

VLADAVINA PRAVA KROZ POGLAVLJE 27 ŽIVOTNA SREDINA I KLIMATSKE PROMENE

Nataša Đereg • Ana Toskić Cvetinović



Kingdom of the Netherlands



Kingdom of the Netherlands

Isključiva odgovornost ove publikacije je autorska. Ambasada Kraljevine Holandije nije odgovorna za bilo kakvu upotrebu sadržanih informacija.

VLADAVINA PRAVA KROZ POGLAVLJE 27 ŽIVOTNA SREDINA I KLIMATSKE PROMENE

Nataša Đereg • Ana Toskić Cvetinović

Beograd, 2020.

Sadržaj

1. NAPREDAK U PROCESU PREGOVORA U POGLAVLJU 27 - ŽIVOTNA SREDINA I KLIMATSKE PROMENE	3
2. VLADAVINA PRAVA U POGLAVLJU 27	8
2.1 Osnovna prava u poglavlju 27	9
2.2 Institucije za ostvarivanje i zaštitu osnovnih prava u poglavlju 27	12
3. MONITORING EVROPSKE KOMISIJE: VLADAVINA PRAVA U POGLAVLJU 27	17
4. POSTOJEĆE OCENE VLADAVINE PRAVA U POGLAVLJU 27	24
5. PREPORUKE	34

1.

**NAPREDAK U
PROCESU PREGOVORA
U POGLAVLJU 27 -
Životna sredina
i klimatske promene**

Poglavlje 27 – Životna sredina i klimatske promene - jedno je od najkompleksnijih i najzahtevnijih poglavlja u pogledu implementacije i pregovora sa Evropskom unijom, jer zahteva primenu ekoloških standarda i integraciju zaštite životne sredine u sve druge razvojne politike i značajna finansijska ulaganja.

Cilj politike zaštite životne sredine EU je očuvanje životne sredine za sadašnje i buduće generacije što garantuje bolje zdravlje stanovništva, očuvanje prirodnih resursa, konkurentniju privredu, bolji kvalitet života, kao i doprinos borbi protiv klimatskih promena, na nacionalnom i globalnom nivou. Glavna načela ove politike su preventivno delovanje i načelo da zagađivač plaća, odnosno da troškove zaštite životne sredine treba da snosi pravno ili fizičko lice koje ugrožava životnu sredinu, a ne društvo u celini. EU očekuje od države kandidata da harmonizuje svoje zakone sa pravnom tekovinom EU (Acquis Communautaire). Pravna tekovina EU vezana za Poglavlje 27 odnosi se na oko 300 glavnih zakonskih propisa koji treba da budu transponovani u nacionalno zakonodavstvo u kratkom roku, a takođe i takozvani “case law”- odluke Evropskog suda pravde, stavove i rezolucije usvojene od strane EU, kao i međunarodne sporazume koje je EU sklopila. EU takođe očekuje da država ima snažan upravljački kapacitet svoje administracije i sistema sudstva. U oblasti prirode, poseban aneks koji će opisati trenutno stanje države kandidata će se dodati na konačni Ugovor o pristupanju Evropskoj uniji.

Za Poglavlje 27 pregovarački proces započeo je septembra 2014. najpre eksplanatornim, a nakon toga bilateralnim skriningom. 8. juna 2016. objavljen je Izveštaj sa skrininga na engleskom jeziku, a bez merila za otvaranje poglavlja. Srbija je u uvodnoj izjavi Pregovaračke pozicije izjavila da prihvata pravne tekovine EU o zaštiti životne sredine, klimatskim promenama i civilnoj zaštiti kako glase na dan 1. juna 2019. Vlada Srbije je septembra 2017. usvojila dokument pod nazivom: Status i planovi prenošenja i sprovođenja pravnih tekovina EU za Poglavlje 27 (**Post skrining dokument**¹) - životna sredina i klimatske promene. Ovaj dokument nastao je kao rezultat sporazuma postignutog između Srbije i Evropske komisije da Srbija obezbedi dodatne informacije o statusu svojih planova prenošenja i sprovođenja u procesu pristupanja EU u oblasti životne sredine, koji predstavlja u stvari **Akcioni plan** za ovo poglavlje sa procenama o raspoloživom finansiranju. Ovaj dokument je opisao obim i složenost svih zadataka koje Srbija treba da ispuni u cilju postizanja pune usklađenosti sa propisima EU. Još 2011. Srbija je usvojila Nacionalnu strategiju za aproksimaciju u oblasti zaštite životne sredine, koja je definisala strateške pravce približavanja u ovoj oblasti.

1 Status i planovi prenošenja i sprovođenja pravnih tekovina EU za poglavlje 27 - Životna sredina i klimatske promene - http://www.pregovarackagrupa27.gov.rs/?wpfb_dl=69.

Prvi nacrt pregovaračke pozicije za ovo poglavlje podnet je Evropskoj komisiji juna 2018. na neformalne konsultacije, nakon čega je tekst unapređen i kao drugi nacrt poslat decembra 2018. Finalna verzija pregovaračke pozicije za Poglavlje 27, nakon održanih konsultacija i sa civilnim društvom, poslata je u januaru 2020. Naredni korak je da Evropska Komisija odluči o otvaranju ovog poglavlja za pregovore. Pregovaračka pozicija koja je predata sadrži 14 priloga, a ima više od 1500 strana. Prilozi 1-10 predstavljaju posebne akcijske planove, odnosno planove implementacije (tzv. DSIP-ovi) koji opravdavaju potrebe za prelaznim periodima za određene “teške” direktive, a prilozi 11-14 su dokumenta: Višegodišnji investicioni i finansijski plan, Akcioni plan za razvoj administrativnih kapaciteta i Obrazloženje zahteva za izmenu biogeografskih regiona na teritoriji Republike Srbije, kao i obrazloženje zahteva za izmenom Aneksa Direktive EU o staništima i pticama².

Pojedini akcioni planovi implementacije, koji će takođe biti aneks pregovaračke pozicije, se još uvek izrađuju (okvirna direktiva za vazduh, direktive o sadržaju sumpora, kvalitetu goriva, trgovini emisijama i direktive koje treba da budu usaglašene sa novim paketom cirkularne ekonomije). Ti dodatni planovi će biti predstavljeni Evropskoj komisiji tokom procesa pregovaranja³. Takođe se planira i ažuriranje dokumenta Višegodišnji investicioni i finansijski plan, kojim je sada procenjen samo trošak za otpad i vodu, a tek treba da pruži procene troškova za ostale oblasti.

Glavni razlozi zbog čega Srbija traži prelazne periode za upravljanje otpadom i otpadnim vodama (zadnja godina je 2044.) je neizgrađenost komunalne infrastrukture za dostizanje standarda, što traži visoke investicije (oko 7,5 milijardi evra). Takođe će privatni sektor, tj. industrija morati da uloži znatna sredstva, a Srbija je navela da traži prelazni period za 68 industrijska postrojenja kako bi imali vremena da primene Direktivu o industrijskim emisijama.

U oblasti klimatskih promena, postoje još dva veoma važna procesa koja su povezana sa procesom pregovora u Poglavlju 27, a koji se pominju u glavnim preporukama godišnjih izveštaja EK - to su **Pariski sporazum**, u okviru Konvencije UN o promeni klime (ratifikovan 2017.) i **Ugovor o osnivanju Energetske zajednice za jugoistočnu Evropu** (2005, nastao transformacijom političkih sporazuma o stvaranju regionalnog tržišta energije jugoistočne Evrope u pravno obavezujući ugovor). Kada je u pitanju Pariski sporazum, Srbija se do sada obavezala da će smanjiti svoje GHG emisije za 9,8% do 2030. u odnosu na nivo emisija iz 1990. godine, što nije ambiciozno koliko bi Srbija

2 Dostupno na: <https://www.ekologija.gov.rs/pristupanje-eu-za-bolju-zivotnu-sredinu-i-unapreden-kvalitet-zivota-u-srbiji-poglavlje-27-zastita-zivotne-sredine-i-klimatske-promene/>.

3 Odgovori Ministarstva zaštite životne sredine e-poštom na pitanja CEKOR-a i Nacionalnog konventa oko sažetka pregovaračke pozicije.

zaista mogla i s obzirom na to da se EU obavezala da redukuje svoje emisije za bar 40% do 2030. godine u odnosu na one iz 1990. Štaviše, Srbija je dala netačne podatke za baznu 1990. godinu, što u realnosti umesto 9,8% smanjenja daje zapravo 15,3% povećanja emisija⁴.

Za Srbiju je veliki izazov da se usaglasi i ispuni svoje obaveze u okviru klimatskog i energetskog paketa EU i Pariskog sporazuma, jer mora rapidno da promeni svoje strateško oslanjanje na fosilna goriva, ugalj, pre svega. Elektrane u Srbiji su najveći pojedinačni izvor sumpor-dioksida u Evropi i spadaju među prvih nekoliko izvora praškastih materija i azotnih oksida u Evropi. Ove emisije utiču na stanovništvo i privredu Srbije, a samim tim i na stanovništvo i privredu susednih zemalja, a dopiru i do niza zemalja članica Evropske unije⁵. Istraživanje evropske organizacije Alijansa za zdravlje i životnu sredinu (HEAL), ukazuje da Srbija trpi milijarde evra (oko 33,5 procenata BDP) skrivenih troškova za zaštitu zdravlja godišnje, usled emisija štetnih materija iz velikih termoenergetskih objekata koji spaljuju lignit. Postoji masovna ugroženost života i zdravlja stanovništva Srbije, koja u brojkama iznosi 3.366 slučaja prevremene smrti godišnje zbog zagađenosti vazduha iz postrojenja na ugalj u Srbiji⁶. Srbija ima velike izazove zbog zajedničkog energetskog tržišta, koje je regulisano **Ugovorom o osnivanju Energetske zajednice za jugoistočnu Evropu**⁷ gde pravila i standardi u pogledu zaštite životne sredine važe podjednako za sve i gde velikim zagađivačima ne bi trebalo dozvoliti da svojom zagađujućom i starom tehnologijom stvaraju tržišnu prednost prilikom izvoza električne energije u EU. Ugovor o osnivanju Energetske zajednice za jugoistočnu Evropu je zamišljen da bude prethodna pomoć zemljama jugoistočne Evrope za EU integracije u oblasti energetike i životne sredine. Kada su u pitanju nova energetska postrojenja Srbija ima obavezu da standarde vezane za ispuštanje zagađujućih emisija primeni odmah. Kada su u pitanju postojeća postrojenja, Srbija je iskoristila mogućnost da odloži brzo gašenje onih termoblokova koji ne mogu da ispune ekološke uslove koje postavlja Direktiva o velikim ložištima, pa je pripremila poseban plan - Nacionalni plan za smanjenje emisija („NERP“). Nacrt ovog plana urađen je 2016, a konačni plan usvojen zvanično od strane Vlade tek januara 2020. nekoliko dana nakon upućene zvanične opomene („opening letter“) Srbiji od Sekretarijata Energetske zajednice. Nažalost, u Srbiji i u ostalim državama regiona postoji problem da se odredbe Ugovora još uvek nisu ispoštovale, a da

4 Dostupno na: <https://www.theguardian.com/environment/2015/jun/11/european-commission-hails-fid-dled-serbian-climate-pledge>.

5 Istraživanje Evropskog pokreta u Srbiji (EPuS), „Pristupanje Srbije Evropskoj uniji – značaj materijalnih uslova u oblasti energetike“.

6 Dostupno na: http://env-health.org/IMG/pdf/factsheet_serbia_sr_lr.pdf.

7 „Službeni glasnik RS“, br. 62/2006

sama Pregovaračka pozicija ne pominje preuzete obaveze i rokove iz Ugovora o energetskej zajednici. Takođe, po ovom Ugovoru Srbija treba da ispoštuje odredbe koje se odnose na direktnu primenu Arhuske konvencije, pravila za davanje državne pomoći, kvalitet goriva, tj. sadržaj sumpora u gorivima i direktnu primenu Direktive o odgovornosti za štetu. Postavlja se pitanje kako i na koji način će Srbija ispuniti ove obaveze i koji su mehanizmi na raspolaganju za EU i Energetsku zajednicu ako se iste ne ispoštuju.

2.

VLADAVINA PRAVA U POGLAVLJU 27

2.1 Osnovna prava u Poglavlju 27

Veza između osnovnih ljudskih prava i zaštite životne sredine počela je formalno da se prepoznaje tek od sedamdesetih godina XX veka, a najznačajniji ugovori o ljudskim pravima na nivou Ujedinjenih nacija i Saveta Evrope eksplicitno nisu definisali pravo na čistu ili zdravu, adekvatnu životnu sredinu. Izuzetak predstavlja Konvencija UN o pravima deteta kojom države ugovornice priznaju pravo deteta⁸ na uživanje najviše ostvarivog životnog standarda i obavezuju se da će težiti ostvarenju ovog prava, posebno uzimajući u obzir opasnosti i rizike zagađenja životne sredine. Pravo na zdravu životnu sredinu uvedeno je u katalog ljudskih prava indirektno, tj. posredstvom prava na život, odnosno na zdravlje. Tako su, pre svega zahvaljujući praksi Evropskog suda za ljudska prava državama “učitane” obaveze koje se odnose na poštovanje zaštite životne sredine⁹, pa su u dosadašnjoj praksi Suda, pitanja u vezi zaštite životne sredine najčešće dovođena u vezu sa povredom *prava na život (član 2 Konvencije)*, *prava na pravično suđenje (član 6)*, *prava na poštovanje privatnog i porodičnog života (član 8)*, *slobode izražavanja (član 10)*, *prava na delotvorni pravni lek (član 13)*, *te zaštite imovine (član 1 Protokola 1)*¹⁰. Takođe, Preporukom 1614 Parlamentarne skupštine Saveta Evrope priznaje se značaj prava na adekvatnu životnu sredinu i državama članicama predlaže se da: priznaju ljudsko pravo na zdravu, pristojnu i održivu životnu sredinu koja uključuje obavezu država da štite okolinu u nacionalnim zakonodavstvima, po mogućstvu na ustavnom nivou; čuvaju i obezbede pravo svakog pojedinca na pristup informacijama, učestvovanje javnosti u donošenju odluka i pravo na pravnu zaštitu u pitanjima zaštite životne sredine. Dakle, pravu na zdravu životnu sredinu dati su i materijalni i procesni aspekt - materijalni aspekt se odnosi na “kvalitete koje treba da poseduje životna sredina koja je predmet prava,”¹¹ dok procesni podrazumeva mehanizme zaštite prava. Republika Srbija je potpisala/ratifikovala više od 70 međunarodnih ugovora¹² u oblasti zaštite životne sredine koji sadrže kako materijalne tako i procesne obaveze.

S obzirom da se problemi životne sredine prostiru i van nacionalnih granica (eksploatacija prekograničnih prirodnih resursa, proizvodnja hrane, održivi razvoj, itd), zaključen je niz

8 United Nations Convention on the Right of the Child, UN General Assembly Resolution, 44/25 of 20 November, 1989, A/RES/44/25

9 *Manual on Human Rights and the Environment*, Council of Europe Publishing, Second Edition, 2012, dostupno na: https://www.echr.coe.int/LibraryDocs/DH_DEV_Manual_Environment_Eng.pdf, strana 12

10 I. Stjelja, J. Babić, M. Milenković, M. Popović, V. Dolapčev, *Demokratija pred izazovom – kako javnost učestvuje u stvaranju politike životne sredine*, Beogradska otvorena škola, 2014, dostupno na: http://www.bos.rs/du/uploaded/PRINT__Consensus.pdf, strana 22.

11 Ibid, strana 15.

12 Iz popunjenog upitnika Srbije za Poglavlje 27.

multilateralnih sporazuma¹³ koji za predmet imaju važna pitanja zaštite životne sredine, i to: Konvencija o proceni uticaja na životnu sredinu u prekograničnom kontekstu (ESPO konvencija); Konvencija o prekograničnim posledicama industrijskih akcidenata; Konvencija o zaštiti i korišćenju prekograničnih vodotokova i međunarodnih jezera; Konvencija o dostupnosti informacija, učešću javnosti u postupku donošenja odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine (Arhuska konvencija). Od posebnog su značaja UNECE Arhuska i ESPO konvencija, koje su proizvod globalnih napora za kodifikaciju i preuzimanje obaveza država za obezbeđivanje procesnih prava u ovoj oblasti. Uz konvencije UNECE usvojena su i tri protokola - o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu, o registru ispuštanja zagađujućih materija (PRTR) i o odgovornosti za štetu od industrijskih udesa u prekograničnom kontekstu.

*Arhuska konvencija*¹⁴, koju je Republika Srbija ratifikovala 2009, definiše prava vezana za životnu sredinu kao osnovna ljudska prava i struktuirala ih u tri stuba:

1. Pravo na dostupnost informacija o životnoj sredini, kojim se garantuje se da će organi javne vlasti u državama potpisnicama Konvencije, na zahtev tražioca, učiniti dostupnim informacije o životnoj sredini, uključujući i dostavljanje relevantne dokumentacije koja sadrži ili obuhvata takve informacije

2. Pravo građana da učestvuju u donošenju odluka o životnoj sredini, koje nameće obavezno državama da u nacionalnom zakonodavstvu predvide mogućnosti za uključivanje javnosti u postupke u kojima se donose odluke od značaja za životnu sredinu

3. Pravo na pravnu zaštitu, koje podrazumeva mogućnost pokretanja postupaka pred sudom u slučaju da su prethodna dva prava povređena, kao i pravo na pokretanje postupaka zbog kršenja zakona iz oblasti zaštite životne sredine i pravo na pravne lekove, uključujući i postojanje privremenih mera¹⁵. Dalje, Konvencija u pogledu ostvarenja prava iz sva tri stuba eksplicitno priznaje status stranke zainteresovanoj javnosti, odnosno javnosti koja je ugrožena ili će verovatno biti ugrožena donošenjem određene odluke u ekološkoj stvari, kao i onoj javnosti koja ima interes za donošenje te odluke¹⁶. U ovu kategoriju, u skladu sa nacionalnim zakonodavstvima, spadaju i nevladine organizacije koje se bave zaštitom životne sredine.

13 Naročito polazeći od principa utemeljenih Poveljom UN, Stokholmske deklaracije o čovekovoj sredini iz 1972. godine, Rio deklaracije o životnoj sredini i razvoju, iz 1992. godine, Rezolucije Generalne skupštine UN o Svetskoj povelji za prirodu i o potrebi obezbeđivanja zdrave životne sredine u cilju dobrobiti svakog pojedinca, Prve evropske povelje o životnoj sredini i zdravlju, Helsinškog akta sa Konferencije o evropskoj bezbednosti i saradnji (KEBS) i drugih instrumenata međunarodne zajednice usvojenih pod okriljem Ekonomske komisije Ujedinjenih nacija za Evropu (UNECE).

14 UNECE Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters (Aarhus Convention), 1998; tekst Konvencije na srpskom jeziku dostupan na: <http://www.aarhus.org.rs/arhus-centar/arhuska-konvencija/arhuska-konvencija-rs/>

15 Strategija za primenu Konvencije o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka, i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine – Arhuska konvencija, "Službeni glasnik RS", br. 103/2011.

16 M. Drenovak-Ivanović, S. Đorđević, Praktikum o pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine u upravnom postupku i upravnom sporu, Misija OEBS-a u Srbiji, 2013, strana 22.

Sa kodifikacijom prava u Arhuskoj konvenciji korespondira niz domaćih propisa. Tako je *pravo na zdravu životnu sredinu* garantovano Ustavom RS¹⁷, koji u članu 74. propisuje da "svako ima pravo na zdravu životnu sredinu i na blagovremeno i potpuno obaveštavanje o njenom stanju." Ustav predviđa odgovornost svih, uz posebno izdvajanje Republike i Autonomne Pokrajine, za zaštitu životne sredine i propisuje opštu dužnost čuvanja i poboljšanja životne sredine, dok nadležnosti za zaštitu životne sredine poverava Republici¹⁸, Autonomnoj Pokrajini¹⁹ i opštinama²⁰. Takođe, član 97. Ustava u nadležnosti Republike Srbije uključuje i uređivanje i obezbeđivanje održivog razvoja; sistema zaštite i unapređenja životne sredine; zaštite i unapređivanje biljnog i životinjskog sveta; proizvodnje, prometa i prevoza oružja, otrovnih, zapaljivih, eksplozivnih, radioaktivnih i drugih opasnih materija. *Pravo na obaveštavanje o stanju životne sredine* obuhvaćeno je i širim pravom na obaveštenost iz čl. 51. Ustava, kojim se garantuje pravo na potpunu i blagovremenu obaveštenost o pitanjima od javnog značaja (gde svakako spada zaštita životne sredine) sa jedne strane, te pravo na pristup podacima koji su u posedu organa javne vlasti, sa druge. Ovo pravo, kao i postupak njegove zaštite propisani su Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja²¹, koji ima svojstvo *lex specialis*-a u domenu pristupa informacijama. Zakon predviđa da interes javnosti postoji uvek kada se radi o informacijama koje se odnose na ugrožavanje, tj. zaštitu zdravlja i životne sredine, dok je u pogledu drugih informacija organ javne vlasti dužan da dokaže da ovaj interes ne postoji, odnosno da je neki drugi interes pretežniji.

Zakon o zaštiti životne sredine²² je krovni zakon u ovoj oblasti i uređuje "*integralni sistem zaštite životne sredine kojim se obezbeđuje ostvarivanje prava čoveka na život i razvoj u zdravoj životnoj sredini i uravnotežen odnos privrednog razvoja i životne sredine u Republici Srbiji.*"²³ Među osnovnim načelima propisanim Zakonom su *načelo informisanja i učešća javnosti i načelo zaštite prava na zdravu životnu sredinu i pristupa pravosuđu*²⁴. Zakon propisuje da javnost i zainteresovana javnost imaju pravo da učestvuju u postupku donošenja odluka o: "1) strateškoj proceni uticaja planova i programa na životnu sredinu 2) proceni uticaja projekata čija realizacija može dovesti do zagađivanja životne sredine ili predstavlja rizik

17 "Službeni glasnik RS", br. 98/2006.

18 Čl. 97, st. 1, tačka 9 Ustava RS

19 Čl. 183, st. 2. tačka 2 Ustava RS, i opštinama.

20 Čl. 190, st. 1, tačka 6 Ustava RS

21 "Službeni glasnik RS", br. 120/2004, 54/2007, 104/2009 i 36/2010.

22 "Službeni glasnik RS", br. 135/2004, 36/2009, 36/2009-dr.zakon, 72/2009-dr.zakon, 43/2011-odluka US, 14/2016, 76/2018, 95/2018-dr.zakon i 95/2018-dr.zakon.

23 Čl. 1 Zakona o zaštiti životne sredine.

24 Tako, čl. 78. Zakona propisuje dužnost državnih organa, organa autonomne pokrajine, organa jedinice lokalne samouprave i ovlašćenih i drugih organizacija da redovno, blagovremeno, potpuno i objektivno obaveštavaju javnost o stanju životne sredine, dok čl. 80. propisuje i obavezu organa javne vlasti da proaktivno objavljuju informacije o životnoj sredini, posebno korišćenjem novih tehnologija.

po životnu sredinu i zdravlje ljudi 3) odobravanju rada novih, odnosno postojećih postrojenja 4) izradi, izmeni, dopuni, pregledu i usvajanju planova kvaliteta vazduha, regionalnih i lokalnih planova upravljanja otpadom, odnosno planova upravljanja opasnim otpadom, nacionalnog plana za upravljanje otpadom, programa prevencije otpada, akcionih planova zaštite od buke u životnoj sredini, kao i plana zaštite voda od zagađivanja” (čl. 80). Ovi postupci donošenja odluka su detaljno precizirani Zakonom o proceni uticaja na životnu sredinu²⁵, Zakonom o strateškoj²⁶ proceni uticaja na životnu sredinu te Zakonom o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine²⁷. Takođe, Zakon o zaštiti životne sredine propisuje i *načelo prevencije i predostrožnosti*, koje podrazumeva da svaka aktivnost u okruženju (npr. izradnja i rad nekog postrojenja) mora biti planirana i sprovedena na način da: prouzrokuje najmanju moguću promenu u životnoj sredini, predstavlja najmanji rizik po životnu sredinu i zdravlje ljudi, smanji opterećenje prostora i potrošnju sirovina i energije, uključi mogućnost reciklaže, spreči ili ograniči uticaj na životnu sredinu na samom izvoru zagađivanja.

Konačno, prava u ovoj oblasti uređena su i pojedinim zakonima koji regulišu posebne aspekte zaštite životne sredine (poput Zakona o zaštiti prirode²⁸, Zakona o vodama²⁹, Zakona o zaštiti vazduha³⁰, Zakona o planiranju i izgradnji³¹, itd.), dok je pravo na pravnu zaštitu posebno uređeno i procesnim (građanskim, upravnim, prekršajnim i krivičnim) zakonodavstvom.

2.2 Institucije za ostvarivanje i zaštitu osnovnih prava u poglavlju 27

Iako prava u oblasti zaštite životne sredine nisu posebno adresirana u Poglavlju 23, u nadležnosti pojedinih institucija koje su predmet ovog poglavlja jeste i zaštita prava u domenu životne sredine, a koja su predmet reforme obuhvaćene Poglavljem 27. Te nadležnosti imaju pojedini nezavisni organi, pravosuđe, te organi izvršne vlasti.

25 “Službeni glasnik RS”, br. 135/2004 i 36/2009.

26 “Službeni glasnik RS”, br. 135/2004 i 88/2010.

27 “Službeni glasnik RS”, br. 135/2004 i 25/2015.

28 “Službeni glasnik RS”, br. 36/2009, 88/2010, 91/2010-isp, 14/2016 i 95/2018 – dr.zakon.

29 “Službeni glasnik RS”, br. 30/2010, 93/2012, 101/2016, 95/2018 i 95/2018 – dr.zakon.

30 “Službeni glasnik RS”, br. 36/2009, 10/2013.

31 “Sl. glasnik RS”, br. 72/2009, 81/2009 - ispr., 64/2010 - odluka US, 24/2011, 121/2012, 42/2013 - odluka US, 50/2013 - odluka US, 98/2013 - odluka US, 132/2014, 145/2014, 83/2018, 31/2019, 37/2019 - dr. zakon i 9/2020

2.2.1 Nezavisni organi

Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti (Poverenik) je Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja određen kao drugostepeni organ u slučajevima kada organi javne vlasti uskrate informacije tražiocima. Pravo na izjavljivanje žalbe Povereniku imaju fizička i pravna lica, i to protiv odluka (ili u slučajevima ćutanja uprave) svih organa javne vlasti, izuzev Narodne skupštine, predsednika Republike, Vlade Republike Srbije, Vrhovnog kasacionog suda, Ustavnog suda i Republičkog javnog tužioca³², protiv kojih se može direktno pokretati postupak pred Upravnim sudom. Ukoliko utvrdi da je žalba osnovana, Poverenik može naložiti organu vlasti da omogući pristup traženim informacijama. Rešenja Poverenika su obavezujuća, konačna i izvršna, a ukoliko tražilac informacije nije zadovoljan odlukom Poverenika, može pokrenuti postupak pred Upravnim sudom.

Zaštitnik građana ovlašćen je da kontroliše poštovanje prava građana i zakonitost i pravilnost rada organa javne vlasti, izuzev rada Narodne skupštine, predsednika Republike, Vlade, Ustavnog suda, sudova i javnih tužilaštava. Zaštitnik građana može po sopstvenoj inicijativi ili po pritužbi građana, kao i udruženja građana, pokrenuti postupak protiv organa javne vlasti, a ima i preventivnu ulogu koju ostvaruje pružanjem dobrih usluga, posredovanjem i davanjem saveta i mišljenja o pitanjima iz svoje nadležnosti. Na osnovu ovih ovlašćenja, Zaštitnik građana je u više navrata davao mišljenja i preporuke organima izvršne vlasti u vezi pitanja zaštite životne sredine. Takođe, ukoliko ustanovi da je u radnjama organa javne vlasti bilo elemenata krivičnog ili drugog kažnjivog dela, Zaštitnik građana ima ovlašćenja da nadleženom sudu podnese zahtev, odnosno prijavu za pokretanje krivičnog, prekršajnog ili drugog odgovarajućeg postupka. Ukoliko Zaštitnik građana primi pritužbu u kojoj se ukazuje na povrede propisa ili opšteg akta autonomne pokrajine ili jedinice lokalne samouprave, bez odlaganja će takvu pritužbu proslediti ombudsmanu Autonomne Pokrajine, odnosno jedinice lokalne samouprave ako je ustanovljen³³.

³² Član 22. Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.

³³ Zakon o Zaštitniku građana, član 35.

2.2.2 Pravosuđe

Upravni sud, pored navedenih nadležnosti koje ima po osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, nadležan je i u postupcima za zaštitu prava na učešće javnosti u ekološkim upravnim stvarima, predviđenih pravnim okvirom u oblasti zaštite životne sredine. Pored krovnog Zakona o zaštiti životne sredine, niz sektorskih zakona reguliše postupak zaštite prava na učešće javnosti³⁴, a postupci zaštite prava koje ovi zakoni propisuju moraju biti usklađeni sa osnovnim načelima Zakona o opštem upravnom postupku. I dok svojstvo tražioca ekološke informacije može imati bilo koje lice, procesnu legitimaciju u postupcima za zaštitu prava na učešće ima uži krug subjekata. U tom smislu, Zakon o zaštiti životne sredine razlikuje pojmove javnosti i zainteresovane javnosti, te ovoj drugoj garantuje pravo da, u svojstvu stranke, pokrene postupak preispitivanja odluke pred nadležnim organom, odnosno sudom. Upravni sud može doneti presudu u sporu ograničene (kada odlučuje o zakonitosti pobijanog akta, te ga presudom poništava i predmet vraća organu uprave na odlučivanje) ili pune jurisdikcije (kada donosi presudu kojom zamenjuje pobijani upravni akt.

Prvostepeni i Apelacioni prekršajni sudovi nadležni su za suđenje u prekršajnim postupcima kako iz oblasti slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja, tako i prava na zaštitu životne sredine. Prekršaji u oblasti zaštite životne sredine propisani su nizom akata, na nacionalnom, pokrajinskom i lokalnom nivou, u zavisnosti od toga u čijoj nadležnosti je konkretna oblast. Prijave za prekršaje iz oblasti zaštite životne sredine podnose inspektori nadležnog inspektorata, dok ovlašćenje za pokretanje prekršajnog postupka u oblasti pristupa informacijama imaju Upravni inspektorat³⁵ i lice koje je tražilac informacija, bez obzira da li se radi o fizičkom licu, udruženju ili drugom pravnom licu³⁶.

Prvostepeni i Apelacioni privredni sudovi odlučuju u postupcima za privredne prestupe, odnosno kažnjiva dela koja čine pravna lica u privrednoj i finansijskoj delatnosti u oblasti životne sredine. Kao i u slučaju prekršaja, privredni prestupi u oblasti zaštite životne sredine propisani su nizom zakona, poput krovnog Zakona o zaštiti životne sredine, Zakona o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine, Zakona o zaštiti

34 Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu, Zakon o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu, Zakon o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine, Zakon o vodama, Zakon o planiranju i izgradnji.

35 Upravni inspektorat, u sastavu Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave, nadležan je za poslove inspekcijaskog nadzora u oblasti slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja i pokretanje prekršajnih postupaka u ovoj oblasti.

36 Shvatanje sudija Prekršajnog apelacionog suda: <http://pkap.sud.rs/prekršajni-apelacioni-sud-pravni-stavovi-po-oblastima-obrazovanje.html>

prirode, Zakona o zaštiti vazduha, Zakona o hemikalijama, Zakona o vodama, Zakona o rudarstvu i geološkim istraživanjima i drugim.

Pred *sudovima opšte nadležnosti* mogu se voditi parnični ili krivični postupci u oblasti zaštite životne sredine. Ekološke parnice su parnice sa elementima prava iz oblasti zaštite životne sredine, čiji su predmet zahtevi za uzdržavanjem od aktivnosti od kojih preti opasnost, ili od kojih je već nastupila šteta po element životne sredine, kao i zahtevi za zabranom određenih delatnosti od kojih preti opasnost štete po životnu sredinu ili prestanka dejstva štetnih posledica koje su već nastupile³⁷. Pored ovih slučajeva, parnični postupak može biti pokrenut i zbog naknade štete. Kao stranka u parničnom postupku može se pojaviti i fizičko i pravno lice, ali i neformalne grupe kojima sud može priznati stranačku sposobnost za konkretan spor, ako utvrdi da, s obzirom na predmet spora, ispunjavaju bitne uslove za sticanje stranačke sposobnosti, a naročito, ako raspolazu imovinom na kojoj se može sprovesti izvršenje. Krivični postupak u oblasti zaštite životne sredine vodi se za krivična dela iz grupe dela kojima se štiti životna sredina. U Krivičnom zakoniku RS ova dela su propisana Glavom XXIV i radi se o krivičnim delima koja se gone po službenoj dužnosti, pa je javni tužilac nadležan za istragu i pokretanje krivičnog postupka. Krivičnu prijavu javnom tužiocu mogu podneti državni i drugi organi, kao i pravna i fizička lica³⁸.

2.2.3 Organi izvršne vlasti

Uloga *Vlade i resornih ministarstava* višestruka je kada govorimo o oblasti zaštite životne sredine. Prema Zakonu o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, Vlada ima obavezu da obezbedi izvršenje Poverenikovih rešenja. Pored obezbeđenja prava na informacije u vezi sa životnom sredinom, Vlada, takođe, propisuje načine za učešće javnosti u procesima donošenja odluka u vezi sa životnom sredinom. Resorno **Ministarstvo zaštite životne sredine** zaduženo je za poslove državne uprave koji se odnose na sprovođenje Arhuske konvencije, vrši nadzor, sastavlja izveštaji i koordiniše organe javne vlasti u oblasti zaštite životne sredine, itd. U sastavu Ministarstva je i Agencija za zaštitu životne sredine koja je, između ostalog, zadužena za upravljanje nacionalnim informacionim sistemom zaštite životne sredine, sprovođenje državnog monitoringa kvaliteta vazduha i voda, prikupljanje podataka i kreiranje izveštaja o stanju životne sredine,

37 Dr Mirjana Drenovak-Ivanović, Sreten Đorđević i Siniša Važić, *Pravni instrumenti ekološke zaštite – građanskopravna i krivičnopravna zaštita*, str: 68.

38 Član 280. Zakonika o krivičnom postupku: https://www.paragraf.rs/propisi/zakonik_o_kvivicnom_postupku.html

te saradnju sa Evropskom agencijom za zaštitu životne sredine (EEA) i Evropskom mrežom za informacije i posmatranje (EIONET). Dalje, u okviru **Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede** funkcionišu **Republička direkcija za vode** i **Uprava za šume**, kao organi uprave zaduženi za sprovođenje propisa i politika u ovim oblastima, uključujući i vršenje inspekcijskog nadzora, dok deo nadležnosti koje obuhvataju pitanja zaštite životne sredine vrše i Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture i Ministarstvo zdravlja.

Konačno, značajne nadležnosti u oblasti zaštite životne sredine imaju i **Autonomna Pokrajina Vojvodina** i **jedinice lokalne samouprave** koje, kao i državni organi, imaju obavezu da obezbeđuju 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 sredine³⁹.

39 Čl. 9. tačka 1 Zakona o zaštiti životne sredine.

3.

MONITORING EVROPSKE KOMISIJE: VLADAVINA PRAVA U POGLAVLJU 27

Poglavlje 27 obuhvata oblasti zaštite životne sredine, klimatske promene i civilnu zaštitu, dok je oblast zaštite životne sredine podeljena na sledeće podoblasti:

- Horizontalno zakonodavstvo;
- Kvalitet vazduha;
- Upravljanje otpadom;
- Upravljanje vodama;
- Zaštita prirode;
- Industrijsko zagađenje;
- Hemikalije;
- Buka.

Upravo po tim oblastim podeljeni su izveštaji Evropske komisije (u daljem tekstu: EK) za Poglavlje 27, pri čemu su za praćenje napretka u domenu zaštite prava predstavljenih u odeljku 2.1. ove Analize najznačajnije informacije o usklađenosti i primeni horizontalnog zakonodavstva EU.

U Izveštaju sa skrininga za Poglavlje 27, objavljenom juna 2016, navodi se da je zakonodavstvo Srbije usklađeno u zadovoljavajućoj meri sa pravnim tekovinama EU koje pokrivaju Poglavlje 27, ali da predstoji dosta posla u pogledu sprovođenja zakonodavstva i uspostavljanje administrativnih kapaciteta, te kapaciteta za izvršenje i kontrolu koji se zahtevaju *acqui-jem*⁴⁰. U istom izveštaju navodi se da je zakonodavstvo Republike Srbije delimično usklađeno sa Direktivom 2011/92/EU o proceni uticaja na životnu sredinu, uz izmene izvršene Direktivom 2014/52/EU, kao i Direktivom 2001/42/EZ o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu, te Arhuskom konvencijom⁴¹. Međutim, ukazuje se na potrebu prenošenja zakona iz oblasti životne sredine u druge sektorske zakone, a naročito na zakonodavstvo kojim se reguliše izgradnja, te na potrebu unapređenja kvaliteta javne rasprave sa civilnim društvom i svim zainteresovanim stranama u sprovođenju procena uticaja na životnu sredinu i ulaganje dodatnih napora za ostvarivanje pristupa informacijama u vezi sa životnom sredinom, posebno imajući u vidu veliki broj aktera, na svim nivoima vlasti, koji su uključeni u ovu oblast. Takođe, navodi se da upravne i sudske postupke za prekršaje i krivična dela protiv životne sredine treba sprovoditi delotvornije, te da je efikasno sprovođenje Direktive 2004/35/EZ o odgovornosti za štetu prema životnoj sredini i Direktive 2008/99/EZ o ekološkom kriminalu nužan preduslov za unapređenje primene celokupnog zakonodavstva u oblasti životne sredine⁴².

40 Screening Report Serbia, Chapter 27 – Environment, dostupno na: https://ec.europa.eu/neighborhood-enlargement/sites/near/files/screening_report_serbia_-_chapter_27_-_environment.pdf, strana 17.

41 Ibid, strana 18.

42 Ibid, str. 18-19.

Ova zapažanja preneti su i u Izveštaju Evropske komisije o napretku Srbije za 2016. godinu, a naredna dva dostupna izveštaja (za 2018. i 2019.) uglavnom ponavljaju ove zaključke. Tako, prema Izveštaju EK za 2018, u oblasti horizontalnog zakonodavstva, Srbija je postigla visok nivo usklađenosti sa pravnim tekovinama EU. Takođe, u najvećoj meri usklađen je pravni okvir u pogledu zahteva za kvalitet vazduha, u oblasti hemikalija i upravljanja otpadom sa pravnim okvirom EU. Za razliku od ovih oblasti, usklađenost sa većinom pravnih tekovina EU u oblasti industrijskog zagađenja i upravljanja rizikom je u ranoj fazi. Nekoliko oblasti ima ocenu “umeren” u pogledu usklađenosti zakonodavnog okvira, i to: kvalitet vazduha, zaštita prirode, civilna zaštita, dok je za oblast klimatskih promena postignut izvestan nivo pripremljenosti. Za sve oblasti je karakteristično da je sprovođenje propisa ili u ranoj fazi ili nedovoljno, te da za niz oblasti tek predstoji usvajanje strateških dokumenata i akcionih planova. U izveštaju EK se još napominje da je neophodno poboljšati kvalitet javnih rasprava i da je neophodno povećati kapacitete Srbije da ih sprovodi, posebno na lokalnom nivou⁴³.

Sa druge strane, Koalicija organizacija koje prate poglavlje 27 (u daljem tekstu: Koalicija 27) u svom izveštaju iz 2018. godine prepoznaje sledeće probleme u oblasti horizontalnog zakonodavstva:

- Implementaciju i primenu propisa;
- Loš kvalitet studija o proceni uticaja na životnu sredinu;
- Nizak stepen transparentnosti i nedovoljno uključivanje javnosti u procese donošenja odluka, posebno na lokalnu;
- Pristup informacijama u oblasti životne sredine;
- Ograničen kapacitet za inspeksijski nadzor u oblasti životne sredine;
- Nedovoljno razvijenu sudsku praksu u ovoj oblasti i mali broj donetih presuda u odnosu na broj pokrenutih postupaka;
- Nenamensko trošenje sredstava prikupljenih po osnovu zaštite životne sredine, sa tim u vezi i čekanje da Zeleni fond počne sa radom⁴⁴.

Dalje, u Izveštaju EK za 2019. godinu, preporučuje se da Srbija u oblastima pokrivenim Poglavljem 27 treba da:

- Unapredi administrativne i finansijske kapacitete organa uprave kako na republičkom tako i na lokalnom nivou što uključuje i Agenciju za zaštitu životne

43 Videti: *Republika Srbija, Izveštaj za 2018. godinu*, Evropska komisija, dostupno na: [https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_o_srbiji\(1\)](https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_o_srbiji(1)), strane 87-90.

44 Videti: *Poglavlje 27 u Srbiji: Izveštaj o (ne)napretku*, Mladi istraživači Srbije, 2018, dostupno na: https://rs.boell.org/sites/default/files/izvestaj_k27_2018_web.pdf

sredine, operacionalizacijom i finansiranjem Zelenog fonda, te i daljim unapređenjem koordinacije među institucija, naročito na nacionalnom i lokalnom nivou;

- Intenzivnije radi na sprovođenju i izvršenju postojećih propisa, kao što je zatvaranje nesanitarnih deponija, investiranje u smanjenje nastanka otpada, odvajanje otpada i reciklažu, jačanje monitoringa kvaliteta vazduha, napredak u upravljanju slivovima i pripremu za mrežu Natura 2000
- Sprovodi Pariski klimatski sporazum, uključujući usvajanje sveobuhvatne klimatske strategije i relevantnog zakona, usklađenih sa okvirom EU za klimatsku i energetska politiku do 2030. godine, uz dobru integraciju ekoloških normi u sve druge relevantne sektore i izradu Nacionalnog energetskog i klimatskog plana, u skladu sa zahtevima Energetske zajednice⁴⁵. Takođe, zaključuje se da nije bilo napretka u daljem prenošenju i sprovođenju Direktive o odgovornosti za štetu prema životnoj sredini, te da je neophodno dodatno jačati kapacitete pravosuđa i inspekcije za zaštitu životne sredine, te ostvariti rezultate u sprovođenju Direktive o ekološkom kriminalu⁴⁶.

Analizirajući izveštaje EK o napretku Srbije, kao i izveštaje organizacija civilnog društva, stiže se opšti utisak da je Srbija svoje zakonodavstvo u priličnoj meri uskladila sa zakonodavstvom EU, ali da ovi procesi variraju od oblasti do oblasti. Tamo gde propisi postoje, problem nastaje zbog neusaglašenosti novih propisa sa drugim pravnim aktima, kao i nedovoljnom primenom propisa. Kao glavni razlozi za spore reforme navode se nedostatak finansijskih sredstava i administrativnih kapaciteta potrebnih za implementaciju i primenu propisa. Nedostatak administrativnih kapaciteta najviše je izražen u okviru lokalnih samouprava, kao i u resoru inspekcijiskog nadzora. Koliko je to veliki problem ukazuje podatak da Srbiji nedostaje oko 1450 zaposlenih u svim institucijama i na svim nivoima koji se bave životnom sredinom (lokalni, pokrajinski i republički)⁴⁷.

Trasparenost organa javne vlasti i dalje nije na zadovoljavajućem nivou, kao ni učešće javnosti u procesima donošenja odluka i pored činjenice "da politike, projekti i programi kojima se ova oblast uređuje direktno utiču na javno zdravlje, kvalitet životne sredine, a često i na društvene i ekonomske odnose u lokalnim zajednicama."⁴⁸ Pored toga, suds-

45 Videti: *Republika Srbija, Izveštaj za 2019. godinu*, Evropska komisija, dostupno na: https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/20190529-serbia-report_SR_-_REVIDIRANO.pdf, strana 94.

46 Ibid, strana 95.

47 Sažetak pregovaračke pozicije, prema Akcionom planu za razvoj administrativnih kapaciteta za Poglavlje 27

48 *I. Stjelja i drugi*, strana 54.

ka zaštita prava na zdravu životnu sredinu nije dovoljno razvijena, a prema izveštaju Koalicije 27 broj donetih presuda se smanjuje, dok se broj pokrenutih postupaka u ovoj oblasti povećava.

Treba napomenuti da izveštaji EK nisu najbolji izvor informacija kada je u pitanju praćenje napretka u ostvarivanju pojedinačnih prava, jer je u njima dat samo kratak pregled svih poglavlja, dok pojedinačna/osnovna prava nisu definisana. Takođe, pripremljenost institucija je teško oceniti, jer izveštaji ne imenuju organe zadužene za ostvarivanje ili zaštitu prava u pojedinačnim poglavljima. Kao što je pomenuto, u Poglavlju 27 na više mesta se spominje unapređenje administrativnih kapaciteta, ali se ne preciziraju institucije na koje se to odnosi, osim u delu koji se tiče povećanja kapaciteta organa inspeksijskog nadzora. U tom smislu, za ocenu stanja institucija zaduženih za zaštitu prava u oblasti životne sredine treba konsultovati i delove izveštaja EK o Poglavlju 23 koji pokriva oblasti reforme pravosuđa, antikorupcijske politike, osnovnih prava i prava državljana EU, kao i Akcioni plan za Poglavlje 23, u kome institucionalno-pravni okvir u oblasti zaštite životne sredine nije bio poseban deo praćenja, ali se mogu izvesti određeni (opšti) zaključci o stanju pojedinih institucija zaduženih za ostvarenje prava iz oblasti zaštite životne sredine.

Tako, u pogledu položaja *Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti*, zaključci izveštaja EK ponavljaju se iz godine u godinu u pogledu potrebe povećanja kapaciteta ove nezavisne institucije i izmena važećeg Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja sa ciljem bolje zaštite prava. Takođe, ukazuje se na probleme sa izvršenjem odluka Poverenika, iz čijih izveštaja se vidi da je ćutanje administracije ključni problem u pristupu informacijama od javnog značaja, a da se odbijeni zahtevi za pristup najčešće odnose na informacije koje se odnose na budžet. Izveštaj za 2019. godinu dodatno ukazuje na problem praćenja stanja u oblasti pristupa informacijama, s obzirom da organi vlasti ne dostavljaju Povereniku podatke o zahtevima građana. Imajući u vidu navedeno stanje i Akcioni plan za Poglavlje 23 predviđa niz aktivnosti usmerenih na ispunjenje preporuka iz Skringinga za poboljšanjem pravila slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja i njihovim sprovođenjem u praksi, između ostalog u pogledu informacija o privatizacijama, javnim nabavkama, javnim rashodima ili donacijama iz inostranstva za političke subjekte, uključujući i informacije koje se smatraju „osetljivim“⁴⁹. Među predviđenim aktivnostima su jačanje kadrovskih kapaciteta Poverenika, sprovođenje analize o primeni Zakona, izmena Zakona na osnovu nalaza analize, praćenje primene Zakona, te obuke

49 Akcioni plan za Poglavlje 23, Preporuka 2.2.5, dostupno na: <https://www.mpravde.gov.rs/files/Akcioni%20plan%20PG%2023%20Treci%20nacr-%20Konacna%20verzija1.pdf>

predstavnik organa vlasti za rešavanje po zahtevima za slobodan pristup informacijama. Međutim, ni pet godina kasnije, neke od ovih aktivnosti nisu realizovane (poput sveobuhvatne analize primene Zakona, te njegovih adekvatnih izmena koje bi trebalo da dovedu do unapređenja primene prava), pa će se verovatno naći i u Revidiranom Akcionom planu za Poglavlje 23.

Slično je i sa ocenom položaja *Zaštitnika građana*, pa izveštaji EK počev od 2016. godine ukazuju na ključnu ulogu ove institucije u vršenju nadzora rada uprave i osiguravanju odgovornosti izvršne vlasti. Izveštaji podsećaju i na obaveze državnih organa da podnose izveštaje o sprovođenju preporuka Zaštitnika građana. Takođe, izveštaji ukazuju na problem odnosa između parlamenta i Zaštitnika građana, s obzirom da nije postojao dovoljan nivo saradnje između dve institucije, te da Skupština Srbije četiri godine za redom nije razmatrala godišnji izveštaj Zaštitnika. To je konačno učinjeno jula 2019. godine, kada je Skupština usvojila izveštaje Zaštitnika građana, Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti i Agencije za borbu protiv korupcije. Izveštaj EK za 2019. predviđa da bi ostvarenje prava građana u upravnom postupku trebalo da bude olakšano početkom primene Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći⁵⁰ (1. oktobar 2019), s obzirom da on omogućava i pružanje pravne pomoći u upravnim predmetima. Međutim, ovo poslednje zapažanje treba uzeti sa rezervom, budući da se, prema Zakonu, zastupanje u prvostepenom upravnom postupku ne finansira ni iz budžeta Republike, niti lokalne samouprave.

Što se tiče Akcionog plana za Poglavlje 23, on predviđa aktivnosti za jačanje kapaciteta Zaštitnika građana, kao i pokrajinskog ombudsmana i lokalnih zaštitnika građana (preporuka 3.2.1.), koje između ostalog obuhvataju izmene Zakona o zaštitniku građana sa ciljem povećanja nezavisnosti i efikasnosti ove institucije. Međutim, do danas ove izmene nisu usvojene.

Iako se ni izveštaji EK u pogledu poglavlja 23, kao ni Akcioni plan za Poglavlje 23 posebno ne bave pitanjem pravne zaštite u oblasti životne sredine, reforma pravosuđa i unapređenje kapaciteta pravosudnih organa su svakako u direktnoj vezi sa stanjem u ovoj oblasti. Tako, za pravnu zaštitu u oblasti životne sredine mogu do izvesne mere biti relevantni zaključci u izveštajima EK koji se odnose na opšte stanje u pravosuđu, a slično je i sa aktivnostima Akcionog plana za Poglavlje 23. Izveštaji EK kontinuirano ukazuju na nedovoljne kapacitete i efikasnost Upravnog suda, uzrokovane između ostalog i širokim krugom njegove nadležnosti. Uz to, ponavljaju se zaključci o potrebi ujednačavanja sudske prakse, koja je kao aktivnost prepoznata i

50 "Službeni glasnik RS", br. 87/2018.

Akcionim planom za Poglavlje 23. Izveštaji EK takođe ukazuju da je otežano praćenje primene prava na naknadu štete, usled izostanka prikupljanja statističkih podataka. Pitanje pravne zaštite u oblasti životne sredine za procesni deo, tj. deo III stuba Arhuske konvencije - prava na pravnu zaštitu koje je uređenom članom 9. Konvencije - obrađeno je u izvesnoj meri zvaničnim periodičnim izveštajima Srbije o implementaciji Konvencije (pripema ih "focal point" u okviru Ministarstva zaštite životne sredine) prema Sekretarijatu Arhuske Konvencije. Da napomenemo, Vlada Srbije je decembra 2011. godine usvojila Strategiju za primenu Konvencije o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine – Arhuska konvencija⁵¹

Pojedine informacije se mogu naći i u izveštajima sa redovnih sastanaka strana potpisnica Konvencije i izveštajima⁵² Komiteta za usklađenost (Compliance Committee). Svaka strana potpisnica je dužna da podnosi na svake tri godine ove izveštaje, a u izradi izveštaja obavezne su konsultacije sa civilnim društvom. Zadnji implementacioni izveštaj Srbije je iz 2017 godine⁵³. Komitet za usklađenost je telo koje razmatra predstavke (komunikacije) pripadnika javnosti u vezi sa tim da li država poštuje Konvenciju i daje svoje mišljenje o tom pitanju⁵⁴. Komitet takođe objavljuje sumarni pregled svoje prakse - Case Law of the Aarhus Convention⁵⁵. Takođe, jedna ugovornica može da podnese predstavku Komitetu protiv druge, kao i Sekretarijat Komitetu, kada uoči da se ugovornica ne drži Konvencije i kada Sekretarijat ne dobije zadovoljavajući odgovor od nje.

Prigovor Sekretarijatu Arhuske Konvencije za nepoštovanje odredbi Konvencije od strane Srbije podnela je organizacija CEKOR u vezi sa projektom izgradnje termocentrale Kostolac B (trećeg bloka, kapaciteta od 350 M), i povećanje kapaciteta rudnika lignita Drmno sa 9 na 12 miliona tona godišnje⁵⁶. Slučaj se trenutno razmatra.

51 "Službeni glasnik RS", br. 103/2011.

52 <https://www.unece.org/env/pp/ccdocuments.html>

53 http://www.unece.org/env/pp/reports_trc_implementation_2017.html

54 Videti podnete predstavke na <http://www.unece.org/env/pp/pubcom.html>

55 https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/CC_Publication/ACCC_Case_Law_3rd_edition_eng.pdf

56 <https://www.unece.org/environmental-policy/conventions/public-participation/aarhus-convention/tfwg/envppcc/envppcccom/preacccc2020179-serbia.html>

4.

POSTOJEĆE OCENE VLADAVINE PRAVA U POGLAVLJU 27

Ocena vladavine prava u Poglavlju 27 jednako je zahtevan zadatak kao i procena sveobuhvatne zaštite prava u vezi sa zaštitom životne sredine. Razloga za to je nekoliko: radi se o najobimnijem (i najkompleksnijem) poglavlju pregovora (propisi u vezi sa životnom sredinom čine gotovo jednu trećinu ukupnog broja propisa EU); posledično, za primenu propisa koji regulišu oblasti Poglavlja 27, zadužen je širok krug institucija na svim nivoima vlasti, sa različitim obavezama i praksama praćenja stanja i izveštavanja; uz to, ne postoji izrađen međusektorski mehanizam praćenja stanja u ovoj oblasti, pa tako ni poseban sistem izveštavanja o pitanjima vladavine prava relevantnim za ovo poglavlje, te su jedini izvor dostupni (opšti) izveštaji pojedinih institucija nadležnih za neka od pitanja u ovoj oblasti.

Pojedinačni (sektorski) izveštaji u oblasti zaštite životne sredine uglavnom ukazuju na probleme nepoštovanja propisa, nedovoljne kontrole primene propisa od strane nadležnih organa, te nedostatak sprovođenja kaznene politike prema onima koji ne poštuju propise. Izveštaji ukazuju i na nedostatak strateškog pristupa i planiranja u pojedinim oblastima zaštite životne sredine, probleme sa praćenjem stanja u ovoj oblasti, neefikasnost inspekcijskog nadzora⁵⁸, te upitan kvalitet informacija o stanju životne sredine koje dolaze do građana⁵⁹. Takođe, iako se može zaključiti da postoji sve veće interesovanje (i neretko, pritisak) javnosti za uređenje stanja u pojedinim oblastima zaštite životne sredine, ono se u dovoljnoj meri ne manifestuje kroz praksu institucija koje su nadležne za zaštitu prava u ovoj oblasti.

Tako, posmatrajući praksu Zaštitnika građana od 2017. godine⁶⁰, ukupan broj predmeta u oblasti životne sredine na godišnjem nivou nije puno varirao:

- U 2017. godini bilo je 42 predmeta (odnosno 1,02% od ukupnog broja predmeta pred ovim organom)
- U 2018. godini 31 (0.96%)
- U 2019. 40 (tj. 1.22% od ukupnog broja predmeta)

Pritužbe građana kroz godine se odnose na iste ili slične probleme – zagađenje vode, vazduha i zemljišta, neprijatnih mirisa, buke i vibracija, odlaganja komunalnog otpada, kvaliteta pijaće vode, a građani su ukazivali i na (ne)postupanje inspekcijskih organa

57 Videti, na primer: *Poglavlje 27 u Srbiji: Izveštaj o (ne)napretku, novembar 2016 – februar 2018*, str 32.

58 Ibid, strana 39.

59 Videti, na primer, pregled politike Kvaliteta vazduha Koalicije 27, dostupan na: <https://www.koalicija27.org/kvalitet-vazduha/>

60 2017. godine formirano je zasebno Ministarstvo životne sredine, pa je od tog momenta moguće preciznije praćenje prakse u oblasti zaštite životne sredine.

u oblasti zaštite životne sredine, posebno na lokalnom nivou. Zaštitnik građana dao je niz mišljenja i preporuka organima izvršne vlasti usmerenih ka unapređenju stanja u ovoj oblasti, pa je, između ostalog, ukazivao da Ministarstvo zaštite životne sredine treba da preduzme mere kako bi se: obezbedila puna operativnost Zelenog fonda, kompletirao strateški okvir u oblasti zaštite životne sredine, jačao kapacitet jedinica lokalne samouprave u sprovođenju nadležnosti za upravljanje komunalnim otpadom⁶¹, te uspostavio sistem blagovremenog i potpunog informisanja o stanju zaštite životne sredine kroz formiranje i održavanje Nacionalnog registra izvora zagađivanja i Nacionalnog inventara nenamerno ispuštenih dugotrajnih organskih zagađujućih supstanci⁶². Posebna pažnja tokom 2019. godine posvećena je problemu zagađenja vazduha i izgradnje mini hidroelektrana, pa je Zaštitnik građana uputio mišljenje i dao preporuke Ministarstvu zaštite životne sredine o potrebi preispitavanja izgradnje malih hidroelektrana u zaštićenim područjima, nalaganja preduzimanja kompenzacijskih mera, kao i donošenja nedostajućeg podzakonskog akta koji će regulisati minimalni održivi protok vodotokova na kojima se planira izgradnja. Takođe, Zaštitnik građana je dao mišljenja u vezi sa uslovima života, odnosno preseljenjem meštana koji žive u blizini rudarskih basena (konkretno, rudnika Veliki Krivelj, Bor, Cerovo i Rudarskog basena Kolubara)⁶³, a pokrenuo je, po sopstvenoj inicijativi, i postupke povodom novih požara na deponiji Vinča, zagađenja reke Lupnjače i Zapadne Morave u Čačku, kao i zagađenja Velikog bačkog kanala⁶⁴. Povodom pritužbe kojom se ukazuje na dugogodišnji problem zagađenja reke Krivaje kod Bačke Topole, usled odlaganja otpada, Zaštitnik građana je 2015. godine preporučio Ministarstvu poljoprivrede i zaštite životne sredine da preduzme sve neophodne mere u cilju donošenja nedostajućih planskih dokumenata za upravljanje vodama, kao i da obezbedi efikasnu saradnju svih nadležnih organa na opštinskom, pokrajinskom i republičkom nivou u cilju sveobuhvatnog i trajnog rešenja zagađenja reke Krivaje. Uprkos iskazanoj spremnosti Ministarstva poljoprivrede i zaštite životne sredine da postupi po preporuci, preporuka nije izvršena.

Prema izveštajima Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, postoji izvestan porast broja zahteva za pristup informacijama u oblasti

61 Videti: *Redovan godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2017. godinu*, dostupno na: <https://www.ombudsman.rs/attachments/article/5671/Godisnji%20izvestaj%20za%202017.%20godinu.pdf>, strana 76.

62 *Redovan godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2018. godinu*, dostupno na: https://www.ombudsman.rs/attachments/article/6062/Zastitnik%20gradjana_Godisnji%20izvestaj%20za%202018.%20godinu.pdf, strana 78.

63 *Redovan izveštaj Zaštitnika građana za 2019. godinu*, dostupno na: <https://www.ombudsman.rs/attachments/article/6542/>, strana 16.

64 *Ibid*, str: 91.

zaštite životne sredine - 124 zahteva podneta su Ministarstvu zaštite životne sredine tokom 2017. godine, a 9 žalbi izjavljeno Povereniku zbog odbijanja zahteva ili ćutanja uprave, dok je u 2018. godini, ovaj odnos 137 zahteva i 8 žalbi. U izveštaju za 2019. godinu navodi se da je broj predmeta iz oblasti slobodnog pristupa informacijama (6.760) najveći od početka primene Zakona o slobodnom pristupu informacijama. Od ovog broja predmeta, žalbe čine 5.275, a posebno je uvećan broj žalbi koje se odnose na trošenje budžetskih sredstva i druga raspolaganja javnim sredstvima, *kao i broj žalbi u vezi sa ugrožavanjem i zaštitom životne sredine*. „Informacije koje se odnose na ugrožavanje, odnosno zaštitu zdravlja stanovništva i životne sredine spadaju u kategoriju tzv. „privilegovanih“ informacija od javnog značaja u odnosu na koje interes javnosti da zna uvek postoji i ne može se dokazivati suprotno. Kada prepoznaju da je reč o takvim informacijama, organi javne vlasti bi morali brzo da reaguju i učine dostupnim te informacije, čak i bez bilo kakve intervencije Poverenika. Nažalost, oni to često ne čine čak ni po konačnim, obavezujućim i izvršnim rešenjima Poverenika donetim po žalbama zbog uskraćivanja takvih informacija.“⁶⁵ Prema izveštajima koje Povereniku dostavljaju organi javne vlasti, Ministarstvo životne sredine je u 2019. godini primilo 173 zahteva za slobodan pristup informacijama od javnog značaja, a pred Poverenikom je pokrenuto 13 žalbi⁶⁶. Ovde je značajno napomenuti i da Agencija za zaštitu životne sredine nije Povereniku dostavila izveštaj o primeni Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja⁶⁷, što predstavlja prekršaj propisan članom 48. Zakona. Agencija je i među organima koji, ni nakon intervencije Poverenika, nisu dostavili informacije tražiocu i to u 2 slučaja u 2019. godini (uz Agenciju, u ovoj grupi su i Grad Beograd, opštine Pećinci i Petrovac na Mlavi).

Sudsku praksu u oblasti zaštite životne sredine još je teže ispratiti, s obzirom da izveštaji o radu sudova sadrže samo opšte podatke o predmetima, bez posebne evidencije o predmetima u ovoj oblasti. Sa druge strane, praksa prekršajnih sudova je pregledna po oblastima, ali je oblast životne sredine prikazana zajedno sa prekršajima u oblasti zdravstvene i socijalne zaštite i zdravstvenog osiguranja. Zbog takve grupisanosti nije moguće dobiti pregled rada sudova u oblasti zaštite životne sredine, a slično je stanje i sa privrednim prestupima i krivičnim delima u ovoj oblasti⁶⁸.

65 Izveštaj o sprovođenju Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, dostupno na: <https://www.poverenik.rs/images/stories/dokumentacija-nova/izvestajiPoverenika/2019/Izvestaj-za2019.pdf>, strana 19.

66 Ibid, str 42.

67 Ibid, str 41- fusnota.

68 Pretragom „Paragraf lex“-a baze sudske prakse koja omogućava pretragu po članu zakona, utvrđeno je da je u krivičnoj materiji za krivična dela protiv životne sredine doneto samo 11 odluka. Kada se kao ključne reči unese Zakon o zaštiti životne sredine, pojavljuje se 17 odluka sudova, koje se uglavnom odnose na privredne presteupe predviđene ovim Zakonom.

Takođe, u bazi sudske prakse Ustavnog suda nisu dostupne odluke ovog suda po osnovu člana 74. Ustava koji garantuje pravo na zdravu životnu sredinu.

Međutim i bez jasnog uvida u sudsku praksu (koji bi se mogao izvršiti samo namenskim istraživanjem ili monitoringom suđenja u oblasti zaštite životne sredine), na osnovu informacija dostupnih u medijima i alternativnim izveštajima civilnog sektora može se zaključiti da je ova praksa i dalje neopravdano skromna. Tako je novembra 2018. godine izrečena prva osuđujuća (prvostepena) presuda u Srbiji za krivično delo oštećenje životne sredine (čl. 264. Krivičnog zakonika)⁶⁹. Naime, vlasnik jednog zaječarskog hotela osuđen je na šest meseci zatvora, uslovno na dve godine, zbog presušivanja više arteških česmi u gradu. U maju 2018, Osnovni sud u Obrenovcu izrekao je prve presude za ilegalno skladištenje opasnog otpada (član 266. Krivičnog zakonika - Unošenje opasnih materija u Srbiju i nedozvoljeno prerađivanje, odlaganje i skladištenje opasnih materija). Dve osobe su osuđene na četiri godine zatvora i 600.000 dinara kazne, odnosno godinu i po dana zatvora i 150.000 dinara, zbog nepropisnog odlaganja buradi sa 25 tona različitog opasnog otpada u ataru sela Vukićevica kod Obrenovca⁷⁰. Ovi slučajevi mogu dati podsticaj daljem razvoju sudske prakse u oblasti životne sredine, a značajnu ulogu u tom procesu treba da imaju udruženja građana koja se bave zaštitom životne sredine.

„Ekološke parnice“ su po prirodi stvari postupci koji mnogo koštaju, zbog vrste i obima šteta koje se dešavaju. Tu su visoki troškovi sudskih taksi i troškova zastupanja, a nekad je zbog svoje specifičnosti radi utvrđivanja uzročno-posledične veze između radnje štetnika i nastale štete potrebno preduzeti, katkad ekstremno skupa, komplikovana, multidisciplinarna, komisijska veštačenja⁷¹. Položaj oštećenih u građanskim postupcima je tako otežan, pa se građani teško odlučuju da zaštite svoja imovinska i ostala prava pred sudom. Nasuprot običnim građanima, Zakon o sudskim taksama odnosno taksena tarifa oslobađa od plaćanja sudskih taksi državne organe, posebne organizacije, organe pokrajine i lokalne samouprave, stavljajući tako državne organe u bitno povoljniji položaj.

Već je napomenuto da obim prakse organa nadležnih za zaštitu prava u vezi sa životnom sredinom ne korespondira sa faktičkim stanjem, tj. nivoom zaštite i kvalitetom životne sredine u našoj zemlji. Pitanje ograničene sudske prakse i malog broja pre-

69 <https://www.vreme.com/cms/view.php?id=1647221>

70 Vidi: <http://rs.n1info.com/Vesti/a384570/Prve-presude-za-nepropisno-odlaganje-otpada.html>.

71 Pravni instrumenti ekološke zaštite – građanskopravna i krivičnopravna zaštita, Dr Mirjana Drenovak-Ivanović, Sreten Đorđević, Siniša Važić http://www.aarhus.org.rs/wp-content/uploads/2019/03/Pravni_instrumenti_ekoloske_zastite.pdf

suda u oblasti ekoloških krivičnih dela i prekršaja može da problematizuje i niz drugih pitanja u praksi, poput kapaciteta nadležnih organa (pre svega inspeksijskih) da nadziru primenu propisa u oblasti zaštite životne sredine, ali i mogućeg postojanja koruptivnih praksi u ovoj oblasti.

Prema nalazima Podrinjskog antikorupcijskog tima (PAKT), postojeći pravni okvir u oblasti zaštite životne sredine u Srbiji pogoduje podsticanju korupcije u ovoj oblasti. Razlozi za to leže u razuđenosti regulative, širokom prostoru za diskrecionu ocenu niza uključenih subjekata na svim nivoima vlasti, kao i kompleksnosti ove oblasti uopšte, što otežava razumevanje stanja stvari nestručnjacima, a nadležnim organima otvara prostor za korupciju⁷². Korupciju dodatno podstiče i nizak nivo transparentnosti rada uprave, uopšte, kao i nedovoljno jake nezavisne institucije, te blaga kaznena politika koja omogućava da oni koji krše zakon svesno kalkulišu potencijalne dobiti i gubitke. Dodatno, ne postoje posebno definisane antikorupcijske politike u oblasti zaštite životne sredine, što posebno zabrinjava imajući u vidu da korupcija u ovoj oblasti može, možda i više nego u nekim drugim, negativno da utiče na kvalitet života i zdravlja građana.

Uopšteno gledano, u oblasti zaštite životne sredine javljaju se tri različita tipa korupcije:

- Korupcija u cilju ostvarivanja prava – radi se o situacijama kada lice ima određeno pravo na osnovu važećih propisa (npr. za sticanje određenih dozvola), ali se za njegovo ostvarivanje (u propisanim rokovima, ili “po ubrzanoj proceduri”) traži određena “protivusluga”;
- Korupcija u cilju kršenja prava – odnosno, omogućavanje sticanja prava licu koje ga na osnovu važećih propisa nema, tj. koje ne ispunjava uslove za sticanje prava;
- Korupcija u cilju stvaranja prava – gde se zapravo radi o sistemske ili korupciji na visokom nivou, kojom se omogućava da se, zarad omogućavanja ostvarenja ciljeva, ili davanja povoljnijeg položaja određenom subjektu ili grupi subjekata, usvajaju novi ili menjaju postojeći propisi.⁷³

Mogući mehanizmi za postizanje ovih ciljeva su različiti, od davanja mita, vraćanja usluga, pronevera, prevara, sukoba interesa, iznuda, itd. Sa druge strane, posebnu sumnju na korupciju u ovoj oblasti budi i nesvršishodno trošenje sredstava namenjenih različitim aspektima zaštite životne sredine, koje se može manifestovati i kroz

72 Grupa autora, *Korupcija u zaštiti životne sredine – Tako stoje stvari*, PAKT, 2019, strana 10.

73 Dostupno na: <https://www.mc.kcbor.net/2018/05/20/budimo-budni-ekoloski-kriminal-i-korupcija/>

74 *Korupcija u zaštiti životne sredine – Tako stoje stvari*, strana 10.

zaobilaženje procedura Zakona o javnim nabavkama. To je u više navrata utvrdila i Državna revizorska institucija (u daljem tekstu: DRI), u izveštajima o reviziji pravilnosti poslovanja niza subjekata koji deluju u oblasti zaštite životne sredine, a koji su nabavljali dobra i usluge bez sprovođenja postupaka javne nabavke, iako nisu postojali razlozi za izuzeće od primene, propisani Zakonom o javnim nabavkama⁷⁵. Sa druge strane, istraživanje PAKT-a o svrsishodnosti “zelenih javnih nabavki”, na uzorku od četiri subjekta (Ministarstvo poljoprivrede, JP Srbijavode, JP Srbijašume i Agencija za zaštitu životne sredine) ukazuje da, i kada se nabavke sprovode na osnovu Zakona o javnim nabavkama, a posebno u slučajevima pregovaračkih postupaka, naručioci uglavnom ne vrše adekvatne analize tržišta pre pokretanja postupka, ne sprovode analizu životnog ciklusa predmeta nabavke, što može uvećati njene troškove, te ne preduzimaju u potpunosti mere radi postizanja najboljeg odnosa cene i kvaliteta, već se uglavnom vode principom najniže cene⁷⁶.

Takođe, treba ukazati i na činjenicu da se, u pogledu ukupnih izdvajanja i potreba u oblasti zaštite životne sredine, Srbija suočava sa izvesnim paradoksom – sa jedne strane, ukazuje se na potrebu za povećanjem izdvajanja iz budžeta Republike Srbija za zaštitu životne sredine, pa je tako Fiskalni savet 2018. godine predložio da to uvećanje iznosi oko 1,2-1.4% BDP-a (odnosno oko 59.500.000.000 RSD), dok se, sa druge strane, alocirana sredstva ne koriste u potpunosti, pa je Ministarstvo zaštite životne sredine u istoj godini utrošilo samo 56,62% planiranog budžeta⁷⁷. Ako se tome dodaju već pomenuti slučajevi nesvrsishodnog trošenja sredstava, jasno je da u oblasti zaštite životne sredine ne postoji dovoljno jasan i kontrolisan sistem finansijskog upravljanja, što posledično može otvoriti prostor za korupciju.

75 Videti, na primer: *Izveštaj o reviziji pravilnosti poslovanja Javnog preduzeća „Nacionalni park Kopaonik“ sa potpunom odgovornošću, Kopaonik za 2018. godinu u delu koji se odnosi na javne nabavke, obračun i isplatu zarada, naknada zarada i ostalih ličnih rashoda i raspodelu i uplatu dobiti*, strana 3; *Izveštaj o reviziji pravilnosti poslovanja vodoprivrednog privrednog društva „Hidrosrem“ doo, Sremska Mitrovica za 2018. godinu u delu koji se odnosi na javne nabavke, obračun i isplatu zarada, naknada zarada i ostalih ličnih rashoda i raspodelu i uplatu dobiti*, strana 3; *Izveštaj o reviziji pravilnosti poslovanja Javnog preduzeća „Nacionalni park Tara“Bajina Bašta za 2018. godinu u delu koji se odnosi na javne nabavke, obračun i isplatu zarada, naknada zarada i ostalih ličnih rashoda i raspodelu i uplatu dobiti*, strana 3. Izveštaji su dostupni na stranici: <https://www.dri.rs/ревизије/извештаји-о-ревизији/архива-2019.456.html>

76 *Korupcija u zaštiti životne sredine – Tako stoje stvari*, strana 25.

77 *Poglavlje 27 u Srbiji – Malo para, još manje muzike*, Koalicija 27, 2019, dostupno na: https://rs.boell.org/sites/default/files/izvestaj_2019_web.pdf, strana 14.

4.1 Primer vladavine prava u poglavlju

U Srbiji, narušavanje prava građana na zdravlje, zdravu životnu sredinu, čak i imovinu, je u najvećem broju slučajeva povezano sa zagađenim vazduhom i štetnim emisijama koje dolaze od industrijskih postrojenja. Posebno su ugroženi građani koji žive na primer u Smederevu, gde se nalazi Železara (vlasništvo kineske HBIS GROUP Serbia Iron & Steel d.o.o.), zatim u Boru, gde se nalazi topionica bakra i fabrika sumporne kiseline (vlasništvo kineske kompanije Žiđin Majning), gde su građani organizovali proteste. U oba grada, problem sa zagađenjem se povećao kada je došao novi vlasnik i povećao obim proizvodnje. U slučaju Železare u Smederevu ne postoje adekvatni filteri, nema mernih stanica, a otpadna šljaka se neadekvatno deponuje. Zbog protesta građana reagovao je Zaštitnik građana koji je pokrenuo postupak kontrole zakonitosti i pravilnosti rada Ministarstva zaštite životne sredine i Gradske uprave grada Smedereva. Ministarstvo je prošle godine podnelo dve prijave za privredni prestup protiv Železare⁷⁸, međutim, prema navodima Zaštinika građana, nije preduzelo i druge mere za koje ima ovlašćenja, poput zabrane rada postrojenja. Zaštitnik građana je prozvao i Grad Smederevo koji je načinio propust u radu, jer nije usvojio plan kvaliteta vazduha, iako plan postoji u nacrtu, na koji je i nadležno ministarstvo dalo svoju saglasnost. Indikativno je da dve stanice za merenje kvaliteta vazduha u Radincu i Rajji, selima pored železare, godinama nisu bili u funkciji. Ove stanice su se navodno pokvarile ubrzo posle odlaska Ju-Es stila i niko ih potom nije popravljao. Januara ove godine, ponovo je počela da radi merna stanica u Radincu, koja nije bila u funkciji od 2012. godine, na čemu su insistirali iz tamošnjeg Pokreta „Tvrđava” prema Agenciji za zaštitu životne sredine⁷⁹. Slučaj je pokazao bolnu tačku Srbije: da Srbija nije u stanju da se izbori za ekonomski razvoj koji neće ili će minimalno zagađivati životnu sredinu i narušavati zdravlje građana. Privredni subjekti sami vrše monitoring i merenja i prijavljuju svoje zagađivanje Agenciji za zaštitu životne sredine koja je dužna da proveri te podatke i odredi zagađivaču koliko naknadu za zagađivanje je dužan da plati. Kako je utvrđeno da Agencija za zaštitu životne sredine ne vrši efikasnu kontrolu dostavljanja podataka za Nacionalni registar izvora zagađivanja životne sredine i kontrolu tačnosti dostavljenih podataka od strane zagađivača, ovaj princip samoprijavlivanja, bez efikasne kontrole i nadzora nadležnih institucija, nosi rizik da privredni subjekti ne dostavljaju podatke ili dostavljaju netačne podatke, čime se otvaraju vrata za manipulaciju i čak korupciju. Krajem 2019. Državna revizorska institucija sprovela je reviziju svrsishodnosti poslovanja na temu „Upravljanje industrijskim

78 <https://www.juznevesti.com/bbc-news-na-srpskom/Zagadjenje-vazduha-Smederevo-u-vrtlogu-suspendovanih-cestica-neodgovornosti-i-manjka-informacija.sr.html>

79 <http://www.politika.rs/sr/clanak/445785/Cist-vazduh-u-Smederevu-skupa-investicija>

otpadom⁸⁰, gde je našla nepravilnosti u radu, slabe primene zakona i nadzora kod svih uključenih institucija. Čak ni rad inspekcije za zaštitu životne sredine skoro da nije doprineo efikasnijem upravljanju industrijskim otpadom jer mere koje su nalogane pojedinim subjektima nisu izvršene ili nisu izvršene u potpunosti. Takođe, ne postoje sudske presude i predmeti, ili bar nisu poznati javnosti koji govore u prilog ustavnoj kategoriji da je u Srbiji važno zdravlje i zdrava životna sredina.

Jedna takva borba u neravnopravnom sistemu odnosi se i na borbu meštana Velikih Crljena, Zeoka i Medoševca koji žive u neposrednoj blizini Rudarskog basena "Kolubara" da se presele što pre, jer više ne mogu da trpe negativne uticaje na zdravlje i imovinu, jer je ceo predeo pokriven ugljenom prašinom, procenat umrlih od posledica zagađenja veliki i među preminulima ima i dece⁸¹. U ovom slučaju je reagovao Zaštitnik građana koji je decembra 2019. dao svoje Mišljenje u postupku kontrole rada Ministarstva zaštite životne sredine, JP EPS i Ministarstva rudarstva i energetike. U Mišljenju⁸² je Zaštitnik naveo da je "neophodno od strane inspeksijskih organa, na **objektivan i nesumnjiv način** utvrditi kako je stanje pojedinih činilaca životne sredine na ovom području, te koliki je uticaj rada Rudarskog basena "Kolubara" na iste, te da se za meštane ovih naselja u što skorijem roku pokrene postupak koji će omogućiti njihovo preseljenje". Dole opisani slučaj protiv Grčke koja je sličnim ponašanjem prekršila mnoge odredbe Evropske socijalne povelje je prikaz traženja rešenja na međunarodnom nivou kada nacionalna tela ne reaguju.

Ovi slučajevi pokazuju da je u Srbiji potpuno neadekvatan i nedovoljan monitoring stanja činilaca životne sredine (merne stanice), da se izostanak podataka koristi za nastavak "po starom" i da u praksi građani jako retko u realnom vremenu znaju kakav vazduh udišu, kakvo im je zemljište i voda, a da tek nemaju nikakve informacije o uzročno-posledičnoj vezi oštećenja životne sredine i sopstvenog zdravlja.

Kada nadležne institucije i operateri ne poštuju nacionalno, evropsko i međunarodno zakonodavstvo, jedan od često citiranih slučajeva je kolektivna žalba Fondacije za ljudska prava⁸³ Marangopoulos protiv Grčke (2006.), tačnije protiv institucija i kompanije DEH u čijoj nadležnosti je bilo nekoliko rudnika i termocentrala na lignit, a u vezi kršen-

80 <https://dri.rs/mediji/Dr-Pejovic:-Zbog-odsustva-efikasnog-nadzora-i-kontrole-nad-upravljanjem-industrijskim-otpadom,-budzet-Republike-Srbije-za-pet-godina-ostecen-za-6,7-milijardi-dinara.n-463.107.html>

81 <https://infobrif.rs/2020/01/26/udruzenja-gradjana-ljudi-oko-kolubare-umiru-od-zagadjenja/izdvajamo/naslovnaj/>

82 <https://www.ombudsman.rs/attachments/article/6432/Mi%C5%A1ljenje%203034%20pdf.pdf>

83 https://www.coe.int/en/web/european-social-charter/processed-complaints/-/asset_publisher/5GEFK-JmH2bYG/content/no-30-2005-marangopoulos-foundation-for-human-rights-mfhr-v-greece?inheritRedirect=false

ja odredaba Evropske socijalne povelje. U ovom slučaju, Evropski komitet za socijalna prava eksplicitno je prepoznao postojanje prava na zdravu životnu sredinu i naložio čak i nakon 10 godina od slučaja⁸⁴, obavezu privatnom operateru/nadležnim državnim institucijama da uđe u fer i pravične konsultacije sa onima koji su izloženi zdravstvenom i ekološkom riziku, te da se, između ostalih stvari, sprovedu epidemiološke studije.

84 <https://rm.coe.int/1680489fde>

5.

PREPORUKE

Adekvatna primena postojećeg pravnog okvira i njegovo dalje usklađivanje sa međunarodnim standardima, osnovni su preduslovi unapređenja stanja u oblasti zaštite životne sredine, a za praćenje progressa i prepoznavanje potreba za daljim institucionalnim reformama, neophodno je uspostaviti i stalne mehanizme za monitoring stanja vladavine prava i nivoa zaštite prava na zdravlje i zdravu životnu sredinu u našoj zemlji. U nastavku su date preporuke za uspostavljanje ovih mehanizama, namenjene zakonodavnoj, izvršnoj i sudskoj vlasti, kao i civilnom sektoru:

Imajući u vidu da je pravni okvir u oblasti zaštite životne sredine Republike Srbije u velikoj meri razvijen i usklađen sa pravnim tekovinama EU (što potvrđuju i ocene Evropske komisije), smatramo da je potrebno unaprediti primenu ovih normi, između ostalog i predviđanjem podsticaja koji bi građane motivisali da češće pokreću postupke za zaštitu prava. U tom smislu, predlažemo da zakonodavna vlast:

- Razmotri mogućnost oslobođenja od sudskih taksi u predmetima u oblasti zaštite životne sredine;
- Pooštri kaznenu politiku za kršenje prava iz oblasti životne sredine.

Takođe, sa ciljem unapređenja primene propisa i kontrole nad izvršenjem obaveza nadležnih organa, predlažemo da izvršna vlast:

- Formira, na osnovu preporuke EU, nezavisno nacionalno telo koje bi rešavalo pritužbe javnosti u vezi sa životnom sredinom;
- Uvrsti pravo na zdravlje i zdravu životnu sredinu u praćenje stanja osnovnih prava u Poglavlju 23;
- Unapredi međusektorsku saradnju organa zaduženih za implementaciju propisa u okviru Poglavlja 23 i 27;
- U saradnji sa nadležnim institucijama, uspostavi mehanizam redovnog praćenja zdravlja stanovništva, a naročito dece u vezi sa radom industrije i privrede u celini; da uradi nezavisne epidemiološke studije;
- Uvrsti u Akcioni plan za Poglavlje 23 aktivnosti unapređenja kapaciteta nezavisnih organa nadležnih za zaštitu prava u vezi sa životnom sredinom za primenu propisa u ovoj oblasti;
- Obezbedi trajna i bezbedna rešenja za uklanjanje zagađujućih i opasnih materija;
- Sprovodi promociju zakona koji štite životnu sredinu u saradnji sa nadležnim inspekcijama, o značaju prekršajnopravne zaštite u celokupnom sistemu zaštite životne sredine.

Imajući u vidu da je sudska praksa u oblasti zaštite životne sredine još uvek skromna, te da do sada nisu sprovedene aktivnosti specijalizacije pravosudnih organa u ovoj oblasti, sudskoj vlasti (uključujući i Pravosudnu akademiju) predlažemo da:

Unapredi kapacitete sudova nadležnih za zaštitu prava u vezi sa životnom sredinom za primenu propisa u ovoj oblasti;

- Razmotri formiranje posebnih sudskih odeljenja za oblast zaštite životne sredine, kako bi se omogućila specijalizacijama pravosudnog kadra za ovu oblast;
- Razmotri vođenje posebne evidencije sudskih predmeta u oblasti zaštite životne sredine;
- Sprovodi obuke tužilaca o načinu i značaju procesuiranja krivičnih dela protiv životne sredine.

Konačno, unapređenje stanja u oblasti zaštite životne sredine zahteva i aktivniju i više koordinisanu ulogu civilnog društva, kome predlažemo sledeće aktivnosti:

- Unapređenje kapaciteta civilnog sektora za monitoring stanja u oblasti zaštite životne sredine i zaštitu prava kroz iniciranje upravnih i sudskih postupaka;
- Promociju i edukaciju građana o pravima u oblasti zaštite životne sredine.



Kingdom of the Netherlands

Nacionalni konvent o Evropskoj uniji

Rajićeva 1, Beograd, Srbija

office@eukonvent.org

www.eukonvent.org

