

UDK:

Bibliid 1451-3188, 8 (2009)

Год VIII, бр. стр.

Изворни научни рад

Март 2009.

## ЕВРОПСКИ СТАНДАРДИ И ЗАШТИТА ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ

Проф. др Драган ЈОВАШЕВИЋ\*

### ABSTRACT

In the last decades the economic development as well as the accelerated industrialisation and technical and technological progress together with the application of new technologies and the integration of all countries into the European and world economic, traffic and other trends that are primarily based on the achievements of science and technology has brought about a certain degree and level of pollution of the fundamental natural resources of the living world. Due to great significance of regulation, promotion and protection of the environment as a whole or some of its segments as are water, air, soil, flora and fauna the international community has set standards in this field by adopting the universal (OUN) or regional (the Council of Europe and the European Union) legal documents. Certain countries, including Serbia, should implement them in their legislations as one of the state attributes. It is the basis that defines Serbia as a state that strictly applies the principle of sustainable development. Our state has implemented those legal standards by adopting new “environmental” legislation in 2005.

*Кључне речи:* Животна средина, заштита, уређивање, међународна заједница, Уједињене нације, правни стандарди.

### УВОДНА РАЗМАТРАЊА

Економски развој последњих година и убрзана индустријализација као и техничко технолошки напредак уз примену нових технологија и повезивање наше земље у европске и светске економске, привредне, саобраћајне и друге токове заснованим, у првом реду, на достигнућима технике и науке довео је до одређеног степена и нивоа загађености основних природних ресурса живог света. То је наметнуло потребу да сва ова збивања

---

\* Правни факултет у Нишу.

и промене морају бити обухваћене и садржајем одређеног система правних норми као дела укупног друштвеног система.<sup>1</sup> Тај би систем правних норми<sup>2</sup> утврдио услове, начин, поступке и критеријуме за коришћење нових технологија без чега нема привредног и друштвеног развоја земље и напретка становништва, али који би довео до смањења или ограничења облика и видова загађења или угрожавања животне средине у целини или појединих њених сегмената, односно који би довео до „одрживог развоја” основних елемената животне средине.<sup>3</sup> Суштина је овог захтева да се изнађу, утемеље и институционализују таква оптимална решења која ће омогућити, с једне стране, несметани развој процеса производње и коришћења одређених машина, уређаја и апарата, опасних извора енергија и сировина, а с друге стране, који обезбеђује несметани и неутрожени систем заштите животне средине у оном степену који неће штетно утицати на живот и здравље људи, односно опстанак живог света на земљи.<sup>4</sup> Постављени циљеви подразумевају усклађивање економског развоја са интересима заштите животне средине.<sup>5</sup> Циљеви се у великој мери могу постићи прописивањем економско-еколошких критеријума који би били праћени одређеном законском и подзаконском регулативом, адекватним спровођењем у живот прокламованих и законом зајемчених права и обавеза, односно утврђивање ефикасног и квалитетног система одговорности, утврђивање ефикасног институционализованог система одређених органа и организација са потребним системом овлашћења на свим друштвеним нивоима од локалне самоуправе до републичких органа управе уз видну помоћ науке и струке.<sup>6</sup> Тек подизањем свести код свих у погледу остваривања и оживотворења права сваког човека на здраву животну средину могу се очекивати почетни успеси у овој борби чији несупех доводи у питање и опстанак људског рода уопште.<sup>7</sup>

Стога ћемо се и ми бавити једним сегментом овог система ефикасне, квалитетне, благовремене, законите и потпуне заштите и уређивања жи-

---

<sup>1</sup> *Еколошко право*, група аутора, Београд, 2004. године, стр. 56-72

<sup>2</sup> Г. Петковић, „Регулаторна реформа у области заштите животне средине”, *Правни живот*, Београд, број 9/2008. године, стр. 427-441

<sup>3</sup> S.Ball, S.Bel, *Environmental Law*, London, 1991, pp. 189-201.

<sup>4</sup> В.Јолцић, *Еколошко право државе у транзицији*, Београд, 2007, стр. 56-82.

<sup>5</sup> O.Vallet, *L'administration de l'environnement*, Paris, 1975, pp. 96-114.

<sup>6</sup> К.П.Јапп, „Одговорност за угрожавање околиша и идеја еколошке превентиве”, *Социјална екологија*, Загреб, број 4/1996, стр. 477-488.

<sup>7</sup> F.Vančina, *Џовјекова околina*, Zagreb, 1982, str. 76-89.

вотне средине.<sup>8</sup> То је систем правних прописа који за објект регулативе има животну средину у целости или поједине њене сегменте : воду, ваздух, земљиште, флору, фауну и сл. Но, у правној теорији се у последње време развија и схватање које има све шири круг заговорника према коме се овде ипак ради о правном систему који уређује једно и то битно право човека, право које улази у корпус основних, фундаменталних, општецивилizacionских и универзалних људских права ( Human Rights) – право на здраву животну средину. Ово право је и у нашим уставним актима који су донети последњих година прокламовано као основно људско право чија је заштита добила карактер уставног постулата.<sup>9</sup>

### ЗНАЧАЈ МЕЂУНАРОДНИХ СТАНДАРДА У ЗАШТИТИ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ

Будући да ризик акциденталног угрожавања животне средине представља експанзивну појаву која не познаје границе између народа, држава, па и континената, то је логично да је међународна заједница рано уочила потребу јединственог сагледавања начина, поступака и услова за постављање система свеобухватне, потпуне, ефикасне и квалитетне заштите, уређивања и унапређивања животне средине у целини или појединих њених сегмената.<sup>10</sup> С друге стране, та међународна заједница је правилно уочила опасност од различитих облика и видова повређивања или угрожавања животне средине.<sup>11</sup> Полазећи од тога данас је у међународним оквирима<sup>12</sup> постављена јединствена основа у правцу успостављања “одрживог развоја” животне средине у складу са економским и друштвеним потребама<sup>13</sup>. Наиме, то је нови друштвени однос према животној средини, простору и природним ресурсима са пуном свешћу постојања одговорности пред бу-

---

<sup>8</sup> М. Мастровић, „Активности на заштити околиша у Републици Хрватској с посебним освртом на Јадранско подручје“, *Поморски зборник*, Ријека, 1999, број 37, стр. 131-153.

<sup>9</sup> V Joldzić, *Ecology law, General part*, Belgrade, 2007, pp. 19-28.

<sup>10</sup> М. Нинковић, *Заштита животне средине и еколошке парнице у САД*, Београд, 2004, стр. 112-123.

<sup>11</sup> P.W. Birnie, *International Law and the Environmental*, Oxford, 2002, pp. 153-168; П.Комадинић, М.Марковчић, Ж.Киперош, „Примјена међународних стандарда сигурности на мору и заштите околиша у Републици Хрватској“, *Поморски зборник*, Ријека, 2002. године, стр. 23-34.

<sup>12</sup> *International Environmental Law*, Hague, 1995, pp. 89-121.

<sup>13</sup> М. Црбнобрња, *Човек, животна средина и економски развој*, Београд, 1984. године, стр.113-132.

дућим генерацијама<sup>14</sup>. Тиме су постављени основи нове гране права – међународног права животне средине која утврђује систем релевантних међународних стандарда инаугурисаних у актима универзалих (ОУН)<sup>15</sup> и регионалних (Савет Европе, Европска унија и др.) међународних организација за које постоји обавеза појединих држава да их инплементирају у своје национално законодавство.

У области еколошког права у значајној мери се истичу прописи међународног карактера. Они могу бити универзалног карактера (донети у оквиру и под окриљем Организације уједињених нација или њених појединих органа) или регионалног карактера (донети од стране регионалних организација као што су : Савет Европе, Европска унија, АСЕАН, Афричка унија, Унија јужноамеричких и карибских земаља и сл.) немају непосредну примењивост у конкретним случајевима, већ тек када и уколико их поједина земља прихвати, потпише и потом ратификује у националном парламенту чиме такав пропис постаје интегрални део националног законодавства<sup>16</sup>.

Но, значај и снага ових међународних прописачак и када нису формално извор права и обавеза из ове области је у томе што стандарде и нормативе које садрже ови прописе управо због карактера акциденталног угрожавања животне средине које често не познаје границе између земаља често државе примењују и уносе у свој правни и друштвени живот често и пре формалног приступања одређеним организацијама, односно међународно правним актима.<sup>17</sup>

## САВЕТ ЕВРОПЕ И ЗАШТИТА ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ

Техничко-технолошки развој последњих деценија прошлог века створио је многе и разноврсне изворе опасности за животну средину. Такво угрожавање човекове животне и радне средине производи велику штету људима, њиховом животу, телесном интегритету, здрављу, имовини али и

<sup>14</sup> А. Шундалић, „Еколошка свијест младих између одрживог развоја о техноцентризма, Социјална екологија”, Загреб, 2007, број 4, стр. 279-296.

<sup>15</sup> М.Сершић, „Уједињени народи и заштита околиша”, *Хрватска и Европска унија*, Загреб, 1996, стр. 321-333.

<sup>16</sup> “Documents in European Community Environmental Law”, London, 2005, pp. 115-132.

<sup>17</sup> J.Ebbesson, *Access to justice in environmental matters in the EU*, Hague, London, New York, 2002, pp. 137-152; J.Robinson, J.Barton, C.Dodwell, M.Heydon, L.Mitton, *Climate change law : emissions trading in the EU*, London, 2007, pp. 215-232.

другим вредностима угрожавајући истовремено и основе опстанка самог људског рода. Зато је међународна заједница утврдила низ мера, поступака и средстава са циљем да се отклоне, спрече или умање извори угрожавања животне средине.<sup>18</sup> Пошто се ради о глобалном проблему који угрожава велике просторе, то је логична и забринутост међународне заједнице за очување животне средине. За нашу земљу која се налази у фази темељите реформе, не само друштвеног, политичког, већ и правног система, од посебног је значаја питање хармонизације прописа националног домаћег законодавства са међународним прописима, у првом реду са европским прописима и европским правним стандардима.<sup>19</sup> У том смислу са аспекта заштите животне средине и отклањања штете која је изазвана могућим изворима угрожавања ове средине од посебног су значаја следеће конвенције Савета Европе (као најстарије европске интегративне организације чији је као педесети члан постала наша држава 2002. године).<sup>20</sup> То су: 1) Конвенција о заштити (очувању) европске дивљачи и природних станишта из 1979. године, 2) Конвенција о грађанској одговорности за штете настале услед активности које су опасне за животну средину из 1993. године, 3) Конвенција о заштити животне средине путем кривичног права из 1998. године и 4) Европска конвенција о пејзажу из 2000. године.<sup>21</sup>

Још од свог оснивања 1949. године, Савет Европе је као основне циљеве свог деловања одредио: 1) заштиту људских права, демократије и владавине права, 2) унапређење свести и подстицање развоја културног идентитета и различитости европских земаља, 3) тражење решења за проблеме са којима се суочава европско друштво (нпр. оштећење животне средине, клонирање, итд) и 4) пружање помоћи у учвршћивању односно консолидацији стабилности демократије кроз имплементацију политичких, законодавних и уставних реформи.<sup>22</sup> Из овако постављених циљева, произилази да је Савет Европе као регионална политичка организација овла-

---

<sup>18</sup> M.Hedemann Robinson, *Enforcement of European Union Environmental Law*, London, New York, 2007, pp. 216-231.

<sup>19</sup> Д.Тодић, В.Вукасовић, *Еколошка криза у свету и одговор међународне заједнице*, Београд, 2002, стр. 118-134.

<sup>20</sup> М.Сершић, „Међународноправни аспекти права околиша”, *Право околиша*, Загреб, 1995, стр.75-89.

<sup>21</sup> Г.Илић Попов, *Савет Европе и заштита животне средине*, op.cit. стр.26-34.

<sup>22</sup> Д.Јовашевић, „Одговорност за угрожавање животне средине по европским конвенцијама”, у: *Системска анализа штета у привреди, осигурање и превентивно инжењерство*, Београд, 2002, стр. 201-204.

шћен да предузима различите активности у следећим областима: људска права, правна сарадња, социјална кохезија, здравље, образовање, култура, наука, медији, спорт, омладина, локална демократија, животна средина и регионално планирање.<sup>23</sup> Савет Европе је свој еколошки програм покренуо још далеке 1961. године у коме је следио политику заштите и обезбеђења природног наслеђа и животне средине.<sup>24</sup> При томе је животна средина схваћена као заједничка баштина човечанства коју треба заштитити од свих облика нарушавања њеног квалитета уз истовремено обезбеђење њеног одрживог развоја. Стога је Савет Европе донео већи број инструмената у намери да : 1) заштити и управља природним окружењем у Европи, 2) сачува и ојача природну животну средину и станишта, 3) успостави адекватне развојне концепте и 4) развије регионално планирање.<sup>25</sup> Министри за заштиту животне средине европских држава које су чланице ове регионалне организације су сложни да се кроз развијање заједничке Паневропске стратегије о биолошкој разноврсности и разноликости пејзажа из 1995. године обезбеди : 1) значајно смањење деградације европске биолошке разноврсности и различитости пејзажа, 2) да се ојача еколошка кохерентност у Европи и 3) да се јавност у потпуности обавезе да ће чувати и штитити биолошку разноврсност и разнолост земљишта. Као члан Савета Европе у кратком временском периоду ћемо морати прихватити многа међународна правна акта ове европске организације, а међу њима и ове две конвенције које се односе на успостављање ефикасног система заштите животне средине на путу стабилизације и асоцијације са европским и међународним правом и стандардима.<sup>26</sup>

## ГРАЂАНСКО ПРАВНА ОДГОВОРНОСТ

У складу са принципом 13. Декларације о животној средини и развоју из Рио де Жанеира која је донета 1992. године, Савет Европе је, у циљу обезбеђивања адекватне компензације за штете које су проузроковане активностима које су опасне за животну средину, у Лугану 21. јуна 1993. године донео Конвенцију о грађанској одговорности за штете настале услед активности које су опасне за животну средину (позната и као Лугано кон-

<sup>23</sup> Савет Европе 1949-1996, Београд, 1996, стр. 7-8

<sup>24</sup> У Турину је 18. октобра 1961. године усвојена Европска социјална повеља која у члану 3. прокламује право на безбедне и здраве услове рада. Видети: J.L. Hargrove, *Law institutions and the global environment*, Dobbs Ferry, 1972, pp. 89-112.

<sup>25</sup> S.W.Wolf, N.Anna Stanley, *Principles of Environmental Law*, Beograd, 2002, pp. 89-112.

<sup>26</sup> J.Morand Deviller, *Le droit de l' environnement*, Paris, 1987, pp. 129-141.

венција).<sup>27</sup> У почетним одредбама Конвенција је утврдила основне појмове и њихову садржину која ће се јединствено тумачити од чланица ове најстарије европске организације. Тако се као животна средина сматрају: животни извори како абиотски тако и биотски као што су ваздух, вода, земљиште, флора, фауна и интеракција међу овим факторима; својина која представља део културног наслеђа као и карактеристични аспекти пејзажа. Основни циљеви које је трабло да оствари Лугано конвенција јесу следећи: 1. остваривање већег јединства између држава чланица Савета Европе, 2. побољшање квалитета живота људи, посебно промовисање здраве и угодне животне средине, 3. неопходност да се установи грађанска одговорност и обезбеди одговарајућа накнада за штете које су проузроковане активностима које су опасне за животну средину, 4. усвајање принципа "загађивач плаћа" као основа за објективну одговорност и 5. потреба да се предвиде одређена средства и мере којима ће се спречити активности које су опасне за животну средину и која ће обезбедити да се животна средина врати у претходно стање.<sup>28</sup>

Овако одређена животна средина може бити угрожена разним изворима опасности као што су : 1) опасна активност, 2) опасна супстанца и 3) инцидент.<sup>29</sup> Као опасна активност у смислу одредаба ове конвенције сматра се: 1) производња, руковање, складиштење, употреба или истовар једне или већег броја опасних супстанци или свака делатност која је сличне врсте у вези са овим супстанцама, 2) производња, узгајање, руковање, складиштење, коришћење, уништавање, бацање, ослобађање или свака друга делатност у вези са једним или више генетски модификованих организама или микроорганизама који представљају значајан ризик за човека, природну средину или имовину, 3) рад инсталација или постројења за спаљивање, обраду, руковање или рециклажу отпадака под условом да представљају значајан ризик за човека и природну средину и 4) рад постројења за стално одлагање отпада.<sup>30</sup>

---

<sup>27</sup> Д.Напијало, „Еколошке штете – право на надокнаду и увјети одговорности”, *Одвјетник*, Загреб, 2006, број 5-6, стр.38-43; *Савет Европе*, Збирка докумената, Београд, 1996, стр.169-189.

<sup>28</sup> Г.Илић Попов, *Савет Европе и заштита животне средине*, *op.cit.* стр. 27

<sup>29</sup> “Documents in European Community Environmental Law”, London, 2005, pp. 238-269

<sup>30</sup> L.Крамер, *EC Environmental Law*, London, 2007, pp. 167-193; Б.Гашпар, „Идентификација и систематизација темељних чимбеника у еколошкој деградацији природе и људског околиша“, у: Зборник Правног факултета у Ријеци, Ријека, 2005, број 2, стр. 707-732.

Као опасна супстанца сматра се свака супстанца или препарат који има особину да представља значајан ризик за човека, природну средину или имовину (експлозивне, оксидативне, запаљиве, токсичне, штетне, корозивне, иритирајуће и сл.). Инцидент у смислу проузроковача штете у животној средини представља свако изненадно догађање или стално догађање у серији која има исто порекло, а које доводи до оштећења или ствара озбиљну и перманентну опасност од стварања штете. Услед дејства опасних активности, опасних супстанци или препарата као и инцидента, може доћи до оштећења или угрожавања животне средине.

Она се испољава у наступању одређене штете.<sup>31</sup> Као штета која подлеже компензацији према овим правилима (чл.2.ст.7. Конвенције) сматрају се: 1) губитак живота или лична повреда, односно повреда телесног интегритета или здравља, 2) губитак или оштећење имовине сем оног који се односи на саме инсталације или имање који су под контролом руковоца на месту опасне активности, 3) губитак или штета који су наступили оштећењем животне средине и 4) трошкови превентивних мера као и свака штета настала применом ових мера.<sup>32</sup>

Одговорност за овако проузроковану штету се утврђује по одредбама европске конвенције под следећим условима: 1) ако је иста настала после ступања на снагу овог међународног правног акта и 2) ако се инцидент догодио на територији неке од земаља уговорних страна без обзира где се осећају последице штете. Та се одговорност за проузроковану штету може јавити у два вида и то као: 1) одговорности у погледу супстанци, органама и одређених отпадних инсталација или локација и 2) одговорности у погледу локација за стално депоновање отпада.<sup>33</sup>

У првом случају руковалац који обавља опасну активност одговоран је за укупно наступелу штету услед ове активности као резултат акцидента у време или у току периода када је он обављао контролу те актив-

---

<sup>31</sup> Ј.Глиха, Т.Јосиповић, „Грађанскоправни аспекти права околиша“, *Право околиша*, Загреб, 1996, стр. 55-69.

<sup>32</sup> Д.Јовашевић, „Одговорност за угрожавање животне средине по европским конвенцијама“, у *Зборнику радова, Системска анализа штета у привреди, осигурање и превентивно инжењерство*, Београд, 2002, стр. 201-204.

<sup>33</sup> S.Ball, S.Bel, *Environmental Law*, London, 1991, pp. 89-113; И.Глиха, „Заштита околиша са грађанскоправног стајалишта“, *Основи права околиша*, Загреб, 1997, стр.151-173; В.Вукасовић, „Улога међународних организација у домену правног регулисања заштите човекове средине с посебним освртом на Европску унију“, *Право и животна средина*, Београд, 1997, стр. 193-202.

ности. Као руковалац се сматра лице које врши контролу опасне активности. У другом случају одговоран је руковалац на локацији за стално депоновање отпада у време када је штета проузрокована отпадом депонованим на тој локацији.<sup>34</sup> Од наведених правила о одговорности за штету постоје одређени изузеци у којим случајевима нема одговорности руковаоца. То су следећи случајеви: 1) када је штета проузрокована ратним збивањима, непријатељством, грађанским ратом или устанком, 2) природним феноменом изузетног карактера који се не може избећи, нити му се може супротставити, 3) делатношћу неке треће стране, 4) загађивањем на прихватљивим нивоима (а шта су прихватљиви нивои представља фактичко питање које се мора решити у сваком конкретном случају имајући у виду све околности објективног и субјективног карактера) или 5) опасним активностима које су обављене у складу са законом у интересу лица које је претрпело штету.<sup>35</sup>

Одговорност за овако проузроковану штету загађењем животне средине се практично своди на накнаду материјалне и нематеријалне штете у виду компензације<sup>36</sup>. Тужба за компензацију се покреће пред националним судским органима и то према месту где је претрпљена штета или где је спроведена опасна активност или где је уобичајено место боравка оптуженог (алтернативна надлежност).<sup>37</sup> Но, овом је конвенцијом предвиђена могућност да се у оваквим случајевима може на захтев организација или органа који се баве заштитом, чувањем и унапређењем животне средине одредити: 1. забрана опасне активности која је противзаконита и која представља озбиљну претњу наношењу штете животној средини, 2. налог руковаоцу да предузме одређене тачно наведене мере за спречавање инцидента или настанка овакве штете у будућности, 3. налог руковаоцу да предузме мере након инцидента да се

---

<sup>34</sup> Р.Кнез, *Одговорност господарских субјектов за обременевање окоља в материјален ин меѓнароднем засебном праву*, Марибор, 1998, стр.76-91,

<sup>35</sup> С.Визјак, „Претпоставке одговорности за накнаду штете због онечишћења околиша“, *Хрватска правна ревија*, Загреб, 2007, број 2, стр. 38-41.

<sup>36</sup> Д. Јовашевић, Б. Петровић, „Одговорност за загрозување на животната средина од аспект на актите од Советот на Еуропа“, у *Годишњаку Правног факултета у Скопљу*, 2002/03, број 40, стр. 537-558; И.Жувела, „Процјена штете од онечишћења околиша“, *Поморски зборник*, Ријека, 1994, стр. 135-161.

<sup>37</sup> Ј.Чичек, Осврт на проблеме вјештачења штете у околишу у Републици Хрватској, *Вјештак*, Загреб, број 2/1996. године, стр.2-15; А.Луттенбергер, *Остваривање права на накнаду еколошке штете*, *Зборник Правног факултета у Риједи*, Ријека, број 23/2002. године, стр.63-80.

спречи настанак будуће штете и 4. налог руковооцу да предузме мере повратка у пређашње стање.<sup>38</sup>

Ова конвенција у члану 14. предвиђа интересантно решење у погледу слободног приступа информацијама којима располажу органи јавне власти (дакле надлежни државни органи). Наиме, свако лице на свој захтев и без обавезе да у конкретном случају доказује оправдани интерес има право на приступ информацијама које се тичу животне средине (о њеном стању, квалитету облицима и видовима односно степену оштећења или угрожавања и сл.) под условом да таквим подацима располажу јавне власти.<sup>39</sup>

Ово право на информисање је ограничено само у следећим случајевима, када то налажу следећи разлози : 1) поверљивост рада органа јавне власти, међународни односи или национална одбрана, 2) јавна безбедност, 3) питања која јесу или су била у судском поступку или су под истрагом, 4) комерцијална (пословна) и индустријска поверљивост укључујући и интелектуалну својину, 5) ако се ради о материјалу који је обезбедила трећа страна без правне обавезе те стране да тако поступи и 6) ако се ради о материјалу чије би обелодањивање учинило вероватнијим оштећење животне средине на коју се тај материјал односи.<sup>40</sup>

## КРИВИЧНО ПРАВНА ОДГОВОРНОСТ

У циљу да се још више поштри одговорност појединаца, правних лица, предузећа, установа или других организација са мултинационалним карактером, па чак и самих држава и међународних организација у области уређивања, очувања, унапређења и заштите животне средине, у међународним оквирима се убрзо уочило да није довољна само могућност утврђивања грађанско правне одговорности за штету која је проузрокована животном средине. После пет година интезивних напора многих научних и стручних радника, дошло је до усвајања нове европске конвенције која је поставила основе и оквире кривичне одговорности за проузроковане штете по животну средину.<sup>41</sup> Тако је по први пут

<sup>38</sup> М.Вукићевић, „Услови за хармонизацију права животне средине ЕУ са правом животне средине СРЈ“, *Право и животна средина*, Београд, 1997, стр. 223-240

<sup>39</sup> Ово је решење у складу са Директивом Савета Европске заједнице ( 90/313/ЕЕС) о слободи приступа информацијама о животном средини од 7. јуна 1990. године

<sup>40</sup> Љ.Дабић, „Хармонизација националног и европског права у области животне средине“, *Право и животна средина*, Београд, 1997, стр. 241-256.

<sup>41</sup> М.Серчић, *Међународноправна заштита морског околицца*, Загреб, 2003. године, стр.67-81.

успостављена свеобухватна кривично правна заштита животне средине у међународним оквирима и то управо усвајањем Конвенције о заштити животне средине путем кривичног права<sup>42</sup>. Конвенцију је Савет Европе усвојио у Стразбуру 4. новембра 1998. године.<sup>43</sup> На овај начин се хтела подићи ефикасност и квалитет заштите животне средине у региону, али и да се квалификују као кажњиви деликти одређене радње, поступци или њихова пропуштања када проузрокују оштећење или нарушавање животне средине. Практично се овим решењима успостављају основе јединствене кривично правне заштите животне средине у оквиру европског права и основе одговорности физичких али и правних лица за кривична и друга кажњива дела (управне прекршаје како их назива конвенција).<sup>44</sup> Све земље које су потписале ову конвенцију имају обавезу да предузму одређене мере и активности. Те активности су двојаког карактера: 1) на националном плану и 2) на међународном плану. На националном плану овом се конвенцијом постављају основе за предвиђање у кривичним законодавствима одређених понашања као кривичних дела и прописивање кривичних санкција за њихове учиниоце, а на међународном плану та се обавеза огледа у прецизирању правила о међународно правној сарадњи између држава у супротстављању оваквим криминалним радњама које могу да угрозе животну средину на ширим просторима. У основи ове конвенције Савета Европе налази се остварење следећих прокламованих циљева: 1. потреба вођења заједничке казнене политике у циљу заштите животне средине, 2. захтева да живот и здравље људи, као и флора и фауна те други природни ресурси буду заштићени свим расположивим средствима уљкучујући и кривичноправне мере, 3. потреба да се неконтролисана употреба технологије као и прекомерна експлоатација природних ресурса који доводе до озбиљних ризика по животну средину превазиђу мерама које су координиране између земаља чланица Савета Европе и осталих земаља које потпишу, односно ратификују ову конвенцију, 4. неопходност да се кршење принципа заштите животне средине пропише као кривично дело које подлеже одговарајућим санкцијама и 5. кривично гоњење и кажњавање учинилаца кривичних дела у области заштите животне сре-

---

<sup>42</sup> Г. Илић Попов, *Савет Европе и заштита животне средине*, op.cit. стр. 35-37

<sup>43</sup> М. Влашић Фекетија, „Европска политика заштите околиша”, *Увод у Европску унију*, Загреб, 2004, стр. 245-256

<sup>44</sup> В.Јолцић, „О потребним новинама у кривичноправној заштити еколошких вредности”, *Право и животна средина*, Београд, 1997, стр.376-398.

дине и жеља да се у том циљу ојача и међународна сарадња.<sup>45</sup> Заправо, конвенција је требало да подигне ниво заштите животне средине у региону (и тако смање или сузбију у потпуности прекогранични инциденти), да се криминализују одређени поступци и радње, односно њихово пропуштање када су штетни за животну средину и то путем јединственог међународног правног инструментаријума. Њоме се успостављају две врсте обавеза за државе потписнице да успоставе ефикасан и свеобухватан систем одговарајућих мера.<sup>46</sup> То су следеће мере: 1) мере које државе треба да предузму на националном плану ( други део конвенције) које се састоје у обавези прописивања облика угрожавања животне средине као кривичних дела или прекршаја на начин и у границама који су конвенцијом предвиђени, те утврђивању система адекватних кривичних санкција за учиниоце тих дела и 2) мере које државе треба да предузму на међународном плану (трећи део конвенције) које се састоје у остваривању ефикасне међународне сарадње ради остваривања циљева конвенције.

И Конвенција о заштити животне средине путем кривичног права у одредби члана 2. став 1. тачка б. дефинише објекат заштите. То је животна средина која овде обухвата: 1) људе, односно одређене вредности људског живота, телесног интегритете или здравља, 2) ваздух, воду и земљиште, 3) заштићене споменике и друге заштићене објекте, 4) имовину, 5) биљке (флора) и 6) животиње (фауна).<sup>47</sup> Као облици угрожавања ових заштићених вредности наведене су одређене радње (чињења или нечињења, пропуштања) које конвенција назива – “извори угрожавања”. То су различите делатности повезане са одређеним супстанцама, јонизујућим зрачењем, опасним отпадом, опасним активностима, нуклеарним материјалом и другим опасним радиоактивним супстанцама којима се угрожава животна средина или њени поједини елементи.<sup>48</sup> Као радње извршења кривичних

<sup>45</sup> Д. Јовашевић, Б. Петровић, „Одговорност за загрозување на животната средина од аспект на актите од Советот на Еуропа”, у Годишњаку Правног факултетау Скопљу, 2002-2003. године, број 40, стр. 537-558.

<sup>46</sup> В. Вукасовић, „Надлежност Европске уније у области заштите животне средине”, у Зборнику радова, *Законодавство Европске уније о животној средини и земље у транзицији*, Београд, 2000, стр. 21-44.

<sup>47</sup> Д. Јовашевић, Б. Петровић, *ibid.*

<sup>48</sup> Д.Тодић, „Општа легислагива и програми ЕУ у области животне средине”, у Зборнику радова, *Законодавство Европске уније о животној средини и земље у транзицији*, Београд, 2000, стр. 61-77.

дела повреде или угрожавања животне средине могу се јавити : 1) активне радње, чињење (позитивне делатности ) и 2) негативне радње, нечињење (пропуштање одређених радњи уопште или на одређеном месту или у одређено време или са одређеним средством и сл). Ове делатности могу бити учињене са ова облика виности (кривице). То су : 1) умишљај и 2) нехат. Умишљај постоји када је учинилац свестан своје радње и свих околности под којима је предузима, односно свестан последице која из тога може наступити, па хоће или пристаје на тако проузроковање последице. Код нехата учинилац је свестан свога деловања, али олако држи да последица по животну средину неће наступити или да ће је пак он моћи отклонити, односно уопште није свестан свога понашања и последице која из тога може да произађе, али је био дужан и могао бити свестан тога да је био пажљивији у процењивању свеје радње у конкретним условима. Оно што је посебно значајно са аспекта кривично правне заштите животне средине и хармонизације прописа из ове области у земљама члановима Савета Европе, јесте прецизно одређивање начина и облика предузимања опасних делатности. То су практично радње извршења кривичних дела угрожавања животне средине које државе потписнице морају унети у своје национално кривично законодавство<sup>49</sup>. Наиме, као радње извршења појединих кривичних дела којима се повређује, деградира, угрожава или нарушава животна средина према одредбама ове конвенције, за које се може предвидети кривично кажњавање одређене су следеће делатности: 1. испуштање, емисија или увођење неке количине супстанци или јонизујућег зрачења у ваздух, воду или земљиште, 2. незаконито одлагање, третман, чување, транспорт, извоз, увоз опасног отпада, 3. незаконито испуштање, емисија или уводјење неке количине супстанци или јонизујућег зрачења у ваздух, воду или земљиште и 4. незаконит рад постројења која обављају опасне активности при чему је дошло до наступања смрти или озбиљног телесног повређивања или нарушавања здравља неког лица, или стварања ризика од изазивања смрти или озбиљне повреде или оштећења заштићених објеката или споменика или друге имовине, или оштећење квалитета ваздуха, воде, земљишта, животиња или биљака.

Поред наведених радњи извршења кривичних дела, као кажњиве су предвиђене и све друге делатности којима се подстиче или помаже у остваривању делатности којима се нарушава или угрожава животна сре-

---

<sup>49</sup> Д.Тодић, „Међународна сарадња СР Југославије у области животне средине и ЕУ”, у Зборнику радова, *Законодавство Европске уније о животној средини и земље у транзицији*, Београд, 2000, стр.278-295.

дина. То значи да је изричито по одредбама ове конвенције предвиђена одговорност и за саучесништво у виду подстрекавања и помагања. Подстрекавање постоји када се код другог лица навођењем, убеђивањем или на други начин утицањем на вољу иде за тим да оно донесе или учврсти одлуку да предузме неку од наведених делатности чињења или нечињења којима се може угрозити животна средина у целини или поједини њени сегменти<sup>50</sup>. Код помагања као облика саучесништва инкриминсано је стварање услова и претпоставки, дакле доприношење другом лицу да предузме радњу извршења кривичног дела на штету животне средине уопште или на лакши, бржи или једноставнији начин или пак да остане неоткривен. Конвенцијом Савета Европе су такође прецизно одређени појам, карактеристике и врсте проузрокованих последица.<sup>51</sup> Она се наине може јавити као : 1. смрт неког лица, 2. озбиљна повреда (нарушавање) телесног интегритета или здравља неког лица, 3. стварање значајног ризика од изазивање смрти или телесне повреде (овде се последица не јавља у виду повреде, већ угрожавања заштићеног добра, дакле у стварању, непосредне, стварне, конкретне опасности по живот, телесни интегритет или здравље), 4. суштинско, дакле значајно оштећење заштићених споменика, других заштићених објеката, имовине, биљака и животиња или стварање опасности по наведена добра да буду оштећена или повређена и 5. суштинско оштећење квалитета ваздуха, воде, животиња или биљака односно стварање опасности по наведена добра. За наведене кажњиве, забрањене, противправне делатности физичких и правних лица, конвенцијом су предвиђене и одређене врсте и мере кривичних санкција. То су следеће врсте санкција : 1. казна лишења слободе, 2. новчана казна и 3. конфискација имовине која се може јавити у три вида и то као : а) одузимање средстава, б) одузимање прихода и в) одузимање друге имовине чија вредност одговара приходима.<sup>52</sup> Ово су основне врсте кривичних санкција које државе потписнице конвенције треба да пропишу у свом националном законодавству за кривична дела против животне средине (еколошка кривична дела) која су санкционисана овом конвенцијом.<sup>53</sup> При томе није унапред

<sup>50</sup> В.Вукасовић, „Међународноправно регулисање заштите животне средине и енергетика“, *Право енергетике*, Београд, 2005, стр. 639-652.

<sup>51</sup> В.Ђурђић, Д.Јовашевић, *Кривично право*, Посебни део, Београд, 2006, стр.249-251.

<sup>52</sup> С.Бенц, „Политика заштите околиша Европске уније и оријентација Републике Хрватске“, *Европска унија*, Загреб, 1994, стр.115-134

<sup>53</sup> Д.Николић, 2Кривична дела против животне средине“, у Зборнику радова, *Нове тенденције у савременој науци кривичног права и наше кривично законодавство*, Београд, 2005, стр.227-254.

одређен распон (минимум и максимум) казне затвора или новчане казне који ће бити запређен за поједина кривична дела. То је остављено самим државама да одреде сходно обиму и интензитету друштвене опасности и систему казнене политике који је институционализован у одређеној држави. Поред казни предвиђена је и обавеза учиниоца одређеног кривичног дела да успостави нарушено стање животне средине (тзв.повраћај у пређашње стање или реституција). Ово није врста кривичне санкције, већ представља израз правичности да се накнади све што је проузроковано противправним понашањем и тако поново успостави предјашње стање.<sup>54</sup> Иако ова конвенција има за циљ обезбеђење ефикасне и потпуне “заштите животне средине путем кривичног права” она поред кривичних дела којима се повређује или угрожава животна средина у члану 4. предвиђа још једну врсту казних делата - управне прекршаје. То је врста противправних делатности – чињења и нечињења које се могу предузети са умишљајем или нехатом у следећим облицима:

1. незаконито испуштање, емисија или увођење неких количина супстанција или јонизујуће радијације у ваздух, воду или земљиште, али без наступеле последице као што је то случај код кривичног дела исте врсте. То значи да за постојање управног прекршаја у овом облику је довољно само предузимање једне или више овако одређених делатности без обзира да ли су оне и у којој мери утицале негативно на животну средину,
2. незаконито изазивање буке,
3. незаконито одлагање, третман, чување, транспорт, извоз или увоз отпада,
4. незаконити рад појединих постројења,
5. незаконита производња, треман, употреба, транспорт, извоз или увоз нуклеарних маатријала, других радиоактивних супстанција или опасних хемикалија,
6. незаконито изазивање штетних промена на природним компонентама националног парка, природних резервата, површина за очување воде или других заштићених подручја и
7. незаконито поседовање, убирање, убијање, оштећење или трговина заштићеним врстама дивље флоре и фауне.

---

<sup>54</sup> Ј.Влашић, М.Влашић Фекетија, „Важност заштите околиша у Хрватској у процесу приступања Европској унији”, *Изаови судјеловања*, Загреб, 2006, стр.309-332.

И ова конвенција нема непосредну примену на конкретне случајеве угрожавања животне средине<sup>55</sup>. Њене одредбе ће бити спроведене у живот само и уколико поједине земље, било чланице Савета Европе или друге, у своје национално кривично законодавство инкорпорирају систем кажњивих деликата и за њих предвиде одређену врсту и меру казне чије оквире управо даје ова конвенција.

## ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Поред Савета Европе, међу регионалним организацијама које су знатан део своје активности усмериле на организовање система одржавања, развоја, унапређења и заштите животне средине свакако спада и Европска унија (и пре тога Европска економска заједница)<sup>56</sup>. Наиме, још су 1972. године постављени темељи овим настојањима на заштити животне средине у оквиру земаља Европске уније.<sup>57</sup> Тада су, на састанку одржаном октобра 1972. године, шефови држава или влада - чланица ове регионалне организације, донели одлуку о изради Акционог програма заштите животне средине.<sup>58</sup> Као један од основних циљева којима Европска унија тежи (наведених у члану 2. Уговора о Европској унији) предвиђено је да ће она "подстицати привредни и друштвени развој као и остварење усклађеног и одрживог развоја".<sup>59</sup> Годину дана касније усвојен је први програм ове врсте. Наиме, Савет министара и представника земаља чланица Европске економске заједнице на предлог Комисије донео је програм заштите животне средине у коме је посебан акценат стављен на мере превенције које су обавезне да преузимају бројни друштвени субјекти на разним нивоима, који има за циљ избегавање стварања загађења и других штетних дејстава по животну средину. Но, поред овог општег програма (којих је у међувремену било више), већ тада је један део активности земаља у оквиру ове европске регионалне организације био усмерен на израду специфичних програма из области заштите животне средине (као што су нпр. радиоактивни отпад и питања његовог превозења и складиштења, загађивање воде и ваздуха, реци-

<sup>55</sup> А. Бан, *Заштита околиша, Изазови институционалних прилагодби*, Загреб, 2004, стр. 211-234.

<sup>56</sup> P. Dansereau, *Challenge for survival*, New York, 1970, pp. 89-94

<sup>57</sup> J.I.Sloan, *Environmental and the Law*, New York, 1971, pp. 64-78

<sup>58</sup> А. Чавошки, *Еколошко право*, Београд, 2004, pp. 11-29.

<sup>59</sup> S. Bell, D.McGillivray, *Environmental Law*, Oxford, 2006, pp. 64-79.

клажа папира итд.).<sup>60</sup> Основу за изградњу јединствене политике земаља ЕЕЗ у области животне средине представља донешење Јединственог европског акта из 1987. године, који као циљеве ове организације наводи у члану 174: 1. очување, заштиту и побољшање квалитета животне средине, 2. допринос заштити здравља људи, 3. обезбеђење мудрог и рационалног коришћења природних ресурса и 4. унапређење на међународном плану мера за суочавање са регионалним и планетарним проблемима животне средине.<sup>61</sup> У том смислу у оквиру и под окриљем Европске уније (односно раније Европске економске заједнице) донето је више десетина препорука и директива (са обавезујућом снагом за државне чланице ове регионалне организације).<sup>62</sup> Ове препоруке уређују следеће области: 1. радиоактивне контаминације намирница, 2. заштите од радијације, 3. хемијске супстанце, 4. контролу степена ризичности постојећих супстанци, 5. извоза и увоза опасних хемикалија, 6. последица намерног испуштања генетски модификованих организама у животну средину, 7. управљања отпадом, 8. емисије буке из грађевинских фабрика и опреме, 9. загађености ваздуха у погледу садржаја олова у бензину и сумпора у неким течним горивима, 10. загађености ваздуха испарљивим органским једињењима и 11. контроле супстанци које уништавају озон.<sup>63</sup> За нашу земљу остаје обавеза да у наредном периоду (и то што пре) донесе нове законске и подзаконске прописе из области уређивања, унапређења и заштите животне средине у целости или појединих њених делова или пак да допуни и измени постојеће прописе у овој области у складу са релевантним европским правним стандардима. Ово тим пре што је Република Србија већ неколико година чланица Савета Европе, а при томе тежи и да постане пуноправна чланица Европске уније, када ће и европски правни стандарди у овој области бити интегрални део унутрашњг правног поретка.

---

<sup>60</sup> E.J.Krier, *Environmental Law and Policy*, Indianapolis, 1971. године; R.W.Findley, *Environmental Law : in a nutshell*, Minnesota, 1983. године; S.C. Mc Caffrey, R.E.Lutz, *Environmental pollution and individual rights*, Deventer, 1988. године.

<sup>61</sup> А.Чавошки, *Основи еколошког права Европске уније*, Београд, 2007. године, стр. 13-14; D.Vojnić, G.Macesich, "America and Europe globalisation and the changing geostrategic environment", *Ekonomski pregled*, Београд, 2005, број 5-6, стр. 277-296.

<sup>62</sup> J.Morand Deviller, *Le droit de l' environnement*, Paris, 1987. године, pp. 142-159.

<sup>63</sup> L. Kramer, *EC Environmental Law*, London, 2003, pp. 89-112; Б.Стевановић и др., *Енциклопедија животне средине и одрживи развој*, Српско Сарајево, 2003, стр. 278-281.