičnog Zakonika zbog toga što su kao rukovodioci postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda u Lesonit d.o.o. u Krušumliji dopuštali ispuštanje otpadnih voda u reku Banjsku u nekoliko navrata. Prema navodima optužnice, optužena lica su na ovaj način prouzrokovala pomor ribe, jer su omogućila ispuštanje neprečišćenih voda koje su sadržale visok nivo amonijum jona i fenola opasnih po životnu sredinu.

Prema analizi sudske prakse, odnosno dostavljenih kopija optužnica i presuda u vezi sa ekološkim krivičnim delima, ovo je jedini slučaj u kom se lica optužuju za produženo krivično delo zagađivanja životne sredine.

Optužnica sadrži niz predloženih dokaza na osnovu kojih tužilaštvo namerava da dokaže izvršenje produženog krivičnog dela, pre svega, nalaze veštaka i izveštaje i nalaze zvaničnih institucija vezanih za datume izvršenja radnje krivičnog dela, kao npr. nalaz i stručno mišljenje Instituta za javno zdravlje iz Niša – stručni nalaz Centra za ekotoksikologiju i Centra za higijenu i humanu ekologiju; nalaz Republičkog hidrometereološkog zavoda Srbijeo uzorkovanju vode; stručno mišljenje Zavoda za zaštitu prirode Srbije; zapisnik Republičke direkcije za vodu; odnosno vodoprivredne inspekcije; zapisnik Republičkog veterinarskog inspektora. Uz predložene dokaze tužilaštvo je dostavilo i spisak svedoka koji će biti pozvani da daju svoj iskaz, među kojima je i veštak koji će moći da obrazloži pomenute stručne nalaze i izveštaje.

U obrazloženju optužnice navode se detalji o načinu na koji funkcioniše proizvodnja zagađivača, obrazložena je uloga

optuženih lica u tom procesu, kao i propusti koje su učinili, a na osnovu kojih je koncentracija otrovnih materija iz procesa proizvodnje u reci Banjskoj dostigla 50 puta viši nivo od dozvoljenog za amonijum jone, odnosno 300 puta viši nivo za fenol. Usled nedostatka kiseonika u reci, nastao je pomor ribe, kao direktna posledica uliva otpadnih voda iz proizvodnog procesa. U optužnici se navodi da uzrok smanjenja nivoa kiseonika mogu biti povećane koncentracije amonijum jona, nitrata, nitrita i sulfata, a u ovom slučaju neosporno je konstatovano prisustvo koncentracije amonijum jona.

Smatramo da ova optužnica predstavlja odgovarajući osnov za procesuiranje ekološkog krivičnog dela i treba da posluži kao primer dobre prakse. Optužnim aktom se krivično gone lica koja su ponavljala radnju krivičnog dela, stvarajući praksu zagađivanja životne sredine, što nije redak slučaj kod ekoloških krivičnih dela. Procesuiranje zagađivača koji na sistemski način krše zakon mora biti prioritetan cilj pravosudnih organa, a praksa njihovog rada pokazuje mali broj ovakvih slučajeva.

Sušтина problema neadekvatnog procesuiranja i kažnjavanja zagađivača je u nepostojanju potrebnog nivoa saradnje između različitih učesnika u krivičnom postupku u dokazivanju krivice zagađivača.

Veliki problem predstavlja tretiranje i ocenjivanja rezultata veštačenja od strane suda. S jedne strane sud se u najvećoj meri oslanja na nalaze veštaka, ali ih sa druge strane često odbacuje⁹⁰

Kako u Srbiji zbog malog broja slučajeva koji se nađu pred sudom, ali i zbog nedovoljno razvijene ekološke svesti građana i odgovornosti državnih organa, ne postoji ujednačena praksa u bilo kom segmentu zaštite prava na zdravu životnu sredinu neophodna je intenzivna i koordinisana saradnja između svih učesnika u tom procesu.

Na nivou pojedinih opština u Srbiji ne postoje adekvatni spiskovi sudskih veštaka i postoji sumnja u objektivnost i kredibilitet njihovog rada. Ovome u prilog se navodi stav dela tuži-

90 Kao primer neažurnosti i neadekvatne borbe protiv zagađivača dovoljno je istaći da u Pančevu ne postoji ni jedana konačna sudska presuda.

laštva da postoji mnoštvo odbačenih predmeta u kojima ili nije bilo moguće izvršiti veštačenje ili ono nije bilo izvedeno blagovremeno. Dalje, kao problem se javlja nepostojanje odgovarajućih studija u oblasti životne sredine ili npr. medicinskih studija o zdravlju, koje bi služile kao relevantan parametar u dokaznim postupcima i koje bi mogle da pokažu da li i u kojoj meri zagađenje životne sredine doprinosi razvoju određenih bolesti.

U pogledu dokazivanja u toku sudskog postupka, od posebnog značaja za ishod slučaja su podaci dobijeni putem monitoringa emisije i imisije. Posebno je važno pitanje institucija koje obavljaju monitoring u vezi sa dokazivanjem krivice zagađivača, jer sud snagu dokaznog sredstva poverava samo nalazima ovlašćenih institucija koje obavljaju monitoring, odnosno ustanovama koje su prošle postupak za prijem i nalaze se na zvaničnom spisku monitora stanja životne sredine. Beogradski centar za ljudska prava ističe problem grada Pančeva, kao jednog od najzagađenijih gradova u Srbiji⁹¹. U Pančevu postoji funkcionalan sistem opštinskog monitoringa⁹², a za čiji rad ne postoji saglasnost nadležnih institucija i čiji rezultati ne mogu biti validan dokaz pred sudom. Pre postavljanja ovog sistema merenja zagađenja postojao je problem nedostatka pouzdanih i pravovremenih informacija o stanju životne sredine koje bi bile osnov za adekvatno reagovanje u rešavanju problema prekomernog aerozagađenja u opštini Pančevo. Na stanje životne sredine u Pančevu najvažniji uticaj ima: velika koncentracija bazne i hemijske industrijske proizvodnje na jednom mestu, blizina industrijske zone u odnosu na naseljena mesta, izgradnja hemijskih postrojenja na pravcu dominantnih vetrova, zastarela tehnologija sa postrojenjima koja su uglavnom stara preko dvadeset godina, a u koja u prethodnom periodu nije dovoljno ulagano u cilju poboljšanja i usavršavanja procesa proizvodnje⁹³, nepoštovanje zakonske re-

91 Podaci prikupljeni tokom intervjua sa opštinskim tužiocem iz Pančeva.

92 Postoje četiri merna mesta u Pančevu, a informacije su građanima dostupne i preko interneta.

93 Problem postoji 30 godina, od vremena kada su startovale fabrike Južne industrijske zone, NIS-RNP Pančevo, HIP-Petrohemija a.d. Pančevo i

gulative iz oblasti zaštite životne sredine, nelegalna gradnja, bez poštovanja važeće planske dokumentacije, nedostatak finansijskih sredstava i posledice NATO bombardovanja 1999. godine. Grad Pančevo je donacijama i sopstvenim sredstvima razvio savremeni sistem za kontinualno praćenje aerozagađenja (imisije), osnivanjem četiri dopunske stanice za automatski monitoring imisije⁹⁴. Rezultati merenja u vidu jednodimenzionalnih koncentracija se svakog sata prenose na centralni kompjuter u Sekretarijatu za zaštitu životne sredine, gde se vrši praćenje rezultata merenja i rada sistema.

Uloga inspeksijskog nadzora je od presudnog značaja za rad tužilaštva i kasnije za uspešan postupak protiv zagađivača. Po prijavama građana ili nadležnog tužilaštva, kao i po prijavi samih inspektora postupa tužilaštvo. Inspektori izlaze na teren i prisustvuju izvršenju uviđaja i prikupljanju dokaza. Od naročitog značaja za zaštitu životne sredine su mere koje preduzima protiv zagađivača u saradnja sa lokalnim tužilaštvom. Inspektor je lice koje odlučuje o podnošenju zahteva za pokretanje prekršajnog postupka ili postupka za privredni prestup ili podnošenje krivične prijave. Imajući u vidu praksu krivičnih sudova koji imaju blagu kaznenu politiku (najčešće izriču uslovne kazne), inspekcija pokreće veći broj postupaka pred trgovinskim i prekršajnim sudovima u cilju efikasnije zaštite u postupcima zbog privrednih prestupa i prekršaja.

Prestupi i prekršaji su uglavnom sadržani u okviru finalnih odredbi zakona i taksativno su nabrojani. Odgovornost za prekršaj ili prestup mora biti eksplicitno određena putem zakona i predviđa se za pravna lica i lica zaposlenima u njima. Postupanje po odredbama posebnih zakona koji predviđaju kaznene

HIP-Azotara a.d. Pančevo, a ogleda se u prisutnom zagađenju vazduha, površinskih i podzemnih voda i zemljišta.

94 Fabrike čija zagađenja i predstavljaju problem uglavnom imaju svoje merne instrumente. Rafinerija „Pančevo“ ima merne instrumente po republičkim kriterijumima, koji treba da mere 24 časa, ali su podaci interni i ne objavljuju se.

odredbe i postojanje ekoloških delikata, odnosno privrednih prestupa ili prekršaja, odvija se pred Trgovinskim sudovima Srbije u slučajevima privrednih prestupa, odnosno pred sudovima za prekršaje. Prema podacima do kojih je došao Beogradski centar za ljudska prava, ustanovljeno je da se životna sredina u praksi sudova najčešće štiti kroz postupke za privredne prestupe i prekršaje. Nasuprot stavu krivične teorije da su u pitanju delikti od manjeg društvenog značaja, pokazali su se efikasnijim u zaštiti sistema životne sredine, pre svega zahvaljujući neadekvatnoj primeni odredbi ekoloških krivičnih dela iz Krivičnog zakonika.

Odredbama posebnih zakona, predviđaju se slučajevi odgovornosti zagađivača za privredne prestupe i prekršaje. U postupcima za privredne prestupe ili prekršaje moguće je novčano kazniti zagađivača u rasponu od 30.000 do 1.000.000 dinara za prekršaj ili od 150.000 do 3.000.000 dinara za prestup. U Predlogu za izmenu i dopunu Zakona o zaštiti životne sredine predloženo je da se kazne povećaju, tj. da minimalna kazna bude 1.500.000 dinara. Kako sudska praksa u Srbiji pokazuje tendenciju ka davanju minimalnih zakonom propisanih kazni opravdana je i vrlo korisna intencija zakonodavca da se minimalna kazna poveća, iako je gornja granica ostala neprimereno niska u odnosu na potencijalnu štetu koja može da nastane.

Prema Zakonu o odgovornosti pravnih lica za krivična dela⁹⁵, zakonodavac je uveo mogućnost da se odgovornim zagađivačima u sudskom postupku izreknu veće novčane kazne od onih predviđenih putem posebnih zakona vezanih za životnu sredinu. Visina novčanih kazni određena je članom 14 ovog zakona i kreće se u rasponu od minimalnih 100.000 dinara do maksimalnih 500 miliona dinara. Sistem koji ovaj zakon usvaja rangira visinu krivičnih dela prema visini zaprečene kazne zatora za pojedina krivična dela, te prema maksimalnoj mogućoj kazni za zagađenja životne sredine od 8 godina zakona, moguća novčana kazna za pravna lica zagađivače bi bila 8 miliona dinara. S obzirom na to da su u pitanju operateri, koji odredbama

95 *Sl. glasnik RS*, br. 97/08.

posebnih zakona mogu biti subjekti postpuka za privredni pre-
stup ili prekršaj, koji su se prema postojećoj praksi krivičnih su-
dova pokazali efikasnijim, smatramo da novine koje ovaj zakon
donosi neće doprineti poboljšanju zaštite životne sredine, pre
svega zahvaljujući složenosti pitanja dokaznog postuka. Primena
ovog zakona ipak predviđa značajne prednosti koje se odnose
na pravne posledice osude u pogledu gubitka prava ili dozvola
za obavljanje određene delatnosti (član 28) ili blokade računa i
zabrane otvaranja novih (član 65).

U svom zaključku Beogradski centar za ljudska prava isti-
če probleme čije rešavanje bi doprinelo povećanju efikasnosti za-
štite životne sredine u Srbiji:

- U Srbiji nisu definisani strateški ciljevi u oblasti zašti-
te životne sredine i nije usvojena Nacionalna strategija
zaštite životne sredine.
- Usled nepostojanja političke volje, tempo reformi u
procesu harmonizacije sa pravom EU je izuzetno spor.
Odgovornost za neadekvatno sprovođenje reforme
u oblasti životne sredine, pre svega, snosi Narodna
skupština Republike Srbije.
- Trenutno se pred usvajanjem nalaze i pojedini zakoni
čije je usvajanje bilo predviđeno za 2005. godinu.
- Za sektore koji se direktno bave ekologijom izdvaja se
svega 0,4 odsto budžeta Republike Srbije.
- Usled nedostatka jasnih strategija razvoja, političke
nestabilnosti, nezrelih tržišnih uslova i zanemariva-
nja osnovnih postulata održivog razvoja, u Srbiji se ne
može smatrati uspešnom primena principa „zagađi-
vač plaća“.
- Sistem monitoringa stanja životne sredine u Srbiji
mora biti unapređen.
- Svega 3 odsto građana Srbije smatra stanje i zaštitu ži-
votne sredine prioritetom.

- Država mora da pronađe pravičan balans između ekonomskih interesa razvoja privrede i zaštite prava na pojedinaca na zdravu životnu sredinu.
- Neophodna je ratifikacija i primena odredbi Arhuske konvencije u što kraćem roku.
- Zaštita životne sredine pred krivičnim sudovima je nedelotvorna.
- Svaki četvrti sud u Srbiji ne poštuje odredbe Zakona o slobodom pristupu informacijama od javnog značaja u vezi sa zaštitom životne sredine.
- Ne postoji adekvatna saradnja državnih organa u postupku dokazivanja u toku krivičnog postupka.
- Krivični postupci u oblasti ekološke zaštite su neefikasni, a kaznena politika je izuzetno blaga (kao sankciju sudovi najčešće izriču uslovne osude ili niske novčane kazne)
- Neophodno je jačati kapacitete javnih službenika na svim nivoima vlasti.
- Pozitivni propisi u oblasti zaštite životne sredine se ne primenjuju dosledno.

Sadržaj

Razvoj ekološkog prava	7
CDM projekti u Srbiji	12
Pravo na zdravu životnu sredinu u konvencijama o ljudskim pravima	13
Razvoj ekološkog prava u okviru EU	16
Pravo na zdravu životnu sredinu – propisi i praksa u Srbiji	19
Tempo usvajanja zakona, strategija i akcionih planova u oblasti zaštite životne sredine	19
Nacionalni program za integraciju u Evropsku uniju i usklađivanje sa <i>acquis communautaire</i>	22
Pravni propisi i njihova primena	26
<i>Institucionalni okvir u funkciji zaštite životne sredine</i>	27
<i>Zakoni o zaštiti životne sredine</i>	28
<i>Aruhska konvencija</i>	40
Sudska zaštita životne sredine	48
<i>Građanskopravna zaštita životne sredine</i>	48
<i>Krivičnopravna zaštita životne sredine</i>	49

CIP – Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

