

OSNOVNA STUDIJA O ZAKONODAVSTVU, POLITICI I SUDSKOJ PRAKSI U OBLASTI LJUDSKIH PRAVA I ŽIVOTNE SREDINE U JUGOISTOČNOJ EVROPI



COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

OSNOVNA STUDIJA O ZAKONODAVSTVU, POLITICI I SUDSKOJ PRAKSI U OBLASTI LJUDSKIH PRAVA I ŽIVOTNE SREDINE U JUGOISTOČNOJ EVROPI

Pripremili

Gita Parihar, advokatica za životnu sredinu i ljudska prava

Erjon Muharremaj, prodekan Pravnog fakulteta Univerziteta u Tirani

Sanja Ramić, advokatica za ljudska prava i stručnjak za ekološko pravo

Dr Venera Kabashi, advokatica za ljudska prava

Snežana Armenko, predsednica Ustavnog suda Crne Gore

Žarko Hadji-Zafirov, advokat

Prof. dr Mirjana Drenovak Ivanović, profesorka na Pravnom fakultetu Univerziteta u Beogradu, upravnica Žan Mone katedre za evropsko ekološko pravo i pravo klimatskih promena

Ova publikacija je sačinjena u okviru regionalnog projekta Saveta Evrope „Ljudska prava i održiva životna sredina u Jugoistočnoj Evropi” koji finansira Fond za ljudska prava (HRTF)*

Savet Evrope

* Države članice Fonda za ljudska prava: Finska, Nemačka, Irska, Luksemburg, Holandija, Norveška, Švajcarska, Ujedinjeno Kraljevstvo.

Izdanje na francuskom jeziku: *Etude de base de la législation, de la politique et de la pratique judiciaire en matière de droits humains et d'environnement en Europe du Sud-est*

Mišljenja izražena u ovom radu predstavljaju odgovornost autora i ne odražavaju nužno zvaničnu politiku Saveta Evrope.

Reprodukcija delova ili izvoda iz teksta (do 500 reči) dozvoljena je, osim u komercijalne svrhe, pod uslovom da je integritet teksta sačuvan, a izvod se ne koristi van konteksta i ne pruža nepotpune informacije, niti drugačije dovodi čitaoca u zabludu u pogledu prirode, obima ili sadržaja teksta. Izvorni tekst mora uvek biti naveden na sledeći način „© Savet Evrope, godina izdanja”.

Svi ostali zahtevi u vezi sa reprodukcijom ili prevodom celokupnog dokumenta ili njegovog dela moraju se uputiti Direkciji za komunikacije, Savet Evrope (F-67075 Strasbourg Cedex ili publishing@coe.int).

Sva ostala prepiska koja se odnosi na ovaj dokument treba da bude upućena Odseku za primenu standarda iz oblasti ljudskih prava, pravde i pravne saradnje, F-67075 Strasbourg Cedex, E-pošta: dgi-coordination@coe.int

Dizajn i izgled korica: Grafika Šaran

Fotografija: © Shutterstock

Urednička jedinica SPDP nije lektorisala ovu publikaciju radi ispravljanja tipografskih i gramatičkih grešaka.

© Savet Evrope, mart 2025.

Sadržaj

Rezime	9
Zaštita životne sredine i ljudskih prava u međunarodnim i evropskim okvirima	11
1. Zaštita ljudskih prava i životne sredine na međunarodnom nivou	11
1.1. Ujedinjene nacije i međunarodni forumi	11
1.2. Zaštita na regionalnom i nacionalnom nivou	12
2. Savet Evrope	13
2.1. Presude Evropskog suda za ljudska prava	13
2.2. Razvoj okvira Saveta Evrope za ljudska prava i životnu sredinu	15
2.2.1. Pravo na zdravu životnu sredinu	15
2.2.2. Zaštita životne sredine u okviru evropskog krivičnog prava	15
2.2.3. Poslovanje i ljudska prava	16
3. Drugi ključni okviri na evropskom regionalnom nivou	16
3.1. Evropska unija	16
3.2. Arhuska konvencija	17
Albanija: Osnovna studija o zakonodavstvu, politici i praksi u oblasti ljudskih prava i životne sredine	18
1. Uvod	18
2. Materijalno pravo i praksa	18
2.1. Zakoni koji se odnose na ljudska prava u vezi sa životnom sredinom	18
2.1.1. Zaštita životne sredine / ljudskih prava u nacionalnom ustavu	18
2.1.2. Konkretni delovi zakonodavstva	19
2.1.3. Ratifikacija međunarodnih sporazuma	21
2.2. Kako se u praksi primenjuje pravo ljudskih prava i ekološko pravo	21
2.2.1. Analiza delotvornosti ustavnih odredbi	21
2.2.2. Sudska praksa i odluke	22
2.2.3. Mehanizmi za alternativno rešavanje sporova	23
3. Ekološko procesno pravo i praksa	23
3.1. Ekološka prava na informisanje i učešće	23
3.1.1. Pristup informacijama o zaštiti životne sredine	23
3.1.2. Prava na učešće	24
3.1.3. Prava na okupljanje i protest	26
3.2. Pravo na pristup pravdi, pravnim lekovima i njihova delotvornost	26
3.2.1. Pristup pravdi	26

3.2.2. Pristup pravnim lekovima i njihova delotvornost u praksi	28
4. Ključni problemi u oblasti životne sredine u nacionalnom kontekstu	29
4.1. Ključni problemi na nacionalnom nivou	29
4.2. Veliki incidenti i udesi u životnoj sredini	30
5. Zaključak i preporuke	30
6. Aneks	32

Bosna i Hercegovina: Osnovna studija o zakonodavstvu, politici i praksi u oblasti ljudskih prava i životne sredine **36**

1. Uvod	36
2. Materijalno pravo i praksa	36
2.1. Zakoni koji se odnose na ljudska prava u vezi sa životnom sredinom	36
2.1.1. Zaštita životne sredine / ljudskih prava u nacionalnom ustavu	36
2.1.2. Konkretni delovi zakonodavstva	37
2.1.3. Ratifikacija međunarodnih sporazuma	38
2.2. Kako se u praksi primenjuje pravo ljudskih prava i ekološko pravo	38
2.2.2. Sudska praksa i odluke	39
3. Ekološko procesno pravo i praksa	41
3.1. Ekološka prava na informisanje i učešće	41
3.1.1. Pristup informacijama o životnoj sredini	41
3.1.2. Prava na učešće	42
3.1.3. Prava na okupljanje i protest	43
3.2. Pravo na pristup pravdi, pravnim lekovima i njihova delotvornost	44
3.2.1. Pristup pravdi	44
4. Ključni problemi u oblasti životne sredine u nacionalnom kontekstu	48
5. Zaključak i preporuke	50
6. Aneks	53

Kosovo*: Osnovna studija o zakonodavstvu, politici i praksi u oblasti ljudskih prava i životne sredine **56**

1. Uvod	56
2. Materijalno pravo i praksa	56
2.1. Zakoni koji se odnose na ljudska prava u vezi sa životnom sredinom	56
2.1.1. Zaštita životne sredine/ljudskih prava u nacionalnom ustavu	56
2.1.2. Konkretni delovi zakonodavstva	56
2.1.3. Ratifikacija međunarodnih ugovora	57
2.2. Kako se u praksi primenjuje pravo ljudskih prava i ekološko pravo	57

2.2.1. Analiza delotvornosti ustavnih odredbi	57
2.2.2. Sudska praksa i odluke	58
2.2.3. Mehanizmi za alternativno rešavanje sporova	59
3. Ekološko procesno pravo i praksa	60
3.1. Ekološka prava na informisanje i učešće	60
3.1.1. Pristup informacijama o zaštiti životne sredine	60
3.1.2. Prava na učešće	61
3.1.3. Prava na okupljanje i protest	62
3.2. Pravo na pristup pravdi, pravnim lekovima i njihova delotvornost	63
3.2.1. Pristup pravdi	63
3.2.2. Pristup pravnim lekovima i njihova delotvornost u praksi	63
4. Ključni problemi u oblasti životne sredine u nacionalnom kontekstu	65
4.1. Ključni problemi na nacionalnom nivou	65
4.2. Veliki incidenti i udesi u životnoj sredini	66
5. Zaključak i preporuke	66

Crna Gora: Osnovna studija o zakonodavstvu, politici i praksi u oblasti ljudskih prava i životne sredine **71**

1. Uvod	71
2. Materijalno pravo i praksa	71
2.1. Zakoni koji se odnose na ljudska prava u vezi sa životnom sredinom	71
2.1.1. Zaštita životne sredine / ljudskih prava u nacionalnom ustavu	71
2.1.2. Konkretni delovi zakonodavstva	72
2.1.3. Ratifikacija međunarodnih ugovora	72
2.2. Kako se u praksi primenjuje pravo ljudskih prava i ekološko pravo	72
2.2.1. Analiza delotvornosti ustavnih odredbi	72
2.2.2. Sudska praksa i odluke	73
2.2.3. Mehanizam za alternativno rešavanje sporova	74
3. Ekološko procesno pravo i praksa	74
3.1. Ekološka prava na informisanje i učešće	74
3.1.1. Pristup informacijama o zaštiti životne sredine	74
3.1.2. Pravo na okupljanje i protest	76
3.2. Pravo na pristup pravdi, pravnim lekovima i njihova delotvornost	77
3.2.1. Pristup pravdi	77
3.2.2. Pristup pravnim lekovima i njihova delotvornost u praksi	77
4. Ključni problemi u oblasti životne sredine u nacionalnom kontekstu	81
5. Zaključak i preporuke	82

Severna Makedonija: Osnovna studija o zakonodavstvu, politici i praksi u oblasti ljudskih prava i životne sredine **92**

1. Uvod	92
2. Materijalno pravo i praksa	93
2.1. Zakoni koji se odnose na ljudska prava u vezi sa životnom sredinom	93
2.2. Kako se u praksi primenjuje pravo ljudskih prava i ekološko pravo	95
2.2.1. Mehanizmi za alternativno rešavanje sporova	99
3. Ekološko procesno pravo i praksa	100
3.1. Ekološka prava na informisanje i učešće	100
3.1.1. Prava na okupljanje i protest	101
3.2. Pravo na pristup pravdi, pravnim lekovima i njihova delotvornost	101
3.2.1. Pristup pravdi	101
3.2.2. Pristup pravnim lekovima i njihova delotvornost u praksi	102
4. Ključni problemi u oblasti životne sredine u nacionalnom kontekstu	102
5. Zaključak i preporuke	103
6. Aneks	105

Srbija: Osnovna studija o zakonodavstvu, politici i praksi u oblasti ljudskih prava i životne sredine **108**

1. Uvod	108
2. Materijalno pravo i praksa	108
2.1. Zakoni koji se odnose na ljudska prava u vezi sa životnom sredinom	108
2.1.1. Zaštita životne sredine / ljudskih prava u nacionalnom ustavu	108
2.1.2. Konkretni delovi zakonodavstva	109
2.1.3. Ratifikacija međunarodnih sporazuma	110
2.2. Pravo ljudskih prava i ekološko pravo u praksi	110
2.2.1. Analiza delotvornosti ustavnih odredbi	110
2.2.2. Sudska praksa i odluke	113
2.2.3. Mehanizmi za alternativno rešavanje sporova	114
3. Ekološko procesno pravo i praksa	115
3.1. Ekološka prava na informisanje i učešće	115
3.1.1. Pristup informacijama o zaštiti životne sredine	115
3.1.2. Prava na učešće	116
3.1.3. Prava na okupljanje i protest	118
3.2. Pravo na pristup pravdi, pravnim lekovima i njihova delotvornost	119

3.2.1. Pristup pravdi: pravo na pokretanje postupka, pristup pravnim lekovima i njihova delotvornost u praksi	119
4. Ključni problemi u oblasti životne sredine u nacionalnom kontekstu	121
5. Zaključak i preporuke	122
6. Aneks	123

Opšte preporuke **129**

1. Rezime stava u vezi sa ljudskim pravima i održivom životnom sredinom u Jugoistočnoj Evropi, na osnovu domaćih osnovnih studija	129
2. Opšte preporuke	130
2.1. Materijalna zaštita	130
2.2. Procesna prava	130
2.2.1. Pristup informacijama	130
2.2.2. Učešće javnosti	131
2.2.3. Pristup pravdi i pravnom leku	131
2.3. Institucionalni kapaciteti	132

Rezime

Zagađenja velikih razmera, gubitak biodiverziteta, klimatske promene i drugi oblici štete u životnoj sredini negativno utiču na ljudska prava u Evropi i širom planete. Zbog toga se sve više razmišlja o tome kako ljudska prava mogu da doprinesu stvaranju sveta u kome priroda, ekosistemi i ljudi mogu zajedno da napreduju. Ova studija, izrađena u okviru regionalnog projekta Saveta Evrope pod nazivom „Ljudska prava i održiva životna sredina u Jugoistočnoj Evropi“, uspostavlja osnovu za nadogradnju i unapređenje zaštite životne sredine i ljudskih prava u Jugoistočnoj Evropi.

Jula 2022, Generalna skupština Ujedinjenih nacija je priznala ljudsko pravo na čistu, zdravu i održivu životnu sredinu, nakon što je Savet za ljudska prava UN-a izglasao priznavanje tog prava u oktobru 2021. Ljudsko pravo na zdravu životnu sredinu prepoznato je i u brojnim regionalnim ugovorima, sporazumima o ljudskim pravima i nacionalnim ustavima u svetu. Zaštita životne sredine i ljudskih prava je prioritet Saveta Evrope, koji je usvojio nekoliko pravnih instrumenata koji se odnose na zaštitu životne sredine. Evropski sud za ljudska prava odlučivao je u više od 300 slučajeva koji se tiču različitih aspekata zaštite životne sredine, od industrijske delatnosti do klimatskih promena, kao i procesnih prava poput pristupa informacijama o stanju životne sredine i registracije organizacija koje se bave njenom zaštitom.

Ova studija, sa šest izveštaja sačinjenih po istoj metodologiji, pruža sveobuhvatan pregled nacionalnih zakonodavstava, sudske prakse i programskih politika o ljudskim pravima i zaštiti životne sredine u Albaniji, Bosni i Hercegovini, Kosovu*, Crnoj Gori, Severnoj Makedoniji i Srbiji. Sve nabrojane jurisdikcije teže pristupanju EU i u procesu su usklađivanja ekoloških zakona sa standardima EU. Pri oceni sprovođenja zakona koji se odnose na pitanja životne sredine i ljudskih prava u regionu, studija ukazuje na pozitivne prakse, prepoznaje izazove, i daje preporuke za unapređenje kako za pojedinačne jurisdikcije, tako i za čitav region.

Kao zajednički problemi u zaštiti životne sredine u čitavom regionu prepoznati su zagađenost vazduha i vode, hidrocentrale, građenje u zaštićenim područjima, istraživanje mineralnih sirovina i ekološki kriminal. U celini, čini se da pravni okvir u svim jurisdikcijama obezbeđuje zaštitu životne sredine i ljudskih prava, ali je potrebno dodatno ojačati sprovođenje zakona u praksi. U pojedinim jurisdikcijama, sudska praksa Evropskog suda za ljudska prava je korišćena kao sredstvo u sporovima da bi se osigurao ishod koji doprinosi zaštiti životne sredine. U drugim jurisdikcijama, međutim, poznavanje sudske prakse Evropskog suda za ljudska prava je nedovoljno te sudske odluke nisu usklađene sa njom. Pored toga, dok neke jurisdikcije poštuju i sprovode prava koja se odnose na ekološke proteste i okupljanje, druge se suočavaju sa sve većim ograničenjima ili nedostatkom javne svesti o pitanjima zaštite životne sredine, što otežava ostvarivanje tih prava. Takođe, i dalje postoje izazovi u vezi sa pristupom valjanim informacijama o ekološkim problemima, kao i procesima donošenja odluka. Nadalje, u određenim jurisdikcijama raste zabrinutost zbog slabljenja zaštite životne sredine, na primer kada je reč o zakonskom okviru koji se odnosi na zaštićena područja i kojim se reguliše učešće zajednice u aktivnostima istraživanja mineralnih sirovina. Konačno, nalazi ukazuju i na to da se ekološka krivična dela nedovoljno prijavljuju i procesuiraju. Zajednički izazovi koji se uočavaju u regionu naglašavaju potrebu za koordinisanim reagovanjem, što podrazumeva razmenu među jurisdikcijama i učenje dobrih praksi, kako u regionu Jugoistočne Evrope, tako i šire.

Na osnovu zaključaka iz pojedinačnih izveštaja za svaku jurisdikciju, studija daje opšte preporuke za ceo region. One obuhvataju poziv da se pravo na zdravu životnu sredinu eksplicitno zaštiti ustavom i pratećim zakonima, uz nadzor nad njegovom primenom od strane ustavnog suda. Uz to, preporučuje se usklađivanje različitih ili međusobno protivrečnih zakona u korist najjače moguće zaštite životne sredine i ljudskih prava. Dalje, opštim preporukama naglašava se značaj pravovremenog i delotvornog pristupa informacijama i učešća javnosti u ekološkim pitanjima, uz predlog da se javnim institucijama dostave kontrolne liste sa uputstvom kako da osiguraju potpunu primenu prava u ovim oblastima. Kako bi se ojačalo pravo na pristup sudu i pravnom leku, opštim preporukama naglašava se potreba za širokom definicijom aktivne legitimacije, merama za zaštitu od prekomernih troškova postupka, temeljnom istragom ekoloških slučajeva i izradom dobro obrazloženih sudskih odluka. Naglašava se i značaj zaštite „Branilaca ekoloških ljudskih prava“ i

* Ovaj naziv ne prejudicira stavove o statusu i u skladu je sa Rezolucijom 1244 Saveta bezbednosti UN i mišljenjem Međunarodnog suda pravde o kosovskoj deklaraciji o nezavisnosti.

postojanja delotvornog pravnog leka zbog štete u životnoj sredini. Konačno, u preporukama se naglašava važnost jačanja institucionalnih kapaciteta, uključujući koordinaciju, saradnju i razmenu informacija između vladinih odeljenja, kao i između centralnih i lokalnih nivoa vlasti. Uz to, kao opšte preporuke navode se i odgovarajuće obuke o pravu, kampanje za podizanje javne svesti o ekološkim pravima i adekvatno finansiranje javnih organa koji se bave zaštitom životne sredine.

Iako je predmet ove studije Jugoistočna Evropa, izazovi na koje ona ukazuje i preporuke koje daje mogu biti od značaja i izvan regiona. Isticanjem vrednosti i delotvornosti pristupa zasnovanog na ljudskim pravima, očekuje se da će nalazi studije doprineti konkretnim unapređenjima u zaštiti životne sredine u praksi.

Zaštita životne sredine i ljudskih prava u međunarodnim i evropskim okvirima

Zagađenje, gubitak biodiverziteta, klimatske promene i drugi faktori životne sredine imaju velik uticaj na uživanje ljudskih prava u Evropi i širom sveta. U ovom odeljku se razmatra zaštita životne sredine i ljudskih prava na međunarodnom nivou, a potom se istražuje evropski okvir i predlozi za novi instrument Saveta Evrope u vezi sa ljudskim pravima i životnom sredinom.

1. Zaštita ljudskih prava i životne sredine na međunarodnom nivou

1.1. Ujedinjene nacije i međunarodni forumi

Već duže vreme postoje veze između životne sredine i ljudskih prava u međunarodnim sporazumima i praksi, koje nastavljaju da se brzo razvijaju.¹ Dana 8. oktobra 2021. Savet za ljudska prava Ujedinjenih nacija (UN) priznao je ljudsko pravo na „čistu, zdravu i održivu životnu sredinu” (u daljem tekstu „pravo na zdravu životnu sredinu”), kao i posledice štete nanete životnoj sredini na uživanje ljudskih prava.² Usledilo je usvajanje rezolucije Generalne skupštine UN, kojom je, između ostalog, na sličan način priznato pravo na zdravu životnu sredinu, pri čemu je 161 država glasala za (uključujući sve države članice Saveta Evrope), a nijedna nije glasala protiv.³ Savet za ljudska prava je nedavno doneo dodatnu rezoluciju o pravu na zdravu životnu sredinu, pozivajući države da usvajaju i sprovode zakone o pristupu informacijama o životnoj sredini i učešću, kao i pristupu pravdi i pravnim lekovima, te da istovremeno obezbede delotvoran pravni okvir za primenu prava na zdravu životnu sredinu.⁴

Osim toga, veze između ljudskih prava i životne sredine odražavaju se u pravnim okvirima u oblasti životne sredine. Na primer, u preambuli Pariskog sporazuma, usvojenog na Konferenciji stranaka COP 21 Okvirne konvencije Ujedinjenih nacija o promeni klime (UNFCCC), navodi se da „Strane treba da, prilikom preduzimanja akcija za rešavanje problema promena klime, poštuju i promovišu ljudska prava”.⁵ U Globalnom okviru za biodiverzitet Kunming-Montreal (GBF), usvojenom na Konferenciji stranaka COP 15 Konvencije o biodiverzitetu, priznaje se pravo na zdravu životnu sredinu i navodi da strane treba da primenjuju pristup zasnovan na ljudskim pravima, odnosno da „poštuju, štite i ispunjavaju ljudska prava” u primeni GBF.⁶

U okviru odeljka Posebni postupci detaljno se razmatra sadržaj prava na zdravu životnu sredinu. Specijalni izvestilac UN za ljudsko pravo na zdravu životnu sredinu je 2018. godine predstavio Okvirna načela o ljudskim pravima i životnoj sredini, u kojima iznosi svoje poimanje „osnovnih obaveza država na osnovu prava ljudskih prava koja se odnose na uživanje bezbedne, čiste, zdrave i održive životne sredine”.⁷ Pored toga, u izveštaju o dobrim praksama specijalni izvestilac opisuje

1 Videti, na primer, Stokholmsku deklaraciju iz 1972. <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/nl7/300/05/pdf/nl730005.pdf?token=9lQbR9u3VNKNZeoAvz&fe=true> i Deklaraciju iz Rija na Zemaljskom samitu iz 1992. https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_CONF.151_26_Vol.I_Declaration.pdf

2 UN HRC Resolution, The human right to a clean, healthy and sustainable environment, 4 April 2023 A/HRC/48/13

3 UN General Assembly resolution, The human right to a clean, healthy and sustainable environment, 26 July 2022, A/RES/76/300.

4 UN HRC resolution, The human right to a clean, healthy and sustainable environment, 4 April 2023, A/HRC/52/7.

5 Paris Agreement to the United Nations Framework Convention on Climate Change, Dec. 12, 2015, T.I.A.S. No. 16-1104, Preamble

6 Decision 1/COP.15: Kunming-Montreal Global biodiversity framework, CBD/COP/15/L.25 Section C 7(g)

7 Izveštaj specijalnog izvestioca za pitanje obaveza u oblasti ljudskih prava koje se odnose na uživanje bezbedne, čiste, zdrave i održive životne sredine, UN Doc. A/HRC/37/59 (2018), st. 1.

komponente prava na zdravu životnu sredinu.⁸ U suštinske elemente spadaju čist vazduh, bezbedna i stabilna klima, pristup vodi i odgovarajućim sanitarnim uslovima, zdrava hrana koja se proizvodi na održiv način, netoksična sredina za život, rad i igru, kao i zdravi biodiverzitet i ekosistemi. Osim toga, pravo na zdravu životnu sredinu obuhvata procesne komponente pristupa informacijama, učešća, pristupa pravdi i delotvornom pravnom leku, uključujući pravo lica da ne bude podvrgnuto odmazdi prilikom ostvarivanja drugih prava.

Pored toga, ugovorna tela UN za ljudska prava sprovela su brojna detaljna ispitivanja odnosa između pitanja ljudskih prava i životne sredine. Između ostalog, saslušala su niz pritužbi u vezi sa raznim pitanjima – od toksičnog prskanja poljoprivrednim hemikalijama do uticaja klimatskih promena na autohtone narode.⁹ Ugovorna tela su takođe ovaj odnos detaljnije opisala u okviru Opštih komentara. Na primer, Komitet UN za prava deteta utvrdio je da „[d]eca imaju pravo na čistu, zdravu i održivu životnu sredinu”.¹⁰ Komitet UN za ljudska prava naveo je da, kako bi očuvale pravo na život, države moraju da preduzmu mere za „očuvanje životne sredine i njenu zaštitu od štete, zagađenja i klimatskih promena koje prouzrokuju javni i privatni akteri”.¹¹ U okviru Opšteg komentara br. 26 o pravima na zemljište, ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima iz 2022, Komitet UN za ekonomska, socijalna i kulturna prava naveo je da je „[o]drživo korišćenje zemljišta od suštinskog značaja za obezbeđivanje prava na čistu, zdravu i održivu životnu sredinu i promovisanje prava na razvoj, između ostalih”. Isto tako, Komitet UN za eliminisanje diskriminacije žena je 2022. objavio Opštu preporuku br. 39, kojom se državama preporučuje da „[u]svoje zakonodavstvo kojim bi se u potpunosti obezbedilo pravo žena i devojčica pripadnica autohtonih naroda na zemlju, vodu i druge prirodne resurse, uključujući pravo na čistu, zdravu i održivu životnu sredinu”.

Vodeći principi UN o poslovanju i ljudskim pravima (UNGP) pružaju ključne smernice o odgovornostima kompanija u pogledu ljudskih prava. Usredsređena su na 1) odgovornost države da zaštite ljudska prava, 2) odgovornost kompanija da zaštite ljudska prava (uključujući putem detaljne analize) i 3) odgovornost države i kompanija da obezbede pristup pravnom leku. Pored toga, u smernicama Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD) za multinacionalna preduzeća o odgovornom poslovanju ističe se značaj detaljne analize za procenu uticaja povezanih sa delatnošću, proizvodima i uslugama na životnu sredinu i ljudska prava. Države koje se pridržavaju smernica dužne su da uspostave nacionalne kontakt tačke kao (vansudske) mehanizme za pritužbe.

Međunarodni pravosudni forumi takođe aktivno razmatraju odnos između obaveza u oblasti ljudskih prava i životne sredine. Međunarodni sud za pomorsko pravo nedavno je doneo savetodavno mišljenje u kom se navodi da klimatske promene „predstavljaju egzistencijalnu pretnju i izazivaju zabrinutost u pogledu ljudskih prava”.¹² U okviru zahteva Generalne skupštine UN za savetodavno mišljenje, i od Međunarodnog suda pravde je zatraženo da razmotri obaveze u oblasti ljudskih prava u kontekstu klimatskih promena.¹³

1.2. Zaštita na regionalnom i nacionalnom nivou

Na regionalnom nivou, među sporazume koji priznaju pravo na zdravu životnu sredinu spadaju Afrička povelja o ljudskim pravima i pravima naroda, Arapska povelja o ljudskim pravima, Konvencija o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine (Arhuska konvencija), Protokol iz San Salvadora uz Američku konvenciju o ljudskim pravima i Sporazum Escazú. Pored toga, pravosudna tela su razmatrala pravo na zdravu

8 David Boyd (specijalni izvestilac za pitanje obaveza u oblasti ljudskih prava koje se odnose na uživanje bezbedne, čiste, zdrave i održive životne sredine), Right to a healthy environment: good practices, UN Doc A/HRC/43/53, 30. decembar 2019, st. 8–18 <https://www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-environment/good-practices-right-healthy-environment>

9 Za rezime tih pritužbi možete videti stav 45. izveštaja CDDH.

10 Videti Opšti komentar br. 26 o pravima deteta i životnoj sredini.

11 Videti Opšti komentar Komiteta za ljudska prava br. 36, stav 62.

12 Međunarodni tribunal za pravo mora, Savetodavno mišljenje, 21. maj 2024, https://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/cases/31/Advisory_Opinion/C31_Adv_Op_21.05.2024_orig.pdf

13 Videti rezoluciju A/77/276, usvojenu konsenzusom <https://documents.un.org/doc/undoc/ltd/n23/094/52/pdf/n2309452.pdf?token=dhVrmVpLUBCTH5Yczm&fe=true>

životnu sredinu na osnovu ovih sporazuma. Na primer, Međuamerički sud za ljudska prava (IACtHR) utvrdio je da je ovo pravo „autonomno“, te stoga „štiti komponente životne sredine, poput šuma, reka i mora, kao pravne interese same po sebi, čak i kada ne postoji izvesnost rizika ili dokaz o postojanju rizika za pojedince”.¹⁴ Očekuje se i da će Međuamerički sud za ljudska prava doneti savetodavno mišljenje o dužnostima u oblasti klimatskih promena i ljudskih prava u toku 2025. godine.¹⁵

Na nacionalnom nivou, 156 zemalja, odnosno 80% država članica UN, takođe je priznalo pravo na zdravu životnu sredinu u nacionalnim i regionalnim okvirima. To obuhvata većinu država članica Saveta Evrope, od kojih su neke priznale pravo na zdravu životnu sredinu na ustavnom nivou.

U Sofijskoj deklaraciji o Zelenoj agendi za Zapadni Balkan (novembar 2020) utvrđena je Zelena agenda za Zapadni Balkan, koja obuhvata klimatske promene, cirkularnu ekonomiju, zagađenje, poljoprivredu i biodiverzitet.¹⁶

2. Savet Evrope

Zaštita životne sredine i ljudskih prava predstavlja ključni prioritet za Savet Evrope, koji je usvojio nekoliko pravnih instrumenata za zaštitu životne sredine. Tu spadaju Konvencija o očuvanju evropske divlje flore i faune i prirodnih staništa iz 1979. godine (Bernska konvencija), Konvencija o predelu iz 2008. godine i Konvencija o građanskopravnoj odgovornosti za štete nastale usled aktivnosti opasnih po životnu sredinu iz 1993. godine.¹⁷ Pored njih, Konvencija Saveta Evrope o pristupu zvaničnim dokumentima (Tromso konvencija) jedini je međunarodni pravni instrument kojim se jemči opšte pravo na pristup zvaničnim dokumentima koja su u posedu javnih vlasti, uključujući i onima koja se odnose na pitanja životne sredine.¹⁸

Evropska konvencija o ljudskim pravima (EKLJP) prva je konvencija Saveta Evrope i nije moguće pridružiti se ovoj organizaciji bez njene ratifikacije. Ni EKLJP ni Evropska socijalna povelja (ESP) ne sadrže konkretne mere za zaštitu životne sredine. Međutim, u zaključcima Evropskog komiteta za socijalna prava (EKSP) i sudskoj praksi Evropskog suda za ljudska prava (ESLJP) razmatra se uticaj koji šteta po životnu sredinu ima na ljudska prava.

2.1. Presude Evropskog suda za ljudska prava

ESLJP se u preko 300 predmeta bavio pitanjima koji se tiču životne sredine.¹⁹

- Opasne industrijske aktivnosti, nuklearno zračenje i prirodne katastrofe razmatrani su u okviru člana 2. EKLJP (pravo na život), pri čemu je ESLJP utvrdio da priroda takve štete ugrožava ljudski život, kao i u okviru člana 3. (zabrana nečovečnog ili ponižavajućeg postupanja).²⁰
- U sudskoj praksi su na osnovu člana 8. (pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života)

14 Savetodavno mišljenje OC-23/17 („Životna sredina i ljudska prava“), Serija Međudameričkog suda za ljudska prava A No. 23, 15 November 2017, para. 62 https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_ing.pdf

15 Zahtev za savetodavno mišljenje o klimatskoj vanrednoj situaciji i ljudskim pravima, podnet Međudameričkom sudu za ljudska prava od strane Republike Kolumbije i Republike Čilea, https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/soc_1_2023_en.pdf i javne rasprave: <https://www.youtube.com/watch?v=t6D9LyXKSOE>

16 Sofijska deklaracija o Zelenoj agendi za Zapadni Balkan, 10. novembar 2020., <https://www.rcc.int/docs/546/sofia-declaration-on-the-green-agenda-for-the-western-balkans-rn>

17 ETS br. 104; 176, 102 i 150; videti i stav 3. nacrta revidiranog izveštaja Draft revised CDDH report on the need for and feasibility of a further instrument or instruments on human rights and the environment (‘CDDH report’) <https://rm.coe.int/steering-committee-for-human-rights-cddh-drafting-group-on-human-right/1680afa8ee>

18 CETS br. 205, Konvencija trenutno ima 15 strana potpisnica.

19 Za dodatne detalje videti https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/FS_Environment_ENG.

20 Videti, na primer, predmet Budayeva i Ors protiv Rusije (predstavka br. 15339/02), u kom je ESLJP utvrdio da je došlo do povrede člana 2. jer institucije u Rusiji nisu zaštitile stanovnike grada od klizišta, pošto nisu sprovele politike urbanog planiranja i hitne pomoći, kao i predmet Florea protiv Rumunije (predstavka br. 37186/03) u kom je ESLJP utvrdio da je došlo do povrede člana 3. u pogledu zatvorenika koji je imao hronični hepatitis i arterijsku hipertenziju, a koji je tokom tri godine pritvora bio izložen pasivnom pušenju.

razmatrani zagađenje vode i zemljišta, upravljanje otpadom, urbani razvoj i zagađenje koje potiče od industrije, buke i vozila, adekvatnost klimatske politike, kao i procena rizika za životnu sredinu i pristup informacijama.²¹

- Značaj zaštite životne sredine kao legitimni cilj razmatran je na osnovu člana 1. Protokola br. 1 EKLJP (zaštita imovine).²²
- Na član 10. (sloboda izražavanja) se pozvalo pri razmatranju slobode primanja i saopštavanja informacija o pitanjima u vezi sa životnom sredinom.²³
- Član 11. (sloboda okupljanja i udruživanja) primenjen je u kontekstu kolektivne pritužbe u vezi sa pitanjima životne sredine.²⁴
- Potreba za delotvornim pravnim lekom u kontekstu životne sredine razmatrana je na osnovu člana 13. (pravo na delotvoran pravni lek), dok su prava na pristup sudu u vezi sa pitanjima životne sredine i potreba za izvršavanjem odluka koje se tiču životne sredine razmatrani na osnovu člana 6. stava 1 (pravo na pravično suđenje).²⁵ Na EKLJP se pozivalo i na nacionalnom nivou u vezi sa pitanjima životne sredine.

EKLJP je „živi instrument“ koji se tumači u svetlu sveta koji se oko njega menja. U kontekstu životne sredine, ovaj pristup može se videti u skorašnjim presudama ESLJP-a u oblasti klimatskih promena. Na primer, u važnom predmetu *KlimaSeniorinnen protiv Švajcarske* ESLJP je utvrdio da član 8. obuhvata pravo na delotvornu zaštitu od ozbiljnih posledica klimatskih promena po život, zdravlje, blagostanje i kvalitet života.²⁶ ESLJP je zaključio da je Švajcarska povredila ovo pravo usled svog neodgovarajućeg zakonodavstva o klimi i neispunjavanja ranijih ciljeva u pogledu smanjenja emisija gasova sa efektom staklene bašte. Istovremeno, još dva predmeta u vezi sa klimatskim promenama proglašena su neprihvatljivim.²⁷ U okviru svojih odluka u sva tri predmeta, Veliko veće je razmatralo pitanja poput ekstrateritorijalne jurisdikcije u pogledu uticaja na životnu sredinu, uzročne veze, statusa žrtve i prava organizacija civilnog društva na pokretanje postupka.

Poput EKLJP, i ESP se smatra živim instrumentom, što znači da EKSP, slično kao ESLJP, putem tumačenja može da odgovara na nove izazove. U skladu sa ESP, prava koja se razmatraju u vezi sa pravom na zdravu životnu sredinu obuhvataju prava na pravedne uslove rada i bezbedne i zdrave radne uslove, kao i na zaštitu zdravlja i stanovanja. EKSP je utvrdio da sistemi za zaštitu javnog zdravlja moraju na odgovarajući način da odgovaraju na rizike koji mogu da se kontrolišu ljudskim delovanjem, uključujući pretnje po životnu sredinu.

Da bi se pomoglo razumevanju razvoja u ovoj oblasti, odluke i zaključci doneti na osnovu

-
- 21 Videti, na primer, predmet *Guerra i Ors protiv Italije* (predstavka br. 14967/89) u kom je ESLJP utvrdio da Italija nije preduzela odgovarajuće korake da zaštiti podnosiocima predstavke od ozbiljnog zagađenja životne sredine sa susedne hemijske fabrike.
- 22 Videti, na primer, predmet *Fredin* (br. 1) protiv Švedske (predstavka br. [12033/86](#)) u kom je ESLJP utvrdio da u pogledu podnosioca predstavke nije došlo do povrede člana 1. Protokola 1 Konvencije kada je poništena dozvola za rad šljunkare na osnovu Zakona o zaštiti prirode.
- 23 Videti, na primer, predmet *Steel i Morris protiv Ujedinjenog Kraljevstva* (predstavka br. [68416/01](#)) u kom je ESLJP utvrdio da je došlo do povrede člana 10. usled postupka za klevetu pokrenutog protiv podnosilaca predstavke u vezi sa letkom korištenim u kampanji koja se ticala lanca brze hrane McDonalds. Sud je utvrdio da je došlo do povrede člana 10. zbog nedostatka procesne pravičnosti i nesrazmerne naknade štete protiv podnosilaca predstavke.
- 24 U predmetu *Costel Popa protiv Rumunije* (predstavka br. 47558/10) ESLJP je utvrdio da je došlo do povrede člana 11. jer je država odbila da registruje udruženje za zaštitu životne sredine, suprotno zakonskim propisima.
- 25 Na primer, u predmetu *Hatton protiv Ujedinjenog Kraljevstva* (predstavka br. [36022/97](#)), ESLJP je utvrdio da na osnovu zakonodavstva koje je tada bilo na snazi sudovi u UK nisu mogli da razmatraju da li sporni noćni letovi predstavljaju opravdano mešanje u prava podnosioca predstavke iz člana 8. Pored toga, u odluci u predmetu *KlimaSeniorinnen*, ESLJP je utvrdio da je došlo do povrede člana 6. stava 1. zbog odbijanja od strane sudova u Švajcarskoj predmeta podnosioca predstavke na domaćem nivou.
- 26 *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz i drugi protiv Švajcarske*, predstavka br. 53600/20 <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22%3A%2253600%2F20%22%7D>
- 27 *Carême protiv Francuske*, predstavka br. 7189/21 (saopštenje za štampu); i *Duarte Agostinho i drugi protiv Portugalije* i 32 drugih, predstavka br. 39371/20 (saopštenje za štampu); videti i <https://www.echr.coe.int/w/grand-chamber-rulings-in-the-climate-change-cases>.

EKLJP i ESP detaljno su razmotreni u priručniku koji je izradio Savet Evrope.²⁸ Vodič kroz sudsku praksu Suda u vezi sa životnom sredinom ažurira se na godišnjem nivou, a kurs o životnoj sredini i ljudskim pravima u okviru programa Obrazovanje pravnika u oblasti ljudskih prava (HELP) postoji od 2021.²⁹

2.2. Razvoj okvira Saveta Evrope za ljudska prava i životnu sredinu

2.2.1. Pravo na zdravu životnu sredinu

Savet Evrope još uvek nije priznao pravo na zdravu životnu sredinu. Međutim, Komitet ministara i druga tela u Savetu Evrope pozvali su na jačanje sredstava za borbu protiv štete nanete životnoj sredini. Od 1970. Parlamentarna skupština Saveta Evrope je u nekoliko navrata pokušala je da predloži dodatni protokol uz EKLJP o ljudskim pravima i životnoj sredini.³⁰ U preporuci CM/Rec(2022)20, Komitet ministara Saveta Evrope poziva države članice da „razmisle o prirodi, sadržaju i implikacijama” prava na zdravu životnu sredinu i, na osnovu toga, aktivno razmotre njegovo priznavanje na nacionalnom nivou „kao ljudskog prava koje je važno za uživanje ljudskih prava i povezano je sa drugim pravima i postojećim međunarodnim pravom”.³¹ Posle ovih napora, Komitet ministara je od Upravnog odbora za ljudska prava (CDDH) zatražio da razmotri potrebu i izvodljivost dodatnog instrumenta ili instrumenata u oblasti ljudskih prava i životne sredine. Studija CDDH³² u ovoj oblasti završena je u novembru 2024.

Savet Evrope je izdao i preporuke o konkretnim temama koje potpadaju pod oblast klimatskih promena i ljudskih prava. Na primer, u preporuci CM/Rec(2024)2 o suzbijanju upotrebe strateških tužbi protiv učešća javnosti (SLAPP) navodi se otvoreni spisak indikatora za prepoznavanje SLAPP tužbi, pravne i političke mere zaštite, kao i pravni lekovi u ovoj oblasti.³³ Preporuka CM/Rec (2024)6, koja se odnosi na mlade i klimatsko delovanje, prvi je međunarodni tekst ove prirode. Njom se nastoje zaštititi prava mladih ljudi i mladih zaštitnika životne sredine kako bi učestvovali u procesima donošenja odluka o klimi i klimatskom aktivizmu, i imali pristup obrazovanju u oblasti klime i zelenim poslovima, između ostalog.³⁴

2.2.2. Zaštita životne sredine u okviru evropskog krivičnog prava

Ekološki kriminal raste 2–3 puta brže od svetske ekonomije, što negativno utiče na zdravlje, blagostanje i prehrambenu sigurnost. On prouzrokuje industrijsko zagađenje i štetu, što

28 Upravni komitet za ljudska prava (CDDH), Priručnik o ljudskim pravima i životnoj sredini (3. izdanje), februar 2022, <https://www.coe.int/en/web/human-rights-intergovernmental-cooperation/-/manual-on-human-rights-and-the-environment>

29 HELP kurs o životnoj sredini i ljudskim pravima, <https://help.elearning.ext.coe.int/enrol/index.php?id=6264>

30 Naredni naponi načinjeni su 1990, 1999, 2003. i 2009. godine i skorije. Videti PACE. 1999. Preporuka 1431: Buduće aktivnosti Saveta Evrope u oblasti zaštite životne sredine; PSSE, 2003. Preporuka 1614: Životna sredina i ljudska prava; PSSE, 2009. Preporuka 1885: Izrada dodatnog protokola uz EKLJP o pravu na zdravu životnu sredinu; PSSE. Preporuka PSSE 2211 (2021): Utemeljenje prava na zdravu životnu sredinu: Potreba za pojačanom akcijom Saveta Evrope.

31 Savet Evrope, Preporuka CM/Rec(2022)20 Komiteta ministara državama članicama o ljudskim pravima i zaštiti životne sredine, 27. septembar 2022, <https://rm.coe.int/0900001680a83df1>

32 Studija CDDH o potrebi i izvodljivosti daljeg instrumenta ili instrumenata u oblasti ljudskih prava i životne sredine, CDDH(2024)R101 Addendum 2, 29/11/2024, <https://rm.coe.int/steering-committee-for-human-rights-cddh-cddh-study-on-the-need-for-an/1680b2b196>

33 Savet Evrope, Preporuka CM/Rec(2024)2 Komiteta ministara državama članicama o suzbijanju upotrebe strateških tužbi protiv javnog učešća (SLAPP tužbi), 5. april 2024, <https://www.coe.int/en/web/freedom-expression/-/council-of-europe-adopts-recommendation-on-countering-the-use-of-slapps>

34 Savet Evrope, Preporuka CM/Rec(2024)6 Komiteta ministara državama članicama o mladima i klimatskoj akciji, 23. oktobar 2024, <https://www.coe.int/en/web/portal/-/council-of-europe-urges-measures-for-young-people-and-climate-action-investing-in-green-jobs-and-skills-addressing-eco-anxiety-access-to-rights-for-vulnerable-groups>

doprinosi degradaciji prirodnih resursa i narušavanju klime. Imajući i globalne i sistemske dimenzije, povezan je sa drugim teškim krivičnim delima kao što su trgovina ljudima i drogom, falsifikovanje, visokotehnoški kriminal, korupcija i finansiranje terorizma.

Kao odgovor na to, formiran je Komitet eksperata za krivičnopravnu zaštitu životne sredine (PC-ENV) kojem je zadatak da pripremi Konvenciju o krivičnopravnoj zaštiti životne sredine, koja bi se primenjivala kao panevropski okvir.³⁵ Ova nova Konvencija biće pravno obavezujući instrument kojem je cilj da doprinese borbi protiv klimatskih promena i zagađenja, kao i da podrži biodiverzitet i ekosisteme. Pored toga, Konsultativno veće evropskih tužilaca usvojilo je Mišljenje br. 17 (Mišljenje) o ulozi tužilaca u zaštiti životne sredine.

U Mišljenju je istaknuta ključna uloga tužilaca u zaštiti životne sredine, javnog zdravlja i bezbednosti te navedene smernice i preporuke za postupanje u krivičnim, upravnim i građanskim postupcima u predmetima koji se tiču životne sredine. Ističe se potreba za jačanjem relevantnih nacionalnih pravnih okvira, na primer, uvrščivanjem prisustva organizovanog kriminala i korupcije kao otežavajućeg elementa u krivičnim delima. Mišljenje obuhvata istrage i krivična gonjenja, institucionalne aspekte i saradnju i koordinaciju između disciplina i struktura. Naglašava se i značaj aktera nevladinog sektora i civilnog društva. Zatim se u Mišljenju ističe da otkrivanje veze između krivičnih dela protiv životne sredine i eventualnih povezanim krivičnih dela pranja novca može predstavljati delotvorno sredstvo za otkrivanje većih kriminalnih mreža i suzbijanje sticanja prihoda od takvih krivičnih dela. Takođe, u Mišljenju se iziskuje da zahtevima za međunarodnu saradnju u vezi sa pitanjima životne sredine bude dat isti prioritet i pažnja kao i nacionalnim pitanjima, ističući značaj uspostavljanja mehanizama i procedura kojima bi se omogućile prekogranične istrage.

2.2.3. Poslovanje i ljudska prava

Nadovezujući se na Vodeće principe UN, preporuka CM/Rec (2016) Komiteta ministara o poslovanju i ljudskim pravima ima za cilj da državama članicama da smernice o sprečavanju i otklanjanju kršenja ljudskih prava od strane kompanija i merama kojima će se kompanije podsticati da poštuju ljudska prava.³⁶ U preporuci je obrazloženo pravo na pravni lek i istaknute su dodatne zaštitne mere potrebne za radnike, decu, starosedeoce i braniocce ljudskih prava.

3. Drugi ključni okviri na evropskom regionalnom nivou

3.1. Evropska unija

Više od polovine članica Saveta Evrope ujedno su i članice Evropske unije (EU). Iako nijedna od država navedenih u ovoj studiji još uvek nije članica EU, kandidati su za pridruživanje i kao deo tog procesa u postupku su usklađivanja svog zakonodavstva u oblasti životne sredine sa zakonodavstvom EU.

U Sporazumu o funkcionisanju Evropske unije utvrđen je niz ekoloških načela i ciljeva za zaštitu životne sredine, dok se u Povelji o osnovnim pravima EU navodi da se u politike na nivou EU mora integrisati visok nivo zaštite životne sredine i unapređenje kvaliteta životne sredine.³⁷ Sud pravde EU odlučio je do sada u oko 50 predmeta koji se odnose na pristup pravdi u pitanjima u vezi sa životnom sredinom, uključujući potvrdu da NVO treba da imaju *locus standi* u predmetima koji se tiču životne sredine. Usvojeni su i brojni zakoni u oblasti životne sredine, uključujući direktive o proceni uticaja na životnu sredinu i stratešku procenu uticaja na životnu sredinu u kojima se kao

35 Iako je Savet Evrope sačinio pravni instrument u ovoj oblasti – Konvenciju o krivičnopravnoj zaštiti životne sredine iz 1998. godine – ona još nije stupila na snagu i biće zamenjena Konvencijom koja je trenutno u pripremi.

36 Savet Evrope, Preporuka CM/Rec(2016)3 Komiteta ministara državama članicama o ljudskim pravima i poslovanju, 2. mart 2016, <https://search.coe.int/cm?i=09000016805c1ad4>

37 Videti na primer. Ugovor o funkcionisanju Evropske unije, član 191 i član 37 Povelje osnovnih prava Evropske unije.

centralni aspekt nalazi javna rasprava.³⁸ EU je nedavno odobrila regulativu o obnavljanju prirode sa zadatim ciljevima da se pokrije najmanje 20% kopnenih i morskih područja EU do 2030. godine i svi ekosistemi koje treba obnoviti do 2050.³⁹

Direktiva EU o nefinansijskom izveštavanju od kompanija zahteva da u svojim finansijskim izveštajima ili zasebnim podnescima pruže nefinansijske informacije, uključujući one o životnoj sredini i ljudskim pravima. U januaru 2023. je na snagu stupila Direktiva o izveštavanju o korporativnoj održivosti (CSRD), koja je pooštrila pravila o izveštavanju u oblasti životne sredine i društvenih pitanja i proširila njihovu primenu na širi krug kompanija.⁴⁰ U maju 2024. godine je na snagu stupila Direktiva o dubinskoj analizi korporativne održivosti (CSDD). U njoj su predstavljene obaveze kompanija u pogledu zaštite ljudskih prava i životne sredine, kao i odgovornost za kršenje tih obaveza, uključujući za podređena društva i poslovne partnere kompanije.⁴¹

Direktive EU štite životnu sredinu i putem krivičnog zakonodavstva.⁴² Savet EU je u martu 2024. zvanično usvojio novu direktivu o krivičnopravnoj zaštiti životne sredine, čime su uspostavljena minimalna pravila EU o definiciji krivičnih dela protiv životne sredine i kaznama.⁴³ Ova direktiva uvodi nova krivična dela protiv životne sredine i detaljne zahteve o sankcijama kako za pojedince tako i za kompanije, kao i mere koje treba preduzeti u cilju sprečavanja, odnosno delotvornog procesuiranja krivičnih dela. Njom su predviđena teža krivična dela u slučaju „ekocida“.⁴⁴

3.2. Arhuska konvencija⁴⁵

41 od 46 zemalja članica Saveta Evrope su strane potpisnice Arhuske konvencije. Arhuska konvencija povezuje prava u oblasti životne sredine i ljudska prava tako što štiti prava na pristup informacijama o životnoj sredini, učešće u donošenju odluka koje se tiču životne sredine i pristup pravdi u pitanjima u vezi sa životnom sredinom i tako što postavlja minimalne standarde u ovim oblastima. Arhuska konvencija je prvi međunarodni sporazum kojim je priznato pravo i sadašnjih i budućih generacija na životnu sredinu koja je adekvatna za njihovo zdravlje i blagostanje.⁴⁶ Ujedno je i prvi multilateralni sporazum o životnoj sredini kojim je javnosti dato pravo na podnošenje pritužbi pred Komitetom za usklađenost i kojim je uspostavljen prvi mehanizam za brzo reagovanje na svetu za zaštitu zaštitnika životne sredine.⁴⁷ Arhuska konvencija inspirisala je Sporazum Escazú u Latinskoj Americi i na Karibima.⁴⁸

38 Videti <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/71/environment-policy-general-principles-and-basic-framework#:~:text=Legal%20basis,waste%20management%20and%20climate%20change> za opšti pregled okvira za životnu sredinu EU.

39 Evropska unija, Uredba Evropskog parlamenta i Saveta o obnavljanju prirode i Izmene Uredbe, (EU) 2022/869, 15 mart 2024, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/PE-74-2023-INIT/en/pdf>

40 Direktiva (EU) 2022/2464 Evropskog parlamenta i Saveta od 14. decembra 2022. o izmenama i dopunama Uredbe (EU) br. 537/2014, Direktive 2004/109/EZ, Direktive 2006/43/EZ i Direktive 2013/34/EU o izveštavanju o korporativnoj održivosti (tekst od značaja za EEP), L 322/15, 16. 12. 2022, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32022L2464>

41 U okviru regiona EU pokreću se i predmeti protiv kompanija, na primer, Royal Dutch Shell trenutno ulaže žalbu na odluku suda u Holandiji u kojoj se navodi da ona svojim doprinosom klimatskim promenama krši obaveze u vezi sa ljudskim pravima i obaveze dužne pažnje u skladu sa holandskim pravom <https://climatecasechart.com/non-us-case/milieudefensie-et-al-v-royal-dutch-shell-plc/>

42 Videti, na primer, Direktivu 2008/99/EZ, Direktivu 2005/33/EZ, Uredbu (EZ) br. 1013/2006 Evropskog parlamenta i Saveta od 14. juna 2006. o pošiljkama otpada

43 Direktiva (EU) 2024/1203 Evropskog parlamenta i Saveta od 11. aprila 2024. o krivičnopravnoj zaštiti životne sredine i zameni direktiva 2008/99/EZ i 2009/123/EZ, SL L, 2024/1203, 30. 4. 2024. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32024L1203>

44 Ekocid se definiše kao „(a) uništenje, odnosno rasprostranjeno i sistematsko oštećenje, koje je nepovratno ili dugotrajno, velikog ekosistema, odnosno ekološke vrednosti ili staništa u okviru zaštićenog područja, ili (b) rasprostranjena i značajna šteta, koja je nepovratna ili dugotrajna, naneta kvalitetu vazduha, zemljišta ili vode”

45 Trenutno su strane potpisnice Arhuske konvencije mahom iz regiona Evrope i Centralne Azije, ali sada mogu da je ratifikuju sve države, te ju je ratifikovala Gvineja Bisao.

46 Videti član 1.

47 Komitet za usklađenost je primio 200 obaveštenja od pripadnika javnosti, što je jasan znak njihovog angažovanja.

48 Regional Agreement on Access to Information, Public Participation and Justice in Environmental Matters in Latin America and the Caribbean, Escazú, 4 March 2018, <https://www.cepal.org/en/escazuagreement>

Albanija: Osnovna studija o zakonodavstvu, politici i praksi u oblasti ljudskih prava i životne sredine

1. Uvod

Albanija je postala članica Saveta Evrope 13. jula 1995, a EKLJP je u Albaniji stupila na snagu 2. oktobra 1996. Albanija trenutno smatra članstvo u EU glavnim ciljem svoje spoljne politike. U trenutnoj fazi procesa integracije, u okviru Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP), obaveze Albanije u pogledu životne sredine definisane su u članu 108. tog Sporazuma u kom se navodi: „Strane će razvijati i jačati saradnju sa ključnim zadatkom suzbijanja degradacije životne sredine u cilju promovisanja održivosti životne sredine. Saradnja će biti pretežno usredsređena na prioritetne oblasti u vezi sa pravnim tekovinama Zajednice u oblasti životne sredine.”⁴⁹

Savet EU pozdravio je napredak Albanije u oblasti vladavine prava i kontinuirano sprovođenje reformi u pravosudnom sistemu i javnoj upravi, kao i napredak postignut u borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala, ističući potrebu za daljim jačanjem zaštite osnovnih prava.⁵⁰ Procena Poglavlja 27 pod nazivom „Životna sredina i klimatske promene” ukazuje na to da Albanija ipak mora da pojača svoje napore u postizanju potpune usklađenosti i sprovođenja reformi u većini oblasti. Procesi Procene uticaja na životnu sredinu (EIA) i Strateške procene uticaja na životnu sredinu (SEA) moraju biti značajno unapređeni, dok se preporuke iz procena EIA retko primenjuju, te ih je potrebno primeniti i pratiti njihovo sprovođenje. Potrebno je unaprediti učešće javnosti i javnu raspravu u procesu donošenja odluka. Osim toga, treba ojačati inspekcijski nadzor i kapacitete za sprovođenje zakona, naročito u cilju delotvornijeg suprotstavljanja krivičnim delima protiv životne sredine.⁵¹

2. Materijalno pravo i praksa

2.1. Zakoni koji se odnose na ljudska prava u vezi sa životnom sredinom

2.1.1. Zaštita životne sredine / ljudskih prava u nacionalnom ustavu

Ustavom Albanije iz 1998. usvojeno je osnovno načelo prava javnosti na pristup informacijama o pitanjima u vezi sa životnom sredinom i njenom zaštitom, ali njime nisu obuhvaćena prava na učešće i pristup pravdi iz Arhuske konvencije. Pravo na zdravu životnu sredinu nije predviđeno kao zasebno pravo u materijalnom smislu. Član 56. Ustava Albanije sadrži samo procesno pravo i jemči pravo na informisanje o životnoj sredini, dok su članom 59. utvrđeni društveni ciljevi.⁵² To znači da ovi ciljevi treba da se odražavaju u razvoju politika i relevantnog zakonodavstva, ali nisu sudski izvršni jer se u članu 59. stavu 2. navodi: „Ispunjenje društvenih ciljeva ne može se zahtevati neposredno na

49 Član 108, Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Evropskih zajednica i njihovih država članica i Republike Albanije, Službeni list Evropske unije, L 107/166, 28. april 2009., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A22009A0428%2802%29>.

50 Evropska komisija, Izveštaj o Albaniji za 2024. godinu, Saopštenje Komisije Evropskom parlamentu, Savetu, Evropskom ekonomskom i socijalnom komitetu i Komitetu regiona, 30. oktobar 2024, SWD(2024) 690 final, https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/a8eec3f9-b2ec-4cb1-8748-9058854dbc68_en?filename=Albania%20Report%202024.pdf

51 Radni dokument osoblja Komisije, Izveštaj o Albaniji za 2023. godinu, str. 119. https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD_2023_690%20Albania%20report.pdf

52 Ustav Republike Albanije, čl. 56: „Svi imaju pravo da budu informisani o stanju životne sredine i zaštititi iste.” Čl. 59: „Država, u okviru svojih ustavnih ovlašćenja i sredstava kojima raspolaže, nastoji da upotpuni privatnu inicijativu i odgovornost pomoću: zdrave i ekološki adekvatne životne sredine za sadašnju i buduće generacije, kao i racionalne eksploatacije šuma, voda, pašnjaka i drugih prirodnih resursa na osnovu načela održivog razvoja.” <https://eurailius.eu/index.php/en/library/albanian-legislation?task=download.send&id=178&catid=9&m=0>

sudu. Zakonom su definisani uslovi i obim u kom se može zahtevati postizanje ovih ciljeva.”

Što se tiče zaštite ljudskih prava, prema članu 17. Ustava, EKLJP je deo domaćeg prava Albanije i nivo zaštite koji pruža smatra se minimalnim standardom koji je zajemčen zakonodavstvom Albanije.⁵³ Ovo mora da se tumači u vezi sa članom 122. Ustava, kojim je predviđeno da međunarodni sporazumi ratifikovani zakonom imaju primat nad domaćim zakonima koji nisu u skladu s tim sporazumima.⁵⁴

2.1.2. Konkretni delovi zakonodavstva

Pravni okvir je, sveobuhvatno gledano, potpun u pogledu prava na informisanje o stanju životne sredine, njenom zagađenju i preduzetim merama. Taj pravni okvir obuhvata Zakon br. 10431 od 9. juna 2011. o zaštiti životne sredine, kojim su utvrđeni pravo na blagovremeno informisanje o stanju životne sredine, odredbe o informacionom sistemu o životnoj sredini, informisanje javnosti o pitanjima u vezi sa životnom sredinom, pravo na informisanje o životnoj sredini,⁵⁵ pravo na pokretanje sudskog postupka protiv organa javne vlasti, ili pak fizičkog ili pravnog lica koje je nanelo štetu životnoj sredini ili stvorilo rizik za njeno oštećenje.⁵⁶ Njime su predviđeni i odgovornost i naknada za štetu nanetu životnoj sredini.⁵⁷ Zajedno sa Zakonom br. 119/2014 od 18. septembra 2014. o pravu na informisanje,⁵⁸ on garantuje prvi stub Arhuske konvencije u vezi sa pristupom informacijama o životnoj sredini.

Nekoliko zakona garantuje drugi stub Arhuske konvencije u vezi sa učešćem javnosti u procesima donošenja odluka u oblasti životne sredine. Zakon br. 10440 od 7. jula 2011. o proceni uticaja na životnu sredinu (Zakon o EIA) ima za cilj da garantuje otvoreni proces donošenja odluka i uključivanje svih zainteresovanih strana u taj proces, uključujući javne i neprofitne organizacije. Njime se Nacionalna agencija za životnu sredinu obavezuje da organizuje javne rasprave sa javnim i zainteresovanim NVO kako bi došla do njihovog mišljenja u procesu donošenja odluka.⁵⁹ Pravila, uslovi i procedure za informisanje i uključivanje javnosti u proces donošenja odluka u oblasti životne sredine definisani su Odlukom Saveta ministara (DCM) br. 247 od 30. aprila 2014.⁶⁰ Međutim, Zakonom o EIA nije predviđen jasan zahtev da odobrenje za izvođenje projekta mora da sadrži zaključak EIA, uslove za zaštitu životne sredine, kao i mere s tim u vezi i protokole za praćenje. Još uvek nedostaju osnovni podzakonski akti kako bi se pravilno sprovela EIA,⁶¹ premda je usvojen

53 Ibid., čl. 17: „1. Ograničenja prava i sloboda predviđenih ovim Ustavom mogu se nametnuti zakonom samo u javnom interesu ili u cilju zaštite prava drugih. Ograničenje mora biti srazmerno situaciji kojom je nametnuto. 2. Ova ograničenja ne smeju da narušavaju suštinu prava i sloboda i ni u kom slučaju ne smeju da premašuju ograničenja predviđena Evropskom konvencijom o ljudskim pravima.”

54 Ibid., čl. 122: „1. Svaki ratifikovani međunarodni sporazum čini deo internog pravosudnog sistema nakon objavljivanja u Službenom listu Republike Albanije. On se sprovodi neposredno, osim u slučajevima kada nije samoizvršan i njegovo sprovođenje zahteva usvajanje zakona. Izmene, dopune i stavljanje van snage zakona koje je usvojila većina svih poslanika Skupštine, u cilju ratifikovanja međunarodnog sporazuma, vrši se istom većinom. 2. Međunarodni sporazum ratifikovan zakonom ima primat nad domaćim zakonima koji nisu u saglasnosti sa njim. 3. U slučaju neusklađenosti, norme koje je donela međunarodna organizacija imaju primat nad domaćim zakonima, kada je sporazumom koji je ratifikovala Republika Albanija radi učešća u toj organizaciji izričito predviđena direktna primenljivost normi koje je ta organizacija donela.”

55 Zakon br. 10431 od 9. juna 2011. o zaštiti životne sredine. https://akm.gov.al/ova_doc/ligji-10431-date-9-6-2011-per-mbrojtjen-e-mjedisit/

56 Ibid., čl. 48.

57 Ibid., čl. 50–52.

58 Zakon br. 119/2014 od 18. septembra 2014. o pravu na informisanje. <https://euralius.eu/index.php/en/library/albanian-legislation?task=download.send&id=165&catid=55&m=0>

59 Zakon br. 10440 od 7. jula 2011. o proceni uticaja na životnu sredinu. https://akm.gov.al/ova_doc/ligjit-nr-10440-date-07-07-2011-per-vleresimin-e-ndikimit-ne-mjedisit/

60 DCM br. 247 od 30. aprila 2014. o utvrđivanju pravila, uslova i procedura za informisanje i uključivanje javnosti u proces donošenja odluka u oblasti životne sredine. https://akm.gov.al/ova_doc/vkm-nr-247-dt-30-04-2014-per-percaktimin-e-rregullave-te-posacme-per-informimin-dhe-perfshirjen-e-publikut-ne-vendimmarjen-mjedisore/.

61 Energy Community Country Report, Albania, 2023, p. 23. <https://www.energy-community.org/implementation/report/Albania.html>

podzakonski akt o odobravanju pravila, odgovornosti i rokova za postupak EIA.⁶² Zakon o EIA i Zakon br. 146/2014 od 30. oktobra 2014. o obaveštavanju i javnim raspravama zajedno garantuju drugi stub Arhuske konvencije. Zakonom br. 146/2014 uređuje se proces obaveštavanja javnosti o nacrtima pravnih akata i drugih strateških nacionalnih i lokalnih dokumenata. Komesar za pravo na informisanje nadležan je da prima pritužbe u vezi sa odbijanjem pristupa informacijama, dok svaka javna institucija ima koordinatora za javnu raspravu. Elektronski registar sadrži informacije o svim planiranim aktima i relevantnim dokumentima o planiranim javnim raspravama.⁶³

Zakon br. 91/2013 od 28. februara 2013. o Strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu (Zakon o SEA) prati isti obrazac kao Zakon o EIA. Pre nego što započne sa izradom nacrtu izveštaja o EIA, institucija koja daje predlog mora, između ostalog, da se konsultuje sa NVO za zaštitu životne sredine.⁶⁴

Takođe, Zakon br. 146/2014 o obaveštavanju i javnim raspravama donet je sa ciljem da posluži ostvarivanju prvog i drugog stuba Arhuske konvencije, odnosno informisanju javnosti i njenom uključivanju u proces donošenja odluka u oblasti životne sredine putem konsultacija o nacrtima pravnih akata i drugih strateških nacionalnih i lokalnih dokumenata. Informacije o svim planiranim aktima i relevantnim dokumentima o planiranim javnim raspravama nalaze se u elektronskom registru. Trenutno postoje obaveštenja o javnim raspravama u vezi sa nacrtima odluka DCM o tome da se nekoliko oblasti proglasi „zaštićenim područjima”,⁶⁵ nakon izmene Zakona br. 18/2017 o zaštićenim područjima u februaru 2024.

Pristup pravdi, kao treći stub Arhuske konvencije, garantuje se posebnim zakonodavstvom u oblasti životne sredine, kao i Zakonom br. 49/2012 o upravnim sudovima i odlučivanju u upravnim sporovima.⁶⁶

Postoji poseban zakon o krivičnoj odgovornosti kompanija koji obuhvata i krivična dela protiv životne sredine.⁶⁷ Tim zakonom je predviđeno da je pravno lice odgovorno za krivična dela koja u njegovo ime ili za njegov račun učine njegova tela i zastupnici, lice pod rukovodstvom lica koje zastupa, vodi i upravlja tim pravnim licem, u njegovo ime ili za njegov račun, zbog nedostatka kontrole ili nadzora od strane lica koje rukovodi ili upravlja, odnosno zastupa pravno lice. Kao takav, ovaj zakon može da se koristi da se krivično gone kompanije u predmetima u kojima su učinjena krivična dela protiv životne sredine, u skladu sa Krivičnim zakonikom Albanije.

Neki od propisa o kojima se više raspravljalo odnose se na zaštićena područja, što obuhvata više odluka DCM⁶⁸ i Zakon br. 21/2024 o izmenama i dopunama Zakona br. 81/2017 o zaštićenim područjima, koji predviđa mogućnost promene statusa zaštićenog područja ukoliko dođe do promene njegovog stanja.⁶⁹ Ova nedavna izmena u februaru 2024. otvara mogućnost da se projekti,

62 DCM br. 686 od 29. jula 2015. o odobravanju pravila, odgovornosti i rokova za postupak EIA i postupak prenosa za odluku o deklaraciji o životnoj sredini. <https://turizmi.gov.al/wp-content/uploads/2018/09/VKM-686-2015-Procudurat-e-VNM.pdf>

63 Registar javnih rasprava <https://www.konsultimipublik.gov.al/Konsultime/Qytetar>

64 Zakon 91/2013 o Strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu, čl. 2. i 9. <http://www.akbn.gov.al/wp-content/uploads/2013/11/LIGJ-91-2013-Per-vleresimin-strategjik-mjedisor.pdf>

65 Nacrt DCM o proglašenju „Zaštićenog područja Bredhi i Drenovës – Sinica”, kategorija V. <https://www.konsultimipublik.gov.al/Konsultime/Detaje/757> ; Nacrt DCM o proglašenju „Zaštićenog vodenog/kopnenog područja Rrushkull”, kategorija V. <https://www.konsultimipublik.gov.al/Konsultime/Detaje/756> ; Nacrt DCM o proglašenju „Zaštićenog vodenog/kopnenog područja 'Buna – Velipoja River', kategorija V”. <https://www.konsultimipublik.gov.al/Konsultime/Detaje/755> ; Nacrt DCM o proglašenju „Zaštićenog vodenog/kopnenog područja Pogradec”, kategorija V. <https://www.konsultimipublik.gov.al/Konsultime/Detaje/753> ; Nacrt DCM o proglašenju „Zaštićenog područja Kuturman – Qafë Bushi”, kategorija V. <https://www.konsultimipublik.gov.al/Konsultime/Detaje/752> .

66 Zakon br. 49/2012 o upravnim sudovima i donošenju presuda u upravnim sporovima https://ild.al/wp-content/uploads/2021/07/Ligj_49_03052012_perditesuar_2018.pdf

67 Zakon br. 9754 od 14. juna 2007. o krivičnoj odgovornosti pravnih lica. https://www.pp.gov.al/rc/doc/ligj-pergjegjesia-penale-e-personave-juridike_38.pdf

68 Odluke DCM br. 59 i br. 60 od 26. januara 2022. o promenama statusa postojećih površina zaštićenih područja. [Aneks I, str. 38.]

69 Zakon br. 21/2024 o izmenama i dopunama Zakona br. 81/2017 o zaštićenim područjima. <https://qbz.gov.al/eli/fz/2024/50/5bdc6cdb-3e60-4d4b-b62d-78f08ab4df6e>.

kao što je aerodrom u Valoni, obavljaju u zaštićenim područjima. Jedna od odredbi o kojima se najviše raspravljalo jeste uvođenje „načela podobnosti”,⁷⁰ koje obično nije deo zakonodavstva u oblasti životne sredine u drugim zemljama ili međunarodnim sporazumima o životnoj sredini. Izmenom su Nacionalnom savetu teritorije (NCT)⁷¹ data velika ovlašćenja nad zaštićenim područjima. Kada se tumači zajedno sa Zakonom br. 55/2015 o strateškim ulaganjima u Republici Albaniji,⁷² čini se da su najvažniji procesi donošenja odluka o velikim infrastrukturnim objektima (koji imaju najveći potencijal za uticaj na životnu sredinu) prepušteni istoj grupi ljudi, Komitetu za strateška ulaganja (SIC), koji ima gotovo identičan sastav kao NCT. Time se zanemaruje volja zvaničnika odabranih na lokalnom nivou, jer se navodi da SIC „...na sednice može da pozove čelnike jedinica lokalne samouprave, ali oni nemaju pravo glasa”.⁷³

2.1.3. Ratifikacija međunarodnih sporazuma

U članovima 122(3) i 123. Ustava Republike Albanije navodi se da norme međunarodnih organizacija imaju primat nad domaćim pravom, u slučaju neusklađenosti između ovih normi, i predviđa se prenos državnih nadležnosti na međunarodne organizacije, za određena pitanja, u skladu sa sporazumima sa datim organizacijama. Imajući u vidu ove ustavne odredbe, EU ima status više organizacije.

Pravni okvir Albanije uopšteno je usklađen s relevantnim zakonodavstvom EU jer se zasniva na istim principima kao i evropsko zakonodavstvo u oblasti životne sredine, izrađen je uz pomoć stranih eksperata i uglavnom odražava zahteve navedene u međunarodnim konvencijama koje je Albanija ratifikovala. Neke od njih su Arhuska konvencija, Konvencija Saveta Evrope o pristupu zvaničnim dokumentima (Tromso konvencija),⁷⁴ Konvencija o očuvanju evropske divlje flore i faune i prirodnih staništa (Bernska konvencija), Okvirna konvencija Ujedinjenih nacija o promeni klime (UNFCCC), Konvencija o proceni uticaja na životnu sredinu u prekograničnom kontekstu (Espo konvencija), Kjoto protokol, Konvencija o zaštiti Sredozemnog mora od zagađenja (Barselonska konvencija), Konvencija o zaštiti i korišćenju prekograničnih vodotokova i međunarodnih jezera (Konvencija o vodama), Konvencija o prekograničnim efektima industrijskih udesa, Montrealski protokol o supstancama koje oštećuju ozonski omotač itd. Nedavno, odnosno u junu 2024, Albanija se pridružila Međunarodnoj uniji za očuvanje prirode (IUCN) kao njena najnovija članica.⁷⁵

2.2. Kako se u praksi primenjuje pravo ljudskih prava i ekološko pravo

2.2.1. Analiza delotvornosti ustavnih odredbi

Kao što je navedeno, pravo na zdravu i ekološki adekvatnu životnu sredinu povezano je sa društvenim ciljevima utvrđenim članom 59. Ustava Albanije. U presudi br. 3 od 30. januara 2024.⁷⁶

70 Ibid., čl. 2: „d) ‘Načelo podobnosti’. Kategorija zaštićenog područja mora da se promeni ako na osnovu njegove procene u određenom trenutku proizilazi da svojstva i ciljevi zbog kojih je određeno područje proglašeno ‘zaštićenim’ više ne odgovaraju onima koji pripadaju datoj kategoriji.” U praksi, ova odredba bi mogla veoma negativno da utiče na zaštićena područja. Umesto da zaštiti određena područja kao staništa flore i faune, ova odredba bi mogla da podstakne „ekološke kriminalce” i/ili moćne preduzimače da ta područja unište. Kao posledica toga, ova bi područja mogla biti proglašena „nepodobnim” i uklonjena iz kategorije „zaštićenih područja”. To bi moglo da otvori put izgradnji koja inače ne bi bila dozvoljena na ovim područjima.

71 Zakon br. 107/2014 o prostornom planiranju i izgradnji. <https://planifikimi.gov.al/index.php?elID=dumpFile&t=f&f=6004&token=8a49182e9a8fd4b738deb28f07e2a7d41f729f14>

72 Zakon br. 55/2015 o strateškim ulaganjima u Republici Albaniji. <https://www.euralius.eu/index.php/en/library/property-legislation/laws?task=download.send&id=43&catid=117&m=0>

73 Ibid, čl. 9(1) i čl. 9(2).

74 Konvencija Saveta Evrope o pristupu zvaničnim dokumentima stupila je na snagu u novembru 2022. <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=signatures-by-treaty&treatynum=205>.

75 <https://www.iucn.org/press-release/202406/albania-joins-iucn-its-newest-state-member>.

76 Presuda Ustavnog suda Albanije br. 3 od 30. januara 2024, st. 61. i 64. https://www.gjk.gov.al/web/Vendime_perfundimtare_100_1.php [Annex II, p. 32].

Ustavni sud je doneo odluku da je pravo lica da budu informisana o stanju životne sredine i zaštiti iste neposredno garantovano Ustavom. Međutim, iako su prava na zdravu i ekološki adekvatnu životnu sredinu povezana sa društvenim ciljevima utvrđenim članom 59. Ustava, Sud ih je ocenjivao uzimajući u obzir međunarodno pravo. U ovom kontekstu, Ustavni sud je istakao da ih ni ESLJP nije razmatrao kao zasebna prava, ali da se u pogledu njih u sudskoj praksi ESLJP-a postupa kao da su povezana sa drugim pravima utvrđenim u EKLJP.⁷⁷

Na kraju je Ustavni sud procenio da je tužba podnosioca predstavke zbog povrede prava na informisanje o stanju životne sredine i njenoj zaštiti bila osnovana. Međutim, uzimajući u obzir član 56. Ustava i Arhusku konvenciju, utvrdio je da se povrede nastale tokom faze pre usvajanja Zakona br. 38/2021 još uvek mogu otkloniti uključivanjem javnosti u aktivnosti i informisanje u vezi sa različitim fazama razvoja i sprovođenja projekta, kao i u proces donošenja odluka.⁷⁸ Usled toga, Ustavni sud je na osnovu svog tumačenja Arhuske konvencije utvrdio da ne postoji osnov za stavljanje van snage Zakona br. 38/2021.

Uloga pravosuđa je da štiti javni interes i pravo na zdravu životnu sredinu ograničavanjem delatnosti koje dovode do uništenja zaštićenih područja i nezamenljivih prirodnih vrednosti koje ona sadrže, naročito u slučajevima kada veliki finansijski interesi mogu da stvore spoljni pritisak. U ovom pogledu, Ustavni sud igra ključnu ulogu.

2.2.2. Sudska praksa i odluke

Sudije u Albaniji se u velikoj meri pozivaju na EKLJP i sudsku praksu ESLJP-a. Najvažniji je Vrhovni sud Albanije, čije su presude obavezujuće za sudove nižih instanci. Jedan od najpozitivnijih primera u sudskoj praksi koja se tiče zaštite životne sredine je predmet u kome je doneta presuda br. 00 – 2021 – 1177 od 21. 7. 2021, a u kom su tužioci – 27 stanovnika i NVO za zaštitu životne sredine – podneli tužbu za obustavu izgradnje dve brane na reci Drim u severoistočnoj Albaniji. Vrhovni sud je presudio da, na osnovu sistematskog tumačenja odredbi i standarda Arhuske konvencije, konkretno njenog člana 9, kao i odredbi Zakona o upravnim sudovima i odlučivanju Albanije, udruženja i interesne grupe imaju aktivnu legitimaciju pri podnošenju ekoloških tužbi sve dok je dokazan njihov „dovoljan interes” u datom predmetu.⁷⁹

U roku od devet dana, Vrhovni sud je doneo još jednu presudu kojom je priznat *locus standi* jednoj NVO, zajedno sa stanovnicima na koje je odluka da se omogući izgradnja klanice u šumi koju su zasadili imala uticaja. Zaključio je da pristup sudu za udruženja za zaštitu životne sredine i interesne grupe zaslužuje posebnu pažnju, garantovanjem procesnih prava ovih subjekata u pitanjima u vezi sa zaštitom životne sredine. Ona uživaju *locus standi* za podnošenje tužbi u vezi sa pitanjima životne sredine, sve dok je dokazan njihov „dovoljan interes” u određenom predmetu.⁸⁰

Međutim, određeni izazovi i dalje postoje u pravosuđu Albanije u pogledu pristupa pravdi u pitanjima u vezi sa životnom sredinom. Na primer, presuda Ustavnog suda br. 3 od 30. januara 2024. navedena u delu 2.2.1. izaziva zabrinutost u pogledu delotvornosti raspoloživog pravnog leka kada su u pitanju prava tužilaca. Još jedan primer za to je aerodrom u Valoni. Niz odluka vlade otvaraju mogućnosti za nastavak tog projekta iako se on nalazi u zaštićenom području. Granice zaštićenih područja bile su definisane odlukom Nacionalnog saveta teritorije.⁸¹ Nakon toga, zaštićeno područje je smanjeno odlukom Saveta ministara.⁸² Tako je dovršen pravni okvir, kako bi građevinski radovi mogli da počnu. U decembru 2022, dve ekološke NVO su osporile ove pravne akte pred Upravnim

77 Ibid., st. 22.

78 Ibid., st. 64.

79 Presuda Vrhovnog suda Albanije br. 00 – 2021 – 1177 od 21. jula 2021. [Aneks III, str. 33].

80 Presuda Vrhovnog suda Albanije br. 00-2021 – 1259 od 30. 7. 2021, st. 21.

81 Odluka Nacionalnog saveta teritorije br. 10 od 28. decembra 2020. o odobrenju granica zaštićenih područja. <https://planifikimi.gov.al/index.php?elD=dumpFile&t=f&f=6099&token=cc165dfe23b6652028a4de33944dee2fca23bd8f>

82 DCM br. 694 od 26. oktobra 2022. o promeni statusa i površine prirodnog/močvarnog ekosistema „Pishë-Poro - Nartë” iz „upravljanog rezervata prirode” u „zaštićeni predeo”, kao i poništavanju statusa „zaštićenog područja” umanjene površine. <https://akzm.gov.al/wp-content/uploads/2020/07/vendim-2022-10-26-694-1.pdf>

apelacionim sudom. Do sačinjavanja ovog izveštaja u januaru 2025, postupak odlučivanja o meritumu još uvek nije otpočeo jer sudovi prvo treba da odluče o statusu *locus standi* u odnosu na ove dve NVO,⁸³ a zatim i o zahtevu za privremenim merama.⁸⁴

Predmet koji se odnosi na aerodrom u Valoni u suštini je suprotnosti sa onim koji se odnosi na aerodrom u Lisabonu, u kom je Vlada Portugalije poništila plan za izgradnju u zaštićenom području.⁸⁵

2.2.3. Mehanizmi za alternativno rešavanje sporova

Postoji poseban zakon o posredovanju u rešavanju sporova, koji obuhvata građanske, trgovinske, radne, porodične sporove, sporove u vezi sa intelektualnom svojinom, pravima potrošača i sporove između organa državne uprave i privatnih subjekata.⁸⁶ Osim toga, Zakon o parničnom postupku predviđa obavezu suda da prvo pokuša da spor reši mirnim putem, pružajući strankama priliku da problem reše putem posredovanja. Uprkos ovom pravnom okviru i činjenici da je preko jedne decenije na snazi poseban zakon o posredovanju, on nije imao stvaran uticaj u praksi. To je naročito slučaj u oblasti rešavanja sporova u vezi sa životnom sredinom, gde sredstva za alternativno rešavanje sporova nemaju uticaj na pitanja u vezi sa životnom sredinom. Za to postoji nekoliko razloga, uključujući nedostatak institucionalne tradicije, kulture, mentaliteta, ekonomskih interesa (branioci svojim klijentima savetuju da ne prihvataju posredovanje jer bi im naknade tako bile manje), neiskustvo itd. Zakonske izmene i dopune bi mogle da ojačaju posredovanje, na primer, obavezivanjem javnih beležnika da u ugovore koje sačinjavaju, pored sudskog odlučivanja, uvrste i posredovanje kao metod alternativnog rešavanja sporova.⁸⁷

3. Ekološko procesno pravo i praksa

3.1. Ekološka prava na informisanje i učešće

3.1.1. Pristup informacijama o zaštiti životne sredine

Iako su izmenama i dopunama Zakona br. 119/2014 o pravu na informisanje uvedene pozitivne promene, i dalje postoje mogućnosti da se dodatno unapredi njegovo sprovođenje.⁸⁸ Na primer, nekada je od organa javnih vlasti teško dobiti tražene informacije o pitanjima u vezi sa životnom sredinom (npr. procena uticaja na životnu sredinu i studija o izvodljivosti za projekat Kalivaç na reci

83 Nevladinim organizacijama je odbijen locus standi presudom br. 80-2022-3301 od 2. decembra 2022. Prvostepenog upravnog suda u Tirani. [Aneks V, str. 35].

84 Tužiocima su Upravnom apelacionom sudu podneli tužbu, zahtevajući privremene mere i obustavu radova na izgradnji aerodroma u Valoni, zbog nenadoknдивe štete nanete zaštićenom području. Upravni apelacioni sud je u presudi br. 49 od 22. juna 2023. naveo da nije nadležan za privremene mere i predmet prosledio na rešavanje Prvostepenom upravnom sudu u Tirani. Prvostepeni upravni sud u Tirani je predmet prosledio Vrhovnom sudu, koji je u presudi br. 00-2023-3466 od 31. jula 2023. naveo da je Upravni apelacioni sud nadležan za privremene mere. Posle presude koju je doneo Vrhovni sud, Upravni apelacioni sud je u svojoj presudi br. 3 od 16. januara 2024. odbio da naloži privremene mere.

85 ClientEarth, "Portugal abandons plans to build new airport on nature reserve following lawsuit", 16 May 2024. https://www.clientearth.org/latest/press-office/press/portugal-abandons-plans-to-build-new-airport-on-nature-reserve-following-lawsuit/?utm_source=uk_newsletter&utm_medium=email&utm_campaign=6-month-2026&utm_term=uk&utm_content=hyperlink

86 Zakon br. 10 385 od 24. februara 2011. o posredovanju u rešavanju sporova, čl. 2. https://www.drejtesia.gov.al/wp-content/uploads/2019/02/Ligj_10385_04022011_perditesuar_2018.pdf

87 Razgovor s g. Artionom Beqirajem, posrednikom, 10. jul 2024.

88 Evropska komisija, "Izveštaj o vladavini prava za 2024. godinu – Poglavlje o situaciji u oblasti vladavine prava u Albaniji", 24. jul 2024, str. 1. https://commission.europa.eu/document/download/0154dce1-5026-45de-8b37-e3d56eff7925_en?filename=59_1_58088_coun_chap_albania_al.pdf

Vjosa), čak i kada se ove informacije zvanično zahtevaju.⁸⁹ To podriva delotvornost prava na žalbu.

3.1.2. Prava na učešće

U skladu sa pravnim odredbama navedenim u odeljku 2.1.2, javnost i zainteresovane strane treba da imaju stvarne mogućnosti da učestvuju u postupcima utvrđivanja stanja životne sredine, izradi nacrti i odobravanju strategija, planova i programa u vezi sa životnom sredinom i njenim komponentama.

U ovom kontekstu, još uvek nedostaju osnovni podzakonski akti potrebni za pravilno sprovođenje EIA. Zakonom br. 146/2014 o obaveštavanju i javnim raspravama uređuje se proces obaveštavanja javnosti o nacrtima pravnih akata i drugih strateških nacionalnih i lokalnih dokumenata. Elektronski registar sadrži informacije o svim planiranim aktima i relevantnim dokumentima o planiranim javnim raspravama. Međutim, šira javnost mora da proverava određeni veb-sajt kako bi pronašla određeni akt, što se u praksi uglavnom ne dešava. Potrebno je usvojiti proaktivniji pristup pravu na informisanje o životnoj sredini. Što je još važnije, organi javne vlasti ne učestvuju u postupcima konsultacija kada je reč o velikim javnim radovima, poput izgradnje hidroelektrane na reci Vjosa.⁹⁰ Ograničena delotvornost javnih konsultacija jeste jedan od izazova u vezi sa kvalitetom zakonodavnog postupka.⁹¹

Pravi primer za ovo je predmet Petrolifera, u kom javnost nije obavestena niti konsultovana u procesu donošenja odluka za planiranje industrijskog parka koji se sastoji od naftovoda i gasovoda, postrojenja za skladištenje nafte, tri termoelektrane i rafinerije, u zaštićenom području blizu lagune Narta, nedaleko od priobalnog grada Valona na jugozapadu Albanije. Uprkos masovnim protestima stanovnika Valone u cilju očuvanja zakonski proglašenog zaštićenog područja,⁹² industrijski park je izgrađen, što je dovelo do krčenja površine od 500 hektara zemlje i seče na hiljade borova. Kao rezultat delovanja brojnih NVO za zaštitu životne sredine pred Komitetom za usklađenost Arhuske konvencije, Komitet je preporučio da Albanija treba da „...preduzme neophodne zakonodavne, regulatorne, administrativne i druge mere kako bi osigurala da se: a) uspostavi jasan, transparentan i konzistentan okvir za sprovođenje odredbi Konvencije u zakonodavstvu Albanije, uključujući jasniji i delotvorniji plan odgovornosti u državnoj upravi...”⁹³

Pravni akti su, na papiru, usvojeni, ali u praksi nema značajnijih poboljšanja, što dokazuje i predmet u vezi sa aerodromom u Valoni. U istom gradu, EIA za aerodrom u Valoni dobio je masovne kritike od civilnog društva i drugih zainteresovanih strana. Jedno od pokrenutih pitanja jeste ne uzimanje u obzir statusa „zaštićenog područja” date lokacije.⁹⁴ Stalnom komitetu Bernske konvencije je podneta zvanična pritužba 2016. u vezi sa pretpostavljenim negativnim uticajem gradnje na reci

89 Izveštaj podnosioca žalbe, „Presumed negative impact of hydro-power plant development on the Vjosa river in Albania” (Pretpostavljeni negativni uticaj razvoja hidroelektrana na reku Vjosa u Albaniji), 38. sastanak Stalnog komiteta Beranske konvencije, 27-30. novembar 2018.. <https://rm.coe.int/other-complaints-albania-presumed-negative-impact-of-hydro-power-plant/168079284a>

90 Ti postupci konsultacija su osporeni presudom Upravnog apelacionog suda br. 1240 od 27. juna 2024, str. 65. Upravni apelacioni sud je potvrdio presudu br. 1813 od 2. maja 2017. Prvostepenog upravnog suda u Tirani kojom je nevažećom proglašena Deklaracija o životnoj sredini koju je izdao ministar životne sredine za izgradnju hidroelektrane Počem na reci Vjosa, kao i akti koje je posle toga izdao ministar energetike i industrije, uključujući ugovor o koncesiji za izgradnju hidroelektrane. Sud je doneo sledeću odluku: „Na osnovu priloženih dokaza u spisu predmeta, Nacionalna agencija za životnu sredinu, Regionalna agencija za životnu sredinu i jedinice lokalne samouprave na mestu izgradnje hidroelektrane nisu ispunile zakonske obaveze u postupku procene uticaja na životnu sredinu, kao ni u jednoj fazi EIA, u pogledu informisanja i uključivanja javnosti u proces donošenja odluka u oblasti životne sredine.”

91 Supra, napomena 60

92 Lindita Arapi, „Vlora, a city of oil, or tourism?”, 29. Januar 2008. <https://www.dw.com/sq/vlora-qytet-nafte-apo-turizmi/a-3095063>

93 Komitet za usklađenost Aarhuške konvencije, Komunikacija ACCC/C/2005/12 Albanija. Utvrđeni zaključci usvojeni 15. juna 2007. – Utvrđena neusklađenost.. https://unece.org/env/pp/cc/accc.c.2005.12_albania

94 Supra, napomena 51.

Vjosa, uključujući izgradnju hidroelektrane, i međunarodnog aerodroma u Valoni.⁹⁵ Upravljanje i zaštita močvare Ramsar, koja ima međunarodni značaj,⁹⁶ i zaštićenog područja Vjosa-Narta, i dalje nisu rešeni uz infrastrukturne projekte koji su u toku na datoj lokaciji.⁹⁷

U aprilu 2023. je Stalni komitet Bernske konvencije pozvao Vladu Albanije da obustavi građevinske radove na aerodromu u Valoni u okviru zaštićenog područja lagune Narta i delte reke Vjosa. Isto tako, Evropski parlament je pozvao Vladu Albanije da obustavi projekte kojima se rizikuje kršenje nacionalnih i međunarodnih normi za zaštitu biodiverziteta, poput međunarodnog aerodroma u Valoni, kao i da obustavi gradnju hidroelektrane u zaštićenim područjima.⁹⁸ U septembru 2023. je Stalni komitet Bernske konvencije izdao Preporuku br. 219 (2023), koja je revidirana u decembru 2023, o mogućem uticaju infrastrukturnog i urbanističkog razvoja, naročito međunarodnog aerodroma u Valoni, na zaštićeno područje Vjosa-Narta. Vladi Albanije je preporučio da obustavi izgradnju međunarodnog aerodroma u Valoni dok se ne sprovede novi i zadovoljavajući postupak EIA, kao i pravilna/odgovarajuća procena; da pokrene sveobuhvatni program praćenja flore i faune; usvoji i sprovodi ekosistemski pristup, u skladu sa Konvencijom o biodiverzitetu (CBD); započne intenzivan program izgradnje kapaciteta za održivi razvoj infrastrukture i očuvanje biodiverziteta; uspostavi detaljniju saradnju sa čitavim spektrom zainteresovanih strana koje bi na informativan, konsultativan ili saradnički način mogle biti uključene u projekte razvoja infrastrukture; i otpočne saradnju s najrelevantnijim NVO, čiju bi ekspertizu koristila u cilju ispunjenja potreba i obaveza u pogledu očuvanja biodiverziteta u Albaniji.⁹⁹

Do sada nisu uvedeni novi mehanizmi za poboljšanje postupka konsultacija sa NVO.¹⁰⁰ U registru životne sredine objavljene su relevantne informacije o procesu donošenja odluka u oblasti životne sredine, a postoji i nacrt DCM o proglašenju zaštićenog vodenog/kopnenog područja „Pishë Poro-Nartë”, kategorije V. Međutim, u praksi ovi akti nemaju značajan uticaj na zaštitu životne sredine jer se odnose na isto područje gde se već gradi aerodrom u Valoni.¹⁰¹ Članom 5. navedenog nacrtu DCM, između ostalog, dozvoljena je izgradnja auto-puta na tom području.¹⁰²

Generalno gledano, učešće javnosti i javne konsultacije u procesu donošenja odluka u oblasti životne sredine mogli bi se dodatno ojačati. To bi se moglo postići, između ostalog, ne samo pozivanjem relevantnih aktera da učestvuju u procesu donošenja odluka, nego i navođenjem detaljnih i obrazloženih argumenata kojima se objašnjava zašto određeni zahtevi, predlozi i

95 Pretpostavljeni negativni uticaj razvojnih projekata na reku Vjosa, uključujući izgradnju hidroelektrana i Međunarodni aerodrom Valona, Slučaj 2016/5. <https://www.coe.int/en/web/bern-convention/-/2016-5-albania-presumed-negative-impact-of-hydro-power-plant-development-on-the-vjosa-river>.

96 Iako, u ekološkom kontekstu, nije direktno povezana sa ekosistemom ušća slatkovodne reke Vjosa, brakična laguna Narta ima značajnu konzervacionu vrednost na nacionalnom, pa i globalnom nivou. Obalna laguna ima površinu od 59 km². Njena nacionalna konzervaciona vrednost već je prepoznata 2004. godine, kad je ovo područje postalo deo zaštićenog područja Vjose-Narta. Njen evropski konzervacioni potencijal odražava se u uključivanju ove lokacije na moguću buduću listu Natura 2000. Laguna Narta je ključno područje biodiverziteta (KBA), kao lokacija koja ima međunarodnu konzervacionu vrednost. Dr Andrej Sovinc, "Protection study of the Vjosa River Valley based on IUCN protected area standards", p. 21. <https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/2021-011-En.pdf> Na jedan dan, oko 5000 flamingosa bilo je prisutno u Zaštićenom pejzažu Vjosa-Narta. <https://www.balkanweb.com/foto-mbi-5000-flamingo-pushtojne-lagunen-e-nartes-dhe-peisazhin-e-mbrojtur-vjose-narte/#gsc.tab=0>.

97 Supra, napomena 61

98 Rezolucija Evropskog parlamenta o Izveštaju Komisije za 2022. godinu o Albaniji, 12. jul 2023, tačka 84. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0285_EN.html

99 Preporuka br. 219 (2023) Stalnog komiteta, usvojena 5. septembra 2023. i revidirana 1. decembra 2023, o mogućim uticajima infrastrukturnih i urbanizacijskih razvojnih projekata, posebno Međunarodnog aerodroma Vlora, na Zaštićeno područje Vjosa-Narta (Albanija). <https://rm.coe.int/2023-rec-219e-rev-vlora-airport/1680ad922d>.

100 Supra, napomena 61

101 Aneks IV.

102 Nacrt DCM o proglašenju zaštićenog vodenog/kopnenog područja „Pishë Poro-Nartë”, kategorija V. U skladu sa članom 5, dozvoljene aktivnosti, između ostalog, obuhvataju: dh) aktivnosti koje se obavljaju u smeštajnim objektima za seoski turizam i druge prateće aktivnosti/infrastrukturu; ë) postrojenja za obnovljivu energiju; ll) aktivnosti kao što su izgradnja, tretman otpadnih voda na poljoprivrednim gazdinstvima, izgradnja plovnih kanala, auto-puteva, urbanih područja i slične aktivnosti, u slučajevima kada je subjektu Nacionalni savet teritorije izdao dozvolu. Stoga, posle odobravanja izgradnje aerodroma u Valoni, Nacionalni savet teritorije bi mogao da dovrši infrastrukturu odobravanjem izgradnje auto-puteva i urbanih područja, i to na području gde postoje jedinstvena staništa u kojima i dalje žive morske kornjače, ptice i sisari. <https://www.konsultimipublik.gov.al/Konsultime/Detaje/754>

primedbe nisu uzeti u obzir. Ovakvim pristupom bi se osiguralo da relevantni pripadnici društva daju stvaran i značajan doprinos procesu donošenja odluka, čime bi se podstaklo veće poverenje i transparentnost.

3.1.3. Prava na okupljanje i protest

Sloboda učešća u mirnim i nenaoružanim okupljanjima zagantovana je Ustavom, u skladu sa procedurama predviđenim zakonom u vezi sa okupljanjima na javnim trgovima i mestima javnog saobraćaja.¹⁰³ Zakon kojim se garantuje sloboda mirnog okupljanja za sve usvojen je 2001, tri godine posle Ustava.¹⁰⁴ Nema razlike u odnosu na proteste za zaštitu životne sredine te se za njih garantuje isti nivo zaštite kao i za sve druge proteste.

Ipak, osim pomenutih protesta u vezi sa aerodromom u Valoni, protesti za zaštitu životne sredine u Albaniji su, ili retki zbog niskog nivoa svesti u populaciji, ili ne dobijaju medijski publicitet, zbog više faktora.

Prvo, u trenutnoj fazi ekonomskog i društvenog razvoja Albanije, čini se da se zaštiti životne sredine daje manji prioritet u odnosu na ekonomski razvoj. Ovo se odražava čak i u institucionalnom okviru. Ministarstvo nadležno za životnu sredinu je Ministarstvo turizma i životne sredine, a u njemu se turizam i prihod ostvareni od istog smatraju prioritetom. Uopšteno, čak se i životna sredina prikazuje kao turistička atrakcija koju treba iskoristiti kako bi kompanije ostvarile prihode. Ovo je jasan primer institucionalne nekompatibilnosti unutar iste centralne državne institucije. Stoga se preporučuje da se Ministarstvo životne sredine ponovo uspostavi, i to odvojeno od turizma.

Drugo, velike poslovne strukture poseduju medijske kanale, što negativno utiče na slobodu štampe i nezavisnost medija, koje ugrožavaju sukobi interesa između poslovnog i političkog sveta, manjkav pravni okvir i pristrasni propisi. Veoma mali broj medijskih kuća posvećuje pažnju problemima u vezi sa životnom sredinom, što dovodi do vrlo niskog nivoa svesti o životnoj sredini u populaciji. Čak i kada se održavaju protesti za zaštitu životne sredine, u njima učestvuje mali broj ljudi, i to su uglavnom lokalni stanovnici koji osećaju neposredan uticaj ulaganja u njihovom okruženju i, eventualno, određeni broj NVO koje ih podržavaju. Između ostalog, ravnodušnost medija dovodi do ravnodušnosti ili osećaja nemoći kod javnosti.

Ne postoji konkretna pravna zaštita za braniocima ljudskih prava u oblasti životne sredine, osim što postoje opšte zaštitne mere predviđene zakonodavstvom o ljudskim pravima. U Albaniji nisu prijavljivani slučajevi nanošenja povreda braniocima ljudskih prava u oblasti životne sredine, u skladu sa osnovnim mehanizmom za brzo reagovanje iz Arhuske konvencije,¹⁰⁵ ali su protiv istraživačkih novinara korišćene tužbe kako bi ih obeshrabrile (odvraćajući efekat), kao što je navedeno u odeljku 3.2.2. u nastavku.

3.2. Pravo na pristup pravdi, pravnim lekovima i njihova delotvornost

3.2.1. Pristup pravdi

Pravila o *locus standi* NVO utvrđena su Zakonom br.49/2012 o upravnim sudovima i odlučivanju u upravnim sporovima, kojim se utvrđuje da pravo na podnošenje tužbe, između ostalog, ima svako udruženje i interesna grupa koji tvrde da je legitimni javni interes povređen normativnim ili

103 Ustav Republike Albanije, čl. 47.

104 Zakon br. 8773 od 23. aprila 2001. o okupljanju. https://partnersalbania.org/wp-content/uploads/2016/01/Ligi_nr.8773_23.4.2001_Per_tubimet.pdf

105 Ekonomska komisija za Evropu Ujedinjenih nacija, „Informacija o situaciji u vezi sa zaštitnicima životne sredine u državama potpisnicama Aarhuške konvencije od 2017. godine do danas“, Dvadeset i četvrti sastanak, Ženeva, 1–3. jul 2020. https://unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/wgp/WGP_24/Inf.16_Situation_of_environmental_defenders_in_Parties_to_the_Convention.pdf

upravnim aktom, u slučaju kada je takvo pravo priznato zakonom.¹⁰⁶ To znači da NVO koja je u svoj statut uvrstila zaštitu životne sredine može da podnese tužbu protiv akta javne uprave koji može imati posledice po životnu sredinu.

Međutim, kao što je navedeno u odeljku 2.2.2, sudska praksa nije dosledna kada je u pitanju *locus standi* nevladinih organizacija za zaštitu životne sredine. Stoga postoji potreba za objedinjujućom presudom Vrhovnog suda, koja bi bila obavezujuća za sudove nižih instanci.

Pravo na pristup sudu biva ugroženo onda kada pravila prestanu da služe ciljevima pravne sigurnosti i valjanog sprovođenja pravde i formiraju neku vrstu prepreke koja onemogućava da stranka predmet iznese pred nadležni sud koji bi odlučivao o osnovanosti istog.¹⁰⁷ U slučaju Albanije, postoje određene prepreke u pogledu pristupa sudovima, npr. finansijske i sl. Za ugrožene grupe i one koji nemaju finansijska sredstva, Zakonom br. 111/2017 o pravnoj pomoći koju garantuje država obezbeđen je pristup sudovima tako što su oni oslobođeni plaćanja opštih ili posebnih taksi, sudskih troškova (troškova za svedoke, veštake itd.) i taksi za izvršenje presude.¹⁰⁸ Međutim, u predmetima koji se tiču zaštite životne sredine potreba za angažovanjem veštaka u raznim oblastima poput flore, faune, ribolova, šumarstva, procene uticaja itd. se podrazumeva. Često je potrebno više od jednog veštaka, zbog čega su troškovi veliki. Pored toga, tu su i troškovi pravnog zastupnika i sudske takse. Generalno gledano, sudske takse same po sebi nisu visoke, ali su visoki ostali troškovi, poput onih za advokate i veštake.¹⁰⁹

Zakon o upravnom postupku predviđa da, načelno, zainteresovane strane mogu da podnesu tužbu tek nakon što iskoriste upravni žalbeni postupak.¹¹⁰ Zakon br. 91/2013 o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu predviđa da zainteresovane grupe, uključujući javnost, mogu da podnesu upravnu žalbu na odluku ministra u roku od 30 dana.¹¹¹ Zajednicama i pojedincima je omogućeno da pokrenu sudski postupak protiv industrijskih i korporativnih aktera zbog štete nanete životnoj sredini. Ovo je predviđeno Građanskim zakonikom, u kom se navodi da je lice koje je narušilo životnu sredinu, tako što je pogoršalo njeno stanje, odnosno promenilo ili oštetilo životnu sredinu, u potpunosti ili delimično, dužno da otkloni nanetu štetu.¹¹² Krivični zakonik sadrži odredbe o krivičnim delima protiv životne sredine koja obuhvataju zagađenje vazduha, transport toksičnog otpada, zagađenje voda, nezakonit ribolov, nezakonitu seču, paljenje šuma i kršenje karantina za biljke i životinje.¹¹³

Uprkos ovom pravnom okviru, još ima prostora za poboljšanje trenutne situacije u vezi sa pristupom sudovima u Albaniji uopšte, kao i u vezi sa pitanjima o životnoj sredini. Zbog tekuće reforme pravosuđa i postupka provere sudija i tužilaca, pravosudne institucije u Albaniji suočavaju se sa ozbiljnim nedostatkom sudija i tužilaca i rade sa upola smanjenim kapacitetom. Veliki broj predmeta u sudovima u Albaniji čeka na rešavanje, što dovodi do velikih kašnjenja u rešavanju sporova, uključujući sporove koji se tiču životne sredine. O njima se uglavnom odlučuje u upravnim sudovima, gde je situacija veoma loša. U Upravnom apelacionom sudu, gde presude postaju pravosnažne, broj nerešenih predmeta u 2014. godini bio je oko 6000, dok je 2023. godine taj broj dostigao 23.056 predmeta. Prema trenutnoj stopi donošenja presuda, za jedan predmet potrebno je u proseku 5326 dana, odnosno 14,6 godina.¹¹⁴ Poštovanje prava na pristup pravdi i adekvatnost

106 Supra, napomena 66, čl. 15.

107 ESLJP: Kart protiv Turske, br. 8917/05, st. 79, ESLJP 2009; Arrozpide Sarasola i drugi protiv Španije, br. 65101/16 i 2 druga, st. 98.

108 Zakon br. 111/2017 o pravnoj pomoći koju garantuje država. <https://www.drejtesia.gov.al/wp-content/uploads/2019/02/LIGJ-nr.-111-2017-date-14.12.2017.pdf>

109 Troškovi za advokate i veštake zavise od vrste predmeta, ali su retko ispod 1000 evra za svakog, u zemlji u kojoj je minimalna zarada 400 evra mesečno. Npr. u presudi Upravnog apelacionog suda br. 20 od 5. 3. 2024. troškovi su bili sledeći: Sudska taksa 30 evra + troškovi veštaka 1400 evra, što ukupno iznosi 1430 evra.

110 Zakon o upravnom postupku, čl. 137(3). https://www.drejtesia.gov.al/wp-content/uploads/2017/11/Kodi_i_Procedures_Administrative-1.pdf

111 Zakon br. 91/2013 o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu, čl. 14.

112 Građanski zakonik, čl. 624. <https://euralius.eu/index.php/en/library/albanian-legislation?task=download.send&id=231&catid=71&m=0>.

113 Krivični zakonik, čl. 201–207. <https://euralius.eu/index.php/en/library/albanian-legislation?task=download.send&id=11&catid=10&m=0>

114 Visoki sudski savet, "National Strategy for the Reduction of Backlog in the Courts 2024-2027", p. 11.

sudske infrastrukture nisu na zadovoljavajućem nivou. U tom pogledu, situacija je najozbiljnija u Apelacionom sudu.¹¹⁵

3.2.2. Pristup pravnim lekovima i njihova delotvornost u praksi

Ekološkim pravom i pravom ljudskih prava predviđeni su pravni lekovi, uključujući za povrede procesnih prava. Povrede procesnih prava mogu da dovedu do poništavanja određenog akta, jer se, prema Zakonu o upravnom postupku, smatraju jednim od osnovnih elemenata valjanosti upravnog akta, pored nadležnosti organa koji ga je doneo i usklađenosti sa ciljevima i svrhom zakona.¹¹⁶ Odluke koje usvoje javni organi mogu da ponište javni organi više instance ili, ako oni to ne urade, sudovi. Stoga su dostupna i upravna i sudska preispitivanja, ali ona nisu u potpunosti delotvorna u praksi.

Dostupni su i građanski pravni lekovi, koji obuhvataju naknadu štete, zabrane, naloge za otklanjanje štete, kao i naloge na osnovu kojih se korporativni ili industrijski akteri smatraju odgovornim za štetu nanetu životnoj sredini. Kao što je navedeno u odeljku 3.2.1, Građanski zakonik omogućava zajednicama i pojedincima da tuže industrijske i korporativne aktere zbog štete nanete životnoj sredini, predviđajući da je lice koje je svojom krivicom narušilo životnu sredinu pogoršavajući, menjajući ili oštećujući je, u celini ili delimično, dužno da otkloni nastalu štetu. Ipak, ove odredbe u praksi još nisu u potpunosti delotvorne. Mali je broj ovakvih predmeta u albanskoj sudskoj praksi, od kojih je pri tome samo jedan bio uspešan u prvostepenom odlučivanju i za koji je trenutno u toku žalbeni postupak.¹¹⁷

Krivična odgovornost za krivična dela i prekršaje protiv životne sredine obuhvata novčane kazne i kazne zatvora, u skladu sa Krivičnim zakonikom, odnosno novčane kazne i prestanak postojanja pravnog lica, kao krivične sankcije za pravna lica.¹¹⁸ Ipak, ove odredbe u praksi nisu u potpunosti delotvorne. Prema skorašnjim statističkim podacima, broj krivičnih postupaka u vezi sa životnom sredinom smanjen je za 20%, a broj optuženih za krivična dela protiv životne sredine smanjen je za 33% u odnosu na 2022. godinu.¹¹⁹

Specijalna jedinica za ekološki kriminal u okviru Tužilaštva u Tirani, koja je otkrila pranje novca, predstavlja pozitivan model koji treba da prate i ostala tužilaštva.

Ne postoje grupe koje su naročito marginalizovane u pogledu ostvarivanja svojih prava, u smislu ekoloških prava. Po svojoj prirodi, posledice degradacije životne sredine negativno utiče na sve, ali je ranjivim kategorijama na raspolaganju podrška predviđena Zakonom br. 111/207 o pravnoj pomoći koju garantuje država, kao što je navedeno u odeljku 3.2.1.

Izuzetno pozitivan doprinos zaštiti ljudskih prava i životne sredine daju NVO za zaštitu životne sredine koje skreću pažnju na ovaj problem izražavajući zabrinutost javnosti za zaštitu životne sredine i koje pokreću najvažnije predmete pred sudovima.¹²⁰ Međutim, potrebne su snažnije institucije koje bi podržale vladavinu prava i jak pravosudni sistem da bi se u praksi obezbedila dostupnost i delotvornost pravnih lekova. Službenici u javnoj upravi koja se bavi životnom sredinom

115 Supra, napomena 60

116 Zakon o upravnom postupku – elementi valjanosti upravnog akta: (i) nadležnost (član 21. i dalje ZUP); (ii) postupak (član 46. i dalje ZUP); (iii) usklađenost akta sa sadržajem zakona (član 9. ZUP); (iv) usklađenost akta sa ciljevima zakona (član 107. ZUP).

117 U tri predmeta su presudu doneli prvostepeni sudovi u Fjeru, Kurbinu, Tirani i Vrhovni sud. Jedini uspešno rešen predmet završen je presudom Prvostepenog suda u Fjeru br. 363 od 3. marta 2021, kojom je poljoprivredniku dodeljena naknada u iznosu od 13.000 evra za štetu nanetu njegovim maslinjacima usled ispuštanja od strane jedne benzinske kompanije.

118 Zakon br. 9754 od 14. juna 2007. o krivičnoj odgovornosti pravnih lica, čl. 9. <https://www.pp.gov.al/rc/doc/ligj-pergjegjesia-penale-e-personave-juridike-38.pdf>

119 Godišnji izveštaj Tužilaštva za 2023. godinu, str. 35. <https://www.pp.gov.al/rc/doc/Raporti-1-PP-2023-date-28-03-2024-7383.pdf>

120 U najaktivnije NVO, između ostalog, spadaju: Res Publica <https://www.respublica.org.al/>; EcoAlbania <https://ecoalbania.org/?lang=en>; Albanian Ornithological Society <https://aos-alb.org/>; Protection and Preservation of Natural Environment in Albania (PPNEA) <https://ppnea.org/?lang=en>; The Resource Environmental Centre Albania (REC Albania) <https://www.recshqiperi.org/>

ne zapošljavaju se uvek u postupcima koji su zasnovane na meritornim kriterijumima.¹²¹ To utiče na čitav proces donošenja odluka u oblasti životne sredine. Jedan od primera je usvajanje Zakona br. 21/2024 o zaštićenim područjima (kao što je navedeno u odeljku 2.1.2),¹²² koje je odbor Skupštine ubrzao i završio za sedam minuta, u okviru onlajn rasprave, bez ikakve debate, dok se protiv njega vodila snažna kampanja civilnog društva.¹²³ Pozitivan napredak u sudskoj praksi predstavljaju presude Vrhovnog suda Albanije kojima je potvrđena odluka o proširenju nacionalnog parka „Mali i Tomorrit“ uprkos protivljenju rudarskih kompanija.^{124 125 126}

4. Ključni problemi u oblasti životne sredine u nacionalnom kontekstu

U ovom odeljku se ispituje kako se ljudska prava primenjuju u kontekstu osnovnih problema u oblasti životne sredine u nacionalnom kontekstu.

4.1. Ključni problemi na nacionalnom nivou

U Albaniji stalni izazov predstavlja slabo sprovođenje zakonodavstva u oblasti ljudskih prava i životne sredine u praksi, na šta ukazuje, između ostalog, predmet Petrolifera analiziran u odeljku 3.1.2.

Građevinske dozvole se, suprotno zakonskim odredbama, izdaju za izgradnju u zaštićenim područjima. Najskoriji slučaj odnosi se na izgradnju u okviru parka Butrint, koji je pod zaštitom Uneska.¹²⁷

Još jedan izazov predstavljaju nejasne nadležnosti državnih institucija u slučaju štete nanete životnoj sredini. Najskoriji takav slučaj je ekološki problem u vezi sa mnoštvom ribe koja je uginula u akumulaciji u gradu Fjer na jugozapadu Albanije, a kojim se ni jedna institucija nije bavila. Odgovornost između sebe prebacuju opština Fjer, Regionalna agencija za životnu sredinu, Ministarstvo poljoprivrede i Ministarstvo turizma i životne sredine.¹²⁸

Reciklaža je vrlo ograničena, gotovo nepostojeća, jer je fokus na izgradnji tri spalionice otpada u zemlji koja ima manje od tri miliona stanovnika. Prikuplja se samo 65% otpada, dok se otpad od rušenja uopšte ne reciklira. Ekonomski instrumenti kojima se podstiče odvojeno prikupljanje otpada, reciklaža i sprečavanje stvaranja otpada i dalje su ograničeni. Spalionice predstavljaju razlog za zabrinutost u pogledu usklađenosti sa direktivama EU o otpadu, načelom hijerarhije otpada uz spaljivanje kao najmanje poželjnu opciju upravljanja otpadom i ciljevima EU za reciklažu.¹²⁹

U ovoj fazi ekonomskog i društvenog razvoja, korupcija i dalje predstavlja izazov u Albaniji.¹³⁰

121 Supra, napomena 51

122 Zakon br. 21/2024 o izmenama i dopunama Zakona br. 81/2017 o zaštićenim područjima. <https://qbz.gov.al/eli/fz/2024/50/5bdc6cdb-3e60-4dbb-b62d-78f08ab4df6e>

123 Joint Press Declaration of Environmental NGOs, 16 February 2024. <https://www.recshqiperi.org/news.php?id=91>

124 Presuda Vrhovnog suda Albanije br. 322-2021 od 21. jula 2021 [Aneks IV, str. 34].

125 Presuda Upravnog apelacionog suda br. 20, od 5. marta 2024 [Aneks V, str. 35].

126 U ovom predmetu, tužioci su bili Udruženje rudarskih društava grada Berat, privredna društva na koje je uticalo proširenje nacionalnog parka „Mali i Tomorrit“, putem odluke DCM br. 611 od 11. septembra 2019. o povećanju površine nacionalnog parka „Mali i Tomorrit“. Sud je stavio javni interes na prvo mesto i odbacio tužbu, te podržao Odluku Saveta ministara.

127 Auron Tare, „Početak izgradnje unutar Zaštićenog područja jezera Butrint“ (“Construction begins within the Protected Area of Butrint Lake”), 28 jun 2024. <https://www.balkanweb.com/auron-tare-nis-ndertimi-nr-2-brenda-zones-se-mbrojtur-te-parkut-te-butrintit-dy-gardianet/#gsc.tab=0>

128 Balkanweb, „Više od pet tona mrtvih riba na obalama rezervoara Petova u Fijeru, izvor infekcija“ (“Over five tons of dead fish on the shores of the Petova reservoir in Fier, a source of infections”), 1 jul 2024. <https://www.balkanweb.com/mbi-5-tone-peshk-i-ngordhur-pushton-brigjet-e-rezervuarit-te-petoves-ne-fier-burim-per-infeksione/#gsc.tab=0>

129 PRILOG IV Komisijske izvršne odluke o finansiranju godišnjeg akcionog plana u korist Albanije za 2021. godinu, str. 4. https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/7d8e1f37-e937-46ea-9b23-60e9fec169e4_en

130 Transparency International, Indeks percepcije korupcije, (Corruption Perceptions Indeks), 2023. <https://www.transparency.org/en/countries/albania>

Određene kompanije bi mogle da iskoriste nedostatke u procesima donošenja odluka kako bi uticale na upravljanje prirodnim resursima i sebi obezbedile ekonomske koristi. Albanija se pominje u međunarodnim izveštajima u vezi sa pranjem novca kroz korupciju i građevinarstvo. Trenutno građevinska industrija u Albaniji doživljava procvat, uključujući izgradnju hidroelektrana i obalnih odmarališta,¹³¹ što ima ogroman uticaj na životnu sredinu. Specijalno tužilaštvo za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala otkrilo je veliku šemu korupcije, nakon inicijalnih medijskih istraga,¹³² koja uključuje tretman otpada u spalionicama u tri albanska grada, u Elbasanu 2021, Fjeru 2022. i Tirani 2023.¹³³ Specijalno tužilaštvo je saopštilo da je tokom istrage u vezi sa spalionicom u Tirani otkrivena šema pranja novca.¹³⁴ Pritvoreni su bivši ministar životne sredine i bivši generalni sekretar Ministarstva životne sredine, a drugi zvaničnici su pod istragom.¹³⁵

U sprovođenju zakona, koje u praksi i dalje predstavlja stalni izazov, ključnu ulogu igraju sudovi, jer su oni poslednja linija odbrane za životnu sredinu.

4.2. Veliki incidenti i udesi u životnoj sredini

Dešavali su se udesi pri kojima se nafta izlila u more iz skladišta naftnih kompanija. Uprkos postojećem pravnom okviru o građanskoj i krivičnoj odgovornosti pravnih lica (kao što je navedeno u odeljku 2.1.2), protiv tih naftnih kompanija nisu pokrenuti nikakvi postupci.¹³⁶ Na primer, u nedavnom sudskom predmetu je otkriveno da je vlasnik naftne kompanije koja je izazvala izlivanje sponzor luksuznog odmarališta Nezavisne kvalifikacione komisije (IQC), organa koji je odgovoran za tekuće provere sudija i tužilaca u Albaniji.¹³⁷ U goruće probleme spadaju izgradnja aerodroma u Valoni, turističkih resursa i hidroelektrana u zaštićenim područjima, dozvoljene spornim Zakonom br. 21/2024; aktivnosti naftnih kompanija koje su dovele čak i do evakuacije stanovništva,¹³⁸ ispuštanje naftnog otpada u reke; nedostatak sanitarnih deponija; nedostatak postrojenja za tretman gradskih otpadnih voda; kao i nezakonite i nesanitarne deponije na obalama reka.¹³⁹

5. Zaključak i preporuke

Albanija je ratifikovala sve značajne međunarodne sporazume o zaštiti ljudskih prava i životne sredine. Generalno gledano, njen zakonski i institucionalni okvir su prilagođeni kako bi država mogla da stekne kapacitete za ispunjavanje obaveza iz tih sporazuma. Međutim, i dalje postoje određeni izazovi u pogledu njihove primene u praksi.

131 Organizacija za sigurnost i saradnju u Evropi, „Illegitimni finansijski tokovi. Krvotok kriminala i korupcije“, jul 2021. https://www.osce.org/files/f/documents/2/1/505096_0.pdf

132 Aleksandra Bogdani i Besar Likmeta, „Politics behind waste: Who is the shadow businessman of the incinerator monopoly“ (Politika iza otpada: Ko je tajni biznismen monopolista na incineratorima), 17.09.2020. <https://www.reporter.al/2020/09/17/politika-pas-plehrave-kush-eshte-biznesmeni-ne-hije-i-monopolit-te-inceneratoreve/>

133 Euronews Albania, „Specijalna antikorupcijska struktura zaplenila incinerator i deponiju u Tirani“, 01. avgust 2023. <https://euronews.al/en/spak-sequesters-tirana-incinerator-and-landfill/>

134 CAN: „VOA: „Više od 20 miliona evra oprano od strane organizovane kriminalne grupe Tiranskog incineratora“, 16. jul 2024, <https://www.cna.al/english/aktualitet/voa-mbi-20-milione-euro-te-pastruara-nga-grupi-i-strukturuar-in-al-i403600>.

135 Saopštenje Specijalnog tužilaštva za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala, 19. decembar 2022.. <https://spak.gov.al/njoftim-per-shtyp-10/>; Euronews Albania, Incinerator Archive. <https://euronews.al/en/tag/incinerator/>.

136 Euronews Albania, „Zagađenje u Porto Romanou, ekološki stručnjak: Posledice će biti ozbiljne.“ (‘Pollution in Porto Romano, environmental expert: The consequences will be serious.’), 27.04.2020. <https://euronews.al/ndotja-ne-porto-romano-eksperti-i-mjedisit-pasojat-do-te-jene-te-renda/>

137 Edmond Hoxhaj, „Tajni“ sponzor IQC-a je osiguravajuća kompanija Shefqet Kastratija.“ (‘The «secret» sponsor of IQC is the insurance company of Shefqet Kastrati’), 19 July 2024. <https://www.reporter.al/2024/07/19/sponsori-sekret-i-kpk-eshte-kompania-e-sigurimeve-e-shefqet-kastratit/>

138 Gjergj Erebara, „Eksplozija na naftnoj bušotini tera meštane sela u Albaniji da beže“ (‘Oil Well Blast Forces Albania Villagers to Flee’), 1 april 2015. <https://balkaninsight.com/2015/04/01/albania-village-evacuated-after-gas-explosion-at-oil-field/>.

139 Vestminsterska fondacija za demokratiju „Mapiranje ekoloških problema duž albanske obale“, 2021. <https://www.wfd.org/sites/default/files/2021-12/Mapping-of-Environmental-issues-along-the-Albanian-coastline.pdf>.

Preporuke

- o Izmena člana 59. stava 2. Ustava tako da „pravo na zdravu i ekološki adekvatnu životnu sredinu, uključujući ekološka procesna prava na učešće javnosti i pristup pravdi” postane sudski izvršno.
- o Poboljšati zakonodavni postupak u oblasti životne sredine povećanjem delotvornosti javnih konsultacija i pridržavanjem poštovanja načela predostrožnosti. Zakonodavac treba da pruži značajnu ulogu stručnoj proceni u oblasti životne sredine. Predloženi akt ne bi trebalo da bude odobren ako je stručna procena protiv njega ili čak neizvesna.
- o Poništavanje Zakona br. 21/2024 o izmenama i dopunama Zakona br. 81/2017 o zaštićenim područjima, zbog neusklađenosti sa Arhuskom konvencijom, koja čini deo pravnog poretka Albanije.
- o Poboljšati učešće javnosti i javne konsultacije u procesu procene uticaja na životnu sredinu i strateške procene uticaja na životnu sredinu za projekte, planove i programe. Učešće javnosti i javne konsultacije u procesu donošenja odluka u oblasti životne sredine ne treba ograničiti na zvanične pozive relevantnih aktera u procesu donošenja odluka. Da bi obezbedili stvaran i značajan doprinos, relevantni akteri treba da budu uključeni od ranih faza procesa konsultacija. Javnosti i nevladinim organizacijama treba dati detaljne i obrazložene odluke u kojima je objašnjeno kako su njihove izjave uzete u obzir.
- o Ojačati javnu upravu u oblasti životne sredine, na nivou centralne i lokalne uprave, putem stalnih obuka o ekološkom pravu i politikama. Što je najvažnije, treba otkloniti neusklađenost institucija tako što će se ponovo uspostaviti Ministarstvo životne sredine, odvojeno od Ministarstva turizma.
- o Ojačati kapacitete za nadzor i sprovođenje tako da borba protiv ekološkog kriminala bude delotvornija.
- o Povećati javno finansiranje za zaštitu životne sredine.
- o Povećati javno finansiranje NVO za zaštitu životne sredine.
- o Ojačati borbu protiv ekološkog kriminala i napore za sprovođenje zakona za zaštitu prirode i biodiverziteta:
 - poboljšanjem nastavnog plana i programa u pogledu prevencije i istrage krivičnih dela protiv životne sredine u Policijskoj akademiji,
 - poboljšanjem nastavnog plana i programa i jačanjem kapaciteta Pravosudne akademije za kontinuiranu obuku sudija i tužilaca o zakonodavstvu u oblasti zaštite životne sredine,
 - uspostavljanjem jedinica za ekološki kriminal u okviru Generalne uprave policije i tužilaštava,
 - imenovanjem službenika za vezu pravosudne policije u oblasti ekološkog kriminala radi poboljšanja saradnje između policije i tužilaštva, kako bi se povećala delotvornost istrage i krivičnog gonjenja i
 - obukom službenika javne uprave, na centralnom i lokalnom nivou, u pogledu značaja zaštite životne sredine, odvojeno od sektora turizma.
- o Izmena Zakona 107/2014 i odluke DCM 519/2017 o sastavu Nacionalnog saveta teritorije – većinu treba da čine nezavisni eksperti u oblasti životne sredine
- o Vrhovni sud mora da ujednači nedoslednu sudsku praksu u pogledu *locus standi* nevladinih organizacija za zaštitu životne sredine. Postoji potreba za jedinstvenom presudom koja bi bila obavezujuća za sudove nižih instanci
- o Dati prioritet pristupu pravdi u aktivnostima koje se planiraju u zaštićenim područjima putem bržeg postupka, koji se razlikuje od aktivnosti u drugim oblastima

- o Ojačati podršku za medijske kuće koje posvećuju pažnju problemima u vezi sa životnom sredinom, uz zajedničko delovanje u cilju povećanja niskog nivoa svesti o životnoj sredini među stanovništvom. Ovde se mora početi od celokupnog obrazovnog sistema, uključujući osnovne škole i fakultete, javne uprave institucija lokalne i centralne vlasti, NVO, ombudsmana i svih relevantnih aktera, uključujući jake pravosudne institucije koje garantuju sudsku zaštitu životne sredine
- o Uvesti zakonske izmene i dopune za jačanje posredovanja, obavezivanjem javnih beležnika da u ugovore koje sačinjavaju, pored sudskog rešavanja sporova, uvrste posredovanje kao metod alternativnog rešavanja sporova.
- o Ministarstvo turizma i životne sredine mora da uskladi napore sa medijima u cilju stvaranja posebnih programa koji će se redovno emitovati kako bi podigli svest među stanovništvom o značaju zaštite životne sredine.

6. Aneks

Aneks I

[Odluka Saveta ministara o zaštićenim područjima]

DCM br. 59 od 26. januara 2022. o odobravanju promene statusa i površine prirodnih ekosistema, nacionalnih parkova (kategorija II) i zaštićenih područja životne sredine: https://akzm.gov.al/wp-content/uploads/2020/07/VKM-59_compressed.pdf. Ornitološko udruženje Albanije podnelo je tužbu protiv ove odluke DCM, upravni predmet br. 97 (31155-00284-86-2023) od 2. januara 2023. u registru Upravnog apelacionog suda.

DCM br. 60 od 26. januara 2022. o proglašenju prirodnih ekosistema, upravljanih rezervata prirode / nacionalnih parkova (kategorija IV), kao i odobrenju promene statusa postojećih površina zaštićenih područja životne sredine, koje potpadaju u ovu kategoriju: https://akzm.gov.al/wp-content/uploads/2020/07/e-plote-tex-tabela-VKM-Nr.60-date-26.1.2022.doc.-1_compressed.pdf. Ornitološko udruženje Albanije podnelo je tužbu protiv ove odluke DCM, upravni predmet br. 90 (31155-00323-86-2023) od 8. februara 2023. u registru Upravnog apelacionog suda.

DCM br. 694 od 26. oktobra 2022. o promeni statusa i površine prirodnog/močvarnog ekosistema „Pishë-Poro - Nartë” iz „upravljanog rezervata prirode” u „zaštićeni predeo”, kao i poništavanju statusa „zaštićenog područja” umanjene površine. <https://akzm.gov.al/wp-content/uploads/2020/07/vendim-2022-10-26-694-1.pdf>. Ornitološko udruženje Albanije podnelo je tužbu protiv ove odluke DCM, upravni predmet br. 188 (31155-03563-86-2022) od 20. decembra 2022. u registru Upravnog apelacionog suda.

Aneks II

[Presuda Ustavnog suda Albanije br. 3 od 30. januara 2024]

U predmetu u vezi sa planiranom hidroelektranom (HE) o kojoj je presudu doneo Ustavni sud, podnosioci (NVO za zaštitu životne sredine i ljudska prava) tvrdili su da je došlo do povrede prava na informisanje o stanju životne sredine, koje je predviđeno članom 56. Ustava, Arhuskom konvencijom, kao i zakonima o obaveštavanju, javnim konsultacijama i zaštiti životne sredine, jer su sporni akti usvojeni bez transparentnosti, bez informisanja i javnih konsultacija u vezi sa korisnosti ulaganja, mogućim ograničenjima prava i uticaja zakona na njih, prednostima, nedostacima i posledicama po ekonomiju, zdravlje stanovništva i sl., odnosno bez uključivanja javnosti u proces donošenja odluka.

Pored toga, akti su odobreni bez pripreme izveštaja EIA projekta izgradnje HE Skavica, koji je trebalo da bude spreman za ispitivanje javnog mnjenja i komentare u trećem tromesečju 2022. Tvrdili su i da je došlo do povrede prava na zdravu i ekološki adekvatnu životnu sredinu, predviđenu članom 59. Ustava, s obzirom na to da bi realizacija projekta stvorila mikroklimu regiona koju karakteriše visoka vlažnost vazduha, jaka magla, negativan uticaj radijacije i drugi meteorološki indikatori, povećanje nivoa ugljenika u vazduhu kao posledica plavljenja šuma, što bi život stanovnika u slivu učinilo manje zdravim. Imajući u vidu obaveze koje se članom 56. Ustava i Arhuskom konvencijom nameću državnim institucijama pre preduzimanja aktivnosti ili projekata koji utiču na životnu sredinu i druga osnovna prava u vezi sa njom, Sud je zaključio da se zahtevi podnosilaca za povredu prava na informisanje javnosti moraju prihvatiti. Međunarodni standardi zahtevaju javne konsultacije u ranim fazama preduzimanja aktivnosti, odnosno aktivnostima koje utiču na životnu sredinu, što se ovde nije desilo. Stoga, postupak usvajanja Zakona br. 38/2021 izvršen je tako da je povređeno pravo na informisanje o stanju životne sredine i zaštiti iste.

Takođe, Sud je utvrdio da je postupak usvajanja Zakona br. 38/2021 izvršen bez javnih konsultacija, bez saslušavanja mišljenja zajednice koja ima status pogođene javnosti, kao i bez procene uticaja projekta na životnu sredinu i druga povezana prava. Međutim, uzimajući u obzir da je projekat još uvek u početnoj fazi sprovođenja, Sud je, na osnovu tumačenja Arhuske konvencije, doneo odluku da se, u skladu sa obavezama navedenim u članu 56. Ustava i Arhuskoj konvenciji, povrede utvrđene tokom faze pre usvajanja Zakona br. 38/2021 još uvek mogu otkloniti tako što će se javnost uključiti u aktivnosti u različitim fazama razvoja i sprovođenja projekta, kao i u proces donošenja odluka.

Na kraju, Sud je procenio da je zahtev podnosilaca predstavke zbog povrede prava na informisanje o stanju životne sredine i zaštiti iste bio osnovan. Ipak, uzimajući u obzir da povreda može da se otkloni, Sud je zaključio da nema potrebe za stavljanjem van snage Zakona br. 38/2021.

Ova presuda Ustavnog suda znači da bi se izgradnja hidroelektrane mogla nastaviti, što je čini nedelotvornim pravnim lekom u pogledu prava tužilaca.

Aneks III

[Presuda Vrhovnog suda br. 00 – 2021 – 1177 od 21. jula 2021]

Tužioci su zajednica koja se sastoji od 27 stanovnika sela Margegaj na severu Albanije i udruženje „Land“, NVO u oblasti promovisanja i zaštite životne sredine. Tužioci su podneli tužbu, između ostalog, protiv Ministarstva energetike, Ministarstva životne sredine, Nacionalne agencije za životnu sredinu i kompanija koje su dobile dozvole, navodeći da izgradnja i rad hidroelektrane u području doline Valbone mogu da nanesu ozbiljnu štetu životnoj sredini u nacionalnom parku Valbona.

U pogledu *locus standi* tužilaca, Vrhovni sud je presudio da rizik ozbiljne nepovratne štete po životnu sredinu predstavlja opravdani razlog za donošenje privremenih mera, te je tužiocima dodelio *locus standi*. Tumačenjem standarda utvrđenih Arhuskom konvencijom i zakonodavstvom Albanije, Sud je doneo odluku da se pravo na pristup pravdi u pogledu pitanja životne sredine razlikuje od

ostalnih predmeta, u kojima stranke zahtevaju pristup pravdi kako bi povratile povređeno pravo.

Pitanja u vezi sa životnom sredinom su po prirodi policentrična, daleko od formalnog raspravnog aspekta uobičajenog građanskog/upravnog postupka. U skladu sa ugovorom o koncesiji, projekat „HE Dragobia“ nalazi se na teritoriji doline Valbona, koja je 1996. proglašena nacionalnim parkom, zaštićenim područjem kategorije II. Zaštićena područja se proglašavaju u cilju očuvanja i obnavljanja prirodnih staništa, vrsta, rezervata i prirodnih predela. Sud je presudio da bi, kao takva, šteta koja bi nastala nastavkom izgradnje bila ozbiljna, nepovratna i neposredna, jer bi mogla da nanese štetu životnoj sredini, i to upravo na području koje je izuzetno ekološki, socijalno i ekonomski osetljivo.

Pored toga, sud je zaključio da „...uzima u obzir sudsku praksu EKLJP), koja se odnosi na pitanja u vezi sa životnom sredinom u pogledu primene člana 8. EKLJP, naglašavajući da u pitanjima u vezi sa životnom sredinom države imaju široko polje slobodne procene i da se u tim predmetima prvo moraju analizirati suštinske okolnosti donošenja odluka od strane organa javne vlasti, pa se zatim mora ispitati proces donošenja odluka, kako bi se interesima pojedinca pridala odgovarajuća težina.

ESLJP je procenio da u procesu donošenja odluka u vezi sa složenim pitanjima životne sredine i ekonomskim pitanjima prvo moraju da se sprovedu sve odgovarajuće istrage i studije o preliminarnim posledicama koje ona mogu imati na štetu nanetu životnoj sredini i povredu prava pojedinca, tako da se postigne pravična ravnoteža između suprotstavljenih prava. ESLJP je procenio da zainteresovani pojedinci treba da imaju mogućnost da podnesu žalbu na odluku, postupanje ili nečinjenje kada procene da njihovim interesima ili komentarima nije pridata odgovarajuća težina u procesu donošenja odluka. (Videti *Giacomelli protiv Italije*, 2006, st. 83).“ [Stav 51. presude Vrhovnog suda Albanije br. 00 – 2021 – 1177 od 21. jula 2021]. Međutim, najvažnije je da je Vrhovni sud poništio presudu dva suda niže instance koji su dali prioritet drugom javnom interesu, odnosno proizvodnji energije, navodeći da je trebalo da „sudovi analiziraju zastupljenost većeg javnog interesa, odnosno zaštite životne sredine, prirode i biodiverziteta. Životna sredina je ekstrateritorijalni koncept, koji prevazilazi državne granice. Zaštita životne sredine predstavlja osnovni uslov za obezbeđivanje razvoja društva i nacionalni prioritet, sa ciljem da se sledećim generacijama ostavi neoštećena životna sredina.“ [Stav 52].

Aneks IV

[Presuda Prvostepenog upravnog suda u Tirani br. 80-2022-3301 od 2. decembra 2022]

Nevladinim organizacijama je odbijen *locus standi*. Sudija je presudio da „... tužioci, u svojstvu NVO, ne osporavaju normativni akt... jer se ovaj predmet ne odnosi na izraženu volju organa javne vlasti, u vršenju javne dužnosti, koji uređuje određene odnose definisane zakonom, propisujući opšta pravila ponašanja, i koji ne iscrpljuje njegovu primenu. Pored toga, stranke ne mogu da podnesu upravnu tužbu... jer ovo pravo nije predviđeno Zakonom 107/2014 o prostornom planiranju, na osnovu kog je doneta Odluka Nacionalnog teritorijalnog saveta br. 4 od 24. novembra 2021.“ [st. 17. presude]. Sudija je utvrdio i sledeće: „Takođe, tužioci nemaju *locus standi* jer administrativnim aktivnostima tuženih nije povređen nijedan od njihovih legitimnih i stvarnih interesa. Ovaj zaključak se zasniva i na Arhuskoj konvenciji, koja je međunarodni sporazum ratifikovan Zakonom br. 8672 od 26. oktobra 2000, te je, shodno tome, obavezujući i direktno primenljiv.“ [st. 18. presude]. „Arhuskom konvencijom je tužiocima omogućen pristup sudu samo za: 1. pitanja u vezi sa pristupom informacijama; 2. učešće u procesu donošenja odluka za određene aktivnosti navedene u Aneksu 1. U Aneksu 1 Arhuske konvencije nije navedena izgradnja hidroelektrana.“ [st. 24. presude].

Upravni apelacioni sud je poništio ovu presudu, ali ne zbog tumačenja statusa *locus standi*, već zato što je presudu prvostepenog suda doneo jedan sudija, a to je trebalo da učini veće koje se

sastoji od troje sudija. [Presuda Upravnog apelacionog suda br. 484 od 22. 6. 2023].

Tužioci su Upravnom apelacionom sudu podneli tužbu, zahtevajući privremene mere i obustavu radova na izgradnji aerodroma u Valoni, zbog nenadoknadive štete nanete zaštićenom području. Upravni apelacioni sud je u presudi br. 49 od 22. juna 2023. naveo da nije nadležan za privremene mere i predmet prosledio na rešavanje Prvostepenom upravnom sudu u Tirani. Prvostepeni upravni sud u Tirani je predmet prosledio Vrhovnom sudu, koji je u presudi br. 00-2023-3466 od 31. juna 2023. naveo da je Upravni apelacioni sud nadležan za privremene mere. Posle presude koju je doneo Vrhovni sud, Upravni apelacioni sud je u svojoj presudi br. 3 od 16. januara 2024. odbio da naloži privremene mere (u ovom trenutku je na aerodromu u Valoni dovršeno oko 30% građevinskih radova).

Na osnovu posebne žalbe državnog pravobranioca, predmet je upućen Vrhovnom sudu 23. oktobra 2023.

Vrhovnom sudu je trebalo pet meseci posle registracije predmeta i devet meseci posle presude Upravnog apelacionog suda da donese presudu br. 31003-00443-00-2023 od 11. marta 2024. kojom se: *„Poništava odluka br. 484 (86-2023-691) od 22. juna 2023. Upravnog apelacionog suda i predmet vraća na odlučivanje istom veću.”*

Do podnošenja ovog izveštaja još nije sačinjen transkript presude Vrhovnog suda iz marta 2024. godine. Zato spis predmeta još nije poslat Upravnom apelacionom sudu radi nastavka suđenja, dok se izgradnja aerodroma bliži kraju.

Aneks V

[Presuda Upravnog apelacionog suda br. 20 od 5. marta 2024]

Tužilac je bila koncesiona kompanija „Ayen-Alb” koja je sa Ministarstvom energetike zaključila ugovor o koncesiji za izgradnju hidroelektrane Kalivač na reci Vjosa. Koncesionar je bio dužan da pribavi potrebne dozvole, uključujući izveštaj o životnoj sredini, upravni akt koji izdaje Ministarstvo životne sredine, a kojim se utvrđuje uticaj planiranog projekta na životnu sredinu. Ministarstvo životne sredine je, na osnovu predloga Nacionalne agencije za životnu sredinu, izdalo negativan izveštaj o životnoj sredini za izgradnju hidroelektrane. Ovom projektu se snažno protivilo i civilno društvo, kao i nacionalne i međunarodne organizacije, koji su zahtevali obustavu projekta. Tužilac je podneo upravnu žalbu, a kasnije i tužbu za poništenje izveštaja o životnoj sredini, tvrdeći da je isti nezakonit. Tužilac je naveo da uticaj na životnu sredinu ne bi bio negativan i zatražio da nastavi sa projektom kao dobitnik ugovora o koncesiji. Nevladine organizacije „Eco Albania”, „EuroNatur” i „Riverwatch”, kao i 39 stanovnika sela Kalivač učestvovali su u sudskom postupku.

Upravni sud je presudio u njihovu korist, navodeći da su oni zainteresovane strane u procesu donošenja odluka u oblasti životne sredine. Na osnovu zakonodavstva Albanije i Arhuske konvencije, imaju pravo da budu strane u sudskom postupku, da budu saslušani i iznesu svoje zahteve. U odnosu na meritum spora, Prvostepeni upravni sud u Tirani je odbio tužbu, navodeći da je izveštaj o životnoj sredini izdat u skladu sa zakonom. Sud je naglasio da su u ovom upravnom aktu navedeni svi argumenti na osnovu kojih je nadležna institucija izdala negativan izveštaj o životnoj sredini, te da ne postoje razlozi da se taj akt proglasi nevažećim. Takođe je napomenuto i da je u vreme suđenja reka Vjosa proglašena upravljanim nacionalnim parkom / rezervatom prirode od velike važnosti.

Bosna i Hercegovina: Osnovna studija o zakonodavstvu, politici i praksi u oblasti ljudskih prava i životne sredine

1. Uvod

Potpisivanje Dejtonskog mirovnog sporazuma bila je prekretnica za Bosnu i Hercegovinu (BiH), čime je završeno nasilno poglavlje u njenoj modernoj istoriji. U Aneksu IV tog sporazuma uspostavljen je Ustav BiH. Tim Ustavom je stvorena decentralizovana državna struktura, pri čemu se BiH administrativno sastoji od dva entiteta, Federacije BiH (FBiH) i Republike Srpske (RS), Brčko Distrikta BiH (BDBiH) i 10 kantona u okviru FBiH. Svaki nivo vlasti ima svoj ustav, vladu, parlamentarnu skupštinu i sudsku vlast, koji funkcionišu sa velikom autonomijom. Ukupno, BiH ima 14 ustava, 4 pravna sistema i preko 150 ministarstava.¹⁴⁰

S obzirom na kompleksnost državne strukture BiH, svaki nivo vlasti ima svoju zakonodavnu i izvršnu vlast. To obuhvata zakonodavstvo kojim se uređuje zaštita životne sredine. Slično tome, sudska vlast je uspostavljena kao zasebna vlast na različitim nivoima.

Pridruživanje BiH Savetu Evrope 2002. godine i potpisivanje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) sa Evropskom unijom (EU) 2008. predstavljaju prekretnice u njenom nastojanju da postane država članica EU. Kao priznata zemlja kandidat od 2016, nastojanja BiH da uskladi svoje zakonodavstvo sa pravnim tekovinama EU predstavljaju jedan od glavnih pokretača reformi u oblasti zaštite životne sredine i ljudskih prava. Međutim, složen i fragmentiran sistem upravljanja ometa delotvorno sprovođenje ovih reformi i usporava njen napredak u pristupanju EU.

2. Materijalno pravo i praksa

2.1. Zakoni koji se odnose na ljudska prava u vezi sa životnom sredinom

2.1.1. Zaštita životne sredine / ljudskih prava u nacionalnom ustavu

U ustavnim odredbama BiH nije pridata naročita pažnja regulisanju ekoloških prava, odnosno prava na zdravu životnu sredinu i njegovom uključivanju u korpus osnovnih ustavnih prava. Samo Ustav Republike Srpske pruža konkretnu definiciju prava na zdravu životnu sredinu,¹⁴¹ dok u ostalim tekstovima ustava to nije slučaj, a pitanja u vezi sa životnom sredinom pominju se u obimu nadležnosti.¹⁴²

Članom II Ustava BiH obezbeđuju se osnovna prava i slobode, uključujući pravo na privatni i porodični život, koji posredno utiču na pitanja u vezi sa životnom sredinom jer se odnose na zdravu

140 UNDP, Bosna i Hercegovina i Okvir saradnje Ujedinjenih nacija za održivi razvoj 2021–2025, Partnerstvo za održivi razvoj. Dostupno na: <https://is.gd/zRLktg>.

141 U Ustavu Republike Srpske izričito se navodi da „čovek ima pravo na zdravu životnu sredinu” i da je svako dužan da, u skladu sa zakonom, u okviru svojih mogućnosti štiti i unapređuje životnu sredinu.

142 U Ustavu Federacije („Službeni list FBiH”, br. 1/94, 13/97, 16/02, 22/02, 52/02, 60/02, 18/03, 63/03, 9/04, 20/04, 33/04, 71/05, 72/05 i 88/08) ne navodi se izričito pravo na životnu sredinu niti srodna prava. Međutim, u Ustavu se navodi da garancija i sprovođenje ljudskih prava i zaštita čovekove okoline potpadaju pod zajedničku nadležnost FBiH i kantona (II/A/član 2, III/ član 2/a, c.). Na primer, u Ustavu Kantona Sarajevo navodi se da u okviru zajedničke nadležnosti sa FBiH, Kanton Sarajevo samostalno ili u koordinaciji sa federalnim vlastima garantuje i sprovodi ljudska prava i zaštitu životne sredine. Slično je propisano ustavima Unsko-sanskog kantona, Tuzlanskog kantona, Zeničko-dobojskog kantona, Hercegovačko-neretvanskog kantona, Srednjobosanskog kantona i Bosansko-podrinjskog kantona Goražde. U ustavima Posavskog kantona, Kantona 10 i Zapadnohercegovačkog kantona ne pominje se izričito pravo na zdravu životnu sredinu.

životnu sredinu.¹⁴³ Pravo na zdravu životnu sredinu potpada pod koncept prava na život i sastavni je deo tog prava, kao osnovno ljudsko pravo koje je Ustavom garantovano svim građanima. Shodno tome, zaštita prava na zdravu životnu sredinu kao ljudsko pravo moguća je kroz razna pravna sredstva u oblasti upravnog, krivičnog, prekršajnog i građanskog prava.

Ljudska prava u BiH moraju da štite domaće institucije pod javnom kontrolom, uključujući sve subjekte u entitetima i Brčko distriktu, kao i kantonima, opštinama i samoj državi.¹⁴⁴ Zaštita može da se zahteva pred domaćim sudovima, ali građani imaju pravo da kršenja svojih osnovnih prava iznesu i organima u upravnom, građanskom i krivičnom postupku. Pojedinci imaju pravo da podnesu pritužbu Ustavnom sudu nakon što iskoriste sve ostale pravne lekove. EKLJP se direktno primenjuje te zamenjuje domaće zakone i pojedincima pruža mogućnost da ostvare svoja prava pred domaćim sudovima i Ustavnim sudom. Osim toga, postoji institucija ombudsmana za ljudska prava, koji se bavi zaštitom ljudskih prava fizičkih i pravnih lica u skladu sa garancijama koje pruža Ustav BiH i međunarodni sporazumi priloženi uz Ustav.

2.1.2. Konkretni delovi zakonodavstva

Pravni okvir za zaštitu životne sredine u BiH strukturiran je na različitim nivoima vlasti i odražava složenu administrativnu organizaciju ove države. U skladu sa ustavnim nadležnostima, zaštita životne sredine u BiH je fragmentirana u više pravnih sistema i administrativnih nivoa, bez jedinstvenog državnog zakona o životnoj sredini. Ustavne nadležnosti države u ovoj oblasti su ograničene.¹⁴⁵ Stoga se zakonodavstvo pretežno sastoji od entitetskih,¹⁴⁶ kantonalnih i zakona Brčko distrikta.¹⁴⁷

Oba entiteta i BDBiH imaju sveobuhvatan skup zakona koji se odnose na različite aspekte zaštite životne sredine, uključujući zakone o zaštiti prirode i upravljanju vodom i otpadom. Ti zakoni pružaju okvir za regulisanje aktivnosti u oblasti životne sredine i obezbeđivanje održivog razvoja. Svaki entitet se fokusira na unapređenje standarda u oblasti životne sredine i usklađivanje sa zakonodavstvom EU kako bi poboljšao upravljanje i usluge u vezi sa životnom sredinom.

Jedan deo zakonodavstva direktno je usmeren ka zaštiti životne sredine i rešavanju problema u vezi sa čovekovom okolinom, a mnogi drugi zakoni se delimično bave pitanjima u vezi sa životnom sredinom i njenom zaštitom.

Svi zakoni o zaštiti životne sredine¹⁴⁸ u BiH čine okvir za zaštitu životne sredine. Tim zakonima se od svakog pojedinca i organizacije zahteva da poštuju standarde u oblasti životne sredine i oni se smatraju odgovornim za štetu nanetu životnoj sredini. Tu spadaju odredbe o proceni uticaja na životnu sredinu (EIA), u kojoj se mora uzeti u obzir potencijalni uticaj na ljudska prava. Kompanije moraju da vrše EIA za projekte koji bi mogli da utiču na životnu sredinu, a učešće javnosti u postupku

143 Ustav Bosne i Hercegovine, dostupno na: <https://www.ustavnisud.ba/>.

144 Ministarstvo za ljudska prava i izbeglice BiH nadgleda ljudska prava na nacionalnom nivou, a entiteti, distrikt i kantoni imaju svoja ministarstva i odeljenja za zaštitu ljudskih prava, kojima podršku pružaju razne agencije čiji je zadatak nadzor i sprovođenje standarda ljudskih prava. Na svim nivoima vlasti u BiH, parlamentarne komisije i odbori aktivno se bave pitanjima u oblasti ljudskih prava, čime se naglašava posvećenost BiH zaštiti sloboda i poštovanju međunarodnih standarda u oblasti ljudskih prava u okviru složene državne strukture i tokom tekućih napora u pogledu integracije u EU.

145 Ministarstvo spoljne trgovine i ekonomskih odnosa BiH nadgleda koordinaciju zaštite životne sredine na nivou države, u saradnji sa različitim entitetskim institucijama i međunarodnim organima.

146 Federacija Bosne i Hercegovine, Republika Srpska i Brčko distrikt BiH uspostavili su sopstvene institucije za upravljanje životnom sredinom. U Federaciji, odgovornostima u pogledu životne sredine upravlja Ministarstvo životne sredine i turizma, dok je u Republici Srpskoj za njih zaduženo Ministarstvo za prostorno uređenje, građevinarstvo i ekologiju.

147 Poslovima u vezi sa zaštitom životne sredine u Brčko distriktu bavi se Pododeljenje za izdavanje lokacijskih uslova i zaštitu životne sredine u okviru Odeljenja za prostorno uređenje i imovinsko-pravne poslove.

148 Zakon o zaštiti životne sredine („Službeni glasnik FBiH”, br. 15/21); Zakon o zaštiti životne sredine („Službeni glasnik Republike Srpske”, br. 71/12, 79/15 i 70/20); Zakon o zaštiti životne sredine („Službeni glasnik Brčko distrikta BiH”, br. 24/04, 1/05, 19/07 i 9/09).

EIA je obavezno,¹⁴⁹ čime se obezbeđuje da zajednice koje bi mogle biti pogođene aktivnostima kompanija izraze svoje mišljenje. Kazne za nepoštovanje obuhvataju novčane kazne i obaveznu sanaciju štete nanete životnoj sredini.¹⁵⁰ Svaka zainteresovana strana ima pravo da zahteva zaštitu u upravnom i sudskom postupku kako bi joj bila dodeljena naknada ili kako bi dobila pravnu zaštitu. Svaki pojedinac takođe ima pravo na jednak pristup informacijama o životnoj sredini, bez obzira na pol, uzrast, versku i rasnu pripadnost. Osim toga, zakoni o zaštiti prirode obuhvataju odredbe kojima se ograničavaju aktivnosti koje mogu da naštetite zaštićenim područjima i njima se zahteva obnova i naknada u slučaju štete nanete životnoj sredini usled aktivnosti kompanija.¹⁵¹

Međutim, napredak u usklađivanju zakonodavstva u oblasti životne sredine sa direktivama EU o EIA, SEA, odgovornosti za životnu sredinu i ekološkom kriminalu i dalje je ograničen, što ometa delotvorno sprovođenje standarda u oblasti zaštite životne sredine širom zemlje.¹⁵²

2.1.3. Ratifikacija međunarodnih sporazuma

BiH je potpisala i ratifikovala većinu ključnih međunarodnih sporazuma koji se odnose na ljudska prava i zaštitu životne sredine, što odražava njenu posvećenost međunarodnim standardima,¹⁵³ uključujući Arhusku i Tromso konvenciju.¹⁵⁴ Primenjujući monistički pristup, BiH omogućava da se međunarodni sporazumi direktno primenjuju u okviru nacionalnog pravnog sistema bez potrebe za dodatnim zakonima.¹⁵⁵

2.2. Kako se u praksi primenjuje pravo ljudskih prava i ekološko pravo

Kao što je već navedeno, u ustavnim odredbama ne pominje se izričito pravo na zdravu životnu sredinu. Međutim, ustav pruža okvir za ljudska prava, iz kog se mogu izvesti ekološka prava. Ova šira zaštita ljudskih prava može se koristiti za rešavanje problema u vezi sa životnom sredinom putem sudskog tumačenja i primene postojećih zakona.

Ustavni sud BiH razvio je snažnu praksu u domenu ljudskih prava, primenjujući standarde koje je razvijao ESLJP, postavši arbitar u glavnim ustavnim pitanjima i razvijajući praksu prilagođenu toj materiji. ESLJP značajno utiče na sudske odluke u BiH, naročito u pogledu uspostavljanja standarda za pravično suđenje i prava na zdravu životnu sredinu u okviru zaštite ljudskih prava.

U skladu sa svojom apelacionom nadležnošću definisanom Ustavom,¹⁵⁶ Ustavni sud rešava

149 Članovi 35, 36. i 59. Zakona o zaštiti životne sredine BDBiH, dostupno na: <https://faolex.fao.org/docs/pdf/bih131214.pdf>; član 40. Federalnog zakona o zaštiti životne sredine, dostupno na: <https://rb.gy/phpjdx>. Član 39. Zakona o zaštiti životne sredine Republike Srpske, dostupno na: <https://rb.gy/3nmoop>.

150 Članovi 99–107. Zakona o zaštiti životne sredine BDBiH; član 142. Federalnog zakona o zaštiti životne sredine; član 132. Zakona o zaštiti životne sredine Republike Srpske.

151 Zakon o zaštiti prirode Federacije BiH („Službeni glasnik FBiH”, br. 66/13), dostupno na: <https://is.gd/Qh3jnG>; Zakon o zaštiti prirode Republike Srpske („Službeni glasnik RS”, br. 49/04), dostupno na: <https://is.gd/2Jh0bM>; Zakon o zaštiti prirode Brčko distrikta BiH („Službeni glasnik BD BiH”, br. 24/04, 1/05, 19/07 i 9/09), dostupno na: <https://rb.gy/e9b9v8>.

152 Evropska komisija, Izveštaj za Bosnu i Hercegovinu 2024, str. 84 Dostupno na: <https://tinyurl.com/4nnmk5dy>.

153 Ministarstvo spoljne trgovine i ekonomskih odnosa BiH, Spisak potpisanih konvencija i sporazuma o zaštiti životne sredine, dostupno na: <https://is.gd/69O3wc>.

154 Pregled ostalih ratifikovanih konvencija i protokola u vezi sa životnom sredinom, Bilateralni sporazumi i mehanizmi uspostavljeni u cilju sprovođenja ratifikovanih međunarodnih sporazuma/ugovora/konvencija, dostupno na: <https://is.gd/R0ssPs>, str. 9–12.

155 Vehabović, F. 2006. Odnos Ustava Bosne i Hercegovine i Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, str. 50. Dostupno na: <https://rb.gy/z8z59f>.

156 Član VI/3. b) Ustava Bosne i Hercegovine. Ustavni sud Bosne i Hercegovine ima apelacionu nadležnost nad ustavnim pitanjima koja proizilaze iz bilo koje presude u zemlji. Žalbe se razmatraju samo ako su iskorišćeni svi delotvorni pravni lekovi i ako je žalba podneta u roku od 60 dana od donošenja pravosnažne odluke. U izuzetnom slučaju, Sud može da razmatra žalbe bez prethodne sudske odluke ako se u njoj navode teške povrede ustavnih prava ili relevantnih međunarodnih dokumenata. Ovaj Sud predstavlja konačnu instituciju koja štiti ustavna prava i slobode i ima ovlašćenje da poništava presude i nalaže ponavljanje postupka. Osim toga, može da procenjuje usaglašenost zakona sa Ustavom, EKLJP i međunarodnim javnim pravom, a predmete u vezi sa tim može da uputi bilo koji sud u Bosni i Hercegovini.

predmete u vezi sa primenom zakona o zaštiti životne sredine. Međutim, tih predmeta ima relativno malo zbog ograničenog razvoja ekološke sudske prakse u BiH. Ipak, odluke Suda zajedno čine osnovni okvir za tumačenje i primenu zakona o zaštiti životne sredine u BiH, koje usklađuje sa međunarodnim standardima ljudskih prava.¹⁵⁷ Međutim, delotvornost nekih odluka često je ugrožena neodgovarajućim mehanizmima za sprovođenje. Iako su odluke Ustavnog suda obavezujuće,¹⁵⁸ političko mešanje dodatno komplikuje doslednu primenu,¹⁵⁹ što dovodi do nedosledne primene presuda Ustavnog suda. Izveštaji ukazuju na to da mnogi organi javne vlasti ne poštuju odluke Suda, te je naglašena potreba za jačim merama sprovođenja.¹⁶⁰

2.2.2. Sudska praksa i odluke

U odlukama Ustavnog suda BiH ističe se potreba za pravovremenim sudskim odlukama, sprovođenjem propisa u oblasti životne sredine¹⁶¹ i zaštitom prava pojedinaca u kontekstu štete nanete životnoj sredini.¹⁶² Na primer, u predmetu AP-2941/22,¹⁶³ Sud je prepoznao važnost donošenja pravovremenih sudskih odluka, konkretno u pitanjima u vezi sa životnom sredinom koja utiču na zdravlje ljudi. Naglasio je da odlaganja narušavaju pravo na delotvoran pristup pravdi, te istakao međusobnu povezanost delotvornosti pravosudnih organa i zaštite ljudskih prava. Osim toga, Ustavni sud u svojim presudama često povezuje zaštitu životne sredine sa osnovnim ljudskim

¹⁵⁷ Razgovor sa predstavnikom pravosudnih organa.

¹⁵⁸ Nesprovođenje odluka Ustavnog suda kažnjava se u skladu sa članom 239. Krivičnog zakonika Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH”, br. 3/2003, 32/2003 – ispr., 37/2003, 54/2004, 61/2004, 30/2005, 53/2006, 55/2006, 8/2010, 47/2014, 22/2015, 40/2015, 35/2018, 46/2021, 31/2023 i 47/2023), dostupno na: <https://is.gd/MFpTEs>.

¹⁵⁹ Ustavni sud Bosne i Hercegovine doneo je više presuda za zaštitu životne sredine i regulisanje upravljanja prirodnim resursima, ali entitetske i lokalne institucije često ignorišu ili neadekvatno sprovode ove odluke. Politička mešanja i sukobi interesa, naročito u pogledu dodeljivanja koncesija za hidroelektrane, rudnike i šume, često podrivaju ove presude. Koncesije su dodeljene u zaštićenim područjima uprkos sudskim nalogima za obustavu, što je dovelo do degradacije životne sredine i štete nanete lokalnim zajednicama. Problem je pogoršan netransparentnošću, jer više zakona (14 različitih zakona) uređuje koncesije, a pristup javnosti informacijama je mali, što povećava rizik od korupcije i ograničava mogućnost građana da učestvuju u donošenju odluka. Videti: Decisions of the BiH Constitutional Court related to the issue of state property in Bosnia and Herzegovina, Available at: <https://is.gd/sdjMrV>; Transparency International BiH, 14 Levels of Non-Transparency: Information about concessions is hidden from the public, the consequences are corruption and environmental destruction, Available at: <https://is.gd/JXxwZI>.

¹⁶⁰ Sažetak izveštaja, Dostupno na: <https://is.gd/QuESvh>. Iako nepoštovanje odluka Ustavnog suda BiH predstavlja krivično delo, mehanizmi za sprovođenje ne funkcionišu delotvorno. Konkretno, u izveštaju se naglašava da tužilaštvo BiH često propusti da postupa u slučajevima neizvršenja. Često se istrage uopšte ne sprovode ili bivaju obustavljene bez dovoljnog obrazloženja. Ovo ukazuje na to da, uprkos uspostavljenom pravnom okviru, postoji veliki nedostatak u pogledu samog sprovođenja, mahom zbog nečinjenja ili nedelotvornosti tužilačkih institucija. Ovo nesprovođenje otežava političko mešanje, pri čemu politički subjekti mogu da utiču ili vrše pritisak u sudskim postupcima, što dovodi do toga da se ne sprovode odluke koje bi trebalo da su pravno obavezujuće. Problem nije samo u postojanju zakona i mehanizama za sprovođenje, nego i u njihovoj primeni, koju često ometaju politički i institucionalni faktori.

¹⁶¹ Odluka br. AP-1170/14 od 15. februara 2017. Žalba JP „EP BiH” je odbijena, a sud je potvrdio obavezu plaćanja naknade za zagađenje vazduha u skladu sa Zakonom o zaštiti životne sredine Tuzlanskog kantona. Ovaj predmet obuhvata sporove oko primenjivosti starijih zakona posle usvajanja novog zakonodavstva u oblasti životne sredine 2003. Sud je potvrdio sprovođenje postojećih propisa u oblasti životne sredine, poput obaveze plaćanja naknada za zagađenje vazduha, čak i tokom zakonodavnih promena. Ovom odlukom naglašava se kontinuitet i primenjivost zakona o zaštiti životne sredine, te se obezbeđuje da zagađivači budu odgovorni za svoj uticaj na životnu sredinu. Videti: <https://is.gd/R0ssPs>.

¹⁶² Odluka br. AP-3016/17 od 17. jula 2019. Odbijena je žalba zbog prekomerne buke i otpada sa igrališta. Sud nije utvrdio da je došlo do povrede prava na pravično suđenje ili imovinu, napominjući da zvaničnim merenjima nije utvrđen prekomerni nivo buke i otpada izvan zakonskih granica. Sud je zatražio konkretne dokaze koji bi podržali tvrdnje da je životnoj sredini naneta šteta. Ovaj pristup obezbeđuje da odluke budu zasnovane na podacima koje je moguće proveriti, što odražava standarde EKLJP za pravično suđenje i zaštitu imovine. Videti: <https://is.gd/R0ssPs>.

¹⁶³ U odluci br. AP-2941/22 od 18. oktobra 2022. sud je utvrdio da je došlo do povrede prava na pravično suđenje u skladu sa članom II/3. e Ustava BiH i članom 6(1) EKLJP. Propust Kantonalnog suda u Sarajevu da reši pritužbu zbog poništavanja ekološke dozvole u roku od deset meseci ocenjen je kao povreda prava na suđenje u razumnom roku, naročito uzimajući u obzir značaj koji dati predmet ima za zdravlje ljudi i životnu sredinu. Sud je naglasio potrebu za brzim rešavanjem sporova u vezi sa životnom sredinom koji uključuju javni interes. Videti: Mrdović, F., Sarajevo, 2023, Overview of the Case Law in Bosnia and Herzegovina in the Field of the Protection of the Environment, dostupno na: <https://is.gd/R0ssPs>.

pravima. Na primer, u predmetima koji se odnose na ekološke dozvole i njihove implikacije na javno zdravlje i imovinska prava, Sud potvrđuje prava zajemčena Ustavom BiH i EKLJP. To pokazuje da je prepoznata potreba da se pitanja koja se odnose na životnu sredinu uvrste u širi okvir zaštite ljudskih prava.

Sud se često poziva i na sudsku praksu ESLJP-a kada tumači prava. Na primer, u predmetu AP-3016/17,¹⁶⁴ Ustavni sud je ocenjivao zagađenje bukom u odnosu na utvrđene zakonske granice. To ukazuje na posvećenost usklađivanju domaćih sudskih praksi sa međunarodnim standardima ljudskih prava, čime se obezbeđuje da domaća tumačenja prava odražavaju utvrđenu evropsku sudsku praksu.

Uprkos relativno malom broju predmeta koji se konkretno bave ekološkim pravom, postojeće odluke pružaju značajan uvid u pristup sudova u postizanju ravnoteže između brige o životnoj sredini i ljudskih prava. Ti uvidi pokazuju da sudovi prepoznaju i primenjuju međunarodne sporazume poput Arhuske konvencije, kojima se podržava pravo na pristup informacijama o životnoj sredini, podstiče učešće javnosti u donošenju odluka i obezbeđuje pristup pravdi.¹⁶⁵ NVO za zaštitu životne sredine i ostale civilne organizacije igraju ključnu ulogu u poboljšanju kvaliteta predstavljanja predmetima pred sudovima. Njihovo uključivanje, kao i konsultacije sa odgovarajućim stručnjacima, obezbeđuju delotvornu upotrebu dostupnih pravnih lekova i značajno poboljšavaju kvalitet sudskih odluka u vezi sa ekološkim pravima.¹⁶⁶ Pored toga, domaći zakoni u vezi sa zaštitom životne sredine tumače se i sprovode u skladu sa standardima koje su utvrdili EKLJP i ESLJP. Sudska zaštita prava na zdravu životnu sredinu u BiH se pretežno zasniva na načelima kao što su zakonitost, pristup pravdi i sudsko preispitivanje. Ustavni sud pokazuje spremnost da obezbedi usklađenost pravnog okvira za zaštitu životne sredine sa međunarodnim normama pokazujući time svoj proaktivan pristup.¹⁶⁷

Uopšteno gledano, analiza dostupne prakse sudova BiH pokazuje da oni načelno tumače postojeće zakone tako da podrže standarde u oblasti životne sredine, da isti budu usklađeni sa međunarodnim obavezama i da istaknu značaj zaštite životne sredine kao pravnog imperativa. Sudovi BiH svoje dužnosti u pogledu zaštite životne sredine ozbiljno shvataju, te primenjuju zakone u skladu sa međunarodnim konvencijama kao što su Arhuska konvencija i EKLJP. Ističu značaj učešća

164 U odluci AP3016/17 (17. jul 2019), Ustavni sud je odbio žalbu protiv Vrhovnog suda FBiH i Kantonalnog suda u Goraždu, jer nije utvrdio da je došlo do povrede prava na pravično suđenje, imovinu i dom. Sudovi su zaključili da nivo buke i otpada na igralištu nije premašio zakonske granice i da je taj nivo prihvatljiv imajući u vidu urbani kontekst, pozivajući se na standarde ESLJP o štetnim emisijama, uključujući predmet Fadeyeva protiv Rusije. Videti: Mrdović, F., Sarajevo, 2023, Overview of the Case Law in Bosnia and Herzegovina in the Field of the Protection of the Environment, dostupno na: <https://is.gd/R0ssPs>.

165 Razgovor sa predstavnikom pravosudnih organa; Videti: Mrdović, F. Sarajevo, 2023, Overview of the Case Law in Bosnia and Herzegovina in the Field of the Protection of the Environment, dostupno na: <https://is.gd/R0ssPs>; Portal sudske prakse u Bosni i Hercegovini, dostupno na: <https://sudskapraksa.pravosudje.ba/>

166 Presuda Vrhovnog suda Federacije Bosne i Hercegovine, broj predmeta: 09 0 U 027991 20 Uvp od 9. decembra 2021. U ovaj predmet bila je uključena NVO „EKOTIM“ iz Sarajeva, a sud je potvrdio pravo NVO da učestvuje u pravnom postupku u vezi sa ekološkim dozvolama. NVO je pružila ključne tehničke podatke i detaljne procene uticaja na životnu sredinu kojima se osporava adekvatnost ekološke dozvole za Termoelektranu Tuzla. Sud je izričito potvrdio doprinos NVO koja je pružila važne ekološke i tehničke podatke, što je bilo od ključnog značaja pri proceni adekvatnosti ekološke dozvole. Takođe, presuda Vrhovnog suda Republike Srpske: Broj predmeta: 15 0 U 004076 19 Uvp od 3. marta 2021. Ovaj predmet se odnosi na izdavanje dozvole za izgradnju male hidroelektrane, a sud je priznao interes i prava NVO u upravnom postupku. Poimanje ekološkog prava od strane NVO omogućilo joj je da ospori dozvolu po pravnim osnovama koje su manje obaveštene strane mogle da previde.

167 U odluci AP-2941/22 (oktobar 2022), Ustavni sud je utvrdio da je došlo do povrede prava na pravično suđenje zbog odlaganja u rešavanju predmeta koji se odnosi na ekološku dozvolu, naglasivši potrebu za hitnošću u takvim pitanjima, a naročito onim koji utiču na zdravlje ljudi i životnu sredinu, te istakavši svoju posvećenost podržavanju EKLJP, konkretno člana 6, koji garantuje pristup pravdi. Slično tome, u odluci AP 1170/14, Sud je potvrdio izvršenje finansijske obaveze u vezi sa zagađenjem životne sredine, što je u skladu sa domaćim i međunarodnim standardima poput Arhuske konvencije. Sudovi u BiH sve više primenjuju međunarodne standarde, poput člana 2. i 8. EKLJP, naročito u predmetima koji uključuju opasne aktivnosti. U važne presude spadaju presuda Kantonalnog suda u Sarajevu kojom je poništena dozvola za hidroelektranu Rama zbog neadekvatnog učešća javnosti (presuda Kantonalnog suda u Sarajevu, broj: 09 0 U 005987 10 od 11. marta 2014), kao i odluke tuzlanskih sudova kojima je utvrđeno da je javno preduzeće odgovorno za zagađenje vazduha iz termoelektrana (presuda Vrhovnog suda Federacije, broj: 32 0 Ps 132251 12 Rev od 26. decembra 2013). Ovim predmetima se ističe posvećenost pravosudnih organa sprovođenju zakona o zaštiti životne sredine i zaštiti javnog zdravlja.

javnosti i zaštite zdravlja i životne sredine. Ipak, postoje i određeni izazovi, naročito u pogledu doslednosti i primene sudske prakse u zaštiti životne sredine. Neki predmeti su podriveni procesnim greškama ili nedovoljnim dokazima,¹⁶⁸ pri čemu su tužbeni zahtevi za naknadu štete odbijeni uprkos priznavanju povreda ekoloških standarda. Ti predmeti ilustruju stalne izazove u pogledu proceduralne doslednosti i tereta dokazivanja u sporovima koji se tiču životne sredine, čak i kada sudovi priznaju povrede ekoloških standarda.

3. Ekološko procesno pravo i praksa

3.1. Ekološka prava na informisanje i učešće

3.1.1. Pristup informacijama o životnoj sredini

Pristup informacijama u BiH, uključujući informacije o životnoj sredini, podržan je putem Zakona o slobodi pristupa informacijama.¹⁶⁹ Ovim zakonima se organi javne vlasti obavezuju da pružaju pristup informacijama na zahtev i proaktivno objavljuju informacije od javnog interesa. Osim toga, svako ima pravo pristupa informacijama koje poseduje javni organ.¹⁷⁰ Zakoni o zaštiti životne sredine¹⁷¹ osnažuju ovo pravo, naročito u pogledu informacija o životnoj sredini. Organi javne vlasti su dužni da na sopstvenu inicijativu objavljuju određene informacije o životnoj sredini i dostavljaju informacije kao odgovor na podnete zahteve za pristup informacijama. Ograničenja¹⁷² prava na pristup informacijama definisana su obema navedenim grupama zakonima.¹⁷³

Međutim, u praksi se u sprovođenju navedenih zakona nailazi na izazove. Izveštaji¹⁷⁴ ukazuju na to da mnogi javni organi ne odgovaraju blagovremeno na zahteve za informacijama ili na njih uopšte

168 Presuda Opštinskog suda u Zenici, broj: 43 0 P 137327 16 P od 25. marta 2022. U ovom predmetu, tužioci su H. E. i H. R., a tužena strana je proizvodna kompanija „AM” d.o.o. Zenica. Tužioci su zahtevali naknadu za materijalnu i nematerijalnu štetu koju je uzrokovala proizvodnja čelika, koja je dovela do značajnog zagađenja. Sud je utvrdio da su tužioci dokazali uzročno-posledičnu vezu između pretrpljene štete i propusta tuženog da preduzme mere zaštite životne sredine koje su obavezne za izdavanje integrisane ekološke dozvole. Konkretno, od 195 obaveznih mera, sprovedene su samo 152, a i tako su emisije bile smanjene samo za 5–10%. Iako su tužioci dokazali pravni osnov za naknadu, odštetni zahtev je na kraju odbijen zbog nedostatka dokaza o tačnom iznosu štete, naročito u pogledu nematerijalne štete povezane sa uticajem zagađenja na mentalno zdravlje.

Drugi predmet odnosi se na projekat kamenoloma Mostar (odluka AP-2941/22 od 18. oktobra 2022) u kom je Ustavni sud potvrdio da je došlo do procesnih povreda, ali nije ocenjivao osnovanost pitanja životne sredine. U ovom predmetu su neučesće javnosti i nepravilno vođenje postupka doveli do poništenja ekološke dozvole, a da nije direktno razmatran suštinski uticaj na životnu sredinu.

169 Svaki nivo vlasti u BiH, osim kantonalnog, usvojio je svoj Zakon o slobodi pristupa informacijama („Službeni glasnik RS” br. 20/01, „Službeni glasnik FBiH”, br. 32/01, 48/11, „Službeni glasnik BiH”, br. 61/23).

170 Što se tiče procedure, zakonima o slobodi pristupa informacijama predviđeno je da, kada se podnese zahtev za informacijama, pokreće se upravna procedura za davanje informacija, a rokovi za to su u skladu sa određenim odredbama. Rokovi omogućavaju podnosiocu zahteva da ostvari pristup pravdi ako je zahtev odbijen ili odgovor nije zadovoljavajući. Procedure za upravne sporove obuhvaćene su zakonima o upravnim sporovima za oba entiteta i Brčko distrikt.

171 Zakon o zaštiti životne sredine, član 64. i 80 („Službeni glasnik RS”, br. 71/12, 79/15); član 36 („Službeni glasnik FBiH” br. 15/21); („Službeni glasnik BDBiH”, br. 24/04, 1/05, 19/07 i 9/09).

172 Jedno od ograničenja koje predviđa državni zakon jeste ograničenje pristupa informacijama ako se razumno može očekivati da bi omogućavanje pristupa određenim informacijama nanelo ozbiljnu štetu životnoj sredini. Međutim, organizacije civilnog društva ovo ograničenje posmatraju kao neprimenjivanje načela transparentnosti u pitanjima koja se tiču BiH i njene prirode, te kao omogućavanje stvaranja „povoljnog terena” za dalje uništenje putem štetnih projekata i bez saznanja i informisanja javnosti. Videti: Shadow Report for period 2022.-2023., Chapter 27: Progress Assessment of Environmental Protection in Bosnia and Herzegovina, p. 20, Available at: <https://is.gd/u6FFnx>.

173 Određeni izuzeci se razlikuju u Zakonu o slobodi pristupa informacijama i Zakonu o zaštiti životne sredine. Pored opštih izuzetaka, kao što su ona za javne funkcije, poslovne tajne i privatnost, Zakon o zaštiti životne sredine obuhvata izuzetke koji se odnose na trgovinu, industriju i informacije o emisijama, naročito kada su u pitanju ekonomski interesi i intelektualna svojina. Organi javne vlasti moraju da obave test javnog interesa kad razmatraju ove izuzetke.

174 Sprovođenje Arhuske konvencije u BiH redovno prate odgovarajuća ministarstva putem javnih izveštaja o sprovođenju, kao i nevladin sektor putem izveštaja iz senke.

ne odgovaraju.¹⁷⁵ Organi javne vlasti često ne objavljuju osnovne informacije o životnoj sredini. U mnogim slučajevima, informacije su dostupne samo na zahtev ili se objavljuju u formatima koje je teško razumeti. Osim toga, zvanični statistički podaci se često ne prikupljaju.¹⁷⁶ Takođe, ombudsman za ljudska prava u BiH naglašava da broj pritužbi u vezi sa slobodom pristupa informacijama stalno raste, baš kao i broj preporuka koje ombudsman daje. Međutim, broj predmeta u kojima se institucije pridržavaju preporuka ombudsmana veoma je mali i iznosi samo 30% od ukupnog broja.¹⁷⁷

3.1.2. Prava na učešće

Stub II Arhuske konvencije je integrisan u zakone o zaštiti životne sredine BiH, kojima je javnosti dodeljeno pravo na učešće u procesu donošenja odluka u oblasti životne sredine. U praksi, to znači da nadležne institucije moraju da obezbede učešće javnosti u svim procedurama u vezi sa donošenjem odluka u oblasti životne sredine.¹⁷⁸ Učešće javnosti u procesu donošenja odluka u oblasti životne sredine obezbeđuju institucije u skladu sa Zakonom o zaštiti životne sredine u entitetima i BDBiH, a predviđeno je u ranim fazama EIA i postupcima odobravanja EIA, izdavanja ekološke dozvole i svim drugim odlukama u vezi sa predloženim aktivnostima koje bi mogle imati značajan uticaj na životnu sredinu.¹⁷⁹

Međutim, razgovori sa zainteresovanim stranama i razni izveštaji ukazuju na to da postojanje zakona ne znači nužno njihovo delotvorno sprovođenje u praksi, jer nedostaci u zakonima i nedovoljno obučeno osoblje na svim nivoima ometaju ovaj postupak.¹⁸⁰ Organizacije civilnog društva u BiH se suočavaju sa velikim izazovima kada učestvuju i kada se uključuju u procese donošenja odluka u oblasti životne sredine.¹⁸¹ Mnogi smatraju da se javne konsultacije često sprovode samo formalno.¹⁸²

Postoje i drugi izazovi u vezi sa sprovođenjem, kao što su nedostatak kapaciteta državnih subjekata u postupcima razmene informacija, neadekvatno oglašavanje postupka javne revizije, dugotrajni sudski i upravni postupci i loša koordinaciju između različitih nivoa vlasti.¹⁸³ Rešavanje nedostataka u zakonima i poboljšanje procesnih okvira, naročito njihovim usklađivanjem sa direktivama EU o proceni uticaja na životnu sredinu i strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu, i dalje predstavlja kritičan korak ka delotvornom sprovođenju.¹⁸⁴

Nedavne izmene i dopune Zakona o geološkim istraživanjima Republike Srpske¹⁸⁵ koje isključuju potrebu za procenom uticaja na životnu sredinu i učešće zajednice u geološkim istraživanjima mineralnih resursa ometaju aktiviste za zaštitu životne sredine i krše međunarodne konvencije. Time se krše Arhuska konvencija i Evropska povelja o lokalnoj samoupravi.¹⁸⁶

175 Shadow Report for period 2022.-2023., Chapter 27: Progress Assessment of Environmental Protection in Bosnia and Herzegovina, p. 23, Available at: <https://is.gd/u6FFnx>.

176 Ibid. str. 48.

177 Balkan Investigative Network of Bosnia and Herzegovina (BIRN BiH), <https://is.gd/S3mE6N>.

178 To uključuje uvid javnosti i javne rasprave tokom procesa procene uticaja na životnu sredinu i izdavanja ekoloških dozvola. Uvidi javnosti omogućavaju zainteresovanoj javnosti da dostavi napomene, informacije, analize i mišljenja relevantne za odobravanje određene aktivnosti. Javne rasprave predstavljaju forum gde sve zainteresovane strane mogu da iznesu svoja mišljenja i diskutuju o pitanjima koja su važna za donošenje odluka.

179 Član 39. Zakona o zaštiti životne sredine Republike Srpske; član 40. Zakona o zaštiti životne sredine FBiH; član 35. Zakona o zaštiti životne sredine Brčko distrikta.

180 Shadow Report for period 2022.-2023., Chapter 27: Progress Assessment of Environmental Protection in Bosnia and Herzegovina, p. 22 and 23, Available at: <https://is.gd/u6FFnx>.

181 Evropska komisija, Izveštaj za Bosnu i Hercegovinu 2024, str. 25, Dostupno na: <https://tinyurl.com/4nnmk5dy>.

182 Razgovor sa predstavnikom NVO: Javne konsultacije se povremeno zakazuju u nepogodno vreme i na nepogodnim mestima, a organizacije civilnog društva često imaju problema da pristupe određenim dokumentima.

183 Pilipović, R. (2021). „Demokratija životne sredine u Bosni i Hercegovini: Izveštaj iz sene sprovođenja Arhuske konvencije 2021“. Dostupno na: <https://is.gd/ler2IH>.

184 Evropska komisija, Izveštaj za Bosnu i Hercegovinu 2024, str. 84 Dostupno na: <https://tinyurl.com/4nnmk5dy>.

185 Zakon o geološkim istraživanjima Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 64/2022 i 63/2024) Dostupno na: <https://is.gd/fyXP2F>. U izmenama i dopunama zakona navodi se da samo nadležno ministarstvo RS ima ovlašćenje za davanje odobrenja. Lokalne zajednice imaju pravo da dostave svoje mišljenje u roku od sedam dana, umesto da daju zvanično odobrenje.

186 Sarajevo Open Centre, 2024. Zajednički podnesak Inicijative civilnog društva BiH za UPR za četvrti univerzalni periodični pregled stanja ljudskih prava u Bosni i Hercegovini, Dostupno na: <https://is.gd/rBbPJ9>.

Građanski prostor za angažovanje u oblasti životne sredine u BiH mora da se posmatra pod okriljem opšteg okruženja za angažovanje građanskog prostora u BiH. U brojnim izveštajima se navodi da je građanski prostor u BiH pod pritiskom zbog restriktivnih zakona i povećanog uznemiravanja građanskih aktera. Iako postoje pozitivni primeri uspešnih građanskih akcija, sve veće uznemiravanje i restriktivne mere predstavljaju zabrinjavajuće trendove. Pravni okvir podržava učešće javnosti, ali praktično sprovođenje i zaštita ovih prava od kritičnog su značaja za obezbeđivanje zdravog građanskog prostora.¹⁸⁷ Skorašnji zakonodavni trendovi u ovoj zemlji ukazuju na kretanje ka većim ograničenjima i kontroli, što dodatno sužava prostor za organizacije civilnog društva.¹⁸⁸

Pravni okvir u kom deluju branioци ljudskih prava je fragmentiran, što dovodi do nejednakih prava i pristupa resursima. Pravni okviri ne pominju izričito branioce ljudskih prava, nego pružaju opšti nivo zaštite. Aktivisti se često oslanjaju na ove šire odredbe ljudskih prava kako bi zaštitili svoje aktivnosti i zahtevali pravne lekove protiv pretnji i uznemiravanja.¹⁸⁹

Aktivisti u BiH se suočavaju sa velikim pravnim bitkama. Porast broja SLAPP tužbi protiv aktivista i branilaca ljudskih prava je zabrinjavajući,¹⁹⁰ čime se BiH svrstava u prvih deset zemalja u 2023. po broju zabeleženih slučajeva na 100.000 ljudi.¹⁹¹ Kao odgovor na porast SLAPP tužbi protiv aktivista i branilaca ljudskih prava u BiH, Predstavnički dom Parlamenta FBiH je u junu 2024. usvojio Nacrt Zakona o građanskoj inicijativi i zaštiti građana i aktivista. Ovaj zakon pruža mehanizme za zaštitu građana i aktivista od pravnih radnji kojima se nastoji suzbiti učešće javnosti, naročito u kontekstu zaštite životne sredine. Njime je omogućeno prevremeno odbacivanje SLAPP predmeta, tako da se učešće javnosti ne ometa zlonamernim tužbama.¹⁹²

3.1.3. Prava na okupljanje i protest

Zbog višeslojnog i složenog sistema upravljanja, pravo na mirno okupljanje uređuje 12 zakona.¹⁹³ Veliki broj zakona dovodi do neusklađenosti i nedoslednosti u zakonodavstvu. Ovaj problem je istaknut u različitim izveštajima u kojima se naglašava potreba za usklađivanjem propisa o okupljanju na svim nivoima u državi sa evropskim i međunarodnim standardima, naročito u pogledu ograničenja i odgovornosti organizatora.¹⁹⁴

Kritike se pretežno odnose na ograničenja okupljanja u Republici Srpskoj, ali i na potrebu za usvajanjem jedinstvenog zakona u Federaciji BiH kojim bi se usaglasili brojni i neretko kontradiktorni propisi između ovog entiteta i kantona kako bi se prevazišla trenutna diskriminacija s kojom

187 Specijalni izvestilac UN za prava na slobodu mirnog okupljanja i udruživanja, koji je posetio BiH u aprilu 2024, navodi da na pogoršanje građanskog učešća, između ostalog, utiče nedostatak prilika za pozitivan uticaj na budućnost svoje zemlje. Videti još <https://is.gd/b9E8dh>.

188 Nedavni zakoni, uključujući izmene i dopune Krivičnog zakonika Republike Srpske kojima se ponovo uvodi krivično delo klevete, predstavljaju ozbiljnu pretnju po aktivnosti civilnog društva. Videti: <https://is.gd/CSENYI>.

189 Videti izveštaj "Human Rights Defenders in B&H – Rights, Position, and Obstacles". Human Rights House Banja Luka (2023). Dostupno na: <https://shorturl.at/dqxHL>

190 Na primer, protivljenje izgradnji malih hidroelektrana na Kasindolskoj reci dovelo je do brojnih pravnih osporavanja i protesta javnosti. Protiv dve mlade aktivistkinje za zaštitu životne sredine Sunčice Kovačević i Sare Tuševljak tužbe za klevetu podneo je BUK, kompanija u BiH u vlasništvu belgijske kompanije Green Invest. One su javno kritikovale uticaj na životnu sredinu hidroenergetskih projekata ove kompanije na Kasindolskoj reci, naročito ističući probleme kao što su krčenje šuma i erozija zemljišta.

191 Koalicija protiv SLAPP tužbi u Evropi, Izveštaj za 2023. godinu, Dostupno na: <https://is.gd/uJBDbE>.

192 Za dodatne detalje videti Aneks II.

193 Zakon o javnom okupljanju Republike Srpske kojim se uređuje pravo na okupljanje, uključujući propise o tome na koji način protesti treba da se vode i kako njima treba upravljati. Svaki kanton u FBiH ima posebne propise. Ovi zakoni obično sadrže odredbe za obaveštavanje, ograničenja u pogledu lokacije i odgovornosti organizatora. Takođe, član II/2 i II/3 Ustava Bosne i Hercegovine; član 30. Ustava Republike Srpske; član 2. Ustava Federacije Bosne i Hercegovine.

194 Venice Commission, OSCE/ODIHR, 2019, Bosnia and Herzegovina Draft Joint Opinion on the legal framework governing the freedom of peaceful assembly in Bosnia and Herzegovina, in its two entities and in Brčko District, Available at: <https://is.gd/FelfsQ>; European Commission, Bosnia and Herzegovina 2024 Report, Available at: <https://tinyurl.com/4nnmk5dy>.

se suočavaju građani BiH.¹⁹⁵ Kantonalni zakoni nisu potpuno usaglašeni jedni sa drugima, niti sa međunarodnim standardima.¹⁹⁶ Postupanje institucija, naročito u Republici Srpskoj, kao i restriktivni predlozi zakona, i dalje predstavljaju pretnju po osnovna ljudska prava i slobode u BiH. Zakoni o slobodi mirnog okupljanja i udruživanja u mnogim delovima zemlje samo su delimično usklađeni sa aktuelnim međunarodnim standardima ljudskih prava i postoji diskriminatorski pristup institucija u primeni tih propisa. Zakoni su generalno označeni kao restriktivni, a administrativne prepreke mogu da ometaju pravo na protest.¹⁹⁷ Takođe su prijavljivani incidenti nasilja od strane policije i uznemiravanja demonstranata, koji narušavaju delotvorno ostvarivanje ovih prava.¹⁹⁸

Praksa u Brčkom smatra se najpozitivnijom u BiH. U Izveštaju Evropske komisije o napretku BiH ističe se da zakon Brčko distrikta,¹⁹⁹ koji je usaglašen sa evropskim standardima, treba da posluži kao model za druge nivoe vlasti. U skladu sa ovim zakonom, mirna okupljanja se mogu održavati na bilo kom mestu gde nisu ugrožena prava drugih, javni moral, bezbednost i zdravlje ljudi, kao ni sigurnost imovine. Građani Brčko distrikta i organizatori mirnog okupljanja moraju da obaveste policiju o održavanju mirnog okupljanja, dok građani mnogih kantona moraju zvanično da prijave svoja okupljanja. Iako ne postoje zvanično objavljeni izveštaji o sprovođenju ovog zakona, zapažanja ukazuju na to da se isti adekvatno primenjuje u praksi.²⁰⁰ Na nekoliko praćenih okupljanja nisu zabeležene povrede zakona, a primena istog se smatra odgovarajućom.

3.2. Pravo na pristup pravdi, pravnim lekovima i njihova delotvornost

3.2.1. Pristup pravdi

BiH je uspostavila pravni okvir koji pojedincima i grupama civilnog društva čija su prava povređena, odnosno koji imaju pravni interes da ospore određene odluke, omogućava da sudovima podnose zahteve za zaštitu životne sredine. To uključuje i mogućnost podnošenja žalbi na odluke, postupanja ili propuste javnih organa. Uspostavljena pravna struktura, uključujući Zakone o obligacionim odnosima (ZOO)²⁰¹ i pomenute zakone o zaštiti životne sredine,²⁰² nastoji da osigura

195 Specijalni izvestilac UN za prava na slobodu mirnog okupljanja i udruživanja, Videti: <https://is.gd/Ughdg5>. Sedam kantonalnih zakona i zakona RS ocenjeni su kao izuzetno restriktivni.

196 Samo su Zakoni o mirnom okupljanju Zeničko-dobojskog kantona, Unsko-sanskog kantona i Kantona 10 ocenjeni kao usaglašeni sa standardima EU, a uređuju samo javno okupljanje, dok će javno izvođenje biti uređeno posebnim zakonima. Ti zakoni organizatorima omogućavaju da elektronskim putem obaveste relevantne institucije o planiranim okupljanjima, ne isključuju automatski određene lokacije i organizatorima ne nameću obaveze angažovanja i plaćanja usluga obezbeđenja i hitnih službi. Videti Nyaletsossi Voule, Clément. Preliminary Remarks of the Special Rapporteur on the Rights to Freedom of Peaceful Assembly and of Association. Sarajevo, 2024, p. 7, para. 38. Available at: <https://is.gd/b9E8dh>.

197 Sarajevo Open Centre, 2024. Zajednička prijava Inicijative civilnog društva BiH za UPR za četvrti univerzalni periodični pregled stanja ljudskih prava u Bosni i Hercegovini, Dostupno na: <https://is.gd/rBbPJ9>.

198 BIRN BiH je izveštavao o targetiranju aktivista u Banjoj Luci zbog navodnog kršenja Zakona o javnom okupljanju, što su sudovi kasnije odbili da potvrde. Spontana okupljanja se često ometaju u manjim zajednicama u Federaciji, gde ljudi na okupljanjima nemaju pristup medijima i institucijama. Učesnici i organizatori takvih okupljanja suočavaju se sa novčanim kaznama, prekršajnim prijavama, zastrašivanjem, pa i nasiljem, što je bio slučaj na protestima u Kruščići. Takav pritisak se najčešće vrši na ljude koji protestuju u cilju zaštite životne sredine, ali i na manje radničke proteste, poput onih u fabrici Fortuna iz Gračanice. Videti: <https://is.gd/8ChYFS>.

199 Evropska komisija, Izveštaj za Bosnu i Hercegovinu 2023, str. 42, dostupno na: <https://is.gd/4aSCpf>; Skupština Brčko Distrikta je 2020. godine usvojila Zakon o mirnom okupljanju. Dostupno na: <https://is.gd/lfidWF>.

200 Razgovor sa predstavnikom međuvladine organizacije čija zaduženja obuhvataju oblasti kao što su promocija ljudskih prava, sloboda štampe i sprovođenje slobodnih i pravičnih izbora.

201 Zakoni o obligacionim odnosima RS („Službeni list SFRJ” br. 29/78, 39/85, 45/1989 i 57/89, „Službeni list RS”, br. 17/93, 3/96, 37/01, 39/03 i 74/04); Zakoni o obligacionim odnosima FBiH („Službeni list SFRJ” br. 29/78, 39/85, 45/1989 i 57/89, „Službeni list Republike BiH”, br. 2/92, 13/93 i 13/94 i „Službeni list FBiH”, br. 29/03 i 42/11). Za dodatne detalje videti Aneks I.

202 Zakonom FBiH, konkretno članom 43, obezbeđuje se da „predstavnici javnosti” imaju pravo da pokrenu pravni postupak kako bi zaštitili svoja prava i da učestvuju u procesima izdavanja dozvola i procena uticaja na životnu sredinu. To obuhvata pravo na žalbu na odluku iz upravnog postupka i, po potrebi, pokretanje upravnog spora. Slično tome, Zakonom RS (član 42) i Zakonom BD BiH (član 37) zagarantovano je pravo na pravnu zaštitu i žalbe licima čija su prava na informisanje i učešće u procesu donošenja odluka povređena.

da lica pogođena štetom nanetom životnoj sredini mogu da traže pravno zadovoljenje.

Stoga, civilna zaštita životne sredine u BiH ima i preventivnu i restorativnu funkciju. Preventivne mere se postižu putem raznih pravnih radnji, kao što su pritužbe na štetne emisije,²⁰³ neovlašćeni pristup i ekološke pritužbe, od kojih su sve osmišljene da spreče nanošenje štete životnoj sredini. Restorativna funkcija obuhvata regulisanje odgovornosti za štetu nanetu životnoj sredini, što se postiže putem zahteva za naknadu štete prouzrokovane zagađenjem.²⁰⁴

Moguće je zatražiti sprovođenje društveno opravdanih mera za sprečavanje ili smanjenje štete, kao i naknadu za tzv. prekomernu štetu, čak i kada izvor opasnosti ili uznemiravanja proizilazi iz delatnosti od javnog interesa za koju je pribavljena dozvola od nadležne institucije.²⁰⁵

Ekološka tužba predstavlja pretežno preventivni instrument koji ima za cilj da spreči štetu koja utiče na životnu sredinu.²⁰⁶ Zamišljena je kao *actio popularis*, te koristi formulaciju da šteta prei neodređenom broju ljudi. Ovakve postupke mogu da pokrenu i fizička i pravna lica, koja ne moraju direktno da budu ugrožena ovom opasnošću ako tužba ima za cilj zaštitu od štete koja prei neodređenom broju ljudi. Stoga, udruženja i organizacije za zaštitu životne sredine mogu da budu tužioci u tužbama u kojima se zahteva otklanjanje izvora opasnosti ili ograničavanje aktivnosti koje neodređeni broj ljudi izlažu značajnoj šteti. Tuženi, na primer, može da bude vlasnik objekta ili materijala koji ugrožava životnu sredinu, odnosno čija delatnost dovodi do rizika od širenja štete. Tužilac u ekološkoj tužbi treba da dokaže da je šteta koja prei značajna, jer ZOO ne štiti od svake štete, već samo od one koja je *značajna*. Međutim, sudovima se ostavlja da procenjuju od slučaja do slučaja šta se tačno podrazumeva pod pravnim standardom *značajne štete*, te ovaj loše definisan standard predstavlja dodatni teret za tužioca u dokazivanju slučaja.

U sudskoj praksi BiH takve tužbe nisu česte, čak i u slučajevima kada postoje dokazi kojima bi se moglo utvrditi postojanje izvora opasnosti, kao i sama šteta. Jedan od razloga za ovo mogao bi da bude taj što su postupci u vezi sa uticajem industrijskih ili drugih opasnih aktivnosti na životnu sredinu skupi i dugotrajni, jer zahtevaju kompleksne i opsežne procene eksperata.²⁰⁷ Pored toga, u ekološkim tužbama nije dovoljno samo zahtevati otklanjanje izvora opasnosti od kojih prei šteta, već se moraju predložiti konkretne mere za sprečavanje štete ili poremećaja, što dodatno komplikuje postupak.

Ove pravne okvire ponekad podrivaju procesne prepreke, nedovoljno stroge kazne za krivična dela protiv životne sredine²⁰⁸ i nepostojanje detaljnih propisa za određene uticaje na životnu

203 Videti: Mrdović, F. Sarajevo, 2023, „Pregled sudske prakse u Bosni i Hercegovini u oblasti zaštite životne sredine”, dostupno na: <https://is.gd/R0ssPs>. Zaštita od štetnih emisija, prema imovinskom pravu, sprovodi se putem *actio negatoria*, čime se vlasnicima nepokretne imovine ili ovlašćenim licima omogućava da tuže vlasnika, odnosno posednika nepokretne imovine sa koje emisije potiču. Ova stvarna tužba ne podleže vremenskim ograničenjima. Zakonom o stvarnim pravima (član 76, st. 1) zabranjuje se korišćenje nepokretne imovine na način koji izaziva prekomerne posredne emisije (npr. dim, neprijatne mirise, buku) koje utiču na druge. Vlasnici nepokretne imovine koja je izložena takvim emisijama mogu da zahtevaju otklanjanje uzroka, naknadu štete i preventivne mere.

204 Ibid.

205 Koncepti delatnosti od javnog interesa, društvena opravdanost mera i prekomerna šteta nisu jasno definisani i procenjuju se od slučaja do slučaja. Na primer, kada utvrđuje da li buka prelazi dozvoljene granice, Vrhovni sud Federacije BiH razmatra faktore kao što su dozvoljeni nivo buke, namena prostora, vreme i intenzitet. Videti str. 55: Mrdović, F. Sarajevo, 2023, Overview of the Case Law in Bosnia and Herzegovina in the Field of the Protection of the Environment, dostupno na: <https://is.gd/R0ssPs>.

206 Članom 156. ZOO omogućeno je podnošenje ekološke tužbe ako uznemiravanje ili šteta ne mogu da se spreče drugim „odgovarajućim merama”. Zakon zahteva da potencijalni tužioci prvo pokušaju da reše problem tako što će od odgovorne strane zahtevati da ukloni izvor opasnosti ili da obustavi štetnu aktivnost. Ako nisu preduzele ove preventivne mere, sud može iste da naloži, o trošku odgovornog lica. Stoga, zakon nalaže da, pre pokretanja pravnog postupka, potencijalni tužioci pokušaju da spreče štetu putem odgovarajućih radnji, dajući prednost rešavanju datog pitanja vanskudskim putem kada je to moguće. Ipak, u ovoj odredbi se ne navodi da li su ove mere pravne ili zasnovane na činjenicama, što može da dovede do praktičnih poteškoća.

207 Razgovor sa predstavnikom pravosudnih organa.

208 Izveštaj iz senke (Shadow Report) za period 2022–2023, Poglavlje 27: Procena napretka u oblasti zaštite životne sredine u Bosni i Hercegovini, dostupno na: <https://is.gd/yEJIAs>. Istraživački izveštaj, Analiza rada i transparentnosti okolišnih inspekcija u Bosni i Hercegovini, 2023, dostupno na: <https://is.gd/pUqzif>.

sredinu.²⁰⁹

Sudovi često imaju problem da procene pun obim štete nanete životnoj sredini, naročito kada su uključeni složeni, dugoročni uticaji. U predmetima u kojima više subjekata doprinosi šteti nanetoj životnoj sredini, utvrđuje se solidarna odgovornost, ali postupak utvrđivanja odgovornosti među zagađivačima može biti složen i odlagati sanaciju i naknadu.²¹⁰ Ako se šteta ne može otkloniti putem direktnog delovanja, zagađivači moraju da nadoknade celokupnu vrednost uništenih ekoloških dobara. Osim toga, osnivaju se fondovi za zaštitu životne sredine radi finansiranja sanacije, ali ovi fondovi se ne koriste dovoljno ili postoje izazovi u upravljanju njima.²¹¹

Zaštita životne sredine se postiže i putem **krivičnog prava**, a krivična dela protiv životne sredine su propisana krivičnim zakonicima entiteta i Krivičnim zakonom Brčko distrikta BiH. Ipak, ovi zakoni nisu usklađeni jedni sa drugima i samo su delimično usklađeni sa Direktivom 2008/99/EZ o krivičnopravnoj zaštiti životne sredine, jer njima nisu propisana sva krivična dela iz ove Direktive. Na državnom nivou ne postoje odredbe krivičnog zakonika koje se konkretno bave krivičnim delima protiv životne sredine kako je to slučaj kod zakona entiteta. Osim toga, u praksi se još uvek ne sprovode u potpunosti. Glavni razlozi za ovo su retko prijavljivanje učinilaca tih krivičnih dela, nedovoljni kapaciteti i neiskustvo institucija u entitetima u pogledu istrage i procesuiranja ovih krivičnih dela, kao i podizanje optužnica.²¹²

Krivični postupak za zaštitu životne sredine propisan je zakonima o krivičnom postupku RS, FBiH, BDBiH i BiH. Zanimljivo je broj završenih sudskih postupaka koji se vode na osnovu optužnica za krivična dela protiv životne sredine, a sudske odluke se pretežno odnose na lakša krivična dela ili su proistekle iz sporazuma o priznanju krivice.²¹³

Jedan takav predmet u kom je presuda proizašla iz sporazuma o priznanju krivice uključuje korporativnu krivičnu odgovornost.²¹⁴ Ovaj predmet se ističe kao prva presuda u BiH za zagađenje životne sredine, u kom je sud proglasio pravno lice krivim na osnovu opsežnih dokaza. Međutim, sud je izrekao relativno blagu kaznu, iako je na osnovu dokaza prikupljenih tokom trajanja postupka

209 Konkretna predmet u kom su istaknute procesne prepreke i nedovoljno stroge kazne za krivična dela protiv životne sredine jeste odluka Kantonalnog suda u Širokom Brijegu br. 63 0 Pr 037620 21 Pžp od 11. Novembra 2022. U ovom predmetu, javno elektroprivredno preduzeće JP „EP HZHB” i odgovorno lice u kompaniji optuženi su za prekršaje u skladu sa Zakonom o zaštiti životne sredine FBiH. Inicijalne kazne koje je izrekao prvostepeni sud bile su uslovne kazne, što znači da novčane kazne neće biti naplaćene ako se u roku od osam meseci ne počine novi prekršaji. Federalna uprava za inspeksijske poslove je uložila žalbu, navodeći da su ove kazne preblage, naročito uzimajući u obzir to što je kompanija u višestrukom povratu. Ipak, iako je drugostepeni sud izrekao strože novčane kazne, kazne su ostale minimalne, što ilustruje slab efekat odvratanja tih kazni. Još jedan primer je presuda Opštinskog suda u Kiseljaku br. 49 0 K 055363 21 K od 17. Maja 2021, u skladu sa kojom je optuženi kažnjen sa samo 1000 KM za ugrožavanje životne sredine uzrokovano nepravilnim odlaganjem mesnih prerađevina, uprkos značajnom riziku za životnu sredinu koje te aktivnosti predstavljaju.

210 Mrdović, F. Sarajevo, 2023, Pregled sudske prakse u Bosni i Hercegovini u oblasti zaštite životne sredine.

211 Izveštaj iz senke (Shadow Report) za period 2022–2023, Poglavlje 27: Procena napretka u oblasti zaštite životne sredine u Bosni i Hercegovini, dostupno na: <https://is.gd/yEJIAs>. Istraživački izveštaj, Analiza rada i transparentnosti okolišnih inspekcija u Bosni i Hercegovini, 2023, dostupno na: <https://is.gd/pUqzif>.

212 Izveštaj iz senke (Shadow Report) za period 2022–2023, Poglavlje 27: Procena napretka u oblasti zaštite životne sredine u Bosni i Hercegovini.

213 Videti fusnotu 181, str. 40.

214 U ovom predmetu, Kantonalno tužilaštvo Tuzlanskog kantona podiglo je optužnicu protiv pravnog lica „G” i njegovog odgovornog lica, D. G., za krivično delo zagađivanje životne sredine iz Krivičnog zakona FBiH. D. G., kao generalni direktor kompanije „G”, optužen je da nije preduzeo obavezne mere zaštite propisane Zakonom o zaštiti životne sredine FBiH, što je dovelo do ozbiljne štete nanete životnoj sredini između 2012. i 2017. godine. Fabrika kojom je upravljao D. G. nije ulagala u neophodne mere zaštite životne sredine, što je dovelo do kontinuiranog ispuštanja opasnih materija u vodu, vazduh i zemlju, što ozbiljno utiče na ekosistem i zdravlje ljudi. Uprkos optužnici, D. G. je pobeo u inostranstvo, a postupak protiv njega još nije završen. Pravno lice „G” prihvatilo je sporazum o priznanju krivice, te mu je izrečena novčana kazna i nametnuta obaveza plaćanja troškova krivičnog postupka. Videti str. 44: Mrdović, F. Sarajevo, 2023, Overview of the Case Law in Bosnia and Herzegovina in the Field of the Protection of the Environment, Available at: <https://is.gd/ROsPs>.

utvrđeno da je pravno lice teško prekršilo standarde u oblasti životne sredine.²¹⁵ Ova odluka, koja je doneta na osnovu sporazuma o priznanju krivice, nije obuhvatala naknadu za štetu nanetu životnoj sredini, te se ističe slab kazneni odgovor na ozbiljan uticaj na životnu sredinu i javno zdravlje. Ova presuda naglašava potrebu za boljim krivičnim gonjenjem i strožom naknadom štete u sličnim slučajevima, imajući u vidu ozbiljne posledice krivičnih dela protiv životne sredine. Ipak, u vezi sa ovom krivičnom presudom nije podneta nijedna pojedinačna tužba za naknadu štete.²¹⁶ Razlozi za to mogu se pripisati socioekonomskim faktorima, jer je u pitanju mala zajednica u kojoj većina stanovnika radi u ovoj fabrici.²¹⁷

Nadzorni organi igraju značajnu ulogu u zaštiti životne sredine. U skladu sa zakonima o inspekcijskom nadzoru,²¹⁸ ovlašćeni su da sprovode nadzor, utvrđuju činjenice, pregledaju dokumente, ispituju stranke, izdaju naloge, zaplenjuju predmete, izriču zabrane, zatvaraju objekte i preduzimaju neophodne mere za otklanjanje povreda zakona i štete nanete životnoj sredini.²¹⁹ Međutim, postoji nekoliko problema koji smanjuje delotvornost i transparentnost rada nadzornih organa u oblasti zaštite životne sredine.²²⁰ Inspekcijski nadzor u oblasti zaštite životne sredine često je ograničen zbog nedostatka resursa, opreme i osoblja. Zbog toga mnoge povrede ili ne budu rešene ili su izrečene kazne minimalne, što slabi efekat odvratanja koji ima zakon.²²¹ Pored toga, njihovu delotvornost i transparentnost dodatno umanjuju zastareli propisi i tehnička ograničenja, uključujući nedostatak akreditovanih laboratorija.²²²

U upravnim sporovima, sudovi utvrđuju zakonitost akata koje izdaju administrativni organi, službe i drugi pravni subjekti sa javnim ovlašćenjem, koji donose odluke o pravima i obavezama fizičkih i pravnih lica u određenim upravnim pitanjima.²²³

Standard srazmernosti u sudskom preispitivanju značajno je pravno načelo koje se koristi u BiH. Možda nije izričito pomenut, ali njegova primena se vidi u analizi presuda. Standard srazmernosti naročito je važan u osnovnim i opštinskim sudovima, gde se u većini predmeta donosi inicijalna presuda. Ipak, njegova primena često je nedosledna u različitim sudovima i na različitim sudskim

215 Do zagađenja je došlo jer kompanija „G” nije ispunila uslove iz ekološke dozvole iz 2012, na osnovu koje se zahtevaju ulaganja u tehnologiju za smanjenje emisija. Kompanija „G” je zanemarila ove obaveze, što je dovelo do ozbiljne degradacije životne sredine. Hemijske analize su pokazale da su nivoi zagađenja do 155.480 puta veći od zakonskih granica, što je značajno uticalo na zdravlje lokalnog stanovništva. Uprkos ovome, sud, na čiju odluku je uticao sporazum o priznanju krivice, izrekao je novčanu kaznu od samo 100.000 KM, ali ne i plaćanje naknade za štetu nanetu životnoj sredini, čime se naglašava neadekvatnost kaznenih mera u ovom predmetu.

216 Razgovor sa predstavnikom pravosudnih organa.

217 Ibid.

218 Zakon o inspekcijama Republike Srpske („Službeni glasnik RS” br. 18/2020) i Zakon o inspekcijama Federacije BiH („Službeni glasnik FBiH” br. 73/2014 i 19/2017).

219 Mere protiv subjekta koji se nadzire mogu biti finansijske ili nefinansijske, te mogu uključivati konkretne radnje koje subjekat mora da izvrši, pretrpi ili da se od njih uzdrži. Ako inspektor smatra da radnje subjekta predstavljaju krivično delo, to mora da prijavi nadležnom tužilaštvu, da sarađuje sa drugim relevantnim institucijama i preduzme sve moguće mere za očuvanje dokaza.

220 Razgovor sa predstavnikom pravosudnih organa; Istraživački izveštaj, Analiza rada i transparentnosti okolišnih inspekcija u Bosni i Hercegovini, 2023. Dostupno na: <https://is.gd/pUqzif>.

221 Izveštaj iz senke za period 2022–2023, Poglavlje 27: Procena napretka u oblasti zaštite životne sredine u Bosni i Hercegovini, dostupno na: <https://is.gd/yEJIAs>. Istraživački izveštaj, Analiza rada i transparentnosti okolišnih inspekcija u Bosni i Hercegovini, 2023. Dostupno na: <https://is.gd/pUqzif>.

222 Ibid.

223 U ovim sporovima, sudovi donose presude po tužbama u odnosu na konačne upravne akte, a njihove odluke su obavezujuće. Pri utvrđivanju zakonitosti upravnih odluka, sudovi imaju ovlašćenje da ispituju usaglašenost sa procesnim i materijalnim pravom. Zakonitost spornog upravnog akta se procenjuje u okviru tužbenih zahteva, a sud je obavezan obrazloženjem navedenim u tužbi. Spor se rešava presudom kojom se tužba usvaja ili odbacuje kao neosnovana. Ako tužba bude usvojena, presudom se poništava upravni akt i rešava upravno pitanje, a presuda u potpunosti zamenjuje poništeni akt.

nivoima zbog više faktora.²²⁴

Predmete u vezi sa inspekcijskim nadzorom, procenama uticaja na životnu sredinu i pristupom informacijama uglavnom rešavaju administrativni organi i sudovi.²²⁵ Organizacije za zaštitu životne sredine imaju ključnu ulogu u pravnim sporovima, što značajno doprinosi zaštiti životne sredine širom zemlje.

U pristupu pravdi u ekološkim predmetima nailazi se na brojne probleme, uključujući procesne i finansijske izazove. U ključne prepreke spadaju složeni i dugotrajni pravni postupci,²²⁶ nedostatak pravnika specijalizovanih za ekološko pravo, veliki parnični troškovi i nedostatak svesti javnosti o ekološkim pravima. Zainteresovane strane napominju da ove izazove pogoršava ograničen broj advokata za zaštitu životne sredine. Ovo predstavlja veliku prepreku u postizanju ekološke pravde. Pravna pomoć je dostupna, ali nije ravnomerno raspoređena u zemlji. Sistem besplatne pravne pomoći u BiH je fragmentiran; neke oblasti imaju institucije za besplatnu pravnu pomoć, dok se druge oslanjaju na NVO. Takođe, sprovođenje presuda i sudskih odluka varira u velikoj meri, prvenstveno zbog slabosti u pravnom okviru i nedovoljnoj koordinaciji institucija. Nedostatak jedinstvenog pravnog okvira na nivou države i fragmentirane odgovornosti između entiteta dovode do nejednake primene prava i ometaju sprovođenje sudskih odluka.²²⁷ Problematična je koordinacija između različitih institucija odgovornih za sprovođenje zakona, uz jasan nedostatak komunikacije i koordinacije na različitim nivoima vlasti koji dovodi do nedelotvornosti u sprovođenju sudskih odluka. Osim toga, nedovoljno razvijen sistem pravne odgovornosti za zaštitu životne sredine pogoršava ovaj problem, jer ne postoji jaka kaznena politika koja bi osigurala poštovanje sudskih presuda.

4. Ključni problemi u oblasti životne sredine u nacionalnom kontekstu

BiH se suočava sa nekoliko gorućih ekoloških problema koji značajno utiču na životnu sredinu i marginalizovane grupe, uključujući zagađenje vazduha i vode,²²⁸ ograničene kapacitete

224 Nalazi iz razgovora sa predstavnikom pravosudnih organa: Nedosledna primena načela srazmernosti u različitim sudovima i na različitim nivoima u BiH može da se pripiše nekolicini faktora. Sudije imaju veliko diskreciono pravo u tumačenju i primeni načela srazmernosti, što dovodi do različitih ishoda u sličnim predmetima na osnovu ličnog tumačenja. Nivo obuke i resursi dostupni sudijama takođe variraju u velikoj meri, a neki sudovi nižih instanci nemaju pristup najnovijim pravnim resursima i obukama o načelu srazmernosti. Neusklađenosti u načinu na koji sudovi nižih instanci prate praksu viših sudova ili tumače pravni okvir koji uređuje srazmernost mogu da dovedu do različitih presuda u različitim jurisdikcijama. Osim toga, spoljni faktori, kao što je politički pritisak, javno mnjenje i socioekonomski uslovi, mogu da utiču na sudske odluke, što doprinosi nedoslednosti u primeni načela srazmernosti. Primeri ove nedoslednosti obuhvataju razlike u izricanju kazni, pri čemu za slična krivična dela bivaju izrečene različite kazne i različite odluke o preventivnim merama.

225 Mrdović, F. Sarajevo, 2023, "Pregled sudske prakse u Bosni i Hercegovini u oblasti zaštite životne sredine", dostupno na: <https://is.gd/R0ssPs>.

226 Evropska komisija, Bosna i Hercegovina 2024 Izveštaj str. 31, Dostupno na: <https://tinyurl.com/4nnmk5dy>.

227 Ibid.

228 Zagađenje vazduha u BiH predstavlja ozbiljan problem, koji naročito utiče na marginalizovane grupe kao što su starije osobe, osobe sa invaliditetom, nezaposleni i samohrani roditelji (naročito majke). Veća je verovatnoća da će ove grupe imati problem sa energetske siromaštvom, jer se za grejanje i kuvanje oslanjaju na jeftinija goriva koja izuzetno zagađuju i koriste starija vozila koja više zagađuju. Ovu situaciju ne samo da pogoršava zagađenje vazduha, nego i povećava njihovu ranjivost na štetne uticaje. Videti <https://is.gd/ykLrZO>.

za upravljanje otpadom,²²⁹ krčenje šuma,²³⁰ industrijsko zagađenje i rudarstvo,²³¹ kao i brz razvoj infrastrukture i građevinarstva.²³²

Žene, siromašno stanovništvo, osobe sa invaliditetom, etničke i verske manjine i druge društveno, ekonomski i politički marginalizovane grupe u BiH češće trpe neposredne i dugotrajne posledice izazvane degradacijom životne sredine i pri tome imaju ograničene resurse za borbu sa tim problemima i njihovo rešavanje.²³³ Ogrevno drvo se relativno često koristi za grejanje u siromašnim domaćinstvima i ruralnim područjima u BiH, a pošto žene preuzimaju najviše kućnih poslova, izloženije su zagađenju unutrašnjeg vazduha iz ovih izvora.²³⁴ Hidroelektrane se često planiraju i grade u područjima gde žive osetljive zajednice, uglavnom u ruralnim područjima pa izgradnja može da ima značajan uticaj na prirodu, pristup izvorima i živote ljudi.²³⁵ Ruralne zajednice, grupe za zaštitu životne sredine i aktivisti protivili su se gradnji malih hidroelektrana širom BiH i postigli su značajan korak 2022. godine kada je Predstavnički dom Parlamenta FBiH izglasao izmenu Zakona o električnoj energiji kako bi se zabranila izgradnja dodatnih malih hidroelektrana zbog ekoloških problema.²³⁶

U prethodnoj deceniji, u BiH je došlo do nekoliko značajnih incidenata u životnoj sredini i postoje stalni razlozi za zabrinutost zbog zagađenja. Zemlja se bori sa zagađenjem vazduha, naročito u urbanim područjima kao što su Sarajevo, Tuzla i Zenica, koji su među najgorima u svetu tokom zimskih meseci.²³⁷ U primarne izvore zagađenja spadaju industrijske delatnosti kao što su termoelektrane na uglj, grejanje domaćinstva na uglj i drvo niskog kvaliteta i emisije iz vozila.²³⁸

BiH se suočava sa ekstremnim klimatskim prilikama, uključujući teške suše koje su izazvale velike poljoprivredne gubitke i šumske požare, kao i katastrofalne poplave poput onih 2014. godine

229 Mnoge oblasti, naročito neformalna naselja i ruralni regioni, nemaju odgovarajući infrastrukturu za odlaganje otpada, što dovodi do nezakonitog odlaganja i otvorenog spaljivanja otpada. Videti: <https://is.gd/M7xKpR>.

Projekti poput inicijative Opštine sa nula otpada (engl. Zero Waste Municipalities) bile su uspešne u određenim regionima, jer su uvedene prakse poput odvajanja otpada i angažovanja zajednice u cilju smanjenja nezakonitog odlaganja otpada, ali, generalno gledano, ovoj zemlji predstoji dug put kako bi poboljšala svoje sisteme upravljanja otpadom. Videti: <https://is.gd/BeuE2U>.

230 Nezakonita seča i krčenje šuma predstavljaju veliki problem u BiH. Šume se često seku bez odgovarajućih planova pošumljavanja, što dovodi do erozije tla i gubitka biodiverziteta. To ne samo da utiče na životnu sredinu već i na lokalne zajednice koje zavise od šuma. BiH nema državni zakon o šumama koji bi regulisao pitanje održivog upravljanja šumama, niti je on usvojen na nivou FBiH. U međuvremenu, kantoni su usvojili svoje pravne propise u ovoj oblasti, osim Hercegovačko-neretvanskog kantona.

231 Međunarodne rudarske kompanije dosta ulažu u BiH, naročito u regionima bogatim mineralima. Te aktivnosti često se vrše uz minimalni ekološki nadzor, što dovodi do velikog zagađenja vodenih tokova i degradacije zemljišta. Na primer, rudarski radovi u blizini Vareša doveli su do zagađenja vode, što utiče na zajednice nizvodno kao što je Kakanj. Ovo zagađenje nesrazmerno utiče na marginalizovane i ranjive grupe koje se oslanjaju na ove prirodne resurse kako bi zadovoljile svoje svakodnevne potrebe.

232 Brz razvoj infrastrukture u BiH, koji pokreću strana ulaganja i naponi za integraciju u EU, doveo je do velikih ekoloških i društvenih izazova, uključujući krčenje šuma, uništenje staništa i zagađenje. Marginalizovane zajednice suočavaju se sa raseljavanjem, zdravstvenim rizicima i gubitkom sredstava za život, što pogoršavaju propisi u oblasti životne sredine i ograničeno učešće javnosti.

233 Lehtmetts, J. 2021. Začarani krug: zagađenje vazduha, energetska siromaštvo i nejednakost u Bosni i Hercegovini. SEI. Dostupno na: <https://is.gd/uGobkM>; Svetska banka. (2021). Profil klimatskog rizika: Bosna i Hercegovina. Dostupno na: <https://is.gd/Lg8Ypi>.

234 Eškić-Šihljak, A. I Knežević, G. (2022). Izveštaj o mapiranju rodne komponente u podacima i zakonodavstvu u oblasti klimatskih promena, životne sredine i biodiverziteta. Sarajevo: UNDP. Dostupno na: <https://is.gd/jukSs4>.

235 Građani i grupe civilnog društva zabrinuti su zbog uticaja malih hidroelektrana na životnu sredinu, naročito u ekosistemima koji zavise od vode, te se protive davanju prioriteta ekonomskoj koristi u odnosu na prirodne resurse i zdravlje životne sredine u zajednicama, kao i odvracanju pristupa vodi sa poljoprivrednog sektora u ovim zajednicama. Centre for Environment 2022. Male hidroelektrane: Ekološka opasnost. Centar za životnu sredinu. Dostupno na: <https://is.gd/udDSO1>.

236 Kurtić, A. (2022). Federacija Bosne i Hercegovine će zabraniti male hidroelektrane., Balkan Insight. Dostupno na: <https://is.gd/ooxBYn>.

237 Human Rights Watch, dostupno na: <https://is.gd/o00KOG>. Visoki nivoi čestica (PM2.5) i drugih zagađivača doveli su do ozbiljnih zdravstvenih problema, uključujući respiratorna i kardiovaskularna oboljenja, sa oko 3300 prevremenih smrti godišnje usled zagađenja vazduha.

238 Stokholmski institut za životnu sredinu - SEI, (2021). Začarani krug: zagađenje vazduha, energetska siromaštvo i nejednakost u Bosni i Hercegovini., <https://is.gd/uGobkM>

u kojima je život izgubilo preko 20 osoba, raseljeno 90.000, a šteta je procenjena na oko 2 milijarde evra.²³⁹

5. Zaključak i preporuke

Iako pravni okvir pruža osnov za zaštitu ovih prava, delotvorno sprovođenje i dalje predstavlja veliki izazov. Decentralizovana struktura vlasti dovodi do fragmentiranih propisa u oblasti životne sredine, što komplikuje učešće javnosti i napore u pogledu zagovaranja. Nedostatak jedinstvenog ekološkog prava na nivou države pogoršava ovu fragmentaciju, što dodatno ometa dosledno sprovođenje. Pristup pravdi često ometaju pravne komplikacije i finansijske prepreke, koje odvrćaju pojedince od podnošenja tužbi u vezi sa štetom nanetom životnoj sredini. Osim toga, nedostatak transparentnosti i nedovoljan pristup informacijama ometaju angažovanje javnosti u procesima donošenja odluka u oblasti životne sredine.

Sudska tumačenja od strane viših sudova u BiH ukazuju na to da se sve više prepoznaje veza između zdravlja životne sredine i ljudskih prava. Ipak, mali broj predmeta ukazuje na potrebu za većim angažovanjem pravosudnih organa u pitanjima u vezi sa životnom sredinom. Na ovo nedovoljno angažovanje utiču razni faktori, uključujući nedostatak svesti i kapaciteta među pravnicima, kao i činjenica da su pravni postupci po prirodi dugotrajni i skupi.

Osim toga, porast broja SLAPP tužbi protiv aktivista predstavlja zabrinjavajući trend koji ugrožava građanski prostor i obeshrabruje javni diskurs o pitanjima u vezi sa životnom sredinom. Organizacije civilnog društva i NVO igraju ključnu ulogu u zalaganju za zaštitu životne sredine, iako se suočavaju sa velikim izazovima i restriktivnim merama. Zaštita i osnaživanje ovih aktera važni su za zdrav građanski prostor i delotvorno zalaganje za životnu sredinu.

Nedosledno sprovođenje zakona i političko mešanje dodatno podrivaju napore za zaštitu životne sredine, te je naglašena potreba za jačim i nezavisnijim institucijama. Pored toga, degradacija životne sredine nesrazmerno utiče na marginalizovane zajednice, što pogoršava društvene i ekonomske nejednakosti. Rešavanje ovih uticaja treba da bude glavni fokus budućih reformi.

Da bi obezbedila da pravo na zdravu životnu sredinu ne bude samo teoretska garancija, nego realnost, BiH mora da dâ prioritet pravnim reformama kojima se poboljšava dostupnost, povećava učešće javnosti i osnažuju sudovi nižih instanci da aktivnije rešavaju ekološke predmete. Mehanizmi za jačanje pristupa informacijama omogućiće građanima da bolje razumeju pitanja u vezi sa životnom sredinom i da se zalažu za svoja prava. Najzad, da bi BiH ostvarila potencijal u pogledu promovisanja održive životne sredine, mora da se usredsredi na pravne reforme, ojača kapacitete institucija i podstiče aktivno učešće javnosti. Put ka napretku zahteva posvećenost prevazilaženju jaza između zakona na papiru i njihove primene u praksi, čime se obezbeđuje da se poštuju prava na zdravu životnu sredinu svih građana.

Uzimajući u obzir izazove i utvrđene nedostatke u pravnim i institucionalnim okvirima za zaštitu životne sredine i ljudskih prava, u preporukama u nastavku, predlažu se jačanje sveobuhvatne pravne podrške, povećavanje kapaciteta institucija i obezbeđivanje delotvornije zaštite životne sredine i ljudskih prava u BiH.

Preporuke

1. Jačanje pravnog okvira i poboljšanje procesa usklađivanja sa pravnim tekovinama EU

Preporuka 1.1. Pripremiti sveobuhvatan zakon o zaštiti životne sredine na nivou države kojim se obezbeđuje koherentnost upravljanja životnom sredinom na svim nivoima vlasti i izričito priznaje pravo na zdravu životnu sredinu, u skladu sa međunarodnim obavezama

239 Strambo, C., Jahović, B., I Segnestam, L. (2021b). Klimatske promene i prirodne nepogode u Bosni i Hercegovini: Perspektiva rodne ravnopravnosti, socijalne jednakosti i smanjenja siromaštva. SEI BiH ESAP 2030+. Dostupno na: <https://www.sei.org/publications/climate-change-and-natural-hazards-in-bih-a-gesep-lens/>.

BiH, a naročito onim koje se odnose na proces integracije u EU. Pri razvoju ovog pravnog okvira, BiH bi mogla da se ugleda na najbolje prakse iz zemalja sa sličnim decentralizovanim strukturama upravljanja poput Španije, Belgije, Nemačke i Švajcarske.

Preporuka 1.2. Zakonski regulisati sektor životne sredine kako bi se dala veća autonomija u određivanju prioriteta hitnih predmeta pred odgovarajućim sudovima i uspostavili jasni vremenski okviri za rešavanje ekoloških predmeta. Ovo bi obuhvatalo, po potrebi, određivanje ekoloških predmeta kao prioriteta pitanja i definisanje konkretnih rokova za rešavanje tih predmeta kako bi se osigurala blagovremena i delotvorna pravna zaštita životne sredine.

Preporuka 1.3. Usvojiti sveobuhvatan zakon za zaštitu branilaca ljudskih prava, uključujući aktiviste za zaštitu životne sredine, u skladu sa Direktivom (EU) 2024/1069. Ovaj zakon bi trebalo da pruži pravnu zaštitu od uznemiravanja, zastrašivanja i nasilja, čime bi se obezbedilo da branioci mogu da rade slobodno, bez straha od odmazde. To bi trebalo da obuhvati mehanizme za brz odgovor na pretnje i pravnu zaštitu od neopravdanih pravnih radnji.

Preporuka 1.4. Unaprediti pravni okvir regulisanjem rada inspektora za zaštitu životne sredine u BiH kako bi se obezbedili veća ovlašćenja i odgovarajući resursi za delotvorno sprovođenje zakona. Neophodno je ažurirati i uskladiti propise sa savremenim ekološkim izazovima u oblasti životne sredine, te omogućiti inspektorima da sprovode delotvorniji nadzor i kontrolu.

Preporuka 1.5. Uskladiti krivično zakonodavstvo BiH sa Direktivom (EU) 2024/1203 dodavanjem ili izmenama i dopunama krivičnih dela protiv životne sredine kako bi bilo u skladu sa težinom tih krivičnih dela. U ovom procesu je važno obezbediti da svi zakoni budu usklađeni međusobno, kao i sa pravnim tekovinama EU.

Preporuka 1.6. Ojačati mehanizme za sprovođenje, izmeniti krivične zakonike tako da izričito obuhvate odredbe za kumulativne kazne u slučaju krivičnih dela protiv životne sredine u povratu. Uvođenje kumulativnih kazni bi ojačalo odgovornost i poslužilo bi kao snažnije sredstvo odvraćanja od ponovljenih kršenja, čime se obezbeđuje snažniji pravni okvir za zaštitu životne sredine.

Preporuka 1.7. Izmeniti Zakon o slobodi pristupa informacijama na institucionalnom nivou BiH kako bi se uskladio sa Direktivom 2003/4/EZ, čime se uklanjaju ograničenja pristupa informacijama o životnoj sredini i jača načelo transparentnosti.

Preporuka 1.8. Izmeniti Zakon o geološkim istraživanjima Republike Srpske kako bi obuhvatio obaveznu procenu uticaja na životnu sredinu i učešće javnosti, čime se obezbeđuje usaglašenost sa Direktivom 2003/35/EZ i Arhuskom konvencijom.

Preporuka 1.9. Izmeniti zakonodavstvo u oblasti životne sredine na svim nivoima vlasti kako bi bilo u skladu sa Direktivom 2011/92/EU o proceni uticaja na životu sredinu (EIA), Direktivom 2001/42/EZ o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu (SEA) i Direktivom 2007/2/EZ o infrastrukturi za prostorne podatke (INSPIRE), čime se obezbeđuje značajno angažovanje građana i organizacija civilnog društva u procesima donošenja odluka u vezi sa uticajima na životnu sredinu i strateškim planiranjem, te uvode obavezne odredbe za strateške procene uticaja na životnu sredinu u svim fazama planiranja za velike infrastrukturne i razvojne projekte, u skladu sa standardima EU.

2. Jačanje mehanizma za sprovođenje:

Preporuka 2.1. Poboljšati kapacitete agencija za životnu sredinu pružanjem odgovarajućih resursa i obuke za inspektore. Razviti jasne standardne operativne procedure (SOP) za odgovaranje na incidente u životnoj sredini.

Preporuka 2.2. Povećati budžetska izdvajanja za inspeksijske nadzore u oblasti životne sredine kako bi se angažovali dodatni inspektori i pribavila neophodna oprema. Time bi se rešili značajni nedostaci u pogledu osoblja i resursa koji trenutno ograničavaju delotvornost nadzora.

3. **Poboljšanje pristupa ekološkoj pravdi**

Preporuka 3.1: Smanjiti sudske troškove i omogućiti oslobađanje od sudskih taksi za ekološke predmete koji uključuju javni interes, naročito za marginalizovane i zajednice sa niskim prihodima na koje utiče šteta naneta životnoj sredini. Uspostaviti specijalizovani fond pravne pomoći usredsređen na podršku ekološkim sporovima kako bi se omogućilo učešće šire javnosti u ekološkoj pravdi.

Preporuka 3.2: Razviti listu akreditovanih stručnjaka u oblasti životne sredine koji mogu da obezbede pro bono pristup ili pristup uz finansijsku podršku ekspertima u ekološkim predmetima, čime se rešava finansijsko opterećenje prikupljanja stručnih dokaza za pogođene zajednice i NVO.

4. **Izgradnja kapaciteta i obuka:**

Preporuka 4.1: Sprovoditi sveobuhvatne programe izgradnje kapaciteta za državne službenike, pravnike, pravosudne organe i organizacije civilnog društva u cilju jačanja njihovog razumevanja i sprovođenja ekološkog i prava ljudskih prava. Ti programi treba da istaknu praktične primene, unaprede obrazovanje i prodističu doslednu i delotvornu primenu ekološkog i prava ljudskih prava, naročito u skladu sa drugim i trećim stubom Arhuske konvencije.

Preporuka 4.2: Obezbediti stalnu obuku za službenike na svim nivoima o primeni odredbi o slobodi informisanja, naglašavajući doslednu primenu načela javnog interesa kako bi se poboljšali transparentnost i odgovornost.

Preporuka 4.3: Pružiti specijalizovane module obuke za tužioce i sudije (građanske i krivične) kao deo njihove inicijalne i stalne obuke u oblasti ekološkog i prava ljudskih prava, sa fokusom na sudsku praksu ESLJP-a. Ova obuka bi trebalo takođe da omogući sudijama da poboljšaju sposobnost da ocene suštinu ekoloških predmeta.

Preporuka 4.4: Nuditi specijalizovane module obuke za inspektore u oblasti ekološkog i prava ljudskih prava, sa fokusom na preventivne mere u cilju delotvorne zaštite životne sredine u okviru njihovih ovlašćenja.

Preporuka 4.5: Razviti sveobuhvatne programe obuke za inspektore za zaštitu životne sredine u BiH koji obuhvataju najnovije tehnike nadzora, pravne zahteve i etičke standarde kako bi se obezbedilo da vrše svoje dužnosti nezavisno i delotvorno. Redovna ažuriranja putem seminara i obuka će dodatno omogućiti inspektorima da se suoče sa savremenim izazovima zaštite životne sredine.

Preporuka 4.6: Sprovoditi međusektorske obuke koje okupljaju zainteresovane strane iz vlade, pravosuđa i civilnog društva kako bi se podstakla saradnja i zajedničko razumevanje ekoloških izazova, čime se promoviše jedinstven pristup upravljanju životnom sredinom.

5. **Ekološko pravo u pravnom obrazovanju:**

Preporuka 5.1: Uvesti kurseve o ekološkom i pravu ljudskih prava na pravnim fakultetima, uključujući izborne predmete, letnje škole i pravne klinike kako bi se budući pravnici obučili u pogledu zaštite ekoloških prava. Ova inicijativa će povećati kapacitete novih svršenih studenata kako bi delotvorno mogli da rešavaju ekološke izazove.

6. **Poboljšanje učešća javnosti i pristupa informacijama:**

Preporuka 6.1: Osigurati blagovremene i dostupne informacije o životnoj sredini (kao što su podaci o nivoima zagađenja, promene namene zemljišta i regulatorne odluke) putem proaktivnog deljenja podataka, platformi sa jednostavnom navigacijom, poput onlajn portala, javnih obaveštenja i sastanaka sa zajednicama.

Preporuka 6.2: Garantovati značajno učešće javnosti u procesima donošenja odluka u oblasti životne sredine, naročito u EIA i SEA. To obuhvata pružanje jasnih i dostupnih informacija o procesu donošenja odluka u oblasti životne sredine, obezbeđivanje da se doprinos javnosti ozbiljno shvati i da može da utiče na konačne odluke, kao i poboljšanje postojećih platformi za pružanje povratnih informacija kako bi bile delotvornije i prilagodljivije.

7. Unapređenje koordinacije i saradnje institucija

Preporuka 7.1. Razviti centralizovanu elektronsku bazu podataka za sudske presude i odluke o zaštiti životne sredine u BiH. Ova baza podataka treba da bude dostupna pravnicima, sudijama i javnosti, uključujući civilno društvo i akademske ustanove. Treba i da podrži praćenje sprovođenja sudskih odluka na svim nivoima vlasti i poboljša komunikaciju između različitih institucija.

Preporuka 7.2. Organizovati redovne međuvladine konferencije o životnoj sredini na kojima se sastaju predstavnici svih nivoa vlasti kako bi razgovarali i razvili koherentan pristup ispunjavanju međunarodnih obaveza i rešavanju ekoloških izazova.

Preporuka 7.3. Uspostaviti međuagencijske radne grupe za koordinaciju izvršenja sudskih odluka u oblasti životne sredine na svim pravosudnim nivoima, uz periodične procene u cilju praćenja usklađenosti.

Preporuka 7.4. Razviti zvanične protokole za međuinstitucionalnu komunikaciju, te obezbediti jedinstven odgovor na nepoštovanje odluka u oblasti životne sredine, naročito kada odgovornosti za sprovođenje deli više institucija.

Preporuka 7.5. Uvesti mehanizam za izveštavanje u Ministarstvu pravde u cilju praćenja izvršenja odluka sudova nižih instanci o pitanjima u vezi sa životnom sredinom. To bi trebalo da obuhvati tromesečne javne izveštaje o stopama sprovođenja i usklađenosti.

8. Podrška angažovanju civilnog društva:

Preporuka 8.1. Uspostaviti fond pravne pomoći u cilju podrške braniocima ljudskih prava koji se suočavaju sa pravnim izazovima ili uznemiravanjem.

Preporuka 8.2. Pokrenuti kampanje za podizanje svesti javnosti kako bi se građani edukovali o svojim ekološkim pravima, pravnim opcijama koje su im dostupne da zahtevaju pravdu i značaju aktivnog učešća u upravljanju životnom sredinom. Ove kampanje treba da budu usmerene naročito na marginalizovane zajednice i da pružaju informacije o pristupu pravnoj pomoći i podršci.

6. Aneks

Aneks I

U skladu sa entitetskim Zakonima o obligacionim odnosima (ZOO), pojedinci mogu da zatraže otklanjanje izvora opasnosti koja pretila da nanese značajnu štetu njima ili drugim osobama, kao i obustavu aktivnosti koje izazivaju poremećaje ili rizik od štete ako takav rizik ne može da se ublaži razumnim merama. Ove odredbe čine pravni osnov za ekološke pritužbe, zajedno sa posebnim zakonima za zaštitu životne sredine. ZOO utvrđuje opšti okvir za naknadu štete (član 154. stav 1) te se stranka smatra odgovornom za štetu ukoliko ne dokaže da je šteta nastala bez njene krivice. Ipak, za delatnosti koje predstavljaju povećanu opasnost za životnu sredinu, odgovornost je objektivna, što znači da je stranka odgovorna bez obzira na krivicu (član 154. stav 3). Posebni zakoni za zaštitu životne sredine, kao oni kojima se uređuju odgovornost za zagađenje, obaveze zagađivača i sanacija, dopunjuju ZOO, te obezbeđuju sveobuhvatnu pravnu zaštitu i omogućavaju sudovima da delotvorno rešavaju sporove u vezi sa životnom sredinom.

Na primer, članom 156. ZOO se pojedincima omogućava da zahtevaju otklanjanje opasnosti i ako šteta nastane u obavljanju opštekorisne delatnosti za koju je dobijena dozvola, da zahtevaju naknadu samo ako šteta prelazi normalne granice. To je naročito relevantno za opasnosti po životnu sredinu. ZOO se uspešno primenjuje u ekološkim predmetima, uključujući preventivne mere pre nego što šteta nastane. Konkretno, Ustavni sud BiH je u Odluci AP-1170/14 razmatrao obaveze zaštite životne sredine prema ZOO. Slično tome, Vrhovni sud Federacije doneo je odluku o odštetnim zahtevima za zagađenje životne sredine, te uspostavio sudsku praksu u skladu sa okvirom ZOO, uključujući član 156.

Uprkos ovim odredbama, dokazivanje uzročno-posledične veze između štetnih delatnosti i štete nanete životnoj sredini i dalje predstavlja izazov, naročito u slučajevima stalne ili postepene štete. U predmetu Opštinskog suda u Zenici (43 0 P 137327 16 P), tužioci su zahtevali naknadu štete uzrokovane proizvodnjom čelika od strane „AM” d.o.o. Zenica. Iako je utvrđena veza između zagađenja i štete, sud je odbacio ovaj predmet zbog nedovoljnih dokaza o konkretnom smanjenju vrednosti imovine i nematerijalne štete. Iako se priznaje načelo „zagađivač plaća”, složene naučne procene i skupi pravni postupci često odvrćaju od podnošenja odštetnih zahteva.

Osim toga, član 200. ZOO ograničava naknadu nematerijalne štete, poput duševne boli, osim ako se ne može dokazati direktan i merljiv uticaj na zdravlje ili život. U predmetu Zenica, iako su tužioci bili izloženi nelagodnosti zbog zagađenja, sud je ocenio da dokazi ne ispunjavaju prag za dosuđivanje naknade nematerijalne štete iz člana 200. Ovo ilustruje izazove u ostvarivanju pravne zaštite za nematerijalnu štetu u ekološkim predmetima.

Aneks II

U BiH, pitanje SLAPP tužbi često se javlja kada se aktivisti za zaštitu životne sredine ili lokalne zajednice suprotstavljaju interesima velikih korporacija, naročito u sektorima poput izgradnje hidroelektrana, eksploatacije resursa i odlaganja otpada. Na primer, aktivisti koji se bore protiv izgradnje malih hidroelektrana na Kasindolskoj reci suočavaju se sa tužbama za klevetu kojima je cilj da iscrpe njihove resurse i nateraju ih da odustanu od zagovaranja. Ove tužbe su opisane kao neosnovane, namenjene da suzbiju neslaganje i spreče učešće javnosti u donošenju odluka u oblasti životne sredine.

Branioци ljudskih prava, uključujući aktiviste za zaštitu životne sredine, suočavaju se sa različitim oblicima uznemiravanja u BiH, uključujući fizičke pretnje, zastrašivanje i SLAPP tužbe namenjene da učutkaju zagovarače.

Pravni okvir BiH i dalje je nedovoljan da zaštiti branioce ljudskih prava i aktiviste za zaštitu životne sredine od SLAPP tužbi. Trenutno ne postoji konkretna pravna zaštita protiv ovakvih tužbi, ni mehanizmi za rani odbačaj očigledno neosnovanih tužbi. Ova pravna praznina omogućava korporacijama i pojedincima sa značajnim resursima da zloupotrebe pravni sistem kako bi zastrašili kritičare.

Predstavnički dom Parlamenta FBiH je u junu 2024. usvojio Nacrt Zakona o građanskoj inicijativi i zaštiti građana i aktivista kao odgovor na porast SLAPP tužbi protiv aktivista i branilaca ljudskih prava, a naročito aktivista za zaštitu životne sredine. Ovaj inovativni zakon, prvi ove vrste u regionu, pripremljen je u saradnji sa šest organizacija za zaštitu životne sredine, uz podršku preko 2000 potpisnika peticije i ključnih političkih ličnosti. Posle opsežnog konsultativnog procesa, nacrt zakona je usvojen šest meseci nakon podnošenja. Međutim, zakon tek treba da bude konačno odobren u oba doma Parlamenta FBiH, jer Predstavnički dom mora da prosledi nacrt Domu naroda na razmatranje.

Značajan aspekt ovog zakona je njegova odredba o zaštitnim merama za građane i aktiviste koji su uključeni u javna pitanja, između ostalog, i u pitanja u vezi sa životnom sredinom. Namenjen je zaštiti aktivista od fizičkog, psihološkog i pravnog uznemiravanja i odgovornosti za učešće u javnim inicijativama. Ovim zakonom se uvode i odredbe za rani odbačaj SLAPP tužbi, čime se obezbeđuje da se brzo odbacuju predmeti bez valjanog pravnog osnova, namenjeni zastrašivanju i suzbijanju učešća javnosti.

U prethodnih 13 godina, Republika Srpska ima zakonodavstvo kojim se uređuju inicijative građana, dok to nije slučaj kod Federacije BiH i njenih kantona. Ovaj novi zakon predstavlja prvi napor da se ova pitanja regulišu na nivou Federacije. Ranije su pretežno opštine regulisale inicijative građana u Federaciji, što je dovelo do nedoslednih propisa i nedostatka standardizovanih zaštitnih mera. Ni Federacija ni Republika Srpska trenutno ne pružaju dovoljne zaštitne mere aktivistima. Iako je Republika Srpska u julu 2024. usvojila novi Zakon o referendumu i građanskoj inicijativi, u njemu se ne pominju SLAPP tužbe, niti se njime pruža zaštita od fizičkih pretnji, psihološkog uznemiravanja i pravnih manipulacija, što naglašava potrebu za sveobuhvatnim pravnim okvirom za zaštitu učešća

javnosti i aktivizma u oba entiteta.

Ukratko, iako je BiH napredovala uvođenjem novog zakonodavstva usmerenog na zaštitu aktivista od SLAPP tužbi, izazovi i dalje postoji. Pravni okvir još uvek je nepotpun i potrebni su dalji koraci da bi se osigurala jaka zaštita učešća javnosti i zagovaranja u oblasti životne sredine u celoj zemlji. Ovaj nacrt zakona predstavlja pozitivan početak, ali šire reforme će biti od ključnog značaja kako bi se zaštitili aktivisti i podstaklo okruženje u kom oni mogu slobodno da se zalažu za javno dobro.

Kosovo*: Osnovna studija o zakonodavstvu, politici i praksi u oblasti ljudskih prava i životne sredine

1. Uvod

Kosovo* se suočava sa velikim izazovima u vezi sa ljudskim pravima i životnom sredinom, koje oblikuju slabo upravljanje životnom sredinom i nedostatak tehničke ekspertize za rešavanje ovih složenih pitanja. Kosovo* je usvojilo sveobuhvatni pravni okvir inspirisan evropskim standardima, ali sprovođenje je slabo zbog ograničenih institucionalnih kapaciteta u odgovornim nadležnim državnim organima i pravosuđu. Građanski prostor za angažovanje u oblasti životne sredine polako se širi zahvaljujući nekoliko pravnih pobeda koje su podstakle veće učešće među aktivistima za zaštitu životne sredine i organizacijama civilnog društva.

2. Materijalno pravo i praksa

2.1. Zakoni koji se odnose na ljudska prava u vezi sa životnom sredinom

2.1.1. Zaštita životne sredine/ljudskih prava u nacionalnom ustavu

Zakonodavni okvir koji se odnosi na ljudska prava u vezi sa životnom sredinom zasniva se na članu 7. Ustava u koji je „zaštita životne sredine” uvrštena kao posebna ustavna vrednost u domaćem pravnom poretku.²⁴⁰ Detaljnije, u članu 52. Ustava pod nazivom „Odgovornost za životnu sredinu” navodi se sledeće: „priroda i biodiverzitet, životna sredina (...) su obaveza svakog lica”, kao i da će se „uticaj na životnu sredinu uzeti u obzir od strane javnih institucija tokom procesa donošenja odluka”.²⁴¹ Osim toga, ovom odredbom se garantuje da sve osobe na Kosovu* imaju „priliku da ih saslušaju javne institucije i da budu razmotrena njihova mišljenja o pitanjima koja utiču na životnu sredinu u kojoj žive”.²⁴²

Ključna ustavna odredba u vezi sa životnom sredinom formulisana je kao „odgovornost”, a ne klasično „pravo” na zdravu životnu sredinu. Za sada ne postoji konkretna domaća sudska praksa u kojoj se diskutuje o razlici ili se tumači razlika između „prava” i „odgovornosti za zaštitu” u smislu životne sredine. Međutim, postojeća sudska praksa u domaćim sudovima, iako ograničena, pokazuje sklonost pravosudnih organa da ovu ustavnu odredbu tumače široko kao normu koja podrazumeva i pravo na zdravu životnu sredinu.²⁴³

2.1.2. Konkretni delovi zakonodavstva

Postoji nekoliko osnovnih zakona u kojima je uspostavljena veza između ljudskih prava i životne sredine. Na primer, novi Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu (EIA) uvodi novu obnovljenu proceduru EIA za sve javne i privatne projekte koji bi mogli značajno da utiču na životnu sredinu zbog svoje prirode, veličine ili lokacije.²⁴⁴ Građevinske dozvole za takve projekte ne mogu da se izdaju, a njihovo izvođenje ne može da započne bez EIA.²⁴⁵

Novo zakonodavstvo o zaštiti vazduha od zagađenja na snazi je od 2022.²⁴⁶ Njegov glavni cilj

240 Videti član 7. Ustava Kosova* (2008), dostupno na: <<https://gzk.rksgov.net/ActDetail.aspx?ActID=3702>> (originalni nacrt i njegove izmene i dopune).

241 Član 52. stav 1. i član 52. stav 3. Ustava Kosova*.

242 Član 52. stav 2. Ustava Kosova*.

243 Videti odeljak 2.2.2. u kom se više govori o sudskoj praksi i odlukama.

244 Videti član 7. Zakona o proceni uticaja na životnu sredinu (2023), dostupan na: <<https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=68708>>

245 Ibid, član 7.4. Videti i članove 4–23. u vezi sa procedurom pred nadležnom institucijom.

246 Videti Zakon o zaštiti vazduha od zagađenja* (2022), dostupan na: <<https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2669&langid=2>>.

je da detaljno opiše nadležnosti javnih institucija u obezbeđivanju prava građana „da žive u životnoj sredini sa čistim vazduhom“, kao i da zaštiti zdravlje, floru, faunu i prirodne/kulturne vrednosti životne sredine od zagađenja vazduha.²⁴⁷ Zakon o vodama Kosova* stupio je na snagu 2013. godine (njime je izmenjen postojeći pravni okvir).²⁴⁸ Kao što će biti pomenuto u nastavku ovog izveštaja, ovaj konkretni zakon i dozvole za hidroelektrane izdate na osnovu istog stvorili su najznačajniju domaću sudsku praksu.²⁴⁹ Prvi Zakon o klimatskim promenama na Kosovu* je stupio na snagu 2024, sa ciljem da se definišu dužnosti i odgovornosti državnih institucija u pogledu preduzimanja mera namenjenih za ublažavanje uticaja klimatskih promena.²⁵⁰

Najzad, Zakon o zaštiti životne sredine usvojen 2009. ključni je zakon na osnovu kog se nekoliko osnovnih načela o zaštiti životne sredine smatraju direktno primenjivim na Kosovu*, konkretno: načelo održivog razvoja, načelo predostrožnosti i prevencije, načela „zagađivač plaća“ i „korisnik plaća“; načelo supsidijarne odgovornosti itd.²⁵¹ Međutim, u skladu sa Zakonodavnim programom Vlade za 2024, ovaj Zakon treba da se revidira, zajedno sa Zakonom o zaštiti prirode, dok se očekuje usvajanje novih zakona o nadzoru životne sredine i upravljanju vodama.²⁵²

2.1.3. Ratifikacija međunarodnih ugovora

Uzimajući u obzir pitanje državnosti, Kosovo* nije u poziciji da ratifikuje međunarodne ugovore. Stoga Kosovo* zvanično nije strana potpisnica Arhuske konvencije, Tromso konvencije, niti bilo kog drugog međunarodnog, odnosno instrumenta Saveta Evrope u vezi sa životnom sredinom. Međutim, Ustavom Kosova* obezbeđena je direktna primenjivost EKLJP u pravnom poretku Kosova*, zaobilaženjem formalnog procesa ratifikacije.²⁵³ Ustav takođe obavezuje domaće sudove da odredbe u vezi sa ljudskim pravima tumače u skladu sa sudskom praksom ESLJP-a, uključujući predmete koji se tiču ljudskih prava i životne sredine.²⁵⁴

2.2. Kako se u praksi primenjuje pravo ljudskih prava i ekološko pravo

2.2.1. Analiza delotvornosti ustavnih odredbi

Delotvornost ustavnih odredbi i nacionalnog zakonodavstva nije na željenom nivou. Kao što će biti vidljivo iz sudske prakse u nastavku, uprkos nekim dobrim primerima, ključni izazov na Kosovu* predstavlja nedostatak praktične primene postojećeg pravnog okvira. Na primer, uprkos postojanju konkretnih gornjih granica emisija u pogledu zagađenja vazduha, Kosovo* ne ispunjava sopstvene „gornje granice emisija“ navedene u planu za smanjenje emisija kojem je cilj suzbijanje zagađenja vazduha.²⁵⁵ Slični primeri nesprovođenja postojećeg pravnog okvira i strateških akcionih planova dokumentovani su u oblasti upravljanja otpadom, vodom, zaštite prirode, industrijskog

247 Ibid, član 1.1.

248 Zakon o vodama Kosova* (2013), dostupan na <<https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=8659&langid=2>>.

249 Videti Zakonodavni program Vlade za 2024. godinu, kojim je planirano usvajanje još jednog Zakona o finansiranju upravljanja vodama i još jednog Zakona o upravljanju vodama, dostupan na: <<https://kryeministri.rks-gov.net/wp-content/uploads/2024/02/Programi-Legjislativ-per-vitin-2024-.pdf>>.

250 Član 1. Zakona o klimatskim promenama (2024), dostupan na: <<https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=85112>>. Videti i Strategiju za klimatske promene 2019–2029, dostupna na: <https://konsultimet.rks-gov.net/Storage/Consultations/14-13-59-04102018/Climate Change Strategy and Action Plan_sep_2018.pdf>.

251 Spisak svih primenjivih načela potražite u članu 6. Zakona o zaštiti životne sredine (2009) koji je dostupan na: <<https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2631&langid=2>>.

252 Videti Zakonodavni program Vlade za 2024. godinu koji je gore naveden

253 Član 22. Ustava. U skladu sa zvaničnikom Ministarstva životne sredine, prostornog planiranja i infrastrukture (MŽSPPI) intervjuisanog 25. jula 2025, Kosovo* je imalo problema u pogledu smanjivanja pravne nesposobnosti da ratifikuje međunarodne ugovore neposrednim/dobrovoljnim prenošenjem u domaće pravo nekih od ključnih načela koja proističu iz ključnih međunarodnih ugovora o životnoj sredini.

254 Član 53. Ustava.

255 Izveštaj Evropske komisije o napretku Kosova* 2024, strana 83, dostupan na <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/kosovo-report-2024_en> .

zagađenja itd.²⁵⁶ Još jedna važna oblast u kojoj se „zakonodavstvo ne sprovodi dosledno“ odnosi se na zakonodavstvo o uticaju na životnu sredinu.²⁵⁷

2.2.2. Sudska praksa i odluke

Analiza sudske prakse domaćih sudova na Kosovu* otkriva nedovoljan broj sporova u oblasti ljudskih prava i životne sredine. Najzanimljiviji predmeti odnose se na protivljenje hidroelektranama koje su se gradile na Kosovu*, posle obavezivanja ove države da će preko 25% svoje energije proizvoditi iz obnovljivih izvora.²⁵⁸

Ubrzo nakon što su kompanije počele da grade hidroelektrane u različitim regionima Kosova*, pojedinci i organizacije civilnog društva počeli su da izražavaju zabrinutost u pogledu zakonitosti postupaka izdavanja dozvola, nedostatka konsultacija sa lokalnom zajednicom i širom javnosti, korišćenja dozvola za ono što inicijalno nije dozvoljeno, značajnog uništenja životne sredine i odsustva zakonskih mera za otklanjanje štete.²⁵⁹ Ombudsman²⁶⁰ smatra da proces izdavanja dozvola i rad hidroelektrana na Kosovu* karakterišu „stalni nedostaci u pogledu (...) pristupa informacijama, učešća javnosti u donošenju odluka i pristupa pravdi“.²⁶¹

Iako je nekoliko predmeta u vezi sa različitim hidroelektranama i dalje u toku pred redovnim sudovima na Kosovu*,²⁶² dugotrajna strateška parnica došla je do Ustavnog suda u julu 2024.²⁶³ Podnosioci predstavke u ovom predmetu, odnosno tri građanina Dečana, NVO „Pishtarët“ i Centar za strateške parnice, zajednički tvrde da je izdavanje dozvola za rad tzv. „hidroelektrana u Dečanima“ u suprotnosti sa članom 52. Ustava i drugim odredbama koje se odnose na pravično suđenje i delotvorne pravne lekove.²⁶⁴

Ovo bi mogao da bude izuzetno značajan predmet, s obzirom na to da je sudska praksa Ustavnog suda u pogledu ljudskih prava i životne sredine prilično ograničena.²⁶⁵ Za sada postoji samo jedan predmet u kome je 2009. utvrđena povreda člana 52. Ustava.²⁶⁶ Taj predmet se odnosi na

256 Ibid, str. 82–84.

257 Ibid. str. 82.

258 Videti član 15. Zakona o energetici (2016), dostupan na: <<https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=12689&langid=2>>.

259 Razgovor sa aktivistkinjom za zaštitu životne sredine i osnivačicom NVO „Pishtarët“ gđom Shpresom Loshaj, održan 27. jula 2024; Razgovor sa gđom Egzonom Shala Kadiu, izvršnom direktorkom organizacije EcoZ, održan 23. jula 2024; Razgovor sa gđom Lindom Çavdarbasha, članicom Kosovskog* centra za obrazovanje i istraživanje životne sredine, održan 24. jula 2024.

260 U skladu sa članom 132. Ustava, ombudsman „nadzire i štiti prava i slobode pojedinaca (uključujući ekološka prava) od nezakonitih i neregularnih činjenja i nečinjenja organa javne vlasti“. Ombudsman može da izdaje, između ostalog, i preporuke javnim institucijama, koje su dužne da odgovore na njegove zahteve i dostave svu zahtevanu dokumentaciju i informacije. Takođe su dužne da obaveste ombudsmana u roku od trideset (30) dana o preduzetim merama za rešavanje preporuka koje je naveo ombudsman. Ombudsman u godišnjim izveštajima ističe koje su njihove preporuke organi javne vlasti sproveli, a koje ne. Videti, na primer, njegove godišnje izveštaje na: <<https://oik-rks.org/en/reports/annual-reports/>>. Detaljna analiza ovih izveštaja pokazuje da organi javne vlasti na Kosovu* ne sprovode sve preporuke ombudsmana na odgovarajući način.

261 Ombudsman Kosova*, Izveštaj po službenoj dužnosti br. 365/2018 od 3. februara 2021, dostupan na: <<https://oik-rks.org/en/2021/02/03/report-with-recommendations-ex-officio-3652018-against-ministry-of-economy-and-environment-regarding-the-issue-of-lawfulness-of-the-procedures-concerning-the-hydropower-plants-in-the-country-as-we/>>.

262 Videti, na primer, predmete u kojima učestvuje Centar za strateške parnice u vezi sa različitim hidroelektranama: strateški predmet u vezi sa hidroelektranom u Sopotnici, detalji dostupni na <<https://csikosovo.org/2024/03/14/rasti-i-hidrocentralit-soponica/>>; predmet Lepenci 3, detalji dostupni na: <<https://csikosovo.org/2024/03/01/leja-mjedisore-dhe-leja-ujore-per-hidrocentralin-lepenci-3/>>; predmeti Brezovica (HC Shterpca, HC Sharri i HC Vica) detalji dostupni na: <<https://csikosovo.org/2024/03/01/rasti-i-hidrocentralit-brezovica/>>.

263 Videti Centar za strateške parnice, dostupno na: <<https://csikosovo.org/2024/07/17/dorezohet-kerkesa-per-vleresimin-e-kushtetutshmerise-se-aktgjykimit-te-gjykates-supreme-te-kosoves-per-hidrocentralet-e-decanit/>>.

264 Ibid.

265 Razgovor sa zvaničnikom Ustavnog suda Kosova* (26. jul 2024), koji je potvrdio da je broj predmeta u vezi sa ljudskim pravima i životnom sredinom mali u poređenju sa ostalim ustavnim pravima.

266 Videti Ustavni sud Kosova*, predmet br. KI56/09, Presuda od 22. decembra 2010, dostupna na: <https://gjk-ks.org/en/decisions/?prej&deri&numri_i_rastit=56/09>.

značajnu izmenu postojećeg urbanističkog plana kojim je legalizovana izgradnja solitera u zelenoj zoni. Ustavni sud je poništio tu odluku uz obrazloženje da pogođenim stanovnicima nije pružena „prilika da budu saslušani (...) i da budu razmotrena njihova mišljenja o pitanjima koja utiču na životnu sredinu u kojoj žive”.²⁶⁷ Ipak, državnim institucijama je trebalo preko 13 godina da sprovedu ovu odluku Ustavnog suda.²⁶⁸

Ustavni sud se u svom obrazloženju poziva na članove 2. i 8. EKLJP, Načelo 10 Deklaracije iz Rija, Arhusku konvenciju, Preporuku 1614(2003) Parlamentarne skupštine Saveta Evrope, kao i sudsku praksu ESLJP-a, konkretno na predmete *Hatton i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva, Guerra i drugi protiv Italije* i *McGinley i Egan protiv Ujedinjenog Kraljevstva*.²⁶⁹ Postoji još nekoliko drugih predmeta u kojima je u međuvremenu odluku doneo Ustavni sud, čiji se izvorni predmet odnosi na životnu sredinu, ali su pravna pitanja izneta pred Ustavnim sudom procesnog karaktera (pitanja iz člana 6. EKLJP).²⁷⁰

Detaljnim pregledom sudske prakse domaćih sudova na Kosovu* otkriveno je da se EKLJP i sudska praksa ESLJP gotovo ne koriste,²⁷¹ osim nekoliko pozivanja od strane Ustavnog suda Kosova* u predmetu iz 2009. U poređenju sa redovnim sudovima, ombudsman se češće poziva na ove standarde.²⁷² U tom pogledu, postoji hitna potreba za povećanjem kapaciteta pravosuđa, advokata i organizacija civilnog društva u pogledu korišćenja međunarodnih standarda koji se odnose na ljudska prava i životnu sredinu i sudske prakse ESLJP-a. Da bi se ovo ostvarilo u praksi, postoji potreba za pružanjem prilika za ciljanu obuku zasnovanu na potrebama za članove pravosudne zajednice (advokate, sudije, tužioce i pravne službenike/savetnike), kao i obuku za NVO koje su specijalizovane za pitanja u vezi sa životnom sredinom.

2.2.3. Mehanizmi za alternativno rešavanje sporova

Zakon o posredovanju pruža pravni okvir za rešavanje sporova putem posredovanja, kao alternativu sudskom postupku.²⁷³ Međutim, iako pravni sistem Kosova* podstiče korišćenje posredovanja za rešavanje sporova, nisu poznati predmeti u kojima su uspešno korišćeni mehanizmi za alternativno rešavanje sporova u vezi sa životnom sredinom.

267 Ibid., st. 67.

268 Videti Ustavni sud Kosova*, Rešenje o neizvršenju presude KI56/09, doneto 2021, odnosno 11 godina nakon što je utvrđena povreda 2010. godine. Prema zvaničniku Ustavnog suda koji je intervjuisan radi ovog izveštaja 26. jula 2024, ova presuda je izvršena 2024.

269 Ibid., st. 62–65.

270 Videti, na primer, sledeće predmete Ustavnog suda Kosova*: predmet br. KI202/21, KI21/23, KI143/21, KI75/21, KI36/22, KI253/23, dostupni na: <<https://gjk-ks.org/vendimet/>>.

271 U razgovoru za ovaj izveštaj održan 24. jula 2024, Afrim Shala, sudija Vrhovnog suda, potvrdio je da se ovi standardi nedovoljno koriste u sudskoj praksi domaćih sudova na Kosovu*.

272 Ombudsman Kosova*, Izveštaj po službenoj dužnosti br. 365/2018 od 3. februara 2021, naveden gore, u kom se navode preporuke za (tadašnje) Ministarstvo privrede i životne sredine u pogledu zakonitosti procedura na hidroelektranama i pristup dokumentima u vezi sa istim. U ovom izveštaju se ombudsman poziva na Arhusku konvenciju, Deklaraciju iz Rija, EKLJP i sudsku praksu ESLJP-a (*Guerra i drugi protiv Italije*; *Taşkin i drugi protiv Turske*; *Steel i Morris protiv Ujedinjenog Kraljevstva*; *Vides Aizsardzības Klubs protiv Letonije*; *Hatton i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva*; *Assanidze protiv Gruzije*). Videti i druge važne izveštaje ombudsmana, konkretno Izveštaj po službenoj dužnosti br. 631/2019 od 9. juna 2020. u vezi sa rekom Gračankom i Izveštaj po službenoj dužnosti br. 479/2017 od 11. aprila 2019. u vezi sa neodgovarajućim odlaganjem otpada.

273 Videti Zakon o posredovanju (2018) dostupan na: <<https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=17769&langid=1>>.

3. Ekološko procesno pravo i praksa

3.1. Ekološka prava na informisanje i učešće

3.1.1. Pristup informacijama o zaštiti životne sredine

Ustav garantuje pravo na pristup javnim dokumentima svakoj osobi,²⁷⁴ što obuhvata pravo na pristup informacijama o životnoj sredini. U Zakonu o pristupu javnim dokumentima navedeni su razlozi zbog kojih bi pristup određenim javnim dokumentima mogao biti odbijen. Ipak, taj pravni osnov se ne primenjuje na javne dokumente koji se odnose na „životnu sredinu, otpad, opasne materije ili informacije o izveštajima o bezbednosti životne sredine”.²⁷⁵

Osim toga, Zakon o zaštiti životne sredine priznaje „načelo slobodnog pristupa informacijama”, u skladu sa kojim sva fizička i pravna lica imaju pravo da budu obaveštena o stanju životne sredine i da pristupaju registrima ili dokazima koji sadrže bilo koju informaciju ili snimke u vezi sa životnom sredinom.²⁷⁶ Javnost takođe mora da bude unapred informisana o očekivanim procesima donošenja odluka kako bi u njima mogla da učestvuje tako što će dostavljati mišljenja, komentare i predloge.²⁷⁷

Iako postoji snažan pravni osnov kojim se garantuje pravo na pristup informacijama o životnoj sredini, delotvornost datog zakonodavstva nije zadovoljavajuća u praksi. Na primer, iako neke državne institucije, poput Kosovske* agencije za zaštitu životne sredine, objavljuju izveštaje i druge važne informacije na internetu,²⁷⁸ druge državne institucije ne objavljuju relevantne informacije o životnoj sredini u skladu sa zakonom.²⁷⁹ Internet stranice na kojima javnost traži informacije iz prve ruke se ne ažuriraju ili ne pružaju relevantne podatke u vezi sa predloženim planovima u pogledu životne sredine, politikama i projekatima na regionalnom nivou. Sekundarno zakonodavstvo (administrativna uputstva/propisi) nije dovoljno dostupno, a ne postoje ni oznake kojima se potvrđuje koji su podzakonski akti trenutno na snazi. Važne odluke koje imaju veliki uticaj na životnu sredinu, kao što su: dozvole, procene uticaja na životnu sredinu i sl. (koje bi trebalo da se objavljuju u skladu sa zakonom), retko se objavljuju i teško ih je pronaći bez slanja formalnog zahteva za pristup javnim dokumentima.²⁸⁰

Aktivisti za zaštitu životne sredine tvrde da se suočavaju sa poteškoćama pri pribavljanju informacija i dokumenata za koje zahtevaju pristup. Prema nekim od aktivista koji su intervjuisani za ovaj izveštaj, postoje slučajevi kada nadležni organi javne vlasti potpuno ignorišu zahteve za informacijama, ne odgovaraju u rokovima propisanim zakonom ili pružaju samo delimične informacije.²⁸¹ Na primer, jednom je aktivistkinja za zaštitu životne sredine poslala spisak sa nekoliko dokumenata koje je zatražila u vezi sa postupkom izdavanja dozvola za hidroelektrane na Kosovu*, ali nadležno ministarstvo (MŽSPPI) joj je dostavilo samo određene dokumente.²⁸²

U vezi sa ovim problemom, ombudsman je 2021. izdao preporuku po službenoj dužnosti pozivajući nadležno ministarstvo da objavi sva dokumenta u vezi sa hidroelektranama na Kosovu*.²⁸³ Prema pisanom izveštaju koji je primio ombudsman, „do danas (septembar 2024), nije

274 Član 41. Ustava.

275 Član 17.3.3 Zakona o pristupu javnim dokumentima (2019), dostupan na <<https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=20505>>.

276 Videti član 6.12 i član 50. Zakona o zaštiti životne sredine (2009), dostupan na: <<https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2631&langid=2>>.

277 Ibid.

278 Videti zvanični veb-sajt Kosovske* agencije za zaštitu životne sredine, dostupan na: <<https://www.ammk-rks.net/en/per-ne>>.

279 Videti zvanični veb-sajt MŽSPPI-ja (Ministarstva životne sredine, prostornog planiranja i infrastrukture), dostupan na: <<https://www.mit-ks.net>>, na kom nema informacija o životnoj sredini. MŽSPPI je ključni državni organ zadužen za razvoj politika, zakona, propisa i strategija u vezi sa zaštitom životne sredine.

280 Ibid., kada se vidi da se o tim dokumentima ne objavljuju nikakve informacije (na bilo kom jeziku).

281 Razgovor sa gđom Egzonom Shala Kadiu, izvršnom direktorkom organizacije EcoZ, održan 23. jula 2024.

282 Razgovor sa aktivistkinjom za zaštitu životne sredine i osnivačicom NVO „Pishtarët”, održan 27. jula 2024.

283 Ombudsman Kosova*, Izveštaj po službenoj dužnosti br. 365/2018 od 3. februara 2021, naveden iznad.

primljen odgovor od institucija nadležnih za preporuke”,²⁸⁴ uprkos tome što je odgovorno ministarstvo (MŽSPPI) trebalo da odgovori ombudsmanu u roku od trideset (30) dana „u vezi sa preduzetim radnjama” u pogledu sprovođenja ove konkretne preporuke.²⁸⁵ To dovodi do zaključka da ovaj pravni lek nije bio delotvoran u okolnostima ovog slučaja.

U slučajevima kada javna institucija odbije da pruži pristup informacijama o životnoj sredini (ili pruži delimične informacije), bilo putem izričitog odbijanja ili neoglašavanjem, odnosno neodgovaranjem u roku propisanom zakonom, zainteresovane strane na raspolaganju imaju dva pravna leka. Prvo, mogu da podnesu pritužbu Agenciji za informacije i privatnost, koja tu pritužbu može da odobri i izmeni odluku javne institucije u vezi sa pristupom zahtevanim informacijama o životnoj sredini.²⁸⁶ Ako Agencija ne odobri njihovu pritužbu ili oni ne budu zadovoljni pristupom koji im je pružen, mogu da ospore ovu odluku u upravnom postupku pred redovnim sudovima.²⁸⁷ Drugo, zainteresovane strane imaju pravo da podnesu pritužbu ombudsmanu, koji ima prerogativ da pomaže građanima Kosova* da obezbede pravo na pristup informacijama – uključujući one koje se odnose na životnu sredinu.²⁸⁸

Što se tiče dostupnosti informacija o životnoj sredini na drugim jezicima, prvo treba napomenuti da su na Kosovu* albanski i srpski službeni jezici koji imaju isti status, što znači da sve informacije koje objavljuju državni organi moraju biti podjednako dostupne na oba ova jezika.²⁸⁹ Turski, bosanski i romski imaju status službenih jezika na opštinskom nivou,²⁹⁰ ali na tim jezicima gotovo da i nema nikakvih dostupnih informacija. Glavni izveštaji koje priprema Kosovska* agencija za zaštitu životne sredine objavljuju se na albanskom i srpskom,²⁹¹ a na njenom i veb-sajtu MŽSPPI-ja postoji sadržaj koji se ne prevodi na srpski, niti je dostupan na jezicima ostalih zajednica.

3.1.2. Prava na učešće

U skladu sa članom 52. Ustava, svima je garantovano pravo „da ih saslušaju javne institucije i da budu razmotrena njihova mišljenja o pitanjima koja utiču na životnu sredinu u kojoj žive”.²⁹² Zakonom o zaštiti životne sredine predviđeno je da organi odlučivanja moraju da obezbede učešće i aktivnu ulogu javnosti u procesima donošenja odluka u vezi sa: (i) procenama uticaja na životnu sredinu, (iii) postupcima izdavanja vodnih dozvola i (iv) izradom nacrtu zakona.²⁹³

Osim toga, nedavni Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu garantuje da javnost i sve zainteresovane strane (pojedinci, organizacije civilnog društva itd.) imaju mogućnost da: (i) učestvuju u svim fazama postupka EIA, (ii) dostavljaju pisane komentare i (iii) učestvuju u javnoj raspravi u opštini u kojoj se očekuje da će se projekat izvoditi.²⁹⁴ Pored toga, ovim Zakonom se naročito garantuje da će javnost i zainteresovane strane biti informisani elektronskim putem o svim fazama postupka EIA.²⁹⁵ U praksi, MŽSPPI tvrdi da se svim zainteresovanim stranama pruža mogućnost da budu saslušane u vezi sa projektima koji treba da se izvode, ali predstavnici NVO intervjuisani za ovaj izveštaj tvrde da se postupci konsultacija ne poštuju i da platforme za značajne konsultacije tek

284 Ombudsman Kosova*, pisani odgovor primljen 2. septembra 2024. na pitanje da li je preporuka navedena u njegovom izveštaju razmotrena i sprovedena u praksi.

285 Član 28. Zakona o ombudsmanu (2015), naveden iznad.

286 Član 20. Zakona o pristupu javnim dokumentima (2019), naveden iznad. Više informacija o ulozi i radu Agencije za informacije i privatnost potražite na njihovom veb-sajtu: < <https://aip.rks-gov.net/en/aip-english/> >.

287 Ibid., član 20.10 i član 22. Više informacija o broju zahteva koje su Agenciji za informacije i privatnost uputili pojedinci i NVO, kao i broju odluka donetih na šestomesečnoj osnovi, pronađite u najnovijem Izveštaju za period januar–avgust 2024, dostupan na: <<https://aip.rks-gov.net/download/eng-raporti-gjashtemujor-aip-2024/>>.

288 Član 21. Zakona o pristupu javnim dokumentima (2019), naveden iznad.

289 Član 5. stav 1. Ustava.

290 Član 5. stav 2. Ustava.

291 Videti, na primer, srpsku verziju veb-sajta Kosovske* agencije za zaštitu životne sredine, dostupan na <<https://www.ammk-rks.net/sr/publikime/25/arkivi>>.

292 Član 52. stav 2. Ustava.

293 Član 57. stav 1. Zakona o zaštiti životne sredine (2009).

294 Član 16. Zakona o proceni uticaja na životnu sredinu (2023).

295 Ibid.

treba da budu osmišljene i uspostavljene.²⁹⁶

Zakonom o klimatskim promenama garantuje se i učešće javnosti, lokalnih institucija, privatnog sektora i drugih zainteresovanih strana kada Vlada priprema ili ažurira zakone i strategije o klimatskim promenama.²⁹⁷

Prema zvaničniku MŽSPPI-ja, dostupna je mogućnost da javnost bude saslušana u vezi sa usvajanjem zakona, politika i drugih odluka koje utiču na životnu sredinu, ali je mali broj zainteresovanih strana koje žele da komentarišu ili učestvuju u ovim procesima.²⁹⁸ S druge strane, aktivisti za zaštitu životne sredine i pripadnici civilnog društva intervjuisani za ovaj izveštaj tvrde da javne institucije ne podstiču učešće javnosti i značajne konsultacije i da imaju poteškoća da se uključe u procese donošenja odluka.²⁹⁹ Te poteškoće obuhvataju slučajeve kada NVO i zainteresovane strane ne budu pozvane da učestvuju u konsultativnim sastancima, MŽSPPI ne objavi dokumente o EIA na platformama za konsultacije u skladu sa zakonom, kada se sastanci organizuju samo da bi se formalno ispunila ta obaveza, dok se u praksi stavovi zainteresovanih strana ne uzimaju u obzir za proces donošenja odluka itd. U pogledu ovih nedostataka, ombudsman je u jednom od svojih izveštaja po službenoj dužnosti preporučio da „odgovorne institucije moraju ozbiljno da uzmu u obzir” učešće javnosti u procesima donošenja odluka u oblasti životne sredine.³⁰⁰

Građanski prostor za angažovanje u oblasti životne sredine polako raste zbog nekoliko pravnih pobeda ostvarenih kroz ekološki aktivizam. Ovo pokazuje rastući broj protesta, aktivnosti i sporova u vezi sa pitanjima životne sredine. U pogledu ovoga, u razgovoru održanom povodom ovog izveštaja, gđa Egzona Shala Kadiu, direktorka organizacije EcoZ, izjavila je da su male procesne/ pravne pobede veoma važne kako bi se održali interesovanje i motivacija za duge pravne bitke protiv moćnih kompanija, ali nedostatak sredstava i pravne pomoći za ove postupke smanjuje izgleda da zagađivači budu pozvani na odgovornost.³⁰¹

3.1.3. Prava na okupljanje i protest

Član 43. Ustava garantuje slobodu mirnog okupljanja, pravo na organizovanje protesta i demonstracija, kao i pravo učestvovanja na istim.³⁰² Ovo konkretno pravo može se ostvariti i u pogledu životne sredine. Član 44. Ustava garantuje slobodu udruživanja, koja obuhvata pravo na osnivanje organizacija (za zaštitu životne sredine) bez dobijanja dozvole i na učestvovanje u aktivnostima organizacija (za zaštitu životne sredine).³⁰³ Postoji nekoliko primera u kojima su se ova prava slobodno ostvarivala u praksi,³⁰⁴ bez uočenih ometanja od strane institucija.

Pored redovnog ostvarivanja prava na okupljanje u organizacijama, interesantan način na koji je građanski prostor organizovan i na koji se održava ažurnim na Kosovu* jeste putem aktivne grupe na Facebooku: „Grupa za zaštitu voda i životne sredine”.³⁰⁵ Ovu platformu koriste aktivisti, građani, organizacije civilnog društva i advokati za ljudska prava za postavljanje informacija, organizovanje protesta, deljenje videa o uništenju, odnosno šteti nanetoj životnoj sredini, upozoravanje drugih o

296 Razgovor sa zvaničnicima MŽSPPI-ja, održan 24. jula 2024; razgovor sa gđom Egzonom Shala Kadiu, izvršnom direktorkom organizacije EcoZ, održan 23. jula 2024. i razgovor sa gđom Shpresom Loshaj, aktivistkinjom za zaštitu životne sredine i osnivačicom NVO „Pishtarët”, održan 27. jula 2024.

297 Član 34. Zakona o klimatskim promenama (2024).

298 Razgovor sa zvaničnikom MŽSPPI-ja, održan 24. jula 2024.

299 Razgovor sa gđom Egzonom Shala Kadiu, izvršnom direktorkom organizacije EcoZ, održan 23. jula 2024; razgovor sa gđom Shpresom Loshaj, aktivistkinjom za zaštitu životne sredine i osnivačicom NVO „Pishtarët”, održan 27. jula 2024.

300 Ombudsman Kosova*, Izveštaj po službenoj dužnosti br. 365/2018 od 3. februara 2021, naveden iznad, st. 98. Potreba da institucije ozbiljnije shvate pitanja u vezi sa životnom sredinom izražena je i u razgovoru održanom za potrebe ovog izveštaja 23. jula 2024. sa gđom Anitom Čavdarbasha, zamenicom ombudsmana Kosova*.

301 Razgovor sa gđom Egzonom Shala Kadiu, izvršnom direktorkom organizacije EcoZ, održan 23. jula 2024.

302 Član 43. Ustava.

303 Član 44. Ustava.

304 Videti, na primer, najskoriji protest pod nazivom „Nacionalni park Šar-planina – bez brana” (engl. Sharr National Park – No Dams) koji je organizovao EcoZ, a o kom je izveštavao Riverwatch, dostupno na: <<https://riverwatch.eu/en/balkanrivers/news/kosovo-sharr-national-park-no-dams>>.

305 Videti Facebook grupu pod nazivom „Grupi për mbrojtjen e ujërave dhe mjedisit” (Grupa za zaštitu voda i životne sredine).

različitim štetama nanetim životnoj sredini, organizovanje aktivnosti čišćenja i drugih volonterskih događaja.

3.2. Pravo na pristup pravdi, pravnim lekovima i njihova delotvornost

3.2.1. Pristup pravdi

Pravo na pristup pravdi i delotvorne pravne lekove garantovano je Ustavom.³⁰⁶ Svako fizičko i pravno lice (uključujući organizacije civilnog društva) ima pravo da zahteva pravne lekove protiv upravnih i sudskih odluka kojima se krše njihova prava garantovana Ustavom i zakonom.³⁰⁷ U pogledu *locus standi*, to znači da pojedinci, pravna lica, zajednice, organizacije, aktivisti za zaštitu životne sredine i druge grupe civilnog društva imaju pravo da sudovima podnose zahteve za zaštitu životne sredine i traže „sudsku zaštitu” svojih prava.³⁰⁸ Ako se prekrši pravo koje garantuju Ustav, EKLJP ili zakon, pogođena strana ima pravo na delotvoran pravni lek.³⁰⁹

U skladu sa članom 31. stav 6. Ustava, „*besplatna pravna pomoć će se omogućiti svim licima koja za to nemaju dovoljno sredstava, ako je takva pomoć neophodna za obezbeđivanje delotvornog pristupa pravdi*”.³¹⁰ Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći potvrđuje da se pravna pomoć može tražiti za ekološka prava,³¹¹ ali Agencija za besplatnu pravnu pomoć Kosova* je putem pisanog odgovora potvrdila da nema predmete u vezi sa ljudskim pravima i životnom sredinom.³¹²

Pojedinci i zajednice na Kosovu* imaju pravo da pred sud izvedu industrijske i korporativne aktere zbog štete nanete životnoj sredini. Zakon o zaštiti životne sredine ima posebno poglavlje u kom se navode obaveze i odgovornosti za zagađenje životne sredine i postupak za dobijanje naknade štete.³¹³ U skladu sa „*načelom zagađivač plaća*”, u ovom Zakonu se navodi da će zagađivač koji nanosi štetu životnoj sredini „*biti odgovoran za štetu*” i „*biti odgovoran za procenu i otklanjanje štete*”.³¹⁴ Ove odredbe ipak ne mogu da se smatraju dovoljno delotvornim uzimajući u obzir mali broj predmeta u kojima su korporativni akteri uspešno tuženi zbog štete nanete životnoj sredini.³¹⁵ U skladu sa izveštajem koji je objavio Balkan Insight za period 2017–2020, preko sto kompanija je „*završilo na sudu zbog zagađenja životne sredine*”, a samo „*dvadeset četiri su dobile novčane kazne*”.³¹⁶

3.2.2. Pristup pravnim lekovima i njihova delotvornost u praksi

U upravnom postupku, pored fizičkih i pravnih lica, i udruženja i organizacije civilnog društva

306 Članovi 31, 32. i 54. Ustava.

307 Član 32. Ustava.

308 Članovi 32. i 54. Ustava.

309 Član 54. Ustava.

310 Član 31.6. Ustava.

311 Član 4. Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći (2012) dostupan na: <<https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2803>>. Videti i članove 6–10. za uslove za dobijanje takve pravne pomoći.

312 Pisani odgovor Agencije za besplatnu pravnu pomoć dobijen 5. avgusta 2024, u kom se odgovara na pitanje da li zainteresovane strane koje ispunjavaju uslove navedene u Zakonu o besplatnoj pravnoj pomoći mogu da traže besplatnu pravnu pomoć za predmete koji se odnose na ljudska prava i životnu sredinu. Odgovor na pitanje je bio potvrđan.

313 Videti poglavlje VIII (članovi 65–72) Zakona o zaštiti životne sredine (2009). Pored toga, videti i Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu (2023) i Zakon o zaštiti prirode (2010) koji takođe pružaju pravni osnov za pozivanje na odgovornost korporativnih aktera za štetu nanetu životnoj sredini.

314 Član 66. Zakona o zaštiti životne sredine (2009).

315 Videti na primer, Balkan Insight, 'Muddy Waters: The Pollution Killing Kosovo's Lakes and Rivers' (2020), gde su prijavljeni slučajevi da su korporacije dobile novčanu kaznu, dostupno na: <<https://balkaninsight.com/2020/07/20/muddy-waters-the-pollution-killing-kosovos-lakes-and-rivers/>>. Videti predmet u kom je New Co Ferronikel, korporacija koja se bavi proizvodnjom nikla, dobila novčanu kaznu od 40.000 evra zbog zagađenja životne sredine. Zanimljivo je i napomenuti da je velikom brendu za proizvodnju čipsa na Kosovu* „Vipa Chips” izrečena kazna od samo 500 evra nakon što je jedan stanovnik snimio kako njihov kamion istovara otpad od krompira u reku u blizini njihove fabrike.

316 Ibid., članak Balkan Insighta 2020.

koji „štite javne interese” imaju ovlašćenje da pokrenu upravni postupak za zaštitu ekoloških prava.³¹⁷ Domaća sudska praksa (uprkos određenim inicijalnim nedoslednostima) potvrđuje da organizacije civilnog društva imaju *locus standi* pred domaćim sudovima kad podnose zahteve za zaštitu životne sredine.³¹⁸ Odluke javnih tela mogu biti poništene u upravnom postupku i mogu se izreći sudske zabrane.

U građanskom postupku, pogođeni pojedinci i zajednice mogu da traže novčanu naknadu za telesnu povredu, imovinsku štetu i druge gubitke koji proizilaze iz štete nanete životnoj sredini. U Zakonu o zaštiti životne sredine navodi se posebno načelo, odnosno „načelo zaštite prava na sud” u skladu sa kojim pojedinac, pravno lice i javnost imaju pravo da podnesu tužbu ili zahtev domaćim sudovima ili organima javne vlasti kako bi se na odgovarajući način sprovodile odredbe ovog Zakona ili podzakonskih akata koji iz istog proizilaze.³¹⁹ Sudovi imaju pravo da donose odluke u građanskom postupku, izriču mere kojima se obustavljaju aktivnosti koje izazivaju tekuću ili neizbežnu štetu po životnu sredinu, kao i da nalože odgovornim zagađivačima da preduzmu konkretne mere za otklanjanje štete.³²⁰ Pored materijalne štete, pojedinci mogu da zahtevaju naknadu i za nematerijalnu štetu, poput uticaja na zdravlje i gubitka čiste i bezbedne životne sredine.

U krivičnom postupku, postoji posebna glava Krivičnog zakonika u kojoj su navedena krivična dela protiv životne sredine, životinja i biljaka.³²¹ Ovim Zakonikom je predviđena krivična odgovornost za zagađenje, degradaciju i uništenje životne sredine, rukovanje nedozvoljenim opasnim materijama i otpadom, nezakonitu izgradnju i nezakonit rad postrojenja koja zagađuju životnu sredinu, uništenje objekata i postrojenja za zaštitu životne sredine itd.³²² Maksimalna kazna zatvora za krivično delo protiv životne sredine iznosi osam (8) godina, uz novčane kazne koje su takođe deo krivičnih sankcija.³²³ Pored krivičnih dela protiv životne sredine, nekoliko zakona na Kosovu* predviđa prekršaje u vezi sa zagađenjem/štetom nanetom životnoj sredini uz novčane kazne do 40.000 evra.³²⁴

U pogledu korporativne krivične odgovornosti, Kosovo* ima poseban zakon kojim se uređuje odgovornost pravnih lica za krivična dela,³²⁵ ali u toj oblasti je sudska praksa ograničena. Za nedostatak predmeta u toj oblasti postoje bar dva moguća razloga, a to su: (i) nedostatak pravnog/procesnog znanja kod šire javnosti i pogođenih strana u pogledu dostupnosti pravnih lekova za pozivanje na odgovornost korporativnih aktera/zagađivača koji nanose štetu životnoj sredini, i (ii) nedostatak strateških parnica pokrenutih od strane organizacija za zaštitu životne sredine usmerenih na korporativne aktere/zagađivače koji nanose štetu životnoj sredini (s obzirom na to da je pojedincima teško da sami vode pravne bitke protiv velikih kompanija).

Iako su u pravnom okviru Kosova* dostupni čvrsti pravni lekovi, postoje veliki izazovi u vezi sa sprovođenjem, sudskim kapacitetom za donošenje odluka o zahtevima za zaštitu životne sredine i kapacitetom advokata da iste zastupaju, dužinom postupaka zbog preopterećenja pravosudnog sistema, čestim obustavama predmeta, sudskim nedoslednostima u pogledu obrazloženja i tumačenja postojećih ustavnih odredbi i zakona za zaštitu životne sredine, kao i sudskim troškovima u vezi sa komplikovanim i dugotrajnim sudskim postupcima.

U praksi se delotvornost ustavnih odredbi može primetiti, na primer, u: (i) predmetu „Zabavni park Grmija” u kom su aktivisti civilnog društva uspeali da obustave izgradnju parka u zelenoj zaštićenoj

317 Videti član 10.2 Zakona o upravnim sporovima (2010), dostupan na: <<https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2707>>.

318 Videti, na primer, predmete Centra za strateške parnice u kojima je potvrđen status CSL-a i drugih

319 Član 6. stav 11. Zakona o zaštiti životne sredine (2009).

320 Zakon o zaštiti životne sredine (2009).

321 Videti glavu XXVII Krivičnog zakonika Kosova* (2019), dostupan na: <<https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=18413>>.

322 Ibid., članovi 338–341.

323 Pregled domaće sudske prakse u krivičnim stvarima koje se odnose na štetu nanetu životnoj sredini i ekološke predmete potražite u publikaciji pod nazivom: „Krivičnopravna zaštita životne sredine” (2023), čiji je autor Afrim Shala, aktuelni sudija Vrhovnog suda Kosova*, dostupna na: <<http://jus.igjk.rks-gov.net/844/1/Mbrojtja%20e%20mjedisit%20përmes%20të%20drejtës%20penale%20-%20Afrim%20Shala-.pdf>>.

324 Zakon o zaštiti životne sredine (2009); Zakon o zaštiti prirode (2010); Zakon o zaštiti vazduha od zagađenja (2022) itd.

325 Zakon o odgovornostima pravnih lica za krivična dela (2011), dostupan na: <<https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2766>>.

zoni tako što su domaće sudove ubedili da izreknu mere zabrane i potvrde nezakonitost te izgradnje meritornom odlukom,³²⁶ i (ii) „predmetu Badovačko jezero” u kom je pritisak grupa civilnog društva doprineo tome da se poništi planirana izgradnja vila u blizini zaštićenog jezera na Kosovu*.³²⁷

Međutim, postoje primeri nedelotvornosti ustavnih odredbi, na primer: (i) neizvršenje presude Ustavnog suda Kosova* preko trinaest (13) godina – predmet u kom je prvi put utvrđeno da je došlo do povrede člana 52. (Odgovornost za životnu sredinu) Ustava (kako je komentarisano iznad), (ii) neizvršenje mere zabrane koju su izrekli redovni sudovi na Kosovu* u vezi sa hidroelektranama u Dečanskoj oblasti,³²⁸ (iii) neprimenjivanje preporuka ombudsmana u vezi sa pitanjima životne sredine, (iv) nedovoljne istrage i nedovoljan broj korporativnih aktera koji su proglašeni krivim za štetu nanetu životnoj sredini itd.

U pogledu praktičnih prepreka u ostvarivanju procesnih prava, dvoje vodećih aktivista za zaštitu životne sredine suočili su se sa strateškom tužbom protiv učešća javnosti (SLAPP) nakon pravne bitke protiv kompanije Kelkos Energy, koja je podređeno društvo dobavljača energije Kelag International, čije je sedište u Austriji.³²⁹ Jedna aktivistkinja, gđa Loshaj, napominje da ju je ova neosnovana tužba još više motivisala da nastavi pravnu bitku protiv hidroelektrana u svom rodnom mestu Dečani.³³⁰ Nakon što je nastavila sa aktivizmom i protestima (zajedno sa drugim aktivistima), tužili su je potražujući iznos od 100.000 evra, što je klasična SLAPP tužba koju Amnesty International smatra neosnovanom.³³¹ Strategija SLAPP imala je kontraproduktivan učinak za kompaniju Kelkos Energy, s obzirom na to da je ovaj predmet postao ozloglašen i izazvao jake reakcije među domaćim i međunarodnim organizacijama za ljudska prava, što je dovelo do toga da Kelkos Energy na kraju povuče tužbu.

Ova priča o aktivizmu odnosi se na stratešku parnicu protiv kompanije Kelkos Energy koja je trenutno u toku pred Ustavnim sudom. U razgovoru održanom povodom ovog izveštaja, gđa Shpresa Loshaj navela je da „*ovaj predmet pred Ustavnim sudom ima potencijal da bude izuzetno značajan za ljudska prava i životnu sredinu, te će motivisati druge da pozivaju na odgovornost zagađivače tako što će zahtevati odgovarajuće sprovođenje domaćih zakona i standarda u oblasti zaštite životne sredine*”.³³²

4. Ključni problemi u oblasti životne sredine u nacionalnom kontekstu

4.1. Ključni problemi na nacionalnom nivou

Osnovni nacionalni problem na Kosovu* predstavlja zagađenje vazduha,³³³ koje je i dalje velika pretnja po zdravlje.³³⁴ U skladu sa izveštajem Svetske banke, zagađenje vazduha u prestonici Prištini

326 Videti Osnovni sud u Prištini, Odeljenje za upravna pitanja, predmet br. A. nr. 317/2021 od 16. aprila 2024. Za više detaljnijih informacija, videti i detalje o ovom predmetu koje je objavio Centar za strateške parnice, dostupne na: <<https://cskosovo.org/2024/03/01/leja-mjedisore-per-projektin-parku-i-aventurave-ne-germi/>>.

327 Videti vest o poništenju plana za izgradnju vila na Badovačkom jezeru, dostupnu na <<https://lajmi.net/ndertimet-ne-badovc-pezullohet-plani-zhvillimor-komunal/>>.

328 Aktivisti civilnog društva intervjuisani za ovaj izveštaj tvrde da ove odluke nisu delotvorne jer su kompanije nastavile sa radom uprkos sudskim zabranama. Samo su privremeno obustavile svoje delatnosti.

329 Shpresa Loshaj i Adriatik Gacaferri su dvoje aktivista za zaštitu životne sredine koje je kompanija Kelkos Energy tužila za navodnu povredu ugleda.

330 Kosovo* 2.0., 'Shpresa Loshaj: Now it's the time for me to speak up more' (2021), dostupno na: <<https://kosovotwopointzero.com/en/shpresa-loshaj-now-is-the-time-for-me-to-speak-up-more/>>.

331 Amnesty International, 'Kosovo*: Baseless lawsuit against environmental activists dropped in victory for freedom of expression' (2021), dostupno na: <<https://www.amnesty.org/en/latest/news/2021/10/kosovo-baseless-lawsuits-against-environmental-activists-dropped-in-victory-for-freedom-of-expression/>>.

332 Razgovor sa aktivistkinjom za zaštitu životne sredine i osnivačicom NVO „Pishtarët”, održan 27. jula 2024.

333 Videti, European Environment Agency, 'Kosovo* – air pollution country fact sheet' (2023), dostupno na: <<https://www.eea.europa.eu/themes/air/country-fact-sheets/2023-country-fact-sheets/kosovo-air-pollution-country>>. Videti i, Kosovska* agencija za zaštitu životne sredine, „Godišnji izveštaj o stanju vazduha 2023”, dostupan na: <<https://www.ammk-rks.net/assets/cms/uploads/files/Raporti%20%20vjetor%20per%20cilesi%20te%20ajrti%202023%20-eng.pdf>>.

334 Izveštaj Evropske komisije o napretku Kosova* 2023, strana 115, dostupan na <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/kosovo-report-2023_en>.

„približno je onom u velikim gradovima kao što su Peking, Mumbai i Nju Delhi“³³⁵ Oslanjanje na lignit za proizvodnju električne energije najviše doprinosi štetnim emisijama, u kombinaciji sa sagorevanjem čvrstih goriva tokom zime za potrebe grejanja. Kosovo* se ne pridržava gornje granice emisija i ne sprovodi pravilno svoje zakonodavstvo u ovoj oblasti, što znači da ono nije dovoljno delotvorno u praksi.³³⁶ Zbog ogromnog zagađenja vazduha, zemljišta i vode, opština Obilić i okolne zone, u kojima se nalaze stare elektrane „Kosovo A i B“, proglašene su „ekološki ugroženim područjem“.³³⁷

Još jedan veliki nacionalni problem na Kosovu* predstavlja zagađenje i nedostatak vode, što ugrožava zdravlje ljudi i biodiverzitet.³³⁸ Neprerađene otpadne vode, ispuštanje industrijskih otpadnih voda i otpadnih voda iz domaćinstava, kao i nedostatak postrojenja za obradu otpadnih voda primarni su izvori zagađenja vode.³³⁹ Drugi nacionalni problemi na Kosovu* odnose se na krčenje šuma i degradaciju zemljišta putem nezakonite seče i neodrživih praksi upotrebe zemljišta³⁴⁰ i loše upravljanje otpadom.³⁴¹

4.2. Veliki incidenti i udesi u životnoj sredini

Zakonom o zaštiti životne sredine definisano je šta se smatra „udesom u životnoj sredini“, te su regulisani postupak, odgovornost za štetu, sankcije i mere sanacije koje se primenjuju ako do tih udesa dođe.³⁴² U Binačkoj Moravi se 2015. pojavio ogroman broj uginulih riba. Prema Kosovskom* hidrometeorološkom zavodu, do toga je došlo zbog „ispuštanja otpadnih voda iz domaćinstava i industrija“.³⁴³

Slični incidenti u životnoj sredini 2019. na rekama Lepenac i Bistrica doveli su do misterioznog gubitka preko 12 tona ribe i izazvali zabrinutost u pogledu bezbednosti vode za stanovništvo i životinje.³⁴⁴ Opštinski inspektori zaključili su da je riba u reci Lepenac uginula „zbog zagađujućih materija sa toksičnim sadržajem koje je na dve lokacije ispuštao privatni preduzetnik“.³⁴⁵ Ne postoje javni podaci o bilo kojoj istrazi u vezi sa ribom koja je uginula u Bistrici. Ovi udesi su doveli do negodovanja javnosti, ali izgleda da niko nije proglašen odgovornim i nema jasnih podataka o tome da li su trenutno u toku pravne istrage protiv identifikovanog privatnog preduzetnika ili drugih koji su možda izazvali ove velike incidente u životnoj sredini.

5. Zaključak i preporuke

Kosovo* je uspostavilo sveobuhvatan ustavni i pravni okvir u vezi sa ljudskim pravima i životnom sredinom. Čini se da na ustavnom nivou nema nedostataka, jer je odgovornost za zaštitu životne sredine navedena u posebnoj ustavnoj odredbi (član 52). Na nivou osnovnih zakona, Kosovo* je: (i) donelo svoj prvi Zakon o klimatskim promenama 2024, (ii) izmenilo zakonodavstvo o procenama

335 World Bank, 'Air Pollution Management in Kosovo*' (2019), dostupno na: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/214511576520047805/pdf/Air-Pollution-Management-in-Kosovo*.pdf?_gl=1*816utj*_gcl_au*MTE0NzMSOTM2OS4xNzI0MzYzMzY3>.

336 Izveštaj Evropske komisije o napretku Kosova* (2023), naveden iznad, strana 115.

337 Videti Zakon o ugroženoj zoni životne sredine Obilića i njegove okoline (2016), dostupan na <<https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=13214&langid=2>>.

338 Videti, Kosovo* Agency for Environmental Protection, 'Status report of water in Kosovo* 2020' dostupno na: <[https://www.ammk-rks.net/assets/cms/uploads/files/ANGLISHT_WEB_uji\(1\).pdf](https://www.ammk-rks.net/assets/cms/uploads/files/ANGLISHT_WEB_uji(1).pdf)>.

339 Izveštaj Evropske komisije o napretku Kosova* (2023), naveden iznad, strana 116.

340 Videti, Kosovo* Agency for Environmental Protection, 'Annual Report on the State of the Environment in Kosovo* (2022)', dostupno na: <<https://www.ammk-rks.net/assets/cms/uploads/files/ANNUAL%20REPORT%20on%20the%20State%20of%20the%20Environment%202022%20ENG%20-%20Final.pdf>>.

341 Videti, Kosovo* Agency for Environmental Protection, 'Report of Municipal Waste Management in Kosovo*' (2021), dostupno na: <[https://www.ammk-rks.net/assets/cms/uploads/files/Raporti%20i%20mbeturinave%20komunale%20për%20vitin%202021_%20eng\(1\).pdf](https://www.ammk-rks.net/assets/cms/uploads/files/Raporti%20i%20mbeturinave%20komunale%20për%20vitin%202021_%20eng(1).pdf)>. Videti i Izveštaj Evropske komisije o napretku Kosova* (2023), naveden iznad, strana 116.

342 Videti članove 4, 16, 34, 39, 47, 49, 71. i 93. Zakona o zaštiti životne sredine (2009).

343 Videti Kosovski* demokratski institut, „Crne reke“ (2020), dostupno na: <<https://kdi-kosova.org/wp-content/uploads/2020/03/22-Lumenjt-e-zi-te-Kosoves-Raport-04.pdf>>.

344 Ibid., strana 20.

345 Ibid.

uticaja na životnu sredinu usvajanjem novog zakona 2023. i (iii) usvojilo novo zakonodavstvo o zaštiti od zagađenja vazduha 2022. Potrebno je izmeniti neke konkretne delove zakonodavstva koji se smatraju zastarelim i nisu potpuno u skladu sa međunarodnim standardima, poput zakona kojima se uređuje zaštita životne sredine, prirode i voda Kosova*.

Zbog pitanja u vezi sa svojim statusom, Kosovo* ne može da ratifikuje međunarodne ugovore poput Arhuske konvencije, Tromso konvencije i bilo kog drugog međunarodnog, odnosno instrumenta Saveta Evrope u vezi sa životnom sredinom. Jedini relevantan ugovor Saveta Evrope koji se direktno primenjuje na Kosovo* jeste EKLJP. Njegova primena, zajedno sa *res interpretata* dejstvima sudske prakse ESLJP-a, obezbeđena je putem dobrovoljnog uključivanja u Ustav (članovi 22. i 53). Evidentan nedostatak u pogledu nemogućnosti ratifikovanja međunarodnih ugovora rešava se tako što se međunarodna načela nastoje preneti u domaće pravo bez formalnog ratifikovanja relevantnih međunarodnih ugovora.

Delotvornost ustavnog i pravnog okvira Kosova* odražava kako napredak, tako i stalne izazove. Iako je Kosovo* usvojilo niz zakona i politika namenjenih zaštiti ekoloških prava i usklađivanju zakonodavstva sa standardima EU kao deo procesa integracije, sprovođenje ovih zakona i dalje je slabo, te se podriva njihov predviđeni uticaj. Nacionalno zakonodavstvo je nedelotvorno zbog kombinacije sledećih faktora:

- (i) nedovoljan kapacitet institucija na nivou državnih organa koji su dužni da prate sprovođenje zakonodavnog okvira;
- (ii) nedostatak finansijskih resursa za sprovođenje neophodne analize i vršenje potrebnih nadzora;
- (iii) slaba koordinacija između centralnih i lokalnih institucija;
- (iv) nekažnjivost učinilaca, imajući u vidu da uprkos jasnim pravnim zabranama, zagađivači nastavljaju da nanose štetu životnoj sredini, a za to nisu kažnjeni u skladu sa važećim pravilima.

U teoriji, pravni okvir Kosova* podržava učešće javnosti u donošenju odluka u oblasti životne sredine, pravo javnosti na informisanje o stanju životne sredine i pravo na okupljanje i proteste u vezi sa ovim pitanjima. Obnovljenim zakonom o proceni uticaja na životnu sredinu zahtevaju se javne konsultacije za velike projekte koji bi mogli da utiču na zajednice i životnu sredinu, ali ne postoji dovoljan broj primera koji bi pokazali da se održavaju značajne javne konsultacije. Garantovano je pravo na slobodu okupljanja i pravo na organizovanje protesta i demonstracija, uz pozitivne primere u kojima su organizacije civilnog društva u potpunosti ostvarivale ova prava.

Što se tiče prava na informisanje, akteri civilnog društva se žale da se pristup javnim dokumentima ne pruža uvek i da moraju da šalju više zahteva za pristup dokumentima koje bi državni organi trebalo da objavljuju. Oni objavljuju relevantne izveštaje kojima se prati stanje životne sredine, zagađenja vazduha, vode, zemljišta, upravljanje otpadom itd., ali ne uvek u roku propisanom zakonom.³⁴⁶ Informacije o životnoj sredini koje bi trebalo da budu dostupne na veb-sajtu državnih organa nisu uvek dostupne i ažurne. Iako se neki izveštaji i informacije objavljuju na oba službena jezika (na albanskom i srpskom), postoje informacije koje nedostaju na srpskom jeziku. Ne postoje informacije na jezicima ostalih zajednica na Kosovu*.

Sudska praksa redovnih sudova je prilično ograničena u pogledu ljudskih prava i životne sredine. Postoji nekoliko predmeta koji pokazuju rastući interes aktivista za zaštitu životne sredine i organizacija civilnog društva da koriste naporne pravne puteve kako bi na odgovornost pozvali operatere hidroelektrana zbog štete nanete životnoj sredini. Analiza otkriva neprimenu EKLJP, standarda Saveta Evrope i međunarodnih standarda, kao i sudske prakse ESLJP-a u postupku donošenja presuda. Međutim, ombudsman zasluži pohvale zbog nastojanja da šire primenjuje ove standarde u svojim izveštajima o zaštiti reka, upravljanju otpadom i hidroelektranama na Kosovu*.

³⁴⁶ Na primer, dostupan godišnji izveštaj u avgustu 2024. odnosi se na stanje životne sredine na Kosovu* 2022. godine, a izveštaj za 2023. tek treba da bude objavljen posle odobrenja Parlamenta.

Konkretnije, postojeće stanje sudske prakse na Kosovu* pokazuje da:

- (i) postoji nedostatak znanja, stručnosti i iskustva u rešavanju pitanja u vezi sa životnom sredinom;
- (ii) postoje neslaganja u pogledu toga kako redovni sudovi, pa i Apelacioni sud i Vrhovni sud odlučuju po sličnim zahtevima za zaštitu životne sredine u vezi sa ljudskim pravima;
- (iii) iako su domaćim zakonima predviđeni dovoljni pravni lekovi za rešavanje ovih problema, postoje poteškoće u pogledu praktične upotrebe tih lekova i znanja domaćih institucija da iste pravilno sprovede;
- (iv) iako među pojedincima i organizacijama civilnog društva raste interes da koriste pravne puteve za osporavanje projekata koji se smatraju štetnim po zajednice i životnu sredinu, i dalje postoji potreba za podsticanjem i finansiranjem sektora civilnog društva u vođenju strateških parnica.

Pristup pravdi i domaćim pravnim sredstvima za rešavanje problema u oblasti životne sredine zagarantovani su Ustavom i važećim zakonodavstvom. Pojedinci, pravna lica, zajednice, organizacije civilnog društva i aktivisti za zaštitu životne sredine imaju pravo da sudu podnose ekološke tužbe i traže sudsku zaštitu ovih prava, uključujući tužbe za naknadu štete (materijalne i nematerijalne) protiv industrijskih i korporativnih aktera. Besplatna pravna pomoć može biti odobrena ukoliko tražioci ispune u kriterijume propisane zakonom. Različiti pravni lekovi su dostupni u upravnom, građanskom i krivičnom postupku. Njihova delotvornost nije ispitana na odgovarajući način zbog nedovoljnog broja predmeta, ali ima dobrih primera koji pokazuju sklonost određenih domaćih sudova da presuđuju u korist ovih zahteva, kao i primeri koji pokazuju nedelotvornost ovih pravnih lekova usled neizvršenja sudskih zabrana.

Kompanije koje upravljaju hidroelektranama na Kosovu* koristile su SLAPP strategije kako bi učitkale aktiviste za zaštitu životne sredine. Međutim, takve strategije su imale suprotan efekat jer su pitanje hidroelektrana pretvorile u temu javne rasprave među brojnim domaćim i međunarodnim organizacijama, uključujući Riverwatch, Amnesty International i sl. To je dodatno motivisalo organizacije civilnog društva da nastave pravnu bitku protiv različitih hidroelektrana na Kosovu* što je dovelo do pobeda u sporovima i podnošenja potencijalno vrlo važnog predmeta Ustavnom sudu na razmatranje. Svi ovi naponi doprinose stvaranju domaće sudske praksa i vrše pritisak na organe odlučivanja da ozbiljnije pristupe sprovođenju zakonodavnog okvira o životnoj sredini i ljudskim pravima.

U ključne nacionalne probleme u oblasti životne sredine spadaju: (i) zagađenje vazduha (nivo zagađivača iznad prihvatljivih standarda zbog pretežnog oslanjanja na lignit i sagorevanje čvrstih goriva za potrebe grejanja), (ii) zagađenje vode (neprerađene otpadne vode, ispuštanje industrijskih otpadnih voda, nedostatak postrojenja za obradu otpadnih voda) i (iii) krčenje šuma i degradacija zemljišta (nezakonita seča i neodrživa upotreba zemljišnih resursa).

Građanski prostor na Kosovu* polako raste. Postoji veći broj organizacija civilnog društva posvećenih ekološkim ciljevima i sve veći broj aktivista za zaštitu životne sredine koji organizuju proteste i uključuju se u sudsko osporavanje praksi koje štete životnoj sredini. Iako postoje organizacije uključene u dugotrajne strateške parnice u vezi sa ljudskim pravima i životnom sredinom, postoji veliki nedostatak koji treba nadomestiti uzimajući u obzir broj pitanja u vezi sa životnom sredinom koja još nisu osporena i veliki broj industrijskih i korporativnih zagađivača koji imaju koristi od aktuelne atmosfere nekažnjivosti.

Preporuke:

- (1) **Poboljšati sprovođenje postojećeg zakonodavstva** (kao što je Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu i Zakon o zaštiti vazduha od zagađenja) i izmeniti zakonodavstvo u pogledu zaštite životne sredine, voda i prirode, koje se smatra zastarelim i nije u potpunosti u skladu sa međunarodnim standardima
- (2) **Ojačati sprovođenje sudskih zabrana** povećanjem transparentnosti, uključivanjem nadzora javnosti i strogom primenom zakonskih kazni za nepoštovanje sudskih zabrana
- (3) **Povećati institucionalni kapacitet** MŽSPPI-ja, Kosovske* agencije za zaštitu životne sredine i Inspektorata za životnu sredinu na centralnom i lokalnom nivou u cilju delotvornog nadzora, izvršavanja i sprovođenja zakona i propisa u oblasti životne sredine: (i) popunjavanjem pozicija planiranih organizacionim šemama, a na kojima se trenutno ne nalaze potrebni eksperti, (ii) pružanjem prilagođene obuke o važećim zakonima i propisima, (iii) obezbeđivanjem bolje koordinacije između centralnih i lokalnih institucija koje treba da pružaju nadzor/zaštitu životne sredine
- (4) **Obezbediti značajno učešće javnosti i transparentnost** u donošenju zakona i procesima donošenja odluka u vezi sa projektima koji imaju veliki uticaj na životnu sredinu (i) objavljivanjem relevantnih dokumenata o EIA u skladu sa zakonom u vezi sa svim planiranim projektima, te omogućavanjem brzog i lakog pristupa podacima, planovima i projektima u vezi sa životnom sredinom, (ii) razvijanjem platformi za onlajn i direktne konsultacije koje omogućavaju nesmetano i transparentno slanje komentara, (iii) osiguravanjem da se održe značajne konsultacije sa svim relevantnim stranama pre donošenja bilo kakvih odluka, tako što će se strogo sprovoditi važeće zakonodavstvo o učešću javnosti i transparentnosti
- (5) **Ojačati kapacitete pravosuđa i advokata** u pogledu poboljšanja pristupa pravdi pružanjem prilagođenih obuka o ključnim načelima životne sredine i njihovoj primeni u praksi (obuka o primeni domaćeg zakonodavstva u oblasti životne sredine, međunarodnih ugovora/načela životne sredine i sudske prakse ESLJP-a o pitanjima u vezi sa životnom sredinom)
- (6) **Ojačati kapacitete tužilaca** u pogledu istrage i podizanja optužnica protiv osumnjičenih učinilaca krivičnih dela protiv životne sredine tako što će im biti pružena posebna obuka zasnovana na studijama slučaja, kao i obuka o ključnim načelima životne sredine i njihovoj primeni u praksi
- (7) **Podsticati i podržavati doslednost pravosuđa** u pogledu sudskih odluka tako što će se službenicima i sudijama na svim nivoima pružiti posebna obuka o postojećoj domaćoj sudskoj praksi koja se tiče predmeta koji se odnose na ljudska prava u vezi sa životnom sredinom, a u kojima su odluke donosili različiti redovni sudovi Kosova*, uključujući Apelacioni sud i Vrhovni sud
- (8) **Podizati svest o pravnoj pomoći** i podsticati pogođene pojedince i zajednice (naročito manjine i ugrožene grupe) da traže pravnu pomoć u slučajevima kada se suoče sa štetom nanetom životnoj sredini, informišući ih o tim pravima na proaktivan način, putem kampanja koje organizuje država i NVO (na društvenim mrežama i uživo) sa ciljem da građane informišu o ovim pravima
- (9) **Usvojiti novi zakon protiv SLAPP tužbi i uvesti druge mehanizme za suzbijanje SLAPP tužbi u postojeće zakonodavstvo/propise** kao sredstvo zaštite aktivista za zaštitu životne sredine od neosnovanih tužbi kojima je cilj da suzbiju ekološki aktivizam i ućutkaju aktiviste
- (10) **Podizati svest građana i šire javnosti** u pogledu dostupnosti pravnih lekova za pozivanje na odgovornost korporativnih aktera/zagađivača zbog zagađenja vazduha, vode i zemljišta, koje dovodi do štete nanete životnoj sredini i utiče na životne uslove ljudi i životinja

- (11) **Poboljšati sprovođenje preporuka ombudsmana** u pogledu pristupa informacijama i drugih preporuka u vezi sa pitanjima životne sredine kojima se bavi ombudsman
- (12) **Poboljšati usklađenost sa zakonima u oblasti životne sredine** (i) povećanim praćenjem i nadzorom industrijskih i drugih zagađivača, (ii) jačanjem regulatornih tela tako da imaju dovoljna ovlašćenja, budžet i resurse da vrše nadzor i sprovode postojeće zakone i (iii) primenom kazni za povrede i obezbeđivanjem doslednosti u sprovođenju kako bi se sprečilo nepoštovanje i suzbila nekažnjivost
- (13) **Podržavati civilno društvo i aktiviste za zaštitu životne sredine** pružanjem pravne i finansijske potpore, osposobljavajući ih da pokreću strateške parnice protiv velikih korporacija/zagađivača, da zagovaraju i nastave sa nezavisnim praćenjem stanja životne sredine
- (14) **Promovisati obrazovanje u oblasti životne sredine i ljudskih prava** u školama i univerzitetima
- (15) **Organizovati kampanje za podizanje svesti javnosti** kako bi se građani i preduzeća informisali o zakonima u oblasti životne sredine, značaju učestvovanja u konsultacijama, značaju poštovanja pravnih zahteva i posledicama povreda životne sredine

Crna Gora: Osnovna studija o zakonodavstvu, politici i praksi u oblasti ljudskih prava i životne sredine

1. Uvod

Crna Gora je postala nezavisna država posle referenduma održanog 21. maja 2006. Crna Gora je u Luksemburgu potpisala Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju, koji je stupio na snagu 1. maja 2010, posle ratifikacije od strane država članica EU. Nakon pozitivnog mišljenja Evropske komisije, Crna Gora je 15. decembra 2008. podnela zahtev za članstvo u EU, a pregovori sa EU zvanično su otpočeli 29. juna 2012. Na Međuvladinoj konferenciji održanoj u Briselu 26. juna 2024. Crna Gora je dobila pozitivan izveštaj o ispunjenosti prelaznih merila u oblasti vladavine prava (IBAR).

U Izveštaju o Crnoj Gori za 2023. Evropska komisija je navela da je Crna Gora postigla ograničeni napredak u oblasti Poglavlja 27 (Životna sredina i klimatske promene). Ograničeni napredak je postignut i u daljem usklađivanju nacionalnog zakonodavstva sa pravnim tekovinama EU u oblasti voda, zaštite prirode i klimatskih promena. I dalje su potrebni značajni naponi kada je reč o sprovođenju i izvršenju, naročito u oblasti upravljanja otpadom, kvaliteta vode i vazduha, zaštite prirode i klimatskih promena. Crna Gora treba značajno da ojača i ubrza svoje ambicije u pogledu „zelenih tranzicije“. U predstojećoj godini Crna Gora naročito treba da pojača rad na sprovođenju i izvršenju kako bi postigla konačna merila Poglavlja 27, posebno u oblastima voda, zaštite prirode, kvaliteta vazduha, industrijskog zagađenja i klimatskih promena, da usvoji i počne da sprovodi Zakon o upravljanju otpadom, Nacionalni plan upravljanja otpadom i Strategiju upravljanja kvalitetom vazduha za period 2021–2029, kao i da dovrši, usvoji i počne da sprovodi nacionalni energetske i klimatski plan na transparentan način, u skladu sa ciljem EU u vezi sa postizanjem neto nultih emisija do 2050. i Zelenom agendom za Zapadni Balkan.³⁴⁷ Izveštaj Evropske komisije o napretku Crne Gore za 2024. godinu sadrži slične zaključke.³⁴⁸

2. Materijalno pravo i praksa

2.1. Zakoni koji se odnose na ljudska prava u vezi sa životnom sredinom

Pravo na zdravu životnu sredinu je posebna grana prava koju karakterišu specifičan koncept pravne regulative, nestandardni postupci zaštite i jedinstvena pravna lica.³⁴⁹ U Crnoj Gori ovo pravo ima složenu internu strukturu i obuhvata materijalne i procesne norme kojima se reguliše njegova zaštita.

2.1.1. Zaštita životne sredine / ljudskih prava u nacionalnom ustavu

U skladu sa Ustavom³⁵⁰, Crna Gora je ekološka država zasnovana na vladavini prava.³⁵¹ Ovo načelo je navedeno i u Ustavu Crne Gore iz 1992. godine (Službeni list Republike Crne Gore, br. 48/92). Deklaracijom o ekološkoj državi³⁵² uveden je pojam „dostojanstvo prirode“, koji pokazuje da je ustavotvorac u Ustav Crne Gore uvrstio osnovne vrednosti navedene u Konvenciji o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine (Arhuskoj konvenciji), mnogo pre nego što ju je Crna Gora ratifikovala. Ustav Crne Gore svakoj osobi garantuje pravo na zdravu životnu sredinu, blagovremeno i potpuno informisanje o stanju životne

347 Izveštaj Evropske komisije o napretku Crne Gore za 2023. godinu, 8. novembar 2023, SWD (2023) 694

348 Izveštaj Evropske komisije o napretku Crne Gore za 2024. godinu, 20. oktobar 2024, SWD (2024) 694

349 Proso, M. (2015), Građanskopravna odgovornost u području zaštite okoliša, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, 52(3), str. 705–712.

350 Član 1. Ustava Crne Gore (Službeni list Crne Gore, br. 1/2007 i 38/2013).

351 Ibid.

352 Deklaracija o ekološkoj državi Crnoj Gori predstavlja izuzetno važan politički i ekološki dokument u kom je Crna Gora proglašena ekološkom državom, a usvojila ju je i potpisala Skupština Crne Gore 20. septembra 1991.

sredine, mogućnost uticaja prilikom odlučivanja o pitanjima od značaja za životnu sredinu i pravnu zaštitu ovih prava. Svako je, a posebno država, obavezan da čuva i unapređuje životnu sredinu.³⁵³

2.1.2. Konkretni delovi zakonodavstva

Imajući na umu međunarodno zakonodavstvo i instrumente u oblasti zaštite životne sredine, a naročito zahteve Arhuske konvencije, Crna Gora je u ovoj oblasti usvojila sveobuhvatan pravni okvir. Zakon o životnoj sredini („ZŽS”)³⁵⁴, kao *lex specialis* u oblasti zaštite životne sredine, uređuje načela, instrumente i mere zaštite, kao i druga pitanja od značaja za životnu sredinu.³⁵⁵ Pored ovog zakona, zaštita određenih segmenata životne sredine uređena je posebnim zakonima.³⁵⁶

2.1.3. Ratifikacija međunarodnih ugovora

Crnu Goru obavezuju svi univerzalni međunarodni ugovori o ljudskim pravima koji su bili obavezujući za Državnu zajednicu Srbija i Crna Gora, Saveznu Republiku Jugoslaviju i Socijalističku Federativnu Republiku Jugoslaviju³⁵⁷, među kojima su Konvencija o biodiverzitetu i prateći Kartagenski protokol o biološkoj sigurnosti, kao i Konvencija Ujedinjenih nacija o pravu mora (UNCLOS). U oblasti zaštite životne sredine, Crna Gora je 15. jula 2009. ratifikovala Arhusku konvenciju. Pored toga, Crna Gora je jedna od prvih država potpisnica Konvencije Saveta Evrope o pristupu zvaničnim dokumentima (Tromso konvencije) od 18. juna 2009. U ostale međunarodne ugovore koji su ratifikovani spadaju Okvirna konvencija Ujedinjenih nacija o promeni klime (2006) i Kjoto Protokol uz Okvirnu konvenciju Ujedinjenih nacija o promeni klime (Službeni list Republike Crne Gore br. 17/2007).³⁵⁸

Proglašavanjem ustavnog načela u skladu sa kojim međunarodni ugovori i opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava čine sastavni deo unutrašnjeg pravnog poretka, imaju primat nad nacionalnim zakonodavstvom i direktno se primenjuju kada određene odnose uređuju na drugačiji način u odnosu na unutrašnje zakonodavstvo³⁵⁹, Crna Gora je usvojila monistički pravni sistem. Garantovanjem prava na zdravu životnu sredinu kao jednog od ljudskih prava za „svakoga”, zahtevi Arhuske konvencije preneti su u ustavni sistem Crne Gore i ona garantuje više prava nego što garantuje EKLJP.³⁶⁰

2.2. Kako se u praksi primenjuje pravo ljudskih prava i ekološko pravo

2.2.1. Analiza delotvornosti ustavnih odredbi

U cilju zaštite životne sredine u materijalnom aspektu, mogu se pokretati razni postupci pred nadležnim državnim institucijama u Crnoj Gori – upravni, građanski, krivični, prekršajni, privredni postupak i, najzad, postupak pred Ustavnim sudom. Svaki od njih ima svoja pravila u pogledu *locus standi* koja nisu uređena na isti način. Postupak zaštite životne sredine nije propisan kao poseban i homogen postupak u propisima Crne Gore. Konkretno, Zakonom o životnoj sredini (ZŽS) predviđeno

353 Član 23. Ustava Crne Gore.

354 Službeni list Crne Gore br. 73/19.

355 Član 1. ZŽS

356 Član 6. ZŽS. Za ostale zakone usvojene u zavisnosti od segmenta zaštite životne sredine, u skladu sa ovim članom, videti Aneks (2.1.2.)

357 Posle proglašenja nezavisnosti Crna Gora je Ujedinjenim nacijama poslala izjavu o sukcesiji međunarodnih ugovora. SFRJ je već ratifikovala najvažnije univerzalne međunarodne ugovore o ljudskim pravima, uključujući Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima i Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima.

358 Ostale međunarodne ugovore o zaštiti životne sredine koje je Crna Gora ratifikovala potražite u Aneksu (2.1.3.)

359 Član 9. Ustava Crne Gore.

360 Crna Gora je ratifikovala EKLJP 26. decembra 2003, a u Crnoj Gori ona je stupila na snagu 4. marta 2004. EKLJP ne garantuje pravo na životnu sredinu kao takvo, ali ispituje potencijalne povrede drugih prava koja garantuje, a koja mogu biti direktno povređena ili ugrožena raznim faktorima koji se odnose na životnu sredinu.

je pravo na pokretanje postupka preispitivanja odluke donete u oblasti zaštite životne sredine, kao i pravo na podnošenje tužbe nadležnom sudu u skladu sa „posebnim propisima“, iako ti propisi i zakoni nisu izričito navedeni i zavise od konkretnog prava koje se štiti.³⁶¹

S obzirom na to da je Ustavom garantovano pravo na zdravu životnu sredinu, razlikuje se nekoliko instrumenata pravne zaštite u zavisnosti od toga da li se zaštita ovog prava zahteva direktno ili je reč o povredi nekog drugog prava zaštićenog Ustavom i EKLJP, a koje je ugroženo ekološkim poremećajem. Svojevrsan izazov je izabrati prioritetani instrument za prevenciju, pre nego što nastane potreba za sanacijom i remedijacijom i stoga naknadom nastale štete, imajući na umu naročito nejasan koncept *locus standi* nosilaca prava na podnošenje tužbe nadležnom sudu.

Za razliku od prethodnog ZŽS, kojim su propisana pravna pravila za zaštitu materijalnog aspekta prava na zdravu životnu sredinu kako u slučaju povrede ovog prava kao takvog, tako i u slučaju kada fizičko ili pravno lice pretrpi štetu zbog degradacije životne sredine, novi zakon i Zakon o odgovornosti za štetu u životnoj sredini ne sadrže ove odredbe. Izostavljanje ovih normi iz novog zakona dovelo je do pravne nesigurnosti, dvosmislenosti i nepredvidivosti u pogledu tumačenja dostupnih pravnih lekova za građane koji zahtevaju zaštitu životne sredine, kao i u pogledu toga da li je takva zaštita uopšte zagantovana. Ovo je naročito tačno uzimajući u obzir da se u Zakonu o odgovornosti za štetu u životnoj sredini navodi da fizička i pravna lica ne mogu, shodno odredbama ovog zakona, ostvariti pravo na naknadu zbog štete u životnoj sredini ili neposredne opasnosti od štete. Pored toga, ovaj zakon ne sadrži odredbu koja se odnosi na primenu bilo kog drugog zakona koji bi se mogao upotrebiti za zaštitu materijalnog aspekta prava na životnu sredinu.

Analiza normativnog okvira i nedostatak sudske prakse u vezi sa materijalnim aspektom zaštite životne sredine pokrenuli su nekoliko važnih pitanja. Pre svega, da li je pravo na zdravu životnu sredinu, koje je kao takvo garantovano Ustavom Crne Gore, utvrđeno u zakonodavnom sistemu u Crnoj Gori i zaživelo u praksi, ko je imalac tog prava, koji su postupci njegove zaštite i da li se naknada štete nastale zbog povrede prava na zdravu životnu sredinu može smatrati posebnim osnovom („čista ekološka šteta“) u odnosu na naknadu štete nastale zbog povrede drugog prava koje je ugroženo ekološkim poremećajima. Ova pitanja se razmatraju u odeljcima u nastavku, uz preporuku da se razmotri usvajanje smernica za rešavanje nedostataka u ovoj oblasti.

2.2.2. Sudska praksa i odluke

Sudovi ne vode posebnu evidenciju o postupcima koji se tiču zaštite životne sredine. Predmeti u kojima sudovi odlučuju po tužbama za naknadu štete protiv države, državnih preduzeća i pravnih lica gotovo uvek su se ticali obične štete ili gubitka imovinske koristi zbog zagađenja životne sredine uzrokovano činjenjem ili nečinjenjem. Sudovi se ne pozivaju na relevantne odluke ESLJP, međunarodne standarde utvrđene u vezi sa ovim pitanjem, niti na Arhusku konvenciju.³⁶²

Prema Zaštitniku imovinskopravnih interesa Crne Gore, pred sudom se trenutno vodi samo jedan postupak u kom je tužilac podneo tužbu protiv države zbog povrede prava na zdravu životnu sredinu, kao i prava na porodični i privatni život, koje je povređeno zbog nepodnošljivog zagađenja vazduha, naročito od oktobra do aprila, tokom grejne sezone. Tužilac je naveo da glavni razlog zbog kog podnosi građanski zahtev za naknadu štete predstavlja zagađenje vazduha suspendovanim česticama. To je prvi postupak pokrenut izričito zbog povrede prava na zdravu životnu sredinu (povrede pozitivne obaveze države da obezbedi ovo pravo) i još jednog prava zaštićenog Ustavom i EKLJP.

U jednom drugom predmetu je Vrhovni sud Crne Gore potvrdio presude sudova nižih instanci kojima je odbijen zahtev tužioca za naknadu materijalne štete zbog smanjene tržišne cene zemljišta koje poseduje,

361 Član 73. ZŽS.

362 Ilustrativan primer predstavlja presuda Višeg suda u Podgorici, Gž. br. 3871/21-15 od 13. juna 2023. Više detalja potražite u Aneksu (2.2.2.), pošto ova odluka nije objavljena na veb-sajtu sudovi.me

kao posledice zagađenja iz „bazena crvenog mulja u Kombinatoru aluminijuma Podgorica“³⁶³, smatrajući da je neosnovan.³⁶⁴ Iako se tužilac pozvao na aktivnost koja izaziva stalno zagađenje i koja traje, i koja je prepoznata je kao „ekološka crna tačka“, sudovi su odbili tužbeni zahtev za naknadu štete protiv zagađivača, navodeći da je zastareo. U pogledu države, kao drugotužene, Vrhovni sud je ukratko odbio zahtev tužioca kao neosnovan, navodeći da država preduzima odgovarajuće mere i aktivnosti kroz institucije kako bi osigurala zaštitu životne sredine. Vrhovni sud se nije pozvao na relevantne odredbe Ustava, međunarodnih konvencija, međunarodnih standarda o ljudskim pravima, naročito onih koji se tiču prava na imovinu i prava na privatni i porodični život (iako su ta pitanja pokrenuli tužioci), niti na praksu međunarodnih institucija koje nadziru sprovođenje istih, kao ni na konkretne odredbe ZZS koje su bile na snazi u tom trenutku.³⁶⁵ Basen crvenog mulja u KAP-u još uvek predstavlja ekološku crnu tačku.³⁶⁶

Praksa zaštite ovog ključnog prava nije u potpunosti uspostavljena. U tom pogledu, treba da se razmotre obuke za predstavnike pravosuđa i Ustavni sud, sa fokusom na odgovarajuće i blagovremeno utvrđivanje problema i sporova u vezi sa zaštitom svih segmenata životne sredine, kao i ljudskim pravima u vezi sa životnom sredinom i primenom međunarodnih standarda na nacionalnom nivou. Posebnu pažnju treba posvetiti prepoznavanju pozitivnih i negativnih obaveza države u skladu sa načelom supsidijarnosti u pogledu međunarodnih konvencija, kao i primene njihovih standarda.

2.2.3. Mehanizam za alternativno rešavanje sporova

U skladu sa pravilima Zakona o parničnom postupku³⁶⁷, sud je dužan da stranke uputi na prvi sastanak sa medijatorom, i to posebnim rešenjem ako je jedna od stranaka država, prestonica ili opština.³⁶⁸ Ipak, posredovanje je dobrovoljan postupak.³⁶⁹ Ne postoje informacije o tome da su se postupci posredovanja sprovodili u sporovima u vezi sa zaštitom životne sredine.³⁷⁰

3. Ekološko procesno pravo i praksa

3.1. Ekološka prava na informisanje i učešće

3.1.1. Pristup informacijama o zaštiti životne sredine

Blagovremen i potpun pristup informacijama često je preduslov za ostvarivanje materijalnog prava na životnu sredinu. Zato se pravo na pristup informacijama u oblasti životne sredine ne može posmatrati izolovano od prava na naknadno pokretanje određenih postupaka za preispitivanje odluka pred nadležnim institucijama ili sudom kako bi se zaštitio materijalni aspekt ovog prava. Informisanje javnosti o životnoj sredini, učešće javnosti i pravo na pravnu zaštitu uređeni su ZZS-om. Prema tome, ovim zakonom je jasno propisano koje informacije o životnoj sredini moraju da se objavljuju, i na koji način (putem elektronskih baza podataka ili putem medija). Agencija za zaštitu životne sredine dužna je da informiše javnost, a naročito da bez odlaganja putem elektronskih medija

363 KAP je bila fabrika aluminijuma. Crveni mulj je visokoalkalna koloidna suspenzija, ostatak nakon prerade boksita u glinicu prema Bajerovom procesu. Predstavlja nusproizvod koji nastaje tokom prerade boksita kako bi se dobio aluminijum. Može da sadrži razne toksične elemente, pa je njegovo odlaganje problematično. Takođe, zbog načina na koji se boksit prerađuje, preostali crveni mulj obično sadrži velike količine čestica koje su manje od jednog mikrometra (informacije su dostupne na <https://www.irb.hr/Novosti/Nove-spoznaje-o-ekotoksicnosti-crvenog-mulja>)

364 Odluka je dostupna na <https://sudovi.me/vrhs/odluka/341870>.

365 Obrazloženja sudskih odluka svode se pretežno na tumačenje i primenu klasičnog obligacionog prava u pogledu pravila za naknadu štete, a ne prepoznaju pravo na životnu sredinu kao takvo, ni druga prava koja bi mogla biti ugrožena zagađenjem životne sredine. Ustavni sud je, pri odlučivanju po ustavnom zahtevu, potvrdio odluku Vrhovnog suda ne obrazlažući da li je došlo do povrede prava na zdravu životnu sredinu ili prava na privatni život, na koja se poziva u ustavnoj žalbi.

366 Više detalja potražite u Aneksu (odjeljak 4)

367 Službeni list Crne Gore br. 047/08 od 7. avgusta 2008, 004/11 od 18. januara 2011, 022/17

368 Član 329. st. 4. Zakona o parničnom postupku.

369 Član 10. Zakona o alternativnom rešavanju sporova: „U postupku medijacije stranke učestvuju dobrovoljno.“

370 Informacije su dobijene od direktora Centra za alternativno rešavanje sporova.

ili na druge odgovarajuće načine pruža informacije o slučajevima neposredne opasnosti po zdravlje ljudi i/ili životnu sredinu. Ista obaveza važi kada se prekrše propisane granične vrednosti emisija u životnoj sredini. Pored Agencije, i zagađivač u tom slučaju ima obavezu da informiše javnost.³⁷¹ Agencija za zaštitu životne sredine na svojoj Internet stranici redovno objavljuje informacije³⁷² o odlukama u vezi sa određenim zahtevima, ali ne objavljuje informacije koje pokazuju da li su na te odluke uložene žalbe i koji je njihov ishod. Odluke se objavljuju samo sporadično kada se obaveštava o pitanjima od javnog interesa.³⁷³

U ZZS-u se navodi da se pristup informacijama o životnoj sredini obezbeđuje u skladu sa ovim zakonom i zakonom kojim se uređuje slobodan pristup informacijama. Pristup informacijama u ovoj oblasti pruža se na osnovu zahteva koji se podnosi organu državne uprave i organu lokalne uprave. Zahtev ne mora da sadrži razloge za traženje informacija i o istom mora biti doneta odluka u roku od 15 dana od dana podnošenja zahteva. Nadležnoj instituciji može da se uloži žalba na odluku kojom je odbijen zahtev za pristup informacijama o životnoj sredini. Zahtev za pristup informacijama o životnoj sredini ne može se odbiti ako se taj zahtev odnosi na emisije zagađujućih materija u životnoj sredini.³⁷⁴

U Zakonu o slobodnom pristupu informacijama navodi se kako se podnose zahtevi za informacije. Za rešavanje ovih zahteva nadležan je organ vlasti u čijem posedu se nalazi tražena informacija³⁷⁵. Ako neko podnese zahtev za pristup ili ponovnu upotrebu informacija, taj podnosilac, kao i sva druga zainteresovana lica, ima pravo na sudsku zaštitu, u skladu sa zakonom kojim se uređuju upravni sporovi. Sudski postupak u vezi sa takvim zahtevima smatra se hitnim³⁷⁶. Ipak, ovaj zakon se ne primenjuje na podatke sa oznakom tajnosti, u skladu sa zakonima kojima se uređuje oblast tajnih podataka. U takvim slučajevima, sud može da oceni da li je organ vlasti informaciju pravilno obeležio oznakom tajnosti, u skladu sa pravilima kojima se uređuje tajnost podataka³⁷⁷.

Pored navedenog, Zakonom o proceni uticaja na životnu sredinu³⁷⁸ predviđeno je da je nadležni organ dužan da na zahtev omogući pristup dokumentima o sprovedenom postupku procene uticaja na životnu sredinu (EIA), osim dokumenata obeleženih oznakom tajnosti u skladu sa zakonom. I u ovom slučaju informacije moraju biti dostavljene u roku od 15 dana od prijema zahteva. Dokumentacija koja se odnosi na emisije štetnih materija, rizike od udesa, rezultate monitoringa i inspeksijski nadzor ne može imati oznaku tajnosti ni biti ograničena.³⁷⁹ Uopšteno gledano, odredbe ZZS i Zakona o slobodnom pristupu informacijama, kao i drugih zakona za posebne oblasti životne sredine, pružaju odgovarajuću pravnu i sudsku zaštitu za blagovremeni pristup informacijama, naročito u slučaju odbijanja pristupa informacijama.

Ipak, na osnovu detaljne analize i poređenja odredbi zakona za zaštitu životne sredine i zakona koji dopunjuju posebne i opšte zakone u ovoj oblasti, može se zaključiti da određena pitanja nisu u potpunosti usklađena, te se ostavlja da praksa definiše određene uslove. U takva pitanja spadaju, na primer, utvrđivanje lica na koja utiču ili se očekuje da će uticati donošenje odluka u postupku o zaštiti životne sredine, da li, kada je reč o informacijama o životnoj sredini, svi imaju pristup tim informacijama³⁸⁰ ili samo zainteresovana strana³⁸¹ i, u okviru toga, da li se samo NVO koje se bave zaštitom životne sredine i NVO koje se bave zaštitom ljudskih prava smatraju „zainteresovanim stranama“. Dostupna domaća sudska praksa ukazuje na to da, pored lica na koja direktno utiču odluke (a koja imaju snažan i neposredan interes, poput građana, stanovništva, lokalnih zajednica), i NVO za zaštitu životne sredine mogu da podnose žalbe kao zainteresovane strane.

371 Članovi 67. i 68. ZZS.

372 <https://epa.org.me/obavjestenje-odgovornost/>

373 Videti veb-sajt <https://epa.org.me/2024/08/06/saopstenje-za-javnost-27/>

374 Članovi 66, 69. i 70. ZZS.

375 Član 25. Zakona o slobodnom pristupu informacijama.

376 Član 44. Zakona o slobodnom pristupu informacijama

377 Član 1. stav 2. alineja 2. Zakona o slobodnom pristupu informacijama i član 44. Zakona o slobodnom pristupu informacijama

378 Službeni list Crne Gore br. 40/2011 – dr. zakoni, 59/2011 i 52/2016.

379 Član 31. Zakona o proceni uticaja na životnu sredinu.

380 U skladu sa pravilima Zakona o slobodnom pristupu informacijama.

381 U skladu sa pravilima ZZS.

Pored toga, kada nadležni organ navede da ne poseduje informacije zahtevane na osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama, nije jasno koje procedure treba da se prate, naročito uzimajući u obzir da nije dostupna sudska praksa koja se bavi ovim pitanjem.³⁸²

Osim toga, postojeći normativni okvir se suočava sa izazovima u primeni i praksi, naročito u pogledu pristupa informacijama označenim određenim stepenom tajnosti. Postoje razlike u oblasti primene, formi i načinu na koji su nadležni sudovi (Upravni sud i Vrhovni sud Crne Gore, a zatim i Ustavni sud) ovlašćeni da preispituju odluku kojom je odbijen zahtev za slobodan pristup informacijama označenim određenim stepenom tajnosti (poverljivo, strogo tajno, tajno i interno). Ovo proizilazi iz izrade nacrtu različitih zakona u ovoj oblasti koji su nedosledni, pa ponekad čak i kontradiktorni.

Važno je napomenuti i da Upravni i Vrhovni sud Crne Gore često ne primenjuju test srazmernosti kada preispituju odluke nadležnih upravnih organa u vezi sa zahtevima za pristup informacijama označenim određenim stepenom tajnosti (iako su, na primer, označene najnižim stepenom tajnosti „INTERNO”). Konkretno, test srazmernosti se ne primenjuje pri postizanju ravnoteže između tajnosti informacija i prava na slobodu izražavanja i prava javnosti na informisanje u skladu sa brojnim odlukama ESLJP-a (dodatne detalje videti u odeljku u nastavku koji se odnosi na nadležnost Ustavnog suda).

Ustavni sud je uzeo u obzir test srazmernosti u jednom predmetu koji se odnosi na mešanje u pravo jedne NVO na pristup informacijama radi zaštite ljudskih prava. Reč je o odbijanju zahteva za slobodan pristup dokumentima koji se odnose na najveći strateški projekat Crne Gore, izgradnju auto-puta Bar–Boljare, u kom je veći deo dokumentacije označen stepenom tajnosti „INTERNO”.³⁸³ Ustavni sud je većinom glasova pretežno odbijao te ustavne pritužbe kao neosnovane. Ovo naglašava potrebu za redovnom obukom predstavnika nadležnih institucija koje odlučuju o zahtevima za slobodan pristup informacijama i predstavnika pravosuđa, kao i Ustavnog suda, naročito u pogledu sprovođenja standarda EKLJP.

3.1.2. Pravo na okupljanje i protest

Članom 52. Ustava Crne Gore zaštićeno je pravo na slobodu okupljanja, a Crna Gora je usvojila i zakon o javnim okupljanjima i javnim priredbama.³⁸⁴ Ne postoji poseban zakon kojim se štiti pravo na okupljanje i proteste branilaca ljudskih prava u vezi sa životnom sredinom. Mirna okupljanja i protesti kojima se nastoji zaštititi životna sredina prepoznati su kao ključne aktivnosti sektora NVO i civilnog društva u ovoj oblasti. Ipak, bilo je slučajeva kada je pojedincima uskraćeno pravo na slobodu okupljanja tokom javnih protesta.

Odvraćajući efekat na civilno društvo se, pored ograničenja mirnih okupljanja, proteže i na druge aktivnosti u oblasti životne sredine, što ometa šire napore da se zaštiti životna sredina.³⁸⁵

382 Zakonom o slobodnom pristupu informacijama samo u delu ovlašćenja Agencije za zaštitu ličnih podataka propisano je da Savet Agencije, kako bi rešavao pritužbe i vršio nadzor nad zakonitošću upravnih akata po zahtevima za pristup informacijama, ima pravo da zahteva da inspekcija koja je nadležna za kontrolu kancelarijskog poslovanja utvrdi da li organ vlasti poseduje traženu informaciju (član 40).

383 Među mnogim drugim, videti Odluku https://www.ustavnisud.me/ustavnisud/skladiste/blog_8/objava_78/fajlovi/U_III%20br%20391_21.pdf i Izdvojeno mišljenje uz Odluku https://www.ustavnisud.me/ustavnisud/skladiste/blog_8/objava_78/fajlovi/U_III%20br%20391_21%20IZDOJENO%20RAZLI%4%8CITO%20MI%4%8C%20SUDIJAJA%20SNE%4%8C%20BDANA%20ARMENKO.pdf. S druge strane, videti Odluku Ustavnog suda Crne Gore, dostupnu na https://www.ustavnisud.me/ustavnisud/skladiste/blog_8/objava_78/fajlovi/U_III%20br%202109_19.pdf

384 Službeni list Crne Gore” br. 052/16 od 9. avgusta 2016.

385 Informacije su dostupne na <https://www.vijesti.me/vijesti/drustvo/567148/bajceta-mitrovic-i-pajevic-nisu-pocinili-ni-jedno-krivcno-djelo-tokom-performansa-na-zablaku>. Za više informacija videti Aneks (odeljak 3.1.) koji sadrži odabrane aspekte razgovora održanog za potrebe ove analize sa izvršnim direktorom NVO Ekološko društvo Breznica.

3.2. Pravo na pristup pravdi, pravnim lekovima i njihova delotvornost

3.2.1. Pristup pravdi

ZŽS ovlašćuje zainteresovanu javnost da pokrene postupak preispitivanja odluka organa javne vlasti, kao i da podnese žalbu na odluke organa zaduženog za poslove zaštite životne sredine i podnese tužbu u skladu sa posebnim propisima.

U pogledu *locus standi* i „prava na pojavljivanje pred sudom” u sporovima koji se odnose na zaštitu materijalnog aspekta ljudskih prava u vezi sa životnom sredinom, kao i zahtevanja naknade, primenjuju se odredbe Zakona o parničnom postupku. Svako fizičko i pravno lice koje je pretrpelo određenu štetu usled zagađenja životne sredine može da pokreće ove postupke.³⁸⁶

Međutim, navedeni član Zakona o parničnom postupku omogućava da tužbu podnese i „zainteresovana javnost” koja ima pravo da pokreće postupke u skladu sa ZŽS kao posebnim propisom (član 73. Zakona). Dvosmislenost primene *locus standi* može da proistekne iz različite definicije u ZŽS o tome ko ima „pravo na pristup pravdi”. Sudovi još uvek nisu razmatrali ni tumačili ovo pitanje.³⁸⁷

Ne postoje informacije koje ukazuju na to da su se sudovi bavili pitanjem potvrđivanja prava na tužbu „zainteresovanih lica” u ovim postupcima. Pored toga, nisu definisani pojam „zainteresovane javnosti” i stepen do kojeg bi ona trebalo da bude pogođena, osim onih čija su druga prava direktno pogođena mogućim poremećajem i zagađenjem životne sredine. Postoje nedoslednosti u pogledu pitanja *locus standi* u ekološkom procesnom pravu i praksi. U skladu sa Zakonom o slobodnom pristupu informacijama, pravo na slobodan pristup informacijama ima svaka osoba i nije dužna da navodi razloge zašto zahteva informacije. S druge strane, pravo na pokretanje postupka za preispitivanje odluka, podnošenje žalbi i pokretanje postupka u skladu sa ZŽS ima „zainteresovano lice”. Ovo ukazuje na to da se nameće ograničenje u odnosu na pokretanje postupka i preispitivanje odluka u oblasti zaštite životne sredine za lica koja su prethodno primila informacije u skladu sa Zakonom o slobodnom pristupu informacijama.

Ne postoje informacije i dostupna sudska praksa koji ukazuju na to da su grupe građana, lokalni stanovnici ili NVO koje se bave zaštitom životne sredine podnosili tužbe za zaštitu prava na zdravu životnu sredinu pred građanskim sudovima. Kao razlog za nedovoljnu aktivnost i proaktivnu akciju u vezi sa ovim pitanjem određeni predstavnici NVO navode nejasna pravila i nepredvidiva tumačenja upravnih organa i sudova u pogledu priznavanja prava na tužbu u građanskom i upravnom postupku, mogućnost da će snositi troškove postupka ako izgube spor³⁸⁸, složenost dokaznog postupka i stoga nepredvidivost ishoda, naročito s obzirom na to da su informacije koje prime u skladu sa pravom na slobodan pristup informacijama neretko oskudne, nepotpune i ponekad neblagovremene. Sve ovo obeshrabruje pripadnike „zainteresovane javnosti” da pokreće postupke za zaštitu materijalnog aspekta ovog prava.³⁸⁹

3.2.2. Pristup pravnim lekovima i njihova delotvornost u praksi

Pravni lekovi u parničnom postupku: Ekološka prava su zaštićena građanskim pravom u građanskom postupku, pri čemu fizička i pravna lica mogu da zahtevaju naknadu štete podnošenjem

386 Član 76. st. 1, 2. i 3. Zakona o parničnom postupku („Službeni list Republike Crne Gore, br. 22/2004, 28/2005 – odluka US i 76/2006 i Službeni list Crne Gore br. 47/2015 – drugi zakoni, 48/2015, ..., 34/2019, 42/2019 – ispr. i 76/2020).

387 Stoga, jedno od načela na kojima se zasniva ZŽS jeste načelo „zaštite prava na zdravu životnu sredinu i pristupa pravdi”, a definisano je na sledeći način: „građanin ili grupe građana, njihova udruženja, profesionalne ili druge organizacije, imaju mogućnost uticaja prilikom odlučivanja o pitanjima od značaja za životnu sredinu i na pravnu zaštitu kod nadležnih organa i pred sudom (član 5. tačka 13. ZŽS). S druge strane, članom 73. istog Zakona priznaje se pravo na pokretanje postupka „isključivo” zainteresovanoj javnosti, koja je definisana kao „javnost na koju utiče ili se očekuje da će uticati postupak odlučivanja u pitanjima životne sredine, uključujući i nevladine organizacije koje se bave zaštitom životne sredine” (član 7. tačka 42. ZŽS).

388 Videti Aneks (3.2.1. Pododeljak 1).

389 Videti Aneks (3.2.1. Pododeljak 2).

zahteva putem građanskog prava u parničnom postupku na osnovu Zakona o parničnom postupku.

Klasičan oblik naknade štete

U skladu sa opštim načelima odgovornosti, ko drugome prouzrokuje štetu dužan je naknaditi je, ukoliko ne dokaže da je šteta nastala bez njegove krivice (ovo je poznato kao subjektivna odgovornost odnosno odgovornost po osnovu krivice). Pored subjektivne odgovornosti, postoji i objektivna odgovornost, pri čemu je osoba odgovorna za štetu od stvari ili delatnosti, od kojih potiče povećana opasnost štete za okolinu, bez obzira na krivicu. Objektivna odgovornost se češće koristi kao osnov za naknadu štete koja je nastala usled poremećaja ili pretnje po životnu sredinu.

Država može da odgovara za štetu koju njen organ prouzrokuje trećem licu u vršenju ili u vezi sa vršenjem svojih funkcija.³⁹⁰

Osim toga, u skladu sa pravilima Zakona o obligacionim odnosima, „svako zainteresovano lice ima pravo da podnese tužbu za ništavost ugovora”, „ako su suprotni prinudnim propisima ili moralu društva”, a takvo pravo „ne zastareva”.³⁹¹ Stoga, „zainteresovano lice” u ovoj vrsti postupka predstavlja pravni standard čije postojanje ocenjuje sud u svakom konkretnom slučaju.³⁹²

Usvajanjem Zakona o odgovornosti za štetu u životnoj sredini utvrđen je odnos između države i operatera (zagađivača). Njime se uređuju način i postupak utvrđivanja odgovornosti za štetu nanetu životnoj sredini, kao i primena preventivnih mera i mera remedijacije za sprečavanje i otklanjanje štete nanete životnoj sredini (član 1). Fizičko i pravno lice koje svojom delatnošću izazove štetu ili neposrednu opasnost od štete nanete životnoj sredini, odgovorno je za tu štetu i dužno je da sprovede preventivne i mere remedijacije u skladu sa ovim Zakonom (član 2). Uvedeno je „načelo zagađivač plaća”, odnosno načelo naknade štete nanete životnoj sredini, pri čemu se šteta nadoknađuje primenom preventivnih i mera remedijacije (koje mogu biti primarne, komplementarne i kompenzatorne) (član 3. i član 21. Zakona).

Zbog nedostatka sudske prakse i sudskog tumačenja, ne može se zaključiti da li se usvajanjem ovog zakona isključuje mogućnost da država vodi poseban građanski postupak za naknadu štete protiv lica koje je nanelo štetu životnoj sredini ili da li je usvajanjem ovog zakona država priznata kao isključivi nosilac prava na zaštitu životne sredine.³⁹³

Posebni sporovi zbog „štete nanete životnoj sredini”, odnosno „ekološki značajni sporovi” ili „zahtev za otklanjanje opasnosti”

Još jedan pravni lek dostupan u oblasti zaštite životne sredine, naveden u članu 150. Zakona o obligacionim odnosima, omogućava „svakome” da zahteva od drugoga da ukloni izvor opasnosti od koga preti značajna šteta njemu ili neodređenom broju lica, kao i da se uzdrži od delatnosti od koje proizilazi uznemiravanje ili opasnost štete, ako se nastanak uznemiravanja ili štete ne može sprečiti odgovarajućim merama. U stavu 2. istog člana navodi se da će sud „na zahtev zainteresovanog lica” narediti da se preduzmu odgovarajuće mere za sprečavanje nastanka štete ili uznemiravanja, ili da se otkloni izvor opasnosti, na trošak držaoca izvora opasnosti, ako ovaj sam to ne učini. Stavom 3. se ograničava odgovornost za štetu nastalu u obavljanju opštekorisne delatnosti.³⁹⁴

Može se zaključiti da zakonodavac u ovoj normi uvodi tzv. *actio popularis*, kojim se svakoj osobi garantuje pravo da zahteva otklanjanje izvora opasnosti koji joj preti (što ukazuje na direktan interes) i neodređeni broj lica (što ukazuje na *actio popularis*). Iako je ESLJP okarakterisao ovaj pravni lek kao

390 Član 166. st. 1. Zakona o obligacionim odnosima.

391 Članovi 107, 101. i 108. Zakona o obligacionim odnosima.

392 Ovim se postavlja pitanje da li će sud prihvatiti definiciju pojma „zainteresovana javnost” koji se koristi u ZZS-u ili ocenjivati postojanje konkretnog pravnog i snažnog (dovoljnog) interesa za pokretanje spora u svakom konkretnom slučaju.

393 Usvajanjem ovog zakona prestaju da važe odredbe o pravu svake osobe da traži naknadu štete na osnovu povrede prava na zdravu životnu sredinu i da se ono ostvaruje u skladu sa pravilima Zakona o obligacionim odnosima. Ako se ovo pravo uskrati fizičkim i pravnim licima, nije jasno da li je država univerzalni i jedini sledbenik nosioca prava na zaštitu životne sredine kao takvog.

394 Član 150. Zakona o obligacionim odnosima.

pravni osnov za „štetu nanetu životnoj sredini“ zbog povrede prava na imovinu,³⁹⁵ u nacionalnom okviru će pre biti reči o „ekološkom građanskom sporu“ ili mogućoj „kolektivnoj tužbi“. Ipak, ovaj koncept je vrlo kontradiktoran u pogledu predvidivosti i jasnoće. Konkretno, iako se prvim stavom ovo pravo garantuje „svakome“, u sledećem stavu se navodi da će sud na zahtev „zainteresovanog lica“ (dakle, ne „svakoga“) narediti da se otkloni izvor opasnosti, što pokazuje nedoslednost u samoj pravnoj normi. Praksa ne otklanja ovu pravnu kontradiktornost.

Osim toga, ova norma sama po sebi nije jasna u smislu da li je preduslov za podnošenje tužbe preduzimanje drugih odgovarajućih mera za sprečavanje nastanka uznemiravanja ili štete u drugom postupku i, ako jeste, koje bi to mere i radnje bile. S obzirom na to da je ova norma bila deo Zakona o obligacionim odnosima mnogo pre usvajanja Zakona o odgovornosti za štetu u životnoj sredini i nije usklađena sa njim, nije jasno kako će je sudovi tumačiti u sudskim postupcima i da li će neprimena instrumenata propisanih tim postupkom predstavljati razlog za odbijanje tužbenog zahteva kao preuranjenog.³⁹⁶ Osim toga, stavom 3. istog člana ograničena je odgovornost za štetu koja nastane u obavljanju opštekorisne delatnosti za koju je dobijena dozvola nadležnog organa. Navodi se da u tom slučaju može da se zahteva samo naknada štete koja prelazi normalne granice. Nije jasno da li je prethodno neophodno da „svako“ ko, u skladu sa ZZS, mora biti „zainteresovano lice“ pokrene postupak za osporavanje tih odluka i, u vezi s tim, na osnovu kojih kriterijuma se ocenjuje šteta „koja prelazi normalne granice“. Prema tome, u okviru ovih postupaka bi se moglo postaviti pitanje u pogledu zakonitosti određenog upravnog akta ili upravne radnje.³⁹⁷

Dakle, pravna definicija pojma „svako“ koji se navodi u stavu 1. ovog člana ne odgovara njegovom daljem sadržaju i njegova primena se čini nepredvidivom.

Prava na imovinu

Jedno od sredstava pravne zaštite u slučaju povrede prava na imovinu zbog zagađenja prirode jeste *actio negatoria*, kojim se zahteva prestanak neopravdanog uznemiravanja, odnosno otklanjanje štetnih uticaja.³⁹⁸ Još jedno dostupno pravno sredstvo zaštite jeste pravo na podnošenje tužbe za zaštitu „susedskog prava“ (tužba za zaštitu od štetnih efekata emisija).³⁹⁹

U praksi, ovaj pravni lek koristi se u tekućem postupku pred Osnovnim sudom u Podgorici u kom je država Crna Gora tužila privatnu kompaniju zbog mešanja u pravo na imovinu – *actio negatoria*, navodeći da je to mešanje izazvalo degradaciju životne sredine. Država nije tražila naknadu štete zbog povrede materijalnog prava na životnu sredinu, niti se pozvala na prethodno preduzete mere u skladu sa Zakonom o odgovornosti za štetu u životnoj sredini, koji je *lex specialis* za postupke za utvrđivanje štete. U tužbi se država nije pozvala na standarde i prakse ESLJP-a, ni na međunarodne konvencije. Odobren je zahtev države za privremene mere, ali je zatim delimično poništen drugostepenom odlukom (više detalja videti u odeljku o postupcima pred Ustavnim sudom).

Upravni postupak: Pravna zaštita prava građana da učestvuju u donošenju odluka obezbeđena je u upravnom postupku, u kom se mogu osporiti razne odluke nadležnih institucija, u skladu sa Zakonom o upravnom postupku.⁴⁰⁰ Crna Gora je usvojila brojne posebne propise u oblasti životne

395 U predmetu Cokarić protiv Hrvatske, predstavka br. 3321/1 od 19. januara 2006, ovaj pravni lek je prihvaćen kao pravni osnov za naknadu za „štetu nanetu životnoj sredini zbog mogućeg pada vrednosti nepokretne imovine“ i odnosi se na direktni lični interes podnosioca predstave i pravo zaštićeno Konvencijom.

396 Član 332. st. 3 Zakona o parničnom postupku: „Ako činidba koja je predmet tužbenog zahteva nije dospela do zaključenja glavne rasprave, sud će tužbeni zahtev odbiti kao preuranjen.“

397 Zakonom o parničnom postupku predviđeno je „prethodno pitanje“ (član 212. st. 1. tačka u vezi sa članom 14) koje može da podrazumeva prethodno pokretanje upravnih postupaka i upravnih sporova. S druge strane, kada se pokrene upravni postupak ili upravni spor, javnopravni organ u upravnom postupku i Upravni sud imaju ovlašćenje da stranku upute na parnični postupak za naknadu štete (član 142. Zakona o opštem upravnom postupku i član 35. st. 2. Zakona o upravnom sporu).

398 Član 126. Zakona o svojinsko-pravnim odnosima (Službeni list Crne Gore br. 19/2009)

399 Član 266. Zakona o svojinsko-pravnim odnosima (priznaje pravo na tužbu vlasnika nepokretnosti koja je izložena prekomernim emisijama, čime im se omogućava da od vlasnika nepokretnosti sa koje one potiču zahtevaju da otkloni uzroke tih emisija i naknadi štetu koju su nanele, kao i da se uzdržava ubuduće činiti na svojoj nepokretnosti ono što je uzrok prekomernih emisija, dok ne preduzme sve mere da se one spreče)

400 Službeni list Crne Gore br. 56/2014, 20/2015, 40/2016 i 37/2017.

sredine, koji su utvrđeni prema predmetu zaštite, a svaki od propisa sadrži posebna pravila za donošenje odluka. Iz nekih zakona je uklonjena odredba koja se odnosi na odgovarajuću primenu Zakona o upravnom postupku u pitanjima koja nisu regulisana tim zakonima.⁴⁰¹ Moglo bi se smatrati da se ovim ne može isključiti pravo na pokretanje postupka preispitivanja i žalbe na odluke donete u postupku zaštite životne sredine u skladu sa članom 4. Zakona o upravnom postupku.⁴⁰²

Zakonom o proceni uticaja na životnu sredinu predviđeno je da se protiv odluke Agencije za zaštitu životne sredine može podneti žalba nadležnom ministru u sve tri faze postupka (odlučivanje o potrebi procene uticaja, određivanje obima i sadržaja studije i davanje saglasnosti na studiju). Osim toga, protiv odluka organa lokalne samouprave može se podneti žalba glavnom administratoru.⁴⁰³ Upravni spor se može pokrenuti protiv drugostepenog upravnog ili drugog akta, odnosno odluke donete u preispitivanju žalbe, kao i protiv prvostepenog upravnog ili drugog akta kada žalba nije dozvoljena. Zakonom je predviđeno pokretanje upravnog spora i u slučaju „ćutanja uprave”.

Upravni spor se može pokrenuti tužbom⁴⁰⁴, pri čemu sud ima pravo da oceni da li je organ uprave pravilno obeležio tražene podatke oznakom tajnosti u skladu sa zakonom kojim se uređuje tajnost podataka.⁴⁰⁵

Važno je istaći da je Zakonom o odgovornosti za štetu u životnoj sredini propisan postupak za utvrđivanje štete nanete životnoj sredini, koji sprovodi Agencija za zaštitu životne sredine (član 9. stav 1). Postupak se pokreće po službenoj dužnosti ili na zahtev zainteresovane javnosti, a svako ko dođe do saznanja da je došlo do štete u životnoj sredini ili da postoji neposredna opasnost od štete u životnoj sredini dužan je da o tome bez odlaganja obavesti organ uprave i nadležni inspektorat (stav 2. i 3. istog člana). Međutim, izbrisane su prethodne odredbe koje su se odnosile na odgovarajuću primenu Zakona o upravnom postupku za pitanja koja nisu posebno regulisana ovim zakonom (nekadašnji član 37. Zakona). Nije jasno da li zainteresovane strane imaju pravo na žalbu protiv odluka donetih u skladu sa ovim zakonom. Ovo je naročito relevantno uzimajući u obzir da je organ uprave dužan da obaveštava, između ostalog, podnosioca zahteva o pokretanju postupka ili odbijanju zahteva uz obrazloženje, i to u roku od pet dana od dana pokretanja postupka za utvrđivanje štete.⁴⁰⁶

Krivični i prekršajni postupak: U zavisnosti od kvalifikacije predmetnog krivičnog dela, krivično gonjenje može pokrenuti privatni tužilac ili ono može biti pokrenuto po službenoj dužnosti za izvršenje krivičnih dela protiv životne sredine i uređenja prostora⁴⁰⁷ za koja su propisane novčane i kazne zatvora u zavisnosti od pravne prirode i težine krivičnog dela. Svakim od posebnih zakona u oblasti životne sredine propisani su pravila za nadzor sprovođenja zakona u skladu sa Zakonom o inspeksijskom nadzoru, ovlašćenja inspektora i kaznene (prekršajne) odredbe u kojima se navode novčane kazne i/ili zaštitne mere zabrane obavljanja delatnosti.⁴⁰⁸

Prema statističkim podacima iz 2023, još uvek nije dovoljno razvijena sudska praksa u oblasti krivične odgovornosti za štetu nanetu životnoj sredini. Broj prijavljenih pojedinaca za krivična dela protiv životne sredine je opao za 2,59%, odnosno na 385 prijava (395 lica 2022. godine, 312 lica 2021, 376 lica 2020, 303 lica 2019). Većina krivičnih prijava odnosi se na krivično delo krčenja šume (96 lica), krivično delo nezakonitog ribolova (17 lica) i krivično delo protivpravne izgradnje objekata (226 lica). Državno tužilaštvo je odbacilo većinu krivičnih optužbi, dok su državni tužioci rešili 20

401 Izbrisan je član 26. Zakona o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu, koji se odnosi na primenu Zakona o upravnom postupku, kao i član 37. Zakona o odgovornosti za štetu u životnoj sredini. Ovim zakonima nije izričito propisano da li zainteresovana javnost ima pravo na podnošenje žalbe na određene odluke donete u tim postupcima

402 Propisano je da odredbe posebnih zakona kojima se, zbog specifične prirode upravnih stvari u pojedinim upravnim oblastima, propisuju neophodna odstupanja od pravila upravnog postupka, ne mogu (...) umanjivati nivo zaštite prava i pravnih interesa stranaka propisanih ovim zakonom.

403 Članovi 13. i 14. Zakona o proceni uticaja na životnu sredinu.

404 Član 34. st. 2. Zakona o slobodnom pristupu informacijama.

405 Član 44. Zakona o slobodnom pristupu informacijama.

406 Videti op. cit. 4. Zakona o upravnom postupku

407 Glava XXV – Krivična dela protiv životne sredine i uređenja prostora (članovi 303–326c)

408 Na primer, članovi 38–42. Zakona o odgovornosti za štetu u životnoj sredini; članovi 32–37. Zakona o proceni uticaja na životnu sredinu; članovi 114–120. Zakona o zaštiti prirode.

predmeta primenom načela odloženog krivičnog gonjenja.⁴⁰⁹

Postupak pred Ustavnim sudom: U postupku normative nadležnosti (ocena ustavnosti i zakonitosti zakona i drugih opštih akata), inicijativu za pokretanje postupka za ocenu saglasnosti zakona sa Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima, odnosno drugog propisa i opšteg akta sa Ustavom i zakonom može da podnese fizičko i pravno lice, kao i organizacija, naselje, grupa lica i drugi oblici organizovanja koji nemaju svojstvo pravnog lica, i koji ne moraju imati neposredan pravni interes za podnošenje inicijative.⁴¹⁰ Ustavni sud je ukidao ili poništavao akte isključivo na osnovu procesne neusaglašenosti pri usvajanju zakona ili opšteg akta, kao što su propusti u vezi sa javnom raspravom, učešćem javnosti i sličnim zahtevima. Međutim, čak ni u tim odlukama Ustavni sud se nije pozivao na zahteve međunarodnih konvencija (EKLJP i Arhuska konvencija) i standarde utvrđene njihovom primenom.

Zakonom o Ustavnom sudu je predviđeno da svako kome je povređeno pravo konačnim ili pravnosnažnim pojedinačnim aktom, donetim na osnovu zakona ili drugog opšteg akta, za koji je odlukom Ustavnog suda utvrđeno da nije u saglasnosti s Ustavom, potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima ili zakonom, ima pravo da traži od nadležnog organa izmenu tog pojedinačnog akta, ako ta izmena ne utiče na prava savesnih trećih lica.⁴¹¹ U praksi Ustavnog suda se sporadično javljaju ustavne žalbe zbog povrede određenih prava garantovanih Ustavom i Konvencijom u pogledu zaštite životne sredine, ali ne postoje konkretne odluke Ustavnog suda koje se zasnivaju na materijalnom ili procesnom aspektu prava na životnu sredinu, odnosno to pravo nije posebno razmatrano. Ustavne žalbe su se uglavnom razmatrale sa aspekta moguće povrede prava na pravično suđenje navedenog u članu 32. Ustava i članu 6. EKLJP.⁴¹² Ustavni sud se nije posebno bavio pitanjem *locus standi* za podnošenje ustavne žalbe za zaštitu životne sredine, s obzirom na to da samo lice čije je pravo povređeno može da podnese ustavnu žalbu. Ustavni sud je odbio žalbu države Crne Gore, koju je zastupao Zaštitnik imovinskopравnih interesa, a koja je podneta protiv odluke suda niže instance kojom je delimično odobrena privremena mera zaštite imovine i sprečavanja štete u životnoj sredini, navodeći da je to procesni akt koji ne uživa zaštitu Ustavnog suda.⁴¹³

4. Ključni problemi u oblasti životne sredine u nacionalnom kontekstu

U oblasti zaštite životne sredine, Crna Gora se suočava sa ključnim problemima poput upravljanja prostorom, zagađenja vazduha i vode i uništavanja prirodnih resursa eksploatacijom i neodrživom upotrebom. Pored toga, Crna Gora se i dalje suočava sa problemom ekoloških crnih tačaka koje još nisu sanirane. U tom pogledu, treba istaći da ne postoje precizni javno dostupni podaci o svim udesima u životnoj sredini i ključnim nacionalnim problemima u Crnoj Gori, uključujući prošlo i trenutno stanje istih. U Crnoj Gori su do skora zvanično postojale četiri ekološke crne tačke koje predstavljaju deponije opasnog industrijskog otpada⁴¹⁴: Kombinat aluminijuma Podgorica (dva basena crvenog mulja i deponija čvrstog otpada), Jadransko brodogradilište Bijela (šljunak i kontaminirano zemljište), Termoelektrana Pljevlja (deponija pepela i šljake Maljevac) i rudnik Šuplja

409 Nema informacija o razlozima za odluku tužilaštva, pošto su isti u referentnom izvoru, kao takvi, preuzeti sa <https://zakoni.skupstina.me/zakoni/web/dokumenta/zakoni-i-drugi-akti/183/3341-19105-00-72-24-7.pdf>. Ostali podaci su preuzeti iz „Izveštaja iz senke za Poglavlje 27 – životna sredina i klimatske promene“, str. 19. Dostupno na https://www.greenhome.co.me/wp-content/uploads/2020/07/ONLINE_Izvestaj-iz-sjenke-2024-MNE_pages_compressed-1.pdf. Za više detalja pogledajte Aneks I.

410 Za više detalja videti članove 54, 55, 56. i 67. Zakona o Ustavnom sudu (Službeni list Crne Gore, br. 11/05).

411 Član 68. Zakona o ustavnom sudu Crne Gore.

412 Izuzetak je predmet opisan u Aneksu (3.2.2., pododeljak 2), u kom je, analizirajući povredu prava na zdravu životnu sredinu garantovanog članom 23. Ustava, Ustavni sud naveo da je ova ustavna odredba „deklarativne prirode“. Videti i Odluku Ustavnog suda, U-III br. 1501/19 od 30. juna 2023. Dostupna na https://www.ustavisud.me/ustavisud/skladiste/blog_8/objava_109/fajlovi/U_III%20br%201501_19.pdf

413 Više detalja potražite u Aneksu (3.2.2., pododeljak 3).

414 Informacije Ministarstva održivog razvoja i turizma Crne Gore, dostupne na <https://wapi.gov.me/download-preview/00e4650f-25a0-43c6-a754-de61a1820ab3?version=1.0>,

stijena (jalovište Gradac).⁴¹⁵ Jasno je, dakle, da ovim nisu ne obuhvaćene sve oblasti štete u životnoj sredini.⁴¹⁶

5. Zaključak i preporuke

- Pravni put zaštite ljudskih prava u vezi sa životnom sredinom i materijalnog prava na zdravu životnu sredinu nije jasno definisan niti predvidiv. I dalje je nejasno da li samo kršenje prava na zdravu životnu sredinu predstavlja osnov za pokretanje postupka za naknadu štete, odnosno da li prvo mora da se sprovede upravni postupak. Osim toga, nije jasno ko ima pravo da pokrene takav postupak i potencijalno dobije odštetu. Poseban izazov predstavlja definicija „značajne štete” u postupku zaštite životne sredine, koja je pravni standard koji još nije vrednovan niti razjašnjen. Praksa još nije uobličila pravila, standarde i merila po kojima se ona ocenjuje kada se ovo pitanje pokrene pred sudom.
- Međunarodni standardi se ne sprovode na odgovarajući način kada se utvrđuju povreda, odgovornost, naknada i visina štete u vezi sa štetom u životnoj sredini. Sudovi, uključujući Ustavni sud, ne analiziraju i ne pozivaju se na sudsku praksu ESLJP-a i Evropskog suda pravde, kao ni na standarde u oblasti životne sredine koje su oni utvrdili u svojim odlukama (u postupcima pred Ustavnim sudom nije uočena primena testa srazmernosti).
- Ne postoji konkretan pravni režim za postupke koji se tiču zaštite životne sredine, a pravila o troškovima u ovim postupcima ne razlikuju se od onih u drugim oblastima.
- NVO i zainteresovana javnost suočavaju se sa brojnim izazovima u bavljenju pitanjima u vezi sa životnom sredinom, uključujući nepotpune informacije, poteškoće pri zahtevanju da se otkriju podaci obeleženi kao „tajni”, nemogućnost pribavljanja traženih podataka jer ih institucije nemaju, neodgovaranje Vlade i organa uprave, dugotrajni postupci pred Upravnim, Vrhovnim i Ustavnim sudom, kao i neprimena testa srazmernosti od strane ovih organa. Ovo ima odvratajući efekat na NVO i zainteresovane članove javnosti.

Preporuke

- Potrebni su sveobuhvatan pregled, analiza, revizija i usaglašavanje, normativno ili putem tumačenja u praksi, svih zakona kojima se uređuju pojedinačni aspekti životne sredine. U tom pogledu, treba razmotriti mogućnost kodifikacije u oblasti zaštite životne sredine, pri čemu bi se pažnja obratila na materijalni i procesni aspekt, uz jasna pravila u vezi sa *locus standi*, osnovom odgovornosti, instrumentima zaštite, kako u slučaju prevencije i sanacije, tako i u slučaju naknade štete. To bi moglo da obuhvati integrisanje zaštite životne sredine kao zasebne oblasti u Krivični zakonik koji je trenutno u postupku kodifikacije.
- Razmotriti izmene i dopune Zakona o parničnom postupku u pogledu ekoloških predmeta kako bi se osiguralo da svaka stranka snosi sopstvene troškove, odnosno da se troškovi procenjuju prema načelu pravičnosti uz jasno definisane kriterijume na osnovu kojih sudovi ocenjuju šta je pravično
- Razmotriti sprovođenje obuka za pravosuđe i Ustavni sud, kao i advokate i pripadnike javnosti (uključujući relevantne NVO koje se bave ekološkim pravima) da bi se pospešilo odgovarajuće i blagovremeno utvrđivanje pitanja i sporova u vezi sa zaštitom svih segmenata životne sredine,

⁴¹⁵ U tom pogledu je 10. oktobra 2014. Crna Gora potpisala Ugovor o zajmu za realizaciju projekta „Upravljanje industrijskim otpadom i čišćenje” sa Međunarodnom bankom za obnovu i razvoj (IBRD). Vrednost zajma na osnovu kog su sredstva mogla da se podižu do 30. juna 2019. iznosi 50 miliona evra. Projekat je imao 2 cilja: 1) sanaciju lokacija na kojima se nalaze deponije opasnog industrijskog otpada, konkretno: Kombinat aluminijuma Podgorica (2 basena crvenog mulja i deponija čvrstog otpada), Jadransko brodogradilište Bijela (šljunak i kontaminirano zemljište), Termoelektrana Pljevlja (deponija pepela i šljake Maljevac) i rudnik Šuplja stijena (jalovište Gradac), kao i 2) podršku izgradnji sistema za upravljanje budućim opasnim otpadom na nacionalnom nivou. U ovoj analizi smo pokušali da prikazemo svaku ekološku crnu tačku i veći incident u životnoj sredini koristeći dostupne podatke, kroz pravnu prizmu, u smislu pravnog epiloga.

⁴¹⁶ Videti Aneks (odeljak 4).

kao i ljudskih prava u vezi sa životnom sredinom i primenom međunarodnih standarda na nacionalnom nivou.

- Razmotriti uvođenje (normativno i u praksi) definicije „*dovoljnog interesa*“, odnosno „*javnosti na koju utiče ili se očekuje da će uticati*“ donošenje odluka u oblasti životne sredine, sa ciljem pružanja široke pravne zaštite zainteresovanoj javnosti u okviru Arhuske konvencije (što je zahtev i u skladu sa njom).
- Razmotriti usvajanje smernica (poput priručnika) za građane, zainteresovanu javnost i NVO koje se bave zaštitom životne sredine kako bi se rešili nedostaci u zaštiti ljudskih prava u vezi sa životnom sredinom. Time bi trebalo da se objasne na jasan i predvidiv način pravni putevi i pravni instrumenti zaštite (pored mogućih izazova sa kojima bi se mogli suočiti ako odluče da pokrenu postupak).
- Poboljšati administrativne kapacitete organa centralne i lokalne vlasti tako što će biti obezbeđena obuka zvaničnicima u organima vlasti o, između ostalog, važećim zakonima i propisima, primeni odredbi o slobodi informisanja, naglašavajući doslednu primenu načela javnog interesa kako bi se poboljšali transparentnost i odgovornost.

6. Aneks

Odeljak 2.1.

2.1.2.

U skladu sa članom 6. ZŽS i u zavisnosti od oblasti zaštite životne sredine, usvojeni su brojni zakoni:

Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu (Službeni list Crne Gore, br. 75/18), Zakon o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu (Službeni list Republike Crne Gore, br. 80/05, Službeni list Crne Gore, br. 59/11, 52/16), Zakon o odgovornosti za štetu u životnoj sredini (Službeni list Crne Gore, br. 55/16), Zakon o industrijskim emisijama (Službeni list Crne Gore, br. 17/19), Zakon o zaštiti prirode (Službeni list Crne Gore, br. 54/16, 18/19), Zakon o zaštiti vazduha (Službeni list Crne Gore, br. 25/10, 43/15, 73/19), Zakon o vodama (Službeni list Republike Crne Gore, br. 27/07, Službeni list Crne Gore, br. 32/11, 47/11, 48/15...84/18), Zakon o zaštiti morske sredine (Službeni list Crne Gore, br. 73/2019), Zakon o zaštiti mora od zagađivanja sa plovnih objekata (Službeni list Crne Gore, br. 20/11, 26/2011, 27/2014), Zakon o zaštiti prirode (Službeni list Crne Gore, br. 54/16 and 18/2019), Zakon o šumama (Službeni list Crne Gore, br. 74/2010, 40/2011), Zakon o geološkim istraživanjima (Službeni list Crne Gore, br. 28/93, 27/94, 42/94 i 26/07), Zakon o hemikalijama (Službeni list Crne Gore, br. 51/2017), Zakon o upravljanju otpadom (Službeni list Crne Gore, br. 34/2024), Zakon o zaštiti od negativnih uticaja klimatskih promena (Službeni list Crne Gore, br. 73/19), Zakon o zaštiti od jonizujućeg zračenja i radijacionoj sigurnosti (Službeni list Crne Gore, br. 58/09, 40/2011), Zakon o zaštiti od buke u životnoj sredini (Službeni list Crne Gore, br. 28/2011, 28/2012, 1/2014, 2/2018), Zakon o slobodnom pristupu informacijama (Službeni list Crne Gore, br. 44/2012 i 30/2017) i brojni drugi zakoni.

2.1.3.

Međunarodni ugovori ratifikovani u oblasti zaštite životne sredine dostupni su na sledećoj internet stranici: <https://www.gov.me/clanak/119719-zakonaska-regulativa-iz-oblasti-zivotne-sredine>

Odeljak 2.2.

2.2.2.

U ovom predmetu koji se odnosi na presudu Višeg suda u Podgorici GŽ.br.3871/21-15 nakon prethodnog poništenja odluke, u kojem su tuženi bili država Crna Gora, opština Danilovgrad i Elektroprivreda Crne Gore (predmet je trajao 8 godina), Viši sud u Podgorici je poništio prvostepenu presudu kojom je odobren zahtev tužioca i pravosnažno ga odbio. Tužilac je vlasnik nepokretne imovine koji je tvrdio da je pretrpeo materijalnu štetu, jer je izgubio dobit zbog smanjene mogućnosti poljoprivredne proizvodnje na zemljištu koje poseduje u periodu od 2012. do 2018. Zahtev se zasnivao na tvrdnji da su njegove parcele, koje se nalaze na Bjelopavličkoj ravnici između reke Zete i puta Nikšić–Podgorica, izložene periodičnim poplavama svake godine, koje izaziva nekontrolisan dotok vode iz reke Zete usled izgradnje veštačkih jezera u Nikšiću i HE Perućica i HE Slap, čime je promenjen vodni režim, kao i nepreduzimanje mera za uređenje korita reke Zete i njegovu zaštitu od štetnih uticaja vode od strane tuženog koji upravlja vodama od značaja za Crnu Goru.

Tužbeni zahtev je odbačen na osnovu odredbi Zakona o vodama, jer nije utvrđeno da je došlo do nepravilnog i nezakonitog rada i ponašanja tuženog, niti da isti nije primenio zakon, drugi propis ili opšti akt.

Odeljak 3.1.

Na osnovu podataka dobijenih tokom razgovora sa direktorom NVO Ekološko društvo „Breznica“, u Crnoj Gori postoji 12.351 NVO, od kojih je oko 6000 aktivno. Korisnici projekata zaštite životne sredine su i određene NVO koje nisu registrovane kao NVO koje se isključivo bave zaštitom životne sredine, nego i delatnostima u vezi sa „održivim razvojem“.⁴¹⁷

Odvraćajući efekat – Tokom proteklih 11 godina protiv njega je pokrenuto 109 predmeta zbog njegovog ekološkog aktivizma, koji su za cilj imali da suzbiju njegove napore. Suočava se sa stalnim progonom. Na primer, tokom proslave 30 godina od proglašenja Crne Gore kao ekološke države, bio je u zatvoru jer je nosio transparent s natpisom „30 godina, a tek smo na početku“.⁴¹⁸

Prema rečima sagovornika, pristup informacijama u oblasti zaštite životne sredine je veoma problematičan. Postoje brojni problemi, uključujući zahteve na koje nije odgovoreno i visoke troškove (troškovi kopiranja, troškovi podnošenja žalbe i sl.). Institucije često tvrde da one ne poseduju tražene informacije ili ih ne proslede nadležnim institucijama.

Istakao je i da, čak i kada informacije budu dostavljene, građani ne nastavljaju s postupkom, a NVO koje se bave zaštitom životne sredine nemaju stručni ni finansijski kapacitet da pokrenu postupak, što ističe pitanje delotvornosti suda. Naveo je primer trovanja ribe u Čehotini, koje nije rezultiralo kašnjanjem odgovornih, jer je nadležni državni tužilac odbacio ovaj predmet.

Odeljak 3.2.

3.2.1.

Pododeljak 1 Troškovi postupka zaštite životne sredine

ZŽS ne propisuje posebna pravila o troškovima postupka, ali ukazuje na to da se o zahtevu za slobodan pristup informacijama o životnoj sredini odlučuje u skladu sa Zakonom o slobodnom pristupu informacijama. Što se tiče troškova upravnog postupka, pored onih koji se odnose na pravo na slobodan pristup informacijama, Zakonom o upravnom postupku utvrđeno je načelo ekonomičnosti i efikasnosti postupka, bez odugovlačenja i sa što manje troškova, kao jedno od

⁴¹⁷ Razgovor je održan sa Miloradom Mitrovićem, izvršnim direktorom NVO Ekološkog društva „Breznica“

⁴¹⁸ Prema saopštenju Osnovnog tužilaštva u Pljevljima, osnovna državna tužiteljka je ocenila da aktivisti Ekološkog društva Breznica „tokom izvođenja performansa juče na Žabljaku, nisu počinili neko krivično delo koje se goni po službenoj dužnosti“.

osnovnih načela upravnog postupka.⁴¹⁹ Upravni postupak predviđa i mogućnost oslobađanja od plaćanja troškova u slučaju da stranka iste ne može da snosi ako ih ne može podneti bez štete po svoje nužno izdržavanje, odnosno po nužno izdržavanje svoje porodice. Stranac može biti oslobođen od plaćanja troškova kad je to predviđeno međunarodnim ugovorom, a ako takvog ugovora nema, pod uslovom uzajamnosti.

U upravnim sporovima, ako sud odluku donosi na usmenoj raspravi, primenjuju se pravila zakona kojim se uređuje parnični postupak, jer je Ustavni sud Crne Gore ukinuo odredbu člana 39. stav 1. Zakona o upravnom sporu, kojom je propisano da u upravnom sporu svaka stranka snosi svoje troškove ako sud odlučuje na nejavnoj sednici.⁴²⁰ Stoga, u građanskom postupku svaka stranka sama snosi troškove koje je prouzrokovala svojim radnjama,⁴²¹ ali stranka koja u celini izgubi parnicu dužna je da suprotnoj stranci i njenom umešaču naknadi troškove. Ako stranka delimično uspe u parnici, sud može, s obzirom na postignuti uspeh, odrediti da svaka stranka snosi svoje troškove ili da jedna stranka naknadi drugoj i umešaču srazmeran deo troškova. Sud može da odluči da jedna stranka naknadi sve troškove koje su suprotna stranka i njen umešač imali, ako suprotna stranka nije uspela samo u srazmerno neznatnom delu svog zahteva, a zbog tog dela nisu nastali posebni troškovi. Kad državni tužilac učestvuje u postupku kao stranka, ima pravo na naknadu troškova u skladu sa ovim zakonom, ali ne i pravo na nagradu.⁴²² Odredbe ovog zakona o troškovima postupka primenjuju se i na stranke koje zastupa Zaštitnik imovinskopravnih interesa Crne Gore, odnosno nadležni organ opštine. U slučaju iz stava 1. ovog člana, troškovi postupka obuhvataju iznos troškova koji bi se stranci priznao na ime nagrade advokatu.⁴²³

U postupku pred Ustavnim sudom ne plaća se taksa i Ustavni sud ne dosuđuje troškove.⁴²⁴ Međutim, Zakonom o advokaturi⁴²⁵ i Advokatskom tarifom⁴²⁶ uređen je odnos između klijenta i advokata.

Pododeljak 2

Za potrebe analize pretežno smo koristili bazu podataka koja sadrži sudsku praksu, a koja je objavljena na Internet stranici sudovi.me. Što se tiče sudske prakse Ustavnog suda, pretragom Internet stranice Ustavisud.me mogu se pronaći odabrane odluke ovog suda na početnoj stranici. Kada su u pitanju održani razgovori, oni su korišćeni da se razjasne mogući pravni nedostaci u zakonima i objasne razlozi za odsustvo sudske prakse o određenim pitanjima u oblasti zaštite životne sredine i ljudskih prava. Zahtevi za razgovor su upućivani telefonom preko odgovarajućih predstavnika relevantnih zainteresovanih strana, predstavnika civilnog društva uključujući NVO, koji su želeli da ostanu anonimni, a jedan predstavnik NVO dao je intervju za potrebe ove analize, koji je prikazan u Aneksu u nastavku. Održani su razgovori i sa predstavnicima sudova, pravnim zastupnicima države – Zaštitnikom imovinskopravnih interesa, Centrom za alternativno rešavanje sporova, Institucijom ombudsmana i Ustavnim sudom. Zvanični zahtevi za pristup informacijama nisu prosleđivani, jer su smatrani nepotrebnim tokom neformalnih razgovora sa relevantnim predstavnicima, i koji su suštinski bili nepotrebni s obzirom na to da je analiza normativnog okvira zapravo pokazala dvosmislenost, netransparentnost i nedoslednost u regulisanju pojedinih mehanizama zaštite životne sredine.

3.2.2.

Pododeljak 1

„Izveštaj iz senke” dostupan na <https://www.greenhome.co.me/wp-content/uploads/2020/07/>

419 Član 10. Zakona o upravnom postupku.

420 Odluka Ustavnog suda Crne Gore, U-I br. 44/20, 11/23 i 31/23. Dostupna na: <https://www.ustavisud.me/ustavisud/objava/blog/4/objava/204-odluka-ustavnog-suda-crne-gore-o-ukidanju-odredba-clana-39-stav-1-zakona-o-upravnom-sporu-sluzbeni-list-crne-gore-broj-54-16-u-i-br-44-20-11-23-i-31-23>

421 Član 150. Zakona o parničnom postupku.

422 Član 152a Zakona o parničnom postupku.

423 Član 152b Zakona o parničnom postupku.

424 Član 53. Zakona o Ustavnom sudu (Službeni list Crne Gore, br. 11/2015)

425 Službeni list Republike Crne Gore, br. 079/06, Službeni list Crne Gore, br. 073/10

426 Službeni list Crne Gore br. 79/2017.

Sedmi Izveštaj iz senke Koalicije 27 o napretku u Poglavlju 27 – Životna sredina i klimatske promene pokriva period od juna 2023. do maja 2024. Cilj Izveštaja iz senke je da se njime prikaže sveobuhvatna slika o napretku Crne Gore u procesu pridruživanja EU za period od juna 2023. do maja 2024. godine, u smislu unapređenja stanja u oblasti zaštite životne sredine i klimatskih promena. Ovaj Izveštaj sadrži deset tematskih oblasti u okviru Poglavlja 27 i odnosi se na sprovođenje preostalih obaveza iz Nacionalne strategije, koje sada čine sastavni deo Akcionog plana za ispunjavanje završnih merila u Poglavlju 27 – Životna sredina i klimatske promene. U ovom Izveštaju se ocenjuju aktivnosti koje su sprovele relevantne institucije u ovoj oblasti i pružaju preporuke za jačanje procesa transpozicije i primene zakonodavstva EU obuhvaćenog Poglavljem 27. U ovom dokumentu se pokušavaju razjasniti suštinski problemi u određenim podoblastima i naglašava se potreba njihovog rešavanja tokom pregovaračkog procesa.

Pododeljak 2

Ilustrativan predmet u kom nije priznata isključivost ustavnog prava na zdravu životnu sredinu predstavlja odluka Ustavnog suda u vezi sa ustavnom žalbom podnetom protiv presude Vrhovnog suda Crne Gore, Rev. IP br. 192/18 od 22. januara 2019⁴²⁷. Tužioci su bili vlasnici parcele koja se nalazi u katastarskoj opštini Nikšić, pri čemu se ta nepokretna imovina nalazi u neposrednoj blizini tužene Železare AD Nikšić, i to na udaljenosti od nekoliko stotina metara od peći železare. Prema navodima tužilaca, njihova nepokretna imovina je tokom dužeg vremenskog perioda bila izložena izuzetno velikim količinama prašine, dima, raznih gasova i nepodnošljivog mirisa, koji su kao takvi otrovni, pa je zato ugroženo zdravlje tužilaca i njihovih porodica zbog efekata otrovnih materija, naročito jer trećetuženi nema odgovarajuće filtere za dim i otpad, što dovodi do izlivanja otpadnih voda u korito reke Bistrice. Odgovornost tuženih zasnivala se na ZZS, Zakonu o proceni uticaja na životnu sredinu i Zakonu o zaštiti vazduha. Ustavni sud je, odbacivši ustavnu žalbu⁴²⁸ utvrdio da odgovornost prvotuženog ne može proizaći iz člana 23. Ustava. Dalje je naveo da je ustavna odredba kojom se garantuje pravo na zdravu životnu sredinu za sve, opšte i deklarativne prirode.

Pododeljak 3

Odluka Ustavnog suda Crne Gore, U-III br. 213/23 od 12. aprila 2023. Iz obrazloženja:

„S obzirom na to da je Osnovni sud u Podgorici u osporenoj odluci odlučivao o prigovoru izjavljenom protiv prvostepene odluke istog suda kojom je određena privremena mera, kojom je prigovor suprotne stranke uvažen i prvostepena odluka preinačena, a ta odluka je procesne prirode, kojom se ne odlučuje o pravu ili obavezi podnosioca, sledi da osporena odluka Osnovnog suda u Podgorici ne predstavlja pojedinačni pravni akt protiv kog je Ustavni sud nadležan da pruži ustavnu zaštitu zbog navodne povrede člana 6. stav 1. EKLJP”

Odeljak 4:

Ne postoje precizne informacije o svim ekološkim crnim tačkama i udesima u životnoj sredini u Crnoj Gori, sa istorijatom i aktuelnim stanjem istih. Imajući u vidu osetljivost ove teme, važno je naglasiti da je za nju neophodan naučnoistraživački rad, za koji su potrebne višedimenzionalne konsultacije, uključujući naučne radove u oblasti ekologije, zvanične izveštaje Vlade i državnih organa Crne Gore, kao i referentne radove istraživačkog novinarstva i NVO koje se bave zaštitom životne sredine. Najzad, cilj ovog izveštaja je da se prikažu sve ekološke crne tačke i veći incident u životnoj sredini koristeći dostupne podatke, kroz pravnu prizmu, u smislu analize pravnih odluka. Stoga je jasno da navedeni primeri neće uključivati sve udese u životnoj sredini, niti je to moguće.

a. Industrijsko zagađenje

U Crnoj Gori su doskora zvanično postojale četiri ekološke crne tačke koje predstavljaju

427 Odluka je dostupna na <https://sudovi.me/vrhs/odluka/328154>

428 U-III br. 971/19 od 2. marta 2023.

deponije opasnog industrijskog otpada⁴²⁹: Kombinat aluminijuma Podgorica⁴³⁰ (dva bazena crvenog mulja i deponija čvrstog otpada)⁴³¹, Jadransko brodogradilište Bijela (šljunak i kontaminirano zemljište), Termoelektrana Pljevlja (deponija pepela i šljake Maljevac) i rudnik Šuplja stijena (jalovište Gradac).

U tom pogledu je 10. oktobra 2014. Crna Gora potpisala Ugovor o zajmu za realizaciju projekta „Upravljanje industrijskim otpadom i čišćenje” sa Međunarodnom bankom za obnovu i razvoj (IBRD). Vrednost zajma na osnovu kog su sredstva mogla da se podižu do 30. juna 2019. iznosi 50 miliona evra. Projekat je imao dva cilja: 1) sanaciju lokacija na kojima se nalaze deponije opasnog industrijskog otpada, konkretno: Kombinat aluminijuma Podgorica (2 bazena crvenog mulja i deponija čvrstog otpada), Jadransko brodogradilište Bijela (šljunak i kontaminirano zemljište), Termoelektrana Pljevlja (deponija pepela i šljake Maljevac) i rudnik Šuplja stijena (jalovište Gradac), kao i 2) podršku izgradnji sistema za upravljanje budućim opasnim otpadom na nacionalnom nivou.

Velike količine industrijskog otpada nastaju usled proizvodnih procesa Termoelektrane „Pljevlja”, postrojenja za flotaciju rudnika olova i cinka „Šuplja Stijena” u Gradcu i Šuli, postrojenja za preradu drveta „Vektra Jakić” i drugih postrojenja za preradu drveta, rada gradskih kotlarnica i drugih važnih industrijskih pogona u Pljevljima.⁴³²

Prema saopštenju Agencije za zaštitu životne sredine od 26. jula 2023 u vezi sa gorenavedenim ekološkim crnim tačkama Crne Gore, poslednja količina kontaminiranog zemljišta, odnosno 6769,71 tona koja je iznad kriterijuma za izvoz, izvezena je sa lokacije brodogradilišta Bijela za Belgiju, a u toku su i preostale aktivnosti na izvozu kontaminiranih vreća za koje je dobijena dozvola za uvoz u Portugaliju. Očekuje se da će ova aktivnost biti uspešno sprovedena, čime će se formalno dovršiti projekat sanacije lokacije brodogradilišta Bijela. Radovi na sanaciji flotacionog jalovišta „Gradac” i deponije pepela i šljake „Maljevac” (odnosno rekultivacija Kasete II, izmeštanje Paleškog potoka, sanacija klizišta, izgradnja novog taložnika i sanacija 4. i 5. stepenice) završeni su u drugoj polovini 2021. godine.⁴³³ Od pomenutih ekoloških crnih tačaka, bazen crvenog mulja KAP i dalje je zvanično „crna tačka”, iako je deponija pepela i šljake na lokaciji „Maljevac” u prethodnom periodu delimično sanirana.

U pogledu sanacije bazena crvenog mulja KAP⁴³⁴, Agencija za zaštitu životne sredine donela je odluku o pokretanju postupka zbog neposredne opasnosti od štete nanete životnoj sredini i naložila operateru da o svom trošku sprovede konkretne mere zaštite i sanacije prema Planu zaštite, a u skladu sa Zakonom o zaštiti i spašavanju. S obzirom na to da operater nije dostavio plan sprovođenja konkretnih preventivnih mera, niti je obavestio Agenciju o preduzetim preventivnim merama, Agencija je u aprilu 2022. obavestila operatera da će postupiti u skladu sa članom 16. stav 7. Zakona o odgovornosti za štetu u životnoj sredini, odnosno započeti sprovođenje preventivnih mera o trošku operatera. Najzad, Agencija za zaštitu životne sredine je 15. februara 2023. podnela

429 Informacije Ministarstva održivog razvoja i turizma Crne Gore, dostupne na <https://wapi.gov.me/download-preview/00e4650f-25a0-43c6-a754-de61a1820ab3?version=1.0>.

430 U daljem tekstu „KAP”. KAP se nalazi u srednjem delu Zetske ravnice na velikim i izuzetno propusnim kvartarnim naslagama. Prirodni uslovi i lokacija KAP-a određuju mogućnost uticaja njegovog otpadnog materijala na podzemne vode. U KAP-u postoji deponija čvrstog otpada koja je u upotrebi od 1971.

431 Ovaj industrijski div jedan je od najvećih zagađivača u Podgorici. Njegov bazen crvenog mulja predstavlja ozbiljan problem u vezi sa životnom sredinom.

432 Izveštaj o Strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu Izmena i dopuna Prostorno-urbanističkog plana opštine Pljevlja, Podgorica, od 10. decembra 2023, str. 154.

433 Izveštaj o Strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu Izmena i dopuna Prostorno-urbanističkog plana opštine Pljevlja, Podgorica, od 10. decembra 2023, str. 167.

434 Bazeni crvenog mulja nekadašnjeg Kombinata aluminijuma predstavljaju najveći ekološki problem u Crnoj Gori, ali su u privatnom vlasništvu od 2015. godine, prvo ukrajinskog biznismena, a zatim male kompanije za otkup otpada iz Berana „Weg Kolektor”. U proteklih devet godina nije urađeno ništa konkretno u cilju rešavanja ovog problema, iako je Svetska banka zainteresovana za finansiranje njegove ekološke sanacije još od 2014. Poslednjih godina je Ekološka inspekcija izrekla nekoliko kazni vlasnicima zbog ugrožavanja životne sredine i zdravlja ljudi, a prošle godine je Agencija za zaštitu životne sredine podnela krivičnu prijavu protiv trenutnog vlasnika kompanije „Weg Kolektor”.

krivičnu prijavu protiv kompanije WEG Kolektor i odgovornog lica u pravnom licu.⁴³⁵

U poslednjim izveštajima crnogorskih medija u vezi sa problemom crvenog mulja navodi se da je u toku popis štete iz bazena crvenog mulja na zahtev opštine Zeta⁴³⁶

U sedmom Izveštaju iz senke za Poglavlje 27 – Životna sredina i klimatske promene, „Kap progresu u moru obaveza“, koji obuhvata period od juna 2023. do maja 2024⁴³⁷, navedeno je da nisu otklonjene sve ekološke crne tačke čak ni posle osam godina od potpisivanja Ugovora o zajmu sa Svetskom bankom za projekat „Upravljanje industrijskim otpadom i čišćenje – IWMCP“ zbog aktuelnog problema u vezi sa životnom sredinom na deponiji Železare Halda i bazenu crvenog mulja u KAP-u. Deponija Železare Halda se pominje i u Izveštaju o Strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu Izmena i dopuna Prostorno-urbanističkog plana opštine Nikšić⁴³⁸, pored urbanih zona grada Nikšića sa ekološki najugroženijim područjima („vrućim tačkama“), okoline Železare, deponije Halda, pretovarne stanice Boksita, područja otvorenih kopova boksita, asfaltne baze, gradskog odlagališta otpada Budoš, delova vodotokova Bistrice, Gračanice i Zete sa IV klasom kvaliteta itd.

U pogledu građanske odgovornosti za štetu nanetu životnoj sredini, za bazen crvenog mulja još nije doneta sudska odluka. Videti primer naveden u Analizi (presuda Vrhovnog suda Crne Gore, Rev. Ip. 59/2019 od 2. aprila 2019).

Termoelektrana Pljevlja⁴³⁹ predstavlja još jedan prioritetni problem u vezi sa životnom sredinom koji zahteva hitniji pristup.⁴⁴⁰ Razlog za to jeste što zagađenje vazduha predstavlja jedan od većih problema, imajući u vidu da, u skladu sa najskorijim procenama Evropske agencije za životnu sredinu, doprinosi prevremenoj smrti 1200 osoba u Crnoj Gori godišnje, od čega se najviše uticaja pripisuje PM česticama.⁴⁴¹

U skladu sa Direktivom o industrijskim emisijama, Termoelektrana Pljevlja podleže ograničenom radu prema Direktivi o velikim ložištima, koja je stupila na snagu u skladu sa Ugovorom o Energetskoj zajednici 1. januara 2018. godine. Od tada do kraja 2023. godine termoelektrani je dozvoljeno da radi maksimalno 20.000 časova. Posle toga je morala ili trajno da se zatvori ili da se naknadno opremi kako bi se ispunili uslovi iz Aneksa V, Deo II Direktive o industrijskim emisijama. Kvota sati elektrane je ispunjena do kraja 2021. od kada termoelektrana radi nelegalno već treću godinu zaredom. Do 2023. je utrošila preko 34.412 časova. (14.000 časova više od dozvoljenog).

435 Informacije su dostupne na <https://www.vijesti.me/vijesti/ekonomija/708107/crveni-mulj-privatna-imovina-drzavni-problem-tuzilastvo-istrazuje-ugrozavanje-sredine-i-zdravlja-ljudi>.

436 <https://www.dan.co.me/vijesti/drustvo/popisuju-stetu-od-bazena-crvenog-mulja-5252700>.

437 Ovaj izveštaj je pripremljen u okviru projekta pod nazivom „Osnaživanje učešća civilnog društva u oblasti životne sredine u procesu pristupanja EU (4E)“ koji finansira Evropska unija, a sufinansira Ministarstvo javne uprave, digitalnog društva i medija. Sadržaj ovog izveštaja je isključiva odgovornost Centra za zaštitu i proučavanje ptica (CZIP) i projektnih partnera i ne odražava nužno stavove EU. Koalicija 27 je neformalna mreža nevladinih organizacija osnovana sa ciljem praćenja procesa usaglašavanja i primene politika u pristupnim pregovorima Crne Gore i EU, kao i predlaganja rešenja koja će doprineti zaštiti i unapređenju u oblasti životne sredine i klimatskih promena. Članice Koalicije 27 su: Avlija, Centar za zaštitu i proučavanje ptica, Centar ekoloških inicijativa, Da zaživi selo, Društvo mladih ekologa Nikšić, Dr. Martin Schneider-Jacoby, Green home, Mans, Medcem, Mogul, Natura, Naša akcija, Sjeverna zemlja, Zero waste Montenegro i Wildlife Montenegro.

438 Izveštaj o Strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu Izmena i dopuna Prostorno-urbanističkog plana opštine Nikšić, Ministarstvo ekologije, prostornog planiranja i urbanizma, Podgorica, februar 2023.

439 „TE Pljevlja“.

440 U Nacionalnoj strategiji održivog razvoja do 2030. godine istaknuto je da je, sa ekotoksikološkog stanovišta, grad Pljevlja najveća ekološka crna tačka. Podaci o stanju životne sredine pokazuju da su voda, vazduh, zemljište i pejzaž degradirani zbog direktnog uticaja brojnih izvora zagađenja kojima je stanovništvo direktno izloženo. Razlog za to je pretežno planirani industrijski i urbani razvoj. Najveću štetu izaziva uticaj tehnoloških aktivnosti u Rudniku uglja, Termoelektrani, Vektri Jakić, deponiji šljake i pepela u Maljevcu, transportnom sistemu i deponiji otpada i jalovine Jagnjilo. Pored gorenavedenog, glavni izvori emisija zagađujućih materija (plutajućih čestica, PM10 i PM2.5 i poliaromatičnih ugljovodonika – PAH-ova u njima) predstavljaju brojne kotlarnice i pojedinačne peći.

441 U Podgorici je 16. februara 2024. NVO Green Home organizovala konferenciju pod nazivom „Zagađenje vazduha u Crnoj Gori“, kojoj su prisustvovali predstavnici institucija, nevladinih organizacija i medija. Dr Borko Bajić, ispred Instituta za javno zdravlje Crne Gore, podsetio je prisutne da je zagađenje vazduha jedan od najznačajnijih rizika po zdravlje ljudi, te da prema poslednjim procenama Evropske agencije za životnu sredinu, zagađenje vazduha u Crnoj Gori doprinosi prevremenoj smrti oko 1200 stanovnika na godišnjem nivou, od čega se najviše uticaja pripisuje PM česticama.

Sekretarijat Energetske zajednice pokrenuo je postupak za rešavanje spora protiv Crne Gore, ali elektrana i dalje radi. Planirani projekat modernizacije je neizvestan, netransparentan i u dvogodišnjem kašnjenju, a javnosti nikada nije dato ekonomsko opravdanje za projekat. Troškovi projekta su se takođe povećali nakon tendera, što potkrepljuje zabrinutost koju su tada izneli neuspešni ponuđači. Ministarstvo za kapitalne investicije je u aprilu 2021. zatražilo od javnog tužioca da ispita slučaj, ali je EPCG nastavila sa investicijom ne čekajući rezultate istrage. Ozbiljan korak unazad je usledio u decembru 2022. godine, kada su Vlada i Skupština usvojile izmene i dopune Zakona o industrijskim emisijama, kojima je omogućen rad elektrane do kraja nepostojećih pregovora o produžetku rada TE Pljevlja i zaključenja tužbe Energetske zajednice protiv Crne Gore.⁴⁴² Posle utrošenih 20.000 časova. Agencija za životnu sredinu je 2021. započela postupak oduzimanja integrisane dozvole za TE Pljevlja, ali je Vlada donela odluku da se taj postupak prekine, zbog čega je još od tada TE Pljevlja u prekršaju, odnosno postrojenje radi bez važeće integrisane dozvole.⁴⁴³

Preporuka iz navedenog izveštaja „Kap napretka u moru obaveza“ jeste pokretanje rešenja sa Energetskom zajednicom za ubrzanje prekršajnog postupka i naplatu kazni za prekovremeni rad u TE Pljevlja. U ovom izveštaju se Crna Gora poziva da bez odlaganja uskladi termoelektanu na ugalj Pljevlja sa Ugovorom o Energetskoj zajednici, objavi studiju izvodljivosti za planirani projekat modernizacije i objavi rezultate istrage javnog tužilaštva o postupku javne nabavke.

Prema zaključcima Vlade Crne Gore sa sednice održane 12. januara 2023, donela je Odluku kojom se utvrđuje javni interes za realizaciju projekta pod nazivom „Daljinsko grejanje Pljevalja, ka čistim i toplim Pljevljima“. Vlada Crne Gore je 1. jula 2024. godine održala sastanak sa predstavnicima misije Svetske banke (SB) i predstavnicima zainteresovanih strana (Kancelarijom za održivi razvoj u Generalnom sekretarijatu Vlade, resornim ministarstvima turizma, ekologije, održivog razvoja i razvoja severa, odnosno energetike i rudarstva, kao i Kancelarije UNDP-a u Crnoj Gori) o budućim aktivnostima u oblasti pravedne tranzicije regiona uglja Pljevlja. Predstavljen je i alat LURA (Land and Assets Repurposing Assessment) koji se odnosi na procenu buduće upotrebe rudarskog zemljišta i imovine.⁴⁴⁴

Crna Gora beleži višegodišnje kašnjenje donošenja i ažuriranja Strategije upravljanja kvalitetom vazduha sa akcionim planom, time i redovnog preduzimanja mera za smanjenje nacionalnog zagađenja vazduha, posebno u područjima gde su prekoračene granične vrednosti EU za kvalitet vazduha. Takva kašnjenja postoje i u izradi ili ažuriranju planova kvaliteta vazduha, kako je predviđeno Direktivom o kvalitetu ambijentalnog vazduha i čistijem vazduhu za Evropu (Direktiva 2008/50/EZ). Nacrt Strategije upravljanja kvalitetom vazduha za period 2021–2029. dobio je pozitivno mišljenje Evropske komisije i prema ranijim izveštavanjima, ista je trebalo da bude upućena Vladi na usvajanje 2023. godine. Još uvek nije.⁴⁴⁵

Svi mediji u Crnoj Gori su objavili da je podneta prva tužba protiv države Crne Gore zbog zagađenja vazduha u Pljevljima i da su mnogi Pljevljanci najavili da će tužiti državu. Predmet je u toku.

b. Deponije

Pored dve sanitarne deponije za odlaganje komunalnog otpada u Podgorici (Livada) i Ulcinju (Možura), skoro svaki grad u Crnoj Gori ima divlje deponije, što vrši veliki pritisak na životnu sredinu. Postoji 19 kontrolisanih deponija, od kojih 2 služe samo za odlaganje građevinskog otpada (lokacija

442 Milica Kandić, uz podršku Koalicije 27, Kap progressa u moru obaveza, Izveštaj iz senke Koalicije 27 o napretku u Poglavlju 27 – Životna sredina i klimatske promene pokriva period od juna 2023. do maja 2024, str. 71. i 72.

443 U Zaključku Vlade Crne Gore broj: 04-2389/2 od 20. maja 2021, Vlada je usvojila informaciju o pokrenutim postupcima za reviziju i prestanak važenja integrisane dozvole TE „Pljevlja“ od strane Agencije za zaštitu prirode i životne sredine i navela da je do završetka započetih postupaka pregovora Ministarstva kapitalnih investicija Crne Gore sa Energetskom zajednicom kao prethodnim pravnim pitanjem potrebno prekinuti sve započete postupke za prestanak važenja i reviziju integrisane dozvole, zbog nesagledive štete za energetski sektor i državu Crnu Goru. Istim zaključkom zadužuju se Ministarstvo ekologije, prostornog planiranja i urbanizma i Agencija za zaštitu životne sredine da postupe u skladu sa prethodnom tačkom tog zaključka (koja se odnosi na prekidanje već započetih postupaka).

444 <https://www.gov.me/clanak/odrzan-sastanak-misije-svjetske-banke-sa-predstavnicima-zainteresovanih-strana-na-temu-pravedne-tranzicije-u-pljevljima-2>,

445 Milica Kandić, uz podršku Koalicije 27, Kap progressa u moru obaveza, Izveštaj iz senke Koalicije 27 o napretku u Poglavlju 27 – Životna sredina i klimatske promene pokriva period od juna 2023. do maja 2024, str. 30.

Dragalj u Kotoru i lokacija Brajići u Budvi). Od ostalih 17 kontrolisanih deponija, 8 su pod određenom vrstom kontrole, odnosno ograđene su, a deponovani otpad je delimično nivelisan. Od osam kontrolisanih deponija, dve su projektovane sa ogradama i kapijama, a na njima su vršeni i neki građevinski radovi pre odlaganja otpada, poput pripreme nasipa, izgradnje pristupnog puta i sl. Ove dve kontrolisane deponije nalaze se u Nikšiću (lokacija Mislov Do) i Andrijevići (lokacija Sutjeska). Prema podacima Ministarstva ekologije, prostornog planiranja i urbanizma⁴⁴⁶, u Crnoj Gori se nalaze 334 nekontrolisane deponije.⁴⁴⁷

Na drugoj sednici prvog (redovnog) prolećnog zasedanja 2024. godine, 28. Skupština Crne Gore je usvojila Zakon o upravljanju otpadom 4. aprila 2024. godine, koji je objavljen u Službenom listu Crne Gore, br. 34/2024 od 12. aprila 2024, a stupio je na snagu 20. aprila 2024.

Agencija za zaštitu životne sredine je 26. jula 2024. izdala saopštenje da su uspostavljeni sistem za praćenje otpada i registar ispuštanja i prenosa zagađivača. Ovi mehanizmi omogućavaju bolju kontrolu i upravljanje pitanjima u vezi sa životnom sredinom, što je od ključnog značaja za proces evropskih integracija.⁴⁴⁸

c. Otpadne vode

Upravljanje sistemom otpadnih voda u Crnoj Gori nije delotvorno. Iako je stepen usklađenosti nacionalnih propisa u oblasti otpadnih voda sa propisima EU visok, preko 96 odsto, primena tih propisa u praksi nije odgovarajuća. Kapaciteti lokalne uprave da samostalno uspostavi i održava delotvoran sistem upravljanja otpadnim vodama takođe su upitni, kao što je istaknuto u reviziji učinka „Efikasnost upravljanja sistemom otpadnih voda” koju je izvršila Državna revizorska institucija (DRI). Ova revizija se odnosi na Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede (MPŠV), Ministarstvo ekologije, prostornog planiranja i urbanizma, Upravu za vode, Glavni grad Podgoricu i opštine Danilovgrad, Bijelo Polje, Berane, Pljevlja, Budva, Bar i Herceg Novi, kao i vodovodna preduzeća u tim opštinama, Društvo za izgradnju vodovodne i kanalizacione infrastrukture u opštini Herceg Novi i Upravu za inspeksijske poslove. Državna revizija im je dala 37 preporuka u cilju unapređenja upravljanja sistemom otpadnih voda. Revizija obuhvata komunalne otpadne vode definisane Zakonom o upravljanju komunalnim otpadnim vodama. Kako objašnjava DRI, komunalne otpadne vode obuhvaćene tim zakonom su otpadne vode iz domaćinstava ili mešavina te vode sa industrijskim otpadnim vodama i/ili atmosferskim otpadnim vodama. Uprava za vode nije pripremila, a MPŠV nije usvojilo Operativni plan zaštite od štetnog dejstva voda, za vode od značaja za Crnu Goru. Takođe, lokalne samouprave nisu usvojile Operativni plan zaštite od štetnog dejstva voda, za vode od lokalnog značaja.

d. Vode – zagađenje reka i jezera: Tara, Morača, Zeta, Čehotina

Udesi u životnoj sredini su tema o kojoj mediji često izveštavaju, uključujući zagađenje reke Tare⁴⁴⁹ zbog izgradnje auto-puta Bar – Boljare⁴⁵⁰, zagađenje reke Morače⁴⁵¹ i Skadarskog jezera⁴⁵², izvorišta Bolje sestre⁴⁵³, reke Zete⁴⁵⁴, kao i reka Lim i Čehotina⁴⁵⁵.

U poslednjem Izveštaju o Strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu Izmena i dopuna

446 „MEPPU”.

447 Državni plan upravljanja otpadom za period 2023–2028, str. 42. i 43.

448 Uspostavljen sistem za praćenje otpada i registar ispuštanja i prenosa zagađivača – Agencija za zaštitu životne sredine (epa.org.me) <https://epa.org.me/2024/07/26/uspostavljen-sistem-za-pracenje-otpada-i-registar-ispustanja-i-prenosa-zagadivaca/>.

449 Reka Tara nalazi se na Uneskovoj listi svetske kulturne baštine od 1977.

450 <https://www.cdm.me/hronika/zbog-zagadenja-tare-formiranja-dva-predmeta/>.

451 Prema Izveštaju o Strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu Izmena i dopuna DUP-a Industrijska zona KAP-a u Podgorici iz septembra 2019. godine, sve sakupljene atmosferske vode iz kruga KAP-a i vode od hlađenja uređaja uvode se u kanal otpadnih voda iz KAP-a. Vode iz kanala se izlivaju u reku Moraču.

452 Eksploatacija šljunka i peska ima dugoročne štetne posledice po vodni režim reke Morače.

453 <https://www.cdm.me/drustvo/regionalni-vodovod-agencija-i-uprava-neshvatljivim-odlukama-trajno-ugrozili-izvoriste-bolje-sestre/>.

454 <https://www.vijesti.me/vijesti/drustvo/423008/novo-zagadenje-zete-je-ekoloski-kriminal>.

455 <https://www.slobodnaevropa.org/a/srbija-reka-lim-deponija-smece-ekologija/32240769.html>.

Prostorno-urbanističkog plana opštine Pljevlja⁴⁵⁶, planom je predviđeno rešavanje problema zagađenog Mjedničkog potoka, koji je jedan od najvećih uzročnika zagađenja reke Čehotine i njenog ekosistema. Mediji u Crnoj Gori su izveštavali o udesu u životnoj sredini, odnosno ispuštanju otrovnih materija iz Termoelektrane Pljevlja u reku Čehotinu. Zbog ovog udesa je 4. jula 2019. došlo do pomora ribe u Vezišnici i Čehotini. Dana 25. septembra podneta je optužnica Osnovnom sudu u Pljevljima protiv četiri odgovorna lica za Termoelektranu Pljevlja zbog ispuštanja otrovnih materija u reku Čehotinu, što je dovelo do pomora ribljeg fonda u rekama Vezišnica i Čehotina. Crnogorski mediji su preneli da se odustalo od krivičnog gonjenja, pošto je veštakinja S. D., na čijem se nalazu optužnica zasnivala, izjavila na suđenju da ne ostaje u potpunosti pri svom nalazu o uzrocima koji su doveli do uginuća velike količine ribe.⁴⁵⁷

Analiza BIRN-a je pokazala da kineska kompanija China Road and Bridge Corporation (CRBC) nije sanirala štetu nanetu koritu i obalama reke Tare u Mateševu iako je to bila dužna da uradi najkasnije do jula 2022. godine.⁴⁵⁸ Zbog uništenja ribljeg fonda u Tari, posle tužbe Sportskog ribolovnog društva „Tara i Morača“, Osnovni sud u Podgorici je kompaniji CRBC u novembru 2021. naložio da ribolovcima isplati okvirno 200.000 evra na ime naknade štete. Posle žalbe kineske kompanije, Viši sud je poništio prvostepenu presudu u januaru 2022. Advokat Vladimir Čađenović, koji zastupa SRD „Tara i Morača“, navodi da se očekuje veštačenje u oblasti ekonomije i finansija, nakon čega treba da se utvrdi tačan iznos štete koju je prouzrokovao CRBC.

Sudovi za prekršaje u Crnoj Gori izrekli su osuđujuću presudu i novčano kaznili pravna lica i fizička lica u njima, i to za prekršaj naveden u članu 35. stav 1. tačka 2. i stavu 2. u vezi sa članom 27. stav 1. Zakona o proceni uticaja na životnu sredinu.⁴⁵⁹

U Izveštaju o Strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu Izmena i dopuna DUP-a Industrijska zona KAP-a u Podgorici iz septembra 2019. godine navodi se problem zagađenja reke Morače. Postojeće stanje industrijskih pogona u okviru plana je potpuno neprihvatljivo sa stanovišta životne sredine. Sve sakupljene atmosferske vode iz kruga KAP-a i vode od hlađenja uređaja uvode se u kanal otpadnih voda iz KAP-a. Vode iz kanala se izlivaju u reku Moraču. Negativan uticaj na kvalitet podzemnih voda imaju i alkalne vode koje potiču iz bazena crvenog mulja, deponija čvrstog otpada i spiranje atmosferskih voda sa zagađenog zemljišta na području KAP-a.

e. Eksploatacija šljunka

Na sednici održanoj 3. avgusta 2022. je Vlada Crne Gore naložila Ministarstvu poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede da formira međuresorni tim za preduzimanje konkretnih pravnih radnji sa procenom eksploatacije šljunka i peska. Takođe, u zaključku sa 15. sednice, Vlada je dala zadatak Ministarstvu poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede da tromesečno izveštava Vladu o postignutim rezultatima u borbi protiv nezakonite eksploatacije šljunka i peska iz vodotoka. Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede formiralo je međuresorni operativni tim čiji je zadatak da prati stanje na svim vodotocima i da predlaže odgovarajuće mere sa državnim upravom.

U izveštaju Inspekcije za vode od 27. januara 2023. navodi se da je Uprava za inspeksijske poslove u poslednje dve godine podnela 32 krivične prijave zbog nezakonite eksploatacije šljunka. Navodi se da je tokom 2022. podneto 13 krivičnih prijava, što je manje nego 2021. godine, tokom koje je podneto 19 prijava protiv kompanija i pojedinaca. Iz dokumenta se može videti da su lokacije na kojima je vršena eksploatacija reke Morača, Tara, Cijevna, Lim i Grnčar. Inspekcija za vode je dostavila i 19 predmeta u vezi sa eksploatacijom šljunka u periodu od jula 2021. do 26. januara 2023. Upravi policije – Odseku za suzbijanje privrednog kriminaliteta u cilju utvrđivanja, u saradnji sa Osnovnim državnim tužilaštvom, da li postoje elementi krivičnog dela za koje se goni po službenoj dužnosti.

456 Izveštaj o Strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu Izmena i dopuna Prostorno-urbanističkog plana opštine Pljevlja, Podgorica, od 10. decembra 2023, str. 162.

457 Informacije su dostupne na <https://www.vijesti.me/vijesti/crna-hronika/504667/slucaj-pomora-ribe-tuzilac-odustao-od-krivicnog-gonjenja-epcg-i-rukovodilaca-u-te-pljevlja>.

458 U tekstu BIRN-a „Staru slavu ‘Suze Evrope’ Nije moguće povratiti“ (engl. “The old glory of ‘The tear of Europe’ cannot be restored”) od 10. januara 2024. saopšteno je da je analiza BIRN-a pokazala da kineska kompanija China Road and Bridge Corporation (CRBC) nije sanirala štetu nanetu koritu i obalama reke Tare u Mateševu iako je to bila dužna da uradi najkasnije do jula 2022. godine.

459 Odluka <https://www.gov.me/dokumenta/e030db2d-3d1a-45e9-ba39-ce783166cbb2> Višeg suda za prekršaje Crne Gore PŽP.br.1675/20-2 od 13. novembra 2020.

Severna Makedonija: Osnovna studija o zakonodavstvu, politici i praksi u oblasti ljudskih prava i životne sredine

1. Uvod

Republika Severna Makedonija je parlamentarna demokratija od 1991. godine. Skupština je 1998. u sastav Vlade uvela Ministarstvo životne sredine i prostornog planiranja, koje kao osnovnu nadležnost ima praćenje stanja životne sredine i prirode i obezbeđivanje mera za njihovu zaštitu i unapređenje.⁴⁶⁰

Zaštita životne sredine je čvrsto ugrađena u osnovne vrednosti ustavnog poretka Republike Severne Makedonije u članu 8, koji je detaljnije razrađen u odeljku 2.1.⁴⁶¹

Od 1991. do 2001. godine zaštita životne sredine bila je isključivo u nadležnosti Vlade, odnosno Ministarstva životne sredine i prostornog planiranja, ali je posle usvajanja amandmana XVII nadležnost za zaštitu životne sredine podeljena između Vlade kao centralnog izvršnog organa i opština kao dela lokalne samouprave.⁴⁶²

Uprkos visokom nivou važnosti koji je životnoj sredini priznat Ustavom, situacija u vezi sa zaštitom i unapređenjem životne sredine i prirode u Severnoj Makedoniji i dalje je na niskom nivou. Razlog za to su sledeći faktori:

1. nedostatak institucionalnog kapaciteta države da ispuni svoje nadležnosti u pogledu zaštite i unapređenja životne sredine,
2. nedostatak strateškog pristupa i doslednosti u razvoju mehanizama i kapaciteta za zaštitu i unapređenje životne sredine,
3. nedostatak finansijskih sredstava iz državnog budžeta za zaštitu i unapređenje životne sredine,
4. podeljene nadležnosti za zaštitu životne sredine između centralne Vlade i lokalne samouprave

Navedeni faktori su, na primer, doveli do toga da od 2018. godine nije usvojen Nacionalni plan za kvalitet vazduha. Ovo je zauzvrat doprinelo tome da veliki gradovi Severne Makedonije budu među 30 gradova na svetu sa najzagađenijim vazduhom.⁴⁶³

Ovakva situacija direktno utiče na građane Severne Makedonije, naročito u poslednjoj deceniji. Međutim, samo su organizacije civilnog društva (OCD) aktivne u pogledu reagovanja i pokretanja raznih vrsta aktivnosti kako bi se izvršio pritisak na Vladu i opštine da preduzmu mere za sprečavanje zagađenja vazduha, vode i zemljišta. OCD pokreću predmete pred nacionalnom institucijama i sudovima koristeći dostupne pravne mehanizme, ali bez uspeha. Značajan uspeh su postigle u sprečavanju finansiranja izgradnje hidroelektrana u zapadnom delu Severne Makedonije, Boškov Most i Lukovo polje. Oko 100.000 Makedonaca je potpisalo peticije⁴⁶⁴ protiv ovih projekata čiji je isključivi cilj bio zaštita Nacionalnog parka Mavrovo i biodiverziteta u tom regionu, uključujući tu i ugroženu vrstu balkanskog risa.⁴⁶⁵

460 Zakon o izmenama i dopunama Zakona o organizaciji i radu organa državne uprave („Službeni list Republike Makedonije“, br. 63/98)

461 Član 8. alineja 10. Ustava Republike Severne Makedonije: https://www.sobranie.mk/the-constitution-of-the-republic-of-macedonia-ns_article-constitution-of-the-republic-of-north-macedonia.nspx

462 <https://www.sobranie.mk/content/Odluki%20USTAV/Odluka%20za%20proglasuvanje%20na%20amandmanite%20IV-XVIII%20na%20Ustavot%20na%20RM.pdf>

463 IQAir, Rangiranje velikih gradova, dostupno na: <https://www.iqair.com/world-air-quality-ranking>, [

464 <https://makfax.com.mk/zanimljivosti/ekologija/recisi-100-000-potpisnici-na-peticijata-za-spas-na-mavrovo/>

465 <https://www.radiomof.mk/po-tragite-na-lisa-i-filipche-balkanskite-risovi-koi-obedinija-tri-drzhavi/>

U Izveštaju o napretku za 2024. godinu Evropska komisija napominje da Severna Makedonija nije izvršila potpuno usklađivanje sa direktivama EU o proceni uticaja na životnu sredinu (EIA) i strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu (SEA), te da nije postigla napredak u skorašnjem periodu. Osim toga, novi izazovi nastaju zbog nedostatka specijalizovanog osoblja i slabih institucionalnih kapaciteta, što dovodi do loše kontrole kvaliteta u procenama životne sredine i odobravanja infrastrukturnih projekata bez temeljnog razmatranja životne sredine. Od kada je u aprilu 2022. usvojen Zakon o inspeksijskom nadzoru, nisu pokrenute reforme u cilju poboljšanja primene zakonodavstva u oblasti životne sredine. Severna Makedonija mora da uspostavi snažan institucionalni okvir za koordinisano i strateško planiranje životne sredine i da obezbedi transparentnost i usklađenost sa direktivama o EIA/SEA. Osim toga, mora da se obezbedi potpuna usklađenost sa direktivama EU o odgovornosti za životnu sredinu i ekološkom kriminalu. Arhus centar nije u potpunosti operativan, pruža zastarele informacije, a pristup pravdi i javnim informacijama o pitanjima u vezi sa životnom sredinom je slab. Najzad, država mora da obezbedi da monitoring životne sredine ispunjava standarde EU.⁴⁶⁶

2. Materijalno pravo i praksa

2.1. Zakoni koji se odnose na ljudska prava u vezi sa životnom sredinom

Ustav Republike Severne Makedonije (1991)

Kao što je pomenuto, član 8. Ustava Republike Severne Makedonije uvodi posebnu osnovnu vrednost koja je direktno povezana sa zaštitom životne sredine – pravilno urbano i ruralno planiranje u cilju unapređenja zdrave čovekove životne sredine, kao i zaštita i razvoj životne sredine.⁴⁶⁷

Ova osnovna ustavna vrednost je detaljnije razrađena u članu 43. potpoglavlja o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, u odeljku o slobodama i pravima, kao pravo na zdravu životnu sredinu. Članom 43. je sa jedne strane zagarantovano pravo na zdravu životnu sredinu svakog lica, a sa druge strane je utvrđena obaveza svakog lica da unapređuje i štiti životnu sredinu, kao i obaveza države (odnosno Republike) da obezbedi sve uslove za ostvarivanje prava građana na zdravu životnu sredinu.⁴⁶⁸ Ustavom je predviđena dodatna zaštita životne sredine u članu 55. kojim su propisana ograničenja slobode tržišta i preduzetništva radi odbrane Republike, zaštite prirode, životne sredine i zdravlja ljudi.⁴⁶⁹

Posle izmena i dopuna Ustava 2001. godine, zaštita i unapređenje životne sredine preneti su i na jedinice lokalne samouprave. Izmenama i dopunama su propisane nove nadležnosti lokalnih institucija koje omogućavaju građanima da direktno i putem predstavnika „učestvuju u donošenju odluka o pitanjima od lokalnog značaja, posebno u oblastima javnih službi (...), zaštite životne sredine i drugim oblastima utvrđenim zakonom.“⁴⁷⁰

Ustav pruža čvrst osnov za uspostavljanje daljih mehanizama i procedura za zaštitu i unapređenje životne sredine i prirode u Severnoj Makedoniji koji bi trebalo da budu ustanovljeni na osnovu zakona.

466 Evropska komisija, Severna Makedonija 2024 Izveštaj, Komunikacija Komisije za Evropski parlament, Savet, Evropski odbor za ekonomska i socijalna pitanja i Evropski odbor regija, 30. oktobar 2024, SWD(2024) 693 konačna verzija, https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/north-macedonia-report-2024_en

467 Član 8. alineja 10. Ustava Republike Severne Makedonije https://www.sobranie.mk/the-constitution-of-the-republic-of-macedonia-ns_article-constitution-of-the-republic-of-north-macedonia.nspix

468 Član 43. Ustava Republike Severne Makedonije https://www.sobranie.mk/the-constitution-of-the-republic-of-macedonia-ns_article-constitution-of-the-republic-of-north-macedonia.nspix

469 Član 55. Ustava Republike Severne Makedonije https://www.sobranie.mk/the-constitution-of-the-republic-of-macedonia-ns_article-constitution-of-the-republic-of-north-macedonia.nspix

470 Amandman XVII Ustava Republike Severne Makedonije https://www.sobranie.mk/the-constitution-of-the-republic-of-macedonia-ns_article-constitution-of-the-republic-of-north-macedonia.nspix

Zakon o životnoj sredini (2005)

Zakonom o životnoj sredini iz 2005. promovišu se načela zaštite životne sredine⁴⁷¹ i utvrđuju ključni ciljevi (videti Aneks II ove studije).⁴⁷² On omogućava potpun pristup informacijama o odlukama u vezi sa životnom sredinom i učešću javnosti u postupcima donošenja odluka, te obezbeđuje primenu načela srazmernosti pri odmeravanju ravnoteže između ekonomskog razvoja i zaštite životne sredine. Na primer, ovaj zakon utvrđuje obavezu da zagađivači moraju da nadoknade troškove sanacije zagađenja i da životnu sredinu vrate u stanje što sličnije onom u kom je bila pre nego što je šteta naneta.

Zakon o životnoj sredini ima sveobuhvatan pristup u pogledu prevencije i zaštite životne sredine, kao i utvrđivanju odgovornosti za štetu nanetu životnoj sredini. Zaštita životne sredine se zasniva na praćenju, planiranju i proceni uticaja na životnu sredinu. Odgovornost za štetu nanetu životnoj sredini uređena je zasebno, a Zakon predviđa prekršajne kazne podeljene u tri kategorije, koje se kreću u rasponu od 50 do 200.000 evra.

Krivični zakonik (1996)

Važećim Krivičnim zakonikom predviđeno je 12 krivičnih dela protiv životne sredine i prirode⁴⁷³, uključujući ekocid koji je uvršten poslednjim izmenama i dopunama 2023.⁴⁷⁴

Krivični zakonik nastavlja da jača zaštitu životne sredine usklađivanjem sa savremenim pravnim trendovima i potrebom za suzbijanjem ekološkog kriminala.

Zakon o prekršajima (2019)

Zakon o prekršajima je usvojen 2019. godine⁴⁷⁵ i njime su uređeni zahtevi i uslovi za vođenje prekršajnog postupka i izricanje prekršajnih sankcija. Zakonom o prekršajima predviđene su veće kazne za prekršaje u oblasti životne sredine u poređenju sa ostalim prekršajima jer su propisane novčane kazne dvadeset puta veće u odnosu na one iz drugih oblasti. Rok zastarelosti za prekršaje u oblasti životne sredine je pet godina za pokretanje prekršajnog postupka u vezi sa životnom sredinom i deset godina za provođenje postupka. Vrste prekršajnog postupka objašnjene su u Aneksu III.

Zakon o parničnom postupku (2005) i Zakon o obligacionim odnosima (2001)

Zakon o parničnom postupku iz 2005. uređuje sporove koji se tiču osnovnih prava i obaveza pojedinaca i građana. Prema navođenju Makedonskog udruženju mladih pravnik⁴⁷⁶ koje je pokrenulo nekoliko predmeta pred redovnim sudovima, sudije koje se bave građanskim pravom (uključujući sudije Vrhovnog suda) uspostavile su praksu da ne prihvataju predmete u vezi sa pojedinačnom i kolektivnom zaštitom životne sredine koje podnose građani i OCD.

Zakon o obligacionim odnosima iz 2001.⁴⁷⁷ uređuje ugovorne odnose, obaveze, naknadu štete, ali i zaštitu prava ličnosti⁴⁷⁸ svih fizičkih i pravnih lica u Severnoj Makedoniji. Prema svojoj

471 Načela su sledeća: načelo zagađivač plaća, načelo srazmernosti, načelo prevencije i načelo učešća javnosti i pristupa informacijama.

472 Član 4. Zakona o životnoj sredini <https://www.moepp.gov.mk/wp-content/uploads/2014/09/Закон%20за%20животната%20средина%20консолидитан%20текст%2019.07.2013.pdf>

473 Krivični zakonik („Službeni glasnik Republike Makedonije“, br. 37/96)

474 Politika sankcionisanja krivičnih dela protiv životne sredine obuhvata kazne u rasponu od novčane do doživotne kazne zatvora u slučaju izvršenja krivičnog dela ekocida.

475 Zakon o prekršajima („Službeni glasnik Republike Severne Makedonije“, br. 96/19 i 253/23)

476 <https://myla.org.mk/en/>

477 Zakon o obligacionim odnosima, član 9, („Službeni glasnik Republike Makedonije“, br. 18/2001, 04/2002, 05/2003, 84/2008, 81/2009, 161/2009 i 123/13 i „Službeni glasnik Republike Severne Makedonije“, br. 215/21)

478 Prava ličnosti prema ovom Zakonu obuhvataju pravo na život, fizičko i psihičko zdravlje, čast, ugled, dostojanstvo, lično ime, privatnost ličnog i porodičnog života, slobodu, intelektualnu kreativnost i druga prava ličnosti

oblasti primene, treba da bude važeći pravni osnov za zaštitu prava na zdravu životnu sredinu, u skladu sa sudskom praksom ESLJP.⁴⁷⁹ Zakonom o obligacionim odnosima predviđeni su naknada u slučaju povrede prava ličnosti kao nematerijalne štete i pravično zadovoljenje, kao i mogućnost podnošenja zahteva sudu za prestanak delatnosti koja krši zaštićena prava. Međutim, sudska praksa u ovim pitanjima varira, kao što je pojašnjeno u pododeljku 2, stav 3.

Zakon o inspeksijskom nadzoru životne sredine (2022)

Zakon o inspeksijskom nadzoru životne sredine⁴⁸⁰ poslednji je usvojeni zakonodavni akt u vezi sa zaštitom životne sredine u Severnoj Makedoniji. Ovim Zakonom se uređuje organizacija Državnog inspektorata za životnu sredinu kao jedine institucije za monitoring stanja životne sredine, sprovođenje inspeksijskog nadzora i izricanje sankcija zagađivačima, primenu načela, planiranje, prava i dužnosti inspektora, uspostavljanje informativnog centra i izveštavanje. Državni inspektorat za životnu sredinu je ključni javni organ za monitoring stanja životne sredine u Severnoj Makedoniji, sprečavanje štete, utvrđivanje nanete štete, vođenje prekršajnog postupka i izricanje novčanih kazni. Državni inspektorat za životnu sredinu je jedina institucija gde se građani informišu ili prijavljuju eventualnu štetu nanetu životnoj sredini radi daljeg postupanja i utvrđivanja učinoca.

Ratifikovani međunarodni dokumenti

Nakon proglašenja nezavisnosti 1991. godine, Severna Makedonija je u Ustav uvrstila novu odredbu o zaštiti životne sredine kao ljudskog prava. Posle toga, Vlada je potpisala brojne međunarodne pravne dokumente i konvencije namenjene zaštiti i unapređenju životne sredine i prirode. Na primer, Vlada i Skupština Severne Makedonije potpisale su i ratifikovale Konvenciju o proceni uticaja na životnu sredinu u prekograničnom kontekstu 1991. godine, Bazelsku konvenciju o kontroli prekograničnog kretanja opasnih otpada i njihovom odlaganju 1997, Arhusku konvenciju o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine 1999, Okvirnu konvenciju Ujedinjenih nacija o promeni klime 1997, Kjoto Protokol 2004, Pariski sporazum 2017, Doha Amandman na Kjoto Protokol 2019. i druge. Vlada i Skupština Severne Makedonije potpisale su i ratifikovale gotovo sve međunarodne sporazume i ugovore o zaštiti prirode, atmosferi, klimatskim promenama, hemikalijama, otpadu, zemljištu i industrijskim udesima.

Potpis i ratifikacija ovih međunarodnih sporazuma i ugovora stvorili su političku volju da se isti uvrste u nacionalni pravni sistem, prvenstveno kroz zakonodavstvo.

Istovremeno, Severna Makedonija je, u nastojanjima da postane članica Evropske unije, u postupku usklađivanja sa pravnim tekovinama Evropske unije, uključujući Poglavlje 27 o životnoj sredini. U ovom postupku usklađivanja, Severna Makedonija je prenela oko 100 direktiva i propisa Evropskog parlamenta i Saveta u nacionalno zakonodavstvo u oblasti životne sredine.⁴⁸¹

2.2. Kako se u praksi primenjuje pravo ljudskih prava i ekološko pravo

Ustavna zaštita

Ustavni sud Republike Severne Makedonije je zaštitnik ustavnosti i zakonitosti u pravnom sistemu.⁴⁸² Od 1991. godine, Ustavni sud ima dvojnu ulogu u pogledu ustavne zaštite. Prvo, kao deo opšte nadležnosti, Sud ocenjuje ustavnost opštih pravnih akata poput zakona, propisa, odluka, pravilnika i planova. Svako može da podnese inicijativu za pokretanje postupka za ocenu ustavnosti

479 Advokat Aleksandar Godjo, razgovor održan 3. avgusta 2024.

480 Zakon o inspeksijskom nadzoru životne sredine („Službeni glasnik Republike Severne Makedonije”, br. 99/22).

481 Informacije je pružilo Ministarstvo životne sredine i prostornog planiranja.

482 Član 108. Ustava Republike Severne Makedonije https://www.sobranie.mk/the-constitution-of-the-republic-of-macedonia-ns_article-constitution-of-the-republic-of-north-macedonia.nsp

zakona i ustavnosti i zakonitosti propisa ili drugog opšteg akta.⁴⁸³ Drugo, Sud pruža ustavnu zaštitu za grupu osnovnih sloboda i prava pojedinaca, kao što su sloboda misli, udruživanja i okupljanja, sloboda izražavanja i zabrana diskriminacije.

U vezi sa članom 43. Ustava, Ustavni sud je razvio praksu pretežno u pogledu ocene ustavnosti zakonodavstva u oblasti životne sredine⁴⁸⁴ i detaljnih urbanističkih planova (DUP), koje donose opštinska veća za urbanizaciju delova teritorije opštine. Na primer, Ustavni sud je poništio DUP za planinu Vodno, kojim je predviđena seča velikog dela šume na planini Vodno u Skoplju, glavnom gradu Severne Makedonije, za potrebe urbanističke izgradnje objekata.⁴⁸⁵ Ipak, čak i u ovoj praksi postoje ograničenja, jer Ustavni sud ocenjuje samo procesne nedostatke DUP-a, a ne i materijalne. Drugim rečima, ocenjuje postupak na osnovu kog DUP-ove usvajaju opštinska veća, a ne ocenjuje njihovu usklađenost sa generalnim urbanističkim planovima ni Prostornim planom Republike Severne Makedonije, kao dokumentima koji su na višem nivou pravne hijerarhije u oblasti prostornog i urbanističkog planiranja.⁴⁸⁶

U praksi, Ustavni sud inicijalno izriče privremene mere (ako podnosilac inicijative to zahteva) za obustavu sprovođenja osporenog DUP-a, a nakon toga odlučuje o datom predmetu. Ove odluke imaju ograničeno dejstvo jer Ustavni sud ocenjuje samo procesne aspekte DUP-a. Zbog toga, čak i kada Ustavni sud poništi DUP, opštinska veća mogu da usvoje isti DUP u pravilnom postupku bez ikakvih posledica. Stvarno dejstvo odluka Ustavnog suda kojima se poništi osporeni DUP jeste da se pruži mogućnost za dalje i veće uključivanje javnosti u postupak usvajanja novog DUP-a.⁴⁸⁷ Međutim, čak i u slučajevima potpunog učešća javnosti, u praksi je uticaj na nove DUP-ove ograničen.

U skladu sa Ustavom, životna sredina obuhvata prostorno planiranje, kao i ljudsku dimenziju. Time se Ustavnom sudu daje širok prostor za ocenu ustavnosti i zakonitosti normativnih akata. To uključuje slučajeve u kojima se, u skladu sa članom 55. stav 3. Ustava, ograničava sloboda tržišta i preduzetništva u cilju očuvanja životne sredine. Član 55. može biti osnov i za ocenu da li zakoni koji se odnose na trgovinu, poslovanje i privredu, a koji ne sadrže ograničenja po osnovu zaštite životne sredine, treba da sadrže ta ograničenja kako bi se obezbedila njihova ustavnost.

Krivičnopravna zaštita

Krivičnopravni sistem Severne Makedonije pruža sveobuhvatnu zaštitu životne sredine i prirode putem institucija za sprovođenje zakona, poput Ministarstva unutrašnjih poslova, Državnog inspektorata za životnu sredinu, kao i javnog tužilaštva.

Zakonom o policiji i unutrašnjim poslovima, kojim se uređuje rad policije, nije predviđeno formiranje posebnog odeljenja u okviru Ministarstva unutrašnjih poslova za suzbijanje ekološkog kriminala.

Zakonom o javnom tužilaštvu predviđena je dvojna nadležnost javnog tužilaštva za istragu krivičnih dela protiv životne sredine. Od usvajanja zakona u 2020. godini Osnovno javno tužilaštvo za borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije nije podnelo nijedan predmet Osnovnom krivičnom sudu u Skoplju, koji je jedini nadležan sud za procesuiranje predmeta u vezi sa organizovanim kriminalom i korupcijom. Prema navodima javnog tužilaštva, nedostatak istraga i procesuiranja krivičnih dela protiv životne sredine direktna je posledica nedovoljnog institucionalnog kapaciteta i finansijskih sredstava, kao i nedostatka volje za međunarodnom pravnom saradnjom sa drugim zemljama, iako većina istraga ima regionalne ili međunarodne elemente.

U poslednje četiri godine je Osnovno javno tužilaštvo za borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije pokrenulo nekoliko istraga. Nijedna od njih nije izneta pred Osnovni krivični sud u Skoplju, koji je nadležan za predmete u vezi sa organizovanim kriminalom.

483 Član 15. Poslovnika Ustavnog suda Republike Severne Makedonije https://ustavensud.mk/?page_id=4605

484 Odluka Ustavnog suda U.br.152/2005-1 od 28. septembra 2006 <https://ustavensud.mk/?p=9102>

485 <https://ustavensud.mk/%d0%bf%d0%be%d0%b4%d0%bd%d0%be%d1%81%d0%b8%d1%82%d0%b5%d0%bb/%d0%b3%d1%80%d0%b0%d1%93%d0%b0%d0%bd%d0%b8/%d0%a3-%d0%b1%d1%80-802021-1/>

486 Odluka Ustavnog suda U.br.172/2010-1 od 23. marta 2011 <https://ustavensud.mk/?p=10484>

487 Advokat Aleksandar Godjo, razgovor održan 3. avgusta 2024.

Veoma je mali broj krivičnih predmeta u vezi sa ekološkom pravdom. Sveukupno, u protekle četiri godine su pravosudni organi u Makedoniji izrekli okvirno 242 pravosnažne presude⁴⁸⁸ u krivičnim postupcima, kojima je osuđeno oko 280 lica, uz sledeće izrečene sankcije: novčane kazne i kazne zatvora (101), alternativne sankcije (172) i mera bezbednosti (1).⁴⁸⁹ Procesuiranje krivičnih dela protiv životne sredine u odnosu na ukupan broj izvršenih krivičnih dela u poslednjih šest do sedam godina nije iznad jedan odsto, što ukazuje na činjenicu da postoji ogroman broj neotkrivenih i krivičnih dela koja se ne procesuiraju.⁴⁹⁰ Ovako mali broj predmeta rezultat je nedovoljnog kapaciteta policije i tužilaštva da pokreću postupke za krivična dela protiv životne sredine. Većina ovih krivičnih dela je učinjena sa umišljajem, ali neka su učinjena i iz nehata, što se takođe sankcioniše na osnovu Krivičnog zakonika.

Međutim, čak i uz postojeći nivo stručnosti, svesti i kapaciteta, policija i javno tužilaštvo, odnosno krivičnopravne institucije predstavljaju najdelotvorniji pravni mehanizam za borbu protiv ekološkog kriminala u Severnoj Makedoniji.

Državni ili lokalni inspektori za životnu sredinu ili predstavnici drugih institucija (šumska policija koja je deo Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede) obično pokreću krivične predmete, koje dalje istražuju policija i javni tužioci.

Prekršaji

Zakonom o životnoj sredini i drugim ekološkim propisima definisan je spisak prekršaja i prekršajnih postupaka u slučaju povrede odredbi koje se odnose na životnu sredinu. U vođenju prekršajnog postupka ministar životne sredine i prostornog planiranja može da formira komisiju za prekršaje. Odluke komisija za prekršaje podležu pravnim lekovima pred domaćim sudovima.

Državni inspektorat za državnu sredinu i lokalni nadležni inspektori za životnu sredinu prate sprovođenje propisa i vrše inspeksijske nadzore na republičkom i lokalnom nivou. Ako utvrde nepravilnosti ili povrede, po zakonu su dužni da pre podnošenja predmeta sudu učiniocu prekršaja predlože postupak poravnanja izdavanjem prekršajnog naloga za plaćanje. Osim toga, država i ovlašćeni inspektori učiniocu prekršaja mogu da ponude poravnanje i postignu sporazum kojim se učinilac prekršaja obavezuje da plati novčanu kaznu, druge naknade ili da otkloni nastalu štetu.⁴⁹¹

Državni inspektorat za životnu sredinu je u protekle tri godine izvršio 4894 inspeksijska nadzora tokom kojih je utvrđeno 999 nepravilnosti i pokrenuto oko 100 prekršajnih postupaka uz izrečene novčane kazne u iznosu preko 1.000.000 evra.⁴⁹²

U ovom periodu se 285 građana obratilo Državnom inspektoratu za životnu sredinu i prijavilo nepravilnosti u vezi sa zakonima u oblasti životne sredine, zahtevajući od Državnog inspektorata za životnu sredinu da izvrši inspeksijske nadzore u 61 slučaju, a od lokalnih ovlašćenih inspektora u 224 slučaju.⁴⁹³

Detaljnije informacije potražite u Aneksu V.

Građanskopravna zaštita

Pravni sistem Makedonije pruža građanskopravnu zaštitu kroz zakone o sudskim postupcima koji uključuju predmete koji se tiču životne sredine, posebno u vezi sa zahtevima za naknadu štete. Građanskopravnu zaštitu obezbeđuju građanski procesni zakoni, prvenstveno Zakon o sudskom

488 Informacije je pružio Vrhovni sud Republike Severne Makedonije

489 https://makstat.stat.gov.mk/PXWeb/pxweb/mk/MakStat/MakStat_Sudstvo_ObvinetiOsudeniStoriteli/275_SK2_Mk_T13_ml.px/table/tableViewLayout1/?rxid=46ee0f64-2992-4b45-a2d9-cb4e5f7ec5ef

490 Gordana Lažetić, profesorka krivičnog procesnog prava na Pravnom fakultetu Iustinianus Primus, na Univerzitetu Sv. Ćirila i Metodija, razgovor održan 1. avgusta 2024.

491 Elena Mujoska Trpevska, viši naučni saradnik, Makedonska akademija nauka i umetnosti, razgovor održan 1. avgusta 2024.

492 <https://www.sei.gov.mk/dokumenti/shest-mesechni-izveshtai/>

493 Ibid

postupku. Videti Aneks VI.

Međutim, sudska praksa pokazuje da su gotovo svi zahtevi za građanskopravnu zaštitu odbačeni. Sud se u svojim odlukama o odbacivanju tužbi najčešće poziva na član 15. st. 1. i 2. Građanskog zakonika. Razlog za to je činjenica da sudije koje se bave građanskim pravom ne priznaju ustavno pravo na zdravu životnu sredinu kao pravo u okviru zaštite sudskog postupka, odnosno građanskog prava.⁴⁹⁴ U nekoliko građanskih predmeta koje su pokrenuli pojedinci ili OCD, u vezi sa zagađenjem vazduha i zagađenjem koje izazivaju (neregularne) deponije, Osnovni građanski sud u Skoplju⁴⁹⁵ i Osnovni sud u Strugi⁴⁹⁶ odbacili su tužbe po osnovu nenadležnosti. Te predmete su potvrdili Apelacioni sud u Skoplju⁴⁹⁷ i u Bitolju⁴⁹⁸, a Vrhovni sud Republike Severne Makedonije⁴⁹⁹ potvrdio je predmet P4 br. 578/19 Osnovnog građanskog suda u Skoplju. Kao pokretači sudskih sporova, domaće OCD su utvrdile da se domaći sudovi nisu bavili zaštitom životne sredine⁵⁰⁰ niti su priznali da pravo na zdravu životnu sredinu garantovano Ustavom bude zaštićeno građanskim pravom.⁵⁰¹

Ako uzmemo u obzir postojeću sudsku praksu, jasno je da je sudska praksa koja se bavi predmetima u vezi sa ekološkim pravima u građanskom postupku veoma slaba. Broj predmeta je izuzetno mali, a приметно je da sud u većini predmeta odbacuje tužbeni zahtev.

U obrazloženju presuda sudovi su navodili da tužioci u tužbama zahtevanju utvrđivanje činjenica, a ne zaštitu prava.⁵⁰² Postojeća praksa na svim sudskim nivoima, uključujući Vrhovni sud, pokazatelj je da sudije koje se bave građanskim pravom nisu spremne da pružaju širu sudsku zaštitu ljudskih prava pojedincima i grupama, uključujući ustavno pravo na zdravu životnu sredinu. Konkretno, ne utvrđuju niti prepoznaju pravo na zdravu životnu sredinu kao pravo pojedinca u skladu sa zakonom o obligacijama, što je pravni osnov za vođenje predmeta pred sudom. Time se sprečavaju građani, grupe i OCD da pred građanskim sudovima pokreću predmete u vezi sa pravom na zdravu životnu sredinu.

Ta prepreka bi mogla da se izbegne usvajanjem novog zakona o parničnom postupku koji je u Skupštini od 2020. Ovim procesnim pravom će se uvesti nova vrsta tužbe pod nazivom „tužba za zaštitu kolektivnih interesa i prava“, koja bi obuhvatala zaštitu životne sredine.⁵⁰³

Upravnoppravna zaštita

Upravno pravo u Severnoj Makedoniji jedan je od pravnih segmenata kojima se uređuje zaštita životne sredine u upravnom postupku. Videti Aneks VII o obimu zaštite koja je predviđena Zakonom o opštem upravnom postupku (ZUP). Sudska zaštita u upravnim stvarima je regulisana Zakonom o upravnim sporovima⁵⁰⁴ usvojenim 2019, koji je stupio na snagu u maju 2020. U skladu sa ovim Zakonom, specijalizovani upravni sudovi su Upravni sud u prvom stepenu i Viši upravni sud u drugom stepenu. Ovim Zakonom nije predviđen specijalan postupak za zaštitu ljudskih prava, što je bio slučaj sa prethodnim Zakonom o upravnim sporovima iz 2006.

Jedna domaća OCD, Centar za pravna istraživanja i analize, u januaru 2020.⁵⁰⁵ podržala je 12 predmeta⁵⁰⁶ koje su građani iz različitih opština podneli Upravnom sudu protiv premijera Vlade, ministra za životnu sredinu i prostorno planiranje i direktora Državnog inspektorata za životnu

494 Profesorka Milica Shutova, Katedra za građansko pravo, Univerzitet Goce Delčev, razgovor održan 1. avgusta 2024.

495 Predmet P4 br. 578/19 Osnovnog građanskog suda u Skoplju.

496 Predmet P1 br. 6/21 Osnovnog suda u Strugi.

497 Predmet GZH-507/21 Apelacionog suda u Skoplju.

498 Predmet TSZH-59/22 Apelacionog suda u Bitolju.

499 Predmet Rev2 br. 85/2022 Vrhovnog suda Republike Severne Makedonije.

500 Profesorka Milica Shutova, Katedra za građansko pravo, Univerzitet Goce Delčev, razgovor održan 1. avgusta 2024.

501 Bojan Trpeski, rukovodilac projekata u Makedonskom udruženju mladih pravnika, razgovor održan 22. jula 2024.

502 Profesorka Milica Shutova, Katedra za građansko pravo, Univerzitet Goce Delčev, razgovor održan 1. avgusta 2024.

503 Član 509. i 510. Nacrta Zakona o sudskom postupku https://ener.gov.mk/Default.aspx?item=pub_regulation&subitem=view_reg_detail&itemid=58350

504 Zakon o upravnim sporovima (Službeni glasnik Republike Severne Makedonije, br. 96/19).

505 <https://cpia.mk/en/>

506 Više detalja potražite u Aneksu I

sredinu, u cilju zaštite od nezakonitog postupanja, odnosno neizvršenja zakonske obaveze službenog lica. Navedeni zvaničnici i državni organi nisu tužiocima omogućili da ostvare pravo na zdravu životnu sredinu tako što nisu poštovali zakonske obaveze i standarde utvrđene Zakonom o kvalitetu vazduha, zagarantovane ustavnim pravom na zdravu životnu sredinu. Nezakonito postupanje se odnosi na teritoriju svake opštine u kojoj tužioci rade ili žive. Vrhovni sud je ove predmete dva puta vraćao na ponovno odlučivanje, nakon čega je potvrdio sedam odluka Upravnog suda o odbacivanju tužbe. Pravni tim je na opštoj sednici Vrhovnog suda podneo zahtev za usklađivanje sudske prakse, s obzirom na to da je isto odeljenje Vrhovnog suda po treći put promenilo pristup u odlučivanju o predmetu, odnosno o istoj pravnoj stvari.

Na opštoj sednici Vrhovnog suda održanoj 8. oktobra 2024. sudije su zauzele opšti stav u vezi sa zagađenjem vazduha u Severnoj Makedoniji. Načelni stav koji je utvrđen jeste da je Ustavom zagarantovano pravo na zdravu životnu sredinu individualno pravo građana koji od države mogu da zahtevaju da usvaja osnovna planska dokumenta za poboljšanje kvaliteta vazduha. Osim toga, načelni stav jeste da se činjenjem odnosno nečinjenjem javnih službenika može narušiti pravo na zdravu životnu sredinu. U pogledu pravne zaštite, načelni stav jeste da građani imaju pravo da koriste upravni spor da bi zaštitili pravo na zdravu životnu sredinu. Ovaj načelni stav Vrhovnog suda je prvi kojim se utvrđuje pozitivna obaveza države da obezbedi pravnu zaštitu prava na zdravu životnu sredinu.⁵⁰⁷

Navedeni predmeti su pokrenuti u skladu sa poglavljem VII Posebne odredbe Zakona o upravnim sporovima iz 2006.⁵⁰⁸ koji je bio na snazi do maja 2020. Važeći Zakon o upravnim sporovima iz 2019. pruža manju zaštitu u odnosu na Zakon iz 2006. godine. Važeći zakon omogućava samo osporavanje akta relevantne institucije, ali ne i postupanja ili radnje, poput propuštanja da se usvoji strategija za čist vazduh i sličnih strateških dokumenata, kao što je to bio slučaj sa Zakonom iz 2006. Ovo ograničenje onemogućava potpunu zaštitu u slučajevima povrede ili nepoštovanja ustavnih prava pojedinaca, uključujući pravo na zdravu životnu sredinu, što stvara pravni nedostatak u potpunoj sudskoj zaštiti ljudskih prava i sloboda garantovanih Ustavom. Izmenu ovog zakona je iniciralo Ministarstvo pravde zato što su, u skladu sa ranijim zakonom, sudski postupci trajali dugo, a dejstvo presuda je bilo slabo. Novi zakon ograničava trajanje postupka do devet meseci i pruža mogućnost sudijama da izriču novčane kazne za neizvršavanje njihovih odluka.

2.2.1. Mehanizmi za alternativno rešavanje sporova

Alternativno rešavanje sporova jedan je od najnovijih mehanizama uvedenih u Severnoj Makedoniji, a prvi zakon je usvojen 2013. Važećim Zakonom o medijaciji iz 2021.⁵⁰⁹ posredovanje je uspostavljeno kao jedan od načina alternativnog rešavanja sporova koji se odnosi i na sporove u oblasti zaštite životne sredine.⁵¹⁰

Ova nadležnost posrednika nije primenjena u praksi zato što nije bilo zahteva za posredovanjem u pitanjima u vezi sa životnom sredinom.⁵¹¹ Ovo je rezultat niskog stepena primene posredovanja u Severnoj Makedoniji i nedostatka znanja i svesti da posredovanje može da se koristi kao mehanizam za alternativno rešavanje sporova u predmetima u oblasti zaštite životne sredine.

507 <http://www.vsrn.mk/wps/portal/vsrn/sud/vesti>

508 Zakon o upravnim sporovima (Službeni glasnik Republike Makedonije, br. 62/06 i br. 150/10).

509 Zakon o postupku medijacije (Službeni glasnik Republike Severne Makedonije, br. 294/21).

510 Član 1. Zakona o postupku medijacije (Službeni glasnik Republike Severne Makedonije, br. 294/21).

511 Posredovanje, kao postupak rešavanja spornih odnosa, među intervjuisanim posrednicima do sada nije primenjivano u oblasti zaštite životne sredine, zaštite od diskriminacije i u postupcima protiv punoletnih učinilaca krivičnih dela – <https://epi.org.mk/wp-content/uploads/%D0%90%D0%9D%D0%90%D0%9B%D0%98%D0%97%D0%90-%D0%97%D0%90-%D0%9F%D0%A0%D0%98%D0%9C%D0%95%D0%9D%D0%90-%D0%9D%D0%90-%D0%9C%D0%95%D0%94%D0%98%D0%88%D0%90%D0%A6%D0%98%D0%88%D0%90%D0%A2%D0%90.pdf>

3. Ekološko procesno pravo i praksa

3.1. Ekološka prava na informisanje i učešće

Pristup informacijama jedno je od ljudskih prava zagaranтованих Ustavom Republike Severne Makedonije. U članu 16. navodi se da je „zagaranтован slobodan pristup informacijama i sloboda primanja i saopštavanja informacija”.

Ustavno pravo na pristup informacijama dalje je utvrđeno Zakonom o životnoj sredini, koji pruža poseban status pristupa informacijama i propisuje ovo pravo kao jedno od njegovih načela. U pogledu odredbe o pristupu informacijama, videti Aneks VIII.

OCD Milieukontakt Macedonia⁵¹² je 2019. formirala Aarhus centar u Severnoj Makedoniji. Fokus Aarhus centra jeste da obezbeđuje sprovođenje Arhuske konvencije u Republici Severnoj Makedoniji.⁵¹³ Osnivanje i funkcionisanje Aarhus centra podržala je Misija OEBS-a u Skoplju. Aarhus centar je 2022. godine pripremio godišnji izveštaj o sprovođenju Arhuske konvencije na lokalnom nivou, odnosno u opštinama Severne Makedonije. Prema ovom izveštaju, praćenjem internet stranica 80 opština – njih 79 plus grad Skoplje – 2022. godine otkriveno je da se objavljuje 56% informacija značajnih za učešće javnosti u donošenju odluka na lokalnom nivou, što obuhvata životnu sredinu, urbanizam, lokalni ekonomski razvoj, učešće mladih, forume i odgovorno budžetiranje, u odnosu na 44% neobjavljenih informacija.⁵¹⁴ Aarhus centar je još uvek aktivan i prati određene segmente informacija lokalne samouprave.

U pogledu jezika objavljenih informacija, gotovo sve informacije se pružaju na makedonskom i albanskom jeziku na internet stranicama državnih institucija. Postoje izuzeci, pri kojima su neke internet stranice samo na makedonskom i engleskom jeziku u opštinama u kojima je većinsko stanovništvo makedonskog porekla, odnosno na albanskom i engleskom u opštinama gde je većinsko stanovništvo albanskog porekla.

Osnovni pravni mehanizam za pristup informacijama⁵¹⁵ u Severnoj Makedoniji predstavlja Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja iz 2019.⁵¹⁶

Zakonom o životnoj sredini uređuje se i pravo na učešće i pravo na informisanje, u skladu sa načelom učešća javnosti i pristup informacijama (član 17). Ovim zakonom se Vlada i ostala javna tela obavezuju da će omogućiti učešće javnosti u postupku izrade zakona, drugih propisa i pravnih akata, ali i u postupku pripreme dokumenata za izradu i usvajanje propisa.

U praksi, nadležne državne i lokalne institucije samo formalno poštuju pružanje informacija i učešće javnosti u postupcima u vezi sa životnom sredinom. Ove informacije obično nisu sveobuhvatne jer ih državne institucije objavljuju na svojim internet stranicama. Zbog toga pristup informacijama i učešće javnosti zavise od dostupnosti internet stranica. Neka javna tela i opštine nisu u potpunosti transparentni i ne objavljuju informacije od javnog značaja ili, kada objave te informacije, građani i zainteresovane strane ih ne mogu lako pronaći.⁵¹⁷

Postoji i pozitivna praksa učešća javnosti u izradi nacrtu zakona i učešća u javnim raspravama. U postupku izrade Zakona o inspekcijском nadzoru u oblasti životne sredine, javnost je bila uključena kroz deljenje nacrtu zakona, kao i organizovanje javne rasprave o njemu.⁵¹⁸ Javnost je imala priliku da ostavlja komentare na nacrt zakona na zvaničnom portalu ENER (www.ener.gov.mk), a po isteku

512 <https://milieukontakt.mk/>

513 https://arhus.mk/?page_id=805

514 Aleksandra Shackarska, Milieukontakt Macedonia, razgovor održan 26. jula 2024.

515 Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja („Službeni glasnik Republike Severne Makedonije”, br. 101/2019).

516 Ovim Zakonom se uređuju uslovi, način i postupak ostvarivanja prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja koje su u posedu nosilaca informacija. Nadležni organ za praćenje sprovođenja zakona, objavljivanje spiska nosilaca informacija, razvoj politika pristupa informacijama, sprovođenje žalbenog postupka na rešenje o odbačaju zahteva za pristup informacijama od javnog značaja jeste Agencija za zaštitu prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja

517 Aleksandra Shackarska, Milieukontakt Macedonia, razgovor održan 26. jula 2024.

518 Nikola Jovanovski, Centar za pravna istraživanja i analize, razgovor održan 24. jula 2024.

roka za davanje komentara, svi komentari su prosleđeni nadležnim institucijama kao sastavni deo nacrtu zakona.

3.1.1. Prava na okupljanje i protest

Pravo na okupljanje i protest predstavlja još jedno od Ustavom zagarantovanih prava u Severnoj Makedoniji. Članom 21. Ustava predviđeno je da „građani imaju pravo na mirno okupljanje i javne proteste bez prethodne najave ili posebne dozvole. Ostvarivanje ovog prava može da se ograniči samo tokom vanrednog stanja ili rata.“ Ova ustavna odredba je dodatno utvrđena Zakonom o javnom okupljanju iz 1995.⁵¹⁹ Ovim Zakonom se utvrđuju način mirnog okupljanja i protesta i ograničenja ovih prava i definiše se javno okupljanje određivanjem veličine grupe (najmanje 20 lica).

Dosadašnja praksa pokazuje da se prava na okupljanje i protest u Severnoj Makedoniji u potpunosti poštuju. Mali je broj slučajeva u kojima je policija ograničila javno okupljanje i proteste građana, odnosno ograničenja su primenjena tek nakon ispunjenja zakonskih uslova za ta ograničenja.

Poslednjih godina su se održavali protesti za zaštitu Ohridskog jezera, pozivalo se na zatvaranje divljih deponija, izricanje mera protiv zagađenja vazduha u većim gradovima i protiv otvaranja rudnika na teritoriji Severne Makedonije. Te proteste su organizovale inicijative građana ili OCD za zaštitu životne sredine. Većina ovih protesta nije imala velik uticaj, osim u slučajevima otvaranja rudnika. U tim slučajevima je Vlada u dva navrata otkazala izdavanje rudarskih koncesija.

3.2. Pravo na pristup pravdi, pravnim lekovima i njihova delotvornost

3.2.1. Pristup pravdi

Pravni sistem Makedonije pruža pravne lekove putem procesnog zakonodavstva u četiri različite pravne oblasti: ustavnopravna, krivična i krivično-prekršajna, građanska, upravna i upravno-prekršajna. Sa procesnog stanovišta, svaki postupak ima različite uslove za pokretanje predmeta za zaštitu ljudskih prava.

U praksi ne postoje posebne prepreke za pristup pravdi. Troškovi sudskih postupaka variraju, s tim da je pokretanje i vođenje nekih postupaka besplatno (ustavnih, većine upravnih, krivičnih i prekršajnih). Sudske takse su obavezne u slučaju građanskih postupaka i upravnih sporova. Za građanski postupak, Zakonom o sudskim taksama utvrđen je iznos prema vrednosti spora, a za upravni spor su utvrđene fiksne sudske takse, bez obzira na predmet ili vrednost predmeta. Tarifama Advokatske komore Makedonije utvrđeni su troškovi advokata.⁵²⁰

Postoje advokati i pravnici koji podržavaju OCD u pokretanju predmeta za pružanje pravne zaštite ljudskih prava, uključujući i pravo na zdravu životnu sredinu. U većini slučajeva, OCD finansijski podržavaju ove predmete kroz razne projekte i programe. Glavna prepreka u ovim predmetima jesu nedostatak finansijskih sredstava za veštačenje za procenu nivoa zagađenja, štete nanete životnoj sredini i naknade. Pored toga, u Severnoj Makedoniji je mali broj institucija koje su dovoljno opremljene i iskusne da vrše forenziku ili da budu angažovane kao veštaci u sudskim postupcima.⁵²¹

Ministarstvo pravde pruža besplatnu pravnu pomoć, u skladu sa Zakonom o besplatnoj pravnoj pomoći iz 2019. za lica kojima je pravna pomoć potrebna. Za oblast primene ovog zakona videti Aneks IX.

Pokrenuti predmeti generalno osporavaju postupanje državnih ili lokalnih institucija i organa.

519 Zakon o javnom okupljanju (Službeni glasnik Republike Makedonije, br. 55/95, 19/06, 66/07 i 152/15 i Službeni glasnik Republike Severne Makedonije, br. 31/20).

520 Advokat Aleksandar Godjo, razgovor održan 3. avgusta 2024.

521 Bojan Trpeski, rukovodilac projekata u Makedonskom udruženju mladih pravika, razgovor održan 22. jula 2024.

Vrlo je mali broj predmeta protiv korporacija.⁵²² Razlog za mali broj predmeta protiv korporacija jeste nedostatak finansijskih sredstava za pokretanje predmeta pred domaćim sudovima, I ito zbog troškova veštačenja i visokih sudskih i advokatskih taksi, jer su tužioci u svim predmetima bili građani ili OCD.

3.2.2. Pristup pravnim lekovima i njihova delotvornost u praksi

Pravni lekovi u upravnom, sudskom i ustavnom postupku su delotvorni, imajući u vidu njihovo pravno dejstvo na postupanje ili odluku koja se preispituje. Ako javno telo u upravnom postupku ili sud u sudskom postupku utvrde nepravilnosti ili povredu ljudskih prava, radnje koje se preispituju se obustavljaju ili poništavaju. Postoji razlika između dejstva odluka i presuda krivičnih i građanskih sudova u poređenju sa odlukama upravnih organa i upravnih sudova. Dejstvo ove prve grupe odluka, krivičnih i građanskih, je konačno jer proizilazi iz pravnosnažnosti, dok to nije slučaj sa odlukama i presudama upravnih organa i upravnih sudova čije dejstvo zavisi od volje javnog tela čija je odluka poništena.⁵²³ Zakonom o upravnim sporovima iz 2019. uvedene su odredbe kojima se utvrđuju sankcije koje izriču upravni sudovi u slučajevima kada javno telo ne poštuje standarde utvrđene u presudama ili odlukama upravnih sudova. Upravni sudovi za sada ne koriste odredbe za izricanje sankcija javnim telima.

Pored toga, neizvršenje sudske odluke predstavlja krivično delo u skladu sa Krivičnim zakonikom. U pogledu politike krivičnog sankcionisanja, Krivičnim zakonikom je propisan raspon od jedne godine do doživotne kazne zatvora u slučaju ekocida. Ipak, za krivična dela protiv životne sredine sudovi pretežno izriču novčane kazne.⁵²⁴ Do danas nema registrovanih predmeta za ekocid.

Upravna zaštita prava na zdravu životnu sredinu je slaba ili ne postoji, uzimajući u obzir nalaze upravnog i Vrhovnog suda u predmetima u vezi sa zagađenjem vazduha. U ovim predmetima sudovi nisu koristili načelo srazmernosti, što je uobičajena praksa u radu organa javne uprave i sudova, jer oni ne odlučuju o meritumu predmeta.⁵²⁵

4. Ključni problemi u oblasti životne sredine u nacionalnom kontekstu

Severna Makedonija se proteklih nekoliko decenija suočava sa brojnim ozbiljnim problemima u oblasti životne sredine. Ključni ekološki problem za građane Makedonije predstavlja zagađenje vazduha, pošto ono ima direktan uticaj na njihovo zdravlje i kvalitet života. Nekoliko gradova u Severnoj Makedoniji je stalno na indeksu kvaliteta vazduha (AQI), kao gradovi sa najvišim nivoom zagađenja vazduha u regionu, Evropi i na svetskom nivou.⁵²⁶

Još jedan ključni problem u oblasti životne sredine predstavljaju stare naslage lindana u bivšoj hemijskoj fabrici OHIS. Vlada je, svesna stepena rizika od ovog problema, zatražila međunarodnu podršku za odlaganje oko 63.000 tona lindana u inostranstvu radi dalje prerade i njegovog konačnog odlaganja upotrebom najbolje dostupne tehnologije, koja nije dostupna u Severnoj Makedoniji. Ovu aktivnost podržava UNIDO i sprovodi UNOPS.

Zbog klimatskih promena, koje dovode do veoma visokih temperatura tokom letnjih meseci, Severna Makedonija se suočava sa šumskim požarima, najvećim u poslednjoj deceniji. Severna Makedonija je 2024. zatražila veliku vazдушnu podršku za gašenje šumskih požara, pozivajući se na mehanizam NATO-a. Ovaj ekološki problem je visokorizičan ne samo za stanovništvo, nego i za šume i poljoprivredno zemljište, kao i kvalitet vazduha.⁵²⁷

522 <https://svedok.mk/mk/record.php?id=1275>

523 Dr Zharko Aleksov, Centar za pravna istraživanja i analize, razgovor održan 26. jula 2024.

524 Gordana Lažetić, profesorka krivičnog procesnog prava na Pravnom fakultetu Iustinianus Primus, na Univerzitetu Sv. Ćirila i Metodija, razgovor održan 1. avgusta 2024.

525 Konstantin Bitrakov, docent za upravno pravo na Pravnom fakultetu Iustinianus Primus, na Univerzitetu Sv. Ćirila i Metodija, razgovor održan 24. jula 2024.

526 <https://www.iqair.com/north-macedonia>

527 Ana Colovic Leshovska, EKO SVEST, razgovor održan 5. avgusta 2024.

Komisija za zaštitu od diskriminacije je 2021. i 2022. utvrdila da je došlo do diskriminacije lokalnih turskih manjina u Radovišu⁵²⁸, lokalne romske manjine u Kavadarcima⁵²⁹ i Prilepu⁵³⁰, jer opština nije izgradila vodovod i kanalizaciju kako bi obezbedila čistu vodu. Komisija je obavezala opštine da zaustave diskriminaciju i obezbede pristup čistoj vodi u roku od 6 meseci. Prema navodima Komisije, opština Kavadarci je preduzela mere na sprovođenju nalaza Komisije, te je priključila ovo romsko naselje na kanalizaciju i vodovod.

5. Zaključak i preporuke

Pravni sistem u Severnoj Makedoniji pruža jasan zvanični pravni okvir, ali ne obezbeđuje u potpunosti delotvorne mehanizme za zaštitu ljudskih prava, uključujući pravo na zdravu životnu sredinu, u krivičnom, prekršajnom i upravnom postupku, kao što se može videti iz navedenih primera. Čini se da je građanskopravna zaštita posebno nedelotvorna kada je u pitanju zaštita ekoloških prava. Razlog za to je nedostatak svesti građana i javnosti, kao i pravnika i pravne zajednice, o mogućnostima zaštite ekoloških prava.

Državni inspektorat za životnu sredinu je institucionalni nosilac zaštite prava na zdravu životnu sredinu jer je najrelevantnija institucija s obzirom na njenu stručnost i nadležnosti. Inspektorat je izuzetno delotvoran u pogledu monitoringa stanja životne sredine i pokretanja postupaka zbog štete nanete životnoj sredini.

Pravosuđe je još uvek na veoma osnovnom nivou kada je u pitanju razumevanje ekoloških prava i rešavanje slučajeva štete nanete životnoj sredini.⁵³¹ Većina javnih tužilaca i sudija nije upoznata sa međunarodnom sudskom praksom i razvojem u vezi sa zaštitom ljudskih prava i životne sredine, jer ne prate sudsku praksu međunarodnih sudova i tela. Osim toga, uglavnom nisu u potpunosti opremljeni za istragu krivičnih dela protiv životne sredine zbog nedostatka tehničke opreme, specijalizovanih ljudskih resursa i znanja i iskustva u ovim stvarima. Ipak, sistemom krivičnog pravosuđa je uspostavljena snažna praksa zaštite ekoloških prava u pravosudnom sistemu Severne Makedonije. To je rezultat sveobuhvatnog zakonskog okvira, aktivnih inspektora za zaštitu životne sredine i pritužbi koje su podneli građani i OCD.

Ovo je slučaj i u sistemu građanskog pravosuđa, gde nije naročito izražen interes sudija da utvrde povrede ljudskih prava, uključujući i pravo na zdravu životnu sredinu, pogotovu u vezi sa zaštitom drugih materijalnih prava. Uzimajući u obzir ranije navedene predmete pred odeljenjima građanskih sudova, može se zaključiti da postoje drastična odstupanja u sudskoj praksi ustanovljenoj čak i u okviru istog suda. Osim toga, građanski sudovi ne primenjuju načelo srazmernosti kada ocenjuju interes pojedinca u odnosu na javni interes jer retko u takvim predmetima odlučuju u meritumu. Na primer, Apelacioni sud u Bitolju je u jednom slučaju odbacio tužbu zbog zagađenja koje potiče od neregularnih deponija u Strugi, ne priznavši Ustavom zagarantovano pravo na zdravu životnu sredinu, dok je u drugom prihvatio predmet o zaštiti prava na pristup čistoj vodi u Prilepu, pozivajući se na sva relevantna međunarodna dokumenta, uključujući praksu ESLJP.

Ovakav primer može se naći i u upravnoj praksi Vrhovnog suda, gde su sudije unutar istog odeljenja donosile dijametralno suprotne odluke u predmetima u vezi sa zagađenjem vazduha. Ovakva situacija bi mogla da se spreči primenom mehanizama za usklađivanje sudske prakse Vrhovnog suda putem opštih pravnih stavovaa i pravnog shvatanja.

528 <https://kszd.mk/wp-content/uploads/2022/10/08-242-%D0%BE%D0%B4-28.07.22-%D1%83%D1%82%D0%B2%D1%80%D0%B4%D0%B5%D0%BD%D0%B0-%D0%B4%D0%B8%D1%81%D0%BA%D1%80%D0%B8%D0%BC%D0%B8%D0%BD%D0%B0%D1%86%D0%B8%D1%98%D0%B0.pdf>

529 <https://kszd.mk/wp-content/uploads/2022/10/0802-120-од-19.04.22-утврдена-дискриминација.pdf>

530 https://www.errc.org/uploads/upload_en/file/5414_file1_naredba-za-vlastite-da-obezbedat-voda-za-romskite-zaednici-vo-prilep.pdf

531 Više detalja potražite u Aneksu IV

Preporuke

1. Donošenje izmena Ustava u cilju povećanja nadležnosti Ustavnog suda kako bi se u potpunosti zaštitila sva prava i slobode zagarantovane Ustavom
2. Usvajanje Zakona o parničnom postupku koji je u Skupštini od 2020. godine, a kojim će se uvesti proširena građanskopravna zaštita prava zagarantovanih Ustavom
3. Razvoj dodatnih kapaciteta kroz specijalizovane obuke Državnog inspektorata za životnu sredinu i policije za utvrđivanje i procesuiranje nepravilnosti, prekršaja i krivičnih dela protiv životne sredine
4. Obezbeđivanje obrazaca za građane (u fizičkom i elektronskom obliku) predloga za prijavu nepravilnosti odgovarajućoj instituciji za zaštitu životne sredine (Ministarstvo životne sredine i prostornog planiranja, Državni inspektorat za životnu sredinu, lokalni inspektori za životnu sredinu itd.)
5. Obezbeđivanje posebnog budžeta za tehničku podršku i forenziku za borbu protiv ekološkog kriminala za Državni inspektorat za životnu sredinu, policiju i javne tužioce
6. Pružanje podrške žalbenim sudovima u svim pravnim oblastima, zajedno sa Vrhovnim sudom, u radu na usklađivanju sudske prakse u oblasti zaštite životne sredine kako bi se obezbedilo načelo pravne sigurnosti
7. Uvođenje predmeta pravnog rezonovanja i načela srazmernosti u izradi pravnih akata za kandidate za sudije i tužioce u okviru Akademije za sudije i javne tužioce
8. Uvođenje *lex specialis* nastavnih planova i programa koji se odnose na standarde ljudskih prava u predmetima u oblasti životne sredine kako za građanske i krivične sudije, tako i za tužioce, kao deo kontinuirane obuke
9. Korišćenje onlajn HELP kursa o životnoj sredini i ljudskim pravima, naročito za kandidate za sudije i tužioce
10. Uvođenje kursa o izradi pravnih akata u cilju poboljšanja pravnog obrazloženja, naročito u vezi sa načelom srazmernosti (fokusirati se i na predmete u oblasti životne sredine) kao deo kontinuirane pravne edukacije na Akademiji za sudije i javne tužioce
11. Izrada sveobuhvatnih priručnika/smernica za sudije i tužioce za rešavanje predmeta u oblasti životne sredine iz perspektive i standarda ljudskih prava
12. Deljenje znanja i razmena dobrih praksi sa ostalim zemljama u regionu, kao i članicama EU/SE u cilju poboljšanja politika i praksi, pružanjem posebne obuke za advokate kako bi se bolje bavili strateškim sporovima koji se tiču životne sredine pred domaćim i međunarodnim sudovima
13. Uvođenje životne sredine i ljudskih prava u nastavne planove i programe Pravnog fakulteta i podizanje svesti među studentima i srednjoškolcima
14. Povećavanje stepena učešća javnosti u postupku izrade pravnih propisa i strateških dokumenata koje pripremaju relevantne institucije za zaštitu životne sredine, kao i pružanje prilike javnosti da inicira kontrolu posle izrade propisa u oblasti životne sredine ili parlamentarni nadzor u Skupštini Severne Makedonije
15. Pružanje institucionalne podrške Višem sudu i Vrhovnom sudu kroz međusobne obuke i uputstva o međunarodnom ekološkom pravu i sudskoj praksi za povećanje svesti o pitanjima u vezi sa životnom sredinom

6. Aneks

Aneks I

Predmet u vezi sa zagađenjem vazduha

U januaru 2020. godine je dvanaest tužilaca iz različitih opština Severne Makedonije Upravnom sudu podnelo zahteve protiv premijera Vlade, ministra životne sredine i prostornog planiranja i direktora Državnog inspektorata za životnu sredinu i institucija koje oni predstavljaju. Zahtev se odnosi na zaštitu od nezakonitog postupanja, odnosno neizvršenja zakonske obaveze službenog lica u vezi sa zagađenjem vazduha u određenim opštinama, u kojima je Ministarstvo životne sredine i prostornog planiranja postavilo stanice za merenje zagađenosti vazduha. Tužioci su kao dokaz za zagađenje vazduha upotreбили izveštaje Ministarstva životne sredine i prostornog planiranja.

Tužioci su se u predlozima pozvali na poglavlje VII Posebne odredbe, član 56. i član 62. Zakona o upravnim sporovima iz 2006. godine (ovaj zakon nije na snazi od maja 2020). Ovim poglavljem predviđen je zakonski postupak zaštite od nezakonitog postupanja u vezi sa pravima zagaranovanim Ustavom kada nije obezbeđena druga sudska zaštita. Ovaj postupak je hitan.

Prema zahtevima tužilaca, ovi zvaničnici i državni organi nisu tužiocima omogućili da ostvare pravo na zdravu životnu sredinu, jer nisu poštovali zakonske obaveze i standarde utvrđene Zakonom o kvalitetu vazduha, zagaranovane ustavnim pravom na zdravu životnu sredinu.

Tužioci su naveli da se nezakonito postupanje odnosi na teritoriju svake opštine u kojoj tužioci rade ili žive. Razlozi za pokretanje ovih predmeta su sledeći: 1) Navedeni zvaničnici nisu postupali u skladu sa Zakonom i nisu usvojili osnovne planske dokumente kojima bi se postavili ciljevi za kvalitet vazduha, odnosno nisu izradili i usvojili Nacionalni plan zaštite vazduha u roku od sedam godina; 2) Nisu preduzimali radnje i mere predviđene zakonom za smanjenje zagađenja, odnosno sprečavanja čestog prekoračenja graničnih vrednosti za PM10 čestice; 3) Direktor Državnog inspektorata za životnu sredinu nije izvršio inspekcijski nadzor ovog postupka i nije utvrdio nepravilnosti i povrede Zakona o kvalitetu vazduha.

Upravni sud je odbacio zahteve tužilaca sa obrazloženjem da nečinjenje zvaničnika nije konkretna upravna radnja koja krši pravo na slobodu pojedinca, organizacije ili zajednice. Osim toga, Sud je naveo da nema nadležnost za nadzor, ocenu i kontrolu zakonitosti rada datih tela, već da ima nadležnost samo da ocenjuje zakonitost postupaka i akata navedenih predstavnika državne uprave.

Tužioci su podneli žalbe Vrhovnom sudu kojima su poništene odluke Upravnog suda, navodeći da Upravni sud ima punu nadležnost da vodi predmete i odlučuje o njima. Upravni sud je ponovo doneo iste odluke, te odbacio zahteve tužilaca, koji su ponovo podneli žalbe Vrhovnom sudu, koji je ponovo poništio odluke Upravnog suda na osnovu pogrešno utvrđenog činjeničnog stanja.

Upravni sud je po treći put doneo odluke i ponovo odbacio zahteve po istom osnovu kao i ranije. Tužioci su ponovo podneli žalbe Vrhovnom sudu, koji je odbacio 7 od 12 žalbi po istom osnovu kao i Upravni sud.

U maju 2023. su tužioci na opštoj sednici Vrhovnog suda podneli zahtev za usklađivanje sudske prakse, s obzirom na to da je isto odeljenje Vrhovnog suda po treći put promenilo stav u odlučivanju po predmetu, odnosno o istoj pravnoj stvari. Na opštoj sednici Vrhovnog suda održanoj 8. oktobra 2024. usvojen je načelni stav kojim se utvrđuje pozitivna obaveza države da obezbedi pravnu zaštitu prava na zdravu životnu sredinu.

Aneks II

Glavni ciljevi Zakona o životnoj sredini iz 2005. jesu sledeći: očuvanje, zaštita, obnova i unapređenje kvaliteta životne sredine; zaštita života i zdravlja ljudi; zaštita biodiverziteta; racionalna i održiva upotreba prirodnih resursa; sprovođenje i unapređenje mera za rešavanje regionalnih i globalnih problema u oblasti životne sredine.⁵³²

532 Član 4. Zakona o životnoj sredini <https://www.moepp.gov.mk/wp-content/uploads/2014/09/Закон%20за%20животната%20средина%20консолидитан%20текст%2019.07.2013.pdf>

Aneks III

U skladu sa Zakonom o prekršajima iz 2019, prekršajni postupak može da se vodi na dva načina. Prvi način je pred odeljenjima za prekršaje redovnih osnovnih sudova koja su u sastavu krivičnih odeljenja. Drugi način je da prekršajni postupak vode komisije za prekršaje, čije odluke mogu biti osporene pred upravnim sudovima: Upravnim sudom i Višim upravnim sudom. Nadležnost u pogledu toga da li će određeni predmet rešavati redovni ili upravni sudovi regulisana je posebnim zakonima kojima su propisane prekršajne odredbe.

Aneks IV

U pogledu stalne stručne obuke na Akademiji za sudije i javne tužioce, u proteklih pet godina održano je samo 25 obuka u oblasti ekološke pravde, koje nisu dosledno održavane. Tokom njih su obučeni 104 sudije i 154 javna tužioca.

Aneks V

Državni inspektorat za životnu sredinu je najkompetentnija institucija za utvrđivanje nepravilnosti u primeni zakonodavstva u oblasti životne sredine u Severnoj Makedoniji. Ima 28 zaposlenih, uključujući direktora, od kojih su 18 državni inspektori za životnu sredinu, tri za prirodu, a dva za vodoprivredu, pri čemu su svi eksperti u svojim oblastima. Preostalo osoblje, njih četvoro, administrativni su službenici. Članovi Državnog inspektorata za životnu sredinu su veoma aktivni u datoj oblasti i vidljivi su u javnosti. Sve informacije o aktivnostima SEI-ja se bez odlaganja objavljuju na društvenim mrežama Državnog inspektorata za životnu sredinu . Godišnji budžet Državnog inspektorata za životnu sredinu za 2024. godinu iznosi oko 580.000 evra.⁵³³ Vlada treba da obezbedi dodatni budžet za povećanje kapaciteta Državnog inspektorata za životnu sredinu jer je glavna kontakt tačka za građane gde mogu da podnose pritužbe i pokreću predmete u vezi sa nepravilnostima i štetom nanetom životnoj sredini.

Aneks VI

Zakon o sudskom postupku, Zakon o vanparničnom postupku i Zakon o izvršenju procesni su zakoni koji građanima pružaju pravnu zaštitu u građanskim stvarima u Severnoj Makedoniji. Sudski postupak je najčešći procesni mehanizam zaštite prava pojedinaca i pravnih lica. Njime nije predviđen poseban postupak za zaštitu prava ličnosti niti prava na zdravu životnu sredinu. Međutim, ako određeno lice smatra da mu je povređeno pravo na životnu sredinu, može da podnese tužbu građanskom sudu. Sud treba da uzme u obzir potencijalnu povredu prava ličnosti određenog lica, koje je definisano Zakonom o obligacionim odnosima, i primeni načelo srazmernosti i načelo predostrožnosti, propisane Zakonom o životnoj sredini, te donese presudu.

Aneks VII

Zakonom o opštem upravnom postupku (ZUP) se pojedincu, pravnom licu ili grupi pruža mogućnost da učestvuju u upravnom postupku koji vodi javni organ, uključujući postupke koji se odnose na zaštitu životne sredine. U skladu sa ZUP-om, fizička i pravna lica ili grupe mogu da podnesu pravni lek, najčešće žalbu, protiv određenih odluka ako smatraju da postoji pravni interes u tom upravnom postupku. Na primer, fizičko lice, pravno lice ili grupa mogu da podnesu žalbu na odluku o davanju saglasnosti za izvođenje projekta nakon procene uticaja na životnu sredinu. Pravo na pravni lek proizilazi iz Zakona o životnoj sredini i Zakona o opštem upravnom postupku, uz uslov da se pokaže odgovarajući interes stranke za učestvovanje u postupku.

ZUP-om je predviđen i poseban pravni lek – upravna žalba za osporavanje kvaliteta javne

533 [Godišnji plan rada SEI-ja za 2025. godinu.](#)

usluge od opšteg interesa. Na primer, ako građanin nije zadovoljan radom javnog preduzeća ili pružaoca javnih usluga, uključujući i u pogledu pitanja u vezi sa životnom sredinom (komunalna higijena, upravljanje otpadom, parkovi i zelenilo i sl.), može da podnese žalbu u skladu sa članom 120. ZUP-a. Po prijemu upravne žalbe javni organ za izdavanje dozvola, praćenje i kontrolu pružaoca javnih usluga dužan je da o istoj donese odluku. Ako javni organ odbaci upravnu žalbu, građanin ima pravo da tu odluku ospori pred Upravnim sudom. U praksi, ovaj pravni lek se retko koristi.

Aneks VIII

Članom 17. je definisano načelo učešća javnosti i pristupa informacijama, kojim se utvrđuju garancije za pružanje pristupa informacijama o stanju životne sredine.⁵³⁴ Ovaj Zakon sadrži i posebnu Glavu VIII o pristupu informacijama o životnoj sredini u kom se definišu pristup informacijama, nosioci informacija, zahtevi za dobijanje informacija i njihov format, razlozi za odbačaj zahteva za dobijanje informacija, način prikupljanja i objavljivanja informacija i ažuriranje informacija o životnoj sredini, kao i nadležni organ za širenje informacija i naknada za dobijanje informacija. Ovaj deo zakona je usklađen sa Arhuskom konvencijom.

Aneks IX

U skladu sa Zakonom o besplatnoj pravnoj pomoći iz 2019, pojedinci imaju pravo da dobiju besplatnu pravnu pomoć ako ispunjavaju uslove utvrđene ovim zakonom. Besplatna pravna pomoć je podeljena u dva dela: (i) primarna pravna pomoć (pravni saveti), i (ii) sekundarna pravna pomoć (zastupanje u građanskom postupku, upravnom postupku i upravnom sporu). Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći ima opšti pristup u pružanju besplatne pravne pomoći pojedincima, ali ima restriktivan pristup u pogledu obima zaštite, jer se besplatna pravna pomoć ne primenjuje u ustavnom, krivičnom i prekršajnom postupku.

534 Član 17. Zakona o životnoj sredini <https://www.moepp.gov.mk/wp-content/uploads/2014/09/Закон%20за%20животната%20средина%20консолидитан%20текст%2019.07.2013.pdf>

Srbija: Osnovna studija o zakonodavstvu, politici i praksi u oblasti ljudskih prava i životne sredine

1. Uvod

Republika Srbija je parlamentarna demokratska republika zasnovana na vladavini prava. Najviše predstavničko telo i nosilac ustavotvorne i zakonodavne vlasti u Republici Srbiji je Narodna skupština, a Vlada Republike Srbije nosilac izvršne vlasti.⁵³⁵ Sudska vlast je jedinstvena na teritoriji Republike Srbije. Pravosudni sistem čine sudovi opšte i posebne nadležnosti,⁵³⁶ koji su samostalni i nezavisni u svom radu i sude na osnovu Ustava, Zakona i drugih opštih akata, kada je to predviđeno zakonom, opšteprihvaćenih pravila međunarodnog prava i potvrđenih međunarodnih ugovora.⁵³⁷ Republika Srbija je članica Saveta Evrope od 3. aprila 2003. godine. Podnela je zahtev za pridruživanje Evropskoj uniji 2009. godine, a kandidat za članstvo je od 2012. godine.

2. Materijalno pravo i praksa

2.1. Zakoni koji se odnose na ljudska prava u vezi sa životnom sredinom

2.1.1. Zaštita životne sredine / ljudskih prava u nacionalnom ustavu

Prve primere razvoja ustavne zaštite prava na zdravu životnu sredinu nalazimo u izmeni Ustava Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije (SFRJ) iz 1963. Njime je propisana obaveza Federacije da uređuje „zaštitu čovekove sredine od opasnosti za život i zdravlje ljudi koje ugrožavaju celu zemlju”.⁵³⁸ Ustav Republike Srbije (2006) sadrži odredbu koja čini osnov ustavne zaštite životne sredine, ali i brojne odredbe kojima se uređuju druga prava koja se indirektno odnose na zaštitu životne sredine. U skladu sa članom 74. stav 1. Ustava, svako ima pravo na blagovremeno i potpuno obaveštavanje o stanju životne sredine, što podrazumeva pravo na aktivno i pasivno informisanje.⁵³⁹ Pravo na pristup informacijama o životnoj sredini dodatno je osnaženo članom 51. Ustava, kojim se garantuje pravo svakoga da istinito, potpuno i blagovremeno bude obaveštavan o pitanjima od javnog značaja.⁵⁴⁰ Pravo na zaštitu životne sredine povezano je i sa pravom na zaštitu fizičkog i psihičkog zdravlja u slučajevima potencijalne izloženosti građana značajnom zagađenju životne sredine (član 68. stav 1. Ustava).⁵⁴¹

Pojam održivog razvoja je delimično primenjen u članu 74. stav 3. Ustava Srbije, kojim se propisuje da je dužnost svakog lica i Republike Srbije, kao i autonomnih pokrajina, ne samo da čuvaju, nego i da poboljšavaju životnu sredinu.

535 Videti: Ustav Republike Srbije, čl. 98.

536 Videti: Ustav Republike Srbije, čl. 142(1), 143(1), 143(2).

537 Videti: Ustav Republike Srbije, čl. 142.

538 Amandman XXX, Službeni list SFRJ, br. 29/1971, čl. 2. tačka 9.

539 Cf. Ustav Republike Srbije, Službeni glasnik RS, br. 98/06, čl. 51.

540 U praksi Ustavnog suda Republike Srbije bilo je dosta predmeta u kojima se ocenjivala ustavnost ili zakonitost odluka o naknadi za zaštitu životne sredine i unapređivanje životne sredine u lokalnoj samoupravi. U jednom od njih, Ustavni sud je utvrdio da odluka kojom se utvrđuju obveznici, visina, rokovi, način plaćanja i korišćenja sredstava lokalnog fonda za životnu sredinu koju je doneo organ lokalne samouprave nije u saglasnosti sa Ustavom i zakonom, jer opština nije održala javnu raspravu u postupku utvrđivanja predloga odluke o naknadi za zaštitu i unapređivanje životne sredine, koju je donela skupština opštine, a koja je obavezan deo postupka u skladu sa čl. 7. stav 2. Zakona o finansiranju lokalne samouprave. Prema mišljenju Ustavnog suda, time je povređeno ustavno pravo na obaveštenost (čl. 51. stav 1. Ustava Republike Srbije). Videti Odluku Ustavnog suda br. IUo-8/2015 objavljenu u Službenom glasniku RS, br. 14/2017, od 9. novembra 2016.

541 Videti Izdvojeno mišljenje na odluku Ustavnog suda IUo-39/2022 od 11. jula 2024. godine, kojom se utvrđuje da Uredba o prestanku važenja Uredbe o utvrđivanju Prostornog plana područja posebne namene za realizaciju projekta eksploatacije i prerade minerala jadarita „Jadar” (Službeni glasnik RS, broj 8/22) nije u saglasnosti sa Ustavom i zakonom.

Ustav sadrži i odredbe koje pružaju mogućnost da se određena prava ograniče ako je to neophodno radi zaštite životne sredine. Stoga se sloboda preduzetništva može ograničiti zakonom ako je to neophodno radi zaštite životne sredine, prirodnih bogatstava, zdravlja ljudi i bezbednosti.⁵⁴² Na primer, ustavna odredba o korišćenju i raspolaganju poljoprivrednim, šumskim i gradskim građevinskim zemljištem u privatnoj svojini može se ograničiti zakonom da bi se izbegao rizik od degradacije životne sredine.⁵⁴³

Upravni postupci kojima se uređuje pristup informacijama o životnoj sredini i uključivanje javnosti u donošenje odluka o životnoj sredini imaju kratke rokove za preduzimanje procesnih radnji. Stoga je pravo na suđenje u razumnom roku, kao pravo garantovano Ustavom, od ključnog značaja za primenu pravnih standarda u oblasti životne sredine.⁵⁴⁴

2.1.2. Konkretni delovi zakonodavstva

Tokom 1970-ih i 1980-ih su u Republici Srbiji usvojeni brojni posebni zakoni kojima se uređuju razne oblasti zaštite životne sredine. Prvi sistemski zakon kojim se sveobuhvatno reguliše zaštita životne sredine i utvrđuju načela i osnove zaštite u Republici Srbiji donet je 1991. Za izradu ovog zakona kao osnov je uzet Zakon o zaštiti životne sredine Švedske iz 1969.

Nov pristup zaštiti životne sredine postao je deo pravnog okvira 2004. godine, kada su usvojeni važeći Zakon o zaštiti životne sredine, Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu, Zakon o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine i Zakon o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu.⁵⁴⁵ U cilju usklađivanja pravnog okvira sa zakonodavstvom Evropske unije, 27. novembra 2024. usvojeni su novi Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu i novi Zakon o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu.⁵⁴⁶ Tokom 2009. je usvojeno 16 posebnih zakona kojima se uređuju pitanja od značaja za određene oblasti zaštite životne sredine.⁵⁴⁷ Posle 2010. godine zakoni u oblasti voda, vazduha, šuma, zemljišta, biodiverziteta, zaštite prirode, upravljanja industrijskim rizikom, integrisanog upravljanja hemikalijama, upravljanja otpadom, klimatskih promena i održivog korišćenja prirodnih resursa sadrže odredbe kojima se domaće pravo usklađuje sa tendencijama u međunarodnim propisima, standardima EU i regionalnim standardima.

542 Ustav Republike Srbije, čl. 83, st. 2. U jednoj od odluka Ustavnog suda izražen je stav da se sloboda preduzetništva može ograničiti samo u granicama zakona, te da usvajanje propisa kojima se uvode stroža ograničenja zaštite prirode prevazilazi ustavna i zakonska ovlašćenja. Videti: Odluka Ustavnog suda Republike Srbije, IUo-49/2009, od 29. marta 2012. U drugoj odluci je istaknuto da se ograničavanje preduzetništva putem zabrane izgradnje nuklearnih elektrana ne smatra neustavnim ograničenjem. U obrazloženju se navodi da je zakon kojim je propisana zabrana usvojen u cilju zaštite životne sredine, čime se ne zabranjuje dalji naučnoistraživački rad eksperata u toj oblasti, koji bi kroz nekoliko godina mogao da dovede do toga da se postignu uslovi koji garantuju bezbednost izgradnje nuklearnih elektrana i odgovarajuće upravljanje rizicima. Videti: Odluka Ustavnog suda Republike Srbije, IUz-1575/2010, od 8. jula 2011.

543 Ustav Republike Srbije, čl. 88, st. 2.

544 U jednom predmetu je Ustavni sud razmatrao povredu prava na suđenje u razumnom roku i pravo na mirno uživanje imovine do koje je došlo nakon kupovine stana sa skrivenim nedostacima koji bi, između ostalog, mogli da ugroze zdravlje podnosioca i stanje životne sredine. Uzimajući u obzir da, ako navedena šteta postoji, ona predstavlja opasnost po život i zdravlje ljudi, bezbednost životne sredine ili ugrožava životnu sredinu, kao i činjenicu da je predmetni postupak inspekcijskog nadzora nadležnog za donošenje odluke trajao devet godina i četiri meseca, a da još uvek nije doneta pravnosnažna odluka kojom se podnosilac ustavne žalbe obavezuje da izvrši sanaciju spornog objekta. Ustavni sud je utvrdio da je povređeno pravo na suđenje u razumnom roku podnosioca. Videti: Odluka US br. UŽ-4301/2015 od 20. aprila 2017.

545 Zakoni su objavljeni u Službenom glasniku RS, br. 135/2004.

546 Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu, Službeni glasnik RS, br. 94/2024. Zakon o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu, Službeni glasnik RS, br. 94/2024.

547 Ti zakoni su sledeći: Zakon o Fondu za zaštitu životne sredine, Zakon o zaštiti prirode, Zakon o nacionalnim parkovima, Zakon o zaštiti i održivom korišćenju ribljeg fonda, Zakon o hemikalijama, Zakon o zabrani razvoja, proizvodnje, skladištenja i upotrebe hemijskog oružja i o njegovom uništavanju, Zakon o biocidnim proizvodima, Zakon o upravljanju otpadom, Zakon o ambalaži i ambalažnom otpadu, Zakon o prevozu opasnih materija, Zakon o prometu eksplozivnih materija, Zakon o zaštiti vazduha, Zakon o zaštiti od buke u životnoj sredini, Zakon o vanrednim situacijama, Zakon o zaštiti od jonizujućih zračenja i o nuklearnoj sigurnosti i Zakon o zaštiti od nejonizujućih zračenja. Zakoni su objavljeni u Službenom glasniku RS, br. 36/09.

Generalno gledano, zakonodavni okvir ekološkog prava u Republici Srbiji predstavlja obimnu i složenu grupu propisa koja se sastoji od oko 300 pravnih akata i brojnih dodatnih obaveza za državu i privredni sektor. One proizilaze iz međunarodnih ugovora i pravila kojima se garantuje pravo javnosti na informisanje o životnoj sredini, učešće u donošenju odluka koje utiču na njeno očuvanje i unapređenje i pravo na pristup adekvatnoj pravnoj zaštiti.⁵⁴⁸

2.1.3. Ratifikacija međunarodnih sporazuma

Na razvoj ekološkog prava u Republici Srbiji značajno su uticali međunarodno ekološko pravo, pravne tekovine Evropske unije u oblasti životne sredine i pravila Energetske zajednice, kao i praksa ESLJP-a. (Videti u nastavku: Aneks III)

U skladu sa Ustavom Republike Srbije, opšteprihvaćene norme međunarodnog prava i potvrđeni međunarodni ugovori sastavni su deo pravnog poretka Republike Srbije i kao takvi se neposredno primenjuju. Potvrđeni međunarodni ugovori moraju biti u skladu s Ustavom.⁵⁴⁹ Arhuska konvencija je postala deo pravnog sistema Republike Srbije usvajanjem Zakona o potvrđivanju Konvencije o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine u maju 2009. godine.⁵⁵⁰

2.2. Pravo ljudskih prava i ekološko pravo u praksi

2.2.1. Analiza delotvornosti ustavnih odredbi

U domaćem pravnom okviru kojim se regulišu pitanja od značaja za zaštitu životne sredine postoji dobar pravni osnov za zaštitu životne sredine kroz zaštitu osnovnih ljudskih prava, koji treba dodatno da se razvija. Osnov zaštite procesnih prava čini primena standarda iz Arhuske konvencije, koji obuhvataju pristup informacijama o životnoj sredini, učešće javnosti u donošenju odluka o životnoj sredini i pristup pravdi. U sudskoj praksi koja će biti prikazana u nastavku, postoji trend „ozelenjavanja” ljudskih prava i dubokog razumevanja uticaja koji stanje životne sredine ima na uživanje drugih prava.

U praksi upravnih organa dostupne su odluke koje ukazuju na povećani javni interes u pogledu pristupa informacijama o životnoj sredini, učešću u donošenju odluka u oblasti životne sredine i postupaka za sudsku zaštitu procesnih i materijalnih prava u stvarima od značaja za zaštitu životne sredine. Često se mogu videti odluke kojima inspektori za zaštitu životne sredine kompanijama izriču zabranu obavljanja delatnosti koja negativno utiče na životnu sredinu dok se ne dovrši procena uticaja na životnu sredinu. Po pravilu, u tim odlukama je obavezno preduzimanje hitnih mera kako bi se zaštitila životna sredina.⁵⁵¹ Na primer, stanovnici ulice koji su tokom dužeg vremenskog perioda bili izloženi prekomernoj buci iz ugostiteljskih objekata podneli su zahtev inspekciji za zaštitu životne sredine i tržišnoj inspekciji. Inspekcija je tim objektima izrekla mere ograničenja rada i privremene mere za smanjenje buke. Slični predmeti proističu iz drugih vrsta zagađenja (npr. emisija tokom grejne sezone, PM čestica, jonizujućeg zračenja, neprijatnih mirisa i

548 Spisak propisa u oblasti zaštite životne sredine dostupan je na: https://www.ekologija.gov.rs/sites/default/files/inline-files/List_of_regulations.pdf Tabela nadležnosti inspeksijskog nadzora u oblasti zaštite životne sredine dostupna je na: https://www.ekologija.gov.rs/sites/default/files/inline-files/Inspection_competences_in_the_field_of_environmental_protection.pdf

549 Ustav Republike Srbije, čl. 16. U odluci UŽ-11320/2021 Ustavni sud Republike Srbije navodi da sudovi treba da tumače odredbe Zakona (u ovom slučaju, pravo na suđenje u razumnom roku) u skladu sa EKLJP, kao i praksom i stavovima ESLJP-a.

550 Zakon o potvrđivanju Konvencije o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 38/09. U preambuli Arhuske konvencije je adekvatna zaštita životne sredine utvrđena kao osnovno ljudsko pravo, a instituti koji su njime uređeni predstavljaju osnov prava svake osobe da živi u životnoj sredini koja odgovara njenom zdravlju i blagostanju i dužnost da štiti i unapređuje životnu sredinu.

551 Videti: Ministarstvo nauke i zaštite životne sredine, Uprava za zaštitu životne sredine, Sektor za inspeksijske poslove, Odsek za zaštitu životne sredine od zagađivanja, Rešenje br. 353-1598-14/2006-11; Rešenje pokrajinskog inspektora za zaštitu životne sredine br. 501-559/2016-02 od 21. maja 2016.

sl.). Primenjuje se i načelo predostrožnosti da bi se ograničile poslovne delatnosti koje nanose štetu životnoj sredini i predstavljaju opasnost po zdravlje ljudi.⁵⁵²

Praksa Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti („Poverenik“), koji je drugostepeni organ u postupku ostvarivanja prava na pristup informacijama, bogata je i obuhvata stavove o primeni brojnih zakonskih standarda utkanih u postupak pristupa informacijama o životnoj sredini.⁵⁵³ U praksi postoji obaveza restriktivnog tumačenja pojmova kao što su „opštepoznate činjenice“, naročito kada se zahteva pristup informacijama o životnoj sredini. Time se obezbeđuje da pristup informacijama o životnoj sredini, za koje se smatra da su od posebnog javnog značaja, ne bude nepravedno uskraćen.⁵⁵⁴ Pre izmena i dopuna Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja (ZSPIJZ) 2021. godine, pravo na pristup informacijama o životnoj sredini moglo se uskratiti ako je tražilac informacije to pravo „zloupotrebio“. To je dovelo do mnogih slučajeva u kojima su organi javne vlasti odbijali zahteve za pristup informacijama o životnoj sredini. Na inicijativu Poverenika, iz ZSPIJZ je 2021. godine izbrisan član 13. kojim je bilo omogućeno odbijanje pristupa informacijama od javnog značaja zbog zloupotrebe prava.⁵⁵⁵

U praksi Poverenika, pri donošenju odluka o pravu na pristup informacijama o životnoj sredini uobičajeni su argumenti koji ovo pravo povezuju sa pravom na informisanje kao osnovnim ljudskim pravom. Pri tome se izvedene činjenice ocenjuju „u duhu i u skladu sa kriterijumima i standardima demokratskog društva“.⁵⁵⁶ U nekoliko odluka Poverenika se navodi da informacije o životnoj sredini, posebno u vezi sa zagađujućim materijama i emisijama, predstavljaju informacije za koje postoji „veći interes javnosti da za njih zna“. Ova informacija se smatra od javnog značaja *par excellence*. Važan aspekt za pristup tim informacijama jeste stav Poverenika da organi javne vlasti moraju da pruže traženu informaciju i kada su izuzeti od obaveze vršenja analiza i izrade izveštaja koji pružaju

552 U obrazloženju rešenja o upotrebi bazne stanice mobilne telefonije može se videti mišljenje o presudnom značaju „analize prednosti koje izvor nejonizujućeg zračenja pruža korisnicima mobilne telefonije u odnosu na potencijalne rizike od štetnog uticaja zbog svakodnevnog izlaganja stanovnika poljima niskog intenziteta u neposrednoj blizini i procene nivoa i trajanja izloženosti stanovništva“. Rešenje Gradske uprave grada Beograda, Sekretarijat za zaštitu životne sredine, br. 501.4–22/13-V-04, od 10. jula 2013. god., str. 4. Videti Rešenje Gradske uprave grada Beograda, Sekretarijat za zaštitu životne sredine, br. 501.4–22/13-V-04, od 10. jula 2013. god.; Rešenje Gradske uprave grada Beograda, Sekretarijat za zaštitu životne sredine, br. 501.4–27/14-V-04, od 2. aprila 2014; Rešenje Gradske uprave grada Beograda, Sekretarijat za zaštitu životne sredine, br. 501.4–3/14-V-04, od 28. marta 2014; Rešenje Gradske uprave grada Beograda, Sekretarijat za zaštitu životne sredine, br. 501.4–179/12-V-04, od 2. decembra 2013.

553 M. Drenovak-Ivanović. Ekološko pravo. Beograd 2021, 179–185.

554 Odlučujući po žalbi na rešenje kojim se odbija zahtev za pristup informacijama u tom slučaju, Poverenik za informacije od javnog značaja ukazao je na standarde u primeni čl. 10: „Zakonsku formulaciju ‘osim ako je to opštepoznato’ treba tumačiti krajnje restriktivno. Dobra volja organa, ali i potreba afirmacije ideje da se ‘princip vladanja’ u radu organa vlasti zameni ‘principom dobrog upravljanja’, traži od organa vlasti da se potpuno uzdržavaju od ove mogućnosti. Pojam opštepoznatog, u smislu citiranih odredaba, pored uslova u pogledu dostupnosti većem broju građana, svakako zavisi od niza konkretnih okolnosti, kao npr. od toga ko je tražilac informacije, da li je tražilac lice kome su službena glasila dostupna na mestu rada po prirodi posla koji obavlja, ukoliko je zaposlen, zatim od njegovog obrazovanja, zanimanja i sl. [...] Kada se radi o opštim aktima preduzeća ili drugog lica koji nisu objavljeni u službenom glasilu, a u vreme traženja se ne nalaze, odnosno nisu dostupne na drugom nosaču informacija (veb-sajtu i sl.), informacija se ne može uskratiti s pozivom na odredbe člana 10. ZSPIJZ, uz obrazloženje da su opšti akti ranije bili istaknuti na oglasnoj tabli preduzeća pre stupanja na snagu.“ Iz odgovora Poverenika br. 07-00-76/2005-04 od 30. septembra 2005. i br. 011-00-18/2005-01 od 25. novembra 2005.

555 Izmenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja (ZSPIJZ) 2021. godine značajno je izmenjen način na koji se može uskratiti pravo na pristup informacijama o životnoj sredini, konkretno u pogledu „zloupotrebe prava“. Na inicijativu Poverenika, iz ZSPIJZ je izbrisan član 13. kojim je bilo omogućeno odbijanje pristupa informacijama zbog zloupotrebe prava. Pre izmena i dopuna, organi javne vlasti su mogli da uskrate pristup informacijama o životnoj sredini ako se zahtev smatrao preteranim ili nerazumnim, često se pozivajući na obim podataka ili učestalost zahteva. Na primer, zahtev za podatke o kvalitetu vazduha koji je podnela NVO za zaštitu životne sredine odbačen je zbog njegovog širokog obima, pri čemu je organ vlasti naveo da bi ispunjenje zahteva remetilo njegov rad. To naglašava pritisak između osiguravanja transparentnosti i upravljanja administrativnim opterećenjima. Poverenik je u mnogim odlukama naglasio potrebu da se organi vlasti konsultuju sa tražiocima i pokušaju da izmene njihove zahteve pre nego što im uskrate pristup. Tekst treba da ima fusnotu na kraju: M. Drenovak-Ivanović, Ekološko pravo, Beograd 2021, 183–184

556 Rešenje Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, broj: 071-01-2478/2021-03, od 6. septembra 2021.

takve podatke, ako se te informacije nalaze u dokumentima kojima raspolažu.⁵⁵⁷ Organi javne vlasti su ispoštovali odluke Poverenika i objavili informacije, uključujući one o kvalitetu vode u oblastima gde je rudarska kompanija Rio Tinto vršila istraživanja litijuma.

Nakon 20 godina prakse uočeni su određeni nedostaci koje bi trebalo otkloniti donošenjem novih propisa.⁵⁵⁸ Na jaz između transpozicije i primene horizontalnih pravnih tekovina u oblasti životne sredine, relevantnih za Arhusku konvenciju i zaštitu ljudskih prava u vezi sa pravom na bezbednu, čistu, zdravu i održivu životnu sredinu, ukazuju izveštaji Evropske komisije o napretku Republike Srbije u integracijama već od 2012. godine, dok izveštaj Evropske komisije o napretku Republike Srbije za 2021. godinu⁵⁵⁹ ukazuje na duboko neslaganje i daje konkretne, pojedinačne primere u kojima se to naročito može uočiti (donošenje odluka o planovima kvaliteta vazduha,⁵⁶⁰ nepravilnosti u uključivanju javnosti posle mera ograničenja u vezi sa pandemijom virusa COVID-19, nepravilnosti i netransparentnosti u postupcima procene uticaja na životnu sredinu u vezi sa investicijama Kine⁵⁶¹ itd.). Stoga je u Zajedničkom stavu Evropske unije u vezi s Poglavljem 27, kao merilo za zatvaranje pregovora, navedena potreba da Republika Srbija „dokaže da će na datum pristupanja biti u potpunosti spremna da obezbedi delotvorno sprovođenje i izvršenje horizontalnih direktiva”⁵⁶²

Zakonom o proceni uticaja na životnu sredinu i Zakonom o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu (27. novembar 2024) koji su nedavno usvojeni zahteva se stalno procenjivanje kako bi se utvrdilo da li ažurirani propisi dovode do boljih ishoda.

557 Rešenje Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, broj: 071-11-7902/2023-03 od 9. oktobra 2023; Rešenje Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, broj: 071-01-1871/2020-03, od 1. oktobra 2020; Rešenje Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, broj: 071-01-89/2021-03, od 18. oktobra 2021; Rešenje Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, broj: 071-01-761/2021-03, od 22. marta 2021.

558 Postoji potreba da se Zakon o planiranju i izgradnji usaglasi sa međunarodnim standardima, usvoje propisi u vezi sa procenom uticaja na životnu sredinu i strateškom procenom uticaja na životnu sredinu koji su u skladu sa EU, usaglasi i usvoji Direktiva o krivičnim delima protiv životne sredine, sprovedu Akcioni plan za razvoj administrativnih kapaciteta i Program zaštite vazduha, donese propis o odgovarajućoj proceni, usvoji Direktiva o industrijskim emisijama, nastavi međunarodna saradnja na prekograničnim rekama. Videti: Izveštaj Evropske komisije o napretku Republike Srbije za 2022. godinu, 8. novembar 2023, SWD (2023) 695. U Izveštaju Evropske komisije o napretku Republike Srbije za 2024. godinu, objavljenom 30. oktobra u Briselu [SWD (2024) 695, konačna verzija, str. 88], navodi se da nije došlo do poboljšanja u pogledu učešća javnosti i konsultacija u odnosu na prethodni izveštajni period. U Izveštaju se naglašava potreba da Republika Srbija uključi razna ministarstva, a naročito Ministarstvo finansija, u pripremu Strategije zaštite životne sredine i sprovođenje Zelene agende. Isto tako se poziva Ministarstvo zaštite životne sredine da redovno objavljuje sveobuhvatne izveštaje i ažurne informacije o zelenim investicijama i njihovom uticaju na životnu sredinu.

559 Izveštaj Evropske komisije o napretku Republike Srbije za 2021. godinu, 128–130. Cf. Izveštaj Evropske komisije o napretku Republike Srbije za 2012. godinu, Brisel, 10. oktobar 2010. SEC (2012) 333, 78; Izveštaj Evropske komisije o napretku Republike Srbije za 2014. godinu, Brisel, 8. oktobar 2014 SEC (2014) 332, 99; Izveštaj Evropske komisije o napretku Republike Srbije za 2015. godinu, Brisel, 10. novembar 2015 SEC (2015), 78; Izveštaj Evropske komisije o napretku Republike Srbije za 2019. godinu, Brisel, 29. maj 2019. SWD (2019) 219, 87; Izveštaj Evropske komisije o napretku Republike Srbije za 2020. godinu, Brisel, 6. oktobar 2020, SWD (2020) 352, str. 115–116.

560 Jedna NVO za zaštitu životne sredine je Gradskoj upravi podnela zahtev za pristup informacijama od javnog značaja, zahtevajući informacije o aktivnostima koje je Gradska uprava preduzela na sprovođenju važećeg Plana kvaliteta vazduha 2016–2020, što bi trebalo da pomogne Gradskoj upravi da poboljša kvalitet vazduha i otkloni uzrok zagađenja. Gradska uprava je taj zahtev odbila, navodeći da predstavlja zloupotrebu prava jer je ta ista NVO podnela brojne izveštaje za pristup informacijama. Poverenik je 8. novembra 2021. doneo rešenje kojim je poništeno sporno rešenje Gradske uprave grada Beograda, u potpunosti poštujući argumente NVO za zaštitu životne sredine.

561 Drenovak-Ivanović, M. (2020). Standing in Environmental Law after Urgenda, Juliana and COVID-19 Crises: Who Should Force Governments to Act in Environmental Issues Related to Climate Change? EU and comparative law issues and challenges series, (Stav u Ekološkom Pravu nakon Urgenda, Juliane i COVID-19 krize: Ko bi trebalo da natera vlade da deluju u pitanjima zaštite životne sredine u vezi sa klimatskim promenama? Serija pitanja i izazova EU i uporednog prava) (ECLIC) 4. str. 3-20.

562 Zajednički stav Evropske unije, 17. Merila za zatvaranje pregovora predstavljaju poseban mehanizam metodologije pregovaranja koji ukazuju na prethodna pitanja koja treba rešiti kako bi se pregovori o određenom poglavlju mogli završiti.

2.2.2. Sudska praksa i odluke

Argumenti navedeni u nekim od najuticajnijih presuda Osnovnog suda, Upravnog suda, Višeg suda i Vrhovnog suda u oblasti zaštite životne sredine obuhvataju analize činjenica i okolnosti koje su u skladu sa praksom ESLJP. U tom kontekstu, biće istaknute najznačajnije presude. U Aneksu I ovog dokumenta navedena je sveobuhvatna analiza odabranih predmeta.

U sudskoj praksi Republike Srbije postoje predmeti u kojima se ističe značaj razumevanja osnova prava na nesmetano uživanje imovine i mogućih ograničenja koja zakon nameće radi zaštite životne sredine. U jednom predmetu, vlasnik parcele koja se nalazi u području koje je Uredbom proglašeno rezervatom prirode zahtevao je naknadu u visini tržišne vrednosti predmetne parcele, jer je smatrao da je donošenjem Uredbe ta parcela faktički ekspropisana. Sud je ispitivao zakonitost i legitimnost mešanja u pravo svojine tužioca koristeći koncept pravične ravnoteže (srazmernosti), uzimajući u obzir presudu ESLJP na koju se pozvao tužilac (*Matos e Silva LDA i ostali protiv Portugalije i Elia S.r.l. protiv Italije* – presuda od 16. septembra 1996. i 2. avgusta 2001). Sud je odbacio zahtev tužioca.⁵⁶³

Praksa ESLJP igrala je važnu ulogu u odgovaranju na pitanje da li NVO za zaštitu životne sredine može imati status stranke u upravnom sporu. Bavila se i pitanjima da li je taj status povezan sa prethodnim učešćem te NVO u proceni uticaja na životnu sredinu i da li se njen *locus standi* razlikuje kada podnosi tužbu protiv građevinske dozvole za projekat za koji po zakonu nije obavezna procena uticaja na životnu sredinu. U tom smislu, pozivamo se na presudu Upravnog suda, dve presude Vrhovnog suda i presudu Višeg suda u vezi sa učešćem udruženja u zaštiti životne sredine i osnovom prava na pravično suđenje. U prilog ovim argumentima, pozivamo se na sudsku praksu ESLJP-a.⁵⁶⁴ Sudska praksa Republike Srbije ukazuje na to da organizacije za zaštitu životne sredine imaju pravo na pokretanje upravnog spora u vezi sa odlukama u kojima su učestvovala u relevantnom postupku donošenja odluka (npr. procena uticaja na životnu sredinu, integrisana dozvola i sl.). Udruženje za zaštitu životne sredine može da stekne aktivnu legitimaciju u drugim upravnim sporovima, pod uslovom da postoji pravno relevantna veza između tužioca, odnosno interesa koji želi da zaštiti – i predmeta upravne odluke. To obuhvata razmatranje da li upotreba npr. sporne građevinske dozvole krši interese koje udruženje nastoji da odbrani.⁵⁶⁵ Praksa javnog tužioca pokazuje da su udruženja za zaštitu životne sredine, osnovana kao udruženja građana, često pravni zastupnici pojedinaca koji su oštećeni krivičnim delima protiv životne sredine. Ta uloga im daje pravo da podnose prigovore na odluke javnog tužioca, kao što su odbacivanje krivične optužbe ili odbijanje pokretanja krivičnog postupka. Ostvarivanjem ovog prava ta udruženja doprinose ispunjavanju zahteva Arhuske konvencije, čime se obezbeđuje da odluke budu dostupne i transparentne.⁵⁶⁶

Po prvi put u sudskoj praksi Republike Srbije, nedavno je doneta odluka o *actio popularis* tužbi, koja odražava potrebu da se preispita uloga zaštitnika kolektivnih i širih interesa javnosti i pristupa ekološkoj pravdi u sudskoj praksi Republike Srbije. Tužba *actio popularis* je u teoriji bila dostupna svima koji zahtevaju otklanjanje izvora opasnosti koji prethodi da nanese značajnu štetu, u skladu sa Zakonom o obligacionim odnosima Republike Srbije iz 1978. Međutim, tek je 44 godine kasnije, u septembru 2022, Viši sud doneo presudu o takvoj tužbi, te dodelio *locus standi* jednoj nevladinoj organizaciji za zaštitu životne sredine. Organizacija je podnela tužbu protiv Vlade koja nije primenila Nacionalni plan za smanjenje emisija (NERP), a presuda je postala pravosnažna u avgustu 2023.⁵⁶⁷ Pitanje koje je imalo odlučujuću ulogu u odluci suda u vezi sa primenom *actio popularis* jeste da li je tužba jedino sredstvo pravne zaštite kojim se može ostvariti pravo na delotvoran pravni lek u skladu sa čl. 13. Evropske konvencije o ljudskim pravima, odnosno da li se nečinjenja koja su dovela do neprimenjivanja NERP-a mogu otkloniti drugim odgovarajućim merama. Pri odlučivanju

563 Presuda Vrhovnog kasacionog suda Rev 3985/2021 od 21. aprila 2023.

564 Odluka Upravnog suda od 19. aprila 2019; Presuda Vrhovnog kasacionog suda od 17. marta 2023; Presuda Vrhovnog suda 41/2023 od 8. avgusta 2023.

565 <https://www.vrh.sud.rs/sr-lat/uzp-1322021-41271>

566 Sinđelić, Danijela. Tok krivičnog postupka kod krivičnih dela protiv životne sredine, sa posebnim osvrtom na slučaj opasnog otpada u Obrenovcu. Drenovak-Ivanović, M. (ed.), Praktikum o primeni ekološkog prava – studije slučaja. Beograd, 2020: 127–152.

567 Presuda Višeg suda, br. 181/21 od 22. septembra 2022.

o *locus standi* nevladine organizacije za zaštitu životne sredine, Viši sud je uzeo u obzir kako odredbe domaćeg prava, tako i standarde utvrđene u presudama ESLJP-a.

O snabdevanju vodom za piće i njenom značaju za zadovoljavanje osnovnih životnih potreba svake osobe, kao osnova prava na život, bilo je reći u važnom predmetu u kom je odluku doneo Osnovni sud. U datom predmetu je razmatrana primena načela „korisnik plaća” iz Zakona o vodama.⁵⁶⁸ Sud je konstatovao da korisnicima nije isporučena voda za piće i da stoga komunalno preduzeće nije imalo pravo da naplati uslugu.

Pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života razmatrano je u brojnim predmetima pred domaćim sudovima. U jednom predmetu je zbog nečinjenja jedinice lokalne samouprave, koje je za posledicu imalo štetni uticaj u vidu nedozvoljenog nivoa buke u stambenim naseljima, utvrđena nematerijalna šteta zbog povrede prava ličnosti.⁵⁶⁹ Pri ocenjivanju stepena povrede prava, Sud je uzeo u obzir praksu ESLJP-a. Sud u obrazloženju navodi da čovekovo pravo na poštovanje doma kao prostora u kome se odvija privatni i porodični život obuhvata ne samo pravo na fizički prostor, nego i na kvalitet uživanja tog prostora, odnosno pravo na mirno uživanje prostora, što proizilazi iz analizirane prakse ESLJP-a. Sud je utvrdio da tužioci imaju pravo na novčanu naknadu nematerijalne štete.

U sudskoj praksi Republike Srbije je na stavove o odnosu između slobode okupljanja, slobode izražavanja i prava na nesmetano uživanje imovine u pitanjima životne sredine znatno uticala praksa ESLJP-a. Primer se može videti u odluci Osnovnog suda, u kojoj je sud razmatrao da li demonstranti ometaju posed tužioca jer su uklonili žičanu ogradu, te ušli na njegov posed i nastavili sa protestnim aktivnostima.⁵⁷⁰ Mišljenja izražena u sudskoj praksi ESLJP-a, kao i analiza stavova izraženih u preko 15 predmeta pred tim sudom, bili su ključni da sud odbaci tužbu kao neosnovanu.⁵⁷¹

Upravni i nezavisni organi se oslanjaju na praksu ESLJP-a u pronalaženju argumenata za svoje odluke. Stoga bi obuka državnih službenika o najnovijoj praksi ESLJP-a i obezbeđivanje vodiča koji sadrži najvažnije presude u vezi sa posrednom zaštitom životne sredine kroz sistem ljudskih prava pomogli da se poboljša praksa zaštite životne sredine.

Nastavni planovi i programi za predmete Pravo životne sredine, Pravo klimatskih promena, Pravna klinika za ekološko pravo i Master studije za ekološko pravo na Pravnom fakultetu Univerziteta u Beogradu organizovani u okviru Žan Mone katedre za evropsko ekološko pravo i pravo klimatskih promena⁵⁷² uključuju obavezan rad sa studentima na rešavanju studija slučaja obaveznom primenom prakse ESLJP-a. Takav pristup daje rezultate, imajući u vidu da pravnici i advokati u NVO za zaštitu životne sredine, koji su te programe završili u dosadašnjoj pravnoj praksi, grade argumente u predmetima u oblasti životne sredine pozivajući se na stavove ESLJP-a. Programi uspostavljeni uz podršku Misije OEBS-a u Republici Srbiji u okviru Pravosudne akademije imaju za cilj da upoznaju polaznike Pravosudne akademije sa značajem prakse ESLJP-a u oblasti zaštite životne sredine. Na osnovu postignutih rezultata, preporučuje se da se taj kurs na Pravosudnoj akademiji dodatno osnaži još jednim kursom koji bi ukazivao na postojeću praksu ESLJP-a u oblasti zaštite životne sredine i klimatskih promena.

2.2.3. Mehanizmi za alternativno rešavanje sporova

Ombudsman (zaštitnik građana) igra važnu ulogu jer pomaže javnosti da ostvari pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine. Od maja 2010. godine, kada je ombudsman počeo sa radom, podneto je 538 pritužbi u vezi sa povredom prava na zdravu životnu sredinu (do decembra 2019), što predstavlja 1,4% svih pritužbi podnetih ovoj instituciji.⁵⁷³ Postupajući po pritužbama i na sopstvenu inicijativu,

568 Presuda Osnovnog suda u Vrbasu, P. 372/2019 od 5. juna 2017.

569 Presuda Prvog osnovnog suda u Beogradu, 56 P br. 20265/2020 od 30. marta 2021.

570 Presuda Osnovnog suda u Novom Sadu P. 51978/2021 od 23. decembra 2022.

571 Argumentacija je sledeća: „Iako sudska praksa nije formalni izvor prava, praksa ESLJP-a usmerava sud da pozitivno pravo primenjuje na činjenice, sa ciljem da predstavlja korektiv domaće prakse.”

572 Žan Mone Katedra za evropsko ekološko pravo i pravo klimatskih promena, <https://environment.ius.bg.ac.rs/>

573 Razlog za ovaj mali broj može biti činjenica da je ombudsman inače poslednji pravni lek i da postoji niz brzih i strožih puteva za izazov.

ombudsman je dao 31 preporuku, deset mišljenja i jednu zakonodavnu inicijativu u oblasti zaštite životne sredine.⁵⁷⁴ Statistički podaci pokazuju da su čak u 87,4% slučajeva državni organi rešavali propuste na koje je ombudsman ukazao nakon pokretanja postupka kontrole.⁵⁷⁵

3. Ekološko procesno pravo i praksa

3.1. Ekološka prava na informisanje i učešće

3.1.1. Pristup informacijama o zaštiti životne sredine

ZSPIJZ obezbeđuje ostvarivanje prava na informisanje zagarantovanog Ustavom. Obim informacija o životnoj sredini za koje se smatra da su od javnog značaja definisan je u skladu sa Arhuskom konvencijom. Time se obezbeđuje pravo na pristup tim informacijama kao deo šireg prava pristupa informacijama od javnog značaja. Osim toga, uspostavljen je poseban pravni okvir kojim se uređuje pristup informacijama o zaštiti životne sredine.⁵⁷⁶ Svako ima pravo na pristup informacijama. To znači da svako ima pravo da mu bude saopšteno da li organ vlasti poseduje određenu informaciju od javnog značaja, odnosno da li mu je ona inače dostupna. To obuhvata informacije o predloženim planovima i politikama u oblasti životne sredine na nacionalnom nivou, kao i projektima na lokalnom i regionalnom nivou koji se odnose na životnu sredinu i/ili imaju uticaj na nju. Ako organ vlasti raspolaže dokumentom koji sadrži traženu informaciju na jeziku na kojem je podnet zahtev, dužan je da tražiocu stavi na uvid dokument i izradi kopiju na jeziku na kojem je podnet zahtev (čl. 18. st. 4 ZSPIJZ).

Kao što je navedeno u odeljku 2.2.1, Poverenik je uspostavio dobru praksu za pristup informacijama o životnoj sredini od javnog značaja. U praksi Poverenika je porastao broj izjavljenih pritužbi u vezi sa povredama prava na pristup informacijama o životnoj sredini (sa 1,40% u 2018. godini na 6,37% u prvom tromesečju 2023). U porastu je broj donetih rešenja Poverenika kojima se nalaže pristup zahtevanim informacijama, a koja nisu sprovedena, što predstavlja zabrinjavajući trend. Najveći broj pritužbi podnose najveća udruženja građana koja se bave zaštitom životne sredine protiv ministarstava i organa lokalne samouprave.⁵⁷⁷ Izveštaj Poverenika pokazuje da se javnost često obraća Povereniku zbog uskraćenog pristupa informacijama koje se moraju objavljivati bez posebnog zahteva stranke.⁵⁷⁸

Pravo na pristup informacijama o životnoj sredini je prošireno na informacije o životnoj sredini koje se ne smatraju informacijama od javnog značaja. To proširenje je postignuto u nekoliko zakona: (a) Zakon o računovodstvu (kojim se zahteva nefinansijsko izveštavanje o pitanjima koja se odnose na zaštitu životne sredine, socijalna i kadrovska pitanja, poštovanje ljudskih prava i borbu protiv

574 Rezime predmeta se nalazi u M. Drenovak-Ivanović. Ekološko pravo. 2021, str. 171–179.

575 Posle međunarodne konferencije „Zajedničkim naporima ka zdravoj životnoj sredini: uloga i značaj ombudsmana“ održane 13. i 14. juna 2024. Zaštitnik građana je pokrenuo inicijativu za osnivanje „Beogradske platforme za unapređenje i zaštitu životne sredine“, koja zahteva zajednički odgovor na savremene izazove u oblasti zaštite životne sredine od strane predstavnika zakonodavne, izvršne i sudske vlasti, akademske zajednice, civilnog i poslovnog sektora, medija i nezavisnih institucija iz Srbije, Italije, Turske, Mađarske i Bosne i Hercegovine. Cilj ove platforme je podizanje svesti o značaju zaštite životne sredine, kao i podsticanje nadležnih organa da preduzmu konkretne korake ka očuvanju prirodnih resursa i ostvarivanju prava građana na čistu, zdravu i održivu životnu sredinu.

576 Poseban status imaju informacije o emisijama i informacije u vezi sa opasnošću po zdravlje ljudi i životnu sredinu. Kada su u pitanju te informacije, ne mogu se primeniti izuzeci od prava na pristup informacijama. Rok za pristup tim informacijama je 48 sati, za razliku od roka za pristup ostalim informacijama o životnoj sredini koje se smatraju informacijama od javnog značaja (15 dana). Tražilac tih informacija oslobođen je plaćanja naknade. Pristup ostalim informacijama o životnoj sredini koje se smatraju informacijama od javnog značaja uređen je na isti način kao pristup informacijama od javnog značaja.

577 Procenat informacija u vezi sa pretnjama po životnu sredinu i njenom zaštitom koje su odbijene je 1,83%, što je, prema oceni Poverenika, visok procenat i naročito zabrinjavajuće s obzirom na to da ove informacije imaju povlašćeni status u smislu kraćih rokova za obradu zahteva za pristup i rešavanje pritužbi te da su od izuzetnog značaja za zdravlje ljudi i njihove odluke u pogledu ponašanja u odnosu na njihov sadržaj.

578 Izveštaj Poverenika za 2023. godinu, Beograd, 2024, str. 91.

korupcije); (b) Zakon o zaštiti potrošača (u kom se navodi da poslovna praksa ne sme da dovodi u zabludu); (c) Zakon o klimatskim promenama (koji uključuje pravila o ekomanipulaciji kojima se zabranjuje dovođenje u zabludu potencijalnih kupaca novih putničkih automobila korišćenjem oznaka, simbola ili natpisa koji se odnose na potrošnju goriva ili emisiju CO₂, stav 1. tačka 7). Ove odredbe su objašnjene u odeljku 2.1.2.⁵⁷⁹

3.1.2. Prava na učešće

Učešće javnosti u donošenju odluka u oblasti životne sredine mora da se garantuje od najranije faze donošenja odluka, kada njihova mišljenja i stavovi mogu da utiču na sadržaj odluke. Zaštita životne sredine počinje utvrđivanjem osnova za održivo korišćenje i zaštitu prirodnih vrednosti. To su opšti akti strateške prirode. Strateška procena uticaja na životnu sredinu vrši se za opšte pravne akte koji, u vidu planova, programa, osnova i strategija, kao i njihovih izmena, predstavljaju osnov za razvoj delatnosti koje utiču na životnu sredinu i stabilne klimatske uslove.⁵⁸⁰ Organ nadležan za izradu plana ili programa dužan je da obezbedi učešće javnosti u razmatranju izveštaja o strateškoj proceni u skladu sa postupkom uređenim Zakonom o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu.⁵⁸¹ U pripremu zakona o zaštiti životne sredine su kroz konsultacije uključeni i javnost, jedinice lokalne samouprave, preduzeća i civilno društvo.⁵⁸² Zainteresovana javnost, kao stranka u postupku, obavezan je učesnik u postupku procene uticaja na životnu sredinu (koji je uređen Zakonom o EIA) i postupku izdavanja integrisane dozvole (koji je uređen Zakonom o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine).

Ministarstvo zaštite životne sredine je 2018. donelo 17 pozitivnih odluka u vezi sa studijama procene uticaja na životnu sredinu, ali je zainteresovana javnost bila uključena u donošenje odluka u samo dva ova postupka. Osim toga, Ministarstvo zaštite životne sredine je donelo odluku da dâ saglasnost na 19 procena uticaja na životnu sredinu u periodu januar–jul 2019, ali je zainteresovana javnost učestvovala u samo tri ova postupka. NVO u oblasti zaštite životne sredine i održivog razvoja učestvovala su u dva od ta tri postupka, a u trećem je osnovana jedna NVO za zaštitu bezbednosti ptica. Većina preporuka koje su ove tri organizacije navele u iznetom mišljenju uzeta je u obzir u postupku donošenja odluka (102 od 109 u sva tri slučaja). U periodu od 1. januara do 2. avgusta 2024. doneto je 12 odluka kojima je data saglasnost na izradu studije o proceni uticaja na životnu sredinu. U njih pet je učestvovala zainteresovana javnost, uključujući lokalna udruženja i NVO za zaštitu životne sredine.⁵⁸³ Analiza sprovedenih postupaka u kojima je zainteresovana javnost bila uključena kao stranka ukazuje na značajno povećanje učešća.

579 Primer dobre prakse nalazi se u Kodeksu korporativnog upravljanja Privredne komore Srbije. Ovaj Kodeks sadrži princip 33: „Dobra praksa korporativnog upravljanja zahteva društveno odgovorno poslovanje društva, uspostavljanje specifičnih i obavezujućih principa koji se odnose na zaštitu životne sredine i etičko ponašanje, kao i objavljivanje relevantnih informacija koje se odnose na sve društveno odgovorne aktivnosti koje društvo sprovodi.” Nemaju obavezujuću snagu, ali se primenjuju kao instrumenti mekog prava koji sadrže principe i preporuke za najbolje prakse korporativnog upravljanja koje se preporučuju svim društvima kapitala.

580 Primer predstavlja učešće javnosti u postupku pripreme Integrisanog nacionalnog energetskog i klimatskog plana Republike Srbije za period od 2021. godine do 2030. godine sa projekcijama do 2050. godine i Programa prilagođavanja na izmenjene klimatske uslove sa akcionim planom, https://www.ekologija.gov.rs/sites/default/files/inline-files/RADNA%20VERZIJA_Program%20prilagodjavanja%20na%20izmenjene%20klimatske%20uslove_Akcioni%20plan.pdf

581 Zakon o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu, Službeni glasnik RS, br. 135/2004 i 88/2010. Kao što je navedeno u ovom dokumentu, nacrti novog Zakona o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu i Zakona o proceni uticaja na životnu sredinu izrađeni su sa ciljem njihovog usaglašavanja sa Direktivom 2001/42/EZ o proceni uticaja određenih planova i programa na životnu sredinu. Za više detalja videti: <https://www.ekologija.gov.rs/sites/default/files/inline-files/OBRAZLOZENJE%20ZAKONA%20JAVNA%20RASPRAVA.pdf> U toku je izrada nove Strategije za primenu Arhuske konvencije.

582 Primer se može videti u postupku usvajanja Nacrta Zakona o klimatskim promenama, u kom su predstavnici privrede i civilnog društva, zajedno sa predstavnicima nadležnih institucija i organizacija, formirali radnu grupu za pripremu zakona, a javnost je učestvovala i u javnoj raspravi koja je prethodila njegovom usvajanju.

583 Odluke koje sadrže mišljenja zainteresovane javnosti dostupne su na: <https://www.ekologija.gov.rs/obavestenja/proцена-uticaja-na-zivotnu-sredinu/doneta-resenja-i-zakljucci/resenje-o-saglasnosti-na-studije-o-proceni-uticaja?page=0>

Učešće civilnog društva u donošenju odluka o životnoj sredini u vezi sa rudarskim projektima i pravo na pravično suđenje

Drugi značajan problem u oblasti životne sredine u Republici Srbiji odnosi se na primenu horizontalnih pravnih tekovina o učešću javnosti u donošenju odluka u oblasti životne sredine i nedavni slučaj učešća javnosti u rudarskim projektima koji se odnose na kritične sirovine.

U Izveštaju Evropske komisije o napretku Republike Srbije za 2020. godinu naglašena su neslaganja u prenošenju i primeni pravnih tekovina u oblasti životne sredine koje su važne za učešće javnosti u donošenju odluka u oblasti životne sredine. U Izveštaju je istaknuto da odluke o projektima sa velikim uticajem na životnu sredinu „treba da budu zasnovane na studijama izvodljivosti i tehničkim projektima u skladu sa najboljim praksama EU i transparentnim, konkurentnim postupcima javnih nabavki”.⁵⁸⁴ Utvrđena su dva osnovna nedostatka: (a) u procesu izrade propisa nisu uvek obezbeđene kvalitativne javne rasprave i (b) kada se javne rasprave sprovode, javnosti nije ostavljeno dovoljno vremena da značajno učestvuje i pruži povratne informacije u roku za konsultacije. Primeri ovih problema su uočeni u godini posle procene i odgovarajućih preporuka. Na primer, tokom usvajanja izmena i dopuna Zakona o zaštiti prirode, javnosti je dat kratak rok za dostavljanje komentara. Još jedan nedostatak koji povećava jaz između prenošenja i sprovođenja pravnih tekovina EU u oblasti zaštite životne sredine predstavlja neusklađenost pravnih propisa o proceni uticaja na životnu sredinu i drugih povezanih zakona.

Neusklađenost sa Zakonom o planiranju i izgradnji često dovodi do toga da se procene uticaja na životnu sredinu sprovode tek nakon što su izdate relevantne građevinske dozvole. U preporuci Izveštaja o napretku navodi se da ovaj problem mora da se reši „hitno” zbog njegovih značajnih posledica. Neusklađenost je uočena i u strateškim dokumentima. Preporuka je da se obave „strateške procene uticaja na životnu sredinu za planove i programe iz svih relevantnih oblasti politike, a ne samo iz oblasti životne sredine”.⁵⁸⁵ Praksa neusklađenosti sa minimalnim standardima učešća javnosti i zainteresovane javnosti u donošenju odluka u oblasti životne sredine navodi se i u izveštajima organizacija za zaštitu životne sredine.⁵⁸⁶ Često postoji i loša praksa da se projekti koji značajno utiču na životnu sredinu podele u više malih projekata za koje nije obavezan postupak procene uticaja na životnu sredinu.⁵⁸⁷ U Izveštaju Evropske komisije o napretku Republike Srbije za 2024. godinu navodi se da u pogledu učešća javnosti i konsultacija nije došlo do poboljšanja u odnosu na prethodni izveštajni period.⁵⁸⁸

U izveštaju Evropske komisije za 2021. godinu po prvi put se analiziraju obaveze zemlje kandidata u pogledu sprovođenja projekta koji može imati značajan uticaj na životnu sredinu. U ovom slučaju, to je projekat „Jadar”⁵⁸⁹. Navodi se: „Kada je reč o projektu Jadar, Vlada se početkom 2021. godine obavezala da će poštovati najviše standarde u oblasti životne sredine, kao i da će obaviti stratešku procenu njegovog uticaja na životnu sredinu pre izmena Prostornog plana.”⁵⁹⁰ Ipak, izneta je zabrinutost u pogledu toga da li su te obaveze u potpunosti ispoštovane, naročito zato što je mogućnost eksploatacije litijuma i bora iz nalazišta „Jadar” dovela do protesta kojima se zahteva zabrana eksploatacije. To ukazuje na značaj odgovarajućeg učešća javnosti u donošenju odluka u oblasti životne sredine kao osnovne garancije zaštite ljudskih prava u vezi sa pravom na bezbednu, čistu, zdravu i održivu životnu sredinu. Čvrst osnov za takvo učešće predstavlja pravni okvir kojim su propisani posebni upravni postupci u kojima se utvrđuje da li su ispunjeni uslovi za obavljanje

584 Izveštaj Evropske komisije o napretku Republike Srbije za 2020. godinu, Brisel, 6. oktobar 2020 (SWD) 352, str. 116–117.

585 Ibid.

586 Koalicija 27, „Izveštaj iz senke za Poglavlje 27 – Životna sredina i klimatske promene”. Beograd (2021): str. 18–23.

587 Salami slicing can't pass after all- Ministry of Environmental Protection rejects Zijin's request to decide on the need for environmental impact assessment (Sečenje salame ipak ne može proći – Ministarstvo zaštite životne sredine odbija zahtev Zijina da odluči o potrebi za procenom uticaja na životnu sredinu) Dostupno na: <https://reri.org.rs/en/salami-slicing-cant-pass-after-all-ministry-of-environmental-protection-rejects-zijins-request-to-decide-on-the-need-for-environmental-impact-assessment/>

588 Izveštaj Evropske komisije o napretku Republike Srbije za 2024. godinu, Brisel, 30. oktobar 2024 SWD (2024) 695, konačna verzija, str. 87–88,

589 Projekat Jadar su predložena operacija iskopavanja i prerade litijuma u Republici Srbiji

590 Izveštaj Evropske komisije o napretku Republike Srbije za 2021. godinu, str. 129.

delatnosti (postupak procene uticaja na životnu sredinu i postupak izdavanja integrisane dozvole). Nosioc projekta ne može da pristupi izgradnji i izvođenju projekta, kao ni puštanju u rad projekta za koji je obavezna procena uticaja ili odluka o potrebi procene uticaja bez saglasnosti nadležnog organa na studiju o proceni uticaja, odnosno odluke nadležnog organa kojom se utvrđuje da nije potrebna procena uticaja na životnu sredinu.⁵⁹¹

3.1.3. Prava na okupljanje i protest

U skladu sa Zakonom o zaštiti životne sredine, kao i posebnim zakonima kojima se propisuju postupci za učešće zainteresovane javnosti, delom zainteresovane javnosti smatraju se udruženja građana i društvene organizacije koje se bave zaštitom životne sredine i koje su evidentirane kod nadležnog organa (čl. 3 st. 1. tačka 28). Zakonom o javnom okupljanju nije propisan poseban status za udruženja koja se bave zaštitom životne sredine.⁵⁹² Republika Srbija je 2023. uspostavila saradnju sa prvim specijalnim izviđačem UN za zaštitnike životne sredine na osnovu Arhuske konvencije.⁵⁹³

Tokom novembra i decembra 2021. u Srbiji je organizovano nekoliko protesta, tokom kojih su udruženja za zaštitu životne sredine izrazila zabrinutost zbog razvoja projekta rudnika litijuma „Jadar“. Posle masovnih ekoloških protesta krajem 2021. godine, Vlada je povukla sve dozvole za projekat u februaru 2022. U obrazloženju samog predloga Uredbe navodi⁵⁹⁴ se da je jedini i isključivi razlog za njeno donošenje „kontinuirana uznemirenost građana“. U junu 2024. Ustavni sud je utvrdio da ta Uredba nije u saglasnosti sa Ustavom i zakonom, s obzirom na to da je „kontinuirana uznemirenost građana“ sigurno bila važna za odluku Vlade o daljoj sudbini projekta, ali „u ovom slučaju, mišljenje zainteresovane javnosti moglo bi se ocenjivati samo u postupku i na način propisan Zakonom o proceni uticaja na životnu sredinu“.⁵⁹⁵ Posle te odluke je tokom jula i avgusta 2024. održan niz ekoloških protesta.⁵⁹⁶ U isto vreme je kompanija koja ima dozvolu za istraživanje objavila nacrt Studije o proceni uticaja na životnu sredinu, iako je postupak procene uticaja na životnu sredinu obustavljen. To ukazuje na potrebu za novim pristupom pravu na okupljanje i protest, kojim će biti omogućeno učešće javnosti u zaštiti životne sredine izvan postupaka propisanih Zakonom o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu, Zakonom o proceni uticaja na životnu sredinu i Zakonom o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine (npr. otvoreni dijalog u koji su uključene sve zainteresovane strane, podržan stavovima naučne zajednice i zasnovan na razgovorima, saznanjima i činjenicama).

591 Analiza pravnog okvira, okvira od značaja za usvajanje strateških i planskih dokumenata koji čine osnovu za dalje razmatranje mogućnosti realizacije projekta „Jadar“, redosleda usvajanja akata i verifikacije elaborata, položaja stručnih tela i tehničke komisije, procesnog položaja javnosti i zainteresovane javnosti kao obaveznih učesnika u odlučivanju, kao i osnova postupaka koji slede, među kojima su procena uticaja na životnu sredinu i postupak izdavanja integrisane dozvole, navedeni su u M. Drenovak-Ivanović 2021. The legal framework of environmental protection in the „Jadar“ project. Project Jadar - what is known? („Pravni okvir zaštite životne sredine u projektu Jadar“. Projekat Jadar – šta je poznato?). Srpska akademija nauka i umetnosti, str. 71–82.

592 M. Drenovak-Ivanović. The Legal Status of Representatives of Collective and Public Interests in Environmental Protection. Belgrade. 2021 (Pravni položaj zastupnika kolektivnih i širih interesa javnosti u zaštiti životne sredine. Beograd 2021).

593 Odgovor na pitanja koja je postavio Michel Forst, specijalni izviđač UN za zaštitnike životne sredine na osnovu Arhuske konvencije u vezi sa navodnim progonom, kažnjavanjem i uznemiravanjem aktiviste za zaštitu životne sredine, u vezi sa ostvarivanjem njegovih prava iz Arhuske konvencije, dostupan je na: https://unece.org/sites/default/files/2024-07/ACSR_C_2023_20_Serbia_Response_15.07.2024_redacted_0.pdf

594 Uredba o prestanku važenja Uredbe o utvrđivanju Prostornog plana područja posebne namene za realizaciju projekta eksploatacije i prerade minerala jadarita „Jadar“

595 Odluka Ustavnog suda IUo-39/2022 od 11. jula 2024.

596 U klasteru 1: Osnove procesa pristupanja – Demokratija, Izveštaj Evropske komisije o napretku za 2024. godinu, navodi se da je izvestan broj lica uhapšen i da je protiv njih podignuta optužnica zbog „pozivanja na nasilnu promenu ustavnog uređenja“ posle postizbornih demonstracija i demonstracija protiv eksploatacije litijuma. Neki od ovih predmeta su rešeni sporazumom o priznanju krivice. U ovom izveštaju navode se i slučajevi saslušanja i pretresa stanova aktivista za zaštitu životne sredine, kao i zadržavanja i ispitivanja aktivista i predstavnika organizacija civilnog društva (OCD) na granici. – Izveštaj Evropske komisije o napretku Republike Srbije za 2024. godinu, Brisel, 30. oktobar 2024. SWD (2024) 695, konačna verzija, str. 22.

3.2. Pravo na pristup pravdi, pravnim lekovima i njihova delotvornost

3.2.1. Pristup pravdi: pravo na pokretanje postupka, pristup pravnim lekovima i njihova delotvornost u praksi

Pojedinac, grupa pojedinaca, NVO ili drugi subjekt koji žele da podnesu žalbu ili pokrenu postupak koji se tiče životne sredine mogu to da učine u upravnom sudskom postupku, građanskom postupku, krivičom postupku ili podnesući ustavnu žalbu.

Zakonom o zaštiti životne sredine predviđeno je da zainteresovana javnost pravo na zdravu životnu sredinu može da ostvaruje tako što će pokrenuti postupak preispitivanja donošenja odluke u oblasti životne sredine pred nadležnim organom, odnosno sudom, u skladu sa zakonom. Svako ko pretrpi štetu ima pravo na naknadu štete.⁵⁹⁷ Postoje i odredbe za osporavanje postupka donošenja odluka u vezi sa procenom uticaja na životnu sredinu i integrisanim dozvolama za prevenciju i kontrolu zagađenja životne sredine.

Parnični postupak pokreće se tužbom. Stranka u građanskom postupku može da bude svako fizičko i pravno lice.⁵⁹⁸ Zakonom o obligacionim odnosima predviđeno je da svako može zahtevati od drugog da ukloni izvor opasnosti od koga njemu ili neodređenom broju lica preti znatnija šteta, kao i da se uzdrži od delatnosti od koje proizlazi uznemiravanje ili opasnost štete, ako se nastanak uznemiravanja ili štete ne može sprečiti odgovarajućim merama.⁵⁹⁹

Zakonik o krivičnom postupku predviđa da se predlog za krivično gonjenje podnosi nadležnom javnom tužiocu, a privatna tužba se podnosi nadležnom sudu.⁶⁰⁰ Ako je učinjeno krivično delo, inspektor za životnu sredinu može, u granicama svojih ovlašćenja, da podnese krivičnu prijavu nadležnom organu.⁶⁰¹ Krivična dela protiv životne sredine definisana su u glavi XXIV Krivičnog zakonika.

U Ustavu se navodi da se ustavna žalba može izjaviti protiv pojedinačnih opštih akata ili radnji državnih organa ili organizacija kojima su poverena javna ovlašćenja, a kojima se povređuju ili uskraćuju ljudska ili manjinska prava i slobode zajemčene Ustavom, ako su iscrpljeni ili nisu predviđeni drugi pravni lekovi za njihovu zaštitu.⁶⁰²

Procesne prepreke mogu predstavljati ozbiljne poteškoće za NVO i građane koji žele da pokrenu postupak. U te prepreke spadaju *locus standi* udruženja građana, NVO za zaštitu životne sredine i zainteresovane javnosti (što je analizirano u odeljku 2.2.2 i Aneksu I – Pravo na pravično suđenje u domaćoj sudskoj praksi),⁶⁰³ parnični troškovi i troškovi u postupku obezbeđivanja dokaza i

597 Zakon o zaštiti životne sredine, čl. 81a i čl. 107.

598 Zakon o parničnom postupku, Službeni glasnik RS, br. 72/11, 49/13, čl. 74. i 91.

599 Zakon o obligacionim odnosima, Službeni glasnik SFRJ, br. 29/78, 39/85, 45/89 – odluka Ustavnog suda Jugoslavije i 57/89, Službeni glasnik FRJ, br. 31/93 i Službeni glasnik Srbije i Crne Gore, br. 1/2003, čl. 156.

600 Zakonik o krivičnom postupku, čl. 54.

601 Zakonik o krivičnom postupku, čl. 224.

602 Ustav Republike Srbije, Službeni glasnik RS, br. 98/06, čl. 170.

603 Na primer, parnični sud može da donese odluku, koja ima pravno dejstvo u određenoj parnici, a kojom se priznaje svojstvo stranke i onim oblicima udruživanja i organizovanja koji nemaju stranačku sposobnost ako utvrdi da, s obzirom na predmet spora, u suštini ispunjavaju bitne uslove za sticanje stranačke sposobnosti, a naročito ako raspolažu imovinom na kojoj se može sprovesti izvršenje. Organizacije i NVO za zaštitu životne sredine obično ne raspolažu takvom imovinom.

zahteva za privremene mere.⁶⁰⁴ Zakon o pravnoj pomoći i propis o naknadi troškova postupka mogli bi da pruže potporu učešću organizacija i NVO za zaštitu životne sredine kao stranaka u predmetima koji se odnose na pristup ekološkoj pravdi.⁶⁰⁵ Iako sud može da oslobodi od plaćanja sudskih troškova stranku koja nije u mogućnosti da snosi ove troškove, u praksi se ne može naći predmet u kom je sud oslobodio organizaciju za zaštitu životne sredine od plaćanja troškova postupka, verovatno zbog loše finansijske situacije u samim sudovima.⁶⁰⁶

Zahtev koji se odnosi na „adekvatne i efikasne pravne lekove” iz Arhuske konvencije ukazuje i na mogućnost privremene mere koja je „poštena, pravična, blagovremena i neće biti praćena previsokim troškovima” (AK, čl. 9. st. 4.). Upravni i Vrhovni sud imaju dobru praksu u primeni privremenih mera. U jednom predmetu je Upravni sud doneo odluku kojom je odloženo izvršenje spornog rešenja dok nije doneta odluka o njegovoj zakonitosti zbog posledica koje bi otpočinjanje izgradnje moglo imati na životnu sredinu.⁶⁰⁷ U tom predmetu je NVO za zaštitu životne sredine osporila odluku kojom je investitoru omogućeno da izvodi pripreme radove na lokaciji koja je u okviru kulturnog dobra od izuzetnog značaja. Tužioci su od suda zatražili da odloži izvršenje građevinske dozvole do pravosnažnosti odluke o njenoj zakonitosti. Sud je uzeo u obzir činjenicu da bi se pripremi radovi izvodili na „kulturnom dobru od izuzetnog značaja” i naveo da bi se otpočinjanjem izgradnje i izvođenjem pripremi radova „nanela šteta širim interesima javnosti, radi čije je zaštite tužilac organizovan [...], koja bi se teško mogla nadoknaditi”. Sud je naveo i da odlaganje nije protivno javnom interesu, niti bi se njime nanela nenadoknadiiva šteta protivnoj stranci. Kriterijumi na osnovu kojih je sud ocenjivao štetu nanetu protivnoj stranci relevantni su za doslednost prakse u primeni privremene mere. Upravni sud je poništio građevinsku dozvolu. Ovo pokazuje da nezakonita praksa generalno može uspešno da se pravno pobija.

Vrhovni kasacioni sud je zauzeo stav da mera kojom se sprečava izvršenje osporenog rešenja (u tom slučaju, privremena obustava radova) predstavlja meru „privremene i preventivne prirode” utvrđenu u skladu sa preporukom Komiteta ministara Saveta Evrope o privremenoj sudskoj zaštiti u upravnom postupku. Istakao je da se „tim rešenjem ne odlučuje o predmetu spora, niti se prejudicira

604 Primer koji pokazuje izazove u pogledu primene privremenih mera dat je u Zakonu o planiranju i izgradnji (ZPI). Njime su uređena pitanja od značaja za primenu privremenih mera kojima se može odložiti izgradnja objekta zbog uticaja na životnu sredinu. Investitor može pristupiti građenju na osnovu pravosnažnog rešenja o građevinskoj dozvoli i prijavi radova. Međutim, investitor može pristupiti građenju „na sopstveni rizik i odgovornost” na osnovu rešenja o građevinskoj dozvoli koja bi mogla biti predmet upravnog spora i prijave radova (ZPI, čl. 138a). Ako investitor ne započne sa građenjem objekta do pravosnažnosti rešenja jer je stranka pokrenula upravni spor (na primer, zbog kršenja u toku faze procene uticaja na životnu sredinu), kojim se osporava izdata dozvola, investitor ima pravo na naknadu štete i na izgubljeni dobit ako se utvrdi da je tužba neosnovana (ZPI, čl. 138.a st. 3). Time se postavlja pitanje i da li bi potencijalno širok krug lica, udruženja koja zastupaju kolektivne interese, u praksi mogao biti značajnije sužen zbog izloženosti potencijalnim troškovima koji su izuzetno visoki (npr. samo procenjena vrednost radova može biti preko 143.000.000 dinara) ako ne dokažu osnov za osporavanje dozvole.

605 Primeri dobre prakse predstavljaju rad Pravne klinike za ekološko pravo, vannastavnom obrazovnom programu u okviru kog se stručno usavršavaju pravnici u ovoj oblasti <https://www.osce.org/mission-to-serbia/562842> i projekat Anti-SLAPP inicijativa Srbija – Jačanje otpornosti civilnog društva i medija, u okviru kog je u julu 2024. raspisan konkurs za pružanje finansijske podrške lokalnim organizacijama civilnog društva u cilju podrške lokalnim aktivistima kako bi se odbranili od SLAPP postupaka (strateških postupaka protiv učešća javnosti) i drugih pritisaka sa kojima se suočavaju aktivisti u Republici Srbiji. Ovaj projekat sprovode organizacije Partneri za demokratske promene Srbija (Partneri Srbija), Balkanska istraživačka mreža Srbije – BIRN Srbija i Mreža odbora za ljudska prava u Srbiji – CHRIS uz podršku Delegacije Evropske unije u Republici Srbiji. Za više informacija o SLAPP tužbama u domaćoj i komparativnoj praksi videti N. Nicović, Klinika za zaštitu životne sredine (ELC). Otkrivanje ekoloških zločina: uloga nevladinih organizacija, aktivista i građana u krivičnim postupcima protiv zagađivača u Evropi, u M. Drenovak-Ivanović (ur.), 25 godina Aarhuske konvencije, Beograd, 2024. (ELC. Uncovering environmental crimes: role of the non-governmental organizations, activists and citizens in criminal proceedings against the polluters in Europe). Dostupno na: <https://ius.bg.ac.rs/%d0%b7%d0%b1%d0%be%d1%80%d0%bd%d0%b8%d1%86%d0%b8/>

606 Zakon o parničnom postupku, Službeni glasnik RS, br. 72/11 od 28. septembra 2011, 49/13 od 5. juna 2013-US, 74/13 od 21. avgusta 2013 – US, 55/14 od 23. maja 2014, 87/18 od 13. novembra 2018, 18/20 od 3. marta 2020. i 10/2023 od 9. februara 2023, čl. 168 st. 4.

607 Odluka Upravnog suda 7 U 6063/19 od 19. aprila 2019.

ishod upravnog spora.”⁶⁰⁸ Ovo daje osnov za preduzimanje pravne radnje radi sprečavanja neposredne štete ili opasnosti po životnu sredinu.

4. Ključni problemi u oblasti životne sredine u nacionalnom kontekstu

Kvalitet vazduha i pravo na bezbednu, čistu, zdravu i održivu životnu sredinu

Jedan od najvećih izazova u zaštiti životne sredine i javnog zdravlja u Republici Srbiji predstavlja zagađenje vazduha, koji je i lokalni i globalni problem. Istraživanja pokazuju da emisije iz termoelektrana na Zapadnom Balkanu nisu ograničene samo na taj region, nego u velikoj meri utiču i na kvalitet vazduha u EU.⁶⁰⁹ Podaci Evropske agencije za životnu sredinu u godišnjim izveštajima otkrivaju uticaj emisija na javno zdravlje u Republici Srbiji.⁶¹⁰ Nedavno objavljeni izveštaj Agencije za zaštitu životne sredine Srbije o stanju kvaliteta vazduha u 2022. godini pokazuje da je zabeleženo prekomerno zagađenje vazduha u svim aglomeracijama sa preko četiri miliona stanovnika.⁶¹¹ Osim toga, na teritoriji koja ima oko 1,5 miliona stanovnika ne postoji sistem monitoringa kvaliteta vazduha.⁶¹²

Dugoročna izloženost vazduhu lošeg kvaliteta negativno utiče na zaštitu prava na život, prava na poštovanje privatnog i porodičnog života, kvaliteta privatnog i porodičnog života i prava na informisanje. Republika Srbija je potpisnica međunarodnih ugovora kojima se uspostavlja okvir za zaštitu kvaliteta vazduha. Razvoj nauke i nove stručne analize vremenom su ukazali na povećan uticaj određenih emisija na pogoršanje zdravlja ljudi. U tom pogledu, doneti su brojni protokoli kako bi se postepeno smanjile emisije sa najvećim uticajem na zdravlje ljudi i uvele obaveze koje obuhvataju kontrolu emisija i gasova koji nisu bili predviđeni prethodnim protokolima. Republika Srbija nije ratifikovala nove protokole i izmene i dopune postojećih protokola Konvencije o prekograničnom zagađivanju vazduha na velikim udaljenostima koji su usvojeni posle 2012. godine. Pored toga, pravila o smanjenju emisija koje imaju značajan uticaj na zdravlje ljudi nisu uvrštena u nacionalno zakonodavstvo. Imajući u vidu da su ova pravila pretežno deo pravnih tekovina u oblasti životne sredine i intenzivan proces usklađivanja prava Republike Srbije sa pravom EU posle potpisivanja Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, očekuje se da pravila predviđena neratifikovanim protokolima i pratećim izmenama i dopunama ipak postanu deo domaćeg pravnog okvira.⁶¹³ Imajući u vidu sudsku praksu iz odeljka 2.2.2., pravo na delotvoran pravni lek u stvarima koje se tiču kvaliteta vazduha bilo bi značajno ojačano primenom nedavno revidirane Direktive o industrijskim emisijama

608 Preporuka br. R (89) 8 Komiteta ministara zemljama članicama o privremenoj sudskoj zaštiti u upravnom postupku, usvojena 13. septembra 1989. godine. Videti The Judicial Review of Administrative Acts: Recommendation Rec (2004)20 Adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 15 December 2004 and Explanatory Memorandum, p. 29–31.

609 HEAL, Chronic coal pollution, Report Summary 2019, 2020, <https://www.env-health.org/wp-content/uploads/2019/02/Chronic-Coal-Pollution-report-1.pdf> Prema najnovijem izveštaju, postepeno ukidanje uglja do 2030. godine, umesto 2050. godine, Zapadnom Balkanu bi donelo „značajno smanjenje obolevanja i prevremene smrti: deca astmatičari ne bi imala simptome astme dodatnih 272.993 dana u poređenju sa postepenim ukidanjem do 2050. godine, izbeglo bi se 32.476 slučajeva bronhitisa kod zdrave dece, izbeglo bi se 2.657.043 dana bolovanja, izbeglo bi se 11.768 prevremenih smrti zbog zagađenja PM2,5 česticama, kao i 1202 prevremene smrti usled drugih zagađivača. HEAL, Curing chronic coal – How an early coal power phase out in the Western Balkan region can save lives, improve health and strengthen the economy, 2022, <https://www.env-health.org/curing-chronic-coal/#1528198360361-d0c48b01-9fca>.

610 Evropska agencija za životnu sredinu (2017), Termoelektrane na ugalj i dalje ostaju najveći industrijski zagađivači u Evropi., Dostupno na: <https://www.eea.europa.eu/highlights/coal-fired-power-plants-remain>

611 Godišnji Izveštaj o stanju kvaliteta vazduha u Republici Srbiji za 2022. godinu, Agencija za zaštitu životne sredine, http://www.sepa.gov.rs/download/Vazduh_2022.pdf

612 RERI. Analiza godišnjeg izveštaja o stanju kvaliteta vazduha u Republici Srbiji za 2022. godinu. Beograd 2024. Dostupno na: <https://reri.org.rs/wp-content/uploads/2024/06/Analiza-godisnjeg-izvestaja-o-stanju-kvaliteta-vazduha-u-Republici-Srbiji-za-2022.-godinu.pdf>

613 Elementi koji utiču na doslednu primenu pravnog okvira kojim se garantuje zaštita kvaliteta vazduha u Republici Srbiji i predmeti koji se odnose na zaštitu vazduha u praksi Zaštitnika građana Srbije prikazani su u: Drenovak-Ivanović, M. (2020). Rights of individuals and obligations of the state in protecting air quality. Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu, (89), p. 35–50.

(2024/1785), kako bi se osiguralo da pojedinci imaju pravo na naknadu za štetu po zdravlje koju su izazvala velika industrijska postrojenja koja rade protivno zakonu.

5. Zaključak i preporuke

Navedena analiza ukazuje na to da je pravni okvir Republike Srbije u oblasti životne sredine u velikoj meri usklađen sa pravnim tekovinama EU u oblasti životne sredine i sudskom praksom ESLJP-a. Ipak, kada je reč o sprovođenju, postoje određeni nedostaci.

Preporuke

1. Da bi se dovršio proces usklađivanja horizontalnog zakonodavstva u oblasti životne sredine sa pravnim tekovinama u oblasti životne sredine, kojima se garantuje procesni osnov za zaštitu ljudskih prava, postoji potreba za dodatnim usaglašavanjem Zakona o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu (uvođenje obaveze sprovođenja strateške procene za sve projekte navedene u Direktivi EU o proceni uticaja na životnu sredinu), Zakona o proceni uticaja na životnu sredinu i Zakona o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine sa zahtevima koji proizilaze iz relevantnih direktiva EU.
2. Izmene treba da obuhvate i nove propise i obrazovanje javnosti i državnih službenika kako bi se otklonila loša praksa do koje dolazi kada se projekti koji značajno utiču na životnu sredinu podele u više manjih projekata za koje pojedinačno nije obavezan postupak procene uticaja na životnu sredinu.
3. Zakon o planiranju i izgradnji treba da se uskladi sa Zakonom o proceni uticaja na životnu sredinu, naročito u pogledu uključivanja zainteresovane javnosti i transparentnosti postupaka, kao i uspostavljanja redosleda radnji u postupku izdavanja dokumenata, kako bi se prevazišla loša praksa do koje dolazi kada se građevinske dozvole izdaju pre dobijanja saglasnosti za izradu studije o proceni uticaja na životnu sredinu.
4. Neophodno je raditi na podizanju kvaliteta javnih konsultacija, naročito u postupcima istraživanja i donošenja odluka u vezi sa rudarskim projektima. To se, između ostalog, postiže redovnim sprovođenjem javnih rasprava, uz jasnu i lako razumljivu komunikaciju i odgovarajuće vreme za značajan doprinos javnosti. Osim toga, od ključnog je značaja podržavati poštovanje slobode izražavanja i okupljanja u pitanjima životne sredine. Potrebno je dodatno razvijati pravni okvir kojim su propisana pravila o korporativnoj održivosti, transparentnosti ulaganja i njihovom uticaju na životnu sredinu, pravila o zaštiti kolektivnih interesa potrošača i zabrani ekomanipulacije, što predstavlja novi stub zaštite. Preporučuje se da se, kroz seminare i druge vidove edukacije, nastavi sa radom na jačanju administrativnih kapaciteta na centralnom i lokalnom nivou. To obuhvata edukaciju o izazovima u pristupu informacijama, učešću javnosti u pitanjima klimatskih promena i klimatskim sporovima.
5. Regulatorni okvir (Zakonik o krivičnom postupku i/ili Zakon o zaštiti životne sredine) treba da se izmeni kako bi se precizirali kriterijumi za donošenje odluke o oslobađanju od plaćanja troškova postupka u pitanjima životne sredine.⁶¹⁴
6. Praksa i analize pokazuju da pravnici koji su pohađali kurseve u oblasti ekološkog prava i Pravne klinike za ekološko pravo imaju zapažene rezultate u pokretanju i vođenju postupaka u kojima je zaštita životne sredine povezana sa zaštitom ljudskih prava. Zbog toga se preporučuje da se ti kursevi dodatno ojačaju njihovim usvajanjem kao obaveznih predmeta na pravnim fakultetima. Uzimajući u obzir njegovu složenu pravnu prirodu i povezanost sa svim oblastima pozitivnog prava, ekološko pravo je neophodno uvesti kao

614 Relevantni kriterijumi mogu obuhvatati pravni položaj zastupnika kolektivnog interesa, činjenicu da se radi o udruženju za zaštitu životne sredine sa pravnim statusom subjekta za zaštitu životne sredine prema nacionalnom ili međunarodnom pravu, činjenicu da se radi o neprofitnoj organizaciji sa niskom vrednošću imovine i sistemom finansiranja projekata i sl.

predmet za polaganje pravosudnog ispita.

7. Preporučuju se dodatni naponi kada je u pitanju obuka studenata Pravosudne akademije putem izrade specijalnih kurseva kojima se povezuje praksa zaštite životne sredine sa praksom ESLJP-a.
8. Trebalo bi da se organizuju specijalni kursevi za obuku iskusnih sudija i advokata u praksi sa prilagođenim programima za različite oblasti prava (krivičnopravna zaštita životne sredine, građanskopravna zaštita životne sredine i upravnopravna zaštita životne sredine). Ti programi treba da se odnose na praktična pitanja, sudsku praksu ESLJP i Evropskog suda pravde, kao i najnovije pravne izazove (klimatske sporove i sudske sporove).
9. Potrebno je povećati administrativne kapacitete centralnih i lokalnih institucija, naročito u Agenciji za zaštitu životne sredine Republike Srbije i inspekcijama za životnu sredinu. Potrebno je sprovoditi obuke za zaposlene u organima javne vlasti koji obavljaju poslove u oblasti zaštite životne sredine o svim aspektima ostvarivanja prava na pristup informacijama o životnoj sredini, uključujući obavezno sprovođenje testa javnog interesa u slučaju ograničenja prava, kao i o praksi Poverenika u vezi sa tim ograničenjima.

6. Aneks

Aneks I

Pravo na nesmetano uživanje imovine u domaćoj sudskoj praksi

U jednom predmetu, vlasnik parcele koja se nalazi u području koje je Uredbom proglašeno rezervatom prirode zahtevao je naknadu u visini tržišne vrednosti predmetne parcele. Vlasnik je smatrao da je donošenjem Uredbe ta parcela faktički eksproprijirana bez primene Zakona o eksproprijaciji. Inicijalni stav suda bio je da je parcela deo specijalnog rezervata prirode izvan građevinskog područja. Parcela se nalazi na močvari i, u skladu sa nekoliko zakona o zaštiti životne sredine, na takvom terenu ne može da se obavlja poljoprivredna delatnost. Sud je razmatrao i naknadu predviđenu zakonom za uskraćivanje ili ograničavanje prava korišćenja i zabrane koje tužilac trpi na zemljištu. Osim toga, sud je napomenuo da tužilac nije dokazao da ne može da vrši ovlašćenja koja proističu iz prava svojine na tom zemljištu. Još jedan način na koji sud može da ispituje zakonitost i legitimnost mešanja u pravo svojine tužioca i pravičnu ravnotežu (srazmernost) jeste u svetlu odluke ESLJP-a na koju se pozvao tužilac (*Matos e Silva LDA i ostali protiv Portugalije* i *Elia S.r.l. protiv Italije* – presuda od 16. septembra 1996. i 2. avgusta 2001). Sud je zaključio i da se navedene odluke ne mogu primeniti u ovom slučaju, „s obzirom na to da te odluke akcenat stavljaju na nesigurnost podnosilaca predstavi u pogledu toga šta će biti sa njihovom imovinom usled određenih akata javne vlasti”. U ovom slučaju takve neizvesnosti nema, jer je „izvesno da je zemljište u svojini tužioca deo specijalnog rezervata prirode i da je njegovo korišćenje ograničeno u meri propisanoj zakonom i Uredbom”. Na osnovu toga, zahtev tužioca je odbačen.⁶¹⁵ Ovaj predmet ukazuje na značaj razumevanja osnova prava na nesmetano uživanje imovine i mogućih ograničenja koja zakon nameće radi zaštite životne sredine.

Pravo na pravično suđenje u domaćoj sudskoj praksi

Praksa ESLJP-a igrala je važnu ulogu u odgovaranju na pitanja da li NVO za zaštitu životne sredine može imati status stranke u upravnom sporu. Dala je i smernice u pogledu pitanja da li je taj status povezan sa prethodnim učešćem te NVO u proceni uticaja na životnu sredinu i da li se njen *locus standi* razlikuje kada podnosi tužbu zbog građevinske dozvole za projekat za koji po zakonu nije obavezna procena uticaja na životnu sredinu. To se vidi u presudi Upravnog suda, dve presude Vrhovnog suda i presudi Višeg suda u vezi sa učešćem udruženja u zaštiti životne sredine i osnovom prava na pravično suđenje.

⁶¹⁵ Presuda Vrhovnog kasacionog suda Rev 3985/2021 od 21. aprila 2023.

Nakon izmena koje je 2016. godine uveo novi ZUP, *locus standi* imaju lica i udruženja građana koja se bave zaštitom, unapređenjem i podsticanjem zaštite životne sredine, kao zastupnici kolektivnih i širih interesa javnosti, uz pretpostavku da imaju pravni interes za učešće u postupcima od značaja za zaštitu životne sredine (ZUP, čl. 44, st. 3). Jedan od prvih predmeta u kom je udruženje za zaštitu životne sredine prepoznato kao stranka u postupku na osnovu ZUP-a jeste predmet koji se odnosi na izgradnju žičare u parku Kalemegdan.⁶¹⁶ U tom predmetu je udruženje za zaštitu životne sredine podnelo tužbu navodeći da je dozvola za pripremne radove izdata nezakonito i da je organ javne vlasti odobrio građevinske radove bez donošenja rešenja o studiji o proceni uticaja na životnu sredinu. Upravni sud je u roku od dva dana zaključio da bi građevinski radovi mogli da nanesu nenadoknadivu štetu kulturnom dobru i životnoj sredini, što su javni interesi koje bi bilo teško popraviti. Zbog toga je sud odlučio da obustavi sve građevinske radove na projektu žičare do donošenja pravosnažne presude o zakonitosti građevinske dozvole. Upravni sud je prethodno cenio prigovor nedostatka aktivne legitimacije na strani tužioca, s pozivom na član 142. stav 2. Ustava Republike Srbije, a u skladu sa Preporukom R (2004) 20 Komiteta ministara Saveta Evrope državama članicama o sudskoj kontroli upravnih akata (Recommendation Rec (2004) 20 of the Committee of Ministers to member states on judicial review of administrative acts) od 15. decembra 2004. godine i praksu ESLJP-a (L'Erbliere protiv Belgije, predstavka br. 49230/07, presuda od 24. februara 2009).

Vrhovni kasacioni sud je, odlučujući o žalbi na presudu Upravnog suda, utvrdio da je pravilan zaključak Upravnog suda da je tužilac aktivno legitimisan za podnošenje tužbe u ovom upravnom sporu, ali iz drugih razloga od onih koji su navedeni u obrazloženju pobijane presude. U presudi Uzp 132/2021 od 17. marta 2023. Vrhovni kasacioni sud navodi da udruženja za zaštitu životne sredine nemaju neposredno pravo na podnošenje tužbe u upravnom sporu protiv građevinske dozvole. Ovo se primenjuje i u predmetima koji se odnose na građevinsku dozvolu za projekat za koji je utvrđeno da se mora izvršiti procena uticaja na životnu sredinu. Iako nema neposredno pravo na podnošenje tužbe, udruženje za zaštitu životne sredine može da ostvari tužilačku legitimaciju u upravnom sporu po tužbi protiv građevinske dozvole, kada je u pitanju projekat za koji je utvrđena potreba procene uticaja na životnu sredinu. U prilog ovom stavu, navodi se i da je „u tom pravcu postupio i ESLJP, kada je u predmetu, na koji se pozvao i Upravni sud (L'Elablière ASBL protiv Belgije, predstavka br. 49230/07 od 24. februara 2009, stav 29) priznao pravo na pristup Upravnom sudu neprofitnom udruženju čije su aktivnosti usmerene ka zaštiti životne sredine u nekoliko opština u Belgiji, a povodom osporavanja zakonitosti izdavanja građevinske dozvole za izgradnju postrojenja za sakupljanje otpada”.

Postojanje tužilačke legitimacije udruženja za zaštitu životne sredine ceni se u svakom konkretnom slučaju, polazeći od toga da li postoji pravno relevantna veza tužioca, odnosno interesa čijom se zaštitom bavi, sa predmetom odlučivanja u upravnom aktu, i uzimajući u obzir da li je osporenim građevinskom dozvolom povređen interes čijom se zaštitom tužilac kao udruženje bavi, i to interes zaštite životne sredine, kao i da li je zasnovan na Zakonu o planiranju i izgradnji, primenom kog je osporena građevinska dozvola i doneta.⁶¹⁷

Nadovezujući se na obrazloženje presude Uzp 132/2021 od 17. marta 2023, odluka Vrhovnog suda u drugom predmetu daje važne smernice u pogledu aktivne legitimacije NVO za zaštitu životne sredine u upravnim sporovima. U tom predmetu Sud pravi razliku u pogledu toga da li je neophodno pribaviti saglasnost na procenu uticaja na životnu sredinu tokom faze izdavanja građevinske dozvole ili se to može odložiti za kasniju fazu, npr. pre početka izgradnje. Sud ističe i da učešće u postupku procene uticaja na životnu sredinu predstavlja i pravo i obavezu javnosti, navodeći da prethodno učešće NVO u upravnom postupku može postati ključni kriterijum za utvrđivanje njene aktivne legitimacije u budućim predmetima.⁶¹⁸

U praksi se mogu naći i predmeti u kojima se privrednim društvima izriču novčane kazne zbog nezakonite gradnje. Odlučujući po tužbi dva udruženja za zaštitu životne sredine u septembru 2024. godine, Privredni sud je izrekao presudu kojom je osudio privredno društvo koje se bavi istraživanjem i eksploatacijom rude bakra za izgradnju rudarskog objekta (flotacioni otpad), s obzirom na to da je

616 Odluka Upravnog suda, 19. april 2019.

617 <https://www.vrh.sud.rs/sr-lat/uzp-1322021-41271>

618 Presuda Vrhovnog suda 41/2023 od 8. avgusta 2023.

izgradnja bez dozvole suprotna odredbama Zakona o proceni uticaja na životnu sredinu i Zakona o rudarstvu i geološkim istraživanjima. Privrednom društvu je izrečena kazna od 2.000.000 dinara, a odgovornom licu 150.000 dinara. Kazna propisana zakonom, za izgradnju rudarskih objekata i izvođenje rudarskih radova bez dozvole, iznosi od 1.500.000 do 3.000.000 dinara.

Pravo na delotvoran pravni lek i domaća sudska praksa

Prvi put u sudskoj praksi Republike Srbije, nedavno je doneta odluka o *actio popularis* tužbi, kao rezultat potrebe da se preispita uloga zaštitnika kolektivnih i širih interesa javnosti i njihovog statusa u pristupu ekološkoj pravdi u sudskoj praksi Republike Srbije. Iako je *actio popularis* tužba, dostupna svima kada zahtevaju otklanjanje izvora opasnosti koji pretili da nanese značajnu štetu, propisana Zakonom o obligacionim odnosima Republike Srbije iz 1978, iskorišćena je tek 44 godine kasnije, septembra 2022. godine, kada je prvi put Viši sud doneo presudu kojom je tužba odobrena i *locus standi* dodeljen nevladinoj organizaciji za zaštitu životne sredine. Presuda je postala pravosnažna u avgustu 2023.⁶¹⁹

Jedna nevladina organizacija za zaštitu životne sredine je podnela tužbu za otklanjanje opasnosti od štete. Pitanje koje je imalo odlučujuću ulogu u odluci suda u pogledu primene *actio popularis* bilo je da li je tužba jedini instrument pravne zaštite kojim se može ostvariti pravo na delotvoran pravni lek u skladu sa čl. 13. EKLJP, odnosno da li se nečinjenja koja su dovela do neprimenjivanja Nacionalnog plana za smanjenje emisija (NERP) mogu otkloniti drugim odgovarajućim merama. Analizom pozitivnog prava Viši sud je utvrdio da Zakonom o zaštiti vazduha, kojim je uređen pravni okvir relevantan za zaštitu i unapređenje kvaliteta vazduha i nadzor sprovođenja propisa usvojenih u cilju njegovog izvršenja, nisu predviđene ni kazne za povredu NERP-a, niti nadzor sprovođenja, što isključuje i mogućnost pokretanja vanrednog inspekciskog nadzora. Stoga je argument za odluku bio da „u parničnom postupku sud odlučuje da li je NERP pravilno primenjen i da li je povređeno pravo na život, kao i pravo na privatan i porodičan život, koje garantuje EKLJP. Viši sud je usvojio tužbu i tuženom naložio da „svoju delatnost uskladi sa normativnim okvirom i delatnost obavlja na način koji ne ugrožava živote i zdravlje ljudi“.⁶²⁰

Viši sud je ispitivao i *locus standi* NVO za zaštitu životne sredine. Pored odredbi nacionalnog zakonodavstva, Sud je uzeo u obzir i standarde koji su izraženi u devet presuda ESLJP-a. Da li će prvi uspešan predmet *actio popularis* otvoriti vrata široj primeni ove tužbe kada nije moguće primeniti drugi pravni lek? Da li će sud odlučivati o postojanju drugih relevantnih mera oslanjajući se na praksu ESLJP-a kada je u pitanju pravo na delotvoran pravni lek? Da li će uspeh *actio popularis* tužbe otvoriti put razvoju klimatskih parnica u Republici Srbiji? Ovo su pitanja koja će ubuduće biti razmatrana kroz evolutivno i inovativno tumačenje odredaba domaćeg prava i odredaba EKLJP.

Pravo na život u domaćoj sudskoj praksi

Iako se u presudi ne poziva na relevantnu praksu ESLJP-a, u jednom predmetu iz prakse Osnovnog suda, u obrazloženju presude poziva se na odnos između kvaliteta vode za piće i prava na život.⁶²¹ U datom predmetu je razmatrana primena načela „korisnik plaća“ iz Zakona o vodama. Tom prilikom je postavljeno pitanje da li korisnik komunalne usluge snabdevanja vodom za piće može da zahteva da mu račun bude umanjen ako voda nije odgovarajućeg kvaliteta. U obrazloženju presude, u kojoj je sud konstatovao da korisnicima nije isporučena voda za piće i da stoga komunalno preduzeće nije imalo pravo da naplati uslugu, navodi se da, kada je u pitanju snabdevanje vodom za piće, ona predstavlja „prehrambeni proizvod od ključnog značaja za ostvarivanje životnih potreba fizičkih lica u državi. Voda je jedan od najvažnijih preduslova za ljudski opstanak i život na Zemlji. Zauzima posebno mestu među brojnim faktorima životne sredine neophodnim za život i zdravlje ljudi. Voda igra veoma važnu ulogu u životu čoveka.“

619 Presuda Višeg suda, br. 181/21 od 22. septembra 2022.

620 Ibid.

621 Presuda Osnovnog suda u Vrbasu, P. 372/2019 od 5. juna 2017.

Pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života (kvalitet privatnog i porodičnog života) u domaćoj sudskoj praksi

U jednom predmetu je utvrđena uzročno-posledična veza između nečinjenja jedinice lokalne samouprave, koje je dovelo do štetnog uticaja u vidu nedozvoljenog nivoa buke u stambenim naseljima, i nematerijalne štete zbog povrede prava ličnosti.⁶²² Ovaj predmet je pokrenut kao odgovor na tužbu koju su podneli stanovnici ulice koji su bili izloženi prekomernoj buci iz stambenih objekata zahtevajući naknadu za nematerijalnu štetu zbog duševnih bolova nastalih usled povrede prava ličnosti. Tužba je podneta protiv grada koji je izazvao štetu nečinjenjem, jer nisu preduzete nikakve mere za smanjenje nivoa buke u skladu sa graničnim vrednostima. Stanovnici su bili izloženi nivoima buke koji su premašivali granične vrednosti tokom perioda od preko dve godine.

Izloženost buci umanjila je kvalitet njihovog svakodnevnog života, čime je ugroženo njihovo pravo na poštovanje doma i dostojanstva. Izmereni nivo buke imao je negativan uticaj na zdravlje. Uzeti su u obzir stepen povrede prava, trajanje izloženosti buci i promene u svakodnevnom životu (neka lica su se sklanjala od buke u delove stana koji nisu predviđeni za odmor i nemaju ventilaciju, a druga su buci bila izložena na radnom mestu). Pri proceni je uzeta u obzir praksa ESLJP-a. U obrazloženju presude se navodi da čovekovo pravo na poštovanje doma kao prostora u kome se odvija privatni i porodični život obuhvata ne samo pravo na fizički prostor nego i na kvalitet uživanja tog prostora, odnosno pravo na mirno uživanje prostora, što proizilazi iz analizirane prakse ESLJP-a. Stoga je donet zaključak da povreda prava na poštovanje doma obuhvata i povrede proistekle iz fizičke povrede (npr. neovlašćen ulazak u dom) i one koje nisu fizičke prirode (npr. buka, neprijatni mirisi, emisije). Uzimajući u obzir navedene okolnosti, sud je utvrdio da tužioci imaju pravo na novčanu naknadu nematerijalne štete.

Sloboda izražavanja u domaćoj sudskoj praksi

Na stavove o odnosu između slobode okupljanja, slobode izražavanja i prava na nesmetano uživanje imovine u pitanjima životne sredine znatno je uticala praksa ESLJP-a. Jedan primer predstavlja odluka Osnovnog suda u kojoj je sud ispitivao da li su demonstranti ometali posed tužioca uklanjanjem žičane ograde ulaskom na posed, te nastavljajući svojih protestnih aktivnosti.⁶²³ Uzimajući u obzir sve činjenice i okolnosti slučaja, sud je utvrdio da je sečenje ograde „bilo simbolična poruka” koja pokazuje da je oграда postavljena na obeleženoj planinskoj stazi kroz nacionalni park koji je javno dobro i ne može se ograđivati. U oceni da li su tuženi postupili nezakonito kada su isekli ogradu i ušli na parcelu, sud je kao polaznu osnovu uzeo analizu prakse ESLJP-a u pogledu primene čl. 10. EKLJP u vezi sa standardima zaštite slobode izražavanja i njenim ograničenjima. Analizirana praksa se odnosi na pravnu prirodu načina izražavanja ideja i utvrđivanje razlike između protestnih radnji vrednih osude i onih koje predstavljaju povredu krivičnog prava, na slobodu govora kao poziv na diskusiju, ukazivanje na problem u vršenju vlasti, informisanje javnosti i na balansiranje suprotstavljenih prava (pravo na slobodu izražavanja i pravo svojine). Mišljenja izražena u praksi ESLJP-a i analiza stavova izraženih u preko 15 predmeta pred tim sudom bili su ključni da sud odbaci tužbu kao neosnovanu.⁶²⁴

Aneks II

Razvijaju se pravila protiv obmanjujućih poslovnih praksi i za zaštitu kolektivnih interesa potrošača. U skladu sa Zakonom o zaštiti potrošača, pravo na pravovremeno i potpuno informisanje o stanju životne sredine i uticaju koji dobra i usluge imaju na održivi razvoj postaje osnovno pravo

622 Presuda Prvog osnovnog suda u Beogradu, 56 P br. 20265/2020 od 30. marta 2021.

623 Presuda Osnovnog suda u Novom Sadu P. 51978/2021 od 23. decembra 2022.

624 Argumentacija je sledeća: „Iako sudska praksa nije formalni izvor prava, praksa ESLJP-a usmerava sud da pozitivno pravo primenjuje na činjenice, sa ciljem da predstavlja korektiv domaće prakse.”

potrošača.⁶²⁵ Zahtev za zaštitu kolektivnog interesa potrošača mogu da podnesu udruženja i savezi osnovani radi ostvarivanja ciljeva zaštite potrošača, a koji imaju svojstvo stranke u postupku.⁶²⁶ U postojećoj praksi nema primera u kojima je zaštita kolektivnog interesa potrošača uzeta kao osnova za pristup informacijama o životnoj sredini. Imajući u vidu rastući javni interes za uticaj dobara i usluga na životnu sredinu i klimatske promene, uključivanje udruženja i saveza potrošača u postupke za zaštitu prava potrošača usled dobijanja nezakonitih ili netačnih informacija o rizicima za životnu sredinu i klimu može da doprinese daljoj primeni stubova Arhuske konvencije.

Istovremeno, izmenama i dopunama Zakona o računovodstvu uvedena je obaveza nefinansijskog izveštavanja, što znači da godišnji izveštaji pravnih lica moraju da sadrže informacije neophodne za razumevanje razvoja, poslovnih rezultata i položaja pravnog lica, kao i rezultata njegovih aktivnosti koje se odnose na zaštitu životne sredine, socijalna i kadrovska pitanja, poštovanje ljudskih prava, borbu protiv korupcije i pitanja u vezi sa korupcijom. Obveznici nefinansijskog izveštavanja su velika pravna lica koja su društva od javnog interesa i koja na datum bilansa prelaze kriterijum prosečnog broja od 500 zaposlenih tokom poslovne godine.⁶²⁷

Aneks III

U decembru 2009. godine Republika Srbija je podnela zahtev za članstvo u EU. Evropski parlament je 2011. ratifikovao Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između EU i Republike Srbije. Klaster IV – Zelena agenda i održivo povezivanje otvoren je za pregovore u decembru 2021. godine. Zajedničkim stavom Evropske unije o Poglavlju 27 utvrđeno je 8 merila za zatvaranje pregovora.⁶²⁸ Pregovaračkom pozicijom su prihvaćene pravne tekovine u oblasti životne sredine koje su na snazi od 1. juna 2019. To znači da je Republika Srbija izrazila spremnost da prenese i sprovede pravne tekovine u okviru Poglavlja 27 do datuma pridruživanja EU. Izuzeci se mogu primeniti samo na određene zahteve za prelazne periode koji će biti utvrđeni u daljem toku pregovora. Prelazni periodi i izuzeci moraju biti ograničeni u pogledu obima i trajanja.⁶²⁹

Republika Srbija je 2006. godine usvojila Zakon o ratifikaciji Ugovora o osnivanju Energetske zajednice. To je prvi ugovor između Republike Srbije i EU koji je stvorio osnovu za razvoj regionalnog energetskog tržišta na teritoriji Jugoistočne Evrope i njegovo povezivanje sa energetskim tržištem EU.⁶³⁰ Republika Srbija je u novembru 2020. godine potpisala Deklaraciju iz Sofije o Zelenoj agendi za Zapadni Balkan, kojom je utvrđeno pet sektora u kojima su potrebne reforme kako bi se obezbedio institucionalni osnov za zelenu tranziciju.

U skladu sa Ustavom Republike Srbije, opšteprihvaćene norme međunarodnog prava i potvrđeni međunarodni ugovori sastavni su deo pravnog poretka Republike Srbije i kao takvi

625 Zakon o zaštiti potrošača, Službeni glasnik RS, 88/21, čl. 2. st. 1. tačka 3. Pravo potrošača na informisanje obuhvata, između ostalog, pravo na aktivno obaveštavanje o tome da li je dostupna usluga popravke i u kom periodu se garantuje, kao i da li je proizvod stabilniji i takvih karakteristika da se može očekivati da će trajati duže, da li su u proizvodnji korišćeni resursi iz obnovljivih izvora, odnosno manja količina energije i vode, da li se proizvod može ponovo upotrebljavati, odnosno reciklirati, da li proces proizvodnje smanjuje količinu emisija gasova sa efektom staklene bašte i da li se njegovom upotrebom oslobađa manja količina emisija gasova sa efektom staklene bašte, da li proizvodnja ili upotreba proizvoda, odnosno pružanje usluge imaju povoljniji uticaj na klimatske promene i mere kojima se štetni uticaji smanjuju i odražavaju na te uticaje itd.

626 Zakon o zaštiti potrošača, čl. 174.

627 Zakon o računovodstvu, Službeni glasnik RS, br. 73 od 11. oktobra 2019, 44 od 29. aprila 2021 – državni zakon, čl. 37. i 38.

628 Zajednički stav Evropske unije, dostupan na: https://www.mei.gov.rs/upload/documents/pristupni_pregovori/pregovaracke_pozicije/27_eu_common_position.pdf

629 Bogojevic, S., & Drenovak-Ivanovic, M. (2019). Environmental protection through the prism of enlargement: time for reflection. *Common Market Law Review*, 56(4).

630 Usvajanjem Zakona o ratifikaciji Ugovora o osnivanju Energetske zajednice (Službeni glasnik RS, br. 62/06), Republika Srbija se obavezala da će preneti i primeniti pravne tekovine u oblasti životne sredine kojima se članice Energetske zajednice, između ostalog, obavezuju da će poštovati pravila o proceni uticaja na životnu sredinu (Direktiva 2014/52/EU) i pravila o ograničenju emisija određenih zagađujućih materija u vazduh iz velikih postrojenja za sagorevanje (Direktiva 2001/80/EZ).

se neposredno primenjuju. Potvrđeni međunarodni ugovori moraju biti u skladu s Ustavom.⁶³¹ Pod pokroviteljstvom Ujedinjenih nacija izrađene su međunarodne konvencije o životnoj sredini kojima se utvrđuje pravo na zdravu životnu sredinu, načela, materijalne i procesne pretpostavke koje čine njegov osnov, kao i konvencije posvećene posebnim pitanjima poput građanske i krivične odgovornosti za štetu nanetu životnoj sredini, bezbednosnim standardima za prevoz opasnih materija i otpada i sl., a koje je Republika Srbija potpisala i ratifikovala.

Arhuska konvencija je postala deo pravnog sistema Republike Srbije usvajanjem Zakona o potvrđivanju Konvencije o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine u maju 2009. godine.⁶³² Iako je zakonodavstvo Republike Srbije i pre ratifikacije Arhuske konvencije u izvesnoj meri ukazivalo na realizaciju ideja koje ona podstiče, ratifikacija je pružila formalnu mogućnost za doslednu primenu prava iz Konvencije. Različiti aspekti Arhuske konvencije obuhvaćeni su Zakonom o zaštiti životne sredine i Zakonom o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti životne sredine, Zakonom o proceni uticaja na životnu sredinu i Zakonom o izmenama i dopunama Zakona o proceni uticaja na životnu sredinu, Zakonom o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu, Zakonom o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine i Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. Prvi obavezujući međunarodni ugovor o kojem se raspravljalo pod okriljem Svetske zdravstvene organizacije, u kom se povezuju uslovi životne sredine i zdravlje ljudi, a koji je Republika Srbija ratifikovala jeste Protokol UNECE-a o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu uz Espoo konvenciju (Kijev, 2003).⁶³³

Republika Srbija je potpisala Konvenciju Saveta Evrope o pristupu zvaničnim dokumentima (CETS br. 205) i Tromso konvenciju, koja je stupila na snagu 1. decembra 2020. godine, ali je još uvek nije ratifikovala.⁶³⁴

Republika Srbija je strana potpisnica *Okvirne konvencije UN o promeni klime* i ratifikovala je Kjoto protokol i Pariski sporazum.⁶³⁵

Pod okriljem Saveta Evrope usvojeno je nekoliko konvencija kojima se uređuje položaj udruženja i organizacija za zaštitu životne sredine kao nosilaca kolektivnih interesa. Među njima je i Konvencija o očuvanju evropske divlje flore i faune i prirodnih staništa (Bernska konvencija).⁶³⁶ Njenom ratifikacijom Republika Srbija je preuzela obavezu da udruženjima i organizacijama za zaštitu životne sredine garantuje pravo na podnošenje pritužbi u vezi sa mogućim povredama odredaba Bernske konvencije.⁶³⁷

631 Ustav Republike Srbije, čl. 16. U odluci UŽ-11320/2021 Ustavni sud Republike Srbije navodi da sudovi treba da tumače odredbe Zakona (u ovom slučaju, pravo na suđenje u razumnom roku) u skladu sa EKLJP, kao i praksom i stavovima ESLJP-a.

632 Zakon o potvrđivanju Konvencije o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 38/09. U preambuli Arhuske konvencije je adekvatna zaštita životne sredine utvrđena kao osnovno ljudsko pravo, a instituti koji su njime uređeni predstavljaju osnov prava svake osobe da živi u životnoj sredini koja odgovara njenom zdravlju i blagostanju i dužnost da štiti i unapređuje životnu sredinu.

633 Zakon o potvrđivanju Protokola o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu uz Konvenciju o proceni uticaja na životnu sredinu u prekograničnom kontekstu, Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori, br. 1/2010.

634 https://www.coe.int/sr-RS/web/belgrade/news/-/asset_publisher/tM7Uo4CVRhTF/content/ratification-of-the-troms-convention-by-serbia-essential-for-better-access-to-official-documents-say-participants-of-event-in-belgrade

635 Zakon o potvrđivanju Kjoto protokola uz Okvirnu konvenciju Ujedinjenih nacija o promeni klime, Službeni glasnik RS, br. 88/2007. Zakon o potvrđivanju Doha amandmana na Kjoto protokol uz Okvirnu konvenciju Ujedinjenih nacija o promeni klime, Službeni glasnik RS, br. 2/17 Zakon o potvrđivanju sporazuma iz Pariza, Službeni glasnik RS, br. 4/2017.

636 Konvencija o očuvanju evropske divlje flore i faune i prirodnih staništa, ETS br. 104, 1982.

637 Zakon o potvrđivanju Konvencije o očuvanju evropske divlje flore i faune i prirodnih staništa. Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori, br. 102/07.

Opšte preporuke

1. Rezime stava u vezi sa ljudskim pravima i održivom životnom sredinom u Jugoistočnoj Evropi, na osnovu domaćih osnovnih studija

Šest osnovnih izveštaja o analizi izrađeno je na osnovu zajedničke metodologije, mapiranja zakonodavstva, sudske prakse i politika u vezi sa ljudskim pravima i pitanjima životne sredine u Albaniji, Bosni i Hercegovini, na Kosovu*, u Crnoj Gori, Severnoj Makedoniji i Srbiji. Metodologija obuhvata opšti pregled domaćih zakona o ljudskim pravima i životnoj sredini (koji obuhvata i materijalnu i procesnu zaštitu životne sredine), kao i procenu koliko su isti delotvorni u praksi i analizu da li se, i kako, primenjuju na ključne probleme u oblasti životne sredine u domaćem kontekstu. Osnovni cilj izveštaja bio je da se proceni sveobuhvatna delotvornost zaštite životne sredine u vezi sa ljudskim pravima u svakoj zemlji putem utvrđivanja dobrih praksi, nedostataka, izazova i potreba za izgradnjom kapaciteta.

Iako domaći osnovni izveštaji daju raznolik pregled u određenim aspektima, primetne su i jasne zajedničke karakteristike širom regiona. Na primer, sve ispitane jurisdikcije teže pridruživanju EU i u različitim su fazama usklađivanja domaćeg zakonodavstva sa pravnim tekovinama EU. U određenim jurisdikcijama, čini se da pravni okvir formalno štiti životnu sredinu i ljudska prava, ali se ta zaštita ne primenjuje i sprovodi na odgovarajući način.

U nekim jurisdikcijama je korišćena sudska praksa ESLJP-a da bi se osigurao ishod u sudskom postupku koji doprinosi zaštiti životne sredine. Čini se da u Republici Srbiji pozivanje na takvu sudsku praksu ima veze sa pružanjem pravne obuke. Izgradnjom kapaciteta bi se ta obuka mogla proširiti, kao i organizovati širom regiona. U drugim jurisdikcijama je znanje o sudskoj praksi ESLJP-a nedovoljno i/ili sudske odluke nisu usaglašene. Na primer, na Kosovu* je pozivanje na sudsku praksu ESLJP-a retko, dok u Albaniji nedostatak direktnog upućivanja na životnu sredinu u EKLJP sudije koriste da podrže oslabljen pravni pristup na domaćem nivou. U nekim jurisdikcijama pribavljanje privremenih mera da bi se sprečilo nanošenje štete životnoj sredini dok je predmet u toku, kao što je to slučaj, na primer, u Crnoj Gori, predstavlja dobru praksu koju bi i druge jurisdikcije trebalo da slede.

Isto tako, u nekim jurisdikcijama se poštuju i sprovode prava na ekološki protest i okupljanje, dok se druge suočavaju sa rastućim ograničenjima ili je znanje javnosti o pitanjima životne sredine premalo da bi se ova prava mogla ostvariti. U izveštajima se često navode poteškoće u dobijanju odgovarajućih informacija o problemima i donošenju odluka u oblasti životne sredine. Ipak, postoje pozitivni primeri uključivanja i delovanja javnosti, na primer, uspešni protesti protiv izgradnje malih hidroelektrana u Bosni i Hercegovini. Osim toga, postoje primeri značajnih sudskih odluka o pitanjima životne sredine. Na primer, u nedavnom Opštem mišljenju je Vrhovni sud Severne Makedonije utvrdio da je Vlada u obavezi da usvoji planove za poboljšanje kvaliteta vazduha u okviru prava na zdravu životnu sredinu. Ovo mišljenje će verovatno igrati važnu ulogu u oblikovanju politike i sudske prakse u vezi sa kvalitetom vazduha. Ipak, postoje i zabrinjavajući primeri slabljenja zaštite životne sredine, uključujući zakonodavstvo o zaštićenim područjima Albanije i zakone o učešću zajednice u aktivnostima istraživanja minerala u Bosni i Hercegovini. Osim toga, neke analize ukazuju na to da se krivična dela protiv životne sredine nedovoljno prijavljuju i procesuiraju.

U osnovnim studijama je utvrđen i niz uobičajenih izazova u vezi sa životnom sredinom širom regiona. Oni obuhvataju zagađenje vazduha i vode, hidroelektrane, izgradnju u zaštićenim područjima i istraživanje minerala. Zajednička razmatranja i deljenje znanja bi mogli povoljno da utiču na te probleme.

2. Opšte preporuke

2.1. Materijalna zaštita

- Gde to već nije slučaj, obezbediti da pravo na zdravu životnu sredinu – uključujući pravo na pristup informacijama, učešće i pristup pravdi i pravnim lekovima u pitanjima životne sredine – bude izričito zaštićeno domaćim ustavima i pratećim zakonodavstvom.
- Gde to već nije slučaj, obezbediti da Ustavni sudovi imaju potpunu nadležnost nad predmetima koji se tiču prava na zdravu životnu sredinu i drugih povezanih ljudskih prava i problema u oblasti životne sredine.
- Obezbediti primenu u sudskim postupcima načela životne sredine utvrđenih međunarodnim pravom i pravom EU. To obuhvata načelo predostrožnosti, kojim je predviđeno da u situacijama kada ne postoji naučna sigurnost u pogledu opasnosti od nanošenja štete životnoj sredini, svakako treba preduzeti mere kako bi se ta šteta izbegla, i načelo „zagađivač plaća“, kojim se propisuje da lica odgovorna za štetu nanetu životnoj sredini treba da snose troškove njene naknade.⁶³⁸
- Primenjivati načelo nenazadovanja u zakonodavstvu u oblasti životne sredine tako da se ne slabe postojeći nivoi zaštite životne sredine u domaćem pravu.⁶³⁹
- Obezbediti da domaći zakoni budu u potpunosti u skladu sa evropskim i međunarodnim ekološkim pravom i politikom, kao i pravom ljudskih prava u vezi s tim. Sve nedostatke u ovoj oblasti treba rešavati revidiranjem postojećeg zakonodavstva ili sprovođenjem novog, po potrebi.
- Ojačati koherentnost i doslednost u primeni ekološkog prava na svim nivoima vlasti usklađivanjem različitih ili suprotstavljenih zakona u korist najpovoljnijih ishoda u pogledu zaštite životne sredine i ljudskih prava.
- Obezbediti da ljudska prava i obaveze u vezi sa životnom sredinom usmeravaju odluke u vezi sa ekonomskim razvojem kako bi se obezbedio pravedan prelaz ka društvu koje je pravedno, ravnopravno, inkluzivno i održivo.⁶⁴⁰
- S obzirom na činjenicu da pravo na zdravu životnu sredinu nije direktno zaštićeno EKL-JP-om, Savet Evrope bi trebalo da razmotri izradu smernica o načinu na koji njegova sudska praksa može da pomogne u primeni i podršci ustavnih odredaba koje izričito sadrže prava i/ili obaveze u vezi sa zaštitom životne sredine.

2.2. Procesna prava

- Opšta preporuka u kontekstu prava na pristup informacijama i učešće je da treba napraviti kontrolnu listu koja bi pružila smernice institucijama o tome kako da u potpunosti sprovedu ova prava.

2.2.1. Pristup informacijama

- Obezbediti da organi javne vlasti na svojim internet stranicama proaktivno daju sve

638 Videti npr. <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/glossary/precautionary-principle.html#:~:text=The%20precautionary%20principle%20is%20an,should%20not%20be%20carried%20out>; https://environment.ec.europa.eu/economy-and-finance/ensuring-polluters-pay_en

639 Videti npr. <https://www.taylorfrancis.com/chapters/edit/10.4324/9780367816681-83/principle-non-regression-lynda-collins>

640 Videti npr. <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/climatechange/information-materials/key-messages-hr-a-just-trans.pdf>

relevantne informacije u vezi sa ekološkim pravom, politikom, planovima i projektima.

- Obezbediti da javnost bude informisana na odgovarajući i pravovremeni način o konkretnim predloženim projektima i izgradnji, uključujući putem elektronskih i lokalnih medija.
- Obezbediti da javnost koja nema pristup internetu ipak može da pristupi informacijama o životnoj sredini, uključujući predložene projekte i izgradnju koji mogu da utiču na njih.
- Obezbediti da eventualna ograničenja dostupnosti informacija o životnoj sredini budu strogo ograničena, uz jasne razloge za odbijanje, da postoji delotvorno pravo na žalbu protiv odbijanja dostavljanja informacija i da organi javne vlasti poštuju naloge za otkrivanje uskraćenih informacija.
- Razvijati platforme koje omogućavaju lak pristup podacima i planovima u vezi sa životnom sredinom, procenama uticaja i odlukama koje donose nadležni organi.
- Podržavati nezavisne medijske kuće i obezbediti da novinari i ostalo medijsko osoblje mogu da izveštavaju o pitanjima životne sredine bez zastrašivanja i uznemiravanja.

2.2.2. Učešće javnosti

- Olakšati značajno učešće javnosti u programima i postupcima donošenja odluka u oblasti životne sredine, a naročito procene uticaja na životnu sredinu i strateške procene uticaja na životnu sredinu. Obezbediti da javne konsultacije budu blagovremene i široke (sa fokusom na grupe koje su najviše pogođene). Ove konsultacije treba da se zasnivaju na svim relevantnim informacijama, da budu predstavljene upotrebom jasnog i lako razumljivog jezika i da pruže javnosti dovoljno vremena da dostavi značajne povratne informacije tokom razumnog perioda za konsultacije. Obezbediti, uz dokaze, da rezultati ovih konsultacija budu uzeti u obzir pri donošenju konačnih odluka o takvim pitanjima.
- Prava na javno učešće i konsultacije u formulisanju zakona i politike u oblasti životne sredine treba da budu zaštićena zakonodavstvom gde to već nije slučaj. Ta prava treba u potpunosti da se sprovedu, uz dokaze o načinu na koji su rezultati konsultacija uzeti u obzir pri izradi tog zakonodavstva i politike.

2.2.3. Pristup pravdi i pravnom leku

- Obezbediti da postoje delotvorni domaći pravni lekovi kojima se omogućavaju pristup pravdi i naknada žrtvama štete nanete životnoj sredini
- Obezbediti da domaći sudovi primenjuju široku definiciju „dovoljnog interesa“, „pogođene javnosti“ itd. kada ocenjuju pitanja aktivne legitimacije/*locus standi* u predmetima u oblasti životne sredine od javnog interesa.
- Obezbediti da odluke u predmetima u oblasti životne sredine budu zasnovane na odgovarajućim i prikladnim istragama, uključujući putem saradnje i koordinacije sa ostalim javnim telima, po potrebi, kao i utvrđivanja da li su pribavljene sve relevantne ekološke dozvole.
- Obezbediti da presude u predmetima u oblasti životne sredine budu dobro obrazložene i da na odgovarajući način postižu ravnotežu između različitih interesa koji se razmatraju primenom načela srazmernosti, utvrđenog sudskom praksom ESLJP-a.
- Obezbediti da bude dostupna pravna pomoć za pravne probleme u vezi sa životnom sredinom. Svi sudski troškovi za pokretanje predmeta u oblasti životne sredine treba

da budu ograničeni i jasno utvrđeni kako bi odražavali prirodu javnog interesa u problemima koji se tiču životne sredine i kako ne bi postali prepreka pristupu pravdi.

- U odgovarajućim predmetima, dodatno istražiti upotrebu alternativnog rešavanja sporova kao potencijalnog oblika rešavanja sporova u vezi sa životnom sredinom.
- Obezbediti razvoj i sprovođenje zakona kojima se sprečava uznemiravanje, zlostavljanje i nasilje nad aktivistima za zaštitu životne sredine i braniocima ljudskih prava u oblasti životne sredine, uključujući, po potrebi, mehanizme brzog reagovanja i fondove pravne pomoći.
- Obezbediti da aktivisti za zaštitu životne sredine i branioci ljudskih prava u oblasti životne sredine imaju pravnu zaštitu od SLAPP tužbi, uključujući putem podizanja svesti javnosti i izgradnje kapaciteta među braniocima ljudskih prava u oblasti životne sredine i OCD, po potrebi, obuke sudija i ostalih javnih zvaničnika i razvoja mehanizama za zaštitu branilaca ljudskih prava u oblasti životne sredine.
- Obezbediti sprovođenje i izvršenje odluka u korist tužilaca za zaštitu životne sredine.

2.3. Institucionalni kapaciteti

- Pojednostaviti procese deljenja informacija i koordinacije o pitanjima životne sredine horizontalno (u različitim oblastima i temama upravljanja) i vertikalno (na lokalnom i nacionalnom nivou). To bi moglo da obuhvata razvoj onlajn platforme za pojednostavljivanje koordinacije i saradnje među odeljenjima i između centralnog i lokalnog nivoa vlasti.
- Ojačati primenu zakonodavstva u oblasti životne sredine pružanjem obuke o zakonskim pravima i obavezama. Ta obuka bi trebalo da ima pristup zasnovan na ljudskim pravima i da se fokusira na praktičnu primenu domaćeg, evropskog i međunarodnog ekološkog prava, kao i srodnog prava ljudskih prava, sa fokusom na sudsku praksu ESL-JP-a. Obuka treba da obuhvati module o odgovaranju na zahteve za slobodu informisanja, obezbeđivanju učešća javnosti i obezbeđivanju pristupa pravdi i pravnim lekovima, po potrebi. Obuka bi konkretno trebalo da bude usmerena na:
 - o Školske učenike, kako bi im se omogućilo da shvate značaj zaštite životne sredine i uticaje degradacije životne sredine.
 - o Univerzitete, naročito pravne fakultete, sa obaveznim modulima o zaštiti životne sredine. Moglo bi biti korisno i podržati osnivanje „klinika za ekološko pravo“, kako bi se studentima pružila prilika da pravno znanje primene u praktičnim kontekstima.
 - o Sudije, javne tužioce, advokate, policijske službenike (prilagođena njihovim specifičnim oblastima nadzora i prakse) preko njihovih odgovarajućih centara, odnosno akademija za obuku.
 - o Vladine i administrativne službenike na lokalnom i nacionalnom nivou.
- Sprovoditi kampanje za podizanje svesti javnosti u vezi sa pristupom pravdi u pitanjima životne sredine preko službi Vlade i OCD. One treba da obuhvataju izradu smernica/priručnika tako da javnost, a naročito marginalizovane grupe, budu svesni svojih ekoloških prava i dostupnosti pravne pomoći ili drugih oblika pomoći, po potrebi.
- Pružati adekvatne finansijske, kadrovske i druge resurse za agencije, inspektorate i druga relevantna javna tela za zaštitu životne sredine (npr. policiju, tužioce, pravosudne organe) kako bi mogli u ekološkom pravu da sprovode i primenjuju pristup zasnovan na ljudskim pravima.
- Razmotriti međusobno podučavanje i razmenu znanja među zemljama, kako u regionu Jugoistočne Evrope tako i izvan njega, kako bi se delile dobre prakse i odgovaralo na izazove. Tako bi se moglo delovati u oblastima koje predstavljaju zajednički problem širom regiona, uključujući zagađenje vazduha i vode, hidroenergiju, izgradnju u zaštićenim područjima, istraživanje minerala i ekološki kriminal.

SRB

www.coe.int

Savet Evrope je vodeća organizacija ljudskih prava na evropskom kontinentu. Čini je 46 država članica, uključujući i sve države članice Evropske unije. Sve države članice Saveta Evrope pristupile su Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima, koja je osmišljena da štiti ljudska prava, demokratiju i vladavinu prava. Evropski sud za ljudska prava nadzire sprovođenje Konvencije u državama članicama.