

*Др Тајјана Лукић, доцент
Правној факултету у Новом Саду*

КРИВИЧНОПРАВНА ЗАШТИТА ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ*

Сажетак: *Заштитна животне средине несумњиво представља један од приоритета данашњице, како на националном тако и на међународном нивоу. Животна средина схваћена као укупности природних и радом створених вредности се широм првенствено уравним и грађанским правом. Међутим, интензиван развој индустрије, технике и технологије је условио потребу и за кривичноправном заштитом животне средине, с обзиром да се угрожавање појединих елемената животне средине више не може заштитити ни на један други начин. У овом раду аутор се бави кривичноправном заштитом животне средине на нивоу Европске уније, пројектима којима се регулише кривично правна заштитна животне средине, као и неким основним питањима у вези са овом проблематиком.*

Кључне речи: *животна средина, кривично право, ЕУ, начела, пројекти*

Уводна разматрања

Јасна веза која постоји између економског развоја и коришћења природних ресурса је добро позната. Интензиван и растући развој индустрије, трговине и других привредних сектора, неминовно условљава све веће коришћење природних ресурса. Људи вековима експлоатишу природне ресурсе, али некада је природа могла лако да се опорави без превише негативних ефеката. Међутим, озбиљни проблеми су почели када су, као ре-

* Рад је резултат истраживања остварених на Пројекту „Биомедицина, заштита животне средине и право“ (бр.179079), а средства за његово остваривање су обезбеђена од стране Министарства просвете и науке Републике Србије.

зултат индустријске револуције, природни ресурси почели да се искоришћавају на систематичан и интензиван начин. Ово је условило нови приступ проблематици животне средине - тзв. протекционистички, односно заштитнички приступ што се манифестовало доношењем првих прописа о заштити животне средине на националном нивоу у појединим државама.¹ На основу изнетог се може закључити да је индустријска револуција била полазна тачка за стварање система правне заштите животне средине каква је позната данас.

Први прописи којима се штитила животна средина су донети у области грађанског и управног права, и имали су за циљ да обезбеде одговарајуће надокнаде у случајевима када је до загађења дошло, као и увођења почетне регулаторне шеме како би се избегла оштећења и обезбедила заштита јавног здравља. У прво време се није сматрало за неопходно да се прибегне кривичноправној заштити животне средине, јер случајеви озбиљнијих нарушавања животне средине су били ретки и спорадични (иако су први индустријски градови претрпели озбиљна загађења). Ситуација се значајно променила након Другог светског рата накнадним повећањем експлоатације природних ресурса. По први пут у светској јавности се појавило мишљење о забринутости због општег стања животне средине.

То је довело до потраге за новим мерама за борбу против уништења животне средине. Једна од тих мера је прибегавање кривичноправној заштити животне средине и веома брзо је све већи број земаља почео да прибегава кривичном праву, као начину обезбеђивања заштите животне средине. Сходно томе, понашања за која се претпостављало да су опасна по животну средину инкриминисана су као посебна кривична дела.

Кривичноправна заштита животне средине

Кривична дела против животне средине уводе потпуно другачије перспективе у кривични правни систем. Док традиционални криминалитет представља опасност за социјалну стабилност, еколошки деликти представљају претњу опстанку људског друштва. Човек својом делатношћу на земљи крши саме фундаменталне потребе људске егзистенције. Савремене технологије (које су по правилу еколошки деструктивне) утичу на екосистем на начин којим се угрожава његова стабилност. У данашње време постоји велика забринутост због кривичноправне природе неких озбиљних угрожавања животне средине. Ова забринутост одражава ново и широко распрострањену јавну етику која захтева јасан одговор на злоупотребу жи-

¹ Waterwork Clauses Act у Великој Британији 1845. године, Општи индустријски закон у Немачкој 1845. године и др.

вотне средине.² Зато је значајна листа земаља које су инкриминисале кривична дела против животне средине, стварајући на тај начин нове специјализоване области у оквиру система кривичног права као начин суочавања са озбиљном деградацијом животне средине.

Еколошки криминал представља намерно чињење или нечињење које је довело до деградације животне средине и резултира штетним ефектима на људима, животној средини и природним ресурсима. Кривична дела против животне средине обухватају сва кршења еколошких прописа које повлаче кривичне санкције. Гоњење за кривична дела против животне средине због тога се односе на кривично гоњење у случајевима повреде животне средине пред кривичним судовима. Историјски гледано, кривично право није се бавило заштитом животне средине у смислу да је она представљала самостални и примарни објекат заштите, већ се она штитила посредно кроз нека друга кривична дела.

Циљеви коришћења кривичног права у области заштите животне средине су:

- а) да потврди стандарде који су утврђени у интересу
 - животне средине или јавног здравља;
 - кредибилитета и контроле власти (постављање стандарда)
 - лојалне конкуренције;

- б) да спречи или отклони штету по животну средину како би се обезбедио одржив развој.

Право животне средине

Право животне средине представља скуп начела и правних правила којима је регулисан човеков однос према природи и окружењу које је створено људским радом. Право животне средине регулише права и обавезе човека према заштићеним добрима, као и правну заштиту која постаје актуелна тек када неко поступи супротно обавези и тиме повреди или угрози заштићена добра. У упоредном праву се ипак право животне средине односи само на питање правне заштите заштићених добара у случају угрожавања или повреде. У погледу начела, право животне средине је засновано на три врсте начела. **Правна начела** су неписана правна правила (норме) које су важан део сваког правног поретка, а њихова практична функција је то што представљају решење у случају непостојања конкретног писаног правног правила. Прву групу начела чине општа начела која се односе на све гране истог правног система. Другу групу начела чине она која су ка-

² The (United States) Government's Memorandum in Aid of Sentencing cited in the case United States v. Holley Electric Corp, Case No. 83-119-CR-J-6.

рактеристична за поједине традиционалне гране права са којима је право животне средине функционално повезано. И на крају трећу групу чине начела права животне средине у ужем смислу. У начела права животне средине спадају: начело одрживог развоја, начело правичности и међугенерациске солидарности, начело сарадње и координисаног деловања, начело јавности, начело забране доношења штете животної средини, начело превенције и предострожности, начело реституције, начело "загађивач плаћа", начело "корисник плаћа", начело супсидијарне одговорности државе и начело ефикасног прступа правосуђу. Велики број ових начела је регулисан не само на националном нивоу, него и на наднационалном нивоу у бројним међународним документима. Ова начела представљају стуб права животне средине.

Извори права животне средине

Под изворима права се подразумевају регулативне целине које садрже правна правила заснована на општим и диференцијалним начелима иза којих стоји државна принуда у облику правне санкције. *Извори права* се традиционално деле на *писане* и *неписане*. У правним системима европског континенталног типа већина правила се налази у општим актима државних органа. Правила која проистичу из обичаја и осталих неписаних извора правно су обавезујућа само ако тако одлуче надлежни државни органи. У зависности да ли правила стичу правну обавезност изворно, или на основу посебног прописа, извори права се деле на *непосредне* и *посредне*. Непосредни извори права су сви важећи општи акти законодавне власти, док обичаји и други посредни извори постају правно обавезујући тек када на снагу ступи закон којим се налаже или допушта њихова примена (посредни извори). Извори права животне средине се још деле на *материјалне* и *формалне*. Под материјалним изворима се подразумевају чиниоци који стварају право, а формални извори права су правни акти, односно форма у којој су садржани материјални извори права. У формалне изворе права спадају устав, закон и др. правни акти. Устав је највиши правни акт сваке државе који по правилу пружа само општи оквир за регулисање предметне материје. Овим актом се гарантују поједина права човека и грађанина, одређују услове под којима се та права могу ограничити и гарантују право на правну заштиту. Та материја се затим детаљније уређује законом. Уставом Републике Србије³ гарантују се бројна права и слободе. Људска права загарантована уставом могу бити ограничена законом, а не и правним актима ниже правне сна-

³ Службени гласник РС број 83 /2006.

ге и то само ако је ограничавање дозвољено уставном нормом. При томе се мора водити рачуна да ограничење одговара сврси ради које је уставом установљено, као и да буде остварено у обиму који омогућује да се сврха ограничавања оствари на начин својствен демократском друштву, без задирања у суштину загарантованог права (члан 20. Устава Републике Србије). Уставом је предвиђено да се поједина права могу ограничити, или у целини суспендовати за време рата, непосредне ратне опасности или ванредног стања (као што су велике елементарне непогоде, акциденти и слично). Грађани се ради заштите ограничених или суспендованих права могу непосредно позивати и на ову врсту уставних норми. Лице чије је уставно право повређено може захтевати заштиту у законом утврђеном поступку, према правилима управног, грађанског или кривичног права. Такву гаранцију на уопштен начин даје сам Устав.

Право на здраву животну средину се гарантује у Уставу РС (чл.74) као и право на благовремено и потпуно обавештавање о њеном стању. Сходно Уставу посебну одговорност за заштиту животне средине имају Република Србија и Аутономна покрајина, прописана је и обавеза свих људи да чувају и побољшавају животну средину. Ова права и обавезе детаљније су регулисани законима. У Србији предметна материја није уређена једним законским актом, већ постоје бројни прописи којима се она регулише. Општи прописи којима се регулишу општа питања су Закон о заштити животне средине⁴, Закон о процени утицаја на животну средину⁵, Закон о стратешкој процени утицаја на животну средину⁶, Закон о интегрисаном спречавању и контроли загађивања животне средине⁷. Поред ових општих прописа, постоји и велики број посебних прописа који садрже правила о употреби и заштити појединих добара.

Међународни уговори су такође изузетно значајни извори права. Законом о ратификацији он постаје део унутрашњег правног поретка. Пошто стиче обавезност посредством посебног акта извршне власти може се закључити да овакви уговори представљају посредне изворе права животне средине. Према Бечкој конвенцији о праву уговора (члан 27.)⁸ одредбе ратификованог уговора су изнад унутрашњег права. Овај принцип важи и у правном систему Републике Србије, с тим што међународни уговор обавезује само ако није у супротности са Уставом.

⁴ Службени гласник РС број 135/2004, 36/2009, 36/2009 - др. закон и 72/2009 - др. закон

⁵ Службени гласник РС број 135/2004.

⁶ Службени гласник РС број 135/2004.

⁷ Службени гласник РС број 135/2004.

⁸ Службени лист СФРЈ - Међународни уговори број 30/1972.

Кривичноправна заштита животне средине на нивоу Европске уније

Заштита животне средине на међународном нивоу се остварује преко међународног права који представља уређен систем правних правила. Ова правила се јављају у различитим облицима (уговори, обичаји, начела). Највећи део међународног права животне средине данас постоји као уговорно право (конвенције, споразуми и др.).

Повеља о основним правима Европске уније од 7. децембра 2000. године (са изменама и допунама из 2007. године)⁹ у члану 37. садржи основно право на заштиту животне средине, а у члану 174. је утврђен нови циљ европске политике ради заштите животне средине који је дефинисан као унапређење мера на међународном нивоу у циљу превазилажења регионалних или глобалних проблема животне средине, а нарочито у циљу спречавања промене климе.

Законодавство Европске заједнице о заштити животне средине која се усваја у виду директива пружа више дискреције националним државним органима него што је то случај у другим областима права ЕЗ. Карактеристика тога је минимална хармонизација, а мањи акценат је стављен на унификацију права. Последица тога је да национални органи имају више дискреције код избора одговарајућих мера којима ће постићи циљеве који проистичу из директиве.

Еколошка регулатива ЕУ, као и *acquis communautaire* имају посебан значај и за европске државе нечланице. Од укупног броја одредби права ЕУ, најмање 30% чине прописи о заштити животне средине.

На европском континенту сведоци смо неких важних дешавања у области заштите животне средине у целини, где посебну пажњу несумњиво заслужује кривичноправна заштита животне средине. Правци развоја у оквиру Европске уније о заштити животне средине су добро познати. То је процес који се дефинише као "појављивање Заједнице као еколошког актера"¹⁰. Исто се може рећи и за напор да се трансформише "право на пристојну животну средину" у "право" људско право.¹¹ Савет Европе и Европска унија су у овим процесима имали, а и данас имају посебно значајну улогу.

Кривичноправна заштита животне средине постала је ствар реалног интересовања у оквиру Савета Европе у 1977. години када је Комитет Мини-

⁹ Службени лист број С 303 од 17. децембра 2007. године.

¹⁰ SCOTT J., (1998), *EC Environmental Law*, London and New York, Longman, page 4.

¹¹ Vercher Nougera A., *Derechos Humanos Medio Ambiente*, y *Claves de Razón Práctica* No.84. Julio/Agosto 1998., стр.

стара усвојио Резолуцију (77) 28¹² о доприносу кривичног права заштити животне средине. Комитет министара је најпре разматрао потребу да се заштити здравље људи, животиња и биљака и лепота предела. Осим тога, Комитет је размотрио различите аспекте савременог живота, посебно индустријског развоја, узимајући у обзир степен загађења као посебно опасног индикатора по заједницу. На крају, Комитет је закључио да треба да се прибегне кривичном праву као "ultima ratio", када су друге мере занемарљиве, неефикасне или неодговарајуће. На основу ових закључака, Комитет министара је упутио низ препорука владама држава чланица.

Савет Европе је у Резолуцији министара правде број 1(1990) потврђујући Резолуцију (77) 28, позвао земље чланице да испитају целисходност и да направе списак кривичних дела у циљу пружања адекватне кривичне заштите воде, земљишта, ваздуха и других елемената за заштиту животне средине и примене концепт кривичних дела угрожавања, без обзира на стварну штету, као и да пропишу кривична дела против животне средине за које је предвиђено кривично гоњење по службеној дужности не само у земљи у којој је почињено, већ и у свим земљама где је наступила последица у складу са принципом избегавања двоструке инкриминације. Након усвајања Резолуције број 1 (1990), Комитет министара Савета Европе је основао Комитет стручњака 1991. године под именом Група стручњака заштите животне средине кроз кривично право (PC-S-EN). Комитет је касније трансформисан у Традиционални комитет експерата (PC-EN). Овај комитет је почео са радом октобра 1991. године и радио је до децембра 1995. За ово време је одржано седам пленарних и десет радних састанака.

Конвенција о заштити животне средине кроз кривично право отворена је за потписивање 4. новембра 1998. године¹³. Овом Конвенцијом се од држава потписница тражи да у своја национална законодавства уведу нова тешка кривична дела против животне средине, пропишу кривичне санкције и административне мере кумулативно или алтернативно. Друге мере неказнене природе могу бити одузимање дозволе, забрана настављања еколошки опасних процеса и друго. Битна новина коју уноси Конвенција јесте кривична одговорност правних лица за угрожавање животне средине. Основни циљ Конвенције је био да приближи казнена законодавства држава потписница о заштити животне средине, доприносећи на тај начин повећању практичне ефикасности.

¹² Resolution 77 (28) On the Contribution of Criminal Law to the Protection of the Environment, Adopted by the Committee of Ministers on 28 September 1977, at the 275th meeting of the Ministers' Deputies.

¹³ Convention on the protection of the environment through criminal law, <http://conventions.coe.int/treaty/en/Reports/Html/172.htm> Конвенцију су пописале: Аустрија, Белгија, Данска, Естонија, Финска, Француска, Немачка, Исланд, Италија, Луксембург, Румунија, Шведска и Украјина. Само је Естонија Ратификовала ову конвенцију 2002. године.

С обзиром да међународне конвенције представљају значајан корак ка успостављању реалног система међународног кривичног права за заштиту животне средине, а не само принципе¹⁴, Европска унија је отворила нове могућности, што се манифестовало кроз две различите иницијативе. С једне стране, Данска је представила иницијативу за оквирну одлуку о борби против тешког еколошког криминала у 11. фебруара 2000¹⁵. Оквирна одлука има за циљ увођење минималних стандарда за кривично гоњење и санкције за тешка кривична дела, као и побољшање сарадње између држава чланица. Ову одлуку је Европски суд правде укинуо 13. септембра 2005. године (Decision 2003/80/ЈНА).

Савет, забринут због кривичних дела против животне средине, желео је да заштити животну средину у оквиру кривичног права, да интензификује размену информација између држава чланица и да се успостави ефикасна сарадња између националних власти. Оквирна одлука се заснива на Конвенцији о заштити животне средине Савета Европе из 1998. године.

Осим данске иницијативе, Европска комисија је представила предлог Директиве Парламенту и Савету о заштити животне средине кроз кривично право¹⁶, који је објављен 13. марта 2001. Према подацима Комисије, еколошки криминалитет спада у надлежност заједнице и због тога не постоји позив да се усвоји оквирна одлука на основу Главе VI Уговора о европској унији. Меморандум који садржи објашњења предложене Директиве сасвим јасно поставља циљеве предлога и разлоге на основу на којих је Комисија одлучила да га припреми. Меморандум истиче да је искуство показало да санкције тренутно прописане од стране држава чланица нису увек довољне да обезбеде потпуну сагласност са правом Заједнице. У многим случајевима ће само кривичне санкције обезбедити довољан ефекат одвраћања. Прописивање кривичних санкција показује социјално неодобравање квалитативно другачије природе у односу на административне санкције или компензациони механизам грађанског права. На тај начин шаље се јачи сигнал, с много већим ефектом одвраћања у односу на преступника. На пример, административне или друге финансијске санкције не могу имати ефекат одвраћања у случајевима у којима су починиоци или без пара или, напротив, финансијски веома јаки. Мере кривичног гоњења и истраге (и помоћи између држава чланица) су јаче од мера управног или грађанског права и могу да побољшају ефикасност истраге. Осим тога, постоји додатна гаранција непристрасности истражних органа, јер тако могу у истрагу бити укључени други

¹⁴ BYUNG-SUN CHO, *El Surgimiento de un Derecho Penal Internacional del Medio Ambiente*, у *Revista Penal*, No.8, July 2001, стр.22.

¹⁵ OJ C 39/4 of February 2000.

¹⁶ Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the Protection of the Environment through Criminal Law (2001/C 180 E/20) COM(2001) 139 final 2001/0076(COD) (Submitted by the Commission on 15 March 2001).

органи, а не исти они органи управе који су издали дозволе за коришћење или овлашћење за загађење до прописаног нивоа.

Минимални стандарди који се односе на саставне елементе кривичног дела у супротности са комунитарним правом о заштити животне средине, треба да буду успостављени. Сходно томе, предлог не покрива све активности регулисане комунитарним правом, већ само важне врсте загађивања које се могу приписати физичким или правним лицима. То су повреде еколошког права Заједнице које чине озбиљна оштећења животне средине и наведена су у члану 3.¹⁷

Евидентно је да ће у случају предложене директиве управно право, као основа за заштиту животне средине имати значајну улогу. То је разлог зашто Меморандум наводи да из разлога правне сигурности, Анекс предложене директиве исцрпно поставља релевантне одредбе Заједнице, које забрањују активности описане у члану. Међутим, овај минимум стандарда може да варира у зависности од развоја еколошких закона. Дакле, за потребе Директиве, свака будућа модификација директива наведених у Анексу ће аутоматски да се примењује на ову директиву. Што се тиче будућег законодавства Заједнице, сваки пропис ће регулисати у којој мери ће кривичне санкције бити предвиђене. То је предност да ће се свако кривично дело третирати детаљније у свакој директиви о заштити животне средине и према различитим околностима у одређеном времену. Меморандум помиње и нове могућности правосудне сарадње, што свакако добро може побољшати цео систем.

Директива Европског парламента и Савета о заштити животне средине кроз кривично право је усвојена 19. новембра 2008. године.¹⁸

Република Србија као чланица Савета Европе има обавезу да поштује препоруке, резолуције и друге акте ове организације. сви ратификовани међународни уговори који су донети у оквиру Савета Европе обавезују

¹⁷ Према члану 3: Државе чланице ће обезбедити да следеће активности предвиде као кривична дела, уколико предствљају кршење правила комунитарног права у вези са заштитом животне средине, као што је наведено у Анексу, и / или правила усвојена од стране држава чланица у циљу усклађивања са таквим законима Заједнице: а) испуштања угљоводоника, отпадних уља или канализације у воду; б) пражњења, емисије или увођење количине материјала у ваздух, земљиште или воду и третман, одлагање, складиштење, транспорт, увоз и извоз опасног отпада; ц) испуштање отпадна на или у земљиште или у воду, укључујући и рад депонија; д) поседовање, узимање, оштећења, убијање или трговања или у заштићеним дивље фауне и флоре и њихове делове; е) значајно погоршања заштићеног станишта; ђ) трговина супстанци које оштећују озонски омотач; г) рад постројења у којима се опасна активност обавља или у којима се опасне материје или препарати складиште или користе.

¹⁸ Directive 2008/99/EC of the European Parliament and the Council of 19 November 2008 on the protection of the environment through criminal law, Official Journal of the European Union L 328/28.

Републику Србију по општим правилима међународног права, па тако и они прописи које се односе на област животне средине.

Закључна разматрања

Најбољи еколошки стандарди у свету неће бити делотворни уколико се не поштују или ефикасно примењују. Поштовање и спровођење тих стандарда стога осигурава добро управљање животном средином, као и поштовање владавине закона. Они исто тако одређују компатибилност еколошких стандарда са практичном реалношћу и да пружају мерило за оцену да ли би требало да се одрже стандарди, или да се измене или укину. Кривично право, грађанско право, управно право, акције грађанског друштва су неки од савремених инструмената за заштиту животне средине, али наш фокус у овом раду је кривичноправни аспект заштите животне средине. Међутим, кривично право ће само по себи, остати реторичка категорија, уколико не постоје потребне институције и актери за примену закона. Ово претпоставља да ефикасност и развој права уопште зависи у основи од институционалног оквира за његово спровођење и примену.

Кривично право у вези са заштитом животне средине је данас у незауостављивој узлазној путањи, односно развоју. Иако практично није постојало почетком 70-тих година прошлог века, тренутно чак постоји предлог да се ова материја регулише на нивоу Европске уније што је било скоро незамисливо само пре неколико година. Међутим, његова неизбежна еволуција је потпуно логична, јер је основни инструмент за постизање ефикасне заштите животне средине. Новонастала кривичноправна заштита животне средине суочава се са значајним бројем проблема, због својих карактеристика и природе. Сви предлози и иницијативе на нивоу ЕУ у вези са кривичноправном заштитом животне средине имају за циљ да се ускладе различити казнени правни системи који постоје у оквиру Европске уније. Ово несумњиво представља покретачки мотор у оквиру Европске уније за иновације у овом новом правном подручју, а што ће бити водила и смерница за национална законодавства која ће се морати усклађивати са прописима ЕУ.

*Tatjana Lukić, Ph.D., Assistant Professor
Faculty of Law Novi Sad*

Environmental Protection through Criminal Law

Abstract

Environmental protection is undoubtedly one of the priorities of today, both nationally and internationally. Environment is understood as the totality of natural and man-made values. Environment is primarily protected through administrative and civil law. However, intensive development of industry, engineering and technology has caused the need for environmental protection through criminal law, because the individual elements of endangering the environment can no longer be protected in any other way efficiently. In this article, the author deals with the environmental protection through criminal law at EU level, legislation governing the criminal-legal protection of the environment, as well as some basic issues related to this topic.

Key words: environment, criminal law, the EU, principles, regulations