

***Sprovođenje propisa u oblasti
životne sredine – raskorak između
normativnog i stvarnog***

***(1. sastanak Radne grupe za životnu sredinu
Nacionalnog konventa o EU)
Novi Sad, 18. juni 2010.***

Dragoljub Todić

Kontekst

- U delu Godišnjeg izveštaju Evropske komisije o napretku Srbije za 2009. godinu, koji se odnosi na oblast životne sredine, generalno je konstatovano da je **„sprovedenje zakona potrebno poboljšati na svim nivoima. U ovom pogledu, potrebno je uložiti dalje napore u izgradnji administrativnih kapaciteta.”**
- (Godišnji izveštaju Evropske komisije o napretku Srbije za 2009. godinu, Brisel, SEK (2009) 1339, (<http://www.seio.gov.rs/code/navigate.asp?id=48>), str. 43.)

Značaj

- **Ostvarivanje ciljeva u oblasti politike životne sredine**
- **modernizacija sistema upravljanja u oblasti životne sredine u skladu sa zahtevima iz propisa EU**
- **uvođenje novih instrumenata**
- **odgovornost za stanje u životnoj sredini i štete u životnoj sredini,**
- **jačanje uloge javnosti u postupku odlučivanja o pitanjima koja se tiču životne sredine,**
- **razvoj demokratskih institucija,**
- **poštovanje ljudskih prava u oblasti životne sredine, itd.**

Šta je primena/sprovođenje propisa?

- “U najširem smislu, primena prava je pretvaranje prava u stvarnost, njegovo ostvarivanje. A to znači, ništa drugo nego stvarno ponašanje ljudi pro pravnim normama”
- “Termin primena prava ima i jedno posebno, uže značenje ... Primena prava označava samo primenu opšte pravne norme na konkretan slučaj koji je u njoj predviđen. ... To je samo utvrđivanje da li se opšta norma odnosi na dati konkretni slučaj, tj. izvođenje odgovarajućeg logičkog zaključka – pravni silogizam ...
- Primena prava znači i izvođenje pojedinačne pravne norme za taj konkretni slučaj iz opšte norme – konkretizaciju i individualizaciju opšte norme shodno konkretnom slučaju ...
- U još užem značenju primena prava znači samo izvršenje sankcije. ...”
-
- (Radomir Lukić, *Metodologija prava*, Naučna knjiga, Bg Str. 221.)

Rečnik srpsko-hrvatskog književnog jezika

- **Sprovođenje** – gl. Im. od “sprovoditi”
- **Sprovoditi** – nesvr. i uč. prema “sprovesti”
- **Sprovesti** –
- **1) učiniti da neko pristane do određenog mesta, otpratiti**
- **2) izvršiti (ostvariti kakvu misao)**
- **3) učiniti da nešto dopre do mesta gde se želi ...**

- **Primenjivati** – nesv. od *primeniti*
- **Primeniti** –
- **1) uvesti u upotrebu, upotrebiti, iskoristiti**
- **2) protegnuti, proširiti upotrebu na koga ..**
- **3) sprovesti u delo, ostvariti**
- **Primena** –
- **1) sprovođenje, ostvarivanje, primenjivanje na delu, u praksu**
- **2) upotreba ...**

- (Rečnik srpsko-hrvatskog književnog jezika, Matica Srpska, Novi Sad, 1973, str. 77.)

Šta je primena/sprovođenje MEAs?

- **I. “Implementation”** refers to, inter alia, all relevant laws, regulations, policies, and other measures and initiatives, that contracting parties adopt and/or take to meet their obligations under a multilateral environmental agreement and its amendments, if any.
- **“Compliance”** means the fulfilment by the contracting parties of their obligations under a multilateral environmental agreement and any amendments to the multilateral environmental agreement;
- **II. “Enforcement”** means the range of procedures and actions employed by a State, its competent authorities and agencies to ensure that organizations or persons, potentially failing to comply with environmental laws or regulations implementing multilateral environmental agreements, can be brought or returned into compliance and/or punished through civil, administrative or criminal action.
- **“Compliance”** means the state of conformity with obligations, imposed by a State, its competent authorities and agencies on the regulated community, whether directly or through conditions and requirements in permits, licences and authorizations, in implementing multilateral environmental agreements;
- (UNEP Guidelines on implementation and/or enforcement
(<http://www.unep.org/environmentalgovernance/Publications/tabid/383/language/en-US/Default.aspx>)

Šta je primena/sprovođenje u kontekstu harmonizacije nac. propisa sa propisima EU?

- **Спровођење (*implementation/practical application*)**, подразумева обезбеђење правних (прописивање надлежности, надзора, санкција итд.), административних, инфраструктурних и буџетских претпоставки за правилну имплементацију прописа ЕУ
- **Примена (*enforcement*)** практично предузимање мера надзора поштовања прописа ЕУ, доношење наредби, изрицање казни, и других управних и судских аката.
- “...у контексту будућих преговора за пријем у чланство од државе кандидата се тражи да покаже:
 - 1) да је донела националне прописе којима је правилно пренела право ЕУ у домаћи правни поредак (*transposition*);
 - 2) да га делотворно спроводи (*implementation*) и
 - 3) примењује (*enforcement*).
- (“Izvori prava EU” - Канц. за придруживање ЕУ ...
- <http://www.seio.gov.rs/upload/documents/istrumenti%20za%20uskladjivanje%20propisa/ta%20bele%20uputstvo%2004052010.pdf>)

Opšte okolnosti i činioci:

- **Nasleđeni sistemski problemi u društvu, privredi, upravi, civilnom sektoru, stanju životne sredine, itd.**
- **Aktuelno stanje privrede u tranziciji i realne mogućnosti za primenu propisanih obaveza**
- **Karakter i dubina promena koje se podrazumevaju u procesu pridruživanja EU**
- **Trenutno stanje i perspetive odnosa sa EU (SSP, PTS ...)**
- **Specifične (otežavajuće ili olakšavajuće) okolnosti koje proizilaze iz promene vlasničke strukture preduzeća**
- **Opšti problemi u funkcionisanju pravne države i institucija sistema (korupcija, izazovi poštovanja ljudskih prava, itd)**
- **(Istorijsko) zagađenje životne sredine i aktuelno stanje životne sredine**

Ciljevi rasprave:

Opšti cilj:

Sagledati postojeće pravne i druge okvire, pretpostavke, prepreke, uzroke problema, posledice i mogućnosti ostvarivanja ukupnih ciljeva politike u oblasti životne sredine sa stanovišta primene propisa u oblasti životne sredine i harmonizacije nacionalnih propisa sa propisima EU;

1) Identifikovati najznačajnije probleme (na osnovu primera) - kao uzroke raskoraka između normativnog i stvarnog:

a) u delu koji se odnosi na pripremu i usvajanje propisa

b) u delu koji se odnosi na nadzor nad sprovođenjem propisa i podsticajne mehanizme za prevazilaženje uočenih problema

2) Formulirati preporuke (mere i aktivnosti) koje su potrebne za prevazilaženje aktuelnih problema i posledica “raskoraka između normativnog i stvarnog”

(Moguće) teze za raspravu:

- - (Ne)adekvatnost procedura pripreme i usvajanja zakona i drugih propisa (naročito u delu koji se odnosi na realno sagledavanje mogućnosti i potreba društva, odnosno izostanak prethodnih analiza primenjivosti i implikacija potencijalnog sprovođenja propisa koji se pripremaju za usvajanje)
- - Problemi u usklađivanju određenih propisa iz oblasti životne sredine sa propisima EU za čije sprovođenje su neophodne sistemske mere i velike investicije (prelazni rokovi ???)
- - Realnije sagledavanje uticaja potreba, dinamike i mogućnosti donošenja pratećih *podzakonskih propisa* koji teba da omoguće efektivno sprovođenje osnovnih zakonskih rešenja
- - Sistematsko praćenje i potrebu analize primenjivosti propisa u oblasti životne sredine i iniciranje potrebnih izmena i dopuna - kao deo obaveznih periodičnih sistemskih mera
- - Mesto i značaj tzv. strateškog planiranja i strateških dokumenata u oblasti životne sredine i od značaja za oblast životne sredine, odnosno realno utvrđivanje strateških ciljeva i mehanizama za njihovo ostvarivanje u oblasti životne sredine

(Moguće) teze za raspravu:

- - **Aktuelno stanje transformacije administrativnih kapaciteta organa nadležnih za pripremu propisa i njihovo sprovođenje a posebno ulogu organa uprave i zakonodavne vlasti u procesu pripreme i sprovođenja propisa**
- - **Pouzdanost postojećeg sistema monitoringa sa stanovišta upotrebljivosti rezultata monitoringa za dokazivanje u postupcima pred nadležnim organima**
- - **Pitanje procedura i okolnosti koje zahtevaju ili se odnose na koordinaciju različitih subjekata na različitim nivoima, odnosno, između subjekata sa različitim nadležnostima od značaja za pripremu i sprovođenje propisa - Aktuelno stanje i kapaciteti inspekcije u oblasti životne sredine i drugih inspeksijskih organa od značaja za oblast životne sredine**
- - **Aktuelno stanje i kapaciteti pravosudja – od značaja za obezbeđivanje poštovanja propisa u oblasti životne sredine**
- - **(Ne)adekvatnost kaznene politike (efektivnost, proporcionalnost i odvraćajuće dejstvo sankcija)?**
- - **Kapacitet nadležnih organa na lokalnom nivou u delu koji se odnosi na sprovođenje propisa u oblasti životne sredine i donošenje i sprovođenje propisa iz nadležnosti lokalne samouprave od značaja za oblast životne sredine (uloga inspekcije, komunalne policije, itd)**

(Moguće) teze za raspravu:

- - Primena ili izostanak primene adekvatnih podsticajnih mera u vidu ekonomskih instrumenata
- - Problemi povezani sa ulogom “ekoloških” investicija u funkciji sprovođenja propisa u oblasti životne sredine
- - Uloga Fonda za zaštitu životne sredine i drugih sličnih subjekata (na različitim nivoima) u funkciji sprovođenja propisa u oblasti životne sredine
- - Podsticanje uvođenja sistema upravljanja zaštitom životne sredine (ekološkog menadžmenta) u preduzeća u funkciji doslednijeg sprovođenja propisa u oblasti životne sredine
- - Uloga nezavisnih institucija (poverenik za informacije od javnog značaja, ombudsmani, ...)
- - Stanje, uloga i organizacija naučno-istraživačkih institucija, obrazovnog sistema zemlje, itd.
- - Uloga drugih pravnih lica i preduzetnika u obavljanju određenih aktivnosti radi sprovođenja propisa u oblasti životne sredine (konsultantske usluge, itd)
- - Stanje svesti, uloga javnosti i nevladinih organizacija, itd.

Neki izvori:

- ***Godišnji izveštaju Evropske komisije o napretku Srbije za 2009. godinu***, Brisel, SEK (2009) 1339, (<http://www.seio.gov.rs/code/navigate.asp?id=48>)
- ***Izmenjeni i dopunjeni Nacionalni program za integraciju Republike Srbije u Evropsku uniju***, Vlada Republike Srbije, Beograd, decembar 2009.
- ([http://www.seio.gov.rs/upload/documents/NPI/Revidirani NPI 2009.pdf](http://www.seio.gov.rs/upload/documents/NPI/Revidirani_NPI_2009.pdf))
- **Vukadinović, R., Jovanović, N., Međak, V., Todorić, V., *Kako usklađivati domaće propise sa pravnim tekovinama Evropske unije*** / Vlada Republike Srbije, Ministarstvo za ekonomske odnose sa inostranstvom / 2004, Beograd
- ***Akcioni plan za jačanje institucionalne sposobnosti za preuzimanje obaveza u procesu evropskih integracija***, Beograd, Kancelarija za pridruživanje EU, 2006.
- ***Strategija regulatorne reforme u Republici Srbiji za period 2008-2011***; (<http://www.ria.merr.gov.rs/index.php?id=28&L=0>)

Neki izvori:

- ***Priručnik za sprovođenje analize efekata propisa***, Beograd, 2009.
(<http://www.ria.merr.gov.rs/index.php?id=72&L=0>)
- **Mišljenja Saveta za regulatornu reformu**
(<http://www.ria.merr.gov.rs/index.php?id=25&L=0>)
- ***Poslovnik Vlade*** (“Službeni gl.RS”, br.61/06)
- ***Poslovnik Narodne skupštine*** (“Službeni gl.RS”, br.14/09)
- ***Bela knjiga - Predlozi za poboljšanje poslovnog okruženja u Srbiji*** (Red. M. Crnobrnja, British American Tobacco East Balkans d.o.o. i Savet stranih investitora, V.Džagić), Privredna komora Srbije, Savet stranih investitora, 2009, str. 77-79.

Neki izvori:

- **Godišnji izveštaj Sektora za kontrolu i nadzor za 2009. godinu**, Ministarstvo životne sredine i prostornog planiranja, Beograd, 2010.
(<http://www.ekoplan.gov.rs/src/3-Izvestaji-123-document.htm>)
- **Izveštaji o stanju životne sredine u Srbiji (2003-2008)**, Agencija za zaštitu životne sredine, Beograd
(<http://www.sepa.gov.rs/index.php?id=13&akcija=showDocsAll>)
- **Izveštaji o radu Fonda za zaštitu životne sredine, (2006-2009)** Fond za zaštitu životne sredine, Beograd
(http://www.sepf.gov.rs/index.php?option=com_content&view=article&id=30:2008-11-10-10-10-15&catid=2:2008-07-30-11-43-16&Itemid=21)
- **Tukar, M (et al.) Postupak pred prekršajnim sudovima zbog prekršaja iz oblasti zaštite životne sredine – priručnik za sudije prekršajnih sudova i javne tužioce**, OEBS, Misija u Srbiji, Beograd, 2010.
- **Ljudska prava u Srbiji 2009. – pravo, praksa i međunarodni standardi ljudskih prava**, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 2010.
- (http://www.bqcentar.org.rs/index.php?option=com_content&view=article&id=24&Itemid=82)
- **Redovan godišnji izveštaj zaštitnika građana za 2009. godinu**, Zaštitnik građana, Beograd, 2010. (<http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr/izvestaji/godisnji-izvestaji>)
- **Izveštaj o sprovođenju Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i Zakona o zaštiti podataka o ličnosti za 2009. godinu**
(<http://www.poverenik.org.rs/index.php/sr/doc/izvestaji>)

Neki izvori:

- ***Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the regions on the implementing European Community Environmental Law, COM(2008) 773 final, Brussels, 18.11.2008***
- ***Ex-ante policy impact assessment vis-à-vis vulnerable groups in South Eastern Europe: Guide for Practitioners, UNDP, 2009.***
([http://europeandcis.undp.org/uploads/public1/files/Master%20mapping%20Final,%208%20July%202009\(1\).pdf](http://europeandcis.undp.org/uploads/public1/files/Master%20mapping%20Final,%208%20July%202009(1).pdf))
- ***Translating Environmental Law into Practice, Progress in Modernising Environmental Regulation and Compliance Assurance in Eastern Europe, Caucasus, and Central Asia, OECD, 2007.***
- ***UNEP Guidelines on Compliance with and Enforcement of MEAs,***
(<http://www.unep.org/environmentalgovernance/Publications/tabid/383/language/en-US/Default.aspx>)
- ***From intentions to actions: overcoming bottlenecks critical issues in implementation of environmental policies highlighted by the UNECE Environmental Performance Review Programme, submitted by the UNECE Committee on Environmental Policy through the Ad Hoc Working Group of Senior Officials, CE/BELGRADE.CONF/2007/13, Sixth ministerial conference “Environment for Europe”, BELGRADE, SERBIA, 10-12 October 2007.***

Neke web adrese:

- <http://www.ekoplan.gov.rs/src/index.php>
- <http://www.sepa.gov.rs/>
- <http://www.sepf.gov.rs/>
- <http://www.seio.gov.rs/code/navigate.asp?Id=2>
- <http://www.ria.merr.gov.rs/index.php?L=0>
- <http://www.srp.gov.rs/srp/>
- <http://www.ombudsman.rs/>
- <http://www.poverenik.org.rs/index.php/yu/naslovna>
- <http://www.korupcija.gov.rs/cms/item/home/ci.html>
- http://www.transparentnost.org.rs/index_s.htm

Neke web adrese:

- http://ec.europa.eu/community_law/index_en.htm
- http://ec.europa.eu/governance/impact/commission_guidelines/commission_guidelines_en.htm
- http://ec.europa.eu/environment/legal/implementation_en.htm
- http://ec.europa.eu/environment/legal/law/cases_judgements.htm
- http://ec.europa.eu/environment/legal/crime/docs_en.htm
- <http://impel.eu/>