

Vladan JOLDŽIĆ,
*Institut za kriminološka i
sociološka istraživanja*

Originalni naučni rad
UDK: 349.6(497.11) ; 502.14(497.11)
Primljeno: 27. novembar 2012. god.

PREKRŠAJI I ZAŠTITA ŽIVOTNE SREDINE – NEKE NEDOUMICE I OTVORENA PITANJA

U radu se analiziraju neka otvorena pitanja i dileme u sferi prestupa protiv životne sredine i procesa njihove inkriminacije na nivou srpskog zakonodavstva. Autor zapaža nelogičnu „zakonodavnu produkciju“ praktično identičnih inkriminacija, istog stepena društvene opasnosti, i kao prekršaja i krivičnih dela. Ovim radom, nastoji se ukazati na takve zakonodavne nedostatke kao i na neophodnost, odnosno na hitnost potrebe za njihovim ispravljanjem kako bi se postigla i unapredila efikasnost zaštite životne sredine.

Ključne reči: prekršaji, krivična dela, ponavljanje, zakonodavni nedostaci, ispravke.

1. Umesto uvoda

Pravo, u osnovi, ima zadatak da osmisli i reguliše – kroz legislaturu uspostavlja društveno poželjne oblike ponašanja u različitim sferama života, polazeći od prethodno formirane i iskazane pravne politike¹. To čini kroz izgradnju brojnih zakonskih, ali i podzakonskih elemenata legislature. Obzirom da nas interesuje specifično područje zaštite životne sredine, valja imati na umu da ekološke norme, kao regulator odnosa prema ekološkim vrednostima, ali i povodom njih

1 Vidi bliže: Joldžić, V., Ekološka politika – od ideje do izgradnje međunarodnog ekološkog prava, Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Beograd, 2008, str. 50-51.

upostavljenih međusobnih odnosa subjekata prava², mogu biti locirane unutar zakona, ali i podzakonskih pravnih akata, kojim lociranjem automatski postaju blanketi (dopune) samim normama zakona. Ne sme da se zaboravi, naročito imajući u vidu temu kojom se bavimo, da norme zakona koje svoje logičko biće upotpunjuju tzv. blanketima, nazivamo blanketnim normama, te ih obavezno kao takve i tretiramo. Takođe i da same blankete nikada ne možemo da posmatramo i koristimo kao samostalne, same sebi dovoljne elemente zakonodavstva. Pored pomenutih blanketnih – što znači normi složenog logičkog bića, postoji i jedan niz normi jednostavnog bića, koje jesu logički celovite i kao takve ne zahtevaju blankete za svoje upotpunjavanje³, ali su takođe od značaja za temu koju obrađujemo. Jasno, ne može da se očekuje da regule od značaja za zaštitu životne sredine zažive po nekom automatizmu. Neophodni su različiti elementi zakonodavstva po osnovu kojih će se formirati instrumenti⁴, aparati i mehanizmi⁵ za njihovo zaživljavanje, ali i pružati garancije poštovanju željenog, otuda i pravom propisanog. O kojim se to garancijama, pre svih, radi govorio je još 1902. nemački pravnik Binding. Njegov stav je bio jasan, „Da sve što se reguliše mora imati i svog kazneno-pravnog garanta, a da bi uistinu bilo pravno efikasna tvorevina.“ Drugim rečima, formalno gledano, potrebno je da se prvo uspostavi materijalno-pravni osnov, iskazan kakvom formom regulatorne norme (u užem smislu), da bi se tek na tom temelju izgradila kaznena-zaštitna norma (garant). Ovaj pristup i formalno je najlakše utvrditi u zakonodavstvima jednog broja evropskih država, među kojima su, primera radi: Italija, Savezna Republika Nemačka i Velika Britanija. Iskazuje se jednostavno: „Da je u konkretnom slučaju povređen konkretan ekološki propis, učinjeno nešto što je: jasno zabranjeno, izazvana opasnost, ili pak naneta meriva šteta, te je upravo time učinjeno inkriminisano delo⁶.“ Ovo je srž onoga što danas nazivamo *principom kaznene odgovornosti* za izazvanu ekološku opasnost ili proizvedenu štetu. Ali nisu svi delikti koji mogu izazvati ekološku opasnost, ili proizvesti štetu, međusobno jednaki. Neki delikti izazivaju opasnost višeg, drugi nižeg nivoa, a

- 2 Kako one norme koje su formirane na nivou složene države, tako i njenih konstitutivnih jedinica, kao i tzv. unitarnih država. O rečenom vidi šire: Joldić, V., Ekološko pravo – opšti i poseban deo (Primer Srbije – države u tranziciji), Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Beograd, 2008, str. 9, 28, 34, 86. i 90.
- 3 O rečenom vidi šire: Joldić, V, Ekološki kriminalitet u pravu i stvarnosti, Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Beograd, 1995, str. 27. i Joldić, V., Ekološko – pravna zaštita kao razvojno promenljiva – teorijsko – praktični pristup, Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Beograd, 2011, str. 93.
- 4 O pomenutim instrumentima vidi šire: Joldić, V., Ekološka politika – od ideje do izgradnje međunarodnog ekološkog prava, 8.2. – Instrumenti ostvarivanja ekološke politike, str. 46-50.
- 5 O pomenutim aparatima vidi šire: Joldić, V., Ekološka politika – od ideje do izgradnje međunarodnog ekološkog prava, 8.3. – Aparati ostvarivanja ekološke politike, str. 50-61.
- 6 Navedeno prema: Joldić, V., Ekološko pravo – opšti i poseban deo (Primer Srbije – države u tranziciji), str. 114-115.

takođe i obima⁷. Isto tako i kada govorimo o proizvedenoj šteti jasno je da ona nije uvek i kod svih delikata jednaka. Pojedini delikti mogu proizvesti minorne, a drugi samo štete većih obima. Otuda, kada o njima govorimo, po sebi se razume da takozvana „društvena opasnost“ koja ih karakteriše kao delikte, uistinu ih međusobno razvrstava u: kategoriju opasnijih, to jest krivična dela, i prekršaje, to jest delikte manjeg nivoa društvene opasnosti. Polazeći od ovog stava i legislativnog pristupa pojedina zakonodavstva sve postojeće delikte klasiraju u dve kategorije krivičnih dela, i to: zločine, kao najteža krivična dela⁸ i prestupe⁹, ali inkriminišu i tzv. istupe, odnosno, kako ih još zovemo: prekršaje. Zakonodavstvo Republike Srbije poznaje: krivična dela, privredne prestupe, i prekršaje.

Osim što su prekršaji, kao u stvarnosti najprisutnija vrsta delikata, u osnovi regulisani *Zakonom o prekršajima*¹⁰, uistinu je kazneno-pravna regulacija prekršaja od ekološkog, ili čisto ekološkog značaja, njihovo inkriminisanje i sankcionisanje, izvršena kroz niz zakonskih tekstova formiranih sa jasno definisanim ekološkim ciljevima. Upravo kroz veći broj ovakvih zakonskih tekstova, od kojih su gotovo svi sazdana normama blanketnog logičkog bića. Otuda je i ukupan broj inkriminiranih dela kategorije prekršaja u aktuelnom vremenu u Republici Srbiji daleko brojniji od krivičnih dela iz glave XXIV *Krivičnog zakonika*¹¹. Prekršaji su nam iz ovog razloga i privukli pažnju.

2. Generalni okviri prekršajne zaštite od ugrožavanja i/ili povreda ekoloških prava, obaveza i odgovornosti

Generalni okviri prekršajne zaštite od ugrožavanja i/ili povreda ekoloških prava, obaveza i odgovornosti dati su, u osnovi, kroz dva zakona: *Zakon o prekrša-*

7 Nivo i obim međusobno valja logički razlikovati, pa i unutar kaznenog prava.

8 Pa tako: Krivični zakonik Savezne Republike Nemačke (Strafgesetzbuch Der Bundesrepublik Deutschland) u svom članu 12. – Zločini i prestupi (§ 12 Begehen durch Unterlassen), svojim stavom 1. jasno definiše da je zločin svako delo za koje je propisana kazna duža od godinu dana, a zakonodavstvo Nigerije kroz svoj Akt o osnivanju Agencije za zaštitu životne sredine inkriminiše kao zločin i najoštrije sankcioniše protivzakonito ispuštanje opasne supstance u vode Nigerije. Vidi bliže: Cap. 131 LFN 1990, Section 20(2).

9 Takvim delima Krivični zakonik Savezne Republike Nemačke smatra sva dela kažnjiva do pune godine zatvora. Ali, ekološka krivična dela svrstava u „zločine“. Vidi bliže: Strafgesetzbuch Der Bundesrepublik Deutschland, čl. 12. – Zločini i prestupi (§ 12 Begehen durch Unterlassen), stav 2, i uporedi sa: § 324-330. poglavlja XXVIII Krivična dela protiv životne sredine.

10 U Republici Srbiji je to Zakon o prekršajima, „Službeni glasnik RS“, br. 101/2005, 116/2008 i 111/2009.

11 U vezi sa materijom koju tretira XXIV glava Krivičnog zakonika Republike Srbije, vidi bliže: „Službeni glasnik RS“, br. 85/2005 i Joldić, V.; Krivična, disciplinska i materijalna odgovornost za zagađivanje životne sredine, kaznena politika u oblasti zaštite u svetu i kod nas, Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Beograd, 2007, str. 87-127.

jima i Zakon o zaštiti životne sredine, uspostavljajući time precizne formalno-pravne okvire za donošenje čitavog niza predmetno uže određenih zakona kojima se regulišu pitanja vezana za: prirodu uopšte, vodu, vazduh, zemljište, energiju, saobraćaj, gradnju, postupanje sa opasnim materijama... i tako dalje¹². Kako sam Zakon o zaštiti životne sredine, tako i na bazi njega donet pomenuti niz zakona, elementi su sveukupnog fundamenta – materijalno-pravnih osnova za propisivanje deliktne radnje koje pogađaju niz različitih prava, obaveza ali i odgovornosti, kojima je zajednički imenitelj da su od ekološkog značaja.

Jasno, da bi uopšte znali da se u stvarnosti radi o nekom prekršaju neophodno je da se za to prethodno sprovede odgovarajući postupak ovlašćenog, ili ovlašćenih organa, pre svih inspekcija, odnosno inspektora. Njihov rad generalno je regulisan u okviru Zakona o državnoj upravi¹³, a potom unutar svakog od zakona koji se bavi nekim od navedenih grupnih objekata pravnog tretmana (vodom, vazduhom, zemljištem, gradnjom, otpadom...).

Kako se odvija ovaj rad? Ukoliko prilikom vršenja svoje dužnosti *inspektor* „utvrdi da postoji osnov za preduzimanje... mere za čije je preduzimanje nadležan koji drugi organ, dužan je da bez odlaganja obavesti taj organ¹⁴“. Ukoliko pak *inspektor* smatra da je povredom kakve ekološke norme učinjen:

- *prekršaj*,
- *privredni prestup*,
- *krivično delo*, ili
- *krivično delo za koje odgovara pravno lice*,

dužan je (po osnovu čl. 30. Zakona o državnoj upravi iz 1992. g.) da:

prvo utvrdi o kojoj se kategoriji delikta uistinu radi, potom, ukoliko se radi o prekršaju, da li sam inspeksijski organ poseduje ovlašćenja za sprovođenje prekršajnog postupka¹⁵, a *ako poseduje ovo ovlašćenje onda da sprovede kompletan prekršajni postupak za koji je u dotičnom slučaju ovlašćen*, pri čemu u složenijim slučajevima može da se dogodi da pored postupka koji sprovodi i za koji je ovlašćen dotični *inspektor* utvrdi da je i neki drugi inspeksijski organ takođe nadležan za neki od počinjenih prekršaja, time i da je u obavezi da za razmatranje predmeta i sprovođenje postupka uputi materijal i dotičnom inspeksijskom organu (po osnovu i sada važećeg čl. 27. Zakona o državnoj upravi iz 1992.g.), odnosno, ako je tako

12 O kojim se sve oblastima, odnosno grupnim objektima uistinu radi, vidi bliže: Joldić, V., Ekološko pravo – Opšti i poseban deo (Primer Srbije – države u tranziciji); Deo II – O logici konkretizacije i formiranja sistematike Posebnog dela ekološkog prava, str. 145-153.

13 Vidi bliže: čl. 93. Zakona o državnoj upravi, „Službeni glasnik RS“, br. 70/2005 i izmene i dopune u br. 101/2007, kojim su članovi 22-37. i 92. Zakona o državnoj upravi iz 1992. godine („Službeni glasnik RS“, br. 20/1992 i izmene i dopune u br. 6/1993) ostali na snazi.

14 Popović, S., Upravno pravo – opšti deo, Savremena administracija, Beograd, 1989, str. 477.

15 Ovo konkretno pogođeni zakon mora inspektoru izričito da propisuje kao ovlašćenje i obavezu.

propisano: sudiji za prekršaje (isto po osnovu pomenutog čl. 27.), dok za krivična dela mora biti podneta *prijava za krivično delo(a)* nadležnom tužilaštvu (isto po osnovu pomenutog čl. 27), radi sprovođenja postupka pred dotičnim tužilaštvom, potom sudom. Organ kome je dotična prijava podneta dužan je da o ishodu postupka obavesti onaj organ nadležan za poslove inspekcije, čiji je *inspektor* podneo zahtev (npr. za sprovođenje istrage za krivično delo koje se prijavljuje), odnosno, prijavu.

I sam *Zakon o prekršajima* propisuje isto što i čl. 30. *Zakona o državnoj upravi* iz 1992. g. Naime, unutar „Glave XXXVI – Prekršajni postupak koji vode organi državne uprave“, članom 285, stavom 1. jasno je propisano da se za ona dela za koja je propisana kao osnovna novčana kazna postupak može da vodi i pred organom uprave koji je na to izričito ovlašćen, regulišući, potom, svojim „članom 288. – Sastav organa koji rešava o prekršaju.“

Ipak, u aktuelnom zakonodavstvu Republike Srbije zakonskih rešenja, ovlašćenja da prekršajni postupak ekološkog značaja vode administrativni organi, je mali broj. Sasvim suprotno, dominira rešenje po kome ovaj postupak vodi sudija za prekršaje, a po osnovu važećih zakona, dakle inkriminacija koje su formulisane i uspostavljene na nivou Republike, ili pak, u malom broju nasleđene od prethodne Jugoslavije.

Takođe valja imati u vidu da *Zakon o prekršajima* daje mogućnost sudu da donoseći presudu istovremeno „Glavom VI – Zaštitne mere“, članovima 49. i 50. zabrani bavljenje određenim delatnostima fizičkom (čl. 49), odnosno pravnom licu (čl. 50).

3. Kako se u praksi iskazuju prekršaji od ekološkog značaja?

U čemu se sastoji izvršavanje prekršaja od ekološkog značaja? Kako se iskazuju u stvarnosti? Pre svega u nepoštovanju (nesprovođenju) pravila kakvog ekološkog zakona. Naročito ukoliko je ovo protivpravno ponašanje, nepoštovanje decidnih normi zakona, prethodno utvrđeno radom inspeksijskog organa, potom izdata naredba ili nalog da se nešto učini, a subjekt kome je ovakav naredbodavni akt upućen (u formi rešenja) ne izvrši na šta je aktom obavezan. Ovih je pravila velik broj. Mnoga se po svom konkretnom pojedinačno određenom objektu i cilju međusobno veoma razlikuju, iako im je zajednički imenitelj da su usmerena na zaštitu ekoloških prava, obaveza i odgovornosti, odnosno i vrednosti. Otuda, upravo obzirom na pomenutu složenost ekološko-pravne materije, kao i ograničenosti obima članaka unutar naučnih publikacija, da bi plastično prikazali ono što istražujemo analizirajmo tek par najbitnijih zakona.

3.1. Prekršaji po osnovu zakona o zaštiti životne sredine

Kako je naše područje prevođenja prava iz logičke (teorijske) u teorijsko-praktičku disciplinu Republika Srbija, odnosno njeno zakonodavstvo, obratimo

pažnju pre svega na *Zakon o zaštiti životne sredine*¹⁶, koji je sveukupnom ekološkom pravu Republike Srbije okvir kao što je to Ustav temelj¹⁷.

Na samom startu, već samim iščitavanjem *Zakona o zaštiti životne sredine*, njegovog „Poglavlja IX – Kaznene odredbe,“ njegovog „Drugog dela – Prekršaji,“ članova 117-120, moramo da primetimo kako svaki od ovih članova (unutar posebnih alineja) sadrži u sebi čitav niz međusobno različitih inkriminacija, iz jednostavnog razloga što svaka od njih poseduje različit materijalno-pravni osnov iskazan nekom od normi ovog Zakona, a na šta se najčešće i jasno poziva.

Pa tako član 117. stavom 1. tačkom 1. inkriminiše se i sankcioniše novčanom kaznom¹⁸ proizvodnja i stavljanje u promet prevoznih sredstava koja ne ispunjavaju uslove u pogledu emisije za mobilne izvore zagađivanja – prevozna sredstva, na koje uslove obavezuje član 40. stav 3. ovog Zakona¹⁹. A kako je ova norma člana 40. očigledno blanketna – povezuje sa tzv. „uslovima zagađivanja,“ postaje jasno da su njihni blanketi *standardi*, što znači: posebni podzakonski pravni akti koji važe na celoj teritoriji Republike, a odnose se na izduve različitih vrsta motornih vozila.

U cilju upozorenja na moguću ekološku opasnost Zakonodavac je članom 117. st. 1. tačkom 3. inkriminisao svako ono postupanje privrednog subjekta koje se iskaže kao neizvršavanje obaveze (iz člana 52. st. 1) upozoravanja na deklaraciji: sirovine, poluproizvoda, ili proizvoda, na zagađivanje životne sredine i opasnost po ljudsko zdravlje, koji dotičnim pakovanjem mogu biti proizvedeni ili se proizvode.

Sankcija je i za ovaj delikt (prekršaj) novčana i identična prethodno analiziranom.

Zakonodavac je, upravo polazeći od preventivne logike na kojoj su bazirane i kojom su izgrađene norme što čine materijalno-pravnu osnovu dva prethodno analizirana prekršaja, imajući u vidu potencijal opasnosti koji u sebi nose hemijska postrojenja, kako unutar granica tako i preko granica države, uspostavio obavezu detaljnog vođenja raznovrsnih dokumentacija i na bazi njih dostavljanja jasno propisanih vrsta obaveštenja o istim, polazeći od elemenata *Seveso directive*²⁰, propisavši ovu obavezu članom 59. st. 1. *Zakona o zaštiti životne sredine*, a

16 *Zakon o zaštiti životne sredine*, „Službeni glasnik RS“, br. 135/2004, ključne izmene i dopune u br. 36/2009.

17 Vidi bliže: Ustav Republike Srbije, „Službeni glasnik RS“, br. 83/2006 i Joldić, V., Ekološko – pravna zaštita kao razvojno promenljiva – teorijsko – praktički pristup, Poglavlje 9 – Od Ustava ka zakonodavstvu, Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Beograd, 2011, str. 75-91.

18 500000 do maksimum 1000000 dinara.

19 Doslovce: „Prevozna sredstva koja se proizvode i/ili puštaju u promet moraju ispunjavati uslove u pogledu emisije za mobilne izvore zagađivanja.“

20 U vezi rečenog vidi: Seveso Directive - COUNCIL DIRECTIVE 96/82/EC of 9 December 1996 on the control of major-accident hazards involving dangerous substances i Joldić, V., Ekološko – pravna zaštita kao razvojno promenljiva – teorijsko – praktički pristup, str. 237.

inkriminisavši njeno nepoštovanje (neizvršavanje) kao poseban prekršaj, članom 117. st. 1. tačkom 5. pomenutog zakona. Dakle, inkriminiše se kao prekršaj i samo neispunjenje uspostavljene obaveze, bez ikakvog proizvođenja drugih (a materijalnih) posledica po životnu sredinu i/ili čoveka.

Iz istog, prethodno pomenutog, preventivnog razloga, koji reguliše *Seveso direktiva* i aktuelni član 60.a *Zakona o zaštiti životne sredine*, propisuje, uspostavljena je obaveza dostavljanja „Izveštaja o bezbednosti i Plana zaštite od udesa“, a čija je obavezna sadržina jasno propisana „članom 60. – Sadržina Izveštaja o bezbednosti i Plana zaštite od udesa.“ Pravno lice koje ne dostavi ovaj izveštaj, odnosno ne dostavi adekvatan izveštaj, po osnovu člana 117. st. 1. tačke 6. posmatranog Zakona odgovara za prekršaj.

Prema članu 60v posmatranog *Zakona o zaštiti životne sredine*, a što je u skladu sa *Seveso direktivom*, ali i *Arhuskom konvencijom o dostupnosti informacija*²¹, Zakonodavac je uspostavio obavezu dostupnosti javnosti informacija o radu i stanju Seveso postrojenja, obzirom na njihovu inherentnu opasnost²², inkriminišući *Zakonom o zaštiti životne sredine* (članom 117. st.1. tačkom 7) svako ono nepostupanje pravnog lica „u skladu sa članom 60v,“ što uistinu znači inkriminisanje sprečavanja dostupnosti informacije od ekološkog značaja, a koja se odnosi na Seveso postrojenje i njen rad ili prestanak rada.

Ali, da li je ova odredba o prekršaju logična i održiva? Ona se odnosi na informacije o hemijskim postrojenjima sa najvišim nivoom inherentnog rizika, odnosno, ukoliko do posledica dođe, postrojenjima koja spadaju u ona koja proizvode najteže i najopasnije, najčešće trajne posledice²³. Otuda je nelogično da ova norma, formirana posle donošenja *Krivičnog zakonika Republike Srbije*²⁴, delimično poništava njegov „član 268 – Povreda prava na informisanje o stanju životne sredine,“ koji jasno, kao krivično delo, inkriminiše uskraćivanje, protivno propisima, ili pak davanje neistinitih podataka „o stanju životne sredine i pojavama koji su neophodni za procenu opasnosti po životnu sredinu i preduzimanje mera zaštite života i zdravlja ljudi.“ Što znači adekvatno postupanje – preduzimanje mera i pojeдинaca u cilju samozaštite.

Ista se primedba, kao i u prethodnom segmentu teksta, može da iskaže i za formulaciju prekršaja iz člana 117. stava 1. tačke 8. Naime ova norma inkriminiše

21 Vidi šire: The Aarhus Convention, Aarhus, Denmark [23 - 25 June 1998], Fourth Ministerial Conference - Environment for Europe - Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters; i Joldić, V., Ekološka politika – od ideje do izgradnje međunarodnog ekološkog prava, str. 176-177.

22 Doslovice: čl. 60v „Operater je dužan da obezbedi da Izveštaj o bezbednosti i spisak opasnih materija koje su prisutne u seveso postrojenju, odnosno kompleksu bude dostupan javnosti.“

23 Setimo se incidenta *Bophal* u Indiji.

24 Krivični zakonik Republike Srbije, „Službeni glasnik RS“, br. 85/2005.

neizvršavanje obaveze „Obaveštavanja o udesu (čl. 60j)“ od strane operatera hemijskog (Seveso) postrojenja. Dakle postrojenja sa inherentnim visokim nivoom opasnosti, i to nedavanje obaveštenja, ili pak tačnih obaveštenja, kako Ministarstvu, tako i jedinici lokalne samouprave i organima nadležnim za postupanje u vanrednim situacijama, a u skladu sa propisima kojima se uređuje zaštita i spašavanje, i to o: okolnostima vezanim za hemijski udes, prisutnim opasnim materijama, raspoloživim podacima za procenu posledica hemijskog udesa za ljude i životnu sredinu i o preduzetim hitnim merama. Uistinu nedavanje ovih informacija je očigledno kršenje iste one inkriminacije iz „člana 268 – Povreda prava na informisanje o stanju životne sredine.“ Pogotovu kada se ima u vidu materijalno-pravni osnov za ovu informaciju u Ustavu Republike²⁵, kao i Zakonu o potvrđivanju Konvencije o dostupnosti informacija – Arhuske Konvencije²⁶. Šta više, nedavanje ove informacije, u adekvatnoj formi prijave, a u slučaju kada je došlo do hemijskog akcidenta i/ili zagađenja, čista je povreda „člana 285 – Neotklanjanje opasnosti“ Krivičnog zakonika, kojom je inkriminisano svako ono nedavanje dotične informacije o opasnosti za život i telo čoveka ili imovinu većeg obima, nadležnom organu. Otuda ne sme da se zaboravi kako je nedavanje ovakvog obaveštenja, a iz kog razloga je došlo do nanošenja telesnih povreda makar jednom licu (trovanja), bez trajnih ili sa trajnim posledicama, ili iz istog razloga i do smrtnog ishoda, delikt(i) koji moraju biti prijavljeni nadležnom tužilaštvu i podvrgnuti adekvatnom krivičnom postupku, na šta obavezuju pravila postupka, a polazeći i od normi Krivičnog zakonika²⁷.

Zakonodavac je jasno i lapidarno inkriminisao nepostupanje po rešenju inspektora (članom 117. st. 1. t. 13), što u stvarnosti znači: Nepostupanje po obavezama koje nameće niz mogućih, a međusobno logički dosta različitih rešenja – naredbodavnih akata inspekcije, donetih po utvrđivanju činjenice ili činjenica nepoštovanja regula Zakona o zaštiti životne sredine (što je pravo i dužnost inspektora da utvrdi, po osnovu čl. 110. Zakona), jasno određenih kroz čak 20 tačaka stava 1. člana 110. Primera radi, „da li se sa opasnim materijama u proizvodnji, upotrebi, prevozu, prometu, preradi, skladištenju i odlaganju postupa u skladu sa propisanim merama (čl. 110. st. 1. t. 14).“

Za delikte iz člana 117. jasno je, stavom 2. propisano da se može izreći i zaštitna mera zabrane vršenja delatnosti u trajanju do tri pune godine.

Zakonodavac je, članom 117a, uveo precizno inkriminisanje niza prekršaja u radu fizičkog lica – preduzetnika, a koji prekršaji do maja 2009. g. (vremena

25 Ustav Republike Srbije, čl. 74. st. 1.

26 Zakon o potvrđivanju Konvencije o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine, „Službeni glasnik RS“, br. 38/2009.

27 Uistinu, pored čl. 285. još niz njih, da navedemo najznačajnije: čl. 121 – Teška telesna povreda, čl. 122 – Laka telesna povreda, čl. 125 – Izlaganje opasnosti, čl. 278 – Izazivanje opšte opasnosti i čl. 288 – Teška dela protiv opšte sigurnosti.

snažne novelacije *Zakona o zaštiti životne sredine*) praktično i nisu postojali. Pa tako inkriminiše i sankcioniše (kaznom u rasponu 250000 – 500000 dinara), praktično sve ono što inkriminiše i u radu pravnog lica, članom 117, to jest, kao posebne prekršaje, ako preduzetnik:

- 1) koristi prirodne resurse i dobra, bez saglasnosti Ministarstva (suprotno članu 15. stavu 1);
- 2) ne izvrši remedijaciju ili na drugi način ne sanira degradiranu životnu sredinu (suprotno čl. 16. st. 1);
- 3) vrši remedijaciju ili na drugi način sanira degradiranu životnu sredinu, bez saglasnosti Ministarstva (suprotno čl. 16. st. 2);
- 4) sakuplja ili stavlja u promet određene vrste divlje flore i faune, njihove razvojne oblike i delove, bez dozvole Ministarstva, odnosno suprotno uslovima utvrđenim u dozvoli (suprotno čl. 27. stavu 4);
- 5) izvozi ili uvozi zaštićene vrste divlje flore i faune, njihove razvojne oblike i delove, bez dozvole Ministarstva (suprotno članu 28. st. 1);
- 6) proizvodi i/ili stavlja u promet prevozna sredstva koja ne ispunjavaju uslove u pogledu emisije za mobilne izvore zagađivanja (suprotno čl. 40. stavu 3);
- 7) na deklaraciji sirovine, poluproizvoda ili proizvoda ne upozori na zagađenje životne sredine i štetu po zdravlje ljudi koje sirovina, poluproizvod ili proizvod, odnosno njihovo pakovanje uzrokuje ili može uzrokovati u životnoj sredini (suprotno članu 52. stavu 1);
- 8) ne postupa u skladu sa odredbama člana 58. stav 1. ovog zakona;
- 9) ne dostavi Obaveštenje iz člana 59. ovog zakona;
- 10) ne dostavi Izveštaj o bezbednosti i Plan zaštite od udesa Ministarstvu sa podacima iz člana 60a ovog zakona;
- 11) ne postupi u skladu sa članom 60v ovog zakona;
- 12) ne postupi u skladu sa članom 60j ovog zakona;
- 13) vrši monitoring bez ovlašćenja (član 71. stav 1);
- 14) ne vrši monitoring i praćenje drugih uticaja na stanje životne sredine (član 72);
- 15) ne dostavlja podatke iz monitoringa na propisan način (član 73);
- 16) ne dostavlja podatke od značaja za vođenje registra izvora zagađivanja životne sredine na propisan način (član 75. stav 5);
- 17) ne omogući inspektoru obavljanje kontrole, odnosno ne postupi po rešenju inspektora (član 111).

Stavom 2. jasno propisuje da se „Za prekršaj iz stava 1. ovog člana može... izreći i zaštitna mera zabrane vršenja delatnosti u trajanju do tri godine,“ analogno stavu 2. člana 117, koji uspostavlja ovakvu mogućnost izricanja zaštitne mera zabrane vršenja delatnosti za pravna lica.

Obzirom na značaj ispravnog rada organa uprave za zaštitu životne sredine sasvim je logično da je, članom 120. *Zakona o zaštiti životne sredine*, inkriminisan

niz neželjenih i nedozvoljenih radnji (činjenja, ali i nečinjenja) fizičkih – odgovornih lica u organu uprave, odnosno jedinici lokalne samouprave, a takođe i organizaciji koja vrši javna ovlašćenja „ako:

- 1) izda odobrenje za korišćenje prirodnog resursa ili dobra, bez saglasnosti Ministarstva (suprotno članu 15. stavu 1);
- 2) izda saglasnost na projekat sanacije i remedijacije bez propisane metodologije za izradu projekta sanacije i remedijacije (suprotno članu 16. stavu 2);
- 3) izda dozvolu bez pribavljenog mišljenja organizacije nadležne za zaštitu prirode (suprotno članu 27. stavu 4);
- 4) izda dozvolu bez propisane dokumentacije ili ne vodi registar izdatih dozvola na propisan način (suprotno članu 28. stavu 3);
- 5) pripremi prostorni ili urbanistički plan bez uslova za obezbeđenje mera zaštite životne sredine iz člana 34. ovog zakona;
- 6) ne obaveštava javnost i ne donese akt o uvođenju posebnih mera u slučajevima iz člana 42. stav 1. ovog zakona;
- 7) izvrši registraciju pravnog i fizičkog lica u sistem EMAS suprotno odredbama člana 45. ovog zakona;
- 8) ne vodi registar pravnih i fizičkih lica uključenih u sistem EMAS (suprotno članu 47. stavu 1);
- 9) odbije upis i vrši brisanje iz registra suprotno članu 48. ovog zakona;
- 10) ne donese eksterne planove iz člana 61. ovog zakona;
- 11) ne proglasi stanje ugroženosti životne sredine i ne obaveštava javnost o preduzetim merama (suprotno članu 62);
- 12) ne vrši monitoring (suprotno članu 69);
- 13) ne dostavlja podatke iz monitoringa na propisan način (suprotno članu 73);
- 14) ne vodi informacioni sistem zaštite životne sredine (član 74);
- 15) ne vodi registar izvora zagađivanja životne sredine (suprotno članu 75. stav 2);
- 16) dostavlja informacije (suprotno članu 79. ovog zakona);
- 17) ne dostavlja izveštaje o ostvarivanju programa rada Fonda u propisanom roku ili na zahtev Ministarstva (suprotno članu 95. st. 3. i 4);
- 18) blagovremeno i istinito ne obaveštava javnost o obavljanju svoje delatnosti za koju je osnovan na način propisan statutom Fonda ili na zahtev javnosti ne daje informacije o obavljanju poslova iz svoje delatnosti (suprotno članu 98. stav 2).“

Osnovna kazna za bilo koji od ovih prekršaja je iznenađujuće minorna. Kreće se od 25000 do 50000 dinara. Ovo nas čudi obzirom da se mora imati u vidu kakve štete mogu proizaći iz navedenih prekršaja. Na primer iz člana 120. stava 1. tačke 1. aktom (radnjom) izdavanja odobrenja za korišćenje prirodnog resursa ili dobra, bez saglasnosti Ministarstva, što je istovremeno administrativni delikt, ponasanje suprotno članu 15. stavu 1. *Zakona o zaštiti životne sredine*, posledica delikta može da se iskaže i kao akt odobravanja radnje ili radnji korišćenja resursa sub-

jektu (fizičkom ili pravnom licu) što proizvodi direktnu ekološku štetu. Otuda kao akt uvoda u izvršavanje sa prikrivanjem krivičnog dela iz člana 260, pa i 264. *Krivičnog zakonika Republike Srbije*²⁸. Ovo ne sme da se previdi. U konkretnom slučaju može se raditi i o saučesništvu u organizovanju izvršavanja krivičnog dela. Ne samo prekršaju. Na ovo posebno upozoravamo.

Zakonodavac je inače za prekršaje iz stava 1. tačke 1-18. člana 120. dao mogućnost da sud odgovornom licu u organu uprave, odnosno jedinici lokalne samouprave, kao i organizaciji koja vrši javna ovlašćenja, uz izrečenu kaznu izrekne i zaštitnu meru zabrane vršenja određenih poslova u trajanju do maksimum jedne godine (čl. 120. stav 2.).

3.2. Prekršaji po osnovu zakona o zaštiti prirode

I skoro donet, potom gotovo 50% noveliran *Zakon o zaštiti prirode*²⁹ uspostavlja niz pravila, obaveza, dužnosti ali i zabrana, iz kog razloga je veći broj tih normi jasan materijalno-pravni garant formiranju kaznenih normi – privrednih prestupa i prekršaja, a koji su inkriminirani analogno načinu na koji je to učinjeno unutar prethodno analiziranog *Zakona o zaštiti životne sredine*. Inkriminisanje velikog broja prekršaja unutar posmatranog zakona izvršeno je kroz više od 40 posebnih logičkih celina – alineja: 1-27. tačke stava 1. člana 126. i unutar njegovih stavova 2. i 3, kao i članovima 127, 128. i 129. ovog zakona. Pri tom je jezik koji je korišćen, posebno pojedini pojmovi, očigledan loš prevod strane legislature, što sve zajedno sa uočenim nedostatcima i očiglednim kontraverzama budi našu pažnju. Obzirom na njihov broj i obim članka pažnju bi obratili samo na dve činjenice.

Član 126. stav 1. tačka 15. jasno inkriminiše korišćenje zabranjenih sredstava za hvatanje i ubijanje divljih životinja, suprotno članu 79. ovog zakona. Prvo što možemo da primetimo jeste ponavljanje inkriminacije prekršaja iz *Zakona o divljači i lovstvu*³⁰, njegovog člana 102. stav 1. tačke 26, ali i činjenicu da obe pomenute prekršajne norme uistinu prepričavaju inkriminaciju iz važećeg *Krivičnog zakonika Republike Srbije*, „člana 276 – Nezakoniti lov,“ koji, mada govori o sredstvima za masovan lov, uistinu govori o korišćenju zabranjenih sredstava, a što je već više puta u praksi kažnjavano po osnovu pravnosnažnih i izvršnih presuda. Izgleda da su to autori *Zakona o zaštiti prirode*, njegovih kaznenih normi prevideli. Ovo valja ispraviti.

Isto tako, kao što smo već naglasili, iznenaduje korišćenje neadekvatnog pravnog rečnika. Pisac posmatranog zakona inkriminiše, članom 126. stavom 1.,

28 Krivični zakonik Republike Srbije: čl. 260. – Zagađenje životne sredine i čl. 264. – Oštećenje životne sredine.

29 Zakon o zaštiti prirode, „Službeni glasnik RS“, br. 36/2009, novele u br. 88/2010.

30 Zakon o divljači i lovstvu, „Službeni glasnik RS“, br. 18/2010.

tačkom 25. doslovce, uzimanje: „iz prirode *geoloških i paleontoloških dokumenata* koji su proglašeni zaštićenim prirodnim dobrima ili se nalaze na objektu geonasleđa, zaštićenom nalazištu ili ležištu mineralnih sirovina suprotno članu 98. ovog zakona³¹.“ Šta su to *dolumenta*, a šta *objekti* pravnog tretmana (zaštite) tim koji je radio na prednacrtu i nacrtu, pa ni Skupština, nije razlikovao, kada je Zakon formulisan i donošen, a svi su bili obavezni, obinom na pravnu struku i pravila pravne nauke! Inače sama ova inkriminacija je na logičkoj granici inkriminacije krivičnog dela iz „člana 265 – Uništenje, oštećenje i iznošenje u inostranstvo zaštićenog prirodnog dobra.“

4. Zaključak

Već letimična analiza ukazuje da je u donošenju zakona koji Republici Srbiji jesu od bitnog ekološkog značaja, naročito njihovih kaznenih normi, učestvovala tim stručnjaka različitih profila, pitanje da li i eksperata³². Ali je više nego li jasno da nisu učestvovali ljudi koji se uistinu bave kaznenim pravom. Otuda brojni sudari normi što inkriminišu prekršaje fizičkih lica sa onim što inkriminišu niz krivičnih dela. Tačnije rečeno, prisutno je ponavljanje inkriminacija praktično istih delikata, odnosno dela očigledno jednakog nivoa društvenih opasnosti, ali na međusobno dva zaista različita nivoa: unutar normi što jasno inkriminišu krivična dela, ali i logički gotovo ili i zaista identičnih inkriminacija, ali kao prekršaja. Uočeno zahteva dublji rad na razmatranju mogućnosti i načina rekonstrukcija posmatranog „sporednog kaznenog zakonodavstva.“ Otuda je istraživački rad na studiji koja obuhvata, između ostalih, i ova pitanja, u toku.

5. Literatura

- Akt o osnivanju Agencije za zaštitu životne sredine Republike Nigerije (U originalu: Cap. 131 LFN 1990).
- Joldžić, V., Ekološko-pravna zaštita kao razvojno promenljiva – teorijsko-praktički pristup, Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Beograd, 2011.
- Joldžić, V., Ekološka politika – Od ideje do izgradnje međunarodnog ekološkog prava, Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Beograd, 2008.
- Joldžić, V., Ekološki kriminalitet u pravu i stvarnosti, Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Beograd, 1995.

31 A koji čl. 98. jasno zabranjuje nezakonito (bez odgovarajuće dozvole) uzimanje različitih prirodnih dobara: fosila, minerala, kristala, pećinskih nakita i dr., koja su proglašena zaštićenim prirodnim dobrima ili se nalaze na objektu geonasleđa i zaštićenom nalazištu.

32 Ovaj se pojam u Srbiji olako koristi pri sastavljanju timova što rade prednacrtu zakona i podzakonskih akata.

- Joldžić, V., Ekološko pravo – Opšti i Poseban deo (Primer Srbije – države u tranziciji), Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Beograd, 2008.
- Joldžić, V., Krivična, disciplinska i materijalna odgovornost za zagađivanje životne sredine, kaznena politika u oblasti zaštite u svetu i kod nas, Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Beograd, 2007.
- Krivični zakonik Republike Srbije, „Službeni glasnik RS“, br. 85/2005.
- Popović, S., Upravno pravo – Opšti deo, Savremena administracija, Beograd, 1989.
- Seveso Directive - COUNCIL DIRECTIVE 96/82/EC of 9 December 1996 on the control of major-accident hazards involving dangerous substances.
- Strafgesetzbuch Der Bundesrepublik Deutschland (Krivični zakonik Savezne Republike Nemačke.
- The Aarhus Convention, Aarhus, Denmark 23-25 June 1998, Fourth Ministerial Conference - Environment for Europe - Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters.
- Zakon o divljači i lovstvu, „Službeni glasnik RS“, br. 18/2010.
- Zakon o državnoj upravi, „Službeni glasnik RS“, br. 70/2005 i izmene i dopune u br. 101/2007.
- Zakon o državnoj upravi, „Službeni glasnik RS“, br. 20/1992. i izmene i dopune u br. 6/1993.
- Zakon o zaštiti životne sredine, „Službeni glasnik RS“, br. 135/2004, ključne izmene i dopune u br. 36/2009.
- Zakon o zaštiti prirode, „Službeni glasnik RS“, br. 36/2009, novele u br. 88/2010.
- Zakon o potvrđivanju Konvencije o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine, „Službeni glasnik RS“, br. 38/2009.
- Zakon o prekršajima, „Službeni glasnik RS“, br. 101/2005, 116/2008 i 111/2009 .
- Ustav Republike Srbije, „Službeni glasnik RS“, br. 83/2006.

Joldzic Vladan, Ph D

Institute of Criminological and Sociological Research

**MISDEMEANORS AND ENVIRONMENTAL PROTECTION – SOME
DILEMMAS AND OPEN QUESTIONS**

The paper analyzes some open questions and dilemmas in the field of environmental offences and the process of their incrimination at the level of Serbian legislature. The author notices illogical „legislative production“ of practically identical incriminations, with the same levels of social hazard, as both – misdemeanors and criminal offences. The intent of this paper is to point at such legislative faults and the need, i.e. the emergency of the urge to correct them in order to achieve and increase the efficiency of environmental protection.

Key words: *misdemeanors, criminal offences, reduplication, legislative defects, corrections.*