

Проф. др Владимир В. Вековић

Правни факултет Универзитета у Приштини
са привременим седиштем у Косовској Митровици

Виолета В. Ђулафић, ма

Докторанд Правног факултета Универзитета у Београду
Самостални саветник, Министарство заштите животне средине
Републике Србије

КРИВИЧНОПРАВНА ЗАШТИТА ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ У СРБИЈИ И ПРОЦЕС ПРИСТУПАЊА ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ

Уочавајући да експанзија еколошког криминала и деградација животне средине представљају болест савременог друштва и озбиљну претњу опстанку људске врсте, српски законодавац посвећује значајну пажњу њеној кривичноправној заштити. Полазећи од савремених тенденција у науци кривичног права и упоредноправних решења, наш Кривични законик (КЗ) предвиђа кривична дела против животне средине у оквиру посебне главе. Глава XXIV – Кривична дела против животне средине почива на биоцентричној концепцији која животну средину третира као заштићено добро по себи (per se). У оквиру преговора о приступању Европској унији (ЕУ), Србију очекује отварање Поглавља 27 – Животна средина и климатске промене. У њему је заступљена приближно једна трећина свих правних тековина ЕУ, а близу 90 % националних прописа из области животне средине директно произилази из преко 500 секундарних извора еколошког права ЕУ (директиве, уредбе, одлуке, препоруке и мишљења). Поглавље 27 дефинише, између осталог, резултате које треба остварити у области кривичноправне заштите животне средине, што захтева значајне измене и допуне КЗ и његово усклађивање са Директивом 2008/99/ЕЗ о кривичноправној заштити животне средине, као и адекватан и осмишљен одговор на институционалне, економске и друге изазове. У складу с

Владимир Вековић, vladimir.vekovic@pr.ac.rs.

тим, аутори поред сагледавања позитивне кривичноправне заштите животне средине анализирају бројне мере и активности које треба предузети с циљем обезбеђивања потпуног преноса, спровођења и делотворне примене правних тековина ЕУ у овој области.

Кључне речи: Животна средина; Кривичноправа заштита; Србија; Европска унија; Поглавље 27; Директива 2008/99/ЕЗ о кривичноправној заштити животне средине.

1. УВОД

Педесетих година прошлог века, у време оснивања Европске заједнице за угљ и челик¹ и Европске економске заједнице (ЕЕЗ)² није посвећена одговарајућа пажња заштити животне средине, тако да су се све активности у овој области одвијале на националном плану. Међутим, постепено јачање свести о глобалним последицама девастирања животне средине, сагледавање еколошких законитости и потребе усклађивања људског понашања са њима, већ почетком седамдесетих година недвосмислено су указали на неопходност превазилажења таквог стања. На самиту ЕЕЗ одржаном 19. и 20. октобра 1972. године у Паризу, Савет је од Европске комисије затражио да сачини акциони програм за заштиту животне средине. У декларацији усвојеној том приликом, као основни циљеви еколошког развоја, наведени су смањење ризика у погледу услова живота, побољшање квалитета живљења и посвећивање посебне пажње заштити животне средине.³ У складу с тим, Јединственим европским актом⁴ дефинисана је улога Заједнице у заштити животне средине и нормирана су правила заштите. Тако успостављен уговорни основ за увођење политике заштите животне средине на ниво Заједнице континуирано је прошириван и унапређиван кроз уговоре који су следили. Уговором о Европској унији (ЕУ)⁵ прецизирано је да је задатак Заједнице да подстиче скла-

¹ The Treaty establishing the European Coal and Steel Community (the Treaty of Paris) was signed on 18 April 1951, and entered into force on 23 July 1952, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:11951K:EN:PDF>, 25. новембар 2019.

² The Treaty establishing the European Community (the Treaty of Rome) was signed on 25 March 1957, and entered into force on 1 January 1958, https://ec.europa.eu/romania/sites/romania/files/tratatul_de_la_roma.pdf, 25. новембар 2019.

³ С. Лиљих, М. Дреновак-Ивановић, *Еколошко право*, Београд 2014, 96–97.

⁴ The Single European Act was signed at Luxembourg on 17 February 1986 and at The Hague on 28 February 1986, and entered into force on 1 July 1987, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L:1987:169:FULL&from=EN>, 25. новембар 2019.

⁵ The Treaty on European Union (the Maastricht Treaty) was signed on 7 February 1992, and entered into force on 1 November 1993, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:11992M/TXT&from=EN>, 25. новембар 2019.

дан и уравнотежен развој економских активности, одржив и неинфлаторни раст, при томе водећи рачуна о заштити животне средине. У Уговору из Амстердама⁶ као циљеви Заједнице наводе се складан, уравнотежен и одржив економски развој и подстицање високог нивоа заштите и унапређења квалитета животне средине. Посебан значај за развој еколошког права ЕУ има Уговор из Лисабона,⁷ чије је поглавље XX (чл. 191–193) посвећено животној средини. Према члану 191. став 1. циљеви ЕУ у овој области су: очување, заштита и побољшање квалитета животне средине; заштита људског здравља; опрезно и рационално коришћење природних ресурса; унапређење на глобалном плану мера за суочавање са регионалним и планетарним проблемима животне средине, као и борба против климатских промена. Мада сумаран, приказ најзначајнијих примарних (основних) извора, указује да је еколошко право ЕУ током свог вишедеценијског развоја имало непрекидну узлазну путању, чиме је у значајној мери допринело да ЕУ у заштити животне средине и борби против климатских промена постане глобални лидер, често надмашујући резултате остварене под окриљем Уједињених нација (УН).

У најранијим фазама развоја еколошког права ЕУ, животна средина штићена је прописима донетим у области грађанског и управног права, који су имали за циљ да обезбеде одговарајуће надокнаде у случајевима када је до загађења дошло, као и увођење почетне регулаторне шеме како би се избегла оштећења и омогућила заштита јавног здравља.⁸ Међутим, убрзан научно-технолошки развој, све интензивније коришћење нуклеарних извора енергије, изградња индустријских капацитета који често користе „прљаве“ технологије, прекомерна експлоатација (обновљивих и необновљивих) природних ресурса и неконтролисана урбанизација, резултирали су правом експанзијом еколошког криминала који представља озбиљну претњу опстанку људске врсте. Нажалост, последице деструкције природе и човечанства допиру до свести тек након погубних искустава злоупотребе научних достигнућа, као што је то био случај са Хирошимом, Нагасакијем, Бопалом итд.

⁶ The Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts (the Amsterdam Treaty) was signed on 2 October 1997, and entered into force on 1 May 1999, <https://www.europarl.europa.eu/topics/treaty/pdf/amst-en.pdf>, 25. новембар 2019.

⁷ The Treaty of Lisbon (initially known as the Reform Treaty) was signed on 13 December 2007, and entered into force on 1 December 2009, http://publications.europa.eu/resource/cellar/688a7a98-3110-4ffe-a6b3-8972d8445325.0007.01/DOC_19, 25. новембар 2019.

⁸ Т. Лукић, „Кривичноправна заштита животне средине“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду* 2/2011, 238.

Основна обележја еколошких кривичних дела – пре свега, све опасније форме испољавања, чињеница да еколошка штета има погубне ефекте и ван граница државе у којој је дело извршено, минимални ризик за откривање и кривично гоњење (изразито висока „тамна бројка“), значајан профит за извршиоце, транснационални карактер и повезаност са организованим криминалом⁹ – недвосмислено указују на неопходност кривичноправне заштите животне средине. Кривичноправна реакција је квалитативно другачије природе у односу на административне санкције или компензациони механизам грађанског права. На тај начин шаље се јачи сигнал, са знатно већим ефектом одвраћања у односу на потенцијалне извршиоце. Тако нпр. административне или друге финансијске санкције немају дестимулативни ефекат уколико су преступници без новца или су економски и политички јако моћни. Сем тога, постоји и додатна гаранција непристрасности истражних органа, јер су у истрагу укључени други органи, а не исти органи управе који су издали дозволе за коришћење или овлашћење за загађење до прописаног нивоа.¹⁰

Сукоб човечанства са својом планетом и његове све драстичније форме неминовно су отворили питање друштвене, моралне, политичке и правне, пре свега кривичноправне одговорности. Геометријска прогресија еколошких кривичних дела „испровоцирала“ је Европски парламент и Савет ЕУ да усвоје Директиву 2008/99/ЕЗ о кривичноправној заштити животне средине (Директива/Директива 2008/99/ЕЗ),¹¹ чиме су успостављени темељи европског еколошког кривичног права. Пре њене детаљне анализе, сагледаћемо најважније аспекте Конвенције Савета Европе (СЕ) о кривичноправној заштити животне средине (Конвенција/Конвенција СЕ),¹² од чијих циљева Директива полази.

⁹ Вид. R. D. White, *Transnational Environmental Crime: Toward An Eco-Global Criminology*, Routledge, London-New York 2011; *The Rise of Environmental Crime: A Growing Threat To Natural Resources, Peace, Development and Security* (Ed. C. Nellemann), A UNEP-INTERPOL Rapid Response Assessment, United Nations Environment Programme and RHIPTO Rapid Response-Norwegian Center for Global Analyses, Nairobi 2016; М. Костић, „Еколошки криминал и његово сузбијање“, *Правни живот* 10/2009, 175; Ж. Ђ. Бјелајац, Д. Дашић, М. Спасовић, „Еколошка политика ЕУ и њен кривично-правни оквир“, *Међународни проблеми* 4/2011, 574.

¹⁰ Т. Лукић, 244–245.

¹¹ Directive 2008/99/EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008 on the Protection of the Environment through Criminal Law, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008L0099&from=EN>, 27. новембар 2019.

¹² Convention on the Protection of the Environment through Criminal Law of 4 November 1998, Strasbourg, Council of Europe, European Treaty Series – No. 172, <https://rm.coe.int/168007f3f4>, 27. новембар 2019.

2. КОНВЕНЦИЈА САВЕТА ЕВРОПЕ О КРИВИЧНОПРАВНОЈ ЗАШТИТИ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ

Еколошки криминал представља озбиљан и широко распрострањен проблем на глобалном нивоу. У складу с тим, поред утврђивања грађанскоправне и управноправне одговорности за проузроковану штету, у одређеним ситуацијама неопходно је применити и кривичноправну заштиту, као крајње средство (*ultima ratio*) како би се сузбила понашања најопаснија по животну средину. Први покушај успостављања целовите заштите животне средине путем кривичног права на међународном плану везује се за већ поменути Конвенцију СЕ. Конвенцију (коју поред преамбуле, чине четири одељка са укупно 21 чланом) је потписало 13 држава чланица СЕ, а ратификовала је само Естонија. Да би ступила на снагу, неопходно је депоновање најмање три потписа о ратификацији држава чланица.

Основни циљеви Конвенције СЕ, прокламовани у њеној преамбули, су: потреба вођења заједничке криминалне политике ради заштите животне средине; захтев да живот и здравље људи, флора и фауна, као и други природни ресурси буду заштићени свим расположивим средствима, укључујући и кривичноправну реакцију; потреба да се неконтролисано коришћење технологије и прекомерна експлоатација природних ресурса, који представљају озбиљну опасност по животну средину, превазиђу мерама координираним између држава чланица СЕ; неопходност да се кршење принципа заштите животне средине пропише као кривично дело које подлеже одговарајућим санкцијама; подстицање међународне сарадње ради ефикаснијег кривичног гоњења и кажњавања извршилаца кривичних дела у области заштите животне средине, као и увођење кривичних или административних санкција правним лицима за угрожавање животне средине.

Конвенцијом СЕ државе чланице обавезују се да на националном плану нормирају нова кривична дела против животне средине која су наведена у њој, предвиде јасне санкције у случају њиховог умислајног или нехатног извршења, као и да инкриминишу подстрекавање на извршење или помагање у извршењу ових кривичних дела. У зависности од тежине кривичних дела против животне средине, могу се изрећи казна затвора и новчана казна, али и мера обавезног враћања животне средине у стање у коме се налазила пре извршења кривичног дела. Такође, Конвенцијом се успоставља надлежност националних судова, нормира могућност да се организације које се баве заштитом животне средине укључе у кривични поступак за дела против животне средине, утврђују принципи одговорности правних

лица, принципи координације, међународне сарадње итд. Несумњиво је да иновативна решења садржана у Конвенцији престављају први покушај успостављања јединствене и свеобухватне кривичноправне заштите животне средине на европском континенту и потпуно другачији приступ одговорности физичких и правних лица за кривична и друга кажњива дела из ове области. Мада још увек није ступила на снагу, Конвенција СЕ послужила је као инспирација и плодна полазна основа за Директиву 2008/99/ЕЗ.

3. ДИРЕКТИВА 2008/99/ЕЗ О КРИВИЧНОПРАВНОЈ ЗАШТИТИ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ

Најважнији извор заштите животне средине путем кривичног права у ЕУ је Директива 2008/99/ЕЗ која, како смо већ истакли, полази од циљева прокламованих у Конвенцији СЕ о кривичноправној заштити животне средине. Директива (коју, поред преамбуле, чини 10 чланова, као и Анекси А и Б) је усвојена као одговор држава чланица ЕУ на енорман пораст броја еколошких кривичних дела и њихове последице које све више превазилазе границе државе у којој су извршена.¹³ Дотадашње директиве биле су ограниченог домета, тј. нису по својој садржини досезале проблематику кривичних дела и одговорности за штету проузроковану животној средини.¹⁴ Другим речима, систем санкција који је постојао пре усвајања Директиве, није обезбеђивао потпуно поштовање закона о заштити животне средине. Такво поштовање, како се наводи у преамбули Директиве, могло се и требало ојачати прописивањем кривичних санкција којима се показује друштвена осуда квалитативно другачије природе у поређењу са административним санкцијама или механизмима накнаде у оквиру грађанског права.

Директива 2008/99/ЕЗ предвиђа минималне материјалноправне стандарде који морају бити уграђени у национално кривично законодавство држава чланица, не улазећи при том у материју процесног дела кривичног права. Анекси А и Б садрже попис већ усвојеног законодавства ЕУ, чије кршење представља незаконито понашање према Директиви, и које би требало да буде предмет кривичноправне заштите на нивоу држава чланица. Незаконитим понашањем сматра се и кршење закона или одлуке органа управе државе чланице који су донети с циљем примене законодавства наведеног у Анексима А и Б.

¹³ М. Дреновак-Ивановић, С. Ђорђевић, С. Важић, *Правни инструменти еколошке заштите – грађанскоправна и кривичноправна заштита*, Организација за европску безбедност и сарадњу, Мисија ОЕБС у Србији, Београд 2015, 62.

¹⁴ Ј. Матијашевић, М. Алавућ, „Одговорност држава чланица Европске уније у области заштите животне средине“, *Право – теорија и пракса* 10-12/2011, 47.

У складу са Директивом, државе чланице имају обавезу да обезбеде да се одређене радње сматрају кривичним делом, ако су извршена (или је њихово извршење подстицано или помагано) противправно и са умишљајем, евентуално свесним нехатом. То су:

(а) испуштање, емисија или увођење материја или јонизујућег зрачења у ваздух, земљиште или воду, ако то доводи или може да доведе до смрти или озбиљне повреде неког лица, или ако би то причинило значајну штету за квалитет ваздуха, земљишта, воде, као и флору и фауну;

(б) сакупљање, транспорт или збрињавање отпада, укључујући и надзор над овим пословима и каснију контролу депонија, ако то доводи или може да доведе до смрти или озбиљне повреде неког лица, или ако би то причинило значајну штету за квалитет ваздуха, земљишта, воде, или флору и фауну;

(в) отпремање отпада у складу са Уредбом 1013/2006/ЕЗ о пошљикама отпада,¹⁵ у количини већој од незнатне;

(г) рад постројења у којем се одвија опасна делатност или у којем се налазе или користе опасне супстанце или препарати и који ван постројења доводе или могу довести до смрти или озбиљне повреде неког лица, или значајне штете за квалитет ваздуха, земљишта, воде, или флору и фауну;

(д) производња, прерада, руковање, коришћење, држање, складиштење, транспорт, увоз, извоз или одлагање нуклеарних материјала или других опасних радиоактивних супстанци које доводе или могу довести до смрти или озбиљне повреде неког лица, или значајне штете за квалитет ваздуха, земљишта, воде, или флору и фауну;

(ђ) убијање, уништавање, поседовање или узимање јединки заштићених врста дивље фауне или флоре, осим у случајевима када се ради о незнатним количинама таквих јединки и када то има занемарљив утицај на очување статуса врсте;

(е) трговање јединкама заштићених врста дивље фауне или флоре или њиховим деловима и прерађевинама, осим у случајевима када се ради о незнатним количинама таквих јединки и када то има занемарљив утицај на очување статуса врсте;

(ж) свако понашање које проузрокује значајно оштећење станишта у заштићеним подручјима;

(з) производња, увоз, извоз, стављање у промет или употреба супстанци које оштећују озонски омотач.

¹⁵ Regulation (EC) No 1013/2006 of the European Parliament and the Council of 14 June 2006 on shipments of waste, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006R1013&from=EN>, 29. новембар 2019.

Државе чланице су, према Директиви, обавезне да предузму неопходне мере како би осигурале да се извршиоци наведених кривичних дела кажњавају ефикасним, пропорционалним и одвраћајућим кривичним санкцијама.

Директивом се уводи и одговорност правних лица за наведена кривична дела која постоји уколико је дело извршило било које лице које има водећи положај у правном лицу, без обзира на то да ли је деловало самостално или у име правног лица, а кривично дело је извршено у корист правног лица. Правним лицем сматра се сваки субјект права који у складу са националним правом има статус правног лица, осим органа који извршавају функције државне власти и органа међународних организација. Иначе, одговорност правног лица не искључује кривични поступак против физичких лица која су извршила или подстицала извршење кривичних дела против животне средине. Као и у случају физичких лица, државе чланице су у обавези да предузму неопходне мере како би осигурале да одговорна правна лица буду кажњена ефикасним, пропорционалним и одвраћајућим санкцијама.

4. КРИВИЧНОПРАВНА ЗАШТИТА ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ У СРБИЈИ И ПОГЛАВЉЕ 27

Уважавајући савремене тенденције у науци кривичног права и упоредноправна решења, наш Кривични законик (КЗ)¹⁶ сврстава ова кривична дела у оквиру посебне главе. У глави XXIV – Кривична дела против животне средине, осим нових кривичних дела и оних из споредног кривичног законодавства, систематизована су и нека постојећа кривична дела која су се налазила у глави кривичних дела против привреде – шумска крађа, незаконит лов и незаконит риболов.¹⁷ Заштитни објект код кривичних дела против животне средине је право човека на здраву и очувану животну средину. Кривичноправна заштита животне средине у нашој земљи почива на биоцентричној концепцији, која животну средину третира као заштићено добро по себи (*per se*), за разлику од старијих и данас превазиђених антропоцентричних концепција које су је дефинисале као ресурс у функцији задовољавања људских потреба.¹⁸

¹⁶ Кривични законик, *Службени гласник РС*, бр. 85/2005, 88/2005 – испр., 107/2005 – испр., 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014, 94/2016 и 35/2019.

¹⁷ З. Стојановић, *Коментар Кривичног законика*, ЈП „Службени гласник“, Београд 2006, 598–599.

¹⁸ С. Лилић, М. Дреновак-Ивановић, 52. О суштинским разликама између антропоцентричне и биоцентричне етичке оријентације вид. I. Cifrić, „Antropocentrična i biocentrična odgovornost za život“, *Socijalna ekologija – časopis za ekološku misao i sociološkijska istraživanja okoline* 3/2005, 195–215.

Иначе, право на здраву животну средину, као и право на благовремено и потпуно обавештавање о њеном стању, гарантују се чланом 74. став 1. Устава Републике Србије.¹⁹

Ова кривична дела уобичајено се деле на:

(а) *општа кривична дела против животне средине* – загађење животне средине (члан 260. КЗ), непредузимање мера заштите животне средине (члан 261), противправна изградња и стављање у погон објеката и постројења која загађују животну средину (члан 262), оштећење објеката и уређаја за заштиту животне средине (члан 263), оштећење животне средине (члан 264), уништење, оштећење, изношење у иностранство и уношење у Србију заштићеног природног добра (члан 265) и повреда права на информисање о стању животне средине (члан 268);

(б) *кривична дела у вези са опасним материјама* – уношење опасних материја у Србију и недозвољено прерађивање, одлагање и складиштење опасних материја (члан 266) и недозвољена изградња нуклеарних постројења (члан 267);

(в) *кривична дела против биљног и животињског света* – убијање и злостављање животиња (члан 269), преношење заразних болести код животиња и биљака (члан 270), несавесно пружање ветеринарске помоћи (члан 271), производња штетних средстава за лечење животиња (члан 272), загађивање хране и воде за исхрану, односно напајање животиња (члан 273), пустошење шума (члан 274) и шумска крађа (члан 275);

(г) *кривична дела незаконитог лова и риболова* – незаконит лов (члан 276) и незаконит риболов (члан 277).

И поред чињенице да је у глави XXIV прописано чак 18 кривичних дела против животне средине,²⁰ број пунолетних лица пријављених, оптужених и осуђених за ова дела у Републици Србији (без података за АП Косово и Метохија) у периоду од 2016. до 2018. године релативно је мали. Према подацима Републичког завода за статистику изложеним у табелама 1–3,²¹ пунолетна лица пријављена за кривична дела про-

¹⁹ Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/2006.

²⁰ Већи број кривичних дела предвиђен је у глави XXXV – Кривична дела против војске Србије (33), XXXIV – Кривична дела против човечности и других добара заштићених међународним правом (32), XXII – Кривична дела против привреде (29), XIV – Кривична дела против слобода и права човека и грађанина (26) и XXI – Кривична дела против имовине (23).

²¹ Пунолетни учиниоци кривичних дела у Републици Србији, 2016. – пријаве, оптужења и осуде, Билтен 629; Пунолетни учиниоци кривичних дела у Републици Србији, 2017 – пријаве, оптужења и осуде, Билтен 643; Пунолетни учиниоци кривичних дела у Републици Србији, 2018 – пријаве, оптужења и осуде, Билтен 653, *www.stat.gov.rs*, 28. децембар 2019.

тив животне средине током посматраног трогодишњег периода чине 2,59 % од укупног броја пунолетних лица пријављених за сва кривична дела, оптужена партиципирају са 1,61 %, а осуђена са свега 1,56 %. Значајно је истаћи да је „губљење еколошког криминала“ (које се у криминологији сликовито приказује у виду левка) изражено: од укупно 7.244 пунолетних лица пријављених за ова кривична дела, њих 1.808 или 24,96 % је оптужено, а 1.468, односно 20,26 % осуђено. Када је реч о појединим кривичним делима из главе XXIV, највећи број ових лица је пријављен, оптужен и осуђен за кривично дело шумске крађе, затим за пустошење шума, незаконит риболов, убијање и злостављање животиња и незаконит лов. Кривична дела повреде права на информисање о стању животне средине, недозвољена изградња нуклеарних постројења, преношење заразних болести код животиња и биљака, оштећење животне средине и производња штетних средстава за лечење животиња изузетно су ретко заступљена. С обзиром да се наведена кривична дела готово уопште не срећу у пракси органа формалне социјалне контроле (полиције, тужилаштва, судова), оправдано се може закључити да је реч о тзв. фактичкој декриминализацији.

Табела 1.

Пријављена пунолетна лица	2016.		2017.		2018.		УКУПНО	
за сва кривична дела	96.237	100%	90.348	100%	92.874	100%	279.459	100%
за кривична дела против животне средине	2.507	2,61%	2.187	2,42%	2.550	2,75%	7.244	2,59 %

Табела 2.

Оптужена пунолетна лица	2016.		2017.		2018.		УКУПНО	
за сва кривична дела	39.610	100%	37.752	100%	35.146	100%	112.508	100%
за кривична дела против животне средине	631	1,59%	610	1,62%	567	1,61%	1.808	1,61%

Табела 3.

Осуђена пунолетна лица	2016		2017		2018		УКУПНО	
за сва кривична дела	35.525	100%	31.759	100%	29.750	100%	94.034	100%
за кривична дела против животне средине	472	1,45%	512	1,61%	484	1,63%	1.468	1,56%

Преговори о приступању Србије ЕУ дубоко су зашли у шесту годину, али Поглавље 27 – Животна средина и климатске промене, упркос бројним најавама, још увек није отворено. Искуство показује да је преговарачки процес у вези Поглавља 27 најзахтевији због његове обимности и значајног заостатка држава кандидата у погледу стандарда заштите животне средине у односу на ЕУ. У њему је заступљена приближно једна трећина свих правних тековина ЕУ. Европска агенција за животну средину (ЕЕА) процењује да близу 90 % националних прописа из области животне средине директно произилази из преко 500 секундарних извора еколошког права ЕУ (директиве, уредбе, одлуке, препоруке и мишљења), које доноси Европска комисија, Европски парламент и Савет ЕУ.²² Значај проблематике на коју се односи Поглавље 27 потврђује и податак да се 20 % поступака које Европска комисија покреће пред Европским судом правде против држава чланица односи на непоштовање прописа из области заштите животне средине.²³

ЕУ од Србије очекује гаранције у вези са роком и начином на који ће бити обезбеђен потпун пренос, спровођење и делотворна примена тековина ЕУ у овој области, дакле и Директиве 2008/99/ЕЗ. Због тога је у Преговарачкој позицији за међувладину конференцију о приступању Републике Србије Европској унији за преговарачко поглавље 27 – Животна средина и климатске промене, у делу који се односи на Директиву 2008/99/ЕЗ пажња фокусирана на: тренутну ситуацију (законодавни и институционални оквир, предузете мере спровођења и изазови) и планове за усклађивање (планови усаглашавања законодавног и институционалног оквира са правним тековинама ЕУ и планиране мере спровођења). Прецизније, указује се на следеће:

²² C. Halpern, “La politique européenne de l’environnement“, u: *L’Union européenne* (ed. R. Dehousse), La Documentation française, Paris 2014, 215–219.

²³ P. Delivet, *Les politiques de l’Union européenne*, La Documentation française, Paris 2013, 227.

(а) Директива је делимично пренесена у КЗ, Закон о одговорности правних лица за кривична дела (ЗОПЛ)²⁴ и Закон о заштити природе;²⁵

(б) Министарство правде је водећа одговорна институција за усклађивање националног законодавства са Директивом. Сектор за нормативне послове одговоран је за праћење захтева ЕУ и усклађивање домаћих правних аката из надлежности Министарства са актима ЕУ. Једно лице задужено је за Директиву;

(в) За имплементацију су задужени надлежни судови, јавно тужилаштво и Дирекција за инспекцијске послове. Кривичне пријаве за кривична дела може поднети свако лице или инспекцијска служба надлежном јавном тужилаштву, које је овлашћено да гони учиниоце по службеној дужности. Судови опште надлежности су надлежни за вођење кривичног поступка у вези са кривичним делима против животне средине;

(г) Правна лица могу бити исто тако кривично гоњена за кривична дела, укључујући кривична дела против животне средине. ЗОПЛ нормира да се правно лице сматра одговорним за кривична дела која су извршена у корист правног лица од стране одговорног лица или за дела која проистичу из непостојања надзора или контроле од стране одговорног лица које је омогућило извршење кривичног дела у корист правног лица од стране физичког лица које делује под надзором и контролом одговорног лица. Кривична одговорност и санкције за правна лица не доводе у питање кривичну одговорност одговорног лица;

(д) Јавна тужилаштва и судови надлежни су за спровођење одредаба КЗ. Ови органи врше и систематско прикупљање и анализу статистичких података о кривичном гоњењу и судским поступцима за свако кривично дело против животне средине;

(ђ) Потпуна транспозиција биће остварена током 2020. кроз измене и допуне КЗ. Изменама и допунама биће пренета преостала кривична дела из члана 3. Директиве која сада нису обухваћена КЗ, те ће бити у складу са Директивом;

(е) Наставиће се јачање капацитета органа надлежних за спровођење прописа у области заштите животне средине како би се обезбедило ефикасније спровођење судских и управних поступака везаних за еколошка кривична дела. Мере институционалног јачања предвиђене су Националном стратегијом реформе правосуђа за период 2013–2018.²⁶ Та стра-

²⁴ Закон о одговорности правних лица за кривична дела, *Службени гласник РС*, бр. 97/2008.

²⁵ Закон о заштити природе, *Службени гласник РС*, бр. 36/2009, 88/2010, 91/2010 – испр., 14/2016 и 95/2018 – др. закон.

²⁶ Национална стратегија реформе правосуђа за период 2015–2018, *Службени гласник РС*, бр. 57/2013.

тегија, праћена Акционим планом, има за циљ да правосудном систему обезбеди успешно управљање и коришћење правосудних ресурса и вођење суђења и предмета у разумном року, уз примену законом прописане процедуре и поштовање људских и мањинских права и слобода загарантованих домаћим и међународним прописима. Такође, Стратегија треба да побољша квалитет рада судова и јавних тужилаштава, као и да ојача независност и одговорност правосуђа, све у циљу јачања владавине права, демократије и правне сигурности, приближавања сектора правде грађанима и поновног успостављања поверења јавности у правосудни систем. Наведене промене омогућиће ефикасније спровођење прописа и Директиве 2008/99/ЕЗ у стварима које се тичу заштите животне средине;

(ж) Спровођење захтева из Директиве везано је за даље преношење њених одредаба и ефикасност рада судова, јавних тужилаштава и релевантних инспекцијских служби. Стога ће бити извршене измене и допуне неких од постојећих кривичних дела предвиђених одредбама чл. 260–277 КЗ. Наставиће се и са обукама представника правосудног система задужених за примену кривичног права.

Изложени подаци о тренутној ситуацији и плановима за усаглашавање законодавног и институционалног оквира са правним тековинама ЕУ у овој области указују да је потпун пренос, спровођење и делотворна примена Директиве 2008/99/ЕЗ сложен процес, оптерећен бројним проблемима. Као обавезујући правни инструмент ЕУ и изузетно значајан сегмент Поглавља 27, Директива дефинише циљеве које треба остварити у области кривичноправне заштите животне средине, стављајући нашу земљу пред законодавне, институционалне, економске и друге изазове који захтевају адекватан и осмишљен одговор.²⁷ Несумњиво, она представља добру основу за изградњу делотворне кривичноправне заштите животне средине, али њени крајњи дometи приоритетно зависе од квалитета спровођења, испуњења успостављених стандарда, као и развоја еколошке свести и етике одговорности.²⁸

5. ЗАКЉУЧАК

Животна средина првенствено се штити грађанским и управним правом, али је експанзија еколошких кривичних дела условила потре-

²⁷ Вид. V. V. Veković, V. V. Ćulafić, “Climate Change in the Republic of Serbia, Paris Agreement and Chapter 27”, *International Scientific Conference “Archibald Reiss Days”, Thematic Conference Proceedings of International Significance*, Volume II, Academy of Criminalistic and Police Studies, Belgrade 2018, 201–202.

²⁸ Директива 2008/99/ЕЗ припада хоризонталном законодавству ЕУ у области заштите животне средине. Њена имплементација, уосталом као и имплементација осталих директива, је обавезна, али се државама оставља могућност избора средстава и метода транспозиције.

бу и за кривичноправном заштитом. Дакле, поред утврђивања грађанскоправне и управноправне одговорности за проузроковану штету, у одређеним ситуацијама неопходно је применити и кривичноправну заштиту, као крајње средство (*ultima ratio*), како би се сузбила понашања најопаснија по животну средину. Угрожавање животне средине кривичним делима је нарастајући и глобално распрострањен проблем, због чега се њена кривичноправна заштита намеће као императив и крुцијално питање савременог друштва.²⁹

Процес установљавања самосталне еколошке надлежности ЕЕЗ, отпочет раних седамдесетих година прошлог века резултирао је Директивом 2008/99/ЕЗ о кривичноправној заштити животне средине, која полази од циљева прокламованих у Конвенцији СЕ о кривичноправној заштити животне средине. Директивом су, како је указано приликом њене анализе, успостављени темељи европског еколошког кривичног права. Србији у оквиру преговора о приступању ЕУ, предстоји отварање Поглавља 27 – Животна средина и климатске промене, чији је значајан сегмент и Директива 2008/99/ЕЗ. Она дефинише циљеве које треба остварити у области кривичноправне заштите животне средине, стављајући нашу земљу пред бројне изазове – законодавне, институционалне, економске итд. Несумњиво, Директива представља плодну полазну основу за унапређење позитивне законске регулативе и изградњу ефикаснијег система кривичноправне заштите животне средине у Србији, али њени крајњи домети приоритетно зависе од квалитета спровођења, испуњења постављених стандарда, као и развоја еколошке свести и етике одговорности (познате и као етика будућности).³⁰ Данашња етика је, како смо истакли, антропоцентрична и доводи човека у ситуацију да о природи размишља искључиво као о ресурсу и објекту свог деловања, а не као о окружењу, чији је он део. Антропоцентрична етика усредсређена је само на садашњост (недостаје јој визија), а људи осим потребе да живе и живе добро, имају потребу да живе и убудуће. Зато је неопходно изградити етику одговорности не као будућу, већ актуелну етику која води рачуна о будућности и штити како садашње, тако и генерације које долазе од њима неприхватљивог сопственог деловања. Прецизније, етика одговорности је неопходна претпоставка очувања, ефикасне заштите и побољшања животне средине, адекватног одговора на претње изазване климатским променама, као и даљег опстанка и напретка људског рода. Међутим, уколико се савремено друштво не трансформише у друштво одговорно

²⁹ Ж. Ђ. Бјелајац, Д. Дашић, М. Спасовић, 568–569.

³⁰ О етици одговорности вид. Н. Johans, *Princip odgovornosti: pokušaj jedne etike za tehnološku civilizaciju*, Veselin Masleša, Sarajevo 1990; А. Riggio, *Ecology, Ethics, and the Future of Humanity*, Palgrave Macmillan, New York 2015.

за будућност (а нема озбиљнијих назнака да се креће у том правцу), постојање *homo sapiens* као најутицајније врсте на планети биће доведено у питање. Ерозиони процеси, топлотни таласи, све слабији квалитет ваздуха, екстремне падавине и поплаве, пожари, суше и повећање просечне температуре, неминовно ће довести до све веће учесталости векторски преносивих заразних болести, ширења обољења која се преносе путем воде, као и пораста смртности становништва, посебно његовог вулнерабилног дела (кардиоваскуларни болесници, лица са респираторним обољењима, дијабетичари, деца, особе нижег социјално-економског статуса, старијег животног доба итд.).³¹

ЛИСТА РЕФЕРЕНЦИ

Библиографске референце

1. Бјелајац, Жељко, Дашић, Ђ. Давид, Спасовић, Милован, „Еколошка политика ЕУ и њен кривично-правни оквир“, *Међународни проблеми* 4/2011;
2. Veković, Vladimir V., Ćulafić, Violeta V., “Climate Change in the Republic of Serbia, Paris Agreement and Chapter 27”, *International Scientific Conference “Archibald Reiss Days”, Thematic Conference Proceedings of International Significance*, Volume II, Academy of Criminalistic and Police Studies, Belgrade 2018;
3. Delivet, Philippe, *Les politiques de l’Union européenne*, La Documentation française, Paris 2013;
4. Дреновак-Ивановић, Мирјана, Ђорђевић, Сретен, Важић, Синиша, *Правни инструменти еколошке заштите – грађанскоправна и кривичноправна заштита*, Организација за европску безбедност и сарадњу, Мисија ОЕБС у Србији, Београд 2015;
5. Johans, Hans, *Princip odgovornosti: pokušaj jedne etike za tehnološku civilizaciju*, Veselin Masleša, Sarajevo 1990;
6. Костић, Мирјана, „Еколошки криминал и његово сузбијање“, *Правни живот* 10/2009;
7. Лилић, Стеван, Дреновак-Ивановић, Мирјана, *Еколошко право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Центар за издаваштво и информисање, Београд 2014;
8. Лукић, Татјана, „Кривичноправна заштита животне средине“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду* 2/2011;
9. Матијашевић, Јелена, Алавук, Маријана, „Одговорност држава чланица Европске уније у области заштите животне средине“, *Право – теорија и пракса* 10-12/2011;

³¹ Second National Communication of the Republic of Serbia under the United Nations Framework Convention on Climate Change, Ministry of Environmental Protection, Belgrade August 2017, 101–103.

10. Riggio, Adam, *Ecology, Ethics, and the Future of Humanity*, Palgrave Macmillan, New York 2015;
11. Second National Communication of the Republic of Serbia under the United Nations Framework Convention on Climate Change, Ministry of Environmental Protection, Belgrade August 2017;
12. Стојановић, Зоран, *Коментар Кривичног законика*, ЈП „Службени гласник“, Београд 2006;
13. *The Rise of Environmental Crime: A Growing Threat To Natural Resources, Peace, Development and Security* (Ed. Nellemann Christian), A UNEP-INTERPOL Rapid Response Assessment, United Nations Environment Programme and RHIPTO Rapid Response–Norwegian Center for Global Analyses, Nairobi 2016;
14. Halpern, Charlote, “La politique europeenne de l’environnement“, u: *L’Union europeenne* (ed. R. Dehosse), La Documentation française, Paris 2014;
15. Cifrić, Ivan, „Antropocentrična i biocentrična odgovornost za život“, *Socijalna ekologija – časopis za ekološku misao i sociologijska istraživanja okoline* 3/2005;
16. White, Robert Douglas, *Transnational Environmental Crime: Toward An Eco-Global Criminology*, Routledge, London–New York 2011.

Правни прописи

1. Закон о заштити природе, *Службени гласник РС*, бр. 36/2009, 88/2010, 91/2010 – испр., 14/2016 и 95/2018 – др. закон;
2. Закон о одговорности правних лица за кривична дела, *Службени гласник РС*, бр. 97/2008;
3. Кривични законик, *Службени гласник РС*, бр. 85/2005, 88/2005 – испр., 107/2005 – испр., 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014, 94/2016 и 35/2019;
4. Национална стратегија реформе правосуђа за период 2013–2018, *Службени гласник РС*, бр. 57/2013;
5. Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/2006.

Интернет извори

1. Directive 2008/99/EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008 on the Protection of the Environment through Criminal Law, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008L0099&from=EN>;
2. Пунолетни учиниоци кривичних дела у Републици Србији, 2016. – пријаве, оптужења и осуде, Билтен 629, www.stat.gov.rs;
3. Пунолетни учиниоци кривичних дела у Републици Србији, 2017. – пријаве, оптужења и осуде, Билтен 643, www.stat.gov.rs;
4. Пунолетни учиниоци кривичних дела у Републици Србији, 2018. – пријаве, оптужења и осуде, Билтен 653, www.stat.gov.rs;

5. Regulation (EC) No 1013/2006 of the European Parliament and the Council of 14 June 2006 on shipments of waste, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006R1013&from=EN>;
6. The Single European Act, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L:1987:169:FULL&from=EN>;
7. The Treaty establishing the European Coal and Steel Community (the Treaty of Paris), <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:11951K:EN:PDF>;
8. The Treaty establishing the European Community (the Treaty of Rome), https://ec.europa.eu/romania/sites/romania/files/tratatul_de_la_roma.pdf;
9. The Treaty on European Union (the Maastricht Treaty), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:11992M/TXT&from=EN>;
10. The Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts (the Amsterdam Treaty), <https://www.europarl.europa.eu/topics/treaty/pdf/amst-en.pdf>;
11. The Treaty of Lisbon, http://publications.europa.eu/resource/cellar/688a7a98-3110-4ffe-a6b3-8972d8445325.0007.01/DOC_19;
12. Convention on the Protection of the Environment through Criminal Law of 4 November 1998, Strasbourg, Council of Europe, European Treaty Series – No. 172, <https://rm.coe.int/168007f3f4>.

Full Professor Vladimir V. Veković, LL.D.

Faculty of Law, University of Priština with temporary seat in Kosovska Mitrovica

Violeta V. Ćulafić, LL.M.

PhD student, Faculty of Law, University of Belgrade

Senior Adviser, Ministry of Environmental Protection of the Republic of Serbia

CRIMINAL LAW ENVIRONMENTAL PROTECTION IN SERBIA AND THE PROCESS OF ACCESSION TO THE EUROPEAN UNION

Summary

Noting that environmental crime expansion and environmental degradation are a disease of modern society and a serious threat to the survival of the human species, the Serbian legislator pays considerable attention to its criminal justice protection. Starting from contemporary tendencies in the science of criminal law and comparative solutions, our

Criminal Code (CC) provides for criminal offenses against the environment within a separate chapter. Chapter XXIV of CC – Environmental offenses based on a biocentric conception that treats the environment as a protected good in itself (*per se*). As part of the European Union (EU) accession negotiations, Serbia expects the opening of Chapter 27 – Environment and Climate Change. It represents about one-third of all EU *acquis*, and nearly 90% of national environmental regulations are directly derived from over 500 secondary sources of EU environmental law (directives, regulations, decisions, recommendations and opinions). Chapter 27 defines, *inter alia*, the results to be achieved in the field of environmental criminal law, which requires significant amendments to the CC and its alignment with Directive 2008/99/EC on the Protection of the Environment through Criminal Law, as well as an adequate and meaningful response to institutional, economic and other challenges. Accordingly, the authors, in addition to considering the positive environmental criminal law, analyze a number of measures and activities to be taken to ensure the full transposition, implementation and effective application of the EU *acquis* in this field.

Key words: *Environment; Criminal Law Protection; Serbia; European Union; Chapter 27; Directive 2008/99/EC on the Protection of the Environment through Criminal Law.*