

PERSPEKTIVE
IMPLEMENTACIJE
EVROPSKIH
STANDARDA U PRAVNI
SISTEM SRBIJE

KNJIGA 7

ZBORNİK RADOVA

Priredio
Prof. dr Stevan Lilić

BEOGRAD, 2017

Lektor i korektor

Irena Popović

Tehnički urednik

Zoran Grac

Priprema

Dosije studio, Beograd

Štampa

JP Službeni glasnik

ISBN 978-86-7630-689-3

Tiraž

100

Adresa redakcije

Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu
Centar za izdavaštvo i informisanje
Bulevar kralja Aleksandra 67
Tel./faks: 30-27-725, 30-27-776
e-mail: centar@ius.bg.ac.rs
web: www.ius.bg.ac.rs

CIP – Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд
340.137(4-672EU:497.11)(082)

PERSPEKTIVE implementacije evropskih standarda u pravni sistem Srbije : zbornik radova. Knj. 7 / priredio Stevan Lilić. – Beograd : Pravni fakultet Univerziteta, Centar za izdavaštvo i informisanje, 2017 (Beograd : Glasnik). – 775 str. ; 24 cm. – (Biblioteka Zbornici)

Na spor. nasl. str.: Perspectives of Implementation of European Standards in the Serbian Legal System. – Tekst lat. i ćir. – Tiraž 100. – Napomene i bibliografske reference uz tekst. – Summaries.

ISBN 978-86-7630-689-3

1. Лилић, Стеван [уредник], 1948–

а) Право – Хармонизација – Европска унија – Србија – Зборници

COBISS.SR-ID 254213388

Проф. др Мирјана Дреновак-Ивановић*

УСТАВНОПРАВНА ЗАШТИТА ПРАВА НА ЗДРАВУ ЖИВОТНУ СРЕДИНУ И ИЗМЕНЕ УСТАВНОГ ОКВИРА

Апстракт

У раду се указује на постојећа решења заштите права на здраву животну средину у Уставу Србије и ујоредном праву. Полазећи од рашификованих међународних ујовора и ошћейрихваћених сћандарда еколошкој права, у раду се дају смернице за измене Устава. Нарочити ајажња је посвећена анализи заштити права на воду и моделу уставнојравне заштити права на кристуй води за ииће.

Кључне речи: *Право на здраву животну средину. Устав Србије (2006). Локална самоуправа и заштити животне средине. Догела ујовора о концесији. Право на воду.*

1. УВОД

Појам еколошког права дескриптивно одређујемо као скуп правних правила и начела која се односе на питања од значаја за заштиту животне средине или имају битан утицај на њихову примену.¹ Та правна правила чине правни оквир заштите права на животну средину и уређују поступак контроле загађења и управљање индустријским загађењем, управљање водом и отпадом, заштиту ваздуха, заштиту од буке и вибрација, заштиту природе, добробити животиња, спречавања и ублажавања последица климатских промена. Једну од карактеристика еколошког права налазимо и у чињеници да оно обухвата велики број правних правила других грана права која се, међутим, могу применити само уз истовремену примену начела еколошког права или на чију примену утичу ограничења уведена у циљу заштите животне средине. Еколошко право чине и правна правила која допуњују правна правила других грана права по-

* Др Мирјана Дреновак-Ивановић, ванредни професор Правног факултета Универзитета у Београду, mirjana.drenovak@ius.bg.ac.rs. Rad je rezultat istraživanja u okviru projekta *Perspektive implementacije evropskih standarda u pravni sistem Srbije* (179059), koji podržava Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

1 О дескриптивном приступу дефинисању појма еколошког права ЕУ вид. E. Fisher, B. Lange, E. Scotford, *Environmental Law*, OUP, 2013, 120–121; L. Krämer, „Thirty Years of EC Environmental Law: Perspectives and Prospectives“, *YEEL* 2/2002, 155, 180. О дескриптивној дефиницији еколошког права ЕУ вид. М. Дреновак-Ивановић, *Еколошко право ЕУ*, Београд 2017, стр. 13.

пут поступка усвајања просторних планова, који интегрише стратешку процену утицаја на животну средину, поступка издавања грађевинске дозволе, који интегрише процену утицаја на животну средину, поступка јавних набавки, који стандарде заштите животне средине интегрише у поступак избора понуде, посту- пка утврђивања пореза, који интегрише примену начела „загађивач плаћа“ и „корисник плаћа“. Изнете основе дескриптивног дефинисања се могу прецизирати увођењем циља који се постиже применом еколошког права, на основу чега се еколошко право одређује као систем правних норми којим се регулише и усмерава утицај човека на његово природно окружење са циљем заштите животне средине и одржања еколошке равнотеже.²

Још од Стокхолмске декларације, усвојене на Конференцији Уједињених нација о човековој средини, принцип да „човек има основно право на слободу, једнакост и одговарајуће услове за живот у окружењу таквог квалитета које омогућује достојанствен живот и благостање и има јединствену одговорност за заштиту и унапређење животне средине за садашње и будуће генерације“ постаје део јавног права.³ То је отворило питање појма права на здраву животну средину у материјалном смислу. Другим речима, када се може сматрати да је ово право угрожено и на основу којих елемената се утврђују квалитативни услови на основу којих се сматра да је до повреде и дошло? У упоредном и међународном еколошком праву, до данас, не наилазимо на консензус о стандардима заштите животне средине и стању животне средине који би били заштићени правом на живот у здравој животној средини. Реч је о питању које је суштински повезано са правним традицијама и питањем вредности у сваком друштву што представља битно ограничење за проналажење заједничког значења права на здраву, или како се у литератури све чешће истиче, права на пристојну животну средину. У таквим околностима значење око кога се може постићи сагласност полази од појма еколошке правде у материјалном смислу, ширег појма, који се одређује као једнако право на коришћење природних вредности и живот у здравој животној средини и фер однос према појединцима при расподели негативних последица коришћења природних вредности.⁴

Питање које се даље отвара јесте на који начин се може постићи заштита права на здраву/пристојну животну средину, без даљег развоја

2 С. Лилић, *Еколошко право*, Београд 2014, 19.

3 *Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment*, Stockholm, 1972, Принцип 1. У пракси ЕСЉП наилазимо на предмет *Hatton* и други против Велике Британије, у коме је изнет став да се „право на чисту и тиху животну средину“ у Европској конвенцији о заштити људских права и слобода, не наводи као основно људско право, али да изложеност појединца директном и озбиљном загађењу у животној средини може отворити питање повреде основних људских права, а тиме и посредне заштите права на здраву животну средину. *Hatton and others v. the United Kingdom*, представка бр. 36022/97, одлука од 2. октобра 2001. и одлука Великог већа од 8. јула 2003, пара. стр. 96.

4 Т. Steger, R. Filcak, „Articulating the Basis for Promoting Environmental Justice in Central and Eastern Europe“, *Environmental Justice*, бр. 1, 2008, стр. 49.

појма у материјалном смислу. На зачетак одговора наилазимо у Рио декларацији о животној средини и развоју.⁵ Рио декларација ставља у фокус питање приступа еколошким информацијама и учешћа грађана у доношењу одлука, по први пут у оквиру Уједињених нација.⁶ У том смислу је истакнуто да се проблеми животне средине најбоље решавају уз учешће свих заинтересованих грађана, на одговарајућем нивоу. Даљи развој еколошког права водио је развоју процесних механизма заштите права на здраву животну средину, те је 1998. године усвојена Архуска конвенција.⁷ Адекватна заштита животне средине је, у Архуској конвенцији, дефинисана као основно људско право.⁸ У Преамбули Архуске конвенције се, даље, наводи да у циљу остварења права сваког лица да живи у животној средини која одговара њеном здрављу и благостању, и поштовања дужности да се животна средина штити и унапређује, грађани и њихова удружења морају имати право на приступ еколошким информацијама, право на учествовање у доношењу одлука о животној средини и право на адекватну заштиту у управном и судском поступку.

Развој еколошког права и усвајање Архуске конвенције указују на висок степен процесуализације еколошког права који има за циљ да успостави једнаке процесне претпоставке за заштиту права на живот у здравој животној средини. Основу процесноправне заштите налазимо у уставноправној заштити права на здраву животну средину. У раду се анализира уставноправна заштита у Србији и указује на упоредноправне моделе уставноправне заштите права на здраву животну средину. Предмет рада је и анализа ставова Уставног суда о заштити права на здраву животну средину који могу помоћи у дефинисању права на здраву животну средину у материјалном смислу у нашем праву. Имајући у виду покренут поступак измене важећег Устава Србије⁹, рад има за циљ и да укаже на питања која су од посебне важности за заштиту права на здраву животну средину, попут права на приступ води и води за пиће, која би могла пронаћи место у новом Уставу Србије.

2. ПРАВО НА ЗДРАВУ ЖИВОТНУ СРЕДИНУ И УСТАВ СРБИЈЕ (2006)

Појам заштита животне средине, по први пут добија уставну заштиту Уставним амандманом на Устав СФРЈ из 1963. године.¹⁰ Тим аманд-

5 *Rio Declaration of the United Nations Conference on Environment and Development – Rio de Janeiro*, 1992.

6 Рио декларација о животној средини и развоју, принцип 10. J. D. Kovar, „A Short Guide to the Rio Declaration“, *Colorado Journal of International Environmental Law and Policy*, бр. 4, 1992, стр. 131.

7 Конвенција о приступу информацијама, учешћу јавности у одлучивању и приступу правди у питањима заштите животне средине (Архуска конвенција, 1998).

8 Архуска конвенција, Преамбула.

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

10 Амандман XXX, *Службени лист СФРЈ*, бр. 29/1971, чл. 2 тач. 9.

дманом се утврђује да Федерација уређује заштиту животне средине од опасности за живот и здравље људи које угрожава читаву територију преко својих органа и организација. Иако је донета годину дана пре Стокхолмске декларације, једине декларације која полазећи од антропоцентричног приступа дефинисању права на здраву животну средину још у наслову користи термин човекова околина, и Устав СФРЈ користи исти термин све до доношења Устава Србије из 2006. год.

Устав Србије (2006) садржи један члан који је садржински опредељен као основ уставноправне заштите права на здраву животну средину. Реч је о чл. 74. који указује на право сваког лица на здраву животну средину. У другом делу става 1 члана 74 се посебно истиче право сваког лица на благовремено и потпуно обавештавање о стању животне средине. Тиме је поступак процесуализације еколошког права код нас утврђен већ уставноправном гаранцијом права на здраву животну средину. Право на приступ еколошким информацијама и обавеза органа јавне власти да спроводе не само пасивно већ и активно информисање јавности о стању животне средине додатно је оснажено чл. 51 Устава који гарантује право на истинито, потпуно и благовремено обавештавање о питањима од јавног значаја. Истим чланом се утврђује и обавеза органа јавне власти да омогуће приступ и еколошким информацијама. Наведени чланови се задржавају само на праву на приступ еколошким информацијама и обавезу активног информисања јавности, првом стубу Архуске конвенције. Имајући у виду значај Архуске конвенције у упоредном еколошком праву, и остали стубови Архуске конвенције би требало да буду обухваћени уставноправном заштитом. Примере за то налазимо и у упоредном праву. У Уставу Црне Горе се у чл. 1 указује на то да је реч о „еколошкој и држави социјалне правде која је заснована на владавини права“.¹¹ Уређујући процесноправну основу права на здраву животну средину, Устав Црне Горе полази од права на обавештеност, али додаје и право на „утицај приликом одлучивања о питањима од значаја за животну средину и на правну заштиту“ у стварима од значаја за животну средину.¹² Занимљив пример пружање уставноправне заштите основних стубова Архуске конвенције налазимо у Уставу Француске, о чему ће бити речи у делу у коме се анализирају уставне гаранције права на здраву животну средину у упоредном праву.

Идеја одрживог развоја делимично налази примену у ст. 3 члана 74 Устава Србије који нормира дужност сваког лица не само да чува већ и побољшава животну средину.¹³ Имајући у виду улогу начела одрживог развоја у заштити животне средине и савременом економском развоју

11 Устав Црне Горе, *Службени лист Црне Горе*, бр. 001/2007 од 25. октобра 2007 и 038/2013 од 2. августа 2013, чл. 1.

12 Устав Црне Горе, чл. 23. ст. 2.

13 У чл. 3(3) Уговора о Европској унији указује се на основе примене начела одрживог развоја, те се наводи да „Унија ради на одрживом развоју Европе, која почива на уравнотеженом економском расту (...) чији је циљ висок ниво заштите и побољшање квалитета животне средине“.

начело одрживог развоја, основни елементи одрживог развоја би требало да уживају уставну гаранцију.¹⁴

2.1. Устав Србије и надлежности локалне самоуправе у области заштите животне средине

Став 2 и став 3 члана 74 указују на поделу надлежности и одговорности за заштиту животне средине. Носиоцима одговорности се сматрају не само сва физичка и правна лица, већ се посебно указује и на „Републику Србију и аутономну покрајину“. Имајући у виду да је чланом 190 Устава, као посебна надлежност општине одређено старање о заштити животне средине и заштити од елементарних и других непогода отвара се и питање због чега Устав у чл. 74 ст. 2 издваја органе на републичком и покрајинском нивоу, а не препознаје и посебну улогу локалне самоуправе у заштити животне средине?

Законом о заштити животне средине јединицама локалне самоуправе поверена су бројна овлашћења у области заштите животне средине.¹⁵ Примена начела подстицајних мера даје овлашћење органима јединице локалне самоуправе да и применом економских инструмената утичу на смањење коришћења сировина и енергије и смањење загађивања животне средине.¹⁶ У складу са начелом интегралности, локална самоуправа има обавезу да обезбеди интеграцију заштите и унапређивања животне средине у све секторске политике.¹⁷ Међу планским документима, које у оквиру надлежности доноси локална самоуправа, значајно место припада плановима и програмима управљања природним ресурсима и добрима. Ова документа, локална самоуправа доноси на основу Стратегије просторног развоја Србије и Националне стратегије одрживог коришћења природних ресурса и добара.¹⁸ Локална самоуправа може имати и посебну надлежност у случајевима упозоравања јавности и увођењу посебних мера у случајевима непосредне опасности и прекорачења прописаних граничних вредности загађења. Ако је загађење ограничено само на територију јединице локалне самоуправе, она ће бити и надлежна да донесе акт о увођењу посебних мера.¹⁹ Осим

14 У Уредби 2493/2000 Европског парламента и Савета о мерама за подстицање потпуног укључивања еколошких аспеката у развојни процес земаља у развоју одрживи развој се одређује као побољшање животног стандарда и благодети одређене популације у границама које не угрожавају способност екосистема за развојем и одржањем биолошке разноврсности за садашње и будуће генерације. Уредба 2493/2000 о мерама за подстицање потпуног укључивања еколошких аспеката у развојни процес земаља у развоју, чл. 2, ОЈ L 288, 15. новембар 2000, стр. 1–5.

15 М. Дреновак-Ивановић, „Транспозиција еколошког *acquis-a* и битније промене закона у 2016. години“, (ур. С. Лилић) *Перспективе имплементације европских стандарда у правни систем Србије*, Београд, 2016, стр. 215–227.

16 Закон о заштити животне средине, *Службени гласник РС*, бр. 135/2004, 36/2009, 36/2009 – др. закон, 72/2009 – др. закон, 14/16 чл. 9 ст. 1 тач. 9.

17 Закон о заштити животне средине, чл. 9 ст. 1 тач. 1.

18 Закон о заштити животне средине, чл. 12 и чл. 13.

19 Закон о заштити животне средине, чл. 42 ст. 3.

тога, локална самоуправа је надлежна да одреди статус угрожене животне средине и приоритете санације и ремедијације за подручје од локалног значаја. То чини пошто прибави претходну сагласност на предлог таквог акта од стране Министарства које је надлежно за питања заштите животне средине.²⁰ Заштита од хемијског удеса утврђује још једну надлежности локалне самоуправе која се односи на успостављање везе између оператера севесо постројења и надлежних органа локалне самоуправе. У случају удеса, ако настале последице које могу изазвати директну или одложену опасност по људско здравље и животну средину не прелазе њену територију, јединица локалне самоуправе је надлежна да прогласи стање угрожености животне средине и обавести јавност о предузетим мерама.²¹ Локална самоуправа врши и инспекцијски надзор над извршавањем послова који су јој поверени Законом о заштити животне средине и прописима који су на основу њега донети.²² Осим тога и посебни закони, попут Закона о процени утицаја на животну средину, Нацрта закона у штети према животној средини, поверавају значајна овлашћења органима јединица локалне самоуправе.

Уставом је подела надлежности у области заштите животне средине учињена тако што се на републичком нивоу уређују питања од значаја за примену, одрживог развоја, система заштите и унапређења животне средине, заштиту и унапређивање биљног и животињског света, производа и промета отровних, запаљивих, радиоактивних и других опасних материја.²³ Од значаја за заштиту животне средине је и усвајање просторног и развојног плана, као општих аката који дају оквир за спровођење поступка процене утицаја на животну средину, и доношење појединачних аката као што су интегрисана, водна и енергетска дозволе. Надлежност за усвајање тих општих аката Уставом је поверена Народној скупштини.²⁴ Изведена анализа указује на значај који локална самоуправа има у доношењу појединачних и општих аката у области заштите животне средине, што може имати утицај на пружање уставне гаранције за посебну надлежност.

2.2. Ограничења Уставом гарантованих права у циљу заштите животне средине

Устав Србије отвара могућност и за ограничење гарантованих слобода ако је то неопходно ради заштите животне средине. Илустративан пример налазимо у чл. 83 који у 1. ставу гарантује слободу предузетништва, а у 2. ставу отвара могућност да се она, ради заштите животне средине, здравља људи, заштите природних богатстава и безбедности Републике, ограничи. Такво ограничење се може увести законом, не и правним актом ниже правне снаге.

20 Закон о заштити животне средине, чл. 42.

21 Закон о заштити животне средине, чл. 62.

22 Закон о заштити животне средине, чл. 109а

23 Устав Србије, чл. 97 ст. 1 тач. 9.

24 Устав Србије, чл. 99 ст. 1 тач. 10.

Такву могућност налазимо и у члану 88 који указује на заштиту земљишта. Док се у 1. ставу гарантује слобода коришћења и располагања пољопривредним, шумским и градским грађевинским земљиштем у приватној својини, у 2. ставу се отвара могућност да се законом поверена слобода ограничи или пропишу посебни услови за коришћење и располагање земљишта, ако је то неопходно како би се отклонила опасност од наношења штете животној средини, као и повреда права и интереса других лица.

У пракси Уставног суда Србије наилазимо на предмет у коме је Уставни суд одлучио да не прихвати иницијативу за покретање поступка за утврђивање неуставности Закона о забрани изградње нуклеарних електрана у Савезној Републици Југославији јер је оценио да је тај Закон донет у складу са уставним овлашћењима законодавног органа утврђеним одредбама чл. 74, 83. и 97. тач. 9. Устава. Уставни суд је оценио да је „оспорени закон донет у функцији заштите животне средине од нуклеарног ризика и штетног дејства јонизујућих зрачења, који би се могли јавити при раду нуклеарно-енергетских постројења, односно при производњи, коришћењу и одлагању радиоактивног нуклеарног материјала. При томе, законодавац није забранио научноистраживачки рад у области нуклеарних наука, као и праћење развојних технологија у овој области и образовање високостручних кадрова, нити прописана забрана изградње нуклеарних електрана има значење противуставног ограничења слободе предузетништва и слободе конкуренције на тржишту с обзиром на то да је законодавац Уставом овлашћен и да законом ограничи слободу предузетништва ради заштите здравља људи, животне средине и природних богатстава и ради безбедности Републике Србије“.²⁵

У пракси Уставног суда Србије наилазимо на велики број предмета у којима је оцењивана уставност или законитост одлука о накнади за заштиту животне средине и унапређење животне средине у локалној самоуправи.²⁶ У једном предмету Уставни суд је утврдио несагласност Одлуке којом се утврђују обвезници, висина, рокови, начин плаћања и коришћење средстава локалног еколошког фонда коју је донео орган локалне самоуправе, са Уставом и законом, јер општина није спровела јавну расправу у поступку утврђивања предлога Одлуке о накнади за заштиту и унапређење животне средине, коју је донела скупштина општине, што је обавезан део поступка у складу са чл. 7 ст. 2 Закона о финансирању локалне самоуправе.²⁷ Тиме је, по оцени Уставног суда, учињена и повреда уставног права на обавештеност (чл. 51, ст. 1 Устава Србије).

25 Одлука УС број ИУз-1575/2010, објављено у *Службеном гласнику РС*, бр. 50/2011, од 8. јула 2011.

26 Одлука УС број – ИУо-338/2013, објављено у *Службеном гласнику РС*, бр. 46/2014 од 29. априла 2014. г.; Одлука УС број – ИУо-1256/2010, објављено у „Службеном гласнику РС“, бр. 12/2013, од 05.02.2013. г.; Одлука УС број – ИУо-8/2015, објављено у „Службеном гласнику РС“, бр. 14/2017 од 27. фебруара 2017. г. и др.

27 Одлука УС број ИУо-8/2015, објављено у *Службеном гласнику РС*, бр. 14/2017, од 9. новембар 2016.

2.3. Право на здраву животној средину и суђење у разумном року

Посебни управни поступци који уређују приступ еколошким информацијама и укључивање јавности у доношење еколошких одлука познају кратке рокове за предузимање процесних радњи. Тако, на пример, орган јавне власти има обавезу да омогући приступ информацијама које се односе на угрожавање односно заштиту животне средине у року од 48 сати, а осталим еколошким информацијама у року од 15 дана од дана подношења захтева.²⁸ Један од стандарда који је уведен у циљу ограничења трговине опасним отпадом који указује на хитност поступања уведен је Базелском конвенцијом.²⁹ Када држава која увози опасан отпад добије захтев за складиштење опасног отпада на њеној територији, са пратећом документацијом, доноси одлуку и у писаној форми је доставља држави извозници. Државе транзита имају право да одлуче да ли ће дозволити транспорт опасног отпада преко своје територије. Оне имају обавезу да у веома кратком року („хитно“) потврде пријем обавештења о транспорту опасног отпада, након чега имају право да одлуче о захтеву у року од 60 дана.³⁰ Стандард пружања правне заштите је одређен и Архуском конвенцијом у којој се наводи да правна заштита у еколошким стварима треба да буде „ефикасна, правична, поштена и правремена“.³¹ Анализе усклађености еколошке тужбе са наведеним стандардом Архуске конвенције указују на то да би примена еколошке тужбе била ефикасније ако би се поступак покренут еколошком тужбом учинио хитним.³² Тиме право на суђење у разумном року, као Уставом гарантовано право, има суштински значај за примену еколошкоправних стандарда.

У једном предмету Уставни суд је разматрао повреду права на суђење у разумном року и права на мирно уживање имовине које су настале након куповине стана са скривеним манама које могу, између осталог, угрозити здравље подносиоца представке и стање животне средине.³³ Уставни суд је узео у обзир Закон о планирању и изградњи (чл. 143) према коме грађевински инспектор у вршењу инспекцијског надзора, ако утврди да се коришћењем објекта доводи у опасност живот и здравље људи, безбедност околине или угрожава животна средина,

28 Упор. Закон о заштити животне средине, чл. 3. ст. 1. тач. 33а и 33д и Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, *Службени гласник РС*, бр. 120/2004, 54/2007 104/2009, 36/2010 чл. 16 ст. 2.

29 Закон о потврђивању Базелске конвенције о контроли прекограничног кретања опасних отпада и њиховом одлагању, *Службени лист – Међународни уговори*, бр. 2/1999.

30 *Ibid.* чл. 6 ст. 4.

31 Архуска конвенција, чл. 9 ст. 4.

32 М. Дреновак-Ивановић, С. Ђорђевић, С. Важић, *Правни инструменти еколошке заштите – грађанскојравна и кривичнојравна заштитна*, Београд, 2015, стр. 105–107.

33 Одлука УС број Уж-4301/2015, од 20. априла 2017.

има обавезу да наложи извођење потребних радова, односно забранити коришћење објекта, односно дела објекта. Имајући у виду да ако наведена оштећења постоје, она представљају опасност за живот и здравље људи, безбедност околине или се њима угрожава животна средина, као и чињеницу да предметни поступак инспекцијског надзора меродаван за одлучивање траје девет година и четири месеца, а да још увек није правноснажно одлучено о обавези подносиоца уставне жалбе да изврши санацију спорног објекта, Уставни суд је утврдио да је подносиоцу повређено право на суђење у разумном року.

3. УСТАВНА ГАРАНЦИЈА ПРАВА НА ЗДРАВУ ЖИВОТНУ СРЕДИНУ У УПОРЕДНОМ ПРАВУ

У упоредном праву наилазимо на различите елементе појма права на здраву животну средину којима се даје уставноправна заштита. Устав Норвешке уводи разлику између појма животна средина и природно окружење и гарантује право сваког лица на животну средину која доприноси очувању здравља људи и право на природно окружење са одрживом разноликошћу.³⁴

Велики број устава укључује начело одрживог развоја у дефинисање уставноправних гаранција права на здраву животну средину. Устав Немачке не садржи одредбе у којима се користи термин животна средина, већ уводи посебну заштиту основа природног развоја. Устав Немачке не уређује само право на заштиту животне средине, већ обавезу државе да успостави адекватан законодавни, извршни и судски поступак који ће пружити заштиту еколошким вредностима и у оквиру кога се, водећи рачуна о одговорности за будуће генерације, штите природне основе живота и биљни и животињски свет.³⁵ Поједини уставни у средиште заштите стављају право на пристојну животну средину или право на животну средину чији се квалитет мери усаглашеношћу са стањем природе. Устав Филипина полази од обавезе државе одређујући је као носиоца заштите и унапређења права грађана на уравнотежену и здраву животну средину усклађену са ритмом и хармонијом природе.³⁶ Устав Бразила гарантује право сваког лица на животну средину усаглашених еколошких вредности, што је вредност од општег интереса и основа квалитета живота и здравља људи. Носиоци ове обавезе су не само Влада, већ и читава заједница која животну средину треба да заштити и очува, водећи рачуна о потребама садашње и будућих генерација.³⁷

34 Устав Краљевине Норвешке, од 17. маја 1814. са изменама од 20. фебруара 2007, чл. 110б.

35 Устав Савезне Републике Немачке, *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, BGBl. S. 1, и BGBl. I S. 944 од 21. јума 2010, чл. 20а.

36 Устав Филипина, *Constitution of the Republic of the Philippines* (1987), чл. II, Део 16.

37 Устав Бразила, *Constitution of the Federative Republic of Brazil* (1988) са амандманима 1/1/1992 до 64/2010 и Ревизијом амандмана 1/1994 до 6/1994, чл. 225.

Опредељеност ка заштити здраве животне средине и постизању одрживог економског развоја у праву Француске довели су до идеје о уређењу основних еколошких вредности Уставом, па је 2004. године усвојена Повеља о еколошким правима (*Charte de l'environnement*) као саставни део француског Устава. У Повељи се наводи да „свако има право на живот у животној средини усклађеној са потребом очувања здравља људи.“³⁸ Тиме се не нормира само право на живот у здравој животној средини, већ се увођењем додатних критеријума указује на потребу за стварањем и очувањем животне средине одређеног квалитета. Како би се указало на важност активног учешћа људи у заштити животне средине, Уставом су нормиране и одређене обавезе које се односе на све појединце. Тако је сваки појединац дужан да учествује у заштити и унапређењу квалитета животне средине, а свако физичко и правно лице има обавезу да спречи настанак еколошке штете, и да у случају њеног настанка да допринос отклањању негативних ефеката.³⁹

Повеље о еколошким правима, уводи и начело предострожности.⁴⁰ Тако су органи јавне власти у обавези да у случају када постоји могућност настанка еколошке штете, у складу са начелом предострожности, примене све неопходне мере у циљу спречавања њеног настанка или ублажавања штетних последица, чак и у оним случајевима у којима је научни увид у потенцијалну опасност од неких производа или технолошких поступака и процеса непотпун и недоречен. На основу Уставне одредбе може се извести закључак да је начело предострожности засновано на основним научним методама, а истовремено се примењује у случајевима када наука својим редовним приступом проблему није у стању да изведе коначан закључак. Међу одредбама Повеље о еколошким правима, нашла и она која едукацији и специјализацији у области еколошког права даје кључну улогу у разумевању Повељом нормираних права и њиховој примени.⁴¹ Повељом је одређено и да ће будуће јавне политике промовисати одрживи развој.⁴²

Посебност Устава Француске, тј. Повеље о еколошким правима, огледа се и у томе што је овим актима, за разлику од великог броја примера из упоредног права, нормирано право на слободан приступ еколошким информацијама и право јавности на учешће у доношењу еколошких одлука. Тако, свако има право, у границама одређеним законом, да приступи еколошким информацијама које су у поседу органа јавне власти и да активно учествује у доношењу одлука „које могу да имају утицај на животну средину“.⁴³ Увођење права на слободан приступ еколошким

38 Устав Француске, Повеље о еколошким правима, *Charte de l'environnement de 2004*, чл. 1. М. Дреновак-Ивановић, *Заштитна основних еколошких вредности у праву Француске*, „Увод у право Француске/Introduction au droit Français“, Институт за упоредно право/Правни факултет Универзитета у Београду 2013, 435–452.

39 Повеље о еколошким правима, чл. 2, чл. 3. и чл. 4.

40 Повеље о еколошким правима, чл. 5.

41 Повеље о еколошким правима, чл. 8.

42 Повеље о еколошким правима, чл. 6.

43 Повеље о еколошким правима, чл. 7.

информацијама и права на учешће јавности у доношењу еколошких одлука у ред Уставом зајемчених права, даје овим правима већи степен заштите у односу на права нормирана законом не само због тога што је поступак измене Устава сложенији од поступка измене закона, већ и због тога што се тиме даје могућност додатне правне заштите. Тиме се истовремено указује на важност учешћа јавности у доношењу одлука о заштити животне средине, и на обавезу органа јавне власти да јавности омогуће приступ еколошким информацијама и створе услове за њихово активно учешће.⁴⁴

4. ПРОМЕНЕ У ПРАВНОМ ОКВИРУ О ДОДЕЛИ УГОВОРА О КОНЦЕСИЈИ И ПОТРЕБА ЗА УСТАВНОПРАВНОМ ЗАШТИТОМ ПОЈЕДИНИХ ЕЛЕМЕНАТА ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ

Право на воду представља посебан изазов за државе чланице Европске уније. Усвајањем Уговора из Лисабона, института грађанске иницијативе отвара могућност да најмање милион грађана ЕУ, који имају боравиште у бар једној четвртини држава чланица, могу упутити предлог Комисији да у оним питањима која су у њеној надлежности поднесе предлог акта за који сматрају да је неопходан у примени Уговора о Европској унији и Уговора о функционисању Европске уније.⁴⁵ Прва европска грађанска иницијатива покренута 2013. год. у складу са том уредбом јесте иницијатива о праву на воду „Вода и одводњавање су људско право! Вода је јавно добро, не роба!“ коју је подржало више од 1,8 милиона грађана. Том иницијативом Комисији је предложено да „поднесе предлог акта који ће дефинисати право на воду и одводњавање као људско право које препознаје УН и који ће снабдевање водом и одводњавање одредити као посебне јавне услуге које су неопходне за све“. Комисија је у одговору на поднету иницијативу дала позитивно мишљење и истакла да ће даље спроводити активности које су неопходне како би се осигурала примена права на приступ чистој води за пиће и управљање отпадним водама, као основног људског права, што укључује приступ води која је високог квалитета, расположива и физички доступна. Комисија је навела и да ће у даљем раду пажња бити посвећена постизању потпуне примене права Уније у области вода. Комисија је предложила да се правила о додели уговора о концесији не примењују на концесије за воду за пиће и одређене концесије за пречишћавање отпадних вода, као и да се прописи о јавним набавкама не примењују на случајеве у којима органи локалне самоуправе одлуче да услуге снабдевања водом обављају саме или посредством повезаног друштва.⁴⁶

44 J. Igalens, M. Joras, *La responsabilité de l'entreprise*, Éditions d'Organisations 2002, стр. 69–71.

45 Уредба (ЕУ) 211/2011 Европског парламента и Савета о грађанској иницијативи од 16. фебруара 2011.

46 М. Дреновак-Ивановић, *Еколошко право Европске Уније*, Београд 2017, стр. 61.

Први корак у дефинисању права на воду као јавног добра које се уређује на посебан начин, налазимо у Директиви Европске уније о додели уговора о концесији.⁴⁷ Још се у Преамбули Директиве указује на то да се правни оквир за концесије у области управљања водом за пиће заснива на великом броју изузетака у односу на општа правила о додели уговора о концесији. Имајући у виду важност воде, као основне вредности за све грађане Уније“ Директива о додели уговора о концесији се неће примењивати на концесије за радове и услуге којима се омогућава рад водних инфраструктурних мрежа или управљање тим мрежама које се односи на производњу, пренос и дистрибуцију воде за пиће или испоруку воде другим водоводним системима који се баве производњом, преносом или дистрибуцијом воде за пиће. Општа правила о додели уговора о концесији се не примењују ни на концесије за одлагање или прераду отпадних вода, ни на концесије за наводњавање или исушивање, ако се применом мера наводњавања или исушивања земљишта добија више од 20% воде која ће се користити за испоруку воде за пиће у односу на укупну количину воде која се при таквим активностима добија. За примену тог изузетка, неопходно је ценити у којој мери су активности повезане са снабдевањем водом за пиће, као јавног добра од посебног значаја.

Грађанска иницијатива која је довела до закључака Комисије о даљем развоју права на приступ води за пиће и управљању отпадним водама, имала је утицај не само на дефинисање изузетака од општих правила о додели уговора о концесији, већ и на развој уставноправних гаранција држава чланица ЕУ којима се даје посебан положај води за пиће, о чему ће бити речи у редовима који следе.

5. ПРАВО НА ВОДУ И УСТАВНЕ ГАРАНЦИЈЕ

Посвећеност заштити природних реткости у Уставу Србије исказана је и одређивањем обавезе сваког лица да чува природне реткости и добра од општег интереса.⁴⁸ Као добро од општег интереса, Устав Србије препознаје и земљиште, чије се коришћење може ограничити како би се отклонила опасност од штете животној средини, на шта је раније указано.⁴⁹ Питање које се даље отвара јесте постоје ли интереси заштите појединих елемената животне средине који би имали преовлађујући утицај у одмеравању јавних интереса и који би требало да уживају уставноправни заштиту?

Устав СФРЈ из 1974. године је садржао ширу дефиницију права на здраву животну средину која је обухватала неколико области заштите

47 Директива 2014/23/EУ о додели уговора о концесији, ОЈ L 94, 28.3.2014, стр. 1–64.

48 Посебна одговорност за очување природних вредности поверена је Републици, покрајини и, за разлику од чл. 74, јединици локалне самоуправе. Устав Србије, чл. 89.

49 Устав Србије, чл. 88.

животне средине: „грађани... имају право и дужност да обезбеђују услове за очување и развој природних и радом створених вредности човекове околине, као и да спречавају штетне последице које загађивањем ваздуха, тла, воде, водотока и мора, буком или на други начин угрожавају те вредности или доводе у опасност живот и здравље људи“.⁵⁰ Устави држава региона такође садржински опредељују право на здраву животну средину. Тако, на пример, Устав Хрватске, у уводним одредбама, сврстава заштиту животне средине у ред „најважнијих вредности уставног поретка и основа за тумачење Устава“.⁵¹ Даље, гарантује посебну заштиту мору, морској обали, острвима, води, ваздуху, рудном и другом природном богатству, земљишту, шумама, биљном и животињском свету, као и другим деловима природе од еколошког значаја.⁵²

У новембру 2016. године Словенија је постала прва држава чланица ЕУ која Уставом јамчи право на приступ води за пиће као основно људско право. Према чл. 70а Устава Словеније, свако има право на воду за пиће, а водни ресурси представљају јавно добро којим управља држава. У Уставу се, даље, наводи да извори пијаће воде не могу бити предмет трговине јер се њима обезбеђује трајно снабдевање грађана питком водом.⁵³ Осим Словеније, међу државама чланицама ЕУ, право на воду за пиће је заштићено уставом још у Словачкој. Устав Словачке не уређује право на воду за пиће као основно људско право, али одређује да су токови подземних вода, минералних лековитих вода и водни токови у власништву државе, те да држава има обавезу да у име својих грађана и будућих генерација заштити природне ресурсе и забрани извоз воде из државе.⁵⁴ Изменама Устава 2015. године, чл. 4 је допуњен ставом 2 који уводи забрану извоза воде за пиће било њеним транспортом превозним средствима или водоводном мрежом.

Коришћење и располагање водом не ужива посебну правну заштиту у нашем Уставу. У Закону о водама се воде одређују као природно богатство у својини Републике Србије и уводи ограничење да се на јавном добру може стећи право коришћења, а на водном земљишту у јавној својини и право закупа.⁵⁵ Водна тела и изворишта која служе за регионално, не и локално, снабдевање водом за пиће су добра од општег интереса.⁵⁶ Право на посебно коришћење воде се, у складу са наведеним Законом, може стећи водном дозволом или, ако је реч о посебном коришћењу по основу концесије, у складу са уговором којим се уређује

50 Устав СФРЈ, чл. 87.

51 Устав Хрватске, *Народне новине*, бр. 56/1990, 8/1998, 113/2000, 28/2001, 41/2001, 55/2001, 76/2010, 85/2010, 05/2014, чл. 3.

52 Устав Хрватске, чл. 52.

53 Устав Словеније, *Uradni list RS*, бр. 75/2016 од 30. новембра 2016, чл. 70а. Igor Zobavnik, *Pitna voda*, *Državni zbor* 2015, стр. 24.

54 Устав Словачке, *Ústavného zákona č.*, бр. 161/2014 Z. z., чл. 4.

55 Закон о водама, *Службени гласник РС*, бр. 30/2010, 93/2012, 101/2016, чл. 5.

56 Закон о водама, чл. 76.

концесија.⁵⁷ Питање које се даље отвара јесте да ли важеће право даје могућност да се под одређеним околностима ограничи или искључи даље коришћење воде за пиће које је поверено водном дозволом или уговором о концесији? Ако се вода не користи рационално и економично или ако коришћење воде има за последицу недостатак воде надлежно министарство и надлежни орган аутономне покрајине, могу да ограничи право на посебно коришћење воде, али само привремено.⁵⁸ У Закону о јавној својини се „воде, водотоци и њихови извори, минерални ресурси, ресурси подземних вода, геотермални и други геолошки ресурси и резерве минералних сировина“ одређују као природна богатства у својини Републике Србије, на којима се може стећи концесија или право коришћења.⁵⁹

6. ЗАКЉУЧАК

Устав Србије гарантује заштиту права на здраву животну средину непосредно, прописујући право сваког на здраву животну средину. Истовремено то подразумева и обавезу сваког лица за заштиту животне средине и чување природних вредности и реткости и добара од општег интереса. Изведене анализе показују да је у међународним конвенцијама и упоредном уставном и еколошком праву уобичајено пружање правне заштите које се не односи само на обавезу заштите већ и унапређења животне средине, и обавезу очувања животне средине за садашње и будуће генерације, као израз примене начела одрживог развоја, питање које се отвара јесте да ли постојећа уставна гаранција изражава општеприхваћене стандарде заштите права на здраву животну средину? Заштиту права на здраву животну средину би требало сврстати у категорију највиших вредности уставног поретка који су основа за тумачење Устава.

Устав Србије садржи и велики број ограничења других права у циљу заштите животне средине. Реч је о праву на слободу предузетништва и праву на коришћење земљишта. У Уставу се указује и на надлежност Републике за вођење система заштите и унапређења животне средине, унапређивање биљног и животињског света и подстицање одрживог развоја. Народна скупштина је надлежна за усвајање развојног и просторног плана, који даје оквир за издавање еколошких дозвола, а локална самоуправа за заштиту животне средине. Имајући у виду да је чланом

57 Закон о водама, чл. 68 ст. 2.

58 Закон о водама, чл. 69.

59 Закон о јавној својини, *Службени гласник РС*, бр. 72/2011, 88/2013, 105/2014, 104/2016-др. закон и 108/2016, чл. 9. У чл. 8 тог закона је пропуштено да се укаже на посебност правног режима водног земљишта. У чл. 8 се наводи да се правни режим грађевинског земљишта, пољопривредног земљишта, шума и шумског земљишта у јавној својини уређује се посебним законом. Нацрт Закона о изменама и допунама Закона о јавној својини о овим правним режимима додаје и онај који се односи на водно земљиште.

190 Устава, као посебна надлежност општине одређено старање о заштити животне средине и заштити од елементарних и других непогода отвара се и питање због чега Устав у чл. 74 ст. 2 издваја органе на републичком и покрајинском нивоу, а не препознаје и посебну улогу локалне самоуправе у заштити животне средине? Заштита осталих уставом гарантованих права, међу којима нарочито права на обавештеност и права на суђење у разумном року, има значајан утицај на примену стандарда заштите у еколошким стварима. Мишљења смо да би уставноправна заштита права на живот у здравој животној средини била заокружена увођењем начела предострожности. Тим начелом се органима јавне власти пружа могућност да у случају када постоји опасност од настанка еколошке штете примене све неопходне мере у циљу спречавања њеног настанка или ублажавања штетних последица, чак и у оним случајевима у којима је научни увид у потенцијалну опасност од неких производа или технолошких поступака и процеса непотпун и недоречен. Имајући у виду отворену дебату о производњи и стављању у промет производа од генетички модификованих организама, уставом гарантовано начело предострожности би имало примену и у ограничавању употребе одређених врста тих производа.

Изведена анализа указује на потребу за другачијим приступом и моделима пружања уставне гаранције правима која се односе на заштиту здраве животне средине. Имајући у виду бројност права који чине скуп права на здраву животну средину чини се да би, по моделу француског Устава, будући Устав требало да садржи повећу о еколошким правима или би се заштита ових права могла учинити у уводном делу. Такав део треба да садржи, најпре, материјалноправно одређење права на здраву животну средину, дефинисањем основних услова и претпоставки које обезбеђују основне услове за живот човека у животној средини одређених квалитета, а затим и процесноправне елементе правне заштите, који гарантују постизање адекватне заштите тог права. У материјалном смислу се, даље, право на здраву животну средину може одредити као право сваке особе да живи у животној средини која одговара њеном здрављу и благостању и дужност, појединаца и заједнице, да штите и унапређују животну средину у корист садашњих и будућих генерација. Анализа упоредног еколошког права након усвајања Рио декларације указује на процесуализацију ове гране права што има доминантан утицај на њен даљи развој чиме се оправдава и увођење уставних гаранција за примену процесних претпоставки. Међу процесним претпоставкама за заштиту права на здраву животну средину би требало уредити право на приступ еколошким информацијама, право јавности на учешће у доношењу еколошких одлука и право на правну заштиту у стварима од значаја за заштиту животне средине. Увођењем права на здраву животну средину, у материјалном и формалном смислу, у ред Уставом зајемчених права, тим правима се даје већи степен правне заштите и отвара могућност хоризонталног утицаја на даљи развој политике и права заштите животне средине.

Посебну пажњу треба посветити пружању уставних гаранција за заштиту основних елемената заштите животне средине попут права на воду или права на приступ води за пиће и управљање отпадним водама. Коришћење и располагање водом не ужива посебну правну заштиту у Уставу Србије. Примере за то налазимо у упоредном праву, а заштиту приступа води за пиће у Уставу Словеније и Словачке. Имајући у виду успешно покренуте грађанске иницијативе о праву на приступ води за пиће, препоруку Европске комисије о даљем развоју права на приступ води за пиће и управљању отпадним водама, као и измене Директиве ЕУ о додели уговора о концесији који уводе одређене изузетке када је предмет концесије вода за пиће, право на приступ води за пиће би, као питање од посебног националног значаја, требало уредити будућим Уставом.

*Prof. dr Mirjana Drenovak-Ivanović**

THE RIGHT TO A HEALTHY ENVIRONMENT AND CONSTITUTIONAL PROTECTION

Summary

The paper analyses current issues regarding constitutional protection of the right to a healthy environment in national and comparative context. The author analyses standards of environmental protection in international and comparative environmental law and provides the changes in the Constitution of the Republic of Serbia in concluding observations. Special attention was paid to the analysis of the comparative constitutional protection of the right to water and right to clean drinking water and sanitation and necessary constitutional changes.

Key words: The right to a healthy environment. The Constitution of the Republic of Serbia (2006). Local self-government and environmental protection. The Award of concession contract. The right to water.

* Mirjana Drenovak-Ivanović, PhD. Associate Professor University of Belgrade Faculty of Law, mirjana.drenovak@ius.bg.ac.rs. This article is the result of research within the project *Perspectives of Implementation of European Standards in the Serbian Legal System (179059)*, supported by the Ministry of Education, Science and Technological Development of the Republic of Serbia.