



НАУЧНО ИСТРАЖИВАЧКИ ПРОЈЕКАТ

**„НАЧЕЛА ДОБРЕ ВЛАДАВИНЕ – НАЧЕЛО
ПРАВНЕ СИГУРНОСТИ И НАЧЕЛО
ПРАВИЧНОСТИ“**

ТЕМАТСКИ ЗБОРНИК - ПРОЈЕКАТ

Косовска Митровица
2018. године



НАУЧНО ИСТРАЖИВАЧКИ ПРОЈЕКАТ
*„Начела добре владавине – начело правне сигурности и начело
правичности“ за период 2016-2018. година*

Издавач:

Правни факултет у Приштини са привременим седиштем у Косовској
Митровици

За издавача

Проф. др Владан Михајловић, декан

Главни и одговорни уредник

Проф. др Владимир Боранијашевић, руководилац пројекта

Секретар пројекта

Проф. др Јелена Беловић

Уређивачки одбор:

Проф. др Владан Михајловић
Проф. др Марија Крвавац
Проф. др Олга Јовић Прлаиновић
Проф. др Дејан Мирковић
Доц. др Саша Атанасов

Технички уредник

Младен Годоровић

Дизајн корица

Кварк Краљево

Штампа

Кварк Краљево

Тираж:

50 примерака

ISBN 978-86-6083-055-7

**Штампање овог зборника помогло је Министарство просвете, науке и
технолошког развоја Републике Србије**

Др Дејан М. МИРОВИЋ*

349.6(4-672EU)
502.1::341(100)

МЕЂУНАРОДНО ПРАВО И ПРИМЕНА ЕУ ЗАКОНОДАВСТВА У СРБИЈИ

Апстракт: У основи концепта одрживог развоја налази се захтев да се задовоље садашње потребе друштва на начин који не угрожава потребе будућих генерација. У том контексту, међународно јавно право укључује међународно право заштите и очувања животне средине. Овај део међународног јавног права је у "настајању" и не може се посматрати ван међународног јавног права као независно право, као што то тврди постпозитивистичка теорија доминатна на Западу након завршетка Хладног рата. Зато су формални извори међународног права заштите околине, у суштини, извори који се наводе у члану 38. Статута Међународног суда правде УН из 1945. године. Такође, иако се концепт одрживог развоја најчешће тумачи у смислу еколошких услова живота, он је далеко шири од тога. Одрживи развој обухвата и економски и социјални аспект (по многим и аспект културе), који нужно прати институционално уређење. Са друге стране, Република Србија се налази у процесу придруживања ЕУ и усаглашавања домаћег законодавства са законодавством ЕУ – аки комунитером. Поглавље 27 у преговорима са ЕУ регулише заштиту животне средине на основу Лисабонског уговора из 2007. године, тачније члана 11 Уговора о функционисању ЕУ. У Републици Србији, **Сектор за међународну сарадњу и европске интеграције у оквиру Министарства заштите животне средине надлежан је за** праћење и извештавање о спровођењу обавеза Министарства у процесу европских интеграција у области животне средине као и за сарадњу са другим органима државне управе у оквиру Преговарачке групе 27, преговарачким тимом и институцијама ЕУ. Међутим, ни овај преговарачки процес се не може посматрати ван општих односа између ЕУ и Републике Србије који су у правном смислу *suī generis*.

Кључне речи : Одрживи развој, аки комунитер, ЕУ, Србија, међународно јавно право

* Ванредни професор, Правни факултет Универзитета у Приштини са привременим седиштем у Косовској Митровици, dejan.mirovic@pr.ac.rs

МЕЂУНАРОДНО ЈАВНО ПРАВО, МЕЂУНАРОДНО ПРАВО ЗАШТИТЕ И ОЧУВАЊА ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ И МЕЂУНАРОДНО ПРАВОСУЂЕ

У теорији међународног јавног права се појам одрживог развоја, пре свега, везује за заштиту животне средине. Исти приступ постоји деценијама и у пракси међународних судова. У страниј правној теорији истиче се да су се случајевима из ове области бавили још Стални суд међународне правде Друштва народа, након Другог светског рата Међународни суд правде, Европски суд правде, Европски суд за људска права, Светска трговинска организација и бројне арбитраже. Такав став заступа Tim Stephens (*Stephens*, Т. 2009. стр. 19-61) професор међународног права из Аустралије.¹

Најпознатији случајеви пред међународним судовима који су се бавили и проблематиком у области заштите животне средине су:

1. Пред Сталним судом међународне правде Друштва народа - *Certain German Interests in Polish Upper Silesia (Germany v. Poland)* из 1925 године, *Diversion of Water from the River Meuse (Netherlands v. Belgium)* из 1937. године.²

2. Након другог светског рата пред Међународним судом правде УН: *Asylum (Colombia/Peru)* из 1950. године, *Barcelona Traction, Light and Power Company Limited (Belgium v. Spain)* из 1970 године, *Certain Phosphate Lands in Nauru (Nauru v. Australia)* из 1992. године, *Corfu Channel (United Kingdom v. Albania)* из 1949. године (ово је иначе и први случај пред Међународним судом правде УН), *East Timor (Portugal v. Australia)* из 1995. године, *Fisheries Jurisdiction (Germany v. Iceland)* из 1974. године и *Fisheries Jurisdiction (United Kingdom v. Iceland)* (познати спорови око риболова у Северном мору) из 1973. године, *North Sea Continental Shelf (Federal Republic of Germany v. Denmark, Federal Republic of Germany v. Netherlands)* из 1969. године (такође спорови око Северног мора), *Fisheries Jurisdiction (Spain v. Canada)* из 1998. године, *Gabcikovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia)* из 1997. године, *Land and Maritime Boundary between Cameroon and Nigeria (Cameroon v. Nigeria)* из 1998. године, као и *Maritime Delimitation in the Area between Greenland and Jan Mayen (Denmark v. Norway)* из 1993. године.³

Такође, пред Међународним судом правде је покренуто и саветодавно мишљење: *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons* из 1996. године (на захтев или питање Светске здравствене организације).

² Детаљније о овим случајевима на званичном сајту Сталног суда међународне правде : Permanent Court of International Justice <http://www.icj-cij.org/en/pcij-series-a>.

³ Детаљније о овим случајевима на званичном сајту Међународног суда правде: International Court of Justice Cases - List of All Cases <http://www.icj-cij.org/>

3. Еколошки проблеми су разматрани и пред СТО (ГАТТ), на пример у случају *Canada – Measures Affecting Exports of Unprocessed Herring and Salmon*, из 1988. године.

4. На европском континету (у вези са случајевима који су покретали појединици) најважније пресуде пред Европским судом за људска права у Стразбуру су *Chassagn v. France* из 1999. године, *Fadeyeva v. Russia* из 2005. године, *Gomez v. Spain* из 2004. године, *Hatton and Others v. United Kingdom* из 2003. године, *Kyrtatos v. Greece* из 2003. године.⁴

5. У оквиру ЕУ делује Европски суд правде који је такође разматрао еколошке проблеме, на пример у случају *Commission of the European Communities v. French Republic* из 1990. године.

6. Коначно, и у арбитражама су се разматрале еколошки пробелеми. Арбитража *Island of Palmas (Netherlands/US)* из 1928. године је иначе једна од најпознатијих арбитражних одлука у правној историји.

Међутим, треба нагласити да се претходно наведени случајеви, саветодавна мишљења и арбитраже нису бавили само заштитом животне средине. Надлежност међународних судова је била много шира и није се ограничавала само на одрживи развој и заштиту животне средине (Стални суд међународне правде и Међународни суд правде су се бавили споровима између држава или саветодавним мишљењима, Европски суд кршењем људских права). У том смислу чак и саветодавна мишљења Међународног суда правде поводом употребе нуклеарног оружја и његових штетних последица нису била фокусирана само на еколошке проблеме. У саветодавном мишљењу Међународног суда правде из 1996. године поводом употребе нуклеарног оружја (донето на захтев Светске здравствене организације) разматрало се питање „Да ли би употреба нуклеарног оружја од стране једне државе за време рата или другог оружаног конфликта представљала кршење њених обавеза по међународном праву укључујући и устав СЗО, у погледу утицаја на здравље и околину“ (Царић, С. 2009. стр. 150-154).

Зато се у модерној правној теорији све чешће разматра и могућност оснивања међународног трибунала који би се бавио само заштитом животне средине (*Stephens*, Т. 2009. стр. 50).

Оснивање таквог новог трибунала има своја правна ограничења. Међународно право заштите и очувања животне средине је „право у настајању“ сматра српски професор међународног јавног права и судија Међународног суда правде УН, Миленко Крећа (Крећа, М. 2012. стр. 690-

⁴ Детаљније о воми случајевима на званичном сајту Европског суда за људска права: *European Court of Human Rights-ECHR*, www.echr.coe.int

717). Такође, предмет ове нове гране праве међународног јавног права није јасно одређен. Према екстезивној концепцији, животна средина представља „јединство спољашњег, физичког елемента и плодова човекове активности“. Са друге стране, према рекстритивној концепцији, животна средина се своди на „на спољашњи, физички оквир за човекове активности“. У том контексту, професор Миленко Крећа сматра да је исправнија екстезивна концепција јер се ослања на чињеницу да постоји међузависност између човекове активности и животне средине, те да због тога она обухвата и шире политичке и правне аспекте, као и област људских права. Са друге стране, у Штокхолмској декларацији из 1972. године (Декларација Конференције УН о животној средини) се прихвата рестриктивна дефиниција. Према тој дефиницији, животна средина даје човеку „физичку одрживост и пружа му могућност за интелектуални, морални, социјални и духовни напредак“. Дакле, преурањена је тврдња постпозитивистичке правне теорије (настала након окончања Хладног рата) да је међународно право заштите и очувања животне средине независно од међународног јавног права. Оно је још увек део међународног јавног права, а то показује и судска пракса.

УНИВЕРЗАЛНИ ИЗВОРИ МЕЂУНАРОДНОГ ПРАВА ЗАШТИТЕ И ОЧУВАЊА ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ, ШТОКХОЛМСКА ДЕКЛАРАЦИЈА ИЗ 1972. И ДЕКЛАРАЦИЈА О ЖИВОТНОЈ СРЕДИНИ И РАЗВОЈУ ИЗ РИО ДЕ ЖАНЕИРА ИЗ 1992.

У контексту јединства међународног јавног права треба посматрати и изворе међународног права заштите и очувања животне средине. У члану 38. Статута Међународног суда правде УН из 1945. године се набрајају ови основни извори (Ле Фир, Л. 2008. стр. 393). Овај члан је преузет из Статута Сталног међународног суда правде. Најважнији извори према члану 38. Статута Међународног суда правде УН из 1945. године су међународни уговори - билатерални и мултилатерални. Истом аналогijом се може закључити да су најважнији извори међународног права заштите и очувања животне средине међународни мултилатерални уговори. Најважнији мултилатерални уговори у оквиру међународног права заштите и очувања животне средине су:

1. Декларација Конференције УН о животној средини или Штокхолмска декларација из 1972. године. Ово је најважнији извор међународног права заштите и очувања животне средине јер је на основу Штокхолмске декларације основана агенција Уједињених нација за заштиту животне средине – UNEP.

2. Уговор о забрани нуклеарних проба из 1963. године. Средства масовног уништења имају огромно и константно разорно дејство на животну средину. Посебно је у том смислу опасно нуклеарно оружје.

3. Декларација о животној средини и развоју из Рио де Жанеира из 1992. године. Основна разлика у односу на Штокхолмску декларацију је у чињеници да она наглашава улогу човека у одрживом развоју. Такође, она проглашава одрживи развој за „врховни принцип“ међународног права заштите и очувања животне средине (Крећа, М. 2012. стр. 690-717). Прецизније, у члану 3 Декларације о животној средини и развоју се истиче да „право на развој мора бити испуњено тако да једнако задовољава потребе развоја и заштите околине садашњих и будућих генерација“. Ова дефиниција је општеприхваћена у модерном праву. Према Декларацији о животној средини и развоју, концепција одрживог развоја треба да се састоји (између осталог) од веће бриге о домородачком становништву и демографској политици, принципа превенције штете, као и захтева (принципа) да загађивач сноси трошкове отклањања последица загађења.

Поред ових примарних извора међународног права заштите и очувања животне средине постоје и секундарни извори. То је такозвано меко право или *soft law* које обухвата резолуције и декларације међународних тела и организација у овој области.

ЕВРОПСКИ ИЗВОРИ МЕЂУНАРОДНОГ ПРАВА ЗАШТИТЕ И ОЧУВАЊА ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ, ЛИСАБОНСКИ УГОВОР ИЗ 2007., ПОВЕЉА О ОСНОВНИМ ПРАВИМА ЕУ

Лисабонски уговор из 2007. године⁵ је најважнији извор примарног права Европске уније. Након ступања на снагу 2009. године он је преузео (и допунио) најважније одредбе примарног права Европске уније.⁶ Од 2008. године и потписивања Споразума о стабилизацији и придруживању Република Србија је у процесу придруживања ЕУ, а од 2012 године је и у статусу кандидата за чланство у ЕУ. Зато треба констатовати да, иако Република Србија није део Европске уније, Лисабонски уговор је већ

⁵ Лисабонски уговор је ступио на снагу 1. децембра 2009. године. Српски превод, који је највише коришћен у овом раду, Милутин Јањевић је објавио под насловом "Консолидовани Уговор о Европској унији; и Уговор о функционисању Европске уније (2008/С 115/01) са Повељом о основним правима Европске уније".

⁶ Лисабонски уговор или Уговор из Лисабона, назив је за документ о измени и допуни Уговора о Европској унији и Уговора о оснивању Европске заједнице. Лисабонски уговор је потписан од стране земаља чланица Европске уније 13. децембра 2007. године. Међутим, ступио је на снагу тек након скоро две године од потписивања у главном граду Португалије - 1. децембра 2009. године.

присутан у српским законима (и српској јавности). У том контексту, фондација Фридрих Еберт (2010. стр 7-9) пише поводом Лисабонског уговора и такозваних европских интеграција у Србији: „Може се без претеривања тврдити да је тема 'европска интеграција' снажније присутна у српској политичкој и научној јавности него у било којој држави чланици ЕУ, укључујући и шест држава које су основале ЕУ“. Да ли таква врста фокусираности на само једну тему доприноси неутралнијем научном и правном приступу, посебно је питање. Ипак, има и добрих ефеката такве (помало неприкладне) фокусираности на тему чланства Републике Србије у ЕУ. То је имплементирање аки комунитера или европског права у области међународног права заштите и очувања животне средине, односно члана 3 Уговора о Европској унији и члана 11 Уговора о функционисању ЕУ у српски правни систем.⁷ У члану 3 Уговора о Европској унији (бивши члан 3 Мастрихтског споразума или уговора из 1992.), којим се аки комунитер по први пут значајно шири и ван уске економске области (Ракић, Б. 1997. стр. 20 и 80; Јовановић, М. 2006. стр. 26),⁸ се истиче важност очувања животне средине. У члану 11 Уговора о функционисању ЕУ се наводи да "Захтеви који се постављају у погледу заштите животне средине морају бити интегрисани у дефинисање и споровођење политика и акција Уније, нарочито да би се унапредио дугорочни развој" (бивши члан 6 Уговора о Европској заједници). О важности члана 11 говори и чињеница да се он налази на почетку Уговора о функционисању Европске уније, испод наслова II који регулише одребе "опште примене". Такође, постоји и посебан одељак (наслов XX чанови 191-193) који регулише животну средину. У њему се у члану 191 преузимају принципи утврђени у Декларацији о животној средини и развоју из Рио де Жанеира из 1992. године - да је "загађивач платилац" и да је превенција еколошке штете изузетно важна за одрживи развој. Такође, и у Повељи о основним правима ЕУ се у члану 37 се истиче важност заштите животне средине и принципа "дугорочног развоја". Ове правне одредбе из примарног права ЕУ се у суштини (иако је Устав

⁷ Лисабонски уговор условно се може поделити на два подједнако важна дела. Први део је Уговор о Европској унији (у суштини, измене и допуне Уговора из Мастрихта од 7. фебруара 1992. године). Други део Лисабонског уговора је Уговор о функционисању Европске уније (у суштини, измене и допуне Уговора о оснивању Европске заједнице). Наравно, ова два дела Лисабонског уговора прате и протоколи, укупно њих 37. Уз Лисабонски уговор иду и два анекса (о пренумарацији чланова), а уз њега су приложене и декларације - укупно 65.

⁸ О Уговору из Мастрихта у том контексту пишу и: Craig P., De Burka G. "EU Law" Oxford University Press, 2008, 14.

Републике Србије недоречен по том питању директне примене и односа аки комунистера и српског права) директно имплементирају у српски правни систем након потписивања Споразума о стабилизацији и придруживању са ЕУ 2008. године.

АКИ КОМУНИТЕР И РЕПУБЛИКА СРБИЈА, ПРАВНИ ПРОБЛЕМИ У ВЕЗИ СА ПОГЛАВЉЕМ 27 У ПРЕГОВОРИМА СА ЕУ

Након потписивања Споразума о стабилизацији и придруживању (ССП) 2008. године Србија се обавезала да имплементира аки комунитер у свој правни систем. Таква обавеза је превиђена чланом 1 ССП и посебно чланом 72 ССП-а у којем се наводи да „стране признају важност усклађивања важећег српског законодавства са законодавством Заједнице и његове делотворне примене“. Такође, у члану 88 се наводи да је „одрживи развој“ заједнички циљ Србије и ЕУ. У члану 110 ССП се наглашава значај нуклеарне сигурности, а у члану 111 ССП-а очување животне средине са „кључним задатком заустављања даље деградације и побољшања постојећег стања у области животне средине у циљу остваривања одрживог развоја“. Након потписивања ССП-а 2008. године Република Србија је усвојила неколико стотина такозваних европских закона до 2017. године. Они су имплементирали претходно наведене одредбе из примарног права ЕУ, али и бројне секундарне изворе аки комунистера као што су уредбе, упуства, препоруке, одлуке, мишљења и резолуције у области заштите животне средине. Поред тога, након стицања статуса кандидата за ЕУ 2012. године, Република Србија је отворила неколико поглавља у преговорима са ЕУ (после децембра 2015. године). Међутим, после правне анализе стања позитивног законодавства у Србији (која је, везано за животну средину, започета у другој половини 2014. године) констатовано је да је најлошија ситуација управо у области животне средине, односно у поглављу 27. Ништа се није променило ни до 2017. године иако је у Републици Србији формиран **Сектор за међународну сарадњу и европске интеграције у оквиру Министарства заштите животне средине који је надлежан за праћење и извештавање о спровођењу обавеза Министарства у процесу европских интеграција и у области животне средине, као и за сарадњу са другим органима државне управе у оквиру Преговарачке групе 27.** Зашто је поглавље 27. овако лоше рангирано од стране ЕУ? Нису само у питању економски разлози (наводи се улагање од око 10 милијарди евра у следећих 25 година) или недовољна улагања из IPA фондова, која су у пракси за најмање четвртину мања од обећаних (зато са скепсом треба узети у обзир цифру од око 100 милиона евра предвиђену за еколошке проблеме у Брусу, Блацу, Краљеву и Нишу). Правна анализа примене аки комунистера у Републици Србији у периоду 2008-2017. показује озбиљне системске

проблеме који су ескалирали управо у вези са поглављем 27. Ти правни пробелеми су следећи: политичко форсирање независности такозваног Косова од стране ЕУ, тј. квазиправног приципа *sui generis* који ствара недоумице око важења српских закона (истовремено таквих дилема нема када треба плаћати дуг Косова и Метохије ММФ-у и Светској банци) или њихове територијалне надлежности. Довољан је пример језера Газиводе или комбината Трепча да се разуме о каквом се правном хаосу ради. Са друге стране, српска страна од 2008. године користи инертно/формалистички приступ када се ради о примени аки комунитера у свим областима. Прецизније, српски законодавац уопште не примењује начело супсидијарности. То доводи до доминације аки комунитера у односу на српско право. Често се одредбе аки комунитера без основа повезују са садржином закона, тј. не постоји *nexus*, показује досадашња пракса. Такође, српски правници и чиновници немају довољни степен познавања права ЕУ који би им омогућио правилно тумачење аки комунитера приликом директног дејства у српском правном систему. Такав инертно/формални приступ је довео до "инфлације" закона који немају *nexus* са правом ЕУ, нити повезаност са реалном ситуацијом у Републици Србији. Такве аномалије су посебно видљиве у области одрживог развоја и заштите животне средине и зато је са правом поглавље 27 оцењено најлошијом оценом у процесу придруживања Србије ЕУ. Проблем ће бити све већи јер је предвиђено да треба донети или изменити око 700 прописа.

Решење се може наћи у проучавању деценијске праксе међународних судова у овој области, примени најважнијих формалних правних извора у овој области, али и поштовању основних начела међународног јавног права као правне области која обухвата и међународно право заштите и очувања животне средине.

Dejan MIROVIĆ, LL.D.

Assistant Professor, Faculty of Law,

University of Priština temporarily settled in Kosovska Mitrovica

INTERNATIONAL LAW AND THE IMPLEMENTATION OF EU
LEGISLATION IN SERBIA

Summary

In the foundation of the sustainable development concept there is a requirement that the present needs of the society be met in a way that it does not jeopardize the needs of future generations. In that context, the international public law especially emphasizes the international law on the environmental protection.

This part of the international public law is “in its infancy” and it cannot be observed outside the international public law as an independent law as it is claimed by the post-positivistic theory, dominant in the West after the end of the Cold War. That is why the formal sources of the international law on the environmental protection are actually the sources referred to in the Article 38 of the Statute of the UN International Court of Justice from 1945. Also, even though the concept of sustainable development is most often interpreted in terms of ecological conditions of living, it is far more than that. Sustainable development comprises both economic and social aspects (and, according to many, the aspect of culture as well), which necessarily correspond with the institutional system. On the other hand, the Republic of Serbia is in the process of EU association and the harmonization of domestic legislation with the legislation of the EU - *acquis communautaire*. Chapter 27 in the EU accession negotiations regulate the environmental protection according to the Treaty of Lisbon from 2007 or Article 11 of the Treaty on the Functioning of the EU. In the Republic of Serbia, the Sector for international cooperation and the process of European integration within the Ministry of Environmental Protection is in charge of monitoring and reporting on the implementation of the obligations of the Ministry in the process of EU integration in the field of environmental protection; the cooperation with other state administration bodies within the Negotiating group 27, the negotiating team and the EU institutions. However, neither this negotiating process can be observed outside the general relations between the EU and the Republic of Serbia which are *sui generis* in legal terms.

Keywords: Sustainable development, *acquis communautaire*, EU, Serbia, international public law

ЛИТЕРАТУРА:

European Court of Human Rights-ECHR. Преузето 14.10.2017. са сајта www.echr.coe.int

International Court of Justice Cases - List of All Cases. Преузето 13.10.2017. са сајта <http://www.icj-cij.org/>

Јовановић, М. (2006). *Европска економска интеграција*, Београд: Економски факултет Универзитета у Београду

Консолидовани Уговор о Европској унији и Уговор о функционисању Европске уније (2008/С 115/01) са Повељом о основним правима Европске уније. (2009). Превод: Јањевић, М.

Крећа, М. (2012). *Међународно јавно право*, Београд: Правни факултет Универзитета у Београду.

Ле Фир, Ј (2008). *Међународно јавно право*. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду.

Permanent Court of International Justice. Преузето 13.10.2017. са сајта <http://www.icj-cij.org/en/pcij-series-a>

Ракић, Б. (1997). *Хармонизација југословенског права са правом Европске уније*, Београд: Правни факултет Универзитета у Београду.

Stephens, T. (2009). *International Courts and Environmental Protection*. Cambridge: Cambridge University Press.

Фондација Фридрих Еберт. (2010). *Уговор из Лисабона: сигурна лука или почетак новог путовања?*, Београд: Службени гласник.

Царић, С. (2009). *Саветодавна мишљења у међународном правосуу*. Београд: Службени гласник.

Craig, P., De Burca, G. (2008). *EU Law*. Oxford: Oxford University Press.