

EVROPSKI POKRET SRBIJA – NACIONALNI KONVENT O EVROPSKOJ UNIJI

RADNA GRUPA ZA ZAŠTITU ŽIVOTNE SREDINE

Drugo zasedanje – Beograd, 2. mart 2009. godine

Slavko Bogdanović¹

Tema: Harmonizacija propisa o zaštiti životne sredine

TEZE ZA RASPRAVU

I

S obzirom na činjenicu da je Republika Srbija jedna od poslednjih zemalja koja je potpisala SSP, a posebno na činjenicu da je ratifikacija SSP od strane zemalja članica EU blokirana iz političkih razloga, pitanje harmonizacije propisa Republike Srbije sa propisima Evropske unije postalo je jedno od izuzetno važnih, ključnih pitanja ukupnog daljeg razvoja Republike Srbije kao zemlje koja je jasno opredeljena za evropske integracije. Veliko kašnjenje u transformaciji i prilagođavanju države i društva za prihvatanje evropskih vrednosti, iziskuje nove, koncentrisane napore usmerene na izvršavanje svih obaveza prihvaćenih u okviru SSP, u roku od najviše šest godina od dana stupanja na snagu SSP.

II

Pod harmonizacijom propisa, u smislu SSP, podrazumeva se nadzirano (od strane Evropske komisije) usvajanje i sprovođenje pravnih, administrativnih i institucionalnih reformi u pravnom sistemu i upravi Republike Srbije, u skladu sa zahtevima EU. Kad se kaže „u skladu sa zahtevima EU“, zapravo se ima u vidu proces transpozicije (*transposition*), provođenja (*implementation*) i izvršavanja (*enforcement*) onih delova akcija Zajednice (*Community acquis*) čija transpozicija je obavezna u fazi primene SSP. Precizno rečeno, radi samo o transpoziciji ciljeva, principa i zahteva definisanih u direktivama (*directives*), jer transpozicija ostalih kogentnih propisa (pravila – *regulations* i odluka – *decisions*) nije dozvoljena. Ipak, pri regulisanju pitanja uređenih direktivama, neophodno je voditi računa i o zahtevima definisanim u tim drugim propisima. Zapravo, u cilju normativnog zaokruženja sistema pravnih normi kojima se odredena pitanja uređuju nacionalnim propisima, biće neophodno u domaći pravni sistem ugraditi i zahteve definisane posebno u određenim pravilima. Pri tome se mora voditi računa da prelaznim odredbama domaćih propisa, norme kojima su u pravni sistem transponovani zahtevi definisani u pravilima i odlukama EU, budu stavljene van snage sa danom stupanja na snagu Sporazuma o pridruživanju (*Treaty of Accession*) koji će Republika Srbija potpisati sa članicama EU u nastavku procesa pridruživanja, po realizaciji (tj. ispunjenju obaveza) po SSP.

III

U ovom trenutku (koji, mora se konstatovati) traje već više od sedam godina, fokus svih napora je na transpoziciji propisa EU u pravni sistem Republike Srbije. Taj fokus se neće pomerati na neka druga pitanja u narednim godinama, već će se samo širiti na primenu donetih propisa i na njihovo prinudno izvršavanje od strane nadležnih organa, ukoliko u praksi ne budu primenjivani. Zbog toga je, u ovom trenutku (tj. i pre početka primene i tokom celog perioda primene SSP) neophodno najveću moguću pažnju posvetiti punoj (*full*) transpoziciji propisa EU. Republika Srbija nema više vremena za delimično usklađivanje svojih propisa, tj. za odlaganje promena i dalje gubljenje vremena. Tokom perioda primene SSP, puna podrška i pomoć će biti pružena od strane EU i to treba maksimalno iskoristiti, jer, jednom kad se prekorači prag EU, sve što je ostalo neurađeno ili je površno urađeno (namerno ili slučajno) ili je možda (iz raznih razloga) bilo tolerisano, moraće biti nadoknađeno/otklonjeno o sopstvenom trošku, tj. o trošku građana Republike Srbije, pod strogim nadzorom Evropske komisije i uz intervencije Evropskog suda.

IV

Jedna od prvih mera koju bi trebalo odmah preduzeti, jeste revizija (obavezne instrukcije?) dokumenta pod nazivom „Informacija o potrebi za uspostavljanjem mehanizma za ocenu nivoa usklađenosti nacrtu ili predloga pravnih akata Republike Srbije sa propisima Evropske unije“ i pratećeg dokumenta uz taj dokument koji nosi naziv „IZJAVA O USKLAĐENOSTI NACRTA PROPISA SA ACQUIS COMMUNAUTAIRE-OM“, kao prevaziđenog, nepreciznog i pogrešnog u određenim detaljima. Taj dokument, zapravo treba povući i izraditi nov, na bazi meritorne stručne rasprave.

¹ Redovni profesor Privredne akademije Novi Sad

V

Kad je reč o usklađivanju politike i propisa o zaštiti životne sredine Republike Srbije, treba imati u vidu sledeće:

- prvo, problematika transpozicije, primene i izvršenja je istovetna toj problematici u svim drugim oblastima koje su definisane odredbama SSP;
- drugo, aspektima politike zaštite životne sredine i javnost i nadležni organi u Republici Srbiji bave se već godinama. Čini se, međutim da je to bavljenje do sada išlo na uštrb bavljenja primenom (domaćih—neusklađenih sa EU zahtevima, i usklađenih sa EU zahtevima) donetih propisa. Nedostaju, naime, sistematske analize i periodične ocene o primeni tih propisa, dobijene primenom prihvatljivih radnih i evaluacionih metoda. Pri tome, javna verifikacija takvih analitičkih materijala se može smatrati ključnom za razumevanje javnosti i pružanje podršku merama koje nadležni organi preduzimaju.

U ovom kontekstu, razvoju partnerstva između organa javne vlasti, industrijskih kompanija i nevladinih organizacija (u prvom redu *NGOs* koje se bave raznim aspektima zaštite životne sredine) mora se pokloniti maksimalna pažnja.

VI

Kad je reč o izboru i izradi propisa koji se donose u cilju transpozicije propisa EU u pravni sistem Republike Srbije, problemi koji se uočavaju, često su slični problemima koji se mogu uočiti i u drugim zemljama zapadnog Balkana. Za potrebe rasprave na ovoj radnoj grupi, bez namere da se taj praktični aspekt sistematski analizira, ovde je dovoljno ukazati na:

- značaj i ozbiljnost pravilne transpozicije pojmova definisanih EU propisima;
- adekvatnog izbora srpskih ekvivalenata za (na primer) engleske termine;
- ključni značaj pitanja ranga propisa koji se donose u cilju transpozicije EU propisa i njihovog unutrašnjeg sklada (tj. ustavnosti i zakonitosti).

S poslednjom alinejom je u vezi pitanje održivosti donetih propisa. Drugim rečima, neophodno je učiniti sve što je moguće da se izbegne u Republici Srbiji ponavljanje sindroma destrukcije propisa kojima su propisi EU transponovani u pravni sistem i povratak na stara rešenja (što je viđeno u primerima Rumunije i Bugarske).

VI

Najzad, preduzimanje mera, od strane nadležnih organa, za promenu stanja i zaustavljanje negativnih trendova u zaštiti životne sredine, na osnovu rezultata dobijenih praćenjem primene i analizom primene propisa na način opisan pod V, moralo bi postati predmet uobičajene javne rasprava u ocene. Svakako, odgovornost, kako za nepreduzimanje mera, tako i za izbor i preduzimanje pogrešnih mera i za nepostizanje očekivanih rezultata, morala bi biti jasno vidljiva i u najvećoj meri personalizovana.

Postoje veoma ilustrativni primeri u našoj praksi o kojima se mora razgovarati. Neprihvatljivo je samo (s vremena na vreme) konstatovanje da „stanje nije dobro“ i slično.

Primeri radi, reč je o:

- neprimenjivanju, godinama, donetih propisa;
- nedonošenje, godinama, neophodnih propisa (na primer o vodama);
- povratak „komandno-kaznenim metodama“, bez poznatih efekata (tj. učinkovitosti tih metoda);
- potpuno proizvoljne intervencije u pravni sistem, bez prihvatljivih javnih obrazloženja, itd.

VII

Najkasnije tri godine po stupanju na snagu SSP, biće temeljno razmotrena njegova primena. Taj prolazni rok treba iskoristiti za temeljnu reviziju svih propisa koji su doneti ili će do tada biti doneti sa ciljem da se u pravni sistem Republike Srbije transponuju propisi EU. Takvu reviziju treba izvršiti uz maksimalnu pomoć međunarodne zajednice i u partnerstvu sa *NGO* sektorom i industrijom. Jedino tako, čini se, biće moguće da *Community acquis* bude transponovan i u primeni u trenutku stupanja na snagu Sporazuma o pridruživanu Republike Srbije Evroskoj uniji.