

УДК: 349.6(100)

Примљено:

15. јануара 2009.

Прихваћено:

10. марта 2009.

Оригинални

научни рад

ПОЛИТИЧКА РЕВИЈА

POLITICAL REVIEW

Година (XXI) VIII, vol=19

Бр. 1 / 2009.

стр. 167-188.

*Драган Јовашевић**

Правни факултет Универзитета у Нишу

УЛОГА СТАНДАРДА МЕЂУНАРОДНЕ ЗАЈЕДНИЦЕ У УРЕЂИВАЊУ И ЗАШТИТИ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ¹⁾

Сажетак

Економски и привредни развој последњих деценија као и убрзана индустријализација и техничко технолошки напредак уз примену нових технологија и повезивање свих земаља у европске и светске економске, привредне, саобраћајне и друге токове заснованим, у првом реду, на достигнућима технике и науке довео је до одређеног степена и нивоа загађености основних природних ресурса живог света. То је наметнуло потребу да сва ова збивања и промене морају бити обухваћене и садржајем одређеног система правних норми као дела укупног друштвеног система.

Тај би систем правних норми утврдио услове, начин, поступке и критеријуме за коришћење нових технологија без чега нема привредног и друштвеног развоја сваке поједине земље, као и напретка целог човечанства, али који би довео до смањења или ограничења облика и видова загађења или угрожавања животне средине у целини или појединих њених сегмената, односно који би довео до "одрживог развоја".

Управо због великог значаја уређивања, унапређења и заштите животне средине у целости или појединих њених сегмената: воде, ваздуха, земљишта, флоре и фауне и међународна заједница је путем више универ-

* Ванредни професор Правног факултета у Нишу

1) Овај рад је урађен у оквиру пројекта број, 149043Д, а финансира Министарство науке Републике Србије.

залних (под окриљем ОУН) или регионалних (Савет Европе и Европска унија) правних аката поставила правне стандарде у овој области које су поједине земље, па тако и наша земља, дужне да имплементирају у своје национално законодавство као један од атрибута правне државе. То је основа за одређење Србије као државе у којој се чврсто штити принцип одрживог развоја. Управо о овим правним стандардима које је и наша држава имплементирала током 2005. године доношењем новог "еколошког" законодавства.

Кључне речи: животна средина, заштита, уређивање, међународна заједница, ОУН, правни стандарди

1. УВОДНА РАЗМАТРАЊА

Техничко-технолошки развој и употреба огромних извора енергије и сировина у току двадесетог века²⁾ довео је до тога да су човеков рад умногост замениле или употпуниле машина, апарати и разни други уређаји од метала, пластике или других материјала, различитих погона и извора енергије који су, му истина олакшали, обогатили и улепшали живљење, али га истовремено и угрозили са разних страна³⁾. Велики број машина чији је рад аутоматизован и компјутеризован, употреба различитих, чак и опасних извора енергије и сировина имају огромну производну моћ, али са друге стране, и моћ уништавања или угрожавања живота и здравља људи, односно довођења у опасност човекове животне и радне средине, па тиме и основе његовог постојања, живљења и опстанка⁴⁾.

Употреба нуклеарне, термонуклеарне, електричне, сунчеве, као и других извора енергије омогућила је човеку да савлада огромна пространства на земљи и да их учини доступним за веома кратко време, да продре у дубину земље или у огромна свемирска или океанска пространства продирући све више у тајне живота и природе, у тајне материје, али и самога себе. Човек је тако открио и потчинио себи такве силе, створио таква средства и пронашао такве технолошке поступке помоћу којих је у великој мери постао господар природе, а тиме и своје судбине. Али те силе имају и опасност од неконтролисаног, нестручног, нехатног или пак намерног

2) Д. Јовашевић, М. Ракић, Демократија и животна средина, Београд, 2009. године, стр. 116-121

3) Д. Тодић, Савремена политика и право животне средине, Београд, 2002. године, стр. 65-73

4) А. S. Bonghey, Man and Environment, Macmillan, 1971. године, стр. 89-115

или другог непромишљеног поступања и ширења, те истовременог уништавања и оштећивања свега пред собом проузрокујући непосредно и опасност по животну средину⁵⁾.

Разорна и уништавајућа моћ енергије, сировина и средстава која се користе у свим облицима производње и истраживања не само да је перманентно присутна и увек могућа, већ је и реално остварива. То нам, уосталом, показују бројни примери из даље, али и ближе прошлости бројних индустријских, хемијских, нафтних и других акцидентата, што је довело до еколошке катастрофе несагледивих размера. Сетимо се само случајева загађења водених токова у реци Ибар услед испуштања јаловине са територије АП Косова и Метохије с краја 2002. године или пак превртања железничких цистерни са отровним, канцерогеним и мутогеним винил-хлоридом у центру Београда на железничкој теретној станици или испуштања мазута у Дунав код Новог Сада у августу 2003 године, као и велики пожари у летњим месецима готово сваке године који су само последњи примери акциденталног угрожавања животне средине са могућим тешким последицама по живот и здравље људи⁶⁾.

Пожари, поплаве, експлозије, хаварије, тровања, акциденти разних врста, обима и трајања, честе су појаве у којима нису ретке ни тешке, па и катастрофалне последице по животну средину, са великим бројем људских жртава, телесних оштећења, угрожавања или повреде здравља, али и огромним материјалним штетама по ваздух, воду, земљу, флору, фауну и друге сегменте које свеукупно чине еколошку средину⁷⁾. То је друга, тамна страна и данак техничком и технолошком напресу последњих пола века.

2. ПРАВНИ РЕЖИМ УРЕЂИВАЊА ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ

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

5) Д. Јовашевић, Заштита животне средине, Београд, 2005. године, стр. 14-21

6) В. Николић, Образовање и заштита животне средине, Београд, 2003. године, стр. 43-58

7) Д. Тодић, В. Вукасовић, Еколошка криза у свету и одговорност међународне заједнице, Београд, 2002. године, стр. 56-72

ју бити обухваћене и садржајем одређеног система правних норми као дела укупног друштвеног система⁸⁾.

Тај би систем правних норми⁹⁾ утврдио услове, начин, поступке и критеријуме за коришћење нових технологија без чега нема привредног и друштвеног развоја земље и напретка становништва, али који би довео до смањења или ограничења облика и видова загађења или угрожавања животне средине у целини или појединих њених сегмената, односно који би довео до “одрживог развоја” основних елемената животне средине¹⁰⁾. Суштина је овог захтева да се изнађу, утемеље и институционализују таква оптимална решења која ће омогућити, с једне стране, несметани развој процеса производње и коришћења одређених машина, уређаја и апарата, опасних извора енергија и сировина, а с друге стране, који обезбеђује несметани и неуgroжени систем заштите животне средине у оном степену који неће штетно утицати на живот и здравље људи, односно опстанак живог света на земљи¹¹⁾.

То подразумева усклађивање економског развоја са интересима заштите животне средине¹²⁾, а што се у великој мери може постићи прописивањем економско-еколошких критеријума¹³⁾ који би били праћени одређеном законском и подзаконском регулативом, адекватним спровођењем у живот прокламованих и законом зајемчених права и обавеза, односно утврђивање ефикасног и квалитетног система одговорности, утврђивање ефикасног институционализованог система одређених органа и организација са потребним системом овлашћења на свим друштвеним нивоима од локалне самоуправе до републичких органа управе уз видну помоћ науке и струке. Тек подизањем свести код свих у погледу остваривања и оживотворења права сваког човека на здраву животну средину могу се очекивати почетни успеси у овој борби чији неуспех доводи у питање и опстанак људског рода уопште¹⁴⁾.

8) група аутора, Еколошко право, Београд, 2004. године, стр. 56-72

9) Г. Петковић, Регулаторна реформа у области заштите животне средине, Правни живот, Београд, број 9/2008. године, стр. 427-441

10) S. Ball, S. Bel, Environmental Law, London, 1991. godine, 189-201

11) В. Јолцић, Еколошко право државе у транзицији, Београд, 2007. године, стр. 56-82

12) O. Vallet, L'administration de l'environnement, Paris, 1975. godine, str. 96-114

13) К. П. Јапп, Одговорност за угрожавање околиша и идеја еколошке превентиве, Социјална екологија, Загреб, број 4/1996. године, стр. 477-488

14) F. Vančina, Čovjekova okolina, Zagreb, 1982. godine, str. 76-89

Стога ћемо се и ми бавити једним сегментом овог система ефикасне, квалитетне, благовремене, законите и потпуне заштите и уређивања животне средине¹⁵⁾. То је систем правних прописа који за објект регулативе има животну средину у целости или поједине њене сегменте : воду, ваздух, земљиште, флору, фауну и сл. Но, у правној теорији се у последње време развија и схватање које има све шири круг заговорника према коме се овде ипак ради о правном систему који уређује једно и то битно право човека, право које улази у корпус основних, фундаменталних, општецивилизацијских и универзалних људских права (Human Rights) – право на здраву животну средину. Ово право је и у нашим уставним актима који су донети последњих година прокламовано као основно људско право чија је заштита добила карактер уставног постулата¹⁶⁾.

Тако је у члану 46. раније важеће Повеље о људским и мањинским правима и грађанским слободама Државне заједнице Србија и Црна Гора¹⁷⁾ (у примени до јуна 2006. године) изричито зајемчено право човека на здраву животну средину, као и на благовремено и потпуно обавештавање о њеном стању. У истој одредби стоји такође да је свако, а посебно државна заједница, као и да су Република Србија, односно Република Црна Гора као државе чланице одговорне за заштиту животне средине, или како то стоји да је свако обавезан да чува и унапређује животну средину.

И нови Устав Републике Србије¹⁸⁾ из 2006. године у члану 74. под називом “Здрава животна средина” прописује да свако има право на здраву животну средину и на благовремено и потпуно обавештавање о њеном стању. Свако, а посебно Република Србија и аутономна покрајина су одговорни за заштиту животне средине. И коначно, истом уставном одредбом је у ставу 3. изричито предвиђено да је свако дужан да чува и побољшава животну средину.

Такође Устав Републике Србије у члану 89. под називом: “Чување наслеђа” прописује да је свако дужан да чува природне ретко-

15) М. Мастровић, Активности на заштити околиша у Републици Хрватској с посебним освртом на Јадранско подручје, Поморски зборник, Ријека, број 37/99. године, стр. 131-153

16) V. Joldzić, Ecology law, General part, Belgrade, 2007. године, стр. 19-28

17) Службени лист Србије и Црне Горе број 6/2003 од 28. фебруара 2003. године Иначе ова је Повеља донета као саставни део Уставне повеље Државне заједнице Србија и Црна Гора (Службени лист Србија и Црна Гора број 1/2003 од 4. фебруара 2003. године) која је у чл. 3. као циљеве Србије и Црне Горе између осталог прокламовала : 1) поштовање људских права свих лица и 2) усклађивање прописа и праксе са европским и међународним стандардима.

18) Службени гласник Републике Србије број 98/2006

сти и научно, културно и историјско наслеђе, као и друга добра од општег интереса у складу са законом Посебна је при томе утврђена одговорност за очување наслеђа на страни Републике Србије, аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе.

Конечно, при разматрању надлежности Републике Србије у четвртом делу Устава из 2006. године у члану 97. тачка 9. је прописано да Република Србија уређује и :

1. обезбеђује одрживи развој,
2. систем заштите и унапређења животне средине,
3. заштиту и унапређење биљног и животињског света и
4. производњу, промет и превоз оружја, отровних, запаљивих, експлозивних, радиоактивних и других опасних материја.

Тако се право на животну средину¹⁹⁾ јавља у савременом свету као једно од основних људских права. Оно у свом саставу подразумева²⁰⁾:

1. право на живот у здравој животној средини,
2. право на одрживи економски развој у новим технолошким условима²¹⁾,
3. право на рационално коришћење природних и енергетских ресурса,
4. право на спречавање, смањивање и превенцију свих облика повреде, загађења или угрожавања животне средине,
5. право на заштиту интегритета биосфере укључујући и природне климатске услове и биолошку разноврсност,
6. право на заштиту од "увоза" прљавих технологија,
7. право на доступност информација о стању животне средине и о њеној угрожености,
8. право на учешће грађана у поступку одлучивања о развоју, унапређењу и заштити система животне средине и
9. право на одговарајуће образовање и јачање свести у области животне средине.

19) Е. Папафева, Одрживи развој и еко ефикасност, Господарство и околиш, Загреб, број 57/2002. године, стр. 396-399

20) Г. Илић Попов, Савет Европе и заштита животне средине, Београд, 2002. године, стр. 8-9

21) И. Цифрић, Одрживи развој и стратегија заштите околиша, Социјална екологија, Загреб, број 3/2000. године, стр. 233-248

Под животном средином се, у смислу члана 3. Закона о заштити животне средине Републике Србије²²⁾, сматрају природне и радом створене вредности, као и укупан простор у коме човек живи и у коме су смештена насеља, добра у општој употреби, индустријски и други објекти. То значи да животну средину, која представља предмет уређивања, управљања, заштите и очувања у склопу еколошког права²³⁾, чине две групе вредности²⁴⁾. То су: 1. природне вредности и 2. радом створене вредности. Природне вредности животне средине чине: природна богатства, земљиште, воде, шуме, ваздух, биљни и животињски свет. Радом створене вредности животне средине су добра која је човек створио, која служе задовољавању општих, заједничких и појединачних потреба човека, а намењена су становању, културним, образовним, социјалним, религијским и другим потребама човека.

На исти начин појам и елементе животне средине су одређивали и раније важећи : Закон о основама система заштите животне средине²⁵⁾ као и Резолуција о политици заштите животне средине у СР Југославији²⁶⁾ као и Резолуција о политици очувања биодиверзитета у СР Југославији²⁷⁾. Заправо у правној теорији²⁸⁾ се могу разликовати две врсте дефиниција које одређују појам животне средине. Наиме, животна средина се може схватити у ширем смислу и у ужем смислу.

У ширем смислу животна средина подразумева целокупно окружење човечанства и све социјалне, културне и политичке одnose. Она се испољава и као природна животна средина коју човек користи као дату и као створену (антропогену) животну средину коју човек својим активностима током времена изграђује и развија. Овако схваћена животна средина у ширем смислу се подудара са појмом еколошког система који означава функционално јединство спољних услова живота који се узајамно преплићу и који стоје у повратној вези са свим живим бићима. У ужем смислу животна

22) Службени гласник Републике Србије број : 66/91, 83/92, 53/93, 67/93, 43/94 и 53/95

23) О. Николић, ИППЦ директиве и њене краткорочне и дугорочне последице на заштиту околиша у земљама ЕУ односно земљама транзиције, Господарство и околиш, Загреб, број 56/2002. године, стр. 285-287

24) С. Нојковић, Нови концепт заштите ваздуха у Републици Србији, Правни живот, Београд, број 9/2008. године, стр. 443-449

25) Службени лист СРЈ број 24/98, 24/99 и 44/99

26) Службени лист СРЈ број 31/93

27) Службени лист СРЈ број 22/94

28) Г. Илић Попов, Савет Европе и заштита животне средине, оп. цит. стр. 7

средина се одређује само као скуп природних услова живота човечанства тј. она обухвата флору, фауну и природне ресурсе (воду, ваздух, земљиште и шуме).

Човек и природа су од најстаријих времена били међусобно тесно повезани и узајамно условљени. Они заправо чине динамички и јединствени систем који се налази у непрестаном процесу кретања, развијања и усавршавања. Њега у сваком тренутку карактеришу : комплексност и интеракција у чијој се основи налази давнашња човекова жеља да оствари живот у хармонији са природом.

Управо из тог разлога човек предузима различите и бројне активности којима ствара и мења природу, а с друге стране тако измењена природа утиче на квалитет човековог живота. Но, у том непрестаном трагању за јединством, стоји као Дамаклов мач, опасност да човек својим активностима угрози животну средину у већем или мањем обиму, односно у краћем или дужем трајању. Заправо животна средина одређује у великој мери и квалитет живота човека, његовог здравља, па и његовог рада.

Правни систем заштите животне средине²⁹⁾ (или еколошко право)³⁰⁾ као део интегралног друштвеног, политичког, економског и социјалног система састоји се од две велике области.

Прву област чине прописи који институционализују или постављају основе уређивања, заштите и унапређивања животне средине³¹⁾ у целини или појединих њених сегмената : воде, ваздуха, земљишта, животињског и биљног света. У оквиру ове области разликују се две врсте прописа : 1) прописи начелног, декларативног карактера у првом реду уставноправни прописи³²⁾, који утврђују начела заштите, одржавања и унапређивања животне средине и конституишу основно право човека – право на здраву животну

29) Систем правних прописа у области заштите животне средине је подељен у шест делова. То су: 1) заштита природе, 2) заштита природних реткости, 3) заштита воде и земљишта од загађивања, 4) заштита ваздуха од загађивања, 5) заштита од буке и вибрације и 6) заштита од јонизујућих и радиолошких зрачења

30) У правној теорији се за ову грану права употребљава назив право животне средине или еколошко право – environmental law. Но, поред ових термина, велики број аутора при покушају да објасни сложене правне односе које изучава право животне средине користи израз "еколошко правни однос".

31) Ј. Омејец, Управноправни аспект права околиша, Право околиша, Загреб, 1996. године, стр. 3-35

32) Види: Р. Марковић, Уставно право и политичке институције, Београд, 1995. године; Д. Стојановић, Уставно право, Ниш, 2002. године

средину³³⁾ и 2) прописи конститутивног карактера, у првом реду управноправног карактера који чине право животне средине или еколошко право у најширем смислу речи. Овим се прописима утврђују основе система заштите, унапређења и одржавања животне средине, обавезе и одговорности појединих субјеката, начин и поступак предузимања одређених делатности ових субјеката из оквира својих овлашћења³⁴⁾.

Међу овим прописима посебно се истичу они који у први план ефикасне заштите животне средине стављају човека - појединца и грађане у целини³⁵⁾. Док је раније у нашој држави био владајући принцип у области уређења и заштите животне средине - систем подељене законодавне надлежности (између савезних и републичких прописа) данас Република Србија сходно уставним решењима преузима обавезу и одговорност за уређење и заштиту животне средине.

Тако су се у оквиру раније важећих прописа разликовали савезни (прописи донети од стране органа СФРЈ, односно СРЈ) и републички прописи. Међу савезним прописима посебно су се истицали: 1) Закон о основама система заштите животне средине, 2) Закон о забрани изградњи нуклеарних електрана у СР Југославији³⁶⁾ и 3) Закон о заштити од јонизујућих зрачења³⁷⁾. Међу републичким прописима у претходном периоду посебно су се истицали следећи прописи који су били на снази до 2005. године: 1) Закон о заштити животне средине, 2) Закон о поступању са отпадним материјама³⁸⁾, 3) Закон о националним парковима³⁹⁾ и 4) Закон о забрани пушења у затвореним просторијама⁴⁰⁾.

Другу област чине прописи којима се утврђује одговорност појединаца и правних лица за пропусте (нечињење) или делатности којима се крше прописи из области заштите, очувања и уна-

33) Ј. Пихлер, Д. Пранчић, Закон о варству окоља с коментарјем, Љубљана, 1994. године, 14-26

34) Т. Стројин, Увод в право окоља, Љубљана, 1987. године, стр. 89-97

35) Р. Милисављевић, Природна средина, идеологија и наука, Београд, 1988. године, стр. 67-83

36) Службени лист СРЈ број 12/95

37) Службени лист СРЈ број 46/96

38) Службени гласник број 25/96 и 26/96

39) Службени гласник број : 39/93, 44/93, 53/93, 67/93 и 48/94

40) Службени гласник број 16/95

пређивања животне средине. То су казнено правни прописи⁴¹⁾. У оквиру ове области се разликују три врсте прописа⁴²⁾ :

- 1) кривичноправни прописи⁴³⁾ који предвиђају еколошка кривична дела или најтеже облике противправног понашања појединаца (физичких лица) којима се тешко, дуготрајно и у великој мери наноси штета или се повређује животна средина или поједине њене вредности⁴⁴⁾,
- 2) привреднопреступни прописи⁴⁵⁾ који предвиђају еколошке привредне преступе као облик друштвеноштетног понашања правних лица, одговорних лица у правним лицима и предузетника за кршење прописа из ове области и
- 3) прекршајни или административноказнени прописи⁴⁶⁾ који предвиђају еколошке прекршаје појединаца, предузетника, правних лица и одговорних лица у правним лицима за најблаже врсте противправних понашања којима се проузрокују најблаже врсте последица по животну средину.

Сви ови прописи без обзира да ли припадају првој или другој области могу се поделити према извору на две врсте. То су : 1) прописи међународног карактера⁴⁷⁾ и 2) прописи националног карактера. Само ови последњи имају обавезујућу снагу и непосредну примењивост на конкретне случајеве у пракси на територији Републике Србије. Међу прописима националног карактера без обзира да ли припадају првој или другој групи, разликују се прописи

41) Д. Јовашевић, Лексикон кривичног права, Београд, 2006. године, стр. 389

42) В. Јолцић, Кривична, дисциплинска и материјална одговорност за загађивање животне средине, казнена политика у области заштите животне средине у свету и код нас, Београд, 2007. године, стр. 21-38

43) Д. Јовашевић, Коментар кривичног закона СР Југославије, Београд, 2002. године ; З. Стојановић, Коментар Кривичног закона СР Југославије, Београд, 2002. године ; група аутора, Коментар Кривичног закона СР Југославије, Београд, 1995. године

44) В. Јолцић, Еколошки криминалитет у праву и стварности, Београд, 2002. године, стр. 134-149

45) Д. Јовашевић, Коментар Закона о привредним преступима са судском праксом, Београд, 2001. године; Д. Јовашевић, Привредни преступи у судској пракси – Практикум, Београд, 2001. године; Љ. Јовановић, М. Јелачић, Прекршаји и привредни преступи, Београд, 1997. године; О. Перић, С. Пихлер, М. Грубач, Основи права о привредним преступима, Нови Сад, 1981. године

46) П. Димитријевић, Прекршајно право, Београд, 2001. године; С. Пихлер, Прекршајно право, Нови Сад, 2000. године; Д. Јовашевић, Збирка закона о прекршајима са коментаром и праксом, Београд, 2000. године; Ђ. Ђорђевић, Прекршајно право, Београд, 2004. године; М. Јелачић, Прекршајно право – теорија и пракса, Београд, 2004. године; П. Димитријевић, Д. Јовашевић, Прекршајно право, Београд, 2005. године

47) Д. Тодић, В. Вукасовић, Међународне организације и међународна сарадња у области заштите животне средине, Београд, 1999. године, стр. 121-134

према доносиоцу, правном значају и важности. Тако се они деле у две групе: 1) законске прописе (које доноси Народна скупштина Републике Србије) и 2) подзаконски прописи (уредбе, наредбе, правилници, пословници, одлуке, решења и сл.).

3. МЕЂУНАРОДНО ПРАВНИ АСПЕКТИ УРЕЂИВАЊА ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ

Будући да ризик акциденталног угрожавања животне средине представља експанзивну појаву која не познаје границе између народа, држава, па и континената, то је логично да је међународна заједница рано уочила потребу јединственог сагледавања начина, поступака и услова за постављање система свеобухватне, потпуне, ефикасне и квалитетне заштите, уређивања и унапређивања животне средине у целини или појединих њених сегмената⁴⁸⁾. С друге стране, та међународна заједница⁴⁹⁾ је правилно уочила опасност од различитих облика и видова повређивања или угрожавања животне средине⁵⁰⁾.

Полазећи од тога данас је у међународним оквирима⁵¹⁾ постављена јединствена основа у правцу успостављања “одрживог развоја” животне средине у складу са економским и друштвеним потребама⁵²⁾. Наиме, то је нови друштвени однос према животној средини, простору и природним ресурсима са пуном свешћу постојања одговорности пред будућим генерацијама⁵³⁾. Тиме су постављени основи нове гране права – међународног права животне средине која утврђује систем релевантних међународних стандарда инаугурисаних у актима универзалних (ОУН)⁵⁴⁾ и регионалних (Савет Европе, Европска унија и др.) међународних организација

48) М. Нинковић, Заштита животне средине и еколошке парнице у САД, Београд, 2004. године, стр. 112-123

49) P. W. Birnie, International Law and the Environment, Oxford, 2002. године, стр. 153-168

50) П. Комадинић, М. Марковчић, Ж. Киперош, Примјена међународних стандарда сигурности на мору и заштите околиша у Републици Хрватској, Поморски зборник, Ријека, 2002. године, стр. 23-34

51) International Environmental Law, Hague, 1995. године, стр. 89-121

52) М. Црбнобрња, Човек, животна средина и економски развој, Београд, 1984. године, стр. 113-132

53) А. Шундалић, Еколошка свијест младих између одрживог развоја о техноцентризма, Социјална екологија, Загреб, број 4/2007. године, стр. 279-296

54) М. Сершић, Уједињени народи и заштита околиша, Хрватска и Европска унија, Загреб, 1996. године, стр. 321-333

за које постоји обавеза појединих држава да их инплементирају у своје национално законодавство.

Тако је, у оквиру и под покровитељством ОУН, одржано више међународних научних и стручних скупова⁵⁵⁾ међу којима се, по свом значају, издвајају следећи: Међународна конференција о човековој средини одржана у Стокхолму 1972. године, Конференција о људским насељима одржана у Ванкуверу 1976. године, XII Међународни конгрес за кривично право одржан у Хамбургу 1979. године, Заседање Управног савета Програма УН за човекову околину одржано у Најробију 1976. године⁵⁶⁾ итд.

У периоду од 1992. до 1998. године у свету је, такође, одржано више међународних скупова на којима су разматрана бројна питања одрживог развоја животне средине⁵⁷⁾ на Земљиној кугли као што су⁵⁸⁾:

1. Светска конференција о људским правима одржана у Бечу 1993. године,
2. Међународна конференција о становништву и развоју одржана у Каиру 1994. године,
3. Светски самит о социјалном развоју одржан у Копенхагену 1995. године,
4. Четврта светска конференција о женама одржана у Пекингу 1995. године,
5. Друга конференција УН о људским насељима одржана у Истамбулу 1996. године и
6. Светски самит о храни одржан у Риму 1996. године итд.

И многе међународне организације и органи су, такође, последњих година двадесетог века уочавајући опасност од даљег угрожавања, уништавања, па и упропашћивања животне средине, предузимале бројне мере, организовале саветовања и скупове са циљем промоције концепта одрживог развоја животне средине⁵⁹⁾

55) В. Вукасовић, Заштита и унапређење човекове средине – међународно правно регулисање, Београд, 1980. године, стр. 56-68

56) Напори Уједињених нација за бољу животну средину, Савезно министарство за развој, науку и животну средину, Београд, 1997. године

57) S. Cigoj, Law and Environment, Beograd, 1971. godine, str. 43-49

58) В. Јолчић, Конвенције од значаја за заштиту животне средине и интереса Републике Србије, Београд, 2006. године, стр. 24-52

59) Ж. Калуђеровић, Генетски модификована храна – првих дванаест година – стање и перспективе, Социјална екологија, Загреб, број 2/2008. године, стр. 167-181

на локалном, националном, регионалном и универзалном (глобалном) нивоу⁶⁰. Међу овим институцијама се по свом значају и делатности посебно истичу:

1. Комисија УН за одрживи развој,
2. Програм УН за животну средину,
3. Програм УН за развој,
4. Светска метеоролошка организација,
5. Светска трговинска организација и
6. Организација за економску сарадњу и развој.

У овом погледу је такође велики значај и низа невладиних организација широм света.

У области еколошког права у значајној мери се истичу прописи међународног карактера. Они могу бити универзалног карактера (донети у оквиру и под окриљем Организације уједињених нација или њених појединих органа) или регионалног карактера (донети од стране регионалних организација као што су : Савет Европе, Европска унија, АСЕАН, Афричка унија, Унија јужноамеричких и карибских земаља и сл.) немају непосредну примењивост у конкретним случајевима, већ тек када и уколико их поједина земаља прихвати, потпише и потом ратификује у националном парламенту чиме такав пропис постаје интегрални део националног законодавства⁶¹.

Но, значај и снага ових међународних прописа⁶² чак и када нису формално извор права и обавеза из ове области је у томе што стандарде и нормативе које садрже ови прописе управо због карактера акциденталног угрожавања животне средине које често не познаје границе између земаља често државе примењују и уносе у свој правни и друштвени живот често и пре формалног приступања одређеним организацијама, односно међународно правним актима⁶³.

Поред конвенција, споразума, резолуција, директива и препорука као извора међународног еколошког права, као извори ове

60) С. Кушлер, Екологија и капитализам, Софија, 1985. године, стр. 43-57

61) Documents in European Community Environmental Law, London, 2005. године, стр. 115-132

62) J. Ebbesson, Access to justice in environmental matters in the EU, Hague, London, New York, 2002. године, стр. 137-152

63) J. Robinson, J. Barton, C. Dodwell, M. Heydon, L. Mitton, Climate change law: emissions trading in the EU, London, 2007. године, стр. 215-232

младе гране права у сваком случају представљају и закључени међународни уговори између две или више држава. Ради се о уговорима које закључују надлежни државни органи (министарство спољних послова) који потом бивају ратификовани у националном парламенту. Ови уговори могу да уређују односе у области животне средине у целости или појединих њених сегмената (воде, ваздуха, земљишта, флоре или фауне) између две државе – па се називају билатерални уговори, или да уређују односе између три државе (трилатерални уговори) или између више држава (регионални или универзални уговори). Према просторном домету овако закључених уговора, разликују се :а) општи, б) регионални и в) субрегионални уговори⁶⁴.

Међу међународним прописима који уређују област заштите животне средине⁶⁵, а које је наша земља потписала и ратификовала и које су тако постале део интегралног националног правног система налазе се следећи прописи⁶⁶ :

1. Европска конвенција о заштити животиња у међународном превозу⁶⁷,
2. Конвенција о мочварним подручјима која су од међународног значаја посебно као пребивалиште птица мочварица – Рамсарска конвенција⁶⁸,
3. Међународна конвенција за заштиту птица⁶⁹,
4. Оквирна конвенција УН о промени климе са анексима⁷⁰,
5. Базелска конвенција о контроли прекограничног прелаза опасних отпада и њиховом одлагању⁷¹,
6. Конвенција о међународном промету угрожених врста дивље фауне и флоре⁷²,
7. Конвенција о биолошкој разноврсности⁷³,
8. Конвенција о спречавању загађивања мора отпадима и другим материјама⁷⁴,

64) В. Јолцић, Конвенције од значаја за заштиту животне средине и интереса Републике Србије, Београд, 2006. године, стр. 32-33

65) J. Thornton, S. Beckwith, Environmental Law, London, 1997. године, str. 89-116

66) Више: Н. Нађани, Џовјекова средина и УН, Београд, 1980. године, стр. 57-82

67) Службени лист СРЈ Међународни уговори број 1/92

68) Службени лист СФРЈ Међународни уговори број 9/77

69) Службени лист СФРЈ Међународни уговори број 6/73

70) Службени лист СРЈ Међународни уговори број 2/97

71) Службени лист СРЈ Међународни уговори број 2/99

72) Службени лист СРЈ Међународни уговори број 11/2001

73) Службени лист СРЈ Међународни уговори број 11/2001

74) Службени лист СФРЈ Међународни уговори број 13/77

9. Конвенција о заштити Средоземног мора од загађивања⁷⁵⁾,
10. Међународна конвенција о интервенцији на отвореном мору за случај несреће која проузрокује или може да проузрокује загађивање нафтом⁷⁶⁾,
11. Међународна конвенција о оснивању Међународног фонда за накнаду штете услед загађивања нафтом⁷⁷⁾,
12. Међународна конвенција о грађанској одговорности за штету проузроковану загађивањем нафте⁷⁸⁾,
13. Протокол о сарадњи против загађивања Средоземног мора нафтом и другим штетним материјалима у случају удеса⁷⁹⁾,
14. Протокол о посебно заштићеним подручјима Средоземног мора⁸⁰⁾,
15. Протокол о спречавању загађивања Средоземног мора услед потапања отровних и других материјала са бродова и ваздухоплова⁸¹⁾,
16. Протокол о заштити Средоземног мора од загађивања са анексима⁸²⁾,
17. Међународна конвенција о спречавању загађивања мора са бродова са протоколом⁸³⁾,
18. Међународна конвенција о спречавању загађивања мора уљем⁸⁴⁾,
19. Споразум о заштити вода реке Тисе и њених притока од загађења⁸⁵⁾,
20. Бечка конвенција о заштити озонског омотача са два прилога⁸⁶⁾,
21. Конвенција о прекограничном загађивању ваздуха на великим удаљеностима – ЕМЕР⁸⁷⁾,
22. Монтреалски протокол о супстанцијама које оштећују озонски омотач⁸⁸⁾,

75) Службени лист СФРЈ Међународни уговори број 12/77

76) Службени лист СФРЈ Међународни уговори број 2/77

77) Службени лист СФРЈ Међународни уговори број 3/77

78) Службени лист СФРЈ Међународни уговори број 7/77

79) Службени лист СФРЈ Међународни уговори број 12/77

80) Службени лист СФРЈ Међународни уговори број 9/85

81) Службени лист СФРЈ Међународни уговори број 12/77

82) Службени лист СФРЈ Међународни уговори број 1/90

83) Службени лист СФРЈ Међународни уговори број 2/85

84) Службени лист СФРЈ Међународни уговори број 60/73

85) Службени лист СРЈ Међународни уговори број 1/90

86) Службени лист СФРЈ Међународни уговори број 1/90

87) Службени лист СФРЈ Међународни уговори број 11/86 и 2/87

88) Службени лист СФРЈ Међународни уговори број 16/90

23. Бечка конвенција о грађанској одговорности за нуклеарне штете⁸⁹⁾,
24. Конвенција о раном обавештавању о нуклеарним несрећама⁹⁰⁾,
25. Конвенција о физичкој заштити од нуклеарних материја⁹¹⁾,
26. Конвенција о пружању помоћи у случају нуклеарних несрећа или радиолошке опасности⁹²⁾,
27. Конвенција о заштити светске културне и природне баштине⁹³⁾,
28. Међународна конвенција за заштиту биља⁹⁴⁾,
29. Монтреалски протокол о супстанцијама које оштећују озонски омотач⁹⁵⁾ и
30. Конвенција о сарадњи и одрживом коришћењу реке Дунав⁹⁶⁾,

Због посебног значаја за област уређења, унапређења и квалитетне, ефикасне и благовремене заштите животне средине јесте и потреба да се у наредном периоду од стране надлежних органа потпишу, односно од стране Народне скупштине Републике Србије ратификују и други, у међувремену донети међународни акти из ове области. То су нарочито следећи акти :

1. Конвенција о очувању миграторних врста дивљих животиња – Бонска конвенција из 1979. године,
2. Конвенција о очувању дивљег биљног и животињског света и природних станишта Европе – Бернска конвенција из 1979. године,
3. Конвенција о процени утицаја на животну средину у прекограничном контексту – Женевска конвенција из 1991. године,
4. Конвенција о прекограничним ефектима индустријских удеца – Хелсиншка конвенција из 1992. године,
5. Конвенција о заштити и искоришћавању трансграничних водотокова и међународних језера – Хелсиншка конвенција из 1992. године,
6. Конвенција о спречавању већих индустријских акцидентата – Женевска конвенција из 1993. године,

89) Службени лист СФРЈ Међународни уговори број 5/77

90) Службени лист СФРЈ Међународни уговори број 15/89

91) Службени лист СФРЈ Међународни уговори број 9/85

92) Службени лист СФРЈ Међународни уговори број 4/91

93) Службени лист СФРЈ Међународни уговори број 8/74

94) Службени лист ФНРЈ Међународни уговори број 7/55

95) Службени лист Србије и Црне Горе Међународни уговори број 2/2004

96) Службени лист Србије и Црне Горе Међународни уговори број 4/2003

7. Конвенција о процедури претходног добијања сагласности за извесне опасне хемикалије и пестициде у међународној трговини – Ротердамска конвенција из 1998. године и
8. Европски споразум о међународном превозу опасних терета унутрашњим пловним путевима из 2000. године⁹⁷⁾.

4. САВЕТ ЕВРОПЕ И ЗАШТИТА ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ

Техничко-технолошки развој последњих деценија прошлог века створио је многе и разноврсне изворе опасности за животну средину. Такво угрожавање човекове животне и радне средине производи велику штету људима, њиховом животу, телесном интегритету, здрављу, имовини али и другим вредностима угрожавајући истовремено и основе опстанка самог људског рода. Зато је међународна заједница утврдила низ мера, поступака и средстава са циљем да се отклоне, спрече или умање извори угрожавања животне средине⁹⁸⁾. Пошто се ради о глобалном проблему који угрожава велике просторе, то је логична и забринутост међународне заједнице за очување животне средине. За нашу земљу која се налази у фази темељите реформе, не само друштвеног, политичког, већ и правног система, од посебног је значаја питање хармонизације прописа националног домаћег законодавства са међународним прописима, у првом реду са европским прописима и европским правним стандардима⁹⁹⁾.

У том смислу са аспекта заштите животне средине и отклањања штете која је изазвана могућим изворима угрожавања ове средине од посебног су значаја следеће конвенције Савета Европе¹⁰⁰⁾ (као најстарије европске интегративне организације чији је као педесети члан постала наша држава 2002. године). То су¹⁰¹⁾: 1) Конвенција о заштити (очувању) европске дивљачи и природних станишта из 1979. године, 2) Конвенција о грађанској одговорности за штете настале услед активности које су опасне за животну средину из 1993. године, 3) Конвенција о заштити животне средине

97) В. Јолић, Конвенције од значаја за заштиту животне средине и интереса Републике Србије, оп. цит. стр. 154-180

98) М. Hedemann Robinson, Enforcement of European Union Environmental Law, London, New York, 2007. године, стр. 216-231

99) Д. Тодић, В. Вукасовић, Еколошка криза у свету и одговор међународне заједнице, Београд, 2002. године, стр. 118-134

100) М. Сершић, Међународноправни аспекти права околиша, Право околиша, Загреб, 1995. године, стр. 75-89

101) Г. Илић Попов, Савет Европе и заштита животне средине, оп. цит. стр. 26-34

путем кривичног права из 1998. године и 4) Европска конвенција о пејзажу из 2000. године.

Још од свог оснивања 1949. године, Савет Европе је као основне циљеве свог деловања одредио¹⁰²⁾: 1) заштиту људских права, демократије и владавине права, 2) унапређење свести и подстицање развоја културног идентитета и различитости европских земаља, 3) тражење решења за проблеме са којима се суочава европско друштво (нпр. оштећење животне средине, клонирање, итд) и 4) пружање помоћи у учвршћивању односно консолидацији стабилности демократије кроз имплементацију политичких, законодавних и уставних реформи.

Из овако постављених циљева, произилази да је Савет Европе као регионална политичка организација овлашћен да предузима различите активности у следећим областима: људска права, правна сарадња, социјална кохезија, здравље, образовање, култура, наука, медији, спорт, омладина, локална демократија, животна средина и регионално планирање¹⁰³⁾.

Савет Европе је свој еколошки програм покренуо још далеке 1961. године¹⁰⁴⁾ у коме је следио политику заштите и обезбеђења природног наслеђа и животне средине¹⁰⁵⁾. При томе је животна средина схваћена као заједничка баштина човечанства коју треба заштитити од свих облика нарушавања њеног квалитета уз истовремено обезбеђење њеног одрживог развоја. Стога је Савет Европе донео већи број инструмената¹⁰⁶⁾ у намери да: 1) заштити и управља природним окружењем у Европи, 2) сачува и ојача природну животну средину и станишта, 3) успостави адекватне развојне концепте и 4) развије регионално планирање.

Министри за заштиту животне средине европских држава које су чланице ове регионалне организације су сложни да се кроз развијање заједничке Паневропске стратегије о биолошкој разноврсности и разноликости пејзажа из 1995. године обезбеди: 1)

102) Д. Јовашевић, Одговорност за угрожавање животне средине по европским конвенцијама, Зборник радова, Системска анализа штета у привреди, осигурање и превентивно инжењерство, Београд, 2002. године, стр. 201-204

103) Савет Европе 1949-1996. године, Београд, 1996. године, стр. 7-8

104) У Турину је 18. октобра 1961. године усвојена Европска социјална повеља која у члану 3. прокламује право на безбедне и здраве услове рада.

105) J. L. Hargrove, Law institutions and the global environment, Dobbs Ferry, 1972. године, 89-112

106) S. W. Wolf, N. Anna Stanley, Principles of Environmental Law, Beograd, 2002. године, стр. 89-112

значајно смањење деградације европске биолошке разноврсности и различитости пејзажа, 2) да се ојача еколошка кохерентност у Европи и 3) да се јавност у потпуности обавезе да ће чувати и штитити биолошку разноврсност и разноликост земљишта.

Као члан Савета Европе у кратком временском периоду ћемо морати прихватити многа међународна правна акта ове европске организације, а међу њима и ове две конвенције које се односе на успостављање ефикасног система заштите животне средине на путу стабилизације и асоцијације са европским и међународним правом и стандардима¹⁰⁷⁾.

У складу са принципом 13. Декларације о животној средини и развоју из Рио де Жанеира која је донета 1992. године, Савет Европе је, у циљу обезбеђивања адекватне компензације за штете¹⁰⁸⁾ које су проузроковане активностима које су опасне за животну средину, у Лугану 21. јуна 1993. године донео Конвенцију о грађанској одговорности за штете настале услед активности које су опасне за животну средину (позната и као Лугано конвенција)¹⁰⁹⁾.

У почетним одредбама Конвенција је утврдила основне појмове и њихову садржину која ће се јединствено тумачити од чланица ове најстарије европске организације. Тако се као животна средина сматрају: животни извори како абиотски тако и биотски као што су ваздух, вода, земљиште, флора, фауна и интеракција међу овим факторима; својина која представља део културног наслеђа као и карактеристични аспекти пејзажа.

Основни циљеви које је трабало да оствари Лугано конвенција јесу следећи¹¹⁰⁾:

1. остваривање већег јединства између држава чланица Савета Европе,
2. побољшање квалитета живота људи, посебно промовисање здраве и угодне животне средине,
3. неопходност да се установи грађанска одговорност и обезбеди одговарајућа накнада за штете које су проузроковане активностима које су опасне за животну средину,
4. усвајање принципа "загађивач плаћа" као основа за објективну одговорност и

107) J. Morand Deviller, Le droit de l' environnement, Paris, 1987. godine, str. 129-141

108) Д. Напијало, Еколошке штете – право на надокнаду и увјети одговорности, Одвјетник, Загреб, број 5-6/2006. године, стр. 38-43

109) Савет Европе, Збирка докумената, Београд, 1996. год. стр. 169-189.

110) Г. Илић Попов, Савет Европе и заштита животне средине, оп. цит. стр. 27

5. потреба да се предвиде одређена средства и мере којима ће се спречити активности које су опасне за животну средину и која ће обезбедити да се животна средина врати у претходно стање.

5. ЗАКЉУЧАК

Низ међународних правних аката универзалног и регионалног карактера који су донети последњих деценија двадесетог века успоставили су систем правних стандарда који треба да омогући, с једне стране, прихватљив ниво правне уређивања и заштите животне средине у целости или појединих њених видова, а с друге стране, да успостави ефикасан систем одговорности физичких и правних лица (предузећа, установа или других организација националног или интернационалног карактера) за различите облике и видове повреде, нарушавања или угрожавања животне средине.

Наиме, животна средина може бити угрожена разним изворима опасности¹¹¹⁾. То су: 1) опасна активност, 2) опасна супстанца и 3) инцидент.

Као опасна активност¹¹²⁾ у смислу међународних аката сматра се:

- 1) производња, руковање, складиштење, употреба или истовар једне или већег броја опасних супстанци или свака делатност која је сличне врсте у вези са овим супстанцама,
- 2) производња, узгајање, руковање, складиштење, коришћење, уништавање, бацање, ослобађање или свака друга делатност у вези са једним или више генетски модификованих организама или микроорганизама који представљају значајан ризик за човека, природну средину или имовину,
- 3) рад инсталација или постројења за спаљивање, обраду, руковање или рециклажу отпадака под условом да представљају значајан ризик за човека и природну средину и
- 4) рад постројења за стално одлагање отпада¹¹³⁾.

Као опасна супстанца сматра се свака супстанца или препарат који има особину да представља значајан ризик за човека, природну средину или имовину (експлозивне, оксидативне, запаљи-

111) Documents in European Community Environmental Law, London, 2005. godine, str. 238-269

112) L. Kraemer, EC Environmental Law, London, 2007. godine, str. 167-193

113) Б. Гашпар, Идентификација и систематизација темељних чимбеника у еколошкој деградацији природе и људског околиша, Зборник Правног факултета у Ријеци, Ријека, број 2/2005. године, стр. 707-732

ве, токсичне, штетне, корозивне, иритирајуће и сл.). Инцидент у смислу проузроковача штете у животној средини представља свако изненадно догађање или стално догађање у серији која има исто порекло, а које доводи до оштећења или ствара озбиљну и перманентну опасност од стварања штете. Услед дејства опасних активности, опасних супстанци или препарата као и инцидента, може доћи до оштећења или угрожавања животне средине. Она се испољава у наступању одређене штете¹¹⁴). Као штета која подлеже компензацији према овим правилима (чл. 2. ст. 7. Конвенције Савета Европе) сматрају се¹¹⁵) :

- 1) губитак живота или лична повреда, односно повреда телесног интегритета или здравља,
- 2) губитак или оштећење имовине сем оног који се односи на саме инсталације или имање који су под контролом руководиоца на месту опасне активности,
- 3) губитак или штета који су наступили оштећењем животне средине и
- 4) трошкови превентивних мера као и свака штета настала применом ових мера.

Одговорност за овако проузроковану штету¹¹⁶) се утврђује по одредбама европске конвенције под следећим условима: 1) ако је иста настала после ступања на снагу овог међународног правног акта и 2) ако се инцидент догодио на територији неке од земаља уговорних страна без обзира где се осећају последице штете. Та се одговорност за проузроковану штету¹¹⁷) може јавити у два вида и то као: 1) одговорности у погледу супстанци, организама и одређених отпадних инсталација или локација и 2) одговорности у погледу локација за стално депоновање отпада¹¹⁸).

114) Ј. Глиха, Т. Јосиповић, Грађанскоправни аспекти права околиша, Право околиша, Загреб, 1996. године, стр. 55-69

115) Д. Јовашевић, Одговорност за угрожавање животне средине по европским конвенцијама, Зборник радова, Системска анализа штета у привреди, осигурање и превентивно инжењерство, Београд, 2002. године, стр. 201-204

116) S. Ball, S. Bel, Environmental Law, London, 1991. године, стр. 89-113

117) И. Глиха, Заштита околиша са грађанскоправног стајалишта, Основи права околиша, Загреб, 1997. године, стр. 151-173

118) В. Вукасовић, Улога међународних организација у домену правног регулисања заштите човеке средине с посебним освртом на Европску унију, Право и животна средина, Београд, 1997. године, стр. 193-202

Dragan Jovasevic,

Faculty of Law, Nis University

ROLE OF STANDARDIZATION OF INTERNATIONAL COMMUNITY IN THE FIELD OF MANAGEMENT AND PROTECTION OF ENVIRONMENT

Summary

Economic and industry development of last several decades, in parallel with rapid industrialization and technical progress deriving from implementation of new technologies and connecting of European and worlds economic, industry, traffic and other technological and scientific achievements has led to a certain level and degree of pollution of basic living natural resources. This has caused the need and search for synthesis of all these processes and changes into a certain system of legal regulations as the past of whole social system.

This system of legal regulations should provide conditions, methods, measures and criteria for the use of new technologies. Without such system there could not be industry and social development of each state, nor the progress of whole humankind., and it would lead to weakening or limitation of the patterns and models of pollution and imperilment of life environment generally or in some of its segments, or, in other words, it would provide for "substantial development".

Due to the great significance of managing, improvement and protection of whole life environment, or some of its segments separately, such as: the water, air, soil, flora and fauna, international community, through universal (under the OUN) or regional legal acts (the Council of Europe and the European Union) sat up legal standards in this field that certain states, our state included, should implement into their national legislations as one of the attributes of legal state. It is the basis for determination (or assessment?) Serbia as a state that is strongly oriented to protect the principle of substantial development. In the text author wrote about the above mentioned standards that our state had implemented during 2005 through enacting (passing) a new "ecological" legislation.

Key Words: life environment, protection, managing, international community, OUN, legal standards