

Г Л А С Н И К

АДВОКАТСКЕ КОМОРЕ ВОЈВОДИНЕ
ЧАСОПИС ЗА ПРАВНУ ТЕОРИЈУ И ПРАКСУ

Година XCVI
Књига 84

Нови Сад, децембар 2024.
Број 4.

Тема броја

ПРАВО ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ

САДРЖАЈ

Уводник / 1025

ЧЛАНЦИ

- Др Милан Шкулић Кривично право и адекватност заштите животне средине – Међународни правни стандарди и материјално кривично законодавство Србије – усаглашеност или не? / 1036
- Др Вања Бајовић Кривичноправна заштита животиња у светлу ЕУ директиве 2024/1203 / 1104
- Др Анита Куртовић Мишић
Др Луција Сокановић
Др Нина Младинић Одговорност правних особа за казнена дјела против животне средине. Искуства Републике Хрватске / 1161
- Др Милана Писарић
Др Наталија Лукић Нарушавање животне средине кроз (не)планску и (не)закониту градњу / 1231
- Заштита животне средине и привредни преступи – предности и недостаци / 1300
- Др Емир Ћоровић
Милена Мрвић Накнада штете причињене извршењем казних дела против животне средине / 1342
- Др Влад Барбат Златни стандард. Преглед државне одговорности у међународном праву заштите животне средине / 1402
- Др Елек Балаж
Др Игор Вулетић Правна заблуда у контексту кривичних дела против животне средине / 1438
- Др Рајко Кнез Заштита животиња у новом хрватском казном праву / 1466
- (Неки) судови траже нове приступе и принципе заштите животне средине и природе / 1476

Рад ван темата

- Марко Ромић Правна контрола поступка јавних набавки у Босни и Херцеговини / 1487

ОСТАЛИ ПРИЛОЗИ И САОПШТЕЊА

Сентенце из праксе Дисциплинског суда АКВ / 1533

- Стефан Гајић Бранислав Ристивојевић и Иван Милић, *Коменџар Закона о прекршајима* / 1538
- Дарко Тадић Дарко Симовић и Слободан Орловић, *Коменџар Устава Републике Србије. Са праксом Уставног суда Републике Србије и Европског суда за људска права* / 1540
- Закључци Регионалне научно-стручне конференције „Правне норме и адекватност заштите животне средине – две године после“ / 1543
- Листа рецензената / 1545
- Саопштења са седница Управног одбора Адвокатске коморе Војводине / 1549
- Садржај Гласника АКВ за 2024. годину / 1564

GLASNIK

JOURNAL OF LEGAL THEORY AND PRACTICE
OF THE BAR ASSOCIATION OF VOJVODINA

Volume XCVI

Novi Sad, December 2024

Issue 4

Subject

ENVIRONMENTAL LAW

CONTENT

Foreword / 1025

ARTICLES

- Milan Škulić Ph.D.** Criminal Law and the Adequacy of Environmental Protection – International Legal Standards and Serbia’s Substantive Criminal Legislation – In Conformity or Not? / 1070
- Vanja Bajović, Ph.D.** Criminal Law Protection of Animals Through in Light of EU Directive 2024/1203 / 1132
- Anita Kurtović Mišić, Ph.D.** Liability of Legal Persons for Criminal Offenses Against the Environment.
Lucija Sokanović, Ph.D. Experiences of the Republic of Croatia / 1196
Nina Mladinić, Ph.D.
- Milana Pisarić, Ph.D.** Environmental Degradation Through (Non)planned and (Il)legal Construction / 1265
- Natalija Lukić, Ph.D.** Environmental Protection and Economic Offenses – Advantages and Disadvantages / 1320
- Emir Ćorović, Ph.D.** Compensation for Damage Caused by the Commission of Offenses Against the
Milena Mrvić Environment / 1372
Vlad Bärbat, Ph.D. The Golden Standard. The Epitome of State Responsibility in International Environmental Law / 1420
- Elek Balázs, Ph.D.** Mistake of Law in the Context of Criminal Offenses against the Environment / 1452
- Igor Vuletić, Ph.D.** Animal Protection in the New Croatian Criminal Law / 1466
- Rajko Knez, Ph.D.** (Some) Courts are Looking for New Approaches and Principles of Environmental and Nature Protection / 1476

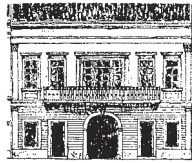
Non-thematic article

- Marko Romić** Legal Control of Public Procurement in Bosnia and Herzegovina / 1508

OTHER CONTRIBUTIONS AND ANNOUNCEMENTS

- Sentences from the judicial practice of the Disciplinary Court of the Bar Association of Vojvodina / 1533
- Stefan Gajić** Branislav Ristivojević and Ivan Milić, *Commentary on the Law on Misdemeanors* / 1538
- Darko Tadić** Darko Simović and Slobodan Orlović, *Commentary on the Constitution of the Republic of Serbia. With the Case Law of the Constitutional Court of the Republic of Serbia and the European Court of Human Rights* / 1540
- Conclusions from the regional scientific conference “Ecology and Law“ / 1543
- List of reviewers / 1545
- Announcements from the meetings of the Board of Directors of the Bar Association of Vojvodina / 1549
- Contents of the Glasnik of the Bar Association of Vojvodina for 2024. / 1564

АДВОКАТСКА КОМОРА ВОЈВОДИНЕ



Основана 1921. у Новом Саду



*Указом Председништва СФРЈ бр. 64 од 12. јула 1988,
поводом 60-годишњице излажења,
ГЛАСНИК Адвокатске коморе Војводине
о д л и к о в а н ј е
Орденом заслуга за народ са сребрном звездом.*

ГЛАСНИК

АДВОКАТСКЕ КОМОРЕ ВОЈВОДИНЕ

Покренут 1. јуна 1928.

Главни и одговорни уредници

Др Косџа Мајински (1928–1932), др Никола Николић (1933–1936), др Василије Сџанковић (1936), др Славко М. Тирић (1937), Владимир К. Хаџи (1937–1941), Милорад Боџић (1952–1972), Сава Савић (1973–1987), Мирослав Здјелар (1987–1994), Слободан Бељански (1994–2004), др Јанко Кубињец (2004–2016), Милан Караћ (2016–2019)

Уређивачки одбор

Др Александар Тодоровић, адвокат у Новом Саду
главни и одговорни уредник

Милан Караћ, адвокат у Новом Саду, доц. др Аџила Чоколић, адвокат у Осијеку, др Јелена Тешановић, адвокатица у Новом Саду, Тијана Голић, адвокатица у Новом Саду, Бошко Каћански, адвокат у Новом Саду, проф. др Сања Бајић, редовна професорица Правног факултета Универзитета у Новом Саду, проф. др Маја Сџанивукковић, редовна професорица Правног факултета Универзитета у Новом Саду, др Хајрија Мујовић, научна саветница на Институту друштвених наука, др Софија Николић Појадић, научна сарадница на Институту друштвених наука, проф. др Звонимир Јелинић, ванредни професор Правног факултета Свеучилишта у Осијеку

Издавачки савет

Др Енике Веџ, адвокатица у Новом Саду, председник
Др Славен Бачић, адвокат у Суботици, Мирослав Здјелар, адвокат у Новом Саду, Слободан Бељански, адвокат у Новом Саду, др Тања Вицковић Рамач, адвокатица у Новом Саду

Техничко уређење
Јелица Недић

Адреса Уредништва

21000 Нови Сад, Змај Јовина 20/1
Телефон: 021/521-235; факс: 021/529-459
е-mail: akvojvodine@gmail.com
www.glasnik.edu.rs

Рукописи се не враћају.

Г Л А С Н И К

АДВОКАТСКЕ КОМОРЕ ВОЈВОДИНЕ ЧАСОПИС ЗА ПРАВНУ ТЕОРИЈУ И ПРАКСУ

Година XCVI

Нови Сад, децембар 2024.

Књига 84

Број 4.

УВОДНИК

Живимо у времену када је, посматрано не само на нивоу међународне заједнице као целине, већ и на регионалном нивоу, без обзира о којој његовој категорији је реч, скоро немогуће постићи сагласност о иоле значајнијем питању универзалног или регионалног карактера. Међутим, постоји изузетак од овог правила садашњег начина функционисања међународне заједнице. Тиче се једног од најактуелнијих питања не само унутар једне државе или регије већ и међународне заједнице као целине. То је питање обезбеђења инструмената жељеног степена ефикасности заштите животне средине. Зашто је овако формулисано питање – питање око којег се сви слажу? Одговор је не само неспоран већ и кристално јасан. Садржан је у чињеници да је човек својим неодговорним понашањем довео животну средину на саму ивицу њеног уништења а тиме и уништења свих чији опстанак зависи од квалитета животне средине, а то смо сви ми – свако живо биће на планети званој Земља. Имајући у виду ову неспорну чињеницу, било би погрешно закључити да питањима заштите животне средине треба да се баве само субјекти по природи своје делатности задужени да штите животну средину. Насупрот. То је не само задатак већ и обавеза свих субјеката друштва као целине – друштва званог међународна заједница, укључујући и њене појединце. Задатак је свију нас не само да укажемо на погубне последице наставка даљег угрожавања животне средине већ да укажемо и на инструменте за њену заштиту, што посебну тежину има код оних који се баве кривичноправним инструментима заштите животне средине као *ultima ratio* средством њене заштите, што је надасве актуелно управо у овом времену нашег битисања. Два су кључна разлога тако високог степена актуелности, питања

казненог, посебно кривичног права као *ultima ratio* средства заштите животне средине у овом времену. Прво, ценећи према свим релевантним изворима кривичноправне норме као *ultima ratio* средством далеко су од жељеног степена ефикасности заштите животне средине, што посебно долази до изражаја у њиховој примени. Јавнотужилачка и судска казнена политика код кривичних дела против животне средине није у сагласности са позитивноправним нормама овог карактера. Блага је и није у функцији ни специјалне ни генералне превенције ове категорије криминалних активности. Уз то, ефикасност кривичних поступака и степен извесности откривања, доказивања, процесуирања и кажњавања учинилаца кривичних дела против животне средине далеко је од жељеног, а слично је и са свешћу носилаца правосудних функција о кривичноправним нормама као *ultima ratio* средству заштите животне средине. Уз све ово имамо и одсуство жељеног степена међусобне сарадње субјеката задужених за откривање, доказивање и процесуирање ове категорије кривичних дела као предуслова ефикасности њиховог рада, као и одсуство одговорности правних лица за извршена кривична дела против животне средине и поред чињенице да су она кроз своју делатност њени највећи загађивачи. Друго, имамо нову Директиву ЕУ о еколошком криминалитету (Директива 2024/1203, од 26. марта 2024) која је, поред осталог, резултат и изнесеног садашњег стања кривичног законодавства као *ultima ratio* средства заштите животне средине. Директива доноси не мали број новина, укључујући и нове инкриминације, и обавезује државе чланице Европске уније да њене стандарде имплементирају у своја национална законодавства до 21. маја 2026. године. С обзиром на све ово задатак свију који се баве кривичноправним нормама као *ultima ratio* средством заштите животне средине је не само да укажу на неопходност повећања степена заштите животне средине путем ове категорије правних норми већ и да укажу како на путеве отклањања садашњег ничим оправданог раскора између кривичноправних норми којима се штити животна средина и њихове примене, тако и на начин усаглашавања националног кривичног законодавства са новом Директивом ЕУ о еколошком криминалитету. Овом задатку, већ трећу годину узастопно, придружује се и Адвокатска комора Војводине као суорганизатор треће Регионалне научно-стручне конференције која је на ову тему одржана у Новом Саду (2022, 2023. и 2024. године). Реч је о Регионалној научно-стручној конференцији коју је организовало Српско удружење за кривичноправну теорију и праксу у суорганизацији са Адвокатском комором Војводине, Правним факултетом Универзитета у Новом Саду и Министарством заштите животне средине Републике Србије, у Новом Саду 14. и 15. октобра 2024. године

у Скупштини Аутономне Покрајине Војводине на тему „Правне норме и адекватност заштите животне средине – две године после“.

Оправданост организације Регионалне научно-стручне конференције на наведену тему своју основу налази у чињеници да је право, односно правне норме, не само неизоставан већ и кључни инструмент заштите животне средине, што се превасходно односи на Кривично право које, иако *ultima ratio* средство, игра или би требало да игра кључну улогу када је реч о праву као инструменту заштите животне средине. Наравно, из овог се ниуком случају не сме извући закључак да и друге правне норме нису инструмент заштите животне средине. Насупрот. У прилог оправданости оваквог једног става говори и чињеница да данас на међународном нивоу имамо преко 2.000 међународних правних аката универзалног и регионалног карактера донесених с циљем изналажења адекватних инструмената за заштиту животне средине, што само по себи говори сасвим довољно. Међутим, бројност правних аката није довољна јер правне норме, саме по себи, не дају и не могу безусловно дати ефекте ни у овом као ни у било ком другом питању. Насупрот. Да би правне норме, а што се посебно односи на кривичноправне норме, биле адекватан инструмент заштите животне средине, да би имале генералнопревентивну функцију уопште, а тиме и на пољу званом заштита животне средине, морају испуњавати три услова. Прво, да су по свом садржају адекватне, да одговарају простору на којем се примењују и времену у којем се примењују; друго, да као такве буду адекватно примењене; треће, да постоји потребан степен свести оних који их примењују о нужности њихове адекватне примене. С обзиром на значај ових услова правне норме као инструмента жељеног степена адекватности заштите животне средине, кључни циљ који по ставу организатора треба да се постигне организацијом овогодишње, као уосталом и две претходне конференције на наведену тему одржане такође у Новом Саду¹, јесте давање одговора на питање: Да ли су ови услови, посматрано у оквирима Републике Србије и осам других држава чији су представници учествовали у раду конференције (Мађарска, Руска Федерација, Румунија, Словенија, Хрватска, Босна и Херцеговина, Црна Гора и Северна Македонија) испуњени или не и, ако нису, шта би требало предузети да се то деси? Односно, када је реч о овогодишњој конференцији ту је и питање: Да ли су заузети ставови на претходне две конференције одржане 2022. и 2023. године у Новом Саду на ову тему већ нашли своје практично оживотворење или не? Овако постављено питање додатно

¹ Прва је одржана 21. и 22. октобра 2022. године на тему „Животна средина и кривичноправни инструменти заштите. Норма и пракса“ (Скупштина Аутономне Покрајине Војводине), а друга 12–13. октобра 2023. године на тему „Екологија и право“ (Привредна комора Војводине).

добила на својој актуелности на овогодишњој Конференцији чињеницом да смо 26. марта 2024. године добили нову Директиву ЕУ о еколошком криминалитету (Директива 2024/1203). У жељи да се да одговор на овако постављено питање, а тиме и директан допринос проналажењу што адекватнијих пре свега кривичноправних норми и њихове адекватне примене, а посебно да се укаже на путеве и начине имплементације стандарда нове Директиве ЕУ о еколошком криминалитету у национална кривична законодавства, Српско удружење за кривичноправну теорију и праксу, у сурорганизацији с Адвокатском комором Војводине, Правним факултетом Универзитета у Новом Саду и Министарством заштите животне средине Републике Србије, организовало је наведену Регионалну научно-стручну конференцију. За Конференцију је припремљено тридесет реферата који су чинили основу за стручну расправу. Пет је кључних закључка који произилазе из анализе припремљених реферата, дискусије вођене поводом истих и усвојених закључака на крају рада Конференције.

Прво, важеће кривично законодавство у Републику Србији, а слично је и у другим државама чији су представници учествовали у раду Конференције, није у функцији очекиваног степена заштите животне средине. Сprovedено истраживање на ову тему² непобитно показује да су кривичноправне норме као *ultima ratio* средство далеко од жељеног степена ефикасности заштите животне средине, што посебно долази до изражаја у њиховој примени. Јавнотужилачка и судска казнена политика код кривичних дела против животне средине није у сагласности са позитивноправним нормама овог карактера. Блага је и није у функцији ни специјалне ни генералне превенције ове категорије криминалних активности. Уз то, ефикасност кривичних поступака и степен извесности откривања, доказивања, процесуирања и кажњавања учинилаца казњених дела против животне средине далеко је од жељеног, а слично је и са свешћу носилаца правосудних функција о кривичноправним нормама као *ultima ratio* средством заштите животне средине. Уз све ово имамо и одсуство жељеног степена међусобне сарадње субјеката задужених за откривање, доказивање и процесуирање ове категорије кривичних дела као предуслова ефикасности њиховог рада, као и одсуство одговорности правних лица за извршена кривична дела против животне средине и поред чињенице да су она кроз своју делатност њени највећи загађивачи. С обзиром на све ово неопходно

² Реч је о студији „Кривична дела против животне средине. Норма, пракса и мере унапређења“ која је урађена у складу са ставовима заузетим на другој Регионалној научно-стручној конференцији одржаној у Новом Саду 12–13. октобра 2023. године на тему „Екологија и право“. (V.: *Кривична дела против животне средине. Норма, пракса и мере унапређења*. Београд: Српско удружење за кривичноправну теорију и праксу, 2024)

је обезбедити предуслове за адекватну примену кривичноправних норми којима се штити животна средина, што тренутно није случај.

Друго, када је реч о правним нормама као инструменту заштите животне средине државаâ чији представници су учествовали са поднесеним радовима на Конференцији, неспорно је не само да постоји значајан број отворених питања овог аспекта предметне проблематике већ су она у не малом степену и индентична, што само по себи говори како о степену њихове актуелности тако и о степену универзалности предметне проблематике.

Треће, нова Директива ЕУ о еколошком криминалитету доноси не мали број нових стандарда с циљем достизања жељеног степена заштите животне средине путем кривичног права (његових норми и њихове практичне примене). Међу не малим бројем стандарда нове ЕУ Директиве посебно се истичу они који се тичу: нових кривичних дела у овој области и прописивања минимума казне за њихово извршење; предвиђања инструмената повећања ефикасности сарадње надлежних субјеката при спровођењу закона као предуслова ефикасности њиховог рада; предвиђања обавеза држава чланица да успоставе системе и мере помоћи и подршке онима који пријављују кривична дела из области заштите животне средине у циљу њиховог охрабрења пријављивања истих.

Када је реч о наведеним, а и о другим стандардима Директиве, посебно треба узети у обзир чињеницу да овако постављен оквир заштите животне средине представља не само нормативни оквир у државама чланицама ЕУ, како би се то на први поглед могло закључити, већ и у оним државама које то још нису постале, као и уопште добру основу за подршку права на живот у здравој животној средини с циљем смањења њеног загађивања, са једне, и очувања ресурса који припадају свима, с друге стране, укључујући и генерације које долазе, што само по себи говори о значају који се придаје овој проблематици и неопходности њихове трансплантације и у кривично законодавство Србије а потом и њиховој пуној примени што, мора се признати, није лако постићи. Међутим, и поред свих тешкоћа, начини и путеви постизања тако постављеног циља морају бити остварени ако хоћемо, а морамо имати успеха на пољу званом жељени степен заштите животне средине путем кривичноправних норми као *ultima ratio* средством. На ово је указано не само у текстовима припремљеним за Конференцију већ и у поздравним речима приликом отварања Конференције³ када је посебно наглашено да је једно

³ На отварању Конференције у оквиру дела који се тичао поздравних речи говорили су: проф. др Станко Бејатовић, председник Српског удружења за кривично-правну теорију и праксу; Балинт Јухас, председник Скупштине Аутономне Покрајине Војводине; проф. др Татјана Бугарски, редовни професор и декан Правног факултета

од тридесет три преговарачка поглавља и поглавље 27, које се односи на животну средину и климатске промене, које је Република Србија отворила у децембру 2021. године у оквиру Кластера 4 – Зелена агенда и одржива повезаност. Према, чини се сасвим исправним речима које је на отварању Конференције истакла представница Министарства заштите животне средине Републике Србије, реч је о једном од најкомплекснијих, најскуплих и најзахтевнијих преговарачких поглавља с обзиром да прожима и сва друга поглавља, што само по себи говори о значају животне средине и степену њене актуелности. С обзиром на све ово обавеза је Републике Србије да на путу приступања Европској унији из Поглавља 27 усклади своје законодавство са стандардима ЕУ из животне средине, укључујући и имплементацију стандарда нове ЕУ Директиве о еколошком криминалитету што, мора се признати, посебно када је реч о практичној примени имплементационог, није лако постићи. Међутим, и поред свих тешкоћа, начини и путеви постизања и тако постављеног циља морају бити пронађени а путоказ како то постићи представљају и радови припремљени за Конференцију и усвојени закључци на крају њеног рада. О неопходности потпуне реализације овако постављеног циља најбоље говори чињеница да без адекватних правних норми, а посебно адекватних кривичноправних инструмената материјалног и процесног карактера, нема жељеног степена заштите животне средине, без обзира о којем њеном сегменту је реч. Већ поодавно је постало кристално јасно – неспорно је да се мерама превенције и бројним инструментима правне заштите нерепресивног карактера не може постићи жељени степен заштите животне средине. Односно, да без кривичноправне заштите нема могућности жељеног степена заштите животне средине, да је Кривично право иако *ultima ratio* средство незаобилазан инструмент заштите животне средине.

Четврто, у циљу постизања жељеног степена заштите животне средине путем кривичноправних норми неопходно је обезбедити предуслове за њихову адекватну примену, што тренутно није случај. Један од важнијих аргумената исправности овакве констатације је скоро потпуно одсуство одговорности правних лица за извршена кривична дела против животне средине и поред чињенице да су она њени највећи загађивачи, као и одсуство примене мере наметања обавезе учиниоцима ове категорије кривичних дела да предузму одређене мере заштите, очувања и унапређења животне средине.

Универзитета у Новом Саду; Владимир Бељански, председник Адвокатске коморе Војводине; Сандра Докић, државни секретар Министарства заштите животне средине Републике Србије; Бојана Шћепановић, државни секретар Министарства правде Републике Србије, и Ненад Вујић, директор Правосудне академије у Београду.

Пето, један од чинилаца неадекватности откривања, доказивања и процесуирања кривичних дела против животне средине је и недовољан степен свести субјеката који су задужени за откривање, доказивање и процесуирање ове категорије кривичних дела, као и одсуство потребног степена њихове међусобне сарадње.

Садржински посматрано бројна су питања која су у радовима припремљеним за Конференцију предмет стручне (теоретске, нормативне и практичне) анализе права као инструмента заштите животне средине. Случај нпр. са питањима која се тичу: међународних правних стандарда о кривичном праву као *ultima ratio* средству заштите животне средине, степена и начина њихове имплементације у кривична законодавства држава учесница Конференције; субјеката и услова кривичне одговорности у случајевима извршења кривичних дела из ове области; поједностављених форми поступања у кривичним поступцима као инструментима ефикасности решавања кривичних ствари из области животне средине; казеноправне заштите животиња; начела *ne bis in idem* и уставноправне заштите животне средине. Или, ту су и надасве актуелна питања нове ЕУ Директиве о еколошком криминалитету као и питања накнаде штете настале извршењем кривичних дела против животне средине, места и улоге невладиног сектора у заштити животне средине, одговорности правних лица за извршена казнена дела из ове области и сл.

Када је реч о наведеним и другим питањима која чине садржину радова припремљених за Конференцију, а тиме и радова објављених или који ће бити објављени у часопису *Гласник Адвокатске коморе Војводине*, онда је ту још једно њихово посебно вредно обележје. Тиче се начина њихове обраде. Иоле озбиљнија анализа овог аспекта предметне проблематике показује да теоретска гледишта, свестраност разматрања, критичка анализа нормираних решења и практичне примене предметних питања ових радова обезбеђују научни и стручни ниво који их чини и актуелним и оригиналним. Теоретске експликације и проширена излагања највећег броја од разматраних питања од користи су не само за Кривично право држава чији су представници учествовали у раду Конференције и чији радови чине садржај овог броја часописа већ и уопште. Тумачења начина нормирања и сврхе правних норми као инструмената заштите животне средине су аналитичка и свеобухватна, услед чега је њихов садржај и смисао разумљив, а критички тон аргументације највећег броја анализираних питања указује на неопходност њиховог даљег проучавања, и то не само у теорији већ и у њиховој нормативној разради. Теоретска објашњења највећег броја питања у радовима који су публиковани или који ће бити публиковани у *Гласнику Адвокатске коморе Војводине* чине овај часопис актуелном литературом како за даља доктринарна проучавања,

тако и за правилну примену законских прописа у правосудној пракси о предметним питањима а предлози *de lege ferenda* осмишљени и децидни, могу помоћи законописцима у будућим интервенцијама о овим питањима без обзира на то о којем конкретном законодавству је реч, и бити компас начина успостављања нужног еквилибријума између циља прописивања, изрицања, примене и обезбеђења оптималних гаранција заштите животне средине путем правних норми. Текстови који су пред нама представљају путоказ пожељног начина нормирања и практичне примене правних норми као инструмента жељеног степена заштите животне средине што бројевима *Гласника Адвокатске коморе Војводине* у којима су објављени / у којима ће бити објављени даје додатну вредност и актуелност.

На крају, у контексту изнесеног, чини се савим оправданом констатација да је објављивање овог уводника, закључака усвојених на наведеној Регионалној научно-стручној конференцији, као и једног броја радова поднесених на истој у часопису *Гласник Адвокатске коморе Војводине* још један у низу доказа у последње три године да његов уредник и Редакција, а тиме и Адвокатска комора Војводине, показују не само своју вољу да и на овај начин дају свој допринос жељеном степену заштите животне средине путем казненоправних, и не само казненоправних већ и правних норми уопште, већ и да настављају да пружају могућност бројним корисницима тако угледног часописа да сагледају како неопходност тако и сву сложеност правних инструмената заштите животне средине и да их додатно подстакну и да лично у свом раду – користећи не мали број предлога и сугестија датих у објављеним и приказаним радовима и закључцима са оводишње Конференције – дају, у оквирима својих могућности, директан или индиректан допринос заштити ове универзалне људске вредности која је сваким даном све угроженија. Усвојени закључци Конференције који чине саставни део уводника јасно указују на пут и начин како жељено постићи, на пут и начин како створити нормативне и практичне предуслове за жељени степен заштите животне средине путем кривичноправних норми. Уз ово, не мали број предлога *de lege ferenda* датих како у радовима припремљеним за Конференцију, радовима објављеним у часопису *Гласник Адвокатске коморе Војводине* тако и у закључцима усвојеним на крају рада Конференције, дају и путоказ законописцима осам држава чији су представници учествовали у раду Конференције, а и шире, како нормирати не мали број отворених питања која се тичу кривичноправних инструмената заштите животне средине у складу са стандардима садржаним у новој Директиви ЕУ од 26. марта 2024. године о еколошком криминалитету (Директива 2024/1203) а практичарима како применити тако нормирано. С обзиром на све ово, чине се оправданим очекивања не само аутора уводника већ и свих учесника

Конференције којој је посвећен Уводник, да ће у блиској будућности резултати рада одржане конференције, а посебно радови објављени у часопису *Гласник Адвокатске коморе Војводине* као и закључци усвојени на крају њеног рада, за свој резултат имати како жељени степен заштите животне средине путем кривичноправних норми тако и жељени степен адекватности примене тако нормираног не само у Републици Србији већ и шире (у државама чији су представници учествовали у раду Конференције) што је и био кључни циљ организације свих активности у последње три године о овом питању у којима активно учествује и Адвокатска комора Војводине. С обзиром на ово за сваку похвалу је одлука Уређивачког одбора и главног и одговорног уредника *Гласника Адвокатске коморе Војводине* да у тако еминентном часопису објави текст Уводника и део материјала припремљених за овогодишњу конференцију на предметну проблематику. Ово тим пре што право на живот у здравој животној средини није само наше право већ и наша обавеза. А приказани и објављени радови и усвојени закључци Конференције представљају путоказ како ту обавезу испунити. Више сам него сигуран да ће стручна јавност Србије, а и шире, у времену које је пред нама, моћи да каже да заслуга за жељени степен заштите животне средине путем правних норми у Републици Србији припада и часопису *Гласник Адвокатске коморе Војводине*, што је још један у низу доказа како његовог угледа који ужива у стручној јавности тако и још једна потврда његовог квалитета захваљујући којем и припада категорији правних и не само правних часописа са најдужом традицијом излажења у Републици Србији а и шире.

У Београду,
новембра месеца 2023. године

Др Сашанко Бејатовић

ARTICLES

CONTENT

Milan Škulić Ph.D.

Criminal Law and the Adequacy of Environmental Protection – International Legal Standards and Serbia’s Substantive Criminal Legislation – In Conformity or Not? / **1070–1103**

Vanja Bajović, Ph.D.

Criminal Law Protection of Animals Through in Light of EU Directive 2024/1203 / **1132–1160**

Anita Kurtović Mišić, Ph.D.

Lucija Sokanović, Ph.D.

Nina Mladinić, Ph.D.

Liability of Legal Persons for Criminal Offenses Against the Environment. Experiences of the Republic of Croatia / **1196–1230**

Milana Pisarić, Ph.D.

Environmental Degradation Through (Non)planned and (Il)legal Construction / **1265–1299**

Natalija Lukić, Ph.D.

Environmental Protection and Economic Offenses – Advantages and Disadvantages / **1320–1341**

Emir Ćorović, Ph.D.

Milena Mrvić

Compensation for Damage Caused by the Commission of Offenses Against the Environment / **1372–1401**

ЧЛАНЦИ

САДРЖАЈ

Др Милан Шкулић

Кривично право и адекватност заштите животне средине – Међународни правни стандарди и материјално кривично законодавство Србије – усаглашеност или не? / **1036–1069**

Др Вања Бајовић

Кривичноправна заштита животиња у светлу ЕУ директиве 2024/1203 / **1104–1131**

Др Анита Куртовић Мишић

Др Луција Сокановић

Др Нина Младинић

Одговорност правних особа за казнена дјела против животне средине. Искуства Републике Хрватске / **1161–1195**

Др Милана Писарић

Нарушавање животне средине кроз (не)планску и (не)закониту градњу / **1231–1264**

Др Наталија Лукић

Заштита животне средине и привредни преступи – предности и недостаци / **1300–1319**

Др Емир Ћоровић

Милена Мрвић

Накнада штете причињене извршењем казних дела против животне средине / **1342–1371**

Vlad Bărbat, Ph.D.

The Golden Standard. The Epitome
of State Responsibility in International
Environmental Law / **1420–1437**

Elek Balázs, Ph.D.

Mistake of Law in the Context
of Criminal Offenses against the
Environment / **1452–1465**

Igor Vuletić, Ph.D.

Animal Protection in the
New Croatian Criminal Law /
1466–1475

Rajko Knez, Ph.D.

(Some) Courts are Looking for
New Approaches and Principles
of Environmental and Nature
Protection / **1476–1486**

Др Влад Барбат

Златни стандард. Преглед државне
одговорности у међународном
праву заштите животне средине /
1402–1419

Др Елек Балаж

Правна заблуда у контексту
кривичних дела против животне
средине / **1438–1451**

Др Игор Вулетић

Заштита животиња у новом
хрватском казненом праву /
1466–1475

Др Рајко Кнез

(Неки) судови траже нове приступе
и принципе заштите животне
средине и природе / **1476–1486**

Рад ван темата

Marko Romić

Legal Control of Public Procurement
Procedures in Bosnia and Herzegovina
/ **1508–1531**

Марко Ромић

Правна контрола поступка јавних
набавки у Босни и Херцеговини /
1487–1507

*Dr Milan Škulić**

Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu

ORCID: 0000-0002-4515-1852

KRIVIČNO PRAVO I ADEKVATNOST ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE – MEĐUNARODNI PRAVNI STANDARDI I MATERIJALNO KRIVIČNO ZAKONODAVSTVO SRBIJE – USAGLAŠENOST ILI NE?*

SAŽETAK: U radu se objašnjava značaj krivičnopravne zaštite životne sredine u pravnoj državi koja se odlikuje vladavinom prava. U tom se kontekstu posebno objašnjava uticaj osnovnih međunarodnopravnih standarda koji se tiču zaštite životne sredine na konkretnu normativnu koncepciju krivičnopravne zaštite životne sredine u Srbiji. U radu se, uz isticanje da je krivičnopravna zaštita životne sredine *ultima ratio* karaktera, poklanja pažnja i definisanju osnovnih elemenata prava zaštite životne sredine, kako u nacionalnim pravnim okvirima, tako i sa stanovišta dejstva relevantnih međunarodnopravnih izvora, povezano sa krivičnopravnom reakcijom u toj sferi.

Međunarodni standardi u oblasti zaštite životne sredine, koji se u nacionalnom pravnom sistemu primenjuju bilo putem tzv. implementacionih mehanizama, bilo nekada i neposredno, imaju posebnu važnost kada se radi o oceni adekvatnosti krivičnopravne zaštite životne sredine. Rad sadrži analizu osnovnih međunarodnih standarda koji se tiču životne sredine, sadržanih u relevantnim međunarodnim izvorima prava, poput određenih međunarodnih ugovora/sporazuma/

* e-mail: skulic@ius.bg.ac.rs, sudija Ustavnog suda Srbije, redovni profesor Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu.

** Rad je primljen 28. 11. 2024, a prihvaćen je za objavljivanje 17. 12. 2024. godine.

konvencija. U radu se objašnjava i dominantan *ratio legis* krivičnih dela protiv životne sredine u Krivičnom zakoniku Srbije, uz objašnjenje opšteg *ratio legis*-a tih krivičnih dela, kombinovano sa definisanjem *ratio legis*-a pojedinih krivičnih dela svrstanih prema zakonskoj sistematici u grupu krivičnih dela protiv životne sredine. U zaključku se posebno ističe da ogromna važnost krivičnopravne zaštite životne sredine proizlazi iz enormne važnosti zdrave i očuvane životne sredine po zdravlje ljudi, što se na temelju relevantnih ustavnopravnih odredbi manifestuje i razvijanjem mehanizama adekvatne krivičnopravne zaštite životne sredine. Analizom relevantnih krivičnopravnih normi može se uočiti da je u normativnom smislu krivičnopravna zaštita životne sredine u Republici Srbiji adekvatno koncipirana, a da određene slabosti u primeni konkretnih krivičnopravnih normi te vrste postoje u praksi, a posebno u sferi otkrivanja i dokazivanja krivičnih dela protiv životne sredine.

Ključne reči: životna sredina, Krivični zakonik, krivično pravo, krivičnopravna zaštita, Ustav, međunarodnopravni standardi

UVODNA RAZMATRANJA

Problem ekoloških delikata, odnosno zagađenja životne sredine, realno postaje jedna od najvećih opasnosti koja preti čovečanstvu i civilizaciji uopšte.¹ Taj problem je nastao odavno, još od prve i druge industrijske revolucije tokom XIX veka, ali svoju kulminaciju doživljava u drugoj polovini XX veka, što se potom nastavlja i u prvim decenijama aktuelnog XXI veka.² Stoga, moderne pravne države, zasnovane na vladavini prava, pravu na zdravu životnu sredinu daju rang ustavnog prava, što se svodi na odgovarajuće ustavno jemstvo, iz kojeg proizlaze kako prava ljudi na životnu sredinu koja se može smatrati zdravom i adekvatnom u konkretnim okolnostima s jedne, tako i obaveze građana, ali i relevantnih državnih organa da svojim aktivnostima štite i unapređuju životnu sredinu, s druge strane.

Ogromna važnost očuvanja životne sredine je značajna u tako velikoj meri, da se životna sredina od najtežih oblika povređivanja ili ugrožavanja štiti i krivičnim pravom. Kao i inače, i kada se radi o zaštitnoj funkciji krivičnog prava, što je osnovna i najvažnija uloga te načelno najrepresivnije grane prava u pravnom sistemu, krivičnopravna zaštita i u pogledu životne sredine ima *ultima ratio* karakter. Naime, zaštita životne sredine se može postići na

¹ Aleksić, Ž., Škulić, M. (1996). *Kriminalistika*. Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, 357.

² Škulić, M. (2024). *Kriminalistika*, 2. izmenjeno i dopunjeno izdanje. Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, 403.

nacionalnom nivou različitim granama prava, kako upravnim, tako i oblicima deliktneog prava, poput prekršajnog prava. U tom je pogledu, tj. u odnosu na normativnu zaštitu životne sredine u pojedinim nacionalnim pravnim sistemima kao i inače, jer se radi o najvišem stepenu zaštite s obzirom da je u pitanju grana prava, čija primena ima izraziti *ultima ratio* karakter, od posebnog značaja krivičnopravna zaštita životne sredine. Zagađenje životne sredine koje potiče iz delatnosti moćnih industrijskih korporacija, može da se svrsta u poseban oblik kriminaliteta koji čine pripadnici ekonomski najmoćnijeg sloja društva, a koji se u delu američke kriminološke literature označava kao kriminalitet biznismena (*Crimes of Business People*).³ Kada je reč o etiološkoj i fenomenološkoj komponenti ekološkog kriminaliteta, u odnosu na koji se ispoljava i odgovarajuća krivičnopravna reakcija, ispoljavaju se u novije vreme i sistematska kriminološka istraživanja posvećena toj vrsti kriminaliteta,⁴ što se metaforično označava i kao „zelena kriminologija“.⁵ Tako se u literaturi ističe da

„...od poslednje četvrtine prošlog veka naučnike i javnost oličenu (i) u 'ekološkom aktivizmu', prvo na Zapadu, a kasnije i u ostalim delovima sveta, zaokupljaju pitanja koja bi se mogla svesti na nekoliko pojmova“, poput „ekološka pravda, antropocentrizam, održivi razvoj“, ali i „ekocid“, *prava životinja, kriminalitet kompanija* i niz drugih.“⁷

Krivičnopravna zaštita životne sredine u Srbiji proizlazi kako iz određenih međunarodnopravnih dokumenata, tako i iz relevantnih ustavnih odredbi. Tako su Ujedinjene nacije svoju brigu za zaštitu životne sredine na globalnom međunarodnom nivou iskazale i osnivanjem posebne organizacije posvećene ekološkoj problematiki u međunarodnopravnim okvirima (UNEP).⁸ Pored toga, zaštita životne sredine se na međunarodnopravnom nivou sve više shvata kao potreba zaštite jednog od vitalnih ljudskih prava. A u savremenom svetu postoji jasna (bar deklarativna) tendencija da se konsekvatno štite univerzalna

³ Galliher, J. F. (1989). *Criminology – Human Rights, Criminal Law and Crime*. New Jersey: Englewood Cliffs “Prentice Hall”, 62.

⁴ Sivadó, M. (2022). Zelena kriminologija. *Glasnik Advokatske komore Vojvodine*, 94 (3), 824–856.

⁵ Lukić, N. (2023). *Zelena kriminologija*. Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, 8–9.

⁶ Više o tome: Škundrić, A. (2023). Ekocid u međunarodnom krivičnom pravu. Zbornik: *Raskršća međunarodnog krivičnog prava i krivičnog prava – reforma pravosudnih zakona Republike Srbije*, (ur. Skulić, M., Miljuš, I. i Škundrić, A.). Beograd: Udruženje za međunarodno krivično pravo i Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, 443–458.

⁷ Ignjatović, Đ. (2023). Zelena kriminologija i kontrola kriminaliteta. *Crimen*, Vol. 14, br. 1/2023, Beograd, 24.

⁸ Ipsen, K. (1990). *Völkerrecht*. München: „Verlag C. H. Beck“, 839.

prava čoveka.⁹ U savremenim pravnim sistemima se poslednjih decenija posebno razvija *krivičnopravni segment* zaštite životne sredine, koji stiče i svoje „terminološko pravo građanstva” – npr. Umweltstrafrecht (nemački), ili Environmental Criminal Law – (engleski).¹⁰

Pravo na zdravu životnu sredinu, što realno u savremenim uslovima, skopčanim i sa određenim nivoom tehnike i tehnologije, geografskim uslovima, te globalnim klimatskim faktorima, treba racionalno shvatiti kao pravo da se ljudi ne izlažu životu u nepotrebno i previše zagađenoj životnoj sredini, štiti se između ostalog i nizom inkriminacija posvećenih zaštiti životne sredine. Tako je i u savremenom uporednom krivičnom pravu. Naime, mada se u literaturi opravdano ističe da iz činjenice da postoji mnogo različitih modela krivičnopravne zaštite životne sredine, proizlazi da je u pitanju relativno novi fenomen,¹¹ danas je praktično nesporno da svi savremeni pravni sistemi poznaju određene forme ekoloških delikata. U tom pogledu postoje i značajne razlike u uporednopravnom smislu, pa je tako, za neke krivičnopravne sisteme tipično i da krivična dela protiv životne sredine najčešće imaju karakter tzv. regulatornih delikata, što onda podrazumeva i da se u pogledu njih razvija koncept specifične objektivne odgovornosti.¹²

OSNOVNE VRSTE LJUDSKIH PRAVA I MESTO PRAVA NA ZDRAVU ŽIVOTNU SREDINU U SISTEMU LJUDSKIH PRAVA

Danas je uobičajeno govoriti o „dve generacije ljudskih prava“, gde u jednu spadaju građanska i politička prava, a u drugu ekonomska, socijalna i kulturna prava. Sada je već razvijena i koncepcija o „trećoj generaciji ljudskih prava“, u koju se često svrstava i *pravo na zdravu životnu sredinu*. U vreme „hladnog rata“ i ideološko-političke suprotstavljenosti dva bloka i dva pogleda na svet, pitanje ljudskih prava je bilo izrazito politizovano i ideologizovano, što se svodilo na svojevrsno nadmetanje dva ekstrema – po jednom su jedino

⁹ Brownlie, I. (1999). *Principles of Public International Law*. Oxford – New York: Oxford University Press, 568.

¹⁰ Heine, G. (1997). (Hrsg.) *Umweltstrafrecht in mittel – und südeuropäischen Ländern*. Freiburg im Breisgau: „Max-Planck” – Institut für ausländisches und internationales Strafrecht, s VII.

¹¹ Faure, M., Heine, G. (2000). *Environmental Criminal Law in the European Union*. Freiburg im Breisgau: „Max-Planck” – Institut für ausländisches und internationales Strafrecht, I.

¹² Škulić, M. (2023). *Krivično pravo Sjedinjenih Američkih Država*. Beograd: Službeni glasnik, 157.

politička prava poput, na primer, prava na slobodne višepartijske izbore, prava na slobodu govora, prava na slobodno političko organizovanje, prava na okupljanje itd., bila od značaja, a po drugom su od značaja bila jedino određena socijalno-ekonomska prava, poput prava na rad, prava na zdravstvenu zaštitu itd. U odnosu na ove dve grupe ljudskih prava, uočavaju se u vreme Hladnog rata dva ekstremno suprotstavljena stanovišta.

Po jednoj ekstremnoj poziciji, ekonomska i socijalna prava su daleko važnija jer, na primer, ljudima koji su ekstremno siromašni ili bukvalno „umiru od gladi“, nije uopšte od značaja što poseduju slobodu govora, isto kao što pravo da učestvuju na izborima nije od značaja ljudima koji su bez „krova nad glavom“ i sl. Prema drugom ekstremnom rezonovanju, jedino su građanska i politička prava, zaista „prava“ ljudska prava i jedino ona imaju značaj „univerzalnih ljudskih prava“, dok ekonomska i socijalna prava to svakako nisu jer, ako bi se ljudima apsolutno garantovala određena ekonomska i socijalna pozicija, to bi onda bilo potpuno suprotno ideji slobodnog tržišta i koncepciji o tržišnoj konkurenciji, te bi dovelo do štetnog državnog intervencionizma a što bi, onda, posledično pre ili kasnije, vodilo sužavanju nivoa dostignutih građanskih i političkih prava. Takođe se u vezi sa ovim ističe da, kako svako univerzalno ljudsko pravo pretpostavlja i dužnost države da omogući njegovo poštovanje (na primer, kada građanin ima pravo glasa, država je dužna da omogući slobodne izbore), ne bi bilo moguće da u uslovima tržišne ekonomije, država apsolutno garantuje određena ekonomska i socijalna prava, jer bi se to svelo na državno upravljanje ekonomijom. Uglavnom, ovo pitanje je u velikoj meri povezano i sa globalnim društvenim sistemom vrednosti, te problematikom kako vladajuće ideologije u savremenom svetu, tako i sa pitanjem političkog i državnog organizovanja. Vremenom se smanjuje jaz između ove dve osnovne koncepcije o važnosti jedne ili druge vrste ljudskih prava, a u tom kontekstu se razvija i ideja o pravu na zdravu životnu sredinu kao važnom ljudskom pravu, koje se, između ostalog, štiti i krivičnim pravom, kada se radi o najtežim oblicima povređivanja ili ugrožavanja životne sredine i njenih važnih elemenata.

Spremnost nacionalnih zajednica, odnosno suverenih država i međunarodne zajednice kao takve, da zadovolje ljudske potrebe, rapidno se povećava za opštim napretkom ljudskog društva, što dovodi i do priznanja relativno novih prava, kao što je pravo na zdravu životnu sredinu i pravo na razvoj, ili se postavljaju zahtevi za priznavanjem novih prava, kao što su pravo na hranu ili pravo na vodu, pa se zato govori i o novoj – trećoj generaciji ljudskih prava.¹³ Pravo na zdravu životnu sredinu bi se moglo smatrati kombinovanim pravom u smislu podele na „dve generacije ljudskih prava“, jer je ono s jedne strane povezano sa nekim osnovnim građanskim pravima, poput prava na život i u

¹³ Etinski, R. (2010). *Međunarodno javno pravo*. Beograd: Službeni glasnik, 222.

vezi sa njim pravom na telesni integritet, ali je ono s druge strane, po logici stvari, u vezi i sa ekonomskim i socijalnim pravima, jer je zagađenje životne sredine često povezano sa ekonomskim aktivnostima, a posledice zagađenja su primarno usmerene na ljudsko zdravlje, što znači da postoji veza tog prava sa nekim socijalnim pravima.¹⁴

Pravo na zdravu životnu sredinu se sve češće svrstava i u tzv. treću generaciju ljudskih prava, ali se čini da u tom pogledu još uvek postoje brojne značajne dileme. Tako se na primer primećuje:

„Proces izjednačavanja dve generacije ljudskih prava u pogledu sudske zaštite, koji je počeo na globalnom i regionalnom nivou, nije opšteprihvaćen.“

Protokolom, dodatim Lisabonskom ugovoru, Poljska i Ujedinjeno Kraljevstvo su izrazile rezerve prema Četvrtom naslovu Povelje Evropske unije o osnovnim pravima. Čl. 1. Protokola je uskraćena nadležnost Sudu Evropske unije kao i sudovima Poljske i Ujedinjenog Kraljevstva da kontrolišu da li su zakoni, podzakonski akti, administrativni propisi ili praksa Poljske ili Ujedinjenog Kraljevstva saglasni sa osnovnim pravima, potvrđenim ovim naslovom. Dodato je, pored toga, da Četvrti naslov neće obezbediti sudsku zaštitu ekonomskih i socijalnih prava izvan one koja je već obezbeđena pravom Poljske i Ujedinjenog Kraljevstva.

Zanimljivo je da je Venecijanska komisija ostala pri starom shvatanju o nepogodnosti ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava za sudsku zaštitu. Venecijanska komisija u svom Mišljenju iz 2007. godine o novom Ustavu Srbije iz 2006. godine nalazi da je sadržaj ljudskih prava, koja su izložena u drugom delu Ustava, saglasan sa evropskim standardima i u nekim aspektima ide čak preko njih. Venecijanska komisija primećuje da su „klasična“ prava praćena serijom osnovnih prava iz tzv. druge i treće generacije ljudskih prava, rangiranih od zdravstvene zaštite, socijalne zaštite, penzijskog osiguranja, prava na obrazovanje do prava na zdravu životnu sredinu, kao i zaštitu potrošača. Ona primećuje, dalje, da Ustav čini implementaciju ovih prava zavisnom od finansijskih sredstava koja odredi zakonodavstvo i da će poštovanje ovih prava biti podvrgnuto sudskoj kontroli. Venecijanska komisija, zatim, kaže:

„Ima malo iskustva u toma pogledu na evropskom nivou. Venecijanska komisija je u drugim prilikama izrazila zabrinutost da bi pozitivna socijalna i ekonomska prava mogla stvoriti nerealna očekivanja i zalagala se da se ona draftiraju kao aspiracije a ne kao prava koja bi mogla direktno da se implementiraju kroz sudske odluke.“

¹⁴ Više o tome: Škulić, M. (2011). Međunarodnopravna zaštita životne sredine – prava i obaveze države. *Zbornik. Priručnik za zaštitu životne sredine*. Beograd: Udruženje javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca Srbije, 105–140.

Njihova direktna implementacija preko sudova bi, po mišljenju Venecijanske komisije, donela rizik da se sudovi uključe u proces podele oskudnih resursa i imala bi za posledicu da drugim osnovnim pravima oduzme karakter prava koja se mogu prinudno izvršiti te da ih derogira na nivo aspiracija.¹⁵

Međutim, čini se da i nije sasvim izvesno u jednom, pre svega *de facto* smislu, da li uopšte i postoji pravo na „zdravu životnu sredinu“ kao neko posebno ljudsko pravo, odnosno ako i postoji odgovarajuće pravo u odnosu na životnu sredinu, teško bi se moglo govoriti o tome da se to pravo tiče baš potpuno „zdrave“ životne sredine, ili apsolutno „nezagađene“ životne sredine, s obzirom na izrazitu kompleksnost tog pitanja i imajući u vidu i njegovu izrazitu povezanost sa čitavim korpusom drugih ekonomskih i socijalnih problema, pa i problema koji se tiču delovanja uobičajenih prirodnih okolnosti poput, na primer, vulkanske aktivnosti, zemljotresa, cikličnog smenjivanja globalnog zahlađenja, odnosno globalnog otopljanja itd. U stvari, to pravo postoji ponekad, odnosno najčešće na jednom deklarativnom nivou, čak i u našem Ustavu, ali je njegovo ostvarenje u praksi, nažalost, izrazito diskutabilno.

Sporno je da li, ako i postoji „pravo na zdravu životnu sredinu“, a ono se sve češće navodi kao aktuelno ljudsko pravo iz tzv. treće generacije ljudskih prava, da li se ono može smatrati univerzalnim ljudskim pravom. S jedne strane, ono nije formalno propisano u najvažnijim međunarodnim izvorima prava koji se odnose na osnovna ljudska prava, već se iz nekih njihovih odredbi, samo posredno može izvlačiti zaključak da ono postoji dok, s druge strane, u savremenom svetu nije sporno da industrijski razvoj, čitav niz novih tehnologija, saobraćaj i drugi slični faktori, značajno utiču na zagađenje životne sredine, a ne mogu nikako biti eliminisani, ni u potpunosti, niti u značajnijoj meri (naročito ne brzo), pa bi se onda lako moglo zaključiti da i ako bi se tvrdilo da čovek ima pravo na zdravu životnu sredinu, to njegovo pravo ne samo da se u praksi redovno krši, već neka druga prava mogu biti u izvesnoj koliziji sa takvim pravom. Na primer, ako bi se sada u kontekstu velikog zagađenja životne sredine u Japanu, ali i širom sveta, zbog katastrofe u nuklearnoj elektrani u Fukušimi zabranilo korišćenje nuklearne energije, svet bi munjevito bio zahvaćen dramatičnim manjkom energije, što bi onda posledično dovelo do problema, na primer, u snabdevanju stanovništva hranom, proizvodnji, grejanju itd., a usled toga bi brzo bili ugroženi, primera radi, pravo ljudi na rad i socijalnu sigurnost, pa čak i pravo na život itd. Isto važi i za problem preteranog korišćenja fosilnih goriva,¹⁶ nekih sredstava prevoza, upotrebe pesticida u poljoprivredi itd.

¹⁵ Etinski, R. (2010). *Međunarodno javno pravo*. Beograd: Službeni glasnik, 221–222.

¹⁶ Na nivou Evropske unije se ovaj problem rešava, odnosno planira se i pokušava njegovo rešavanje uvođenjem tzv. karbonskih taksi, kao posebne vrste „parafiskalnog

S druge strane, nije sporno da velika zagađenja životne sredine mogu uslediti i kao rezultat više sile, odnosno usled određenih prirodnih pojava, kao što su zemljotresi, poplave i sl., pa kako se onda građanima od strane države može garantovati pravo na zdravu životnu sredinu, kada do njenog narušavanja može doći i potpuno nezavisno od države, a kada su u pitanju velike prirodne kataklizme, onda ni najrazvijenije države njih ne mogu da spreče. Stoga je potpuno jasno da se nikako ne može govoriti o pravu na apsolutno zdravu životnu sredinu (što je u savremenom svetu, ne samo zbog industrijskog zagađenja već i usled objektivnih klimatskih faktora, najčešće iluzornog karaktera), jer postojanje određenog prava podrazumeva i da određeni subjekt ima obavezu očuvanja takvog prava, njegove zaštite ili unapređenja, a u kontekstu ljudskih prava to bi svakako morala biti država. Da ne govorimo o tome da bi ovakvo pravo podrazumevalo, po logici stvari, da zaista i postoji „zdrava životna sredina“ u državama koje to pravo priznaju svojim građanima, ali je danas u svakoj savremenoj državi zdrava životna sredina moguća samo u pojedinim regijama i više predstavlja izuzetak nego pravilo.

Pored toga, kako u mnogim situacijama do zagađenja životne sredine može doći i potpuno nezavisno od aktivnosti države i to na način koji je takav da država takvo zagađenje ne može sprečiti, kao što je to slučaj sa velikim prirodnim kataklizmama, onda je nerealno i nemoguće da se državi apriorno nametne takva obaveza. Zatim, potpuno nezavisno od bilo kakve aktivnosti države, pa i ljudi uopšte, u svakoj zemlji postoje delovi, tj. regioni koji su manje ili više zdravi, povoljni za život i sl. Na primer, svakako je po pravilu, daleko čistiji vazduh na planini, nego u ravnici ili u nekom močvarnom predelu. Ovo ipak ne znači da države nemaju određene obaveze u odnosu na životnu sredinu, tj. u pogledu građana koji žive u određenom prirodnom okruženju. Države bi načelno morale da imaju obavezu sprečavanja daljeg zagađenja životne sredine, te dužnost očuvanja onih delova životne sredine koji su još nezagađeni, kao i obavezu stvaranja odgovarajućeg balansa između potrebe za razvojem i neophodnosti da taj razvoj ne bude destruktivan po životnu sredinu, dužnost stvaranja uslova za ekspanziju tehnologija koje su ekološki prikladne i koje minimalno zagađuju životnu sredinu i sl.

Moglo bi se samo eventualno govoriti o postojanju ljudskog prava na „odgovarajuću/adekvatnu životnu sredinu“, tj. životnu sredinu, koja je što je moguće manje zagađena, ali nije nikako moguće, osim na čisto deklarativnom nivou, smatrati da čovek ima bezuslovno pravo na baš apsolutno „zdravu“, sasvim „očuvanu“, potpuno „nezagađenu“ životnu sredinu, jer bi to očigledno bilo sasvim nerealno. S druge strane, niz međunarodnopravnih akata, kao i

nameta“, što će svakako dovesti do čitavog niza problema, kako u sferi prava, tako pre svega, u ekonomskoj sferi.

nacionalnih propisa, usmeren je na zaštitu životne sredine, što se u savremenom svetu čini tako da se pronade odgovarajući „balans“ između potrebe postojanja odgovarajućih aktivnosti koje su nužne, ali istovremeno skupčane i sa manjim ili većim zagađenjem životne sredine (poput na primer, proizvodnje energije sagorevanjem fosilnih goriva, ili korišćenjem atomskih elektrana,¹⁷ saobraćajnih sredstava itd.), te neophodnosti da se životna sredina očuva. To se danas u prvom redu postiže razvijanjem koncepcije o *održivom razvoju*, koja se svodi na stvaranje uslova da se prednost daje tzv. čistim tehnologijama tako da se, s jedne strane, aktuelno zagađenje životne sredine svede na nužni minimum, a da se s druge strane, u isto vreme odgovarajućim merama i postupcima smanjuje već postojeće zagađenje, koje je često posledica ne višegodišnje već, imajući na primer u vidu vreme započinjanja industrijskih revolucija i viševekovnih zagađenja,¹⁸ često dramatičnih razmera.

¹⁷ U ovom pogledu postoje i neki veoma upadljivi paradoksi, pa tako zastupnici i pristalice masovnog korišćenja atomske energije tvrde da je ona, s jedne strane, danas daleko bezbednija nego nekada, dok je, s druge strane, ona u praksi, ekološki daleko manje destruktivna po životnu sredinu, nego korišćenje fosilnih goriva, što se posebno ilustruje stepenom uobičajenog zagađenja (količina ugljen-monoksida, stepen povećanja globalne temperature itd.), koje nastaje radom termoelektrana koje kao gorivo koriste ugalj ili mazut, sa onim zagađenjem koje u redovnim okolnostima nastaje usled rada nuklearnih elektrana, a koje je zaista minorno. Međutim, problem sa nuklearnim elektranama je u ovom pogledu sličan kao i priča o „kravi koja daje mnogo mleka, ali se na kraju muže ritne i prospe svo mleko“, jer samo jedan veći incident u nekoj atomskoj centrali (poput onog u Černobilju ili nedavno aktuelnog u japanskoj Fukušimi), a moguće je, nažalost, zamisliti i daleko crnje primere), može prouzrokovati dramatične ekološke posledice, koje se ne mogu otkloniti ni za nekoliko desetina hiljada godina, što sa stanovišta našeg uobičajenog ljudskog veka, već na pravi pogled, deluje i više nego zastrašujuće.

S druge strane, nesporno je da tehnologija značajno napreduje, pa to važi i kada se radi o atomskoj energiji i njeno korišćenje radi proizvodnje električne energije svakako može, ako se dosledno poštuju svi propisi koji se tiču izgradnje i nadzora nad tom vrstom elektrana i uz ispoljavanje velikog opreza prilikom izbora konkretnog tehnološkog postupka, lokacije takvih elektrana itd., gde veliki značaj ima i krivično pravo u *ultima ratio* smislu, biti i veoma značajno kao oblik dobijanja relativno jeftine energije (uz, naravno, početna velika ulaganja), te biti vid uspešne supstitucije drugih tehnologija, koje su veoma destruktivne po životnu sredinu.

¹⁸ Takva „istorijska komponenta“ je od značaja i danas. Na primer, Kina je danas nesporno i još uvek jedan od najvećih planetarnih zagađivača, što je često skupčano i sa oštrim kritikama u međunarodnoj zajednici, ali sama Kina ističe da ima pravo na industrijski razvoj, te da taj razvoj ima i svoju cenu, a da su svojevremeno i druge industrijske sile tadašnjeg doba bile veliki zagađivači. Na primer, čuveni „londonski smog“ je nastao kao jedna od posledica ubrzane industrijalizacije Engleske. Pored toga, u uslovima globalizacije najbogatije države sveta, poput pre svega SAD, ali i brojne zapadnoevropske države, mnoge svoje industrijske pogone (a često i velike zagađivače) su prebacile u Kinu, ali i druge zemlje koje se često označavaju kao „zemlje u razvoju“, jer je tamo daleko jeftinija radna snaga, a sama Kina je danas već postala i veliko tržište (posebno, na primer, za automobile), pa je i to jedan od razloga što ova država, koja je već postala svojevrsna globalna

Osnovne karakteristike krivičnopravne zaštite životne sredine u Srbiji

Glava dvadeset četvrta Krivičnog zakonika Srbije sadrži čitav niz inkriminacija posvećenih krivičnopravnoj zaštiti životne sredine. Te inkriminacije su prilično heterogene, kako sa stanovišta njihovog osnovnog *ratio legis*-a, tako nekada i u pogledu njihovog zaštićenog objekta / objekta krivičnopravne zaštite. Pored toga, ove „ekološke“ inkriminacije odlikuju se i drugim bitnim razlikama, pa tako neka krivična dela ove vrste može učiniti bilo koje lice, dok druga krivična dela iz ove glave spadaju u tzv. statusne delikte, odnosno radi se o krivičnim delima koja su *delicta propria* tipa,¹⁹ što znači da ih može izvršiti samo lice koje ima određeni status, poput odgovornog/službenog lica.

Brojna krivična dela iz grupe krivičnih dela protiv životne sredine imaju blanketni karakter, što znači da se radnja izvršenja svodi na kršenje određenih propisa koji su vankrivičnopravnog karaktera, poput pravila iz Zakona o zaštiti životne sredine, ali i brojnih drugih ekoloških propisa koji mogu biti i podzakonskog karaktera, a mnoga od tih krivičnih dela utemeljena su i na odgovarajućim međunarodnopravnim dokumentima. Brojni su propisi koji se tiču zaštite životne sredine, a koji mogu imati značaj u odnosu na krivična dela protiv životne sredine blanketnog karaktera. Od posebnog je značaja Zakon o zaštiti životne sredine.²⁰

U opštem smislu, ukupna krivičnopravna zaštita životne sredine proizlazi i iz relevantnih ustavnopravnih normi. Ustav Srbije propisuje u čl. 74, st. 1. da svako ima pravo na zdravu životnu sredinu, kao i na blagovremeno obaveštavanje o njenom stanju. Pored toga, Ustavom se svi („svako“), a posebno Republika Srbija, tretiraju kao *odgovorni* za zaštitu životne sredine (čl. 74, st. 2. Ustava Srbije), te se svakome nameće i dužnost da čuva i poboljšava životnu sredinu (čl. 74, st. 3. Ustava Srbije). Ove norme, naravno, iako su od velikog načelnog značaja i predstavljaju izraz generalne i principijalne intencije ustavotvorca, u velikoj meri imaju jedan izrazito deklarativan karakter.²¹

„svetska radionica“, danas ne samo što je u samom vrhu po stepenu proizvodnje, već i po stepenu doprinošenja globalnom zagađenju. Pored toga, ovo je odličan primer i za uočavanje činjenice da danas u vreme globalizacije, *pitanje odgovornosti* se mora posmatrati kako u odnosu na pojedine države, tako i u pogledu konkretnih svetski značajnih korporacija, koje svoje industrijske pogone imaju širom sveta ali, pritom, racionalno biraju lokacije za koje je karakteristična jeftina radna snaga, neinsistiranje na socijalnim pravima radnika, ali i „liberalni“ ekološki propisi.

¹⁹ Stojanović, Z. (2024). *Krivično pravo – opšti deo*, dvadeset osmo izmenjeno i dopunjeno izdanje. Pravni fakultet Univerziteta u Novom Sadu, 133.

²⁰ *Službeni glasnik RS*, br. 134/2004, 36/2009, 72/2009. – dr. zakon, 43/2011. – odluka US, 14/2016, 96/2018. – dr. zakon i 94/2024. – dr. zakon.

²¹ Škulić, M. (2023). Ustavnopravna zaštita životne sredine. Novi Sad: *Glasnik Advokatske komore Vojvodine*, br. 4/2023, 1205.

Osnovna funkcija krivičnog prava je *zaštitna funkcija* u odnosu na najvažnija dobra i vrednosti koje bi se povredile ili ugrozile određenim krivičnim delima. To znači da „krivično pravo obezbeđuje zaštitu svim važnijim vrednostima društva“²². Tako je i kada se radi o krivičnopravnoj zaštiti životne sredine, jer je očuvana životna sredina / očuvanje životne sredine u meri u kojoj je objektivno moguće, jedan od veoma važnih društvenih ciljeva, povezanih sa pravom čoveka na „zdravu“ životnu sredinu. Moderno krivično pravo pritom, ostvaruje svoju zaštitnu funkciju, kako time što propisuje određena krivična dela, tako i propisivanjem opštih normi koje se tiču opštih kako objektivnih, tako i subjektivnih obeležja krivičnih dela, osnova isključenja protivpravnosti itd., ali sve to samo pod uslovom postojanja *krivice* učinioca, pri čemu je stepen krivice od značaja i za odmeravanje kazne.²³ Ovdje treba posebno imati u vidu i da savremeno krivično pravo počiva na „principu krivice“.²⁴ Ovo se načelno tiče i krivičnopravne zaštite životne sredine.

Kao i inače, i ovaj vid krivičnopravne zaštite, odnosno zaštita životne sredine krivičnopravnim mehanizmima, podrazumeva delovanje kako krivičnog materijalnog, tako i krivičnog procesnog prava. To podrazumeva uzimanje u obzir neposredne veze između krivičnog materijalnog i krivičnog procesnog prava. Ovo je konačno, u relaciji i sa definisanjem krivičnog procesnog prava u funkcionalnom smislu, odnosno direktno u vezi sa njegovom svrhom postojanja, a uz neposredan oslonac na cilj materijalnog krivičnog prava.²⁵ Tako se u teoriji (Roxin, C.) ističe:

„Materijalno krivično pravo, čija su osnovna pravila sadržana u Krivičnom/Kaznenom zakon(ik)u, ustanovljava karakteristike kažnjivih radnji,²⁶ te

²² Babić, M., Marković, I. (2013). *Krivično pravo – opšti dio*. Pravni fakultet Univerziteta u Banjoj Luci, 23.

²³ Roxin, C., Greco, L. (2020). *Strafrecht Allgemeiner Teil Band I Grundlage. Der Aufbau der Verbrechenslehre*, 5. Auflage. München: Verlag C. H. Beck, 1–2.

²⁴ Jescheck, H. H., Weigend, T. (1996). *Lehrbuch des Strafrechts – Allgemeiner Teil*, Fünfte vollständig neubearbeitete und erweiterte Auflage. Berlin: „Duncker & Humblot“, 24.

²⁵ Škulić, M. (2024). *Krivično procesno pravo*, 14. izdanje. Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, 5.

²⁶ Naravno, kada je reč o pozitivnom srpskom kaznenopravnom sistemu, pod „kažnjivim radnjama“ treba podrazumevati kako radnje (činjenje ili nečinjenje, odnosno kažnjivo propuštanje), kojima se izvršavaju krivična dela, odnosno učestvuje u krivičnom delu, tako i radnje koje predstavljaju bitno obeležje prekršaja, ili privrednog prestupa, kao specifične vrste delikta, a obe ove vrste delikata se mogu ticati i zaštite životne sredine. U širem smislu (naročito u kontekstu delovanja načela *ne bis in idem* u svetlu prakse ESLJP, koju prihvata i Ustavni sud Srbije), tu bi nekada spadale i druge vrste delikata, kada su za njih zaprećene/izrečene relativno teže sankcije, poput slučajeva disciplinskog kažnjavanja osuđenih, ali i nekih drugih disciplinskih postupaka, kao u određenim situacijama i nekih

zaprećuje pravnim posledicama (kazne i mere bezbednosti), koje su povezane sa činjenjem krivičnog dela. Da bi ove norme mogle da ostvare svoju funkciju stvaranja elementarnih pretpostavki za mirni zajednički život ljudi, one ne smeju u slučaju izvršenja krivičnog dela postojati samo na papiru. Potrebno je, pre svega, jedan pravno uređeni postupak, pomoću koga se postojanje kažnjive radnje može ustanoviti, te istovremeno omogućiti sprovođenje zakonom propisane sankcije. Pri tom se pod takvim 'pravno uređenim' postupkom mogu razumeti tri aspekta: njegove odredbe moraju biti tako formulisane da na odgovarajući način potpomažu materijalnom krivičnom pravu da bude sprovedeno; one moraju istovremeno da ustanove granice prava zadiranja organa krivičnog pravosuđa u zaštićene slobode pojedinaca; i one moraju konačno, da stvore mogućnost, da se pravnosnažnom odlukom ponovo uspostavi narušeni pravni mir.²⁷

Dakle, postoji organska veza između krivičnog materijalnog i krivičnog procesnog prava, kao i između kako procesnog, tako i materijalnog krivičnog prava i kriminalistike, čija pravila u praksi omogućavaju efikasno otkrivanje, razjašnjavanje i dokazivanje krivičnih dela uopšte, pa i onih krivičnih dela koja se tiču životne sredine, odnosno koja su u funkciji krivičnopravne zaštite životne sredine.

Inače, u našoj krivičnopravnoj teoriji se s pravom primećuje i da „krivičnopravna zaštita životne sredine koja se pruža brojnim inkriminacijama iz Glave XXIV Krivičnog zakonika ipak nije potpuna“, pa se „tako, njima ne pruža zaštita od buke“,²⁸ što pritom znači da taj

„...važan oblik ugrožavanja životne sredine nije inkriminisan ni nekom drugom inkriminacijom iz sporednog krivičnog zakonodavstva, te je ostao na nivou prekršajne zaštite.“²⁹

mera koje objektivno imaju kazneni karakter, iako formalno nisu formulisane kao kazne/sankcije.

²⁷ Roxin, C. (1998). *Strafverfahrensrecht*, 25. Auflage. München: Verlag C. H. Beck, 1–2.

²⁸ Drugačije je u nekim evropskim krivičnim/kaznenim zakonodavstvima, pa je tako u Kaznenom zakoniku Nemačke (StGB) odredbama sadržanim u para. 325a, propisana, između ostalog, i zaštita od buke, kao posebnog oblika ugrožavanja/narušavanja životne sredine. U prvom obliku krivičnog/kaznenog dela izazivanja buke, potresa i nejonizujućih zračenja (para. 325a Abs. 1 StGB), propisano je da će se alternativno: 1) kaznom zatvora (lišenja slobode) do pet godina ili 2) novčanom kaznom, kazniti učinilac koji pri radu postrojenja, naročito pogonske jedinice ili mašine, uz povredu administrativno-pravnih obaveza izazove buku, koja je podesna da van oblasti koja pripada postrojenju naškodi zdravlju drugog.

²⁹ Stojanović, Z., Perić, O. (2009). *Krivično pravo – posebni deo*, XIII izdanje. Beograd, 860.

Teorijska sistematika krivičnih dela protiv životne sredine u Krivičnom zakoniku Srbije i njihov dominantan *ratio legis*

Krivična dela protiv životne sredine sadržana u Glavi XXIV Krivičnog zakonika Srbije, mogu da se podele i sistematizuju u teorijskom smislu na nekoliko grupa, prema dominantnom kriterijumu njihovih osnovnih karakteristika. To su:

1. Krivična dela protiv životne sredine u užem smislu, gde spadaju: a) zagađenje životne sredine, b) nepreduzimanje mera zaštite životne sredine, v) protivpravna izgradnja i stavljanje u pogon objekata i postrojenja koja zagađuju životnu sredinu, g) oštećenje objekata i uređaja za zaštitu životne sredine, kao i d) oštećenje životne sredine.

2. Krivična dela koja su adhezionog karaktera u odnosu na krivična dela protiv životne sredine u užem smislu, gde spadaju: a) uništenje, oštećenje, iznošenje u inostranstvo i unošenje u Srbiju zaštićenog prirodnog dobra, b) unošenje opasnih materija u Srbiju i nedozvoljeno prerađivanje, odlaganje i skladištenje opasnih materija, v) nedozvoljena izgradnja nuklearnih postrojenja, kao i g) povreda prava na informisanje o stanju životne sredine.

3. Krivična dela koja se tiču životinja, gde spadaju: a) ubijanje i zlostavljanje životinja, b) nesavesno pružanje veterinarske pomoći, v) proizvodnja štetnih sredstava za lečenje životinja, g) zagađivanje hrane i vode za ishranu, odnosno napajanje životinja, d) nezakonit lov, kao i đ) nezakonit ribolov.

4. Krivično delo koje se odnosi kako na životinje, tako i na biljke – prenošenje zaraznih bolesti kod životinja i biljaka.

5. Krivična dela koja se tiču šuma, gde spadaju: a) pustošenje šuma i b) šumska krađa.

Ratio legis Glave XXIV Krivičnog zakonika Srbije je u opštem smislu (što je očigledno već i na terminološkom nivou iz njenog naslova), usmeren na zaštitu životne sredine od raznovrsnih oblika zagađenja i uopšte destruktivnog delovanja na samu životnu sredinu i njene određene posebno izdvojene elemente, koja imaju i svoje krivičnopravne konsekvence. Dakle, nije kod svih krivičnih dela iz Glave XXIV Krivičnog zakonika reč o „zagađenju“ životne sredine / nekih elemenata životne sredine, već mogu biti u pitanju i veoma raznovrsni oblici napada na životnu sredinu / elemente životne sredine, a nekada mogu da postoje i vidovi odgovarajućeg ugrožavanja životne sredine / elemenata životne sredine. To utiče i na prilično veliku raznovrsnost krivičnih dela koja se generalno smatraju krivičnim delima protiv životne sredine, tj. koja su svrstana u Glavu XXIV Krivičnog zakonika, te se stoga u pogledu niza tih pojedinačnih delikata mogu posebno uočavati konkretni i dominantni razlozi postojanja takvih inkriminacija, što se svodi na njihov poseban *ratio legis*.

Neka krivična dela iz Glave XXIV Krivičnog zakonika imaju poseban specifičan *ratio legis*, ali i druge karakteristike koje ih ne čin klasičnim/tipičnim krivičnim delima protiv životne sredine. Na primer, krivično delo ubijanja i zlostavljanja životinja ima svoj jasan i poseban *ratio legis*, koji je samo u određenoj meri povezan sa *ratio legis*-om krivičnopravne zaštite životne sredine.³⁰ Naime, nije sporno da su životinje važan element životne sredine u opštem smislu, naročito kada se radi o divljim životinjama koje su sastavni deo određenog ekosistema, poput šuma, prašuma, stepe, pustara, močvara, određenih geografskih regiona i sl., ali samo krivično delo ubijanja i zlostavljanja životinja se, s jedne strane, pretežno u praksi tiče domaćih životinja, čak najčešće kućnih ljubimaca, a s druge strane, ako bi se životinje smatrale isključivo elementima životne sredine, onda bi to morali da budu i ljudi, pa bi po toj logici čak i krivična dela protiv života i tela, slobode itd., sva mogla da se prema istom kriterijumu tretiraju kao delikti protiv životne sredine, što bi već na prvi pogled bilo sasvim besmisleno.³¹ Pored toga, u teoriji se primećuje i da

„...kategorišući ih kao stvari, pravo zapravo obespravljuje životinje, jer je jasno da stvari, same po sebi, ne mogu posedovati nikakva prava ni interese, već njihov vlasnik raspolaže svim pravima nad njima i može ih tretirati kako god želi“³².

Suštinski *ratio legis* krivičnog dela ubijanja i zlostavljanja životinja nije lako uočiti na prvi pogled. Naime, kao što to proizlazi iz same inkriminacije ovog krivičnog dela (čl. 269. KZ), na prvi pogled deluje kao da je *ratio legis* ovog krivičnog dela zaštita životinja od ubijanja i zlostavljanja, ali je to samo donekle tako, jer se životinje od mučenja i zlostavljanja štite samo i isključivo ukoliko se odgovarajuća opciono propisana radnja izvršenja vrši *kršenjem propisa*.

³⁰ Više o tome: Bajović, V. (2023). Pravni status životinja – pokretne stvari ili nešto više? *Zbornik. Kaznena reakcija u Srbiji*, XIII deo, edicija „Crimen“. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, 231–255.

³¹ U stvari, krivično delo ubijanja i mučenja životinja uopšte, suštinski i ne pripada grupi krivičnih dela protiv životne sredine, te bi to krivično delo, zajedno sa nekim drugim krivičnim delima protiv životinja, praktično trebalo svrstati u posebnu grupu krivičnih dela. Zakonodavac se za tako nešto verovatno neće opredeliti, jer bi to, po svemu sudeći, delovalo nepotrebno, ako ne čak i „bizarno“, ali takva vrsta zakonske sistematike ima svoje jasno opravdanje.

³² Bajović, V. (2024). Ubijanje, zlostavljanje i napuštanje životinja u Srbiji – (ne)primena zakonskih odredbi. Raskršća međunarodnog krivičnog prava i krivičnog prava – reforma pravosudnih zakona Republike Srbije. *Zbornik radova sa međunarodne naučne konferencije „Odnos međunarodnog i nacionalnog krivičnog prava“*, (ur. Škulić, M., Etinski, R., Miljuš, I., Škundrić, A.), tom II. Beograd: Udruženje za međunarodno krivično pravo i Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, 12.

Iz blanketnog karaktera krivičnog dela ubijanja i zlostavljanja životinja proizišlo bi da se životinja može ubiti ili čak zlostavljati, a da to ne bude ni protivpravno, niti da se time čini krivično delo iz čl. 269, st. 1. KZ (osnovni oblik), ukoliko je *u skladu sa propisima* preduzeta jedna ili više od opciono propisanih radnji, koje su inače radnje izvršenja krivičnog dela ubijanja i zlostavljanja životinja. To su: 1) ubijanje, 2) povređivanje, 3) mučenje ili 4) zlostavljanje životinje na drugi način.

U društvu koje pretežno ili čak ni na nivou nekakve „statističke greške“ ne čine vegetarijanci, već obrnuto, ljudi koji između ostalog redovno jedu i hranu životinjskog porekla, sasvim je normalno da se određene vrste životinja moraju ubijati da bi potom bile iskorišćene za ishranu, što drugim rečima i direktno objašnjeno znači da bi bile „pojedene“. Svemu tome najčešće prethodi sistematsko uzgajanje životinja, pa potom njihovo lišavanje života na određene pravom propisane načine, što danas podrazumeva da nije skopčano sa nepotrebnim patnjama,³³ te potom prerađivanje mesa tih životinja, da bi konačno gotov „proizvod“ bio namenjen ishrani ljudi, a nekada i drugih životinja.

Zato se, između ostalog, *ratio legis* krivičnog dela ubijanja i zlostavljanja životinja nikako ne može temeljiti samo na zaštiti životinja kao takvih, jer se one, u stvari, mogu ubijati, pa čak i zlostavljati u skladu sa propisima. Kada je reč o zlostavljanju koje se vrši „prema propisima“, tu pre svega spadaju određeni načini uzgoja životinja, koji se dopuštaju iako u određenoj meri proizvode patnju životinjama. Ovo se u teoriji objašnjava i tako što se smatra da se krivičnim delom ubijanja i zlostavljanja životinja, u stvari, i ne štite same životinje kao takve, već se štite *osećanja koje čovek ima prema životinjama* i njegova „odgovornost koju on prema njima treba da ima“ jer, iako je „čovek u cilju svog opstanka prinuđen da ubija životinje, on to može i treba da čini samo na način koji je dostojan čoveka“, tako da prema tome, „krivično pravo i u ovom slučaju štiti čoveka i njegova osećanja“³⁴. Ističe se i da je

„...određen odnos i odgovornost prema životinjama u krajnjoj liniji i u interesu čoveka a ne životinje“, tako da „mučenje životinja, pa i njihovo ubijanje,

³³ Kada je reč o ubijanju životinja „prema propisima“, to podrazumeva da se domaće životinje, koje se gaje radi korišćenja u ishrani, života lišavaju na način koji nije surov u preteranoj meri, te koji neće prouzrokovati nepotrebne patnje životinji, pa se tako na primer, u modernim državama koje imaju striktno propise te vrste, životinje pre nego što se liše života na određeni način anestetiziraju ili se koriste metodi i sredstva koja životinju trenutno ubijaju i sl. Ovo je nekada u suprotnosti sa pravilima nekih religija, koje insistiraju na tom da meso životinje koje će se koristiti za ishranu, mora biti bez krvi, iz čega proizlazi da životinja svakako mora biti ubijena na način koji podrazumeva da će u potpunosti ili najvećim delom iskrvariti pre nego što bude lišena života, što se praktično svodi na klanje životinje. Uglavnom, ovo pitanje dovodi do određene kolizije između takvih religijskih pravila i pravila modernih država koja se, obrnuto, zasnivaju na tome da smrt životinje namenjene ishrani mora biti trenutna, te ne sme biti skopčana sa patnjom koja traje određeno vreme.

³⁴ Stojanović, Z. (2024). *Komentar Krivičnog zakonika*, trinaesto izmenjeno i dopunjeno izdanje. Beograd: Službeni glasnik, 882.

ukoliko nije neophodno za ishranu čoveka, izaziva osećaj sažaljenja kod većine ljudi“.³⁵

U stvari, zaista se krivičnim delom ubijanja i zlostavljanja životinja štiti ljudskost u njenom elementarnom smislu, dakle ne samo osećanja prosečnog čoveka, kojem je žao što se životinje ubijaju ili muče i onda kada to nije neophodno da bi se koristile za ishranu ili u cilju nekih drugih legitimnih ciljeva, kao što su i medicinski eksperimenti, koji takođe izazivaju sažaljenje većine ljudi, ali koji su najčešće realno neophodni baš radi zaštite samih ljudi. Ipak, ne može se izbeći zaključak da se krivičnim delom ubijanja i zlostavljanja životinja štite i same životinje, jer nezavisno čak i od motiva zakonodavca za uvođenje ove inkriminacije, te nezavisno od toga što većina ljudi ne spada u vegetarijance te nose kožnu obuću i odeću i sl., nesporno je da bi već samo postojanje takve inkriminacije (iako je u praksi ovde prisutna svakako i velika tamna brojka), moralo uticati na smanjenje slučajeva nepotrebnog / protivno propisima ubijanja i zlostavljanja životinja.

Dakle, suštinski *ratio legis* krivičnog dela ubijanja i zlostavljanja životinja je pretežno u zaštiti ljudskosti, odnosno elementarne humanosti koja, između ostalog, podrazumeva da se životinje i onda kada su namenjene ishrani ljudi (a nekada i ishrani drugih životinja), pa i kada se na njima legitimno vrše određeni medicinski eksperimenti,³⁶ ne ubijaju na način koji podrazumeva preterane patnje životinja, te da se prilikom uzgoja životinja, ne preduzimaju radnje koje bi suštinski bile zlostavljanje, ali se tim krivičnim delom ipak štite i same životinje. Time se osim samih životinja, u stvari, štite ljudi, odnosno jedan aspekt opšte humanosti. U jednom širem smislu ovo ima smisla i sa stanovišta nekih praktičnih iskustava iz kojih proizlazi da su u praksi često ljudi koji su skloni bezrazložnom ubijanju životinja i njihovom mučenju, psihopatski strukturisane ličnosti.³⁷ Iz ovoga proizlazi da takvi učinioci u nekim okolnostima (poput rata i oružanih sukoba, tokom vršenja određenih krivičnih dela i tokom tako nastalih situacionih okolnosti itd.), najčešće ne bi oklevali da na iste ili slične načine ubijaju ili muče i ljude.³⁸

³⁵ Stojanović, Z., Perić, O. (2009). *Krivično pravo – posebni deo*, XIII izdanje. Beograd, 215.

³⁶ Čini se da je, nažalost, a što je ipak najčešće u domenu davanja „prevage određenim višim interesima“, većina medicinskih eksperimenata u praksi, baš obrnuto, skopčana sa nanošenjem bola i patnje životinjama, ili se svodi na ubijanje životinja na način koji podrazumeva prouzrokovanje bola i velike patnje životinji.

³⁷ Ovo spada, između ostalog, u elemente tzv. kriminalističkog profilisanja i indicijalnog zaključivanja, gde je pored ostalih tipičnih izvora indicija, veliki značaj i duševnih osobina lica koje se smatra mogućim/verovatnim učiniocem/osumnjičenim. Više o tome: Škulić, M. (2024). *Kriminalistika*, 2. izmenjeno i dopunjeno izdanje. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, 72.

³⁸ *Ibid.*

Ratio legis nekoliko drugih krivičnih dela protiv životne sredine je najčešće slično kao i kada se radi o krivičnom delu ubijanja i zlostavljanja životinja bitno drugačiji nego što je klasičan *ratio legis* većine krivičnih dela protiv životne sredine, a posebno osnovnog krivičnog dela te vrste – zagađivanja životne sredine. Tu spadaju sva krivična dela iz ove grupe koja se tiču životinja, a nekada i biljaka. To su prenošenje zaraznih bolesti kod životinja i biljaka, nesavesno pružanje veterinarske pomoći, proizvodnja štetnih sredstava za lečenje životinja, zagađivanje hrane i vode za ishranu, odnosno napajanje životinja, kao i nezakonit lov, te nezakonit ribolov.

Nije sasvim jasan ni osnovni *ratio legis* krivičnog dela šumske krađe, koja suštinski predstavlja krivično delo protiv imovine a samo je zbog velikog načelnog značaja šuma kao izuzetno bitnog elementa zemljišta u funkciji ekomedijuma, ovo krivično delo svrstano u grupu krivičnih dela protiv životne sredine, što možda i nije sasvim opravdano. Inače, ovo krivično delo je, statistički posmatrano, dominantno u sudskoj praksi kada se radi o krivičnim delima protiv životne sredine. To je donekle i apsurdno i predstavlja svojevrstno „ogledalo“ realnog dometa krivičnopravne zaštite životne sredine. Naime, suštinski se, iako je izuzetno važno efikasno zaštititi šume od devastacije, pa naravno i primenom krivičnog prava u *ultima ratio* smislu, u praksi najčešće radi o tzv. siromaškom krivičnom delu, osim kada se šumska krađa vrši u velikim razmerama, na organizovan način i sl., a tada bi se daleko pre radilo o „pravom“ i daleko „ozbiljnijem“, odnosno znatno težem ekološkom krivičnom delu te vrste, a to je krivično delo pustošenja šuma.

ZAGAĐENJE ŽIVOTNE SREDINE

Zagađenje životne sredine je centralno krivično delo protiv životne sredine u Krivičnom zakoniku Srbije (čl. 260. KZ). Ono se tiče životne sredine kao takve, što znači da se temelji na definiciji životne sredine, u kom pogledu postoje dva osnovna shvatanja. Prema ekstenzivnoj definiciji koju je formulisala Grupa eksperata UNEP-a (United Nation Environmental Program), životna sredina

„...podrazumeva biotičke i nebiotičke komponente, uključujući vazduh, vodu, tlo, floru i ekosistem koji je stvoren njihovom interakcijom i može takođe uključiti kulturno nasleđe, osobine pejzaža i komfornu životnu sredinu“,

dok prema restriktivnoj definiciji koju sadrži Stokholmska deklaracija iz 1972. godine, životna sredina „daje čoveku fizičku održivost i pruža mu

mogućnost za intelektualni, moralni, socijalni i duhovni napredak³⁹. U smislu inkriminacije iz čl. 260. Krivičnog zakonika pod životnom sredinom treba podrazumevati jedinstvo osnovnih ekomedijuma kao takvih, što znači vode, vazduha i zemljišta, kao i biljnog i životinjskog sveta u tim ekomedijumima, tj. biljaka i životinja u vodi, vazduhu i zemljištu. Zagađivanje životne sredine podrazumeva svako delovanje od strane čoveka, kojim se destruktivno utiče na životnu sredinu čiji se intaktnost ili kvalitet narušavaju, što se čini ispuštanjem materije, supstanci ili energije u okolinu (na primer, ispuštanje tečnosti, gasova, stvaranje hemijskih isparenja, produkata sagorevanja, radioaktivnog, odnosno jonizujućeg zračenja itd.), ili određenim destruktivnim mehaničkim delovanjem na životnu okolinu (na primer devastirajuća seča šume, stvaranje deponija, gomilanje otpada itd.), usled čega nastupaju ili opasnost ili konkretne štetne posledice po život i zdravlje ljudi, odnosno prouzrokuje se šteta u odnosu na druga živa bića i ekosisteme, ili se ometa legalna i legitimna upotreba prirodnih resursa, odnosno remete se postojeći prirodni uslovi i ambijent za život i proizvodnju na određenom području.

Krivično delo zagađivanja životne sredine – iako je ono prvo krivično delo u Glavi XXIV Krivičnog zakonika Srbije, te se svakako, već po svom naslovu ali i s obzirom na sadržinu konkretne inkriminacije, može smatrati svojevrsnim „centralnim ekološkim krivičnim delom“, posvećenim generalnoj zaštiti životne sredine – veoma je opšteg karaktera, te predstavlja izraz jedne načelne tendencije zakonodavca da na temelju relevantnih ustavnopravnih normi (čl. 74. Ustava Srbije), zaštititi životnu sredinu kao takvu, u jednom svom „totalitetu“, a ne samo njene pojedine elemente/segmente, što je, inače, tipično za većinu drugih krivičnih dela protiv životne sredine u krivičnom zakonodavstvu Srbije.

Naime,

„...iako je kod krivičnog dela iz čl. 260. nesporno da je primarni zaštitni objekt životna sredina, time se ne rešavaju sva pitanja u vezi sa određivanjem zaštitnog objekta, jer je sporno da li zaštićena pravna dobra treba videti u inkriminaciji navedenim ekomedijumima kao takvim (vode, vazduh, zemljište) i njihovim posebnim formama ispoljavanja (biljni i životinjski svet), odnosno da li je zaštitni objekt životna sredina sama po sebi“, kao i „...da li se životna sredina štiti radi nje same, odnosno da li je zaštita životne sredine sama sebi cilj?“⁴⁰

³⁹ Kreća, M. (2010). *Međunarodno javno pravo*, četvrto izmenjeno i dopunjeno izdanje. Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, 639.

⁴⁰ Stojanović, Z. (2024). *Komentar Krivičnog zakonika*, trinaesto izmenjeno i dopunjeno izdanje. Beograd: Službeni glasnik, 860.

Čini se da se svakako životna sredina i inače, ali posebno i krivičnim pravom, kao najrepresivnijom granom zakonodavstva načelno namenjenom efikasnoj zaštiti najvažnijih vrednosti od najtežih oblika povređivanja/ugrožavanja, ne štiti sama po sebi i nje same radi, jer životna sredina kao skup određenih fizičkih i materijalnih elemenata, koje predstavljaju prirodno ljudsko okruženje, odnosno uopšte, jedno prirodno okruženje raznovrsnih oblika života, ne može kao takva, izolovano, te sama po sebi da bude krivičnim pravom zaštićeno dobro, već se ovde, u stvari, krivičnim pravom štiti jedan veliki opšti značaj za život ljudi maksimalno očuvane životne sredine. U tom je pogledu od ključnog značaja odnos samih ljudi prema životnoj sredini u celini kao i njenim sastavnim segmentima, što znači da je ovde od presudne važnosti osnovna funkcija životne sredine u odnosu na ljude, ali i druga živa bića kao elemente životne sredine, u pogledu kojih je krivično pravo načelno zainteresovano da im omogući život u adekvatnoj životnoj sredini. Smatra se pored toga i da je

„...sporno da li zaštitni objekt treba videti i u pravu budućih generacija što se vezuje za danas, bar deklarativno, dominantnu koncepciju tzv. održivog razvoja“, jer „...kada je krivično pravo u pitanju, ne bi trebalo praviti razliku između toga da li je reč o pravu sadašnje generacije ili budućih generacija, s obzirom da se radi o jednom nedeljivom, apstraktnom i univerzalnom pravu.“⁴¹

Objekt zaštite krivičnog dela zaštite životne sredine se stoga svodi na osnovno pravo čoveka na koliko je realno moguće zdravu i relativno očuvanu životnu sredinu, a pritom to pravo, kao što je prethodno objašnjeno, ima svoje ustavnopravno utemeljenje, te proizlazi i iz određenih međunarodnih izvora prava, odnosno sadržano je u nizu važnih međunarodnopravnih dokumenata. Ovakvo shvatanje objekta zaštite krivičnog dela zagađenja životne sredine proizlazi i iz načela humanosti kao jednog od osnovnih načela savremenog krivičnog prava, kako nacionalnog, tako i međunarodnog krivičnog prava.⁴²

Dakle, krivično pravo bi načelno moralo biti humanistički orijentisano što podrazumeva i njegov legitiman karakter, odnosno legitimnost krivičnopravne zaštite određenih vrednosti i dobara.⁴³ Ovo se ogleda i u tome što savremeno krivično pravo počiva na legitimnoj težnji da zaštita osnovnih ljudskih prava bude osnovna sadržina njegovog opšteg objekta zaštite, pri čemu

⁴¹ Stojanović, Z. (2024). *Komentar Krivičnog zakonika*, trinaesto izmenjeno i dopunjeno izdanje. Beograd: Službeni glasnik, 861.

⁴² Škulić, M. (2022). *Međunarodno krivično pravo*, drugo izdanje. Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, 55.

⁴³ Škulić, M. (2022). *Međunarodno krivično pravo – prostorno važenje krivičnog prava, krivično pravo međunarodnog porekla, međunarodna krivičnopravna pomoć, začeci krivičnog prava EU*. Beograd: Službeni glasnik, 68.

kada se radi o pravu na zdravu životnu sredinu njegovo proklamovanje kao objekta zaštite, proizlazi u formalnom smislu i iz toga što se radi o ljudskom pravu koje je ustavnog ranga, odnosno koje je zajemčeno Ustavom (čl. 74. Ustava RS). Stoga,

„...u kontekstu prava čoveka da relativno nesmetano koristi prirodu i ekološke medijume, da ima pravo na životnu sredinu određenog kvaliteta, moglo bi se reći da postojeće odredbe čl. 260. Krivičnog zakonika obuhvataju relativno samostalna ekološka dobra“,

a da pri tom,

„...cilj neposredne zaštite tih ekoloških dobara treba da bude zaštita osnovnog prava ljudi na životnu sredinu određenog kvaliteta.“⁴⁴

Krivično delo zagađenja životne sredine ima jedan osnovni oblik, dva teža oblika, od kojih je jedan najteži, kao i jedan lakši oblik. Pored toga, u normativnu konstrukciju krivičnog dela zagađenje životne sredine svrstan je i poseban zaštitni mehanizam u odnosu na preduzimanje propisanih mera zaštite od strane učinioaca, povezano sa izricanjem uslovne osude, ako mere upozorenja, a što ima i odgovarajući preventivni efekat u odnosu na buduću zaštitu životne sredine.

Osnovni oblik zagađenja životne sredine postoji kada učinilac, kršeći propise o zaštiti, očuvanju i unapređenju životne sredine zagađi vazduh, vodu ili zemljište, alternativno: 1) u većoj meri ili 2) na širem prostoru. Učinilac osnovnog oblika ovog krivičnog dela kažnjava se kumulativno: 1) zatvorom od šest meseci do pet godina i 2) novčanom kaznom.

Zagađivanje životne sredine je, nažalost, u savremenim uslovima česta pojava, ali nije svako takvo zagađivanje, iako je uvek protivpravno, samim tim i krivično delo. Kriminalna zona je u tom pogledu sužena zahtevom da zagađenje bude u većoj meri ili na širem prostoru, što je *questio facti*, a u tome se ogleda razlika između krivičnog dela iz čl. 260. Krivičnog zakonika i nekog od mnogobrojnih prekršaja, koji postoje u ekološkoj sferi, kao delikata iz domena kaznenog prava u širem smislu, načelno manjeg značaja od krivičnih dela, kao „najozbiljnijih“ kaznenih dela. Ovo je opravdano i iz kriminalno-političkih razloga i proizlazi kako iz zaštitne funkcije krivičnog prava, tako i iz njegovog *ultima ratio* karaktera.

Krivično delo zagađenja životne sredine je blanketnog karaktera, što znači da se radnja izvršenja svodi na kršenje relevantnih ekoloških propisa, bilo da se radi o propisima zakonskog karaktera ili o propisima sadržanim

⁴⁴ Stojanović, Z. (2024). *Komentar Krivičnog zakonika*, trinaesto izmenjeno i dopunjeno izdanje. Beograd: Službeni glasnik, 861.

u odgovarajućim podzakonskim opštim pravnim aktima. Reč je generalno o propisima koji se tiču opciono: 1) zaštite, 2) očuvanja i 3) unapređenja životne sredine.

Prema odredbama čl. 3, t. 11. Zakona o zaštiti životne sredine,⁴⁵ zagađivanje životne sredine predstavlja unošenje zagađujućih materija ili energije u životnu sredinu, što je izazvano ljudskom delatnošću ili prirodnim procesima, a koje ima ili može imati štetne posledice po kvalitet životne sredine i zdravlje ljudi. Ova definicija ima značaja i kada se radi o krivičnom delu iz čl. 260. Krivičnog zakonika, ali se u našoj krivičnopravnoj teoriji opravdano primećuje da je pojam zagađenja/zagađivanja životne sredine sadržan u Zakonu o zaštiti životne sredine, „suviše uopšten da bi se neposredno mogao primenjivati za potrebe krivičnog dela“⁴⁶. Naime, i u ovom pogledu treba imati u vidu da zagađivanje životne sredine može biti kako krivično delo, tako i prekršaj, ali je pritom, ključna razlika između jednog i drugog kaznenog dela iz ekološke sfere u relevantnosti zagađenja, tako da krivično delo iz čl. 260. Krivičnog zakonika postoji samo onda kada je učinilac kršenjem relevantnih ekoloških propisa izazvao zagađenje nekog od opciono navedenih ekomedijuma, poput zemljišta, vode ili vazduha, alternativno: 1) u većoj meri ili 2) na širem prostoru.

Radnja izvršenja krivičnog dela zagađenja životne sredine je posledičnog karaktera, što znači da u obzir dolazi svaka / bilo koja radnja koja se sastoji u kršenju relevantnih ekoloških propisa, a koja može prouzrokovati odgovarajuće zagađenje vode, vazduha ili zemljišta u određenom kvantitetu, što znači – u većoj meri ili na širem prostoru. Samo zagađenje životne sredine se određuje pretežno u zavisnosti od toga kojem se elementu, odnosno tzv. ekomedijumu radi u konkretnom slučaju, tj. da li je reč o vazduhu, vodi ili zemljištu, uz moguće kombinacije/kumulacije tih ekomedijuma. Uvek mora doći do relevantne destrukcije ekomedijuma, odnosno njihovog štetnog modifikovanja, poput unošenja zagađujućih materija u vodu/vazduh/zemljište, usled toga i u odnosu na biljni i životinjski svet i sl.⁴⁷

⁴⁵ Službeni glasnik RS, br. 135/04. i 14/16.

⁴⁶ Stojanović, Z. (2024). *Komentar Krivičnog zakonika*, trinaesto izmenjeno i dopunjeno izdanje. Beograd: Službeni glasnik, 863.

⁴⁷ Inače, ukoliko se zagađenje životne sredine prostire na teritoriji više država, ili obuhvata granična područja, onda se radi o ekološkim incidentima sa međunarodnom komponentom, koja zahteva postojanje posebne regulative na međunarodnopravnom nivou.

Već u drugoj polovini XIX veka nastaju ugovori o graničnim vodama u koje se unoše i pravila o zaštiti riba od zagađivanja, a relativno brz razvoj zaštite životne sredine od zagađivanja na međunarodnom nivou, posebno dolazi do izražaja nakon Drugog svetskog rata, kada nastaje čitav niz veoma značajnih izvora međunarodnog prava koji se odnose na zaštitu životne sredine

Kada je reč o zahtevu da zagađenje mora biti u većoj meri ili na širem prostoru, „radi se o nepreciznoj i širokoj formulaciji“, što znači da je reč o „onome što se u krivičnom pravu naziva generalnom klauzulom“, a kao i inače, „sadržaj generalne klauzule zavisi od stava sudske prakse“⁴⁸. Dakle, sudska praksa daje odgovor na svako konkretno pitanje ove vrste, odnosno konkretan slučaj (ne)postojanja krivičnog dela zagađenja životne sredine, šta će se smatrati zagađenjem koje postoji bilo u većoj meri, bilo na širem prostoru, a svakako se može i kumulativno raditi o zagađenju koje je i u većoj meri i na širem prostoru, što bi onda imalo potencijalno značaj otežavajuće okolnosti kada se radi o odmeravanju kazne. Naravno, veoma je važno da sudska praksa i u ovom pogledu bude u odgovarajućem stepenu jednoobrazna, odnosno jedinstvena, što je i zahtev iz domena vitalnog interesa pravne sigurnosti. U krivičnopravnoj teoriji se opravdano ističe da je prilikom konkretne ocene u sudskoj praksi o postojanju zagađenja *u većoj meri ili na širem prostoru*, osnovni „orijentacioni kriterijum“, sadržan u *graničnim vrednostima dozvoljenog zagađivanja* pojedinih ekomedijuma, koje su predviđene u relevantnim upravnopravnim propisima.⁴⁹

Prema načinu nastanka zagađivanja i prema mogućnostima delovanja shodno odredbama međunarodnog prava u odnosu na izvore i procese zagađivanja, moguće je razlikovati dva osnovna oblika zagađivanja životne sredine: 1) redovno zagađivanje i 2) havarijsko zagađivanje. Redovno ili rutinsko zagađivanje je normalna, uobičajena i unapred predvidljiva konsekvencija određene ljudske aktivnosti. Na primer, skoro svaka proizvodnja podrazumeva i određeno zagađivanje, isto važi i za urbanizaciju na određenom području, poput obala reka, jezera ili mora, ispuštanje produkta sagorevanja goriva kod vozila koja imaju motore sa unutrašnjim sagorevanjem, dim koji nastaje loženjem radi grejanja i sl. Pod havarijskim zagađivanjem podrazumeva se nanošenje štete životnoj sredini usled neočekivanih događaja, koji proizvode emitovanje štetnih materija ili energije u životnu sredinu, do čega dolazi, na primer, kada se izliju hemijske materije iz cisterne koja se ošteti u saobraćajnoj nezgodi, ili se nafta izlije iz tankera koji potone na moru, odnosno u reci i sl.

Učinilac bilo kojeg od oblika krivičnog zagađenja životne sredine može biti bilo koje lice, što znači da ovo krivično delo nije statusnog karaktera, odnosno ne spada u delikte koji su tipa *delicta propria*.

Osnovni oblik krivičnog dela zagađenja životne sredine je kada se radi o obliku krivice učinioca, umišljajnog karaktera a kao i inače kada se radi o

⁴⁸ Stojanović, Z. (2023). *Krivično pravo – posebni deo*, 22. izdanje. Pravni fakultet Univerziteta u Novom Sadu, 257.

⁴⁹ *Ibid.*

najvećem broju umišljajnih krivičnih dela, u obzir dolazi kako direktan, tako i eventualni umišljaj.

Ukoliko učinilac kršeći propise o zaštiti, očuvanju i unapređenju životne sredine zagađi vazduh, vodu ili zemljište u većoj meri ili na širem prostoru, ali svoje delo učini iz nehata, radiće se o lakšem obliku zagađenja životne sredine, za koji je propisana alternativno novčana kazna ili kazna zatvora do dve godine.

Oba teža oblika krivičnog dela zagađenja životne sredine zasnovana su na postojanju/nastanku težih posledica, do kojih dolazi usled radnje izvršenja, što znači da između nastupanja tih težih posledica i odgovarajuće radnje izvršenja učinioca, a koja ima blanketni karakter, mora postojati uzročno-posledična / kauzalna veza.

Prvi teži oblik krivičnog dela zagađenja životne sredine, koji je i najteži oblik ovog krivičnog dela, postoji kada se radi o osnovnom obliku zagađenja životne sredine, koje je umišljajnog karaktera, usled kojeg su nastupile odgovarajuće teže posledice koje se alternativno ispoljavaju u dva vida: 1) ukoliko je došlo do uništenja ili oštećenja životinjskog ili biljnog sveta velikih razmera ili 2) ako se radi o zagađenju životne sredine u toj meri da su za njegovo otklanjanje potrebni alternativno: a) duže vreme ili b) veliki troškovi. Učinilac najtežeg oblika krivičnog dela zagađenja životne sredine kažnjava se kumulativno zatvorom od jedne do osam godina i novčanom kaznom.

Drugi teži oblik krivičnog dela zagađenja životne sredine podrazumeva nastupanje istih težih posledica kao i kada se radi o prvom težem/najtežem obliku zagađenja životne sredine, što znači da je došlo do uništenja ili oštećenja životinjskog ili biljnog sveta velikih razmera ili je nastupilo zagađenje životne sredine u toj meri da su za njegovo otklanjanje potrebni duže vreme ili veliki troškovi, ali se pritom radi o nehatnom izvršenju konkretnog krivičnog dela. To znači da su nastupele teže posledice „vezane“ za lakši oblik krivičnog dela zagađenja životne sredine, što podrazumeva da je učinilac postupao sa nehatom kada je kršeći propise o zaštiti, očuvanju i unapređenju životne sredine zagađio vazduh, vodu ili zemljište, u većoj meri ili na širem prostoru, a pritom je došlo do uništenja ili oštećenja životinjskog ili biljnog sveta velikih razmera, ili se radi o zagađenju životne sredine u toj meri da su za njegovo otklanjanje potrebni duže vreme ili veliki troškovi. Učinilac ovog drugog težeg oblika zagađenja životne sredine kažnjava se kumulativno zatvorom od šest meseci do pet godina i novčanom kaznom.

Ukoliko je sud izrekao uslovnu osudu za bilo koji oblik krivičnog dela zagađenja životne sredine, on može (fakultativno) da odredi i obavezu učiniocu da u određenom roku preduzme određene propisane mere zaštite, očuvanja i unapređenja životne sredine. *Ratio legis* ove odredbe (čl. 260, st. 5. KZ), zaštitnog karaktera, kojom se promovise jedna posebna i adheziona mera uz

uslovnu osudu izrečenu učiniocu krivičnog dela zagađanja životne sredine, neposredno je skopčan sa opštim *ratio legis*-om krivičnopravne zaštite životne sredine, te se svodi na svojevršno primoravanje učinioca da deluje u pravcu zaštite životne sredine, što se ogleda u preduzimanju propisanih mera ekološkog karaktera. Takve obaveze, koje sud može odrediti uz izricanje uslovne osude, su i inače posebno karakteristične za krivična dela iz Glave XXIV Krivičnog zakonika.⁵⁰ Može se konstatovati da ovakva zakonska mogućnost ispoljava i osobenosti restorativnog pravosuđa u širem smislu.⁵¹ Na ovaj se način kombinuju elementi klasičnog restorativnog pristupa sa idejom preventivnog delovanja, što je i inače skopčano sa osnovnim postulatima koncepta restorativnog pravosuđa.⁵²

MEĐUNARODNI IZVORI EKOLOŠKOG PRAVA I NJIHOV UTICAJ NA POJEDINE INKRIMINACIJE PROTIV ŽIVOTNE SREDINE

Međunarodni standardi u oblasti zaštite životne sredine koji se u nacionalnom pravnom sistemu primenjuju bilo putem tzv. implementacionih mehanizama, bilo nekada i neposredno, imaju posebnu važnost kada se radi o oceni adekvatnosti krivičnopravne zaštite životne sredine. Međunarodnim pravom se ne mogu urediti na isti način procesi zagađivanja koji nastaju na različite načine, pa se stoga, *redovno* zagađivanje životne sredine, normama međunarodnog prava, alternativno može: 1) *zabraniti*, 2) *dimenzionirati*, tako da se dozvoljava do određenog obima, a preko toga zabranjuje, te 3) *selektivno urediti*, što podrazumeva zabranjivanje zagađivanja naročito opasnim supstancama, a dozvoljavanje onog zagađivanja do kojeg dolazi manje opasnim supstancama i sl., dok se obrnuto, *havarijsko* zagađivanje ne može zabraniti, niti se može zahtevati njegovo dimenzioniranje jer, po logici stvari, priroda

⁵⁰ Vuković, I. (2021). *Krivično pravo – opšti deo*. Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, 503.

⁵¹ Škulić, M. and Miljuš, I. (2024). The impact of Basic Victimological Conceptions and the idea of Restorative Justice on the position of the injured party in Criminal procedure: A Review of international Standards. *The Position of Victims in the Republic of Serbia* (eds. Kolaković Bojović, M., Stevanović, I.). International scientific thematic conference (Palic, 12–13 June 2024). Belgrade: Institute of Criminological and Sociological Research, 13–30.

⁵² Škulić, M. (2015). *National Report – Serbia*, u: Dünkelt, F., Grzywa-Holten, J., Horsfield, P. (Ed.) *Restorative Justice and Mediation in Penal Matters – A stock-taking of legal issues implementation strategies and outcomes in 36 European countries*, Vol. 2, Band 50/2. University of Greifswald: Forum Verlag Godesberg, Schriften zum Strafvollzug, Jugendstrafrecht und zur Kriminologie, 803–828.

havarijskog zagađivanja izmiče takvom regulisanju pa stoga, u odnosu na taj oblik zagađivanja, međunarodno pravo deluje *preventivno*, što se svodi na stvaranje uslova za smanjenje u najvećoj mogućoj meri rizika da dođe do havarijskog zagađivanja, te u pravcu otklanjanja štetnih posledica ukoliko do njega ipak dođe.⁵³

S obzirom na način oblikovanja međunarodnog procesa zagađivanja i mogućnost međunarodnog delovanja, mogu se razlikovati *prekogranično zagađivanje* i *globalno zagađivanje*. Prekogranično zagađivanje se oblikuje tako da je moguće: 1) identifikovati državu sa čije teritorije ili objekta je učinjen akt zagađivanja; 2) identifikovati državu čija je teritorija pogođena zagađivanjem; te 3) ustanoviti uzročnu vezu između zagađivanja učinjenog na teritoriji prve države i štetnih posledica na teritoriji druge države.⁵⁴ Kod globalnog zagađivanja nije sporno postojanje štetnih posledica po životnu sredinu na međunarodnom nivou, ali nije moguće utvrditi uzročno-posledičnu vezu između delovanja konkretnog zagađivača na teritoriji jedne države i destruktivnih posledica po životnu sredinu, na teritoriji druge države, odnosno drugih država.⁵⁵

U stvari, u velikom broju slučajeva, prekogranična zagađenja životne sredine istovremeno utiču i na globalno zagađenje, jer se državne granice po pravilu ne podudaraju sa granicama određenih ekosistema. Tako, na primer, zagađenja reka koja protiču preko teritorije više država (konačno sve se reke u krajnjoj liniji direktno ili indirektno ulivaju, tj. utiču u mora ili jezera, odnosno u okeane), a to naročito važi za mora i okeane, kada se prekogranično zagađe, po pravilu podrazumevaju i odgovarajuće globalno zagađenje. To posebno važi za zagađivanje atmosfere, gde je tipičan primer izrazito štetna globalna pojava koja se označava kao efekat „staklene bašte“, do čega u prvom redu

⁵³ Etinski, R. (2010). *Međunarodno javno pravo*. Beograd: Službeni glasnik, 559.

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ Međunarodna saradnja u odnosu na smanjenje globalnog zagađenja ima i veoma značajnu *etičku komponentu*, jer se smatra da će najteži efekti ovog zagađenja, a naročito oni koji se tiču posledica tzv. staklene bašte, topljenja lednika, podizanja nivoa okeana i mora, velikih suša, orkanskih vetrova, definitivnog nestanka pojedinih biljnih i životinjskih vrsta itd., u punom obimu nastupiti tek u budućem vremenskom periodu, čak možda u najdrastičnijem vidu u narednih nekoliko vekova, što znači da sadašnje generacije moraju misliti na budućnost narednih generacija, jer globalno zagađivanje životne sredine takvu budućnost može učiniti krajnje neizvesnom, opasnom i potencijalno veoma mučnom.

Interesantno je da je, na primer, vlada Maldiva, kao zemlje koja je potencijalno veoma ugrožena mogućim i verovatnim porastom nivoa okeana, s obzirom da je u pitanju veoma nisko ostrvsko područje, u oktobru 2009. godine, održala jednu sednicu ispod površine mora, želeći time da ukaže na veliku predstojeću opasnost, koja lako može da postane surova realnost, ukoliko se ne preduzmu hitne i efikasne mere u pravcu sprečavanja globalnog otopljanja, usled kojeg se očekuje da u budućnosti nivo mora i okeana poraste za nekoliko metara, što bi dovelo do katastrofalnih posledica širom sveta.

dolazi usled prekomernog sagorevanja fosilnih goriva, poput uglja i nafte, ali se smatra da je i upotreba određenih gasova (pa jedno vreme čak i sastojaka običnog dezodoransa), dovela do pojačanja efekta „staklene bašte“, pri čemu ovde ne treba smetnuti s uma i uticaj određenih prirodnih događaja poput erupcija vulkana, kada se u atmosferu izbacuju velike količine gasova i pepela, a slično važi i za ekstremno velike šumske požare i sl.

Dok se u slučaju prekograničnog zagađenja mogu identifikovati dve države – država „A“ (na čijoj je teritoriji izvor zagađenja), te država „B“ (na čijoj teritoriji nastupaju štetne ekološke posledice), pri čemu se nesporno može ustanoviti kauzalna veza između delovanja zagađivača na teritoriji jedne države i odgovarajućih štetnih posledica po životnu sredinu na teritoriji druge države ili drugih država (moguće su i kombinacije postojanja više zagađivača i više oštećenih na međunarodnom nivou), onda kada se radi o globalnom zagađivanju, moguće je samo ustanoviti globalni štetni efekat u vidu narušavanja životne sredine na teritoriji više država ili čak na celim kontinentima, pa i šire, ali nije moguće ustanoviti koji su konkretni zagađivači i sa teritorija kojih država, odgovorni za takva zagađenja.

Pravljenje razlike između prekograničnog i globalnog zagađivanja životne sredine je od značaja i zbog različitih mogućnosti reagovanja na međunarodnopravnom nivou na ove oblike zagađivanja životne sredine. Problem prekograničnog zagađivanja se može rešavati oblicima bilateralne ili multilateralne međunarodne saradnje, dok se u odnosu na globalno zagađivanje, po logici stvari, može reagovati jedino multilateralnom saradnjom. U formalnom smislu kod prekograničnog zagađivanja dolaze u sukob dva teritorijalna suvereniteta,⁵⁶ pa se rešenje traži u pravilu prema kojem država ne sme dozvoliti da se na njenoj teritoriji vrše aktivnosti kojima se prouzrokuju značajnije štete na teritoriji drugih država,⁵⁷ dok globalno zagađivanje ne može da se svede na sukob dva suvereniteta, već je za tu vrstu zagađivanja karakteristično postojanje jednog opšteg sukoba – „svih protiv svih“, u pogledu čega se rešenje mora tražiti u realizaciji načela pravičnog učešća u korišćenju podeljenih prirodnih resursa.⁵⁸

⁵⁶ Moguće je i kombinovanje više nacionalnih/državnih suvereniteta, ukoliko se sa teritorije jedne države, zagađuje teritorija / životna sredina druge dve države, odnosno više država (moguće su i obrnute kombinacije), a pritom se ne radi o slučaju kada se takvo zagađenje svodi na globalno zagađivanje, kada se ne može jasno identifikovati državna teritorija zagađivača i država koja je oštećena, tj. država čija je životna sredina narušena, te kauzalna veza između uzroka zagađivanja i nastale ekološke štete.

⁵⁷ Jedan od često navođenih slučajeva ove vrste je poznata arbitražna presuda u sporu između Sjedinjenih Američkih Država i Kanade u vezi sa aktivnostima topionice olova i cinka u Trejlu (Trail Smelter Case), što se detaljnije objašnjava u daljem tekstu.

⁵⁸ Etinski, R. (2010). *Međunarodno javno pravo*. Beograd: Službeni glasnik, 559–560.

Svakako najznačajniji međunarodni izvori ekološkog prava, odnosno prava zaštite životne sredine su ugovori, koji se, kao i inače, mogu podeliti na dve osnovne vrste: *dvostrani* (bilateralni), kada se dve države uzajamno obavezuju, odnosno stupaju u odgovarajući ugovorni odnos čiji je predmet regulisanje zaštite životne sredine, naknada štete zbog ekoloških šteta nastalih kada je izvor zagađenja na teritoriji jedne od ugovornih strana, problematike merodavnog prava kada su u pitanju ekološki sporovi sa elementom inostranosti itd.; te *višestrani* (multilateralni), kada se više država uzajamno obavezuje u odnosu na relevantna ekološka pitanja sa elementom inostranosti, a što se u pravno-tehničkom smislu, po pravilu, svodi na određene konvencije, koje stupaju na snagu u skladu sa uobičajenim ratifikacionim pravilima.

Niz međunarodnih ugovora se bavi raznovrsnim aspektima zaštite životne sredine i prirode uopšte, pa tu (nabrojani prema hronološkom redu), spadaju, između ostalog, sledeći međunarodni ugovori:⁵⁹ Konvencija o upotrebi otrovnog belila prilikom bojenja (1921), Međunarodna konvencija o zaštiti ptica (1950), Konvencija o zaštiti bilja (1951), Međunarodna konvencija o sprečavanju zagađivanja mora naftom (1954), Međunarodna konvencija o odgovornosti preduzetnika nuklearnih brodova (1962), Bečka konvencija o građanskoj odgovornosti za nuklearne štete (1963), Ugovor o zabrani eksperimenata sa nuklearnim oružjem u atmosferi, svemiru i pod vodom (1967), Međunarodna konvencija o intervenciji na otvorenom moru u slučaju nesreće koja prouzrokuje ili može da prouzrokuje zagađivanje naftom (1969), Međunarodna konvencija o građanskoj odgovornosti za štetu prouzrokovanu zagađivanjem naftom (1969), Konvencija o močvarama, koje su od međunarodnog značaja naročito kao staništa ptica močvarica (1971), Konvencija o zaštiti od opasnosti trovanja benzolom (1971), Ugovor o zabrani smeštaja nuklearnog i drugog oružja za masovno uništenje na dno mora i okeana i njihovo podzemlje (1971), Konvencija o zaštiti svetske kulturne i prirodne baštine (1972), Konvencija UN o pravu mora (1982) itd. Konačno iz određenih međunarodnih konvencija, poput Konvencije Saveta Evrope o krivičnopravnoj zaštiti životne sredine od 4. novembra 1998. godine, proizlazi i obaveza za države koje su ratifikovale takve izvore međunarodnog prava (ugovornog karaktera), da svojim internim zakonodavstvom, odnosno uopšte u okviru svog pravnog sistema, obezbede efikasnu zaštitu životne sredine u sferi krivičnog prava, što znači delovanjem zaštitne funkcije krivičnog zakonodavstva u odnosu na životnu sredinu.

Poseban značaj u odnosu na pravo čoveka na zdravu životnu sredinu ima Konvencija o pristupu informacijama, javnom učestvovanju u odlučivanju i pristupu sudovima u stvarima zaštite životne sredine (zaključena u okviru

⁵⁹ Više o tome: Krivokapić, B. (2010). *Leksikon međunarodnog javnog prava*. Beograd: Službeni glasnik, 1171–1172.

Ekonomске komisije UN za Evropu u Arhusu, 25. jun 1998. godine), kojom su se države koje su strane ugovornice prihvatile da svako lice ima pravo da živi u sredini koja odgovara njegovom zdravlju i blagostanju, kao i dužnost da pojedinačno i zajedno sa drugima štiti i poboljšava životnu sredinu, za dobrobit sadašnje generacije, kao i budućih generacija. Države koje su pristupile Konvenciji o pristupu informacijama, javnom učestvovanju u odlučivanju i pristupu sudovima u stvarima zaštite životne sredine, imaju nekoliko osnovnih dužnosti, što istovremeno znači da građani tih država imaju pravo da zahtevaju ispunjenje dužnosti koje države poseduju. Tu spadaju sledeće osnovne dužnosti, kojima su korelativna određena prava građana: 1) države imaju dužnost činjenja dostupnim javnosti relevantnih informacija o stanju životne sredine – korelativno ovoj dužnosti država, građani imaju pravo na pristup informacijama, odnosno pravo na dobijanje informacija na svoj zahtev; 2) države su dužne da u svom pravnom sistemu osim mehanizma za činjenje transparentnim informacija koje se odnose na stanje životne sredine, poseduju i odgovarajuće pravne mehanizme za pobijanje odluke kojom se konkretnom licu relevantne informacije ne učine dostupnim – u odnosu na ovu dužnost države, građani imaju korelativno pravo na pravni lek u slučaju da je odbijen njihov zahtev za dobijanje relevantnih informacija; kao i 3) države su dužne da uspostave sistem za dobijanje informacija o aktivnostima koje mogu da naruše životnu sredinu, a u odnosu na tu dužnost građani imaju pravo da po zahtevu koriste takav sistem radi upoznavanja sa informacijama koje su u njemu pohranjene.

Na globalnom međunarodnom nivou, kada se radi o „megaproblemu“ klimatskih promena,⁶⁰ sada je od posebnog značaja multilateralni sporazum zaključen u Parizu (Pariski sporazum), proizašao iz Konferencije Ujedinjenih nacija, koja je održana u Parizu tokom novembra i decembra 2015. godine, u okviru 21. redovnog godišnjeg zasedanja Konferencije UN o klimatskim promenama, koja se održava periodično od 1995. godine radi ostvarivanja ciljeva postavljenih u Okvirnoj konvenciji Ujedinjenih nacija o klimatskim promenama, usvojenoj 1992. godine na Samitu održanom u Brazilu u Rio de

⁶⁰ Pre Pariskog sporazuma, relevantni su bili Okvirna konvencija Ujedinjenih nacija i Protokoli iz Kjotoa. Osnovni princip Protokola iz Kjota svodio se na konstatovanje da je odgovornost za globalno zagađivanje životne sredine i produkovanje efekta „staklene bašte“, u osnovi zajednička, ali se ona ipak bitno razlikuje zavisno od toga koliko su određene države u prethodnom periodu doprinele zagađivanju životne sredine, tj. koliko su, zahvaljujući stepenu svoje industrijalizacije, doprinosile emisiji gasova, te koliko to aktuelno čine. S obzirom da najveća količina ugljen-monoksida i drugih gasova koji su produkt sagorevanja i određenih tehnološko-tehničkih industrijskih procesa u najvećoj meri potiče iz najrazvijenijih država, njima je nametnut i najviši stepen odgovornosti u redukciji emisije gasova u budućem periodu. Ovaj osnovni princip Kjoto protokola je suštinski relevantan i u sada aktuelnom Pariskom sporazumu.

Žaneiru.⁶¹ Pariski sporazum postaje obavezujući kada ga ratifikuje 55 država koje zajedno proizvode najmanje 55 % globalnih emisija gasova koji stvaraju tzv. staklenu baštu, do čega je došlo 4. novembra 2016. godine.⁶² Pariskim sporazumom su postavljena tri osnovna cilja, koji se svode na sledeće obaveze država stranaka sporazuma:⁶³ 1) države su dužne da prosečno globalno zagrevanje Zemlje ograniče na značajno manje od dva stepena celzijusa u odnosu na „predindustrijsko doba“; 2) sposobnost država da se prilagode klimatskim promenama mora biti ojačana, te etablišana kao jednako značajan cilj, uz cilj koji se tiče smanjenja emitovanja gasova koji utiču na zagrevanje Zemlje, odnosno stvaraju tzv. staklenu baštu; kao i 3) potrebno je uskladiti finansijsko-ekonomске ciljeve sa ciljem smanjenja globalnog zagrevanja Zemlje.⁶⁴

Kada je u pitanju Evropska unija, treba imati u vidu da je razvoj njenog prava životne sredine primarno proistekao iz samog Ugovora o osnivanju Evropske zajednice (koja se vremenom transformisala u EU), koji se veoma rudimentarno bavio životnom sredinom, pa je donošenje propisa u ekološkoj sferi zasnivano na odredbama čl. 94. i 308. Ugovora o EZ. Ekološko pravo se potom u EZ dalje razvijalo na temelju izvora prava koji su vremenom doveli i do konstituisanja Evropske unije. Na nivou EU se poslednjih decenija uočavaju izraziti „pravni naponi“ usmereni ka uspostavljanju čvrste saradnje u zaštiti životne sredine,⁶⁵ što ima svoje očigledne pravne konsekvence i

⁶¹ Izvor: <https://www.consilium.europa.eu/de/policies/climate-change/paris-agreement/>. Pristupljeno: 4. maja 2023. godine.

⁶² Izvor: <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Artikel/Industrie/klimaschutz-abkommen-von-paris.html>. Pristupljeno: 4. maja 2023. godine.

⁶³ *Ibid.*

⁶⁴ Doduše, postoje i naučnici koji prilično argumentovano tvrde da je globalno otopljavanje sasvim normalna pojava u cikličnom smenjivanju različitih globalnih klimatskih uslova na našoj planeti, te da je do sada bilo mnogo takvih promena i da će ih biti i u budućnosti, potpuno nezavisno od bilo kakvog ljudskog delovanja, ili uz sasvim neznatan uticaj aktivnosti ljudi na takve ciklične i redovne promene. Na primer, naš čuveni naučnik Milutin Milanković je svetski poznat po svojoj teoriji o redovnim klimatskim promenama (čije nastupanje, odnosno smena mogu da se vrlo precizno matematički izračunaju), shodno čemu bi za nekih desetak hiljada godina, čovečanstvo verovatno moglo zakoračiti u novo ledeno doba.

Neki eksperti (koji su doduše u manjini), tvrde da je ukupan efekat čovekovih aktivnosti u odnosu na klimatske promene, sasvim zanemarljiv u poređenju sa prirodnim ciklusima i uticajem normalnih prirodnih događaja, poput velikih erupcija vulkana i uopšte masovnih tektonskih promena. Ove teorije su poslednjih godina dobile na značaju, nakon što je otkriveno da je jedan broj „vrhunskih“ klimatologa, namerno „frizirao“ podatke o povišenju globalne temperature, tj. o globalnom otopljavanju, da bi na takav način, dodatnom dramatizacijom klimatskog stanja na Zemlji, na u suštini prevaran način opravdali povećana ulaganja u njihove ekspertske aktivnosti, te omogućili, odnosno opravdali finansiranje novih projekata posvećenih uticaju čoveka na globalno otopljavanje.

⁶⁵ Ipsen, K. (1990). *Völkerrecht*. München: „Verlag C. H. Beck“, 843.

na planu materijalnog krivičnog prava. Principom 21. Stokholmske deklaracije usvojene na Konferenciji Ujedinjenih nacija o životnoj sredini održanoj 16. juna 1972, propisano je da države u skladu sa Poveljom UN i opštim načelima međunarodnog prava, imaju suvereno pravo korišćenja svojih prirodnih resursa shodno politici koju vode u odnosu na zaštitu životne okoline, ali imaju i odgovornost obezbeđivanja da se aktivnostima koje se vrše pod njihovom jurisdikcijom ili nadzorom, ne prouzrokuje šteta životnoj okolini drugih država ili na teritoriji koja je izvan granica nacionalne jurisdikcije.⁶⁶ Primarni izvori prava životne sredine Evropske unije su ugovori, dok su uredbe, direktive, odluke i preporuke, sekundarni izvor ekološkog prava na nivou EU. Od značaja su i međunarodni ugovori koje je prihvatila Evropska unija, kao i odluke Suda pravde Evropske unije u sferi zaštite životne sredine.

Od posebnog značaja je kada se radi o tzv. evropskom pravnom/krivičnopopravnom normativnom „ambijentu“ i nova Direktiva o krivičnim delima protiv životne sredine (Environmental Crime Directive),⁶⁷ koja je stupila na snagu u maju 2024. godine, čime je zamenjena prethodna Direktivu iz 2008. godine.⁶⁸ Osnovni ciljevi nove Direktive su pojašnjenje definicija koje se tiču ekološkog kriminaliteta, tako da se ne ostavi prostora za previše ekstenzivno tumačenje; proširivanje liste ekoloških krivičnih dela i uvođenje nekih novih krivičnih dela protiv životne sredine i njenih elemenata; bolje definisanje i adekvatnije gradiranje krivičnih sankcija / kazni za krivična dela protiv životne sredine; unapređenje informisanja u odnosu na ekološki kriminalitet, što uključuje i adekvatnije prikupljanje i obradu relevantnih informacija, kao i generalno – postizanje višeg stepena delotvornosti kada se radi o krivičnopravnoj zaštiti životne sredine.

Poslednjih godina se u literaturi govori i o posebnom mestu zaštite životne sredine u okviru *međunarodnog krivičnog prava*. Takva tendencija je naročito uočljiva nakon iskustava iz rata koji se u proleće 1991. godine odvijao između Iraka i multinacionalnih snaga predvođenih SAD, prilikom koga su iračke snage namerno zapalile niz kuvajtskih naftnih izvora što je dovelo do teških ekoloških posledica,⁶⁹ s tim da, naravno, treba imati u vidu i da su iračke oružane snage tada bile izrazito tehničko-tehnološki inferiorne u odnosu

⁶⁶ Ovaj princip je potvrđen i Okvirnom konvencijom Ujedinjenih nacija o promeni klime iz 1992. godine.

⁶⁷ Directive (EU) of the European Parliament and of the Council of 11 April 2024. Izvor: https://environment.ec.europa.eu/law-and-governance/environmental-compliance-assurance/environmental-crime-directive_en. Pristupljeno 1. novembra 2024. godine.

⁶⁸ Directives 2008/99/EC and 2009/123/EC.

⁶⁹ M Reichart, M. (1999). *Umweltschutz durch völkerrechtliches Strafrecht*. Frankfurt am Main, Berlin, Bern, New York, Paris, Wien: Peter Lang – Europäischer Verlag der Wissenschaften, 1–3.

na svog ratnog protivnika (koalicione trupe predvođene SAD), te da je paljenje naftnih izvora bilo kako izraz izvesne frustracije zbog vojne nemoći, tako možda i pokušaj da se tako nastalim dimom ometaju vazdušni udari superiornih vazduhoplovnih snaga napadača. Životna sredina se, dakle, štiti na međunarodnopravnom planu i kada se radi o ratu / oružanom sukobu, koji je uvek po logici stvari skopčan kako sa velikim razaranjima i gubicima ljudskih života, tako često i sa zagađenjem životne sredine. Tako je odredbama člana 55. Dopunskog protokola I iz 1977. godine – uz Ženevske konvencije o zaštiti žrtava rata iz 1949. godine, izričito utvrđeno da se u ratovanju mora obratiti pažnja da se prirodna okolina zaštiti od obimnog, dugotrajnog i ozbiljnog oštećenja, s tim da se precizira da ta zaštita obuhvata i zabranu korišćenja metoda ili sredstava ratovanja čiji je cilj ili od kojih se može očekivati da prouzrokuju takvo oštećenje prirodne sredine i da time štete zdravlju ili opstanku stanovništva.

ZAKLJUČAK

Ogromna važnost krivičnopravne zaštite životne sredine proizlazi iz enormne važnosti zdrave i očuvane životne sredine po zdravlje ljudi. Ovo se na temelju relevantnih ustavnopravnih odredbi manifestuje i razvijanjem normativnih mehanizama adekvatne krivičnopravne zaštite životne sredine. U tome je i suština *ratio legis*-a krivičnopravne zaštite životne sredine. Krivično pravo je i kada se radi o zaštiti životne sredine izrazito *ultima ratio* karaktera i uvek je načelno bolje kada se efikasna zaštita životne sredine ostvari i bez primene krivičnopravne represije, što znači da i u pogledu delotvorne zaštite životne sredine, ogroman značaj ima adekvatno i efikasno preventivno delovanje.

U grupu krivičnih dela protiv životne sredine (Glava XXIV KZ), spadaju osim „klasičnih ekoloških krivičnih dela“ i neka druga krivična dela, koja suštinski ne spadaju u krivična dela protiv životne sredine, kao što je krivično delo ubijanja i zlostavljanja životinja, ali tu spada i niz drugih krivičnih dela koja se odnose na životinje, a delom i na biljke. Bilo bi logičnije da krivična dela koja se tiču životinja, gde je posebno upadljivo krivično delo ubijanja i zlostavljanja životinja (kao specifično krivično delo protiv života i tela, ali ne ljudi, već životinja), budu svrstana u posebnu grupu krivičnih dela, nego da se takva krivična dela tretiraju kao krivična dela protiv životne sredine.

Analizom sadržine relevantnih krivičnopravnih normi i njihove usklađenosti sa dominantnim međunarodnopravnim standardima u ekološkoj sferi, može se uočiti da je u normativnom smislu krivičnopravna zaštita životne sredine u Republici Srbiji uglavnom adekvatno koncipirana, iako inače nije sporno da postoji i potreba za dodatnim usklađivanjem pojedinih odredbi

Krivičnog zakonika Srbije sa nekim novim izvorima međunarodnog prava, gde za Srbiju kao „zemlju kandidata“ poseban značaj imaju određeni akti Evropske unije, a pre svega nova Direktiva o krivičnim delima protiv životne sredine (Environmental Crime Directive), pa i oni „izvori“ prava, koji su inače u sferi tzv. mekog prava.

Kao i inače, oživotvorenje zaštitne funkcije krivičnog prava se i u sferi krivičnih dela protiv životne sredine ogleda u konkretnim krivičnim postupcima, čiji su predmet krivična dela protiv životne sredine. Ovo proizlazi i iz logične veze između krivičnog materijalnog i krivičnog procesnog prava. Ako se konkretno krivično delo iz sfere ekološkog kriminaliteta ne otkrije, odnosno ukoliko ostane u sferi tzv. tamne brojke kriminaliteta, neće ni doći do primene normi materijalnog krivičnog prava u toj oblasti. Stoga je neophodno povećati efikasnost u otkrivanju te vrste krivičnih dela, koja su u kriminološkom smislu, kada se radi o oblicima tzv. kompanijskog kriminaliteta u vidu najtežih oblika destruktivnog delovanja na životnu sredinu, često u sferi kriminaliteta belih okovratnika, te imaju veze i sa koruptivnim krivičnim delima, a nekada i sa krivičnim delima organizovanog kriminaliteta, iz čega proizlaze i brojni praktični problemi u krivičnoprocesno-dokaznoj sferi. Dakle, očigledno je kao i inače da određene slabosti u primeni konkretnih krivičnopravnih normi posvećenih zaštiti životne sredine, što znači u funkciji suzbijanja tzv. ekološkog kriminaliteta, realno postoje u praksi, ali oni najčešće nisu posledica samih normativnih rešenja u sferi materijalnog krivičnog prava, već proizlaze iz problema u domenu otkrivanja i dokazivanja krivičnih dela protiv životne sredine.

LITERATURA

- Aleksić, Ž., Škulić, M. (1996). *Kriminalistika*. Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.
- Babić, M., Marković, I. (2013). *Krivično pravo – opšti dio*. Pravni fakultet Univerziteta u Banjoj Luci.
- Bajović, V. (2023). Pravni status životinja – pokretne stvari ili nešto više? Zbornik: *Kaznena reakcija u Srbiji*, XIII deo, edicija „Crimen“. Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.
- Bajović, V. (2024). Ubijanje, zlostavljanje i napuštanje životinja u Srbiji – (ne)primena zakonskih odredbi. Raskršća međunarodnog krivičnog prava i krivičnog prava – reforma pravosudnih zakona Republike Srbije. Zbornik radova sa međunarodne naučne konferencije. *Odnos međunarodnog i nacionalnog krivičnog prava*, (ur. Škulić, M., Etinski, R., Miljuš, I., Škundrić, A.), Tom II. Beograd: Udruženje za međunarodno krivično pravo i Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.
- Brownlie, I. (1999). *Principles of Public International Law*. Oxford – New York: “Oxford University Press”.

- Etinski, R. (2010). *Međunarodno javno pravo*. Beograd: Službeni glasnik.
- Faure, M. and Heine, G. (2000). *Environmental Criminal Law in the European Union*. Freiburg im Breisgau: „Max-Planck“ – Institut für ausländisches und internationales Strafrecht.
- Gallihier, J. F. (1989). *Criminology – Human Rights, Criminal Law and Crime*. New Jersey: Englewood Cliffs “Prentice Hall”.
- Heine, G. (1997). (Hrsg.) *Umweltstrafrecht in mittel – und südeuropäischen Ländern*. Freiburg im Breisgau: „Max-Planck“ – Institut für ausländisches und internationales Strafrecht.
- Ignjatović, Đ. (2023). Zelena kriminologija i kontrola kriminaliteta. *Crimen*, Vol. 14, br. 1/2023, Beograd.
- Ipsen, K. (1990). *Völkerrecht*. München: „Verlag C. H. Beck”.
- Jescheck, H. H., Weigend, T. (1996). *Lehrbuch des Strafrechts – Allgemeiner Teil, Fünfte vollständig neuberarbeitete und erweiterte Auflage*. Berlin: „Duncker & Humblot”.
- Kreća, M. (2010). *Međunarodno javno pravo*, četvrto izmenjeno i dopunjeno izdanje. Pravni fakultet u Beogradu.
- Krivokapić, B. (2010). *Leksikon međunarodnog javnog prava*. Beograd: Službeni glasnik.
- Lukić, N. (2023). *Zelena kriminologija*. Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.
- Reichart, M. (1999). *Umweltschutz durch völkerrechtliches Strafrecht*. Frankfurt am Main, Berlin, Bern, New York, Paris, Wien: Peter Lang – Europäischer Verlag der Wissenschaften.
- Roxin, C. (1998). *Strafverfahrensrecht*, 25. Auflage. München: „Verlag C. H. Beck”.
- Roxin, C., Greco, L. (2020). *Strafrecht Allgemeiner Teil Band I Grundlage. Der Aufbau der Verbrechenslehre*, 5. Auflage. München: „Verlag C. H. Beck”.
- Sivadó, M. (2022). *Zelena kriminologija*. Novi Sad: *Glasnik Advokatske komore Vojvodine*, br. 94 (3), 824–856.
- Stojanović, Z., Perić, O. (2009). *Krivično pravo – posebni deo*, XIII izdanje. Beograd.
- Stojanović, Z. (2023). *Krivično pravo – posebni deo*, 22. izdanje. Novi Sad: Pravni fakultet Univerziteta u Novom Sadu.
- Stojanović, Z. (2024). *Komentar Krivičnog zakonika*, trinaesto izmenjeno i dopunjeno izdanje. Beograd: Službeni glasnik Beograd.
- Stojanović, Z. (2024). *Krivično pravo – opšti deo*, dvadeset osmo izmenjeno i dopunjeno izdanje. Pravni fakultet Univerziteta u Novom Sadu.
- Škulić, M. (2011). Međunarodnopravna zaštita životne sredine – prava i obaveze države. Zbornik: *Priručnik za zaštitu životne sredine*. Beograd: Izdavač Udruženje javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca Srbije.
- Škulić, M. (2015). National Report – Serbia, u: Dünkel, F., Grzywa-Holten, J., Horsfield, P. (Ed.) *Restorative Justice and Mediation in Penal Matters – A stock-taking of legal issues implementation strategies and outcomes in 36 European countries*, Vol. 2, Band 50/2. University of Greifswald: Forum Verlag Godesberg, Schriften zum Strafvollzug, Jugendstrafrecht und zur Kriminologie.

- Škulić, M. (2022). *Međunarodno krivično pravo – prostorno važenje krivičnog prava, krivično pravo međunarodnog porekla, međunarodna krivičnopravna pomoć, zaštiti krivičnog prava EU*. Beograd: Službeni glasnik.
- Škulić, M. (2022). *Međunarodno krivično pravo*, drugo izdanje. Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.
- Škulić, M. (2023). *Krivično pravo Sjedinjenih Američkih Država*. Beograd: Službeni glasnik.
- Škulić, M. (2023). Ustavna pravna zaštita životne sredine. Novi Sad: *Glasnik Advokatske komore Vojvodine*, br. 4/2023.
- Škulić, M. (2024). *Krivično procesno pravo*, 14. izdanje. Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.
- Škulić, M. (2024). *Kriminalistika*, 2. izmenjeno i dopunjeno izdanje. Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.
- Škulić, M., Miljuš, I. (2024). The impact of Basic Victimological Conceptions and the idea of Restorative Justice on the position of the injured party in Criminal procedure. *A Review of international Standards. The Position of Victims in the Republic of Serbia* (eds. Kolaković Bojović, M., Stevanović, I.). International scientific thematic conference (Palic, 12–13 June 2024). Belgrade: Institute of Criminological and Sociological Research.
- Škundrić, A. (2023). Ekocid u međunarodnom krivičnom pravu. Zbornik: *Raskršća međunarodnog krivičnog prava i krivičnog prava – reforma pravosudnih zakona Republike Srbije*, (ur. Škulić, M., Miljuš, I., Škundrić, A.). Beograd: Udruženje za međunarodno krivično pravo i Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.
- Vuković, I. (2021). *Krivično pravo – opšti deo*. Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.

Pravni izvori

- Zakon o zaštiti životne sredine, *Službeni glasnik RS*, br. 134/2004, 36/2009, 72/2009. – dr zakon, 43/2011. – odluka US, 14/2016, 96/2018. – dr. zakon i 94/2024. – dr. zakon.
- Zakon o zaštiti životne sredine, *Službeni glasnik RS*, br. 135/04. i 14/16.

*Milan Škulić, Ph.D.**
Faculty of Law, University of Belgrade
ORCID: 0000-0002-4515-1852

CRIMINAL LAW AND THE ADEQUACY OF ENVIRONMENTAL PROTECTION – INTERNATIONAL LEGAL STANDARDS AND SERBIA'S SUBSTANTIVE CRIMINAL LEGISLATION – IN CONFORMITY OR NOT? **

ABSTRACT: This paper explains the importance of the protection of the environment through criminal law in a state of law (*Rechtsstaat*) characterized by the rule of law. In this context, special attention is paid to the influence of fundamental international legal standards regarding environmental protection on the specific normative concept of the protection of the environment through criminal law in Serbia. Emphasizing that the protection of the environment through criminal law has an *ultima ratio* character, the paper also focuses on defining the basic elements of environmental protection law, both within national legal frameworks and from the standpoint of the impact of relevant international legal sources, in connection with criminal law responses in this field.

International standards in the field of environmental protection, which are applied in the national legal system either through so-called implementation mechanisms or, in certain cases, directly,

* e-mail: skulic@ius.bg.ac.rs, full professor.

** The paper was received on November 28, 2024, and the paper was accepted for publication on December 17, 2024.

The translation of the original article into English is provided by the *Glasnik of the Bar Association of Vojvodina*.

hold particular importance when assessing the adequacy of the protection of the environment through criminal law. The paper includes an analysis of the fundamental international standards regarding the environment that are contained in relevant international legal sources, such as certain international treaties/agreements/conventions. It also clarifies the dominant *ratio legis* of criminal offenses against the environment under the Criminal Code of the Republic of Serbia, with an explanation of the general *ratio legis* for such criminal offenses, combined with defining the *ratio legis* of individual criminal offenses classified, according to the statutory systematics, as criminal offenses against the environment. In the conclusion, the paper particularly emphasizes that the immense importance of the protection of the environment through criminal law stems from the crucial importance of a healthy environment for human health. This importance, based on relevant constitutional provisions, is manifested through the development of mechanisms for adequate protection of the environment through criminal law. An analysis of the relevant criminal law norms shows that, from a normative standpoint, the protection of the environment through criminal law in the Republic of Serbia is adequately conceived, whereas certain weaknesses in the application of these specific criminal law norms exist in practice, especially when it comes to detecting and proving criminal offenses against the environment.

Keywords: environment, Criminal Code, criminal law, protection through criminal law, Constitution, international legal standards

INTRODUCTORY CONSIDERATIONS

The problem of environmental offenses, i.e., the pollution of the environment, is becoming one of the greatest threats to humanity and civilization in general.¹ This problem has existed for a long time, since the first and second industrial revolutions in the 19th century, but it reached its culmination in the second half of the 20th century and has continued into the first decades of the current 21st century.² Therefore, modern states of law, grounded in the rule of law, elevate the right to a healthy environment to the status of a constitutional right, expressed as a constitutional guarantee. This gives rise not only to the rights of individuals to an environment that can be considered healthy and suitable under given circumstances, but also to obligations for both citizens in general and, in particular, the relevant state authorities to protect and improve the environment.

¹ Aleksić, Ž., Škulić, M. (1996). *Kriminalistika*. Belgrade. Faculty of Law, University of Belgrade, 357.

² Škulić, M. (2024). *Kriminalistika*, Second Revised and Updated Edition. Belgrade: Faculty of Law, University of Belgrade, 403.

The immense importance of preserving the environment is so great that the environment is also protected from the most serious forms of harm or endangerment through criminal law. As is generally the case, and especially regarding the protective function of criminal law, which is the fundamental and most important function of what is typically the most repressive branch of law in the legal system, the protection of the environment through criminal law likewise carries an *ultima ratio* character. Specifically, environmental protection at the national level may be achieved through various branches of law, including administrative law and different forms of penal law, such as misdemeanor law. In this regard, i.e., concerning the normative protection of the environment in certain national legal systems, as in general, because this is the highest level of protection, given that it involves a branch of law whose application clearly has an *ultima ratio* character, the protection of the environment through criminal law is of particular importance. Environmental pollution originating from the activities of powerful industrial corporations may be classified as a special form of crime perpetrated by members of the economically most powerful segment of society, referred to in part of the American criminological literature as “Crimes of Business People.”³ As for the etiological and phenomenological component of environmental crime, toward which a corresponding response through criminal law is directed, systematic criminological research devoted to this type of crime has emerged in more recent times,⁴ metaphorically referred to as “green criminology.”⁵ In the literature, it is noted that

“...since the last quarter of the previous century, scientists and the public, embodied, *inter alia*, by “environmental activism,” first in the West and then in other parts of the world, have been preoccupied with questions that in essence boil down to several concepts,” such as “environmental justice,” “anthropocentrism,” “sustainable development,” as well as “ecocide,”⁶ “animal rights,” “corporate crime,” and many others.⁷

³ Galliher, J. F. (1989). *Criminology – Human Rights, Criminal Law and Crime*. New Jersey: Englewood Cliffs “Prentice Hall”, 62.

⁴ Sivadó, M. (2022). Zelena kriminologija. *Glasnik of the Bar Association of Vojvodina*, 94(3), 824 – 856.

⁵ Lukić, N. (2023). *Zelena kriminologija*. Belgrade: Faculty of Law, University of Belgrade, 8–9.

⁶ For more, see: Škundrić, A. (2023). Ekocid u međunarodnom krivičnom pravu. *Zbornik: Raskršća međunarodnog krivičnog prava i krivičnog prava – reforma pravosudnih zakona Republike Srbije*, (eds. Škulić, M., Miljuš, I., Škundrić, A.). Belgrade: Association for International Criminal Law and Faculty of Law, University of Belgrade, 443–458.

⁷ Ignjatović, Đ. (2023). Zelena kriminologija i kontrola kriminaliteta. *Crimen*, Vol. 14, No. 1/2023, Belgrade, 24.

The protection of the environment through criminal law in Serbia derives both from certain international legal documents and from relevant constitutional provisions. In this respect, the United Nations has demonstrated its concern for global environmental protection by establishing a specialized organization dedicated to environmental issues at the international level (UNEP).⁸ Furthermore, at the international legal level, environmental protection is increasingly perceived as a need to protect one of the vital human rights. In today's world, there is a clear (at least declarative) tendency to provide consistent protection of universal human rights.⁹ In modern legal systems in recent decades, a particular *criminal-law segment* of the protection of the environment has been developing, achieving what could be termed a “terminological civil right,” e.g., *Umweltstrafrecht* (in German), or *Environmental Criminal Law* (in English).¹⁰

The right to a healthy environment, which, in contemporary society, entwined with a certain level of technology, geographical circumstances, and global climate factors, should be rationally understood as the right not to be subjected to living in an unnecessarily and excessively polluted environment, is protected, *inter alia*, through numerous criminal offenses contained in the Criminal Code dedicated to environmental protection. The same holds true in modern comparative criminal law. Although the literature rightly stresses that the existence of many different models of protection of the environment through criminal law indicates a relatively new phenomenon,¹¹ today it is practically indisputable that all modern legal systems recognize certain forms of environmental offenses. In this regard, there are significant differences in comparative law, so it is typical for some criminal law systems to categorize environmental crimes as so-called regulatory offenses, which then implies the development of a concept of specific strict liability in relation to them.¹²

⁸ Ipsen, K. (1990). *Völkerrecht*. München: “Verlag C. H. Beck”, 839.

⁹ Brownlie, I. (1999). *Principles of Public International Law*. Oxford – New York: “Oxford University Press”, 568.

¹⁰ Heine, G. (1997). (Hrsg.) *Umweltstrafrecht in mittel – und südeuropäischen Ländern*. Freiburg im Breisgau: “Max-Planck” – Institut für ausländisches und internationales Strafrecht, 7.

¹¹ Faure, M., Heine, G. (2000). *Environmental Criminal Law in the European Union*. Freiburg im Breisgau: “Max-Planck” – Institut für ausländisches und internationales Strafrecht, 1.

¹² Škulić, M. (2023). *Krivično pravo Sjedinjenih Američkih Država*. Belgrade: Official Gazette, 157.

FUNDAMENTAL CATEGORIES OF HUMAN RIGHTS AND THE POSITION OF THE RIGHT TO A HEALTHY ENVIRONMENT WITHIN THE HUMAN RIGHTS SYSTEM

Nowadays, it is common to speak of “two generations of human rights,” with one comprising civil and political rights and the other encompassing economic, social, and cultural rights. Today, a concept of a “third generation of human rights” has already emerged, and this category often includes *the right to a healthy environment*. During the Cold War era, when two blocs and two worldviews stood in political and ideological opposition, human rights issues became extremely politicized and ideologized, boiling down to a kind of competition between the two extremes. According to one extreme, only political rights (such as the right to free multiparty elections, the right to freedom of speech, the right to free political organization, the right of assembly, etc.) were deemed significant; while on the other extreme, only certain socioeconomic rights mattered (such as the right to work, the right to healthcare, etc.). During the Cold War, these two groups of human rights were thus viewed from two extremely opposed positions.

According to one extreme position, economic and social rights are far more important, since, for instance, people who are extremely poor or literally “dying of hunger” gain no benefit from having freedom of speech, just as the right to participate in elections is irrelevant to those who lack “a roof over their head,” and so forth. According to the other extreme viewpoint, only civil and political rights qualify as “true” human rights, and only they have the status of “universal human rights,” whereas economic and social rights do not. According to that reasoning, if people were granted an absolute guarantee of certain economic and social conditions, it would completely contradict the idea of a free market and the concept of market competition, and would lead to harmful state interventionism, which would sooner or later result in narrowing down those civil and political rights that had already been achieved. Additionally, it is argued that because every universal human right requires the state to facilitate its observance (for example, if a citizen has the right to vote, the state is obliged to ensure free elections), it would be impossible, in conditions of a market economy, for the state to absolutely guarantee certain economic and social rights. That would amount to state management of the economy. Overall, this issue is largely intertwined with the global social value system, as well as questions of the dominant ideology in the modern world, and with matters of political and state organization. Over time, the gap between these two fundamental concepts regarding the importance of one type of human rights over the other has narrowed. Against this backdrop, the idea of the right to a healthy environment has evolved as an important human right that is, *inter*

alia, protected by criminal law in those instances involving the most severe forms of damage or threats to the environment and its key elements.

The willingness of national communities (i.e., sovereign states) and of the international community as such to meet human needs rises rapidly with the overall progress of society, leading to the recognition of relatively new rights, such as the right to a healthy environment and the right to development, or the emergence of demands for the acknowledgment of new rights such as the right to food or the right to water. Hence, there is discussion of a new, third generation of human rights.¹³ The right to a healthy environment could be considered a hybrid right with respect to the division into “two generations of human rights.” On the one hand, it is associated with certain fundamental civil rights, such as the right to life and the related right to bodily integrity, while on the other hand, by its very nature, it is also linked to economic and social rights, because environmental pollution is often connected with economic activities, and its negative consequences primarily affect human health. Thus, there is a connection between that right and certain social rights.¹⁴

The right to a healthy environment is increasingly classified among the so-called third generation of human rights, although numerous significant uncertainties remain in that regard. For instance, it has been noted,

“The process of equating the two generations of human rights in terms of judicial protection, which began at the global and regional levels, is not universally accepted.”

Through the Protocol added to the Treaty of Lisbon, Poland and the United Kingdom expressed reservations about Title IV of the Charter of Fundamental Rights of the European Union. Article 1 of the Protocol denies the Court of Justice of the European Union, as well as the courts in Poland and the United Kingdom, jurisdiction to oversee whether the laws, by-laws, administrative regulations, or practices of Poland or the United Kingdom comply with the fundamental rights affirmed in this Title. In addition, it was specified that Title IV would not provide judicial protection to economic and social rights beyond what was already provided by the laws of Poland and the United Kingdom. Interestingly, the Venice Commission has adhered to an older viewpoint concerning the unsuitability of economic, social, and cultural rights for judicial protection. In its 2007 Opinion on the new 2006 Constitution of Serbia, the Venice Commission notes that the content of the human rights set forth in the second part of the Constitution is consistent with European standards and,

¹³ Etinski, R. (2010). *Međunarodno javno pravo*. Belgrade: Official Gazette, 222.

¹⁴ For more, see: Škulić, M. (2011). *Međunarodnopravna zaštita životne sredine – prava i obaveze države. Zbornik: Priručnik za zaštitu životne sredine*. Belgrade: Prosecutors Association of Serbia, 105–140.

in certain aspects, goes even beyond them. The Venice Commission observes that the “classical” rights are accompanied by a series of fundamental rights from the so-called second and third generation of human rights, ranging from healthcare, social protection, pension insurance, and the right to education, to the right to a healthy environment and consumer protection. It further points out that the Constitution makes the implementation of these rights dependent on financial resources as determined by legislation, and that respect for these rights would be subject to judicial review. The Venice Commission then states:

“There is little experience in this respect at European level. The Venice Commission has on other occasions expressed the concern that positive social and economic rights might create unrealistic expectations and advocated drafting them as aspirations rather than rights that can be directly implemented through court decisions.”

In the Venice Commission’s opinion, their direct implementation through the courts carries the risk of involving the judiciary in decisions over the allocation of scarce resources and would consequently deprive other fundamental rights of their nature as enforceable rights, reducing them to new aspirations.¹⁵

However, it remains somewhat uncertain in a primarily *de facto* sense whether there even is any “right to a healthy environment” as a distinct human right. Even if a corresponding right regarding the environment does exist, it is difficult to argue that it entails having a strictly “healthy” environment or an absolutely “unpolluted” environment, given the complexity of this issue and its pronounced interrelation with a broad set of other economic and social problems, as well as with ordinary natural phenomena, such as volcanic activity, earthquakes, cyclical global cooling and global warming, etc. In reality, that right occasionally, and typically, exists only on a declarative level, even in our own Constitution, yet in practice, unfortunately, its realization is highly questionable.

If there is indeed a “right to a healthy environment,” and if this right is increasingly cited as a current human right from the so-called third generation of human rights, it is still debatable whether it can be considered a universal human right. On the one hand, it is not formally prescribed in the most important international legal sources on fundamental human rights; its existence can only be inferred indirectly from some of their provisions. On the other hand, in the modern world, it is beyond dispute that industrial development, an array of new technologies, transportation, and similar factors significantly contribute to environmental pollution, and they cannot possibly be eliminated in full or to any substantial degree (especially not quickly). Consequently, it might easily be

¹⁵ Etinski, R. (2010). *Međunarodno javno pravo*. Belgrade: Official Gazette, 221–222.

concluded that if claiming that every individual has the right to a healthy environment, that right is routinely violated in practice, and other rights may come into conflict with it. For example, if, in the wake of the severe environmental pollution in Japan and worldwide caused by the disaster at the Fukushima nuclear power plant, a ban was imposed on the use of nuclear energy, a dramatic energy deficit would swiftly envelop the globe. As a result, problems would quickly emerge in areas such as food supply, production, and heating, which would then endanger, for instance, the right to work and social security, and even the right to life. The same applies to the excessive use of fossil fuels,¹⁶ certain means of transportation, the use of pesticides in agriculture, etc.

Moreover, it is indisputable that major environmental pollution may also occur due to *force majeure*, i.e., certain natural phenomena such as earthquakes, floods, etc. Thus, how can the state guarantee citizens the right to a healthy environment when environmental degradation can arise entirely independent of the state? Even the most developed countries cannot prevent large-scale natural disasters. Accordingly, it is perfectly clear that there is no absolute right to a healthy environment (which in the modern world, not only because of industrial pollution but also due to objective climatic factors, is most often illusory). The existence of any given right implies that a particular subject bears the obligation to preserve that right, protect it, or further it; in the context of human rights, that subject is necessarily the state. Not to mention that such a right would logically assume that a genuinely “healthy environment” in the countries recognizing it actually exists, but nowadays, in every modern state, a healthy environment is viable only in certain regions and is more of an exception than a rule.

Furthermore, as in many situations, environmental pollution can occur completely independently of state activities in a way that the state cannot prevent, for instance, large-scale natural disasters; it is unrealistic and impossible to impose such an obligation on the state *a priori*. In addition, regardless of any activity by the state or by people in general, every country has areas or regions that are more or less healthy, favorable for life, etc. For example, the air on a mountain is almost always far cleaner than that in lowlands or marshy areas. Nevertheless, this does not mean that states do not have certain obligations with respect to the environment or their citizens’ natural surroundings. In principle, states must be obligated to prevent further environmental pollution and to preserve whatever unpolluted parts of the environment remain, as well as to establish an appropriate balance between the need for development and the necessity to prevent such development from causing environmental

¹⁶ At the level of the European Union, efforts to solve, or at least plan and attempt to solve this problem involve the introduction of so-called carbon taxes as a special kind of “parafiscal levy,” which will undoubtedly lead to a host of issues not only in the legal sphere, but primarily in the economic sphere as well.

destruction. States must also be responsible for creating conditions favorable to the expansion of environmentally suitable technologies that minimally pollute the environment, and so forth.

What could be considered is a human right to an “appropriate/adequate environment,” i.e., an environment that is as little polluted as possible, but it is in no way possible, except at a purely declarative level, to consider that people have an unconditional right to an absolutely “healthy,” perfectly “intact,” wholly “unpolluted” environment, as that would simply be unrealistic. On the other hand, a series of international legal instruments as well as national regulations are aimed at protecting the environment, and in the modern world, this is being done in a way that seeks an appropriate “balance” between the need for certain necessary activities, albeit those that come with lesser or greater environmental pollution (for example, the production of energy through the combustion of fossil fuels or the use of nuclear power plants,¹⁷ transportation, etc.), and the imperative of preserving the environment. This is primarily achieved today by developing the concept of *sustainable development*, which boils down to giving precedence to so-called clean technologies so that, on the one hand, current environmental pollution is reduced to the bare minimum and, on the other, a variety of measures and procedures are introduced to diminish existing pollution, which is often the result not just of years but, considering the onset of industrial revolutions, even centuries of environmental damage,¹⁸ often on a dramatic scale.

¹⁷ There are some very striking paradoxes in this regard. Proponents and supporters of the widespread use of nuclear energy argue that, on the one hand, it is currently much safer than it used to be, and on the other, that in practice it is significantly less destructive to the environment than the use of fossil fuels. They illustrate this by comparing the degree of ordinary pollution (the amount of carbon monoxide, the rise in global temperatures, etc.) caused by coal- or oil-fueled thermal power plants with that which ordinarily arises from nuclear power plants, something they deem negligible. However, the issue with nuclear power plants in this respect resembles the story of “a cow that gives plenty of milk but ultimately kicks over the pail, spilling everything,” because even a single major incident at a nuclear facility (such as the one in Chernobyl or, more recently, the one in Fukushima, not to mention even bleaker possible scenarios) can inflict dramatic environmental consequences that cannot be remedied even after tens of thousands of years, a prospect that seems more than frightening, at least from the standpoint of our average human lifespan.

On the other hand, it is evident that technology has advanced significantly, and that this applies as well to nuclear energy and its use in electricity production. If all the regulations pertaining to the construction and supervision of nuclear plants are consistently observed, and if great caution is exercised when selecting the specific technological processes and sites for such plants, coupled with the potential *ultima ratio* role of criminal law, nuclear energy can indeed be a very important source of relatively inexpensive energy (albeit with very high initial investment) and serve as a successful substitute for other technologies that seriously harm the environment.

¹⁸ That “historical component” remains relevant today. For example, China is undoubtedly still one of the largest global polluters, which is frequently accompanied by

Fundamental Characteristics of the Protection of the Environment Through Criminal Law in Serbia

Chapter XXIV of the Criminal Code of Serbia comprises a whole series of criminal offenses dedicated to the protection of the environment. These crimes are quite heterogeneous in terms of their basic *ratio legis*, and sometimes also with respect to their protected object/object of protection through criminal law. Moreover, these “environmental” crimes exhibit various other important differences. Thus, some crimes of this kind can be committed by any individual, whereas other crimes from this chapter fall under the category of so-called status offenses, that is, they are *delicta propria* in nature,¹⁹ meaning that only a person with a particular status, such as an official, can commit them.

Many of the criminal offenses classified as criminal offenses against the environment are “blanket” offenses, which means that the *actus reus* is defined in terms of the violation of certain regulations outside of criminal law, such as the rules contained in the Law on Environmental Protection, as well as numerous other environmental regulations, including by-laws. Many of these criminal offenses also draw on relevant international legal documents. A significant number of regulations concern the protection of the environment and may be relevant to these criminal offenses against the environment with a blanket character. Of particular importance is the Law on Environmental Protection.²⁰

In a general sense, the overall protection of the environment through criminal law also derives from the relevant constitutional provisions. Article 74, paragraph 1 of the Constitution of Serbia stipulates that everyone has the

sharp criticism from the international community. Yet China itself emphasizes its right to industrial development, pointing out that development inevitably carries a cost and that at one time other industrial powers of the day were also major polluters. For instance, the famous “London smog” was one of the consequences of England’s accelerated industrialization. Furthermore, in the era of globalization, the world’s richest countries, above all the United States, but also many Western European countries, have transferred many of their industrial plants (often big polluters) to China as well as other so-called “developing countries,” because labor there is far cheaper, and China has by now become a vast market (particularly, for example, for automobiles). This explains in part why China, now something like the planet’s “factory workshop,” today not only sits near the top in terms of production but also in terms of contributing to global pollution. Moreover, this is an excellent example of the fact that in our age of globalization, questions of responsibility must be evaluated both for individual states and for globally significant corporations operating industrial facilities worldwide. They rationally choose locations characterized by cheap labor, minimal demands for workers’ social rights, and “liberal” environmental regulations.

¹⁹ Stojanović, Z. (2024). *Krivično pravo – opšti deo*, 28th Revised and Updated Edition. Novi Sad: Faculty of Law, University of Novi Sad, 133.

²⁰ *Official Gazette of the RS*, No. 134/2004, 36/2009, 72/2009 – other law, 43/2011 – decision of the Constitutional Court, 14/2016, 96/2018 – other law, 94/2024 – other law.

right to a healthy environment, as well as the right to timely information on its condition. Furthermore, under the Constitution, everyone (“every person”), and the Republic of Serbia in particular, is held *responsible* for the protection of the environment (Article 74, paragraph 2, of the Constitution of Serbia), and everyone is obliged to preserve and improve the environment (Article 74, paragraph 3, of the Constitution of Serbia). While these provisions are of great importance and represent the legislator’s general and fundamental intentions, they are to a large extent distinctly declarative in character.²¹

The primary function of criminal law is its *protective function*, safeguarding the most important goods and values that would be violated or endangered by certain criminal offenses. This means that “criminal law ensures protection for all major societal values.”²² The same applies to the protection of the environment through criminal law because preserving the environment/preserving it to the extent objectively possible, is among the most important social goals, related to the human right to a “healthy” environment. Accordingly, modern criminal law achieves its protective function both by stipulating certain criminal offenses and by laying down general norms related to both the objective and subjective elements of criminal offenses, grounds for excluding unlawfulness, etc., all conditional upon the existence of the perpetrator’s *culpability*, with the degree of culpability also affecting sentencing.²³ It should be emphasized here that modern criminal law is grounded in the “principle of culpability.”²⁴ This principle generally applies to the protection of the environment through criminal law as well.

As elsewhere, this form of protection through criminal law, that is, protecting the environment via mechanisms of criminal law, implies the involvement of both substantive and procedural criminal law, reflecting the direct link between these two domains. Ultimately, this also relates to how criminal procedural law is defined in a functional sense and is directly associated with its purpose of existence, in close connection with the aim of substantive criminal law.²⁵ Thus, in theory (Roxin, C.), it is highlighted,

²¹ Škulić, M. (2023). *Ustavnopravna zaštita životne sredine*. Novi Sad: Glasnik of the Bar Association of Vojvodina, No. 4/2023, 1205.

²² Babić, M., Marković, I. (2013). *Krivično pravo – opšti deo*. Banja Luka: Faculty of Law, University of Banja Luka, 23.

²³ Roxin, C., Greco, L. (2020). *Strafrecht Allgemeiner Teil Band I Grundlage. Der Aufbau der Verbrechenslehre*, 5. Auflage. München: Verlag C. H. Beck, 1–2.

²⁴ Jescheck, H. H., Weigend, T. (1996). *Lehrbuch des Strafrechts – Allgemeiner Teil*, Fünfte vollständig neubearbeitete und erweiterte Auflage. Berlin: Duncker & Humblot, 24.

²⁵ Škulić, M. (2024). *Krivično procesno pravo*, 14th ed. Belgrade: Faculty of Law, University of Belgrade, 5.

“Substantive criminal law, whose fundamental rules are contained in the Criminal / Penal Code, defines the characteristics of punishable acts²⁶ and prescribes the legal consequences (penalties and security measures) connected with perpetrating a crime. In order for these norms to fulfill their function of creating the basic conditions for peaceful coexistence, they must not remain mere words on paper when a crime is committed. A legally regulated procedure is therefore necessary, through which it can be established that a punishable act has been perpetrated and that the legally prescribed sanction can be imposed. By a “legally regulated” procedure, three aspects are to be understood – its provisions must be formulated so as to properly support the enforcement of substantive criminal law; they must simultaneously define the boundaries of how the criminal justice authorities may encroach on the protected freedoms of individuals; and finally, they must make it possible for a final decision to reestablish legal peace once it has been disturbed.”²⁷

Hence, an organic connection exists between substantive and procedural criminal law, as well as between procedural and substantive criminal law on the one hand and criminalistics on the other, the principles of which enable, in practice, effective detection, clarification, and proof of crimes in general, including those related to the environment, i.e., those serving the purpose of the protection of the environment through criminal law.

In our theory of criminal law, it is also rightly noted that “the protection of the environment through criminal law provided by the numerous criminal offenses under Chapter XXIV of the Criminal Code is nonetheless incomplete,” so that, for example, “they do not offer protection against noise,”²⁸ meaning that

²⁶ Naturally, in the positive Serbian penal law system, “punishable acts” should be understood to include any acts (whether commission or omission, i.e., punishable failure to act) constituting the perpetration or participation in a crime, as well as acts representing essential elements of a misdemeanor or an economic offense, both of which can be relevant to the protection of the environment. In a broader sense (particularly in light of the *ne bis in idem* principle under the European Court of Human Rights’ case law, which the Constitutional Court of Serbia also accepts), this might sometimes encompass other types of offenses in cases where relatively severe sanctions are threatened or imposed, for example, disciplinary measures against prisoners or in some other disciplinary proceedings, and occasionally certain measures that objectively have a punitive character, even if not formally defined as punishments or sanctions.

²⁷ Roxin, C. (1998). *Strafverfahrensrecht*, 25. Auflage. München: Verlag C. H. Beck, 1–2.

²⁸ The situation differs in some European criminal (penal) laws. For example, the German Criminal Code (*Strafgesetzbuch*, *StGB*), in Section 325a, provides, *inter alia*, protection against noise as a distinct form of endangering or disturbing the environment. In the basic form of the offense of causing noise, vibrations, and non-ionizing radiation (Sec.

“...this important form of environmental endangerment is not criminalized under any other provision of subsidiary criminal legislation and therefore remains subject only to misdemeanor protection.”²⁹

The Theoretical Systematization of Environmental Crimes in the Criminal Code of Serbia and Their Dominant *Ratio Legis*

Criminal offenses against the environment contained in Chapter XXIV of the Criminal Code of Serbia may be categorized and systematized in theoretical terms into several groups, based on the dominant criterion pertaining to their key characteristics. These groups are:

1. Criminal offenses against the environmental in a narrow sense, which include a) Environmental Pollution, b) Failure to Undertake Environmental Protection Measures, c) Unlawful Construction and Commissioning of Facilities and Plants That Pollute the Environment, d) Damage to Facilities and Devices for Environmental Protection, and e) Damage to the Environment;

2. Criminal offenses of an “adhesive” nature relative to criminal offenses against the environment in a narrow sense, which include a) Destruction, Damage, Export from Serbia, or Import into Serbia of Protected Natural Resources, b) Import of Dangerous Substances into Serbia and Unlawful Processing, Disposal, or Storage of Dangerous Substances, c) Unlawful Construction of Nuclear Facilities, and d) Violation of the Right to Information on the State of the Environment;

3. Criminal offenses concerning animals, which include a) Killing and Abuse of Animals, b) Veterinary Malpractice, c) Production of Harmful Veterinary Medicines, d) Pollution of Food or Water Intended for Animals, e) Illegal Hunting, and f) Illegal Fishing;

4. A criminal offense relating to both animals and plants – Transmission of Infectious Diseases to Animals and Plants.

5. Criminal offenses concerning forests, which include a) Deforestation and b) Timber Theft.

In general terms, the *ratio legis* of Chapter XXIV of the Criminal Code of Serbia (which is apparent even at the terminological level from its title) is directed toward protecting the environment from various forms of pollution

325a(1) StGB), it is prescribed that a perpetrator who, in operating a facility (especially a power-generating unit or machine), in violation of administrative obligations, causes noise capable of harming the health of another person outside the facility's premises shall be punished by either 1) imprisonment of up to five years or 2) a fine.

²⁹ Stojanović, Z., Perić, O. (2009). *Krivično pravo – posebni deo*, XIII edition. Belgrade, 860.

and, more generally, from destructive activities affecting the environment itself and certain of its particularly significant elements, all of which carry criminal-law consequences. Hence, the focus of all criminal offenses under Chapter XXIV of the Criminal Code is not solely on “pollution” of the environment or its elements; rather, they may encompass very diverse forms of attacks on the environment or on its elements, and sometimes they involve particular ways of endangering the environment or its elements. This results in a considerable diversity among the criminal offenses generally considered criminal offenses against the environment, i.e., those found in Chapter XXIV of the Criminal Code. Accordingly, in the case of many individual offenses, specific and dominant reasons are noted for their criminalization, amounting to their distinct *ratio legis*.

Some criminal offenses in Chapter XXIV of the Criminal Code have a specific *ratio legis* but also exhibit other characteristics that render them not entirely standard or typical criminal offenses against the environment. For instance, the criminal offense of killing and abuse of animals has a clear, particular *ratio legis*, which is only partly aligned with the *ratio legis* pertaining to the protection of the environment through criminal law.³⁰ Namely, it is clear that animals are an important element of the environment in the broadest sense, especially in the case of wild animals, an integral part of certain ecosystems such as forests, rainforests, steppes, deserts, marshland, specific geographic regions, etc. However, in practice, the criminal offense of killing and abuse of animals primarily concerns domestic animals, most often pets; and if animals were to be considered solely elements of the environment, then so would humans, which would, by that logic, mean that criminal offenses against life and limb, against freedom, etc., might all be treated according to the same criterion as criminal offenses against the environment, something that, at first glance, would obviously be entirely nonsensical.³¹ Furthermore, legal theory notes that

“...by categorizing them as objects, the law effectively deprives animals of any rights, because it is clear that objects, by themselves, cannot possess any

³⁰ For more, see: Bajović, V. (2023). *Pravni status životinja – pokretne stvari ili nešto više? Zbornik: Kaznena reakcija u Srbiji*, Part XIII, *Crimen* edition. Belgrade: Faculty of Law, University of Belgrade, 231–255.

³¹ In reality, the crime of killing and abuse of animals does not at all intrinsically belong to the group of environmental crimes. Together with some other animal-related crimes, it would logically be placed in a separate group of crimes. The legislator is unlikely to opt for this, as it would presumably appear unnecessary, perhaps even “bizarre,” but that kind of legal systematization has a clear rationale.

rights or interests; rather, their owner exercises all rights over them and may treat them as he wishes.”³²

The essential *ratio legis* of the criminal offense of killing and abuse of animals is not easily discernible at first glance. From the statutory text of this crime (Article 269 of the Criminal Code), it may appear at first that this criminal offense’s *ratio legis* is the protection of animals from being killed and abused, but that is only partly accurate, because the animals in question are protected from mistreatment and abuse only and exclusively if the act prohibited by law is carried out *in violation of legal provisions*.

From the blanket nature of the criminal offense of killing and abuse of animals, it follows that an animal can be killed or even abused without constituting an illegal act, nor the criminal offense under Article 269, paragraph 1, of the Criminal Code (the basic form of this offense), provided that one or more of the acts, usually considered as acts of commission for this offense, are performed *in accordance with the relevant regulations*. These are 1) killing, 2) injuring, 3) torturing, or 4) otherwise abusing an animal.

In a society in which vegetarians are a tiny minority or even practically nonexistent, where people regularly consume animal-based foods, it is entirely normal that certain types of animals must be killed for subsequent use as food, which, simply speaking, means that they are to be “eaten.” Most often, this is preceded by systematic breeding of animals, followed by putting them to death in specific, legally regulated ways that do not involve unnecessary suffering,³³ after which their meat is processed into a final product intended for human consumption, and sometimes also for consumption by other animals.

All of this shows, *inter alia*, that the *ratio legis* of the criminal offense of killing and abuse of animals cannot be rooted solely in protecting animals as

³² Bajović, V. (2024). Ubijanje, zlostavljanje i napuštanje životinja u Srbiji – (ne) primena zakonskih odredbi. Raskršća međunarodnog krivičnog prava i krivičnog prava – reforma pravosudnih zakona Republike Srbije. *Zbornik radova sa međunarodne naučne konferencije: „Odnos međunarodnog i nacionalnog krivičnog prava“*, (eds. Škulić, M., Etinski, R., Miljuš, I., Škundrić, A.), volume II. Belgrade: Association for International Criminal Law and Faculty of Law, University of Belgrade, 12.

³³ Killing animals “in accordance with regulations” means that domestic animals raised for food are put to death in a manner that is not excessively cruel and does not subject the animal to unnecessary suffering. Thus, for instance, in modern states with strict rules in this area, animals are anesthetized before being killed in a particular way, or methods and means are used to ensure the animal dies instantly. Occasionally, this conflicts with certain religious rules that require the meat of food animals to be free from blood, thus the animal must be killed by being completely or largely bled out before death, i.e., effectively slaughtered. Overall, this issue generates a collision between such religious rules and the rules of modern states, which conversely mandate that the animal’s death be instantaneous and not involve prolonged suffering.

such, because in practice, they can in fact be killed or even abused in accordance with legal regulations. As for abuse carried out “in accordance with regulations,” this primarily refers to certain forms of breeding that are permitted despite causing the animals a degree of suffering. This is explained in legal theory by the argument that the criminal offense of killing and abuse of animals does not actually protect animals in and of themselves, but rather safeguards *human feelings toward animals* and a certain “responsibility that people should have toward them,” since even though “humans are compelled to kill animals in order to survive, they can and should do so only in a manner befitting human dignity,” thus “in this instance as well, criminal law protects humans and their feelings.”³⁴ It is emphasized further that the way people treat and assume responsibility for animals ultimately serves human interests rather than those of the animals, so

“...the abuse of animals, and even killing them where it is not necessary for human sustenance, provokes compassion in most people.”³⁵

In reality, the criminal offense of killing and abuse of animals does protect humanity in its fundamental sense, not merely the feelings of the average individual, who regrets that animals are killed or abused even when this is not required for consumption or for other legitimate purposes such as medical experiments, which, while they also provoke pity in most people, are usually truly needed for the protection of humans themselves. Nonetheless, it is evident that the criminal offense of killing and abuse of animals also protects animals in their own right because, regardless of the legislator’s motive for criminalizing this behavior, and regardless of the fact that most people are not vegetarians and wear leather footwear and clothing, etc., the mere existence of such a criminal offense (despite the undoubtedly high “dark figure” in practice) must lead to a reduction in unnecessary or unlawfully committed acts of killing or abuse of animals.

Hence, the fundamental *ratio legis* of the criminal offense of killing and abuse of animals is primarily the protection of humanity or basic humaneness, which includes, *inter alia*, that even when animals are intended for human consumption (or sometimes for feeding other animals), or when certain legitimate medical experiments are conducted on them,³⁶ they may not be killed

³⁴ Stojanović, Z. (2024). *Komentar Krivičnog zakonika*, 13th Revised and Updated Edition. Belgrade: Official Gazette, 882.

³⁵ Stojanović, Z., Perić, O. (2009). *Krivično pravo – posebni deo*, XIII edition. Belgrade, 215.

³⁶ Unfortunately, and this often means giving “priority to higher interests”, most medical experiments in practice are exactly the reverse: they involve inflicting pain and suffering on animals or killing them in ways that cause pain and great suffering.

in a way that subjects them to excessive suffering, and that in breeding them, behavior amounting to abuse is avoided. However, this criminal offense does protect the animals themselves as well. Beyond that, in doing so, it safeguards people, i.e., a certain dimension of general humaneness. From a broader perspective, this aligns with practical experiences showing that individuals who are prone to killing or abusing animals unnecessarily often exhibit psychopathic personality structures.³⁷ Based on such a profile, those offenders would not hesitate, in certain situations (such as war and armed conflict, in the commission of certain criminal offenses, under situational factors, etc.), to kill or abuse humans in the same or similar manner.³⁸

The *ratio legis* of several other environmental criminal offenses is often, similarly to the criminal offense of killing and abuse of animals, substantially different from the classic *ratio legis* of most criminal offenses against the environment, especially the primary criminal offense of that type, environmental pollution. This includes all criminal offenses in this category relating to animals, and sometimes plants as well. These are the Transmission of Infectious Diseases to Animals and Plants, Veterinary Malpractice, Production of Harmful Veterinary Medicines, Pollution of Food or Water Intended for Animals, and Illegal Hunting, as well as Illegal Fishing.

Nor is the fundamental *ratio legis* of the criminal offense of timber theft entirely clear, as it essentially represents a property offense. Solely because of the great overall importance of forests as a critical element of the land in its role as an “eco-medium,” this offense is classified among criminal offenses against the environment, perhaps not entirely justifiably. Statistically, this criminal offense is dominant in case law concerning criminal offenses against the environment. It is somewhat absurd and serves as a sort of “mirror” reflecting the actual scope of protection of the environment through criminal law. In essence, despite the fact that it is extremely important to safeguard forests from devastation, including through criminal law in an *ultima ratio* sense, it is, in most instances, a so-called “crime of poverty,” except in cases where timber theft is carried out on a large scale or in an organized manner, etc. In those scenarios, this would be a truly “serious,” far more severe criminal offense against the environment of that type, namely the criminal offense of forest devastation.

³⁷ This belongs, *inter alia*, to the elements of so-called criminal profiling and inference from clues. Besides typical sources of such indications, a person’s mental traits are also very important when that individual is considered a potential or likely perpetrator/suspect. For more, see: Škulić, M. (2024). *Kriminalistika*, Second Revised and Updated Edition. Belgrade: Faculty of Law, University of Belgrade, 72–72.

³⁸ *Ibid.*

ENVIRONMENTAL POLLUTION

Environmental pollution stands as the central criminal offense against the environment within the Serbian Criminal Code (Article 260). It concerns the environment as such, which means it rests upon a definition of the environment for which two principal interpretations exist. According to the extensive definition formulated by the UNEP Expert Group (*United Nations Environmental Program*), the environment

“...encompasses biotic and abiotic components, including air, water, soil, flora, and the ecosystem created by their interaction, and may also include cultural heritage, landscape features, and a comfortable environment.”

Meanwhile, according to the restrictive definition contained in the 1972 Stockholm Declaration, the environment “gives man physical sustenance and affords him the opportunity for intellectual, moral, social, and spiritual growth.”³⁹ Within the meaning of Article 260 of the Criminal Code, “environment” is to be understood as the unity of the basic “eco-media” as such, namely water, air, and soil, together with the plant and animal worlds inhabiting these eco-media (i.e., plants and animals in water, air, and soil). Environmental pollution involves any human activity that destructively impacts the environment, diminishing its intactness or quality, for instance, by discharging certain substances, materials, or energy into the surroundings (such as liquids, gases, chemical vapors, combustion byproducts, radioactive or ionizing radiation, etc.) or by particular destructive mechanical actions on the environment (e.g., large-scale deforestation, creation of dumping sites, accumulation of waste, etc.). As a result, a danger is posed or concrete harmful consequences arise for human life and health, damage is caused to other living creatures and ecosystems, or the lawful and legitimate use of natural resources is hindered, i.e., the existing natural conditions and habitat for life and production in a particular area are disrupted.

Although environmental pollution is the first criminal offense in Chapter XXIV of the Criminal Code of Serbia and, by virtue of its title and content, can be considered a sort of “central criminal offense against the environment” dedicated to the general protection of the environment, it is formulated in very broad terms. As such, it reflects the legislator’s principal intention, based on the relevant constitutional provisions (Article 74 of the Constitution of Serbia), to protect the environment in its “totality,” rather than merely any

³⁹ Kreća, M. (2010). *Međunarodno javno pravo*, Fourth Revised and Updated Edition. Belgrade: Faculty of Law in Belgrade, 639.

of its individual elements/segments (which is typical of most other criminal offenses against the environment under Serbia's criminal legislation).

Namely,

“...although, for the crime under Article 260, it is clear that the primary object of protection is the environment, that does not resolve all issues related to defining the object of protection, because there remains the question of whether the protected legal good should be interpreted as referring to the eco-media themselves (water, air, soil) and their special forms of manifestation (plant and animal life), or whether the environment itself is the legal asset being protected.” Nor is it clear “...whether the environment is protected for its own sake, i.e., whether environmental protection in itself is the goal.”⁴⁰

It appears that the environment, including under criminal law, the most repressive branch of the legal system, typically aimed at effectively protecting the most important values from the gravest forms of harm or endangerment, cannot be protected purely as an isolated concept. Since the environment represents a set of certain physical, material elements that form humanity's natural surroundings (or, more broadly, a natural setting for diverse forms of life), it cannot, on its own, be a good protected through criminal law. In fact, criminal law safeguards the considerable public importance for human life that a maximally preserved environment holds. In this context, the key factor is people's relationship with the environment as a whole and all its constituent parts. Accordingly, the environment's fundamental function regarding humans (as well as other living creatures, considered part of the environment, whose well-being criminal law is generally concerned with preserving) is of crucial importance. Furthermore,

“...it is debatable whether the object of protection includes the right of future generations, linked to the currently, at least declaratively, dominant concept of so-called sustainable development,” since “...when it comes to criminal law, no difference should be made between whether it is a right of present or future generations, given that this amounts to one indivisible, abstract, and universal right.”⁴¹

Thus, the object of protection for the criminal offense of environmental pollution effectively becomes the fundamental human right to as healthy and relatively preserved an environment as is realistically attainable. This right, as explained earlier, has its foundation in constitutional law and also stems from

⁴⁰ Stojanović, Z. (2024). *Komentar Krivičnog zakonika*, 13th Revised and Updated Edition. Belgrade: Official Gazette, 860.

⁴¹ Stojanović, Z. (2024). *Komentar Krivičnog zakonika*, 13th Revised and Updated Edition. Belgrade: Official Gazette, 861.

various international legal sources, as it is stipulated in numerous significant international legal documents. This perspective on the object of protection of the criminal offense of environmental pollution also follows from the principle of humanity, which is among the fundamental principles of modern criminal law at both the national and international levels.⁴²

Therefore, criminal law should, in principle, be humane, encompassing a legitimate character, i.e., a legitimate framework for the protection of certain values and goods through criminal law.⁴³ This manifests itself in the fact that contemporary criminal law rests upon the legitimate aspiration to provide primary protection for fundamental human rights. Declaring the right to a healthy environment as an object of protection springs, formally, from the fact that this right is of constitutional rank and guaranteed by the Constitution (Article 74 of the Constitution of the Republic of Serbia). Hence,

“...in the context of a person’s right to reasonably unhindered enjoyment of nature and its environmental media, and the right to an environment of a particular quality, the existing provisions of Article 260 of the Criminal Code could be said to cover relatively autonomous environmental goods,”

while, at the same time,

“...the ultimate goal in directly protecting those environmental goods should be the protection of the fundamental human right to an environment of a certain quality.”⁴⁴

The criminal offense of environmental pollution has one basic form, two aggravated forms, and one lesser form. In addition, the statutory framework of this criminal offense includes a special protective mechanism concerning a perpetrator’s obligation to undertake mandated protection measures, in conjunction with the imposition of a suspended sentence as a cautionary measure, which has a corresponding preventive effect.

The basic form of environmental pollution arises when the perpetrator, in violation of regulations on the protection, preservation, and improvement of the environment, pollutes air, water, or soil, doing so either 1) to a greater extent or 2) over a greater area. For the basic form of this criminal offense, the

⁴² Škulić, M. (2022). *Međunarodno krivično pravo*, Second Edition. Belgrade: Faculty of Law, University of Belgrade, 55.

⁴³ Škulić, M. (2022). *Međunarodno krivično pravo – prostorno važenje krivičnog prava, krivično pravo međunarodnog porekla, međunarodna krivičnopravna pomoć, začeci krivičnog prava EU*. Belgrade: Official Gazette, 68.

⁴⁴ Stojanović, Z. (2024). *Komentar Krivičnog zakonika*, 13th Revised and Updated Edition. Belgrade: Official Gazette, 861.

perpetrator is punished cumulatively by 1) imprisonment from six months to five years and 2) a fine.

Unfortunately, environmental pollution is common in modern times; however, although it is always unlawful, not every act of pollution necessarily constitutes a criminal offense. The scope of criminal liability is narrowed by the requirement that the pollution be carried out to a “greater extent” or “over a greater area,” which is a question of fact. This criterion differentiates the criminal offense under Article 260 of the Criminal Code from the numerous misdemeanors existing within the environmental sphere, sanctioned under the broader sphere of punitive law and generally less serious than criminal offenses, regarded as “the most severe” punishable acts. This distinction is justified not only on criminological and political grounds but also by the protective function of criminal law and its *ultima ratio* character.

Environmental pollution is a “blanket” offense, meaning that the perpetrator’s act consists in violating relevant environmental regulations, whether these are laws or by-laws, concerning any or all of 1) the protection, 2) preservation, and 3) improvement of the environment.

According to Article 3, paragraph 11, of the Law on Environmental Protection,⁴⁵ “environmental pollution” is defined as the introduction of polluting substances or energy into the environment, caused by human activity or natural processes, that either creates or may create harmful consequences for the quality of the environment and human health. This definition bears significance for the crime under Article 260 of the Criminal Code, although criminal-law theory rightly points out that the notion of “pollution/polluting the environment” as stipulated in the Law on Environmental Protection “is too broad to be directly applicable for the purposes of a criminal offense.”⁴⁶ Indeed, it is important to keep in mind that environmental pollution can amount to a criminal offense or a misdemeanor. The key difference between these two categories of environmental offenses lies in the severity of pollution. Thus, the crime under Article 260 exists only if the perpetrator, through breaching relevant environmental regulations, pollutes one of the eco-media in question (soil, water, or air) “to a greater extent” or “over a greater area.”

The *actus reus* of environmental pollution is “result-based,” meaning that any action breaching relevant environmental regulations and capable of causing pollution of the air, water, or soil, i.e., pollution “to a greater extent” or “over a greater area”, may fall under its scope. The specific form of pollution is primarily determined by which particular eco-medium (air, water, soil,

⁴⁵ *Official Gazette of the RS*, No. 135/04 and 14/16.

⁴⁶ Stojanović, Z. (2024). *Komentar Krivičnog zakonika*, 13th Revised and Updated Edition. Belgrade: Official Gazette, 863.

or some combination thereof) is affected. It must involve a material degradation or harmful modification of an eco-medium, such as introducing polluting substances into the water/air/soil, which then also impacts plant and animal life in those media.⁴⁷

Regarding the requirement that pollution must be carried out “to a greater extent” or “over a greater area,” it is “an imprecise and broad formulation,” what criminal law terms “a general clause,” such that, as usual, “the substance of that general clause depends on case law.”⁴⁸ Consequently, it falls to case law to determine on a case-by-case basis whether pollution exists “to a greater extent” or “over a greater area,” and there are cases where it may simultaneously be both. This finding could have significance as an aggravating circumstance during sentencing. It is naturally crucial for case law in this context to be uniform and consistent, something vital for legal certainty. Criminal-law theory justifiably emphasizes that, when courts assess whether pollution exists “to a greater extent” or “over a greater area,” the essential “guideline criterion” lies in *the threshold values for permissible pollution* of certain eco-media, which are provided for in the relevant administrative regulations.⁴⁹

From the standpoint of the causes of pollution and possible actions under international law regarding pollution sources and processes, two main forms of environmental pollution can be distinguished, 1) regular pollution and 2) accidental (*havaria*) pollution. Regular or ordinary pollution is a normal, repeated, and anticipated outcome of certain human activities. For example, nearly all production entails some level of pollution, and the same applies to the process of urbanizing an area, such as the banks of rivers, lakes, or seas, exhaust emissions from vehicles equipped with internal combustion engines, smoke emanating from heating systems, etc. Accidental pollution refers to harm to the environment resulting from unexpected events that cause the discharge of harmful substances or energy, such as chemical spillage when a tanker is damaged in a traffic accident, or oil leakage from a sunken tanker in a marine or river environment, and so on.

⁴⁷ Naturally, if environmental pollution spreads across the territories of multiple states or includes greater areas, then these are environmental incidents with an international component requiring a special framework under international law.

As early as the second half of the 19th century, boundary water treaties began incorporating rules on protecting fish from pollution, and the relatively rapid development of environmental protection from pollution at the international level has been especially evident since World War II, when a large number of very important sources of international law devoted to the protection of the environment emerged.

⁴⁸ Stojanović, Z. (2023). *Krivično pravo – posebni deo*, 22nd Edition. Novi Sad: Faculty of Law, University of Novi Sad, 257.

⁴⁹ *Ibid.*

Any individual can be the perpetrator of any form of criminal environmental pollution, which means that this criminal offense is not status-based and thus does not fall under the category of *delicta propria*.

The basic form of the criminal offense of environmental pollution occurs when the perpetrator's culpability is intentional, and as in most intentional crimes, both direct intent and indirect intent may apply.

If, by violating these regulations, the perpetrator acts negligently, again causing pollution of air, water, or soil to a greater extent or over a greater area, this constitutes a lesser form of the criminal offense for which the penalty is alternatively a fine or up to two years' imprisonment.

Both aggravated forms of environmental pollution depend on the occurrence of more serious consequences resulting from the perpetrator's act. A causal link must exist between these more serious consequences and the perpetrator's conduct, which, as mentioned, is "blanket" in nature.

The first aggravated form of this criminal offense, also the most severe form, occurs when, in its basic, intentional version, the pollution causes one of two possible outcomes, 1) large-scale destruction or damage to animal or plant life, or 2) environmental pollution to such an extent that its remediation requires either a) a long time or b) significant expenditures. For this most serious form of environmental pollution, the punishment is a cumulative sentence of imprisonment ranging from one to eight years plus a fine.

The second aggravated form applies where the same serious consequences arise (i.e., large-scale destruction or damage to animal or plant life, or environmental pollution so severe that it requires a long time or significant expenditures for remediation), but the perpetrator's conduct, in violating the regulations on environmental protection, preservation, and improvement, was negligent rather than intentional. In other words, the grave consequences are "attached" to the lesser form of the criminal offense, negligent pollution of air, water, or soil to a greater extent or over a greater area, now coupled with severe consequences. In such a situation, the punishment is imprisonment of six months to five years plus a fine.

When a court imposes a suspended sentence for any form of this criminal offense, it may, on a discretionary basis, also mandate that the perpetrator undertake, within a specified timeframe, certain legally prescribed measures for the protection, preservation, and improvement of the environment. The *ratio legis* of this protective provision (Article 260, paragraph 5, of the Criminal Code), which promotes a special additional measure alongside a suspended sentence for environmental pollution, directly correlates with the general *ratio legis* of the protection of the environment through criminal law. Essentially, it forces the perpetrator to take actions toward environmental protection by adopting prescribed environmental measures. Such obligations, which the

court may impose in combination with a suspended sentence, are particularly characteristic of the offenses found in Chapter XXIV of the Criminal Code.⁵⁰ This statutory possibility also reflects aspects of a broader notion of restorative justice.⁵¹ In this manner, elements of the classic restorative approach are combined with the concept of preventive action, a synthesis aligned with the core postulates of restorative justice.⁵²

INTERNATIONAL SOURCES OF ENVIRONMENTAL LAW AND THEIR IMPACT ON SPECIFIC CRIMINAL OFFENSES AGAINST THE ENVIRONMENT

International standards in the field of environmental protection, which are applied in the national legal system either through so-called implementation mechanisms or, in some cases, directly, hold particular importance when evaluating the adequacy of the protection of the environment through criminal law. International law cannot regulate in the same way all pollution processes arising in various ways. Thus, for *regular* environmental pollution, international legal norms can either 1) prohibit it; 2) allow it up to a certain extent (i.e., set a permissible threshold) and ban anything beyond that threshold; or 3) regulate it selectively, meaning they prohibit pollution involving especially dangerous substances while permitting pollution from less dangerous ones. Conversely, accidental (*havaria*) pollution cannot be prohibited outright, nor can it be required that such pollution be limited, because the very nature of accidental pollution defies such regulation. Consequently, with regard to that form of pollution, international law focuses on *prevention*, namely by creating conditions to minimize as much as possible the risk of accidental pollution and by mitigating harmful consequences if it nevertheless occurs.⁵³

⁵⁰ Vuković, I. (2021). *Krivično pravo – opšti deo*. Belgrade: Faculty of Law, University of Belgrade, 503.

⁵¹ Škulić, M., Miljuš, I. (2024). The impact of Basic Victimological Conceptions and the idea of Restorative Justice on the position of the injured party in Criminal procedure: A Review of international Standards. *The Position of Victims in the Republic of Serbia* (eds. Kolaković Bojović, M., Stevanović, I.). International scientific thematic conference (Palic, 12–13 June 2024). Belgrade: Institute of Criminological and Sociological Research, 13–30.

⁵² Škulić, M. (2015). *National Report – Serbia*, in: Dünkel, F., Grzywa-Holten, J., Horsfield, P. (Ed.) *Restorative Justice and Mediation in Penal Matters – A stock-taking of legal issues implementation strategies and outcomes in 36 European countries*, Vol. 2, Band 50/2. University of Greifswald: Forum Verlag Godesberg, Schriften zum Strafvollzug, Jugendstrafrecht und zur Kriminologie, 803–828.

⁵³ Etinski, R. (2010). *Međunarodno javno pravo*. Belgrade: Official Gazette, 559.

Depending on how international pollution processes are shaped and on the possibility of international responses, two primary types of pollution can be distinguished, *transboundary pollution* and *global pollution*. Transboundary pollution implies that it is possible to 1) identify the state from whose territory or facility the act of pollution originated; 2) identify the state whose territory is affected by the pollution; and 3) establish a causal link between pollution originating in the territory of the first state and the resulting harm on the territory of the second state.⁵⁴ In the case of global pollution, there is no dispute that harmful consequences to the environment emerge at the international level, but it is not possible to determine a direct causal link between the activities of a specific polluter on the territory of one state and the destructive environmental impact on the territory of another state (or other states).⁵⁵

In reality, numerous instances of transboundary environmental pollution simultaneously contribute to global pollution because state borders typically do not coincide with the boundaries of certain ecosystems. For example, pollution of rivers that flow across multiple states (since all rivers ultimately discharge directly or indirectly into seas or lakes, or into oceans), and especially pollution of seas or oceans themselves, generally implies the corresponding global pollution. This point applies in particular to atmospheric pollution, where a typical example is the distinctly harmful global phenomenon known as the “greenhouse effect.” The primary cause is excessive combustion of fossil fuels such as coal and oil, but the use of certain gases (including, for a time, substances commonly found in ordinary aerosol sprays) has also been linked to exacerbating the greenhouse effect. Also significant is the influence of particular natural events, such as volcanic eruptions that release large quantities of gas and ash into the atmosphere, as well as extremely large-scale forest fires, etc.

⁵⁴ Etinski, R. (2010). *Međunarodno javno pravo*. Belgrade: Official Gazette, 559..

⁵⁵ International cooperation aimed at reducing global pollution has a very important ethical component because it is believed that the most serious effects of such pollution, especially those related to the “greenhouse effect,” melting glaciers, rising ocean and sea levels, severe droughts, hurricane-force winds, and the definitive disappearance of certain plant and animal species, will fully manifest themselves only at some point in the future, possibly in the next few centuries in the most drastic forms. This means that today’s generations must keep in mind the future of subsequent generations, as global environmental pollution could make that future extremely uncertain, dangerous, and potentially very distressing.

Interestingly, in October 2009, the Government of the Maldives, a country potentially endangered by the likely rise in sea levels, given its very low-lying island territory, held a cabinet meeting under the sea’s surface in order to highlight the major looming threat that could easily become a harsh reality if urgent and effective measures are not taken to prevent global warming. Such warming is expected to cause sea and ocean levels to rise by several meters, which would lead to catastrophic consequences worldwide.

Whereas in cases of transboundary pollution, it is possible to identify two states, State “A” (on whose territory the source of pollution is located) and State “B” (on whose territory the harmful environmental effects arise), and to establish a causal link between a polluter’s actions in one state and the resulting environmental harm in another state (or multiple other states, as multiple polluters and multiple injured parties can coexist at the international level), global pollution means a worldwide harmful effect can only be confirmed in the form of environmental harm spanning the territories of multiple states or even entire continents (and beyond). It is not possible, however, to determine which specific polluters from which states are responsible for that pollution.

Distinguishing between transboundary and global environmental pollution also matters because there are varying possibilities for responding at the international level to these types of pollution. The issue of transboundary pollution can be addressed via bilateral or multilateral international cooperation, whereas, by its very nature, global pollution can only be tackled by means of multilateral cooperation. Formally speaking, in cases of transboundary pollution, a conflict arises between two territorial sovereignties,⁵⁶ and the solution lies in the principle that a state must not allow activities within its territory that cause significant harm to the territories of other states.⁵⁷ Meanwhile, global pollution cannot be reduced to a conflict between two sovereigns; instead, it is characterized by a kind of general conflict, “everyone against everyone”, and resolving it requires implementing the principle of equitable sharing in the use of common natural resources.⁵⁸

Certainly, the most important international sources of environmental law or environmental protection law are treaties, which in general can be divided into two main types – *bilateral* (when two states mutually undertake obligations or enter into the relevant contractual relationship addressing environmental protection, compensation for environmental damage originating on the territory of one of the contracting parties, choice-of-law rules for environmental disputes with a foreign element, etc.) and *multilateral* (when several states undertake mutual obligations concerning relevant environmental issues with a foreign

⁵⁶ It is also possible for multiple national/state sovereignties to be involved if pollution originating from the territory of one state affects the territory/environment of two or more other states (or vice versa), provided this does not amount to global pollution, where neither the polluting territory nor the adversely affected state(s) can be clearly identified, nor can the causal link between the source of pollution and the resulting environmental damage be established.

⁵⁷ One frequently cited case of this nature is the famous arbitral award in the dispute between the United States and Canada concerning the operations of a lead and zinc smelter in Trail (the Trail Smelter Case). This is explained in more detail later in the text.

⁵⁸ Etinski, R. (2010). *Međunarodno javno pravo*. Belgrade: Official Gazette, 559–560.

element). Legally and technically, these typically take the form of conventions, entering into force in accordance with standard ratification procedures.

A number of international treaties address various aspects of environmental and nature protection in general. Listed here in chronological order, these treaties include⁵⁹ the Convention Concerning the Use of White Lead in Painting (1921), the International Convention on the Protection of Birds (1950), the International Plant Protection Convention (1951), the International Convention for the Prevention of Pollution of the Sea by Oil (1954), the Geneva Conventions on the Law of the Sea (1958), the International Convention on the Liability of Operators of Nuclear Ships (1962), the Vienna Convention on Civil Liability for Nuclear Damage (1963), the Treaty Banning Nuclear Weapon Tests in the Atmosphere, in Outer Space, and Under Water (1967), the International Convention Relating to Intervention on the High Seas in Cases of Oil Pollution Casualties (1969), the International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage (1969), the Convention on Wetlands of International Importance, Especially as Waterfowl Habitat (1971), the Convention Concerning the Protection Against Hazards of Poisoning Arising from Benzene (1971), the Treaty on the Prohibition of the Emplacement of Nuclear Weapons and Other Weapons of Mass Destruction on the Seabed and the Ocean Floor and in the Subsoil Thereof (1971), the Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage (1972), etc. Finally, certain international conventions, such as the *Council of Europe Convention on the Protection of the Environment through Criminal Law* of November 4, 1998, impose an obligation on states that have ratified such sources of international law (of a contractual nature) to ensure within their domestic legislation and, more generally, their legal systems, an effective system of protection of the environment through criminal law. This means deploying the protective function of criminal legislation to defend the environment.

Of particular importance regarding the human right to a healthy environment is the *Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters* (adopted within the framework of the UN Economic Commission for Europe in Aarhus on June 25, 1998). By this convention, the signatory states recognize that every person has the right to live in an environment conducive to their health and well-being, along with the duty, individually and in association with others, to protect and improve the environment, for the benefit of present and future generations alike. States that have joined the Aarhus Convention take on several primary obligations, and citizens of those states have a corresponding right to

⁵⁹ For more, see: Krivokapić, B. (2010). *Leksikon međunarodnog javnog prava*. Belgrade: Official Gazette, 1171–1172.

demand fulfillment of those state obligations. These key obligations, which correspond to certain civil rights, include, 1) States must make relevant information on environmental conditions accessible to the public. Correlative to this duty, citizens have the right to access information or obtain requested information; 2) States must establish, in their legal systems, not only mechanisms to ensure transparency of information related to environmental conditions but also adequate legal means for challenging decisions that deny access to such information. Correlative to this duty, citizens have the right to legal remedies if their request for relevant information has been rejected. 3) States must set up a system for acquiring information on activities potentially harmful to the environment; correlative to this duty, citizens may, upon request, use that system to obtain details stored therein.

On the global level, where “mega-problems” of climate change are concerned,⁶⁰ a key multilateral agreement is the one concluded in Paris (*the Paris Agreement*), which emerged from the United Nations Conference held in Paris in November and December 2015, during the 21st regular annual session of *the United Nations Conference on Climate Change* (held periodically since 1995 to achieve the goals of the 1992 *UN Framework Convention on Climate Change*, adopted at the 1992 Rio de Janeiro Summit in Brazil).⁶¹ The Paris Agreement became binding once ratified by 55 states that collectively produce at least 55 % of the global emissions of so-called greenhouse gases, a threshold reached on November 4, 2016.⁶² The Paris Agreement sets out three main objectives, reflecting the core commitments of the states party to it,⁶³ 1) States must limit the average global temperature increase to well below two degrees Celsius compared to “pre-industrial levels;” 2) States must strengthen their capacity to adapt to climate change, enshrining this goal as equally important

⁶⁰ Prior to the Paris Agreement, the relevant instruments included the United Nations Framework Convention and the Kyoto Protocols. The main principle of the Kyoto Protocol essentially stated that responsibility for global environmental pollution and the “greenhouse effect” is shared, but it differs depending on how much individual states contributed to environmental pollution in the past, i.e., the extent to which, through their level of industrialization, they historically contributed to greenhouse-gas emissions, as well as how much they are currently contributing. Because the highest amounts of carbon monoxide and other combustion-related gases and technological-industrial processes originate in the most developed nations, those nations are assigned the greatest responsibility for reducing emissions in the future. This underlying principle of the Kyoto Protocol is also fundamentally relevant to the currently operative Paris Agreement.

⁶¹ Source: <https://www.consilium.europa.eu/de/policies/climate-change/paris-agreement/>. Accessed on May 4, 2023.

⁶² Source: <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Artikel/Industrie/klimaschutz-abkommen-von-paris.html>. Accessed on May 4, 2023.

⁶³ *Ibid.*

to cutting greenhouse gas emissions; 3) It is necessary to align financial and economic objectives with the aim of reducing global warming.⁶⁴

Within the European Union, it should be noted that the development of EU environmental law stems primarily from the Treaty establishing the European Community (which ultimately evolved into the EU). That Treaty addressed the environment only in a rudimentary way, so the adoption of environmental regulations was initially based on Articles 94 and 308 of the EC Treaty. Environmental law in the EC subsequently continued to develop via sources of law that over time led to the creation of the European Union. In the past few decades, the EU has displayed significant “legal efforts” aimed at forging close cooperation in environmental protection,⁶⁵ which has obvious legal implications in the field of substantive criminal law. Principle 21 of the Stockholm Declaration, adopted at the United Nations Conference on the Human Environment of June 16, 1972, states that, in accordance with the UN Charter and the general principles of international law, states have the sovereign right to exploit their own natural resources pursuant to their environmental protection policies, but they also bear the responsibility to ensure that activities under their jurisdiction or control do not cause harm to the environment of other states or to areas beyond the limits of national jurisdiction.⁶⁶ Primary sources of EU environmental law are the treaties, while regulations, directives, decisions, and recommendations constitute secondary sources of environmental law at the EU level. Also relevant are international agreements accepted by the EU, as well as decisions of the Court of Justice of the European Union in the area of environmental protection.

⁶⁴ Admittedly, there are scientists who fairly persuasively argue that global warming is a completely normal phenomenon in the cyclical alternation of global climatic conditions on our planet, asserting that many such shifts have happened before and will happen again, entirely independent of human activity or with only minimal influence from it. For example, the renowned Serbian scientist Milutin Milanković is world-famous for his theory on regular climate changes (whose onset can be calculated very precisely), according to which humanity might enter a new ice age in some ten thousand years.

Some experts (admittedly a minority) claim that the total effect of human activity on climate change is negligible compared to natural cycles and the impact of normal natural events such as large-scale volcanic eruptions and, more broadly, massive tectonic changes. These theories have gained some traction in recent years after it emerged that a number of “leading” climatologists intentionally “doctored” data on global temperature increases, i.e., data related to global warming, in an essentially deceptive effort to dramatize Earth’s climatic state and thereby justify increased funding for their expert activities, as well as to support or justify the financing of new projects dedicated to investigating the human impact on global warming.

⁶⁵ Ipsen, K. (1990). *Völkerrecht*. München: “Verlag C. H. Beck”, 843.

⁶⁶ This principle was also confirmed by the 1992 United Nations Framework Convention on Climate Change.

Of particular note in terms of the so-called European legal/criminal-law normative “environment” is the new Environmental Crime Directive,⁶⁷ which entered into force in May 2024, replacing the previous 2008 Directive.⁶⁸ The main aims of the new Directive are to clarify definitions related to environmental crime, thereby leaving less room for overly extensive interpretation; to expand the list of criminal offenses against the environment and introduce some new criminal offenses against the environment and its elements; to better define and more appropriately grade criminal sanctions/penalties for criminal offenses against the environment; to improve information-gathering on environmental crime, including more effective collection and processing of relevant data; and, in general, to achieve a higher degree of effectiveness in the protection of the environment through criminal law.

In recent years, the literature has also discussed a distinct place for environmental protection within *international criminal law*. This tendency has become more visible after events during the war in the spring of 1991 between Iraq and the multinational forces led by the United States, in which Iraqi forces deliberately set fire to a number of Kuwaiti oil facilities, causing severe environmental damage.⁶⁹ Naturally, it is important to note that Iraqi armed forces at that time were notably technologically and technically inferior to their adversaries (the coalition troops led by the United States) and that setting fire to the oil facilities arguably reflected certain frustration at this military disadvantage, and possibly a tactical attempt to impede airstrikes by means of the resulting smoke. In any event, the environment is protected under international law even in the context of war/armed conflict, which, by definition, entails large-scale destruction and loss of human life, and often leads to environmental pollution. Under Article 55 of Additional Protocol I (1977) to the 1949 Geneva Conventions on the protection of victims of war, it is expressly established that during warfare, care must be taken to protect the natural environment against extensive, long-term, and severe damage, further specifying that this includes prohibiting methods or means of warfare intended or expected to cause such damage to the natural environment and thereby harm the health or survival of the population.

⁶⁷ Directive (Eu) 2024/1203 of the European Parliament and of the Council of 11 April 2024. Source: https://environment.ec.europa.eu/law-and-governance/environmental-compliance-assurance/environmental-crime-directive_en. Accessed on November 1, 2024.

⁶⁸ Directives 2008/99/EC and 2009/123/EC.

⁶⁹ Reichart, M. (1999). *Umweltschutz durch völkerrechtliches Strafrecht*. Frankfurt am Main, Berlin, Bern, New York, Paris, Wien: Peter Lang – Europäischer Verlag der Wissenschaften, 1–3.

CONCLUSION

The immense importance of the protection of the environment through criminal law stems from the vital significance of a healthy environment for human health. In accordance with the relevant constitutional provisions, this is manifested through the development of normative mechanisms for adequate protection of the environment through criminal law. That is also the essence of the *ratio legis* of the protection of the environment through criminal law. Even with regard to environmental protection, criminal law retains its distinct *ultima ratio* character; in principle, it is always preferable for effective environmental protection to be achieved without resorting to repression through criminal law, meaning that robust and efficient preventive measures are of tremendous importance for protecting the environment effectively.

Within the group of criminal offenses against the environment (Chapter XXIV of the Criminal Code), in addition to the “classic criminal offenses against the environment,” there are other offenses that substantially do not belong to criminal offenses against the environment, such as the criminal offense of killing and abuse of animals. Alongside it, there is a series of other offenses concerning animals (and in part, plants). It would be more logical for offenses relating to animals, where the striking example is the criminal offense of killing and abuse of animals (a specific offense against *life and limb*, though not of humans but of animals), to be grouped separately rather than classified as criminal offenses against the environment.

An analysis of the content of the relevant criminal-law norms and their harmonization with dominant international legal standards in the environmental sphere shows that, normatively speaking, the protection of the environment through criminal law in the Republic of Serbia is, on the whole, adequately conceived. Nonetheless, it is evident that a need exists for additional harmonization of certain provisions of Serbia’s Criminal Code with some newer sources of international law. Since Serbia is a “candidate country,” certain legal instruments of the European Union (most notably the new Environmental Crime Directive) are of particular importance in this regard, as are other “sources” of so-called soft law.

As in other domains, the realization of criminal law’s protective function in the realm of criminal offenses against the environment is reflected in actual criminal proceedings involving criminal offenses against the environment. This follows from the logical link between substantive criminal law and criminal procedural law – if a concrete criminal offense from the sphere of environmental crime remains undetected, that is, if it remains within the so-called dark figure of crime, then the norms of substantive criminal law in this area will not be applied at all. Therefore, it is necessary to increase efficiency

in detecting such crime. In criminological terms, when considering so-called corporate crime that involves the most severe forms of destructive activity harming the environment, such offenses often belong to white-collar crime and may be linked to corruption offenses or even organized crime. Consequently, numerous practical issues arise in matters of criminal procedure and evidence. As is generally the case, certain weaknesses in applying specific criminal-law norms aimed at protecting the environment, i.e., norms intended to suppress environmental crime, do exist in practice. Typically, however, these shortcomings are not caused by the normative solutions in substantive criminal law itself but rather stem from problems in detecting and proving criminal offenses against the environment.

BIBLIOGRAPHY

- Aleksić, Ž., Škulić, M. (1996). *Kriminalistika*. Belgrade. Faculty of Law, University of Belgrade.
- Babić, M., Marković, I. (2013). *Krivično pravo – opšti deo*. Banja Luka: Faculty of Law, University of Banja Luka.
- Bajović, V. (2023). Pravni status životinja – pokretne stvari ili nešto više? *Zbornik: Kaznena reakcija u Srbiji*, Part XIII, *Crimen* edition. Belgrade: Faculty of Law, University of Belgrade.
- Bajović, V. (2024). Ubijanje, zlostavljanje i napuštanje životinja u Srbiji – (ne)primena zakonskih odredbi. Raskršća međunarodnog krivičnog prava i krivičnog prava – reforma pravosudnih zakona Republike Srbije. *Zbornik radova sa međunarodne naučne konferencije: „Odnos međunarodnog i nacionalnog krivičnog prava“*, (eds. Škulić, M., Etinski, R., Miljuš, I., Škundrić, A.), volume II. Belgrade: Association for International Criminal Law and Faculty of Law, University of Belgrade.
- Brownlie, I. (1999). *Principles of Public International Law*. Oxford – New York: Oxford University Press.
- Etinski, R. (2010). *Međunarodno javno pravo*. Belgrade: Official Gazette.
- Galliher, J. F. (1989). *Criminology – Human Rights, Criminal Law and Crime*. New Jersey: Englewood Cliffs “Prentice Hall”.
- Ignjatović, Đ. (2023). Zelena kriminologija i kontrola kriminaliteta. *Crimen*, Vol. 14, No. 1/2023, Belgrade.
- Ipsen, K. (1990). *Völkerrecht*. München: “Verlag C. H. Beck”.
- Jescheck, H. H., Weigend, T. (1996). *Lehrbuch des Strafrechts – Allgemeiner Teil*, Fünfte vollständig neubearbeitete und erweiterte Auflage. Berlin: Duncker & Humblot.
- Kreća, M. (2010). *Međunarodno javno pravo*, Fourth Revised and Updated Edition. Belgrade: Faculty of Law in Belgrade.

- Krivokapić, B. (2010). *Leksikon međunarodnog javnog prava*. Belgrade: Official Gazette.
- Lukić, N. (2023). *Zelena kriminologija*. Belgrade: Faculty of Law, University of Belgrade.
- Reichart, M. (1999). *Umweltschutz durch völkerrechtliches Strafrecht*. Frankfurt am Main, Berlin, Bern, New York, Paris, Wien: Peter Lang – Europäischer Verlag der Wissenschaften.
- Roxin, C. (1998). *Strafverfahrensrecht*, 25. Auflage. München: Verlag C. H. Beck.
- Roxin, C., Greco, L. (2020). *Strafrecht Allgemeiner Teil Band I Grundlage. Der Aufbau der Verbrechenslehre*, 5. Auflage. München: Verlag C. H. Beck.
- Sivadó, M. (2022). Zelena kriminologija. *Glasnik of the Bar Association of Vojvodina*, 94 (3), 824 – 856
- Stojanović, Z., Perić, O. (2009). *Krivično pravo – posebni deo*, XIII edition. Belgrade.
- Stojanović, Z. (2023). *Krivično pravo – posebni deo*, 22nd Edition. Novi Sad: Faculty of Law, University of Novi Sad.
- Stojanović, Z. (2024). *Komentar Krivičnog zakonika*, 13th Revised and Updated Edition. Belgrade: Official Gazette.
- Stojanović, Z. (2024). *Krivično pravo – opšti deo*, 28th Revised and Updated Edition. Novi Sad: Faculty of Law, University of Novi Sad.
- Faure, M., Heine, G. (2000). *Environmental Criminal Law in the European Union*. Freiburg im Breisgau: Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht.
- Heine, G. (1997). (Hrsg.) *Umweltstrafrecht in mittel – und südeuropäischen Ländern*. Freiburg im Breisgau: Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht.
- Škulić, M. (2011). Međunarodnopravna zaštita životne sredine – prava i obaveze države. *Zbornik: Priručnik za zaštitu životne sredine*. Belgrade: Prosecutors Association of Serbia.
- Škulić, M. (2015). *National Report – Serbia*, in: Dünkel, F., Grzywa-Holten, J., Horsfield, P. (Ed.) *Restorative Justice and Mediation in Penal Matters – A stock-taking of legal issues implementation strategies and outcomes in 36 European countries*, Vol. 2, Band 50/2. University of Greifswald: Forum Verlag Godesberg, Schriften zum Strafvollzug, Jugendstrafrecht und zur Kriminologie.
- Škulić, M. (2022). *Međunarodno krivično pravo – prostorno važenje krivičnog prava, krivično pravo međunarodnog porekla, međunarodna krivičnopravna pomoć, začeci krivičnog prava EU*. Belgrade: Official Gazette.
- Škulić, M. (2022). *Međunarodno krivično pravo*, Second Edition. Belgrade: Faculty of Law, University of Belgrade.
- Škulić, M. (2023). *Krivično pravo Sjedinjenih Američkih Država*. Belgrade: Official Gazette.
- Škulić, M. (2023). *Ustavnopravna zaštita životne sredine*. Novi Sad: *Glasnik of the Bar Association of Vojvodina*, No. 4/2023.
- Škulić, M. (2024). *Krivično procesno pravo*, 14th ed. Belgrade: Faculty of Law, University of Belgrade.

- Škulić, M. (2024). *Kriminalistika*, Second Revised and Updated Edition. Belgrade: Faculty of Law, University of Belgrade.
- Škulić, M., Miljuš, I. (2024). The impact of Basic Victimological Conceptions and the idea of Restorative Justice on the position of the injured party in Criminal procedure: A Review of international Standards. *The Position of Victims in the Republic of Serbia* (eds. Kolaković Bojović, M., Stevanović, I.). International scientific thematic conference (Palic, 12–13 June 2024). Belgrade: Institute of Criminological and Sociological Research.
- Škundrić, A. (2023). Ekocid u međunarodnom krivičnom pravu. *Zbornik: Raskršća međunarodnog krivičnog prava i krivičnog prava – reforma pravosudnih zakona Republike Srbije*, (eds. Škulić, M., Miljuš, I., Škundrić, A.). Belgrade: Association for International Criminal Law and Faculty of Law, University of Belgrade.
- Vuković, I. (2021). *Krivično pravo – opšti deo*. Belgrade: Faculty of Law, University of Belgrade.

Laws and other regulations

- Law on Environmental Protection, *Official Gazette of the RS*, No. 134/2004, 36/2009, 72/2009 – other law, 43/2011 – decision of the Constitutional Court, 14/2016, 96/2018 – other law, 94/2024 – other law.
- Law on Environmental Protection, *Official Gazette of the RS*, No. 135/04 and 14/16.

*Др Вања Бајовић**

Правни факултет Универзитета у Београду

ORCID: 0000-0002-7781-725X

КРИВИЧНОПРАВНА ЗАШТИТА ЖИВОТИЊА У СВЕТЛУ ЕУ ДИРЕКТИВЕ 2024/1203 **

САЖЕТАК: У раду се разматра питање усклађености кривичног законодавства Републике Србије са ЕУ Директивом 2024/1203 о еколошком криминалитету. Иако се Директива не бави непосредно заштитом животиња, неколицина кривичних дела, на чијем се имплементирању од стране држава чланица инсистира, директно се односи на заштиту дивљих животињских врста. Од држава чланица ЕУ се у том смислу захтева да строго санкционишу њихово убијање, уништавање, поседовање, куповину, продају или нуђење на продају, увоз или извоз, као и недозвољен промет њиховим дериватима. У кривичном праву Републике Србије ова понашања могу се подвести под различита кривична дела и прекршаје, чији примарни циљ неретко није заштита природе већ заштита привреде, тржишта, царинског система и сл. Полазећи од тезе да је постојећа регулатива неадекватна да животињама пружи одговарајућу заштиту, у раду се анализирају постојеће инкриминације којима се животињама пружа заштита и њихова усклађеност са поменутом Директивом. Посебно се бавимо и питањима која су у теорији спорна и то могу ли животиње уопште да буду предмет кривичноправне заштите, може ли им се доделити правни субјективитет и да ли је адекватно њихово поистовећивање са покретним стварима, односно „робом“. На крају се разматра проблематика

* e-mail: bajovic@ius.bg.ac.rs, ванредна професорка.

** Рад је примљен 4. 11. 2024, а прихваћен је за објављивање 25. 11. 2024. године.

односа кривичних дела и прекршаја из ове области, чија се обележја често преклапају и прете да покретањем прекршајног поступка и изрицањем прекршајне санкције учиниоца фактички заштите од кривичне одговорности.

Кључне речи: злочини над дивљим животињама, ЕУ Директива 2024/1203, правни субјективитет, кривична дела, прекршаји

УВОД

Директива 2024/1203 о еколошком криминалитету (у даљем тексту Директива) усвојена је 26. марта 2024. године, а државе чланице Европске Уније су дужне да је имплементирају у своја национална законодавства до 21. маја 2026. године. Са изузетком неколицине инкриминација на чијем увођењу инсистира, Директива се не бави примарно заштитом животиња, иако низ еколошких кривичних дела која су њоме предвиђена, по логици ствари, имају директан утицај на биљни и животињски свет. Примера ради, испуштање, емитовање или уношење штетне материје, супстанце, енергије или зрачења у ваздух, земљу или воду, логично утиче на животиње и биљке настањене на том станишту. Логично је да загађење животне средине и други еколошки деликти не делују само на људе, већ на сав живи, биљни и животињски свет настањен у тој области, па би се могло тврдити да се инкриминацијом еколошких деликата не штити само човек и његово право на здраву животну средину већ и остала жива бића. Разлози нестанка појединих врста леже примарно у уништавању њиховог станишта, до чега долази услед сече шума, претварања степа у оранице, исушивања влажних предела и сл. Тако и Кривични законик Републике Србије (КЗ)¹ предвиђа да тежи облик појединих кривичних дела против животне средине постоји ако је дошло до уништења животињског или биљног света великих размера.²

Злочини над дивљим животињским (и биљним) врстама (wildlife crime) су врло уносна и профитабилна делатност за организоване криминалне групе. По неким проценама, цена рогова носорога по килограму

¹ Кривични законик, *Службени гласник РС*, бр. 85/2005, 88/2005. – испр., 107/2005. – испр., 72/2009, 111/2009, 104/2013, 108/2014, 94/2016. и 35/2019.

² Реч је о кривичним делима загађење животне средине (чл. 260. КЗ), против-правна изградња и стављање у погон објеката и постројења који загађују животну средину (чл. 262. КЗ), оштећење објеката и уређаја за заштиту животне средине (чл. 263. КЗ) и уношења опасних материја у Србију и недозвољено прерађивање, одлагање и складиштење опасних материја (чл. 266. КЗ).

креће се двоструко више од цене злата!³ Овакви злочини укључују али се не ограничавају на убијање и злостављање животиња, незаконит лов, незаконит риболов, незакониту трговину, кријумчарење и промет дивљим животињама и њиховим дериватима.⁴ Дивље животиње се продају циркусима или појединцима који их купују као статусне симболе или кућне љубимце, а њихови деривати најчешће се користе у модној и прехранбеној индустрији, алтернативној и традиционалној медицини и фармацији.⁵ У лову на њих се користе замке и челичне клопке које доводе до тешких патњи и споре смрти животиње, а и оне које преживе држе се у крајње нехуманим условима. Илустративни пример је случај младунчета лава, пронађеног у екстремно лошем стању у близини Суботице,⁶ који потврђује тврдњу да је овај вид криминалитета распрострањен и у Србији, али да углавном пролази „испод радара“. Поред тога што су овакви злочини крајње нехумани и сурови за животиње, које су свесна и осећајна бића, они су индиректно јако опасни и за човека. Њихово незаконито увожење у друге државе и држање у нехуманим и неприродним условима представља извор многих болести односно зооноза које су по неким проценама узрочник 60 % заразних болести код човека.⁷ Трговина дивљим врстама носи и ризик од увођења инвазивних врста у нова окружења, а по неким проценама око 16 % нових врста може постати инвазивно када се пусти у нову природну средину.⁸ Овакви злочини често се врше према угроженим животињским врстама чијим нестанком се нарушава екосистем и уништавају природни ресурси.

³ U4 Exper Answer, *Wildlife crime and corruption*. <https://www.u4.no/publications/wildlife-crime-and-corruption.pdf>

⁴ South, N., & Wyatt, T. (2011). Comparing illicit trades in wildlife and drugs: An exploratory study. *Deviant Behavior*, 32 (6), 538–561.

⁵ Van Uhm, D. P. (2018). The social construction of the value of wildlife: A green cultural criminological perspective. *Theoretical Criminology*, 22 (3), 384–401. <https://doi.org/10.1177/1362480618787170>. Van Uhm, D. P. & Moreto, W. D. (2018). Corruption Within the Illegal Wildlife Trade: A Symbiotic and Antithetical Enterprise. *British Journal of Criminology*, 58 (4), 864–885.

⁶ ORCA, Тужна судбина лавице Кики: лекција свима нама. <https://orca.rs/tuzna-sudbina-lavice-kiki/>

⁷ Jones, K. E., Patel, N. G., Levy, M. A., Storeygard, A., Balk, D., Gittleman, J. L., & Daszak, P. (2008). Global trends in emerging infectious diseases. *Nature*, 451 (7181), 990–993. <https://doi.org/10.1038/nature06536>. Taylor, L. H., Latham, S. M., & Woolhouse, M. E. J. (2001). Risk factors for human disease emergence. *Philosophical Transactions of the Royal Society B: Biological Sciences*, 356 (1411), 983–989.

⁸ Diagne, C., Leroy, B., Vaissière, A. C., Gozlan, R. E., Roiz, D., Jarić, I., Salles, J. M., Bradshaw, C. J. A., & Courchamp, F. (2021). High and rising economic costs of biological invasions worldwide. *Nature*, 592 (7855), 571–576.

Најважнија међународна конвенција из ове области је Конвенција о међународном промету угрожених врста дивље фауне и флоре познатија као CITES конвенција⁹ донета 1973. године у Женеви. Конвенција је ступила на снагу две године касније, ратификовале су је 184 државе, међу којима и Србија.¹⁰ Њоме је заштићено преко 6.000 таксативно наведених животињских и преко 34.000 биљних врста, за чији се промет или држање морају набавити посебне CITES дозволе од стране надлежних органа држава потписница, које у Србији издаје Министарство за заштиту животне средине.

На нивоу ЕУ донета је Уредба 338/97 о заштити дивље фауне и флоре¹¹ као и Уредба о њеној примени,¹² а 2022. године усвојен је и Акциони план о сузбијању трговине дивљим животињама, којим су постављена четири основна приоритета:

- спречавање и сузбијање трговине дивљим животињама отклањањем њених узрока кроз умањење потражње за илегално увезеним дивљим животињама, успостављањем прихватљивог животног стандарда у државама порекла и сузбијањем корупције на свим нивоима;
- јачање правног и политичког оквира за сузбијање трговине дивљим животињама, и то кроз усклађивање политика ЕУ и националних политика са међународним обавезама и ангажовање цивилног сектора;
- ефикасно спровођење правног оквира и то кроз побољшање стопе откривања ланаца трговине дивљим животињама, подстицање координације и сарадње унутар и између држава чланица и повећањем напора у решавању online трговине;
- јачање партнерства између држава порекла, транзитних земаља и крајњих дестинација у ланцу илегалне трговине дивљим животињама и њиховим дериватима.

Уредба 338/97 о заштити дивље фауне и флоре наводи исцрпну листу заштићених животињских и биљних врста, а државама чланицама намеће обавезе у погледу прописивања строгих и детаљних услова и дозвола за њихов промет. Иако од држава чланица захтева да санкционишу одређена понашања, ова Уредба не налаже државама чланицама прописивање посебних кривичних дела везаних за недозвољени промет

⁹ The Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora, <https://cites.org/eng/disc/what.php>

¹⁰ Србија је CITES конвенцију ратификовала 2001. године, Законом о потврђивању Конвенције о међународном промету угрожених врста дивље фауне и флоре, *Службени лист СРЈ – Међународни уговори*, бр. 11/2001.

¹¹ Council Regulation [EC] No 338/97 on the protection of species of wild fauna and flora by regulating trade therein.

¹² Commission Regulation [EC] No 865/2006.

дивљим животињама. Тај недостатак надомешћен је недавно усвојеном Директивом 2024/1203 о еколошком криминалитету, која државама чланицама налаже и увођење неколицине кривичних дела директно везаних за заштиту дивљих животињских врста, инсистирајући на минималној казни затвора од три године.

Заштити животиња на нивоу ЕУ се поклања доста пажње па је чак и Лисабонским уговором, који се сматра својеврсним Уставом ЕУ, прописано да државе чланице морају водити рачуна о добробити животиња као осећајних бића.¹³ У Србији, нажалост, још увек није сазрела ова свест, па се, приликом доношења Закона о добробити животиња (ЗДЖ) и уношења кривичног дела убијање и злостављање животиња, јавила дилема везана за заштитни објект ове инкриминације¹⁴ и уставно утемељење (ЗДЖ), уз тврдње појединих аутора да добробит животиња није уставна категорија и да може доћи у сукоб са правима и слободама људи.¹⁵ Због тога анализу и започињемо питањем могу ли животиње уопште да буду предмет кривичноправне заштите.

ЖИВОТИЊЕ КАО СУБЈЕКТИ ПРАВА И ПРЕДМЕТ КРИВИЧНОПРАВНЕ ЗАШТИТЕ

У кривичноправној теорији традиционално је заступљен став да само човек и његове основне вредности могу бити предмет кривичноправне заштите. Након што је Кривичним законом из 2005. године у наш правни систем унето кривично дело убијање и злостављање животиња, поставило се питање његове систематизације, односно адекватности сврставања у кривична дела против животне средине под образложењем да

¹³ Чл. 13. главе II Лисабонског уговора, међу одредбама које имају општу примену, прописује да „у обликовању и спровођењу политика заједнице у подручју пољопривреде, рибарства, превоза, унутрашњег тржишта, истраживања и технолошког развоја те истраживања свемира, заједница и државе чланице, *будући да су животиње осећајна бића, њиху пажњу посвећују захтевима за добробит животиња*, истовремено поштујући законодавне и друге одредбе те обичаје држава чланица, посебно у односу на верске обреде, културне традиције и регионалну баштину.“ V.: Consolidated Versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union. *Official Journal of the European Union*, 2016/C 202/01.

¹⁴ Стојановић, З. (2019). *Коментар Кривичног закона*. Београд: Службени гласник, 875.

¹⁵ Ристивојевић, Б., Бугарски, Т. (2014). Кривично дело 'убијање и мучење животиња' из чл. 269. КЗ РС у светлу Закона о добробити животиња. *Наука, безбедност, полиција – Журнал за криминалистику и право*, 1/2014.

се њиме само делимично штити животна средина.¹⁶ Наглашавано је и да животиње, односно њихова права, не могу бити заштитни објект кривичног права, односно да је за кривично право које штити она најзначајнија добра човека неприхватљиво да штити и животиње, те да се овим кривичним делом у ствари штити човек а не животиња, односно да се „штите осећања која човек има према животињама и његова одговорност коју он према њима треба да има“.¹⁷

У вези са тим, данас није спорно да „животна средина“ као заштитни објект кривично правне заштите представља самостално правно добро заштићено уставима многих држава и бројним међународним документима,¹⁸ те аналогно томе не би требало да буде спорно и да је живот и добробит животиња, као осећајних бића, самостално правно добро зарад њих самих, а не зарад човека који их је ставио у своју службу, успостављајући власнички однос над њима. Контрааргумент овој тврдњи је да се животна средина штити зарад људи, односно у њиховом интересу, али и са тог полазишта заштиту треба пружити комплетној биосфери, у коју несумњиво спадају и животиње.¹⁹

Аргументација по којој се животињама негира правни субјективитет углавном се своди на то да су права корелативна дужностима, а како животиње нису способне да буду носиоци обавеза, односно дужности, самим тим не треба да имају ни права.²⁰ Идеја правног субјективитета у смислу могућности да се буде носилац права и обавеза, сама по себи је правна, „фиктивна“ и променљива категорија, у зависности од преовлађујућих схватања и интереса. Данас је неспорно да правни субјективитет не уживају само људи као физичка лица, већ и правна лица као фиктивне, људске творевине, које не могу поседовати свест и вољу. Последњих година је чак и неколицини река, шума и планина додељен правни субјективитет.²¹

¹⁶ Стојановић, З. (2019). *Коментар Кривичног законика*. Београд: Службени гласник, 875.

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ *Ibid.*, 857. О уставноправној заштити животне средине у нашем праву, в.: Шкулић, М. (2023). Уставноправна заштита животне средине. *Гласник Адвокатске коморе Војводине*, бр. 4/2023, 1187–1217.

¹⁹ О томе: Бајовић, В. (2023а). Правни статус животиња – покретне ствари или нешто више? у: Игњатовић, Ђ. (ед.) *Казнена реакција у Србији – XIII део*. Београд: Универзитет у Београду – Правни факултет, едиција Crimen, 231–255.

²⁰ Ристивојевић, Б., Бугарски, Т. (2014). Кривично дело „убијање и мучење животиња“ из чл. 269. КЗ РС у светлу Закона о добробити животиња. *Наука, безбедност, полиција – Журнал за криминалистичку и право*, 7.

²¹ На Новом Зеланду је 2017. године правни субјективитет дат шуми Те Уревера (Te Urewera), реци Вангануи (Whanganui) и планини Таранаки (Taranaki). Суд у Индији је 2017. доделио правни субјективитет рекама Ганг и Јамуна, а Колумбија реци Аtrato. О томе: Maloney, M. (2018). Environmental Law: Changing the Legal Status of Nature: Recent Developments and Future Possibilities. *Law Society of NSW Law Journal*, 49:78.

Правни субјективитет је и промењива категорија, зависна од преовлађујућих друштвених, политичких и економских интереса. Данас није спорно да сваки човек ужива правни субјективитет, али то није одувек био случај, будући да је овај субјективитет свим људима универзално загарантован тек 1948. године, доношењем Универзалне декларације о људским правима. Непуних сто година раније, 1856. године, Врховни суд САД заузео је став да робови овај субјективитет немају, односно да се право својине над робовима у правном смислу те речи, не разликује од права својине на другим стварима, као и да црнци, без обзира на то да ли се налазе у ропском положају или не, никада не могу постати грађани САД.²² Због тога заговорници права животиња сматрају да је „лобирање“ пресудно да би се животињама доделио правни субјективитет, односно да ту није реч о некаквим научним или правним аргументима, већ искључиво о политичкој и друштвеној вољи.²³

Корелација права и дужности као предуслов за стицање правног субјективитета пада у воду када се има у виду да одређене категорије лица (деца, ментално оболела лица, поједине категорије особа са инвалидитетом, лица лишена пословне способности и сл.) имају права, иако немају дужности у правном смислу те речи, већ одговорност за њихово понашање, односно дужност да друге заштити од њихових штетних радњи, имају родитељи, старатељи и законски заступници. Другим речима, онај ко је задужен за бригу о њима преузима на себе и одговорност за њихово понашање. Не види се ниједан разлог због кога се правни субјективитет у истом смислу не може применити и према животињама, осим аргумента да не припадају „правој“ (тј. људској) врсти, што већ прелази у област специзма.²⁴

На међународном плану све више се инсистира на заштити животиња и њихове добробити и то не само из емпатичних мотива саосећања

²² Dred Scott v. Sanford, 60 US. 393 (1856), наведено према: Васић, Р., Јовановић, М., Дајовић, Г. (2018). *Увод у право*. Београд: Правни факултет, 299.

²³ Shyam, G. (2019). How Community Attitudes can Strengthen Arguments for Changing the Legal Status of Animals. *Society Register*, Vol. 3, no 3, 68.

²⁴ Специзам је термин који је скован по аналогiji са другим видовима дискриминације и ушао је у општу употребу након што га је Сингер употребно у својој књизи *Animal Liberation*, иако га, по сопственом признању, није смислио он већ британски психолог Ричард Рајдер 1970. године. Тодоровић, З. (2018). *Емоције животиња, еволуциони континуитети и етичке импликације*, докторска дисертација. Филозофски факултет Универзитета у Београду. U4 Exper Answer, *Wildlife crime and corruption*, <https://www.u4.no/publications/wildlife-crime-and-corruption.pdf>, 94, фн. 76. Ђ. Игњатовић га одређује као пристрасност према припадницима сопствене (људске) врсте, а против интереса других врста живих бића (пре свега животиња). Игњатовић, Ђ. (2023). Зелена криминологија и контрола криминалитета. *Crimen* (XIV) 1/2023, 31.

са њиховом патњом већ и из настојања да се заштити једино човеково станиште – планета Земља. Биодиверзитет наине означава

„...разноврсност живих бића (биљака и животиња) на нашој Планети на којој постоји мноштво екосистема у којима постоје повезани циклуси ланчаних реакција између делова; ако дође до нестанка неке од врста живих бића, може бити угрожен читав екосистем“²⁵.

Право Републике Србије, на жалост, и даље је у заостатку за оваквим трендовима, посебно у својој практичној примени, имајући у виду да се одредбе Закона о добробити животиња малтене не примењују, а да је проценат покренутих кривичних поступака за убијање и злостављање животиња изразито низак у поређењу са бројем кривичних пријава,²⁶ а изречене казне се могу сматрати багателним, што не делује довољно превентивно у смислу застрашивања потенцијалних учинилаца.²⁷

ЕУ ДИРЕКТИВА 2024/1203 О ЕКОЛОШКОМ КРИМИНАЛИТЕТУ

Директива 2024/1203 о еколошком криминалитету (у даљем тексту Директива) усвојена је 26. марта 2024. године, а државе чланице Европске уније су дужне да је имплементирају у своја национална законодавства до 21. маја 2026. године. Доношењу Директиве претходили су извештаји Eurojust-а којима је констатовано да еколошки криминалитет представља један од главних извора прихода организованог криминалитета, да је веома распрострањен и да угрожава читаве екосистеме и финансијске системе држава,²⁸ као и да еколошки криминалитет генерише врло високе профите а носи релативно низак ризик од откривања и процесуирања.²⁹

²⁵ Игњатовић, Ђ. (2023). Зелена криминологија и контрола криминалитета. *Crimen* (XIV) 1/2023, 31.

²⁶ Примера ради, 2021. године поднета је 231 кривична пријава за убијање и злостављање животиња, од чега је само 28 резултирало подношењем оптужног предлога, што значи да је кривични поступак покренут у свега 12 % случајева. Републички завод за статистику, 2022, *БИЛТЕН – Пунолетни учиниоци кривичних дела у Републици Србији, 2021*, <https://publikacije.stat.gov.rs/G2022/Pdf/G20225689.pdf>

²⁷ О томе: Бајовић, В. (2023б). Казненоправна заштита животиња у Републици Србији у: *Актуелна питања савременог законодавства и правосуђа*, Зборник радова са саветовања правника. Будва, 2–6. јун 2023. године, 263–283.

²⁸ European Union Agency for Criminal Justice Cooperation, *Report on Eurojust's Casework on Environmental Crime*, January 2021, https://www.eurojust.europa.eu/sites/default/files/assets/report_environmental_crime.pdf

²⁹ European Parliament, *Environmental crimes: deal on new offences and reinforced sanctions*, press release of 16 November 2023, <https://www.europarl.europa.eu/>

Како произилази из чл. 1. Директиве, њен циљ није хармонизација националних законодавстава држава чланица у овој области, већ постављање минималних стандарда који се морају поштовати, остављајући државама чланицама могућност да предвиде строже мере. Од држава чланица се захтева да у своја законодавства уведу нова кривична дела и њихове квалификоване облике, пропишу строге, пропорционалне и адекватне санкције, уведу тзв. допунске или споредне санкције (тзв. ancillary penalties) доследније, строже и адекватније санкционишу правна лица, односно компаније извршиоце еколошких деликата, инсистира се на ефикаснијем откривању и кривичном гоњењу кроз повећање људских, економских и техничких ресурса за борбу против еколошког криминалитета итд.

Директива обавезује државе чланице да предвиде као посебно кривично дело убијање, уништавање, поседовање, трговину, увоз и извоз дивљих заштићених врста. Номотехнички посматрано, ове обавезе су разрађене у две одвојене тачке Директиве, у зависности од тога о којим се животињским (и биљним) врстама ради, па се тачка (п) чл. 3, ст. 2. Директиве односи на врсте заштићене Директивом 92/43/ЕЕЗ о очувању природних станишта и дивље фауне и флоре и Директивом 2009/147/ЕЗ о очувању дивљих птица,³⁰ док се тачка (о) истог члана односи на Уредбу Већа (ЕЗ) бр. 338/97 о заштити врста дивље фауне и флоре уређењем трговине њима. Објект радње извршења је у оба случаја исти и односи се на дивље заштићене биљне и животињске врсте, али се радње извршења разликују у смислу да су као радње извршења тачком (п) предвиђени убијање, уништавање, одузимање, поседовање, продаја или нуђење на продају, док је тачком (о) као радња извршења предвиђена трговина или увоз примерака дивље фауне или флоре.³¹ „Компликована“ номотехничка

[news/en/press room/20230929IPR06108/environmental-crimes-deal-on-new-offences-and-reinforced-sanctions](https://www.ipspressroom.com/news/en/press-room/20230929IPR06108/environmental-crimes-deal-on-new-offences-and-reinforced-sanctions)

³⁰ Ова тачка инкриминише убијање, уништавање, одузимање, поседовање, продају или нуђење на продају примерка или примерака врсте дивље фауне или флоре наведене у Анексу IV, или у Анексу V где су врсте из тог Анекса подвргнуте истим мерама као оне усвојене за врсте у Анексу IV, према Директиви Савета 92/43/ЕЕЗ и примерка или примерака врста наведених у чл. 1. Директиве 2009/147/ЕЗ Европског парламента и Савета, осим ако се такво понашање односи на занемарљиву количину таквих примерака.

³¹ Ова тачка инкриминише трговину примерком или примерцима, или деловима или дериватима истих, врсте дивље фауне или флоре наведене у Анексима А и Б Уредбе Савета (ЕЗ) бр. 338/97, и увоз примерка или примерака, или делова или деривата истих, таквих врста наведених у Анексу II те Уредбе, осим ако се такво понашање односи на занемарљиву количину таквих примерака. – Покушај кажњив (чл. 4, ст. 2).

решења одраз су бланкетног карактера Директиве 1203/2024 која упућује на друге регулаторне акте,³² али је интенција и порука упућена државама чланицама и више него јасна и огледа се у настојањима да се убијање, поседовање, или промет, односно увоз, извоз и трговина заштићеним животињским врстама и њиховим дериватима предвиди као посебно кривично дело и строго санкционише.

Поред тога, Директива инкриминише и стављање на тржиште или чињење доступним на тржишту ЕУ или извоз са тржишта ЕУ одређене робе или производа супротно чл. 3. ЕУ Регулative 2023/1115,³³ осим када се ради о незнатној количини (чл. 3, ст. 2, т. (p)). Под овим се такође подразумевају роба или производи животињског порекла, а из овако формулисане одредбе би кривичној одговорности подлегале рецимо и све продавнице (Petshop-ови) у којима се продају дивље и заштићене животињске врсте, што није реткост имајући у виду да се у неким од њих могу наћи живи глодари или кунићи који се продају као храна за змије или друге животиње.

Тачком (q) истог члана се као кривично дело предвиђа свако понашање које изазива погоршање станишта унутар заштићеног подручја, или ометање животињских врста наведених у Анексу II, тачка (a), Директиве 92/43/ЕЕЗ унутар заштићеног подручја, у смислу чл. 6(2) те Директиве,³⁴ где је такво погоршање или ометање значајно. Погоршање станишта унутар заштићеног подручја или ометање животињских врста би по логици ствари претходно подразумевало извршење неког другог кривичног дела.

³² Тачка (n) упућује на Директиву 92/43/ЕЕЦ од 21. маја 1992. године о очувању природних станишта и дивље фауне и флоре и Директиву 2009/147/ЕЦ Европског Парламента и Савета од 30. новембра 2009. године о очувању дивљих птица, док тачка (o) упућује на Регулative Савета (ЕЦ) No. 338/97. од 9. децембра 1996. о заштити дивљих биљних и животињских врста регулisaњем њихове трговине.

³³ Према чл. 3. Регулative 2023/1115. таква роба и производи се смеју стављати на тржиште или извозити једино ако нису повезани са дефорестацијом, односно уништењем шума, ако су произведени у складу са релевантним законодавством земље производње и ако поседују изјаву о поступању са дужном пажњом. Regulation (EU) 2023/1115. of the European Parliament and of the Council of 31 May 2023 on the making available on the Union market and the export from the Union of certain commodities and products associated with deforestation and forest degradation and repealing Regulation (EU) No 995/2010.

³⁴ Према овом члану, „државе чланице ће предузети одговарајуће мере како би избегле, у посебним подручјима заштите, погоршање природних станишта и станишта врста, као и ометање врста за које су та подручја одређена“. Council Directive 92/43/EEC of 21 May 1992 on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora.

Тачком (р) се као кривично дело предвиђа уношење на територију Уније, стављање на тржиште, држање, узгој, превоз, коришћење, размена, репродукција, гајење или култивисање, испуштање у животну средину, или ширење инвазивних страних врста али под два услова. Први услов је да такво поступање узрокују или може узроковати смрт или тешку повреду неког лица или значајну штету квалитету ваздуха, земљишта или воде, или значајну штету екосистему, животињама или биљкама. Други услов постављен је алтернативно и предвиђа да се таквим поступањем крше ограничења утврђена чл. 7(1) Уредбе (ЕУ) бр. 1143/2014 Европског парламента и Савета,³⁵ или да не постоје дозволе издате према чл. 8. односно одобрења издатог према чл. 9. исте Уредбе.

Државама чланицама ЕУ Директива налаже да као минималну казну за ова кривична дела пропишу казну затвора од 3 године (чл. 5, ст. 2(е)), а посебно се инсистира на кривичној одговорности правних лица којима се као санкције могу изрећи одузимање дозвола, забрана приступа јавном финансирању, затварање компаније (чл. 7, ст. 2), као и строге новчане казне које могу износити од 3 % до 5 % њиховог укупног годишњег прихода на глобалном нивоу или казне у фиксном износу између 24 и 40 милиона евра (чл. 7, ст. 3).

КРИВИЧНА ДЕЛА ПРОТИВ ЖИВОТИЊА У КРИВИЧНОМ ПРАВУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Директива 2024/1203 видели смо, захтева инкриминисање низа различитих понашања усмерених према дивљим животињским врстама и њиховим дериватима, као што су њихово убијање, уништавање, поседовање, продаја, увоз или извоз и сл. Већина ових понашања је санкционисана постојећим кривичним делима, али постојеће инкриминације су често неадекватне, прописане казне су далеко ниже од оних на којима Директива инсистира, а број покренутих кривичних поступака и изречених казни је миноран.

³⁵ Овај члан предвиђа да се инвазивне стране врсте од интереса за Унију не смеју намерно уносити на територију Уније, укључујући транзит под царинским надзором; држати, узгајати, репродуковати, гајити или култивисати, укључујући и у затвореном простору, транспортовати ка, из или унутар Уније, стављати на тржиште, користити или размењивати или испуштати у животну средину. Regulation (EU) No 1143/2014 of the European Parliament and of the Council of 22 October 2014 on the prevention and management of the introduction and spread of invasive alien species.

Убијање и злостављање животиња

Убијање или злостављање посебно заштићених животињских врста представља тежи облик кривичног дела убијање и злостављање животиња из чл. 269, ст. 2. КЗ РС. Посебно заштићене животињске врсте наведене су Правилником о проглашењу и заштити строго заштићених и заштићених дивљих врста биљака, животиња и гљива,³⁶ донетим од стране Министарства заштите животне средине Републике Србије. На овој листи налазе се балкански и карпатски рис, мрки медвед, орао крсташ, дабар, велики број птица, на десетине сисара, водоземаца, риба и инсеката. Проблем је што поменути Правилник заштићеним врстама сматра само животиње које живе на територији Србије, па се намеће питање како би се квалификовало убијање или злостављање дивље животиње која се не налази на овој листи јер је илегално увезена у Србију (лав, тигар, папагај и сл.) Животиње које су жртве нелегалне трговине и кријумчарења најчешће се превозе и држе у јако лошим условима, ускраћена им је правилна и адекватна исхрана, држе се у премалим кавезима и изложене су великом стресу што само по себи представља њихово злостављање, а неретко резултира и њиховом смрћу. Мишљења смо да и у том случају кривично дело убијање и злостављање животиња има свој квалификовани облик, ако је реч о животињској врсти заштићеној CITES конвенцијом, имајући у виду да је Србија ову конвенцију ратификовала. Полазећи од чл. 144, ст. 1. Устава РС³⁷ који судију обавезује да суди на основу Устава, потврђених међународних уговора, закона, општеприхваћених правила међународног права и других општих аката донетих у складу са законом, произилази да приликом утврђивања да ли је реч о посебно заштићеној животињској врсти судија треба да има у виду не само одредбе поменутог Правилника већ и одредбе CITES конвенције.

Неусклађеност са Директивом огледа се и у прописаној казни. Док Директива за убијање заштићених дивљих врста налаже увођење минималне казне од 3 године затвора, у нашем праву се као максимална казна за ово кривично дело може изрећи казна затвора од 3 године, која од уношења ове инкриминације, ниједном није изречена у пракси.

Посебан проблем је што је убијање ових животиња тешко доказиво, јер најчешће нема сведока, надзорних камера које би снимиле злочин, нити других доказа који би указивали на одређено лице као извршиоца. Поред тога, за велики број гмизаваца, инсеката и водоземаца који

³⁶ Правилник о проглашењу и заштити строго заштићених и заштићених дивљих врста биљака, животиња и гљива, *Службени гласник РС*, бр. 5/2010. и 47/2011.

³⁷ Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/2006. и 115/2021.

се налазе на овој листи не постоји ни свест о томе да њихово убиство представља кривично дело, што чини оправданим констатацију да се кривично дело из чл. 269. КЗ пријављује само када су његове жртве оне животиње за које је велики број људи емотивно везан попут паса, мачака, коња и сл.³⁸ Строго заштићене животињске врсте најчешће немају непосредну интеракцију са човеком већ живе у природним стаништима и до убиства, примера ради риса или мрког медведа, најчешће долази током незаконитог лова, који је прописан као посебно кривично дело. Стога и не изненађује да у досадашњој пракси није било кривичних поступака ни осуда за убијање и злостављање строго заштићених животињских врста. Због тога, номотехнички посматрано, ово кривично дело и не треба регулисати као тежи облик кривичног дела убијање и злостављање животиња већ као посебно кривично дело или у склопу незаконитог лова, односно неког другог кривичног дела против заштите животне средине. Разлог за то лежи и у чињеници да су пси, мачке и друге домаће животиње у надлежности Министарства пољопривреде – Управе за ветерину, док су дивље животиње и посебно заштићене животињске врсте у надлежности Министарства за заштиту животне средине, па уколико би неко рецимо и присуствовао убиству слепог миша или змије или би такво убиство снимио својим мобилним телефоном, постојала би дилема коју инспекцију да контактира, како би се утврдило да ли се ради о заштићеној животињској врсти, а док се питање надлежности реши, трагове је лако уклонити.

Увоз и извоз дивљих животиња

Квалификација кривичног дела у случају незаконитог увоза/извоза дивљих животиња, зависиће од тога да ли се ради о посебно заштићеној животињској врсти или не. Посебно заштићене животињске врсте сматрају се заштићеним природним добром, па њихово уништење или увоз односно извоз спадају под инкриминацију из чл. 265, ст. 3. КЗ РЗ, односно посебан облик кривичног дела уништење, оштећење, изношење у иностранство или уношење у Србију заштићеног природног добра. Ова одредба предвиђа да ће се казном затвора од три месеца до три године и новчаном казном казнити онај ко противно прописима извезе или изнесе у иностранство строго заштићену, односно заштићену врсту биљака

³⁸ Стојановић, З. (2019). *Коментар Кривичног законика*. Београд: Службени гласник, 876. Бајовић, В. (2023а). Правни статус животиња – покретне ствари или нешто више? у: Игњатовић, Ђ. (ед.) *Казнена реакција у Србији – XIII део*. Београд: Универзитет у Београду – Правни факултет, едиција Crimen, 247.

или животиња, или унесе у Србију страну врсту биљака или животиња заштићену међународним уговорима и документима. Прописана казна за ово кривично дело такође не одговара захтевима Директиве која и овде државама чланицама налаже прописивање минималне казне од 3 године затвора. Покушај овог кривичног дела је посебно инкриминисан, јер по општим одредбама, имајући у виду прописану казну, овакав покушај не би био кажњив.

Анализирајући ову одредбу А. Тодоровић исправно примећује да законодавац овде не говори о потврђеном међународном уговору, већ заштиту пружа свим биљкама и животињама заштићеним било којим међународним документом и уговором, чак и оним чији Србија није потписник.³⁹ Но, дискутабилно је да ли се овде радило о племенитој идеји или техничком пропусту законодавца, имајући у виду да је број таквих врста заштићеним различитим међународним актима изузетно велики, а

„...за Србију би представљало несразмерно велики трошак да унилатерално, својим актима врши пописивање тако заштићених врста и да потом уредно ажурира и прати те спискове.“⁴⁰

Још нереалније је очекивати од цариника, који практично контролишу увоз и извоз, да знају да ли је нека биљна или животињска врста заштићена неким међународним уговором или документом, који правно не обавезује Србију. Због тога смо, упркос лошој формулацији ове одредбе, склони ужем тумачењу ове норме, ограничавајући је на врсте заштићене унутрашњим прописима и међународним уговорима које је Србија ратификовала, пре свега CITES конвенције која таксативно набраја заштићене биљне и животињске врсте. Међутим, неспорна је чињеница да би, на основу овако формулисане норме, кривично био одговоран и онај ко увози или извози биљну или животињску врсту која се не налази на листи заштићених врста према Правилнику о проглашењу и заштити строго заштићених и заштићених дивљих врста биљака, животиња и гљива или CITES конвенције, али је заштићена неким другим међународним уговором или документом чији Србија није потписник.

Ипак, ова разматрања остају у домену теоријских, имајући у виду да за ово кривично дело у пракси малтене да нема покренутих кривичних поступака. Према последњим статистичким подацима током 2023. године било је свега 4 кривичне пријаве за кривично дело из чл. 265. КЗ, од којих су две одбачене! Ово не значи да се ово дело у пракси ретко врши, већ

³⁹ Тодоровић, А. (2023). Шест модалитета утицаја међународног права на кривичноправну заштиту животне средине. *Ревизија за криминологију и кривично право*, Vol. 61, бр. 2, 36–38.

⁴⁰ *Ibid.*, 37.

да се тешко открива и доказује. Радња извршења овог кривичног дела се може преклапати са кривичним делом кријумчарења из чл. 236. КЗ РС, па се поставља питање када ће се, у случају увоза или извоза дивљих животињских врста, радити о кривичном делу из чл. 265, ст. 3. КЗ, а када о кривичном делу кријумчарења?

Кријумчарење чини онај ко се бави преношењем робе преко царинске линије избегавајући мере царинског надзора или ко, избегавајући мере царинског надзора, пренесе робу преко царинске линије наоружан, у групи или уз употребу силе или претње. За основни облик кријумчарења прописана је новчана казна од 6 месеци до 5 година и новчана казна. Тежи облик ће постојати у случају да се учинилац бави продајом, растурањем или прикривањем неоцарињене робе или организује мрежу препродаваца или посредника за растурање такве робе, за шта се може казнити затворском казном од једне до осам година и новчаном казном. Извршиоцу се свакако више исплати да се дело квалификује као кривично дело из чл. 265, ст. 3. имајући у виду блажу прописану казну.

О кривичном делу из чл. 265, ст. 3. се може говорити само ако се преко границе преноси заштићена животињска врста, а од цариника се не може очекивати да знају које се животиње налазе на листи заштићених, нити да, чак и након увида у такву листу, као лаици одокативно препознају да ли се ради рецимо о заштићеној или о незаштићеној врсти папагаја. Царински службеници у таквим случајевима проверавају да ли лице има потребне дозволе за увоз/извоз и на основу тога доносе одлуку.

Увоз и извоз заштићених животињских врста може бити дозвољен у складу са чл. 28. Закона о заштити природе,⁴¹ зато је и услов за постојање инкриминације из чл. 265, ст. 3. околност да се увоз/извоз заштићених врста врши противно прописима. Кријумчарење, са друге стране, подразумева избегавање мера царинског надзора, што би подразумевало да се животиње превозе мимо царинске линије или сакривене у возилу, али да би постојало кријумчарење није довољна једнократна радња оваквог превоза јер ће се у том случају радити о царинском прекршају из чл. 292. Царинског закона. Да би постојало кривично дело кријумчарења потребно је да се учинилац *бави* преношењем робе или да је наоружан, или да се преношење робе врши у групи, или да се преношење врши употребом силе или претње. Поред тога, кривично дело кријумчарења не ограничава се искључиво на заштићене животињске врсте, већ подразумева преношење било какве робе уз избегавање мера царинског надзора. Овде се

⁴¹ Закон о заштити природе, *Службени гласник РС*, бр. 36/2009, 88/2010, 91/2010. – испр., 14/2016, 95/2018. – др. закон и 71/2021.

опет намеће питање да ли се животиње, као жива и осећајна бића, могу сматрати робом?

***Да ли се животиње могу сматрати стварима,
односно робом?***

Упркос општепознатим и неоспоривим биолошким чињеницама да су животиње жива бића која се, попут човека, рађају, дишу, живе и умиру, у нашем праву се животиње у правном смислу изједначавају са покретним стварима. Иако ово поистовећивање није изричито прописано ниједном позитивном законском одредбом, правна теорија и судска пракса их изједначава са покретним стварима за чије понашање одговара власник односно држалац. Ако животиња проузрокује штету другоме (примера ради крава сруши комшијску ограду, свиње му униште усеје и сл.) власник животиње ће одговорати по облигационо правном основу одговорност за штету од опасне ствари или опасне делатности (чл. 173–177. ЗОО).⁴² Ако животиња изазове опасност по нечији живот или тело или за имовину већег обима, њен власник ће кривично одговорати за изазивање опште опасности (чл. 278. КЗ РС), будући да судска пракса под општеопасним средством сматра и животиње.⁴³ Преднарт Грађанског законика посебан одсек посвећује одговорности за штету од животиња (чл. 314–317.), али под одељком 4. који регулише одговорност за опасне ствари или опасне делатности, што значи да не одступа од досадашњих схватања правне теорије и праксе која животиње изједначава са покретним стварима.⁴⁴

Категоришући их као ствари, право заправо обесправљује животиње, јер је јасно да ствари, саме по себи, не могу поседовати никаква права ни интересе, већ њихов власник располаже свим правима над њима и може их третирати како год жели. За разлику од неживих објеката, односно „ствари“, и у стварном и у правном смислу те речи, животиње осећају бол и друге сензације, имају капацитет за самостално деловање, а поједине животињске врсте засигурно имају врло сложене емоције и развијену интелигенцију, па се намеће питање због чега право вековима не прихвата ове биолошке чињенице.

⁴² Закон о облигационим односима, *Службени лист СФРЈ*, бр. 29/78, 39/85, 45/89. – одлука УСЈ и 57/89, *Службени лист СРЈ*, бр. 31/93, *Службени лист СЦГ*, бр. 1/2003. – Уставна повеља и *Службени гласник РС*, бр. 18/2020.

⁴³ Стојановић, З. (2019). *Коментар Кривичног законика*. Београд: Службени гласник, 893.

⁴⁴ О томе: Стојановић, Н. (2018). Одговорност за штету коју животиња проузрокује према преднарту Грађанског законика Републике Србије. *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, бр. 81, година LVII, 321–347.

Последњих година са буђењем свести да су животиње емотивна бића и да им као таквима треба пружити заштиту, неизбежно је преиспитивање овог става, па су поједина законодавства изричито прописала да животиње нису ствари и да их човек не сме тако третирати. У нашем праву на прво (додуше не изричито) одступање од ове категоризације, наилазимо уношењем кривичног дела убијање и злостављање животиње из чл. 269. КЗ РС, за које може одговарати и власник животиње, који опет са својим стварима и својом имовином може чинити шта му је воља. „Покретна ствар“ као таква не може бити убијена или злостављана, већ само жива и осећајна жива бића могу бити жртве у том смислу. Опет, у другим поменутим случајевима, када животиња нанесе штету другоме или повреди другога, одговорност власника се заснива на одговорности од опасне ствари.⁴⁵ Исто тако, у недостатку адекватних инкриминација судска пракса животиње категоризује као робу како би њихов незаконит увоз или извоз, уз избегавање мера царинског надзора, квалификовала као кријумчарење, а трговину њима као недозвољену трговину. Ова квалификација је неадекватна, имајући у виду да су кријумчарење и недозвољена трговина кривична дела против привреде, прописана у циљу заштите царинског система и тржишта, а злочини против дивљих животињских врста пре свега спадају у кривична дела против природе, односно екосистема, а могу изазвати и безбедносне и здравствене ризике у случају увоза или гајења опасних или инвазивних животињских врста.

Трговина дивљим животињама

Куповина, продаја или нуђење на продају дивљих животињских врста, инкриминисани Директивом 2024/1203 у нашем праву се могу подвести под кривично дело недозвољене трговине из чл. 235. КЗ. Ово кривично дело чини онај ко, немајући овлашћење за трговину, набави робу или друге предмете у већој вредности у сврху продаје, или ко се неовлашћено и у већем обиму бави трговином или посредовањем у трговини, или се бави заступањем организација у унутрашњем или спољнотрговинском промету роба и услуга. За овај основни облик прописана је новчана казна или казна затвора до две године. Тежи облици ће постојати у случају да се неко бави продајом робе чију је производњу неовлашћено организовао, или ако неовлашћено продаје, купује или врши размену робе или предмета чији је промет забрањен или ограничен за шта је прописана само

⁴⁵ О томе: Бајовић, В. (2023а). Правни статус животиња – покретне ствари или нешто више? у: Игњатовић, Ђ. (ед.) *Казнена реакција у Србији – XIII део*. Београд: Универзитет у Београду – Правни факултет, едиција Crimen, 231–255.

затворска казна од три месеца до три године. Најтежи облик ће постојати ако је учинилац организовао мрежу препродаваца или посредника, или је прибавио имовинску корист која прелази износ од 450.000 динара. У том случају може се казнити затворском казном од 6 месеци до 5 година.

Као и у осталим напред поменутих случајевима и овде су прописане казне блаже од оних које Директива захтева. Поред тога, и овом инкриминацијом животиње се поистовећују са робом, што је неадекватно и већ објашњено, али је додатни проблем тај што се за постојање овог кривичног дела захтева да је роба набављена „у већој вредности“, а дивљим животињама није лако одредити тржишну вредност нити проценити да ли она потпада под „већу вредност“.

Појам набављања „робе“ у циљу продаје као вид радње извршења, подразумева долажење у посед робе по било ком правном основу, али не и ситуацију када се до робе дошло извршењем кривичног дела јер је у том случају искључено постојање кривичног дела недозвољене трговине.⁴⁶ Ово кривично дело би дакле несумњиво постојало када би учинилац у иностранству законито набавио дивљу животињу у држави у којој је њихов промет дозвољен, па би је затим продавао у Србији. Код трговине дивљим животињским врстама је проблем јер се до „робе“ најчешће долази незаконитим ловом, дакле извршењем кривичног дела, које по правилу врше друга лица у другим државама и непозната су или недоступна нашим органима, па се поставља питање може ли учинилац који тргује дивљим животињама уопште бити кривично одговоран за недозвољену трговину? Негативан одговор би онемогућио његово санкционисање, док би позитиван представљао разлог да се одступи од поменуте праксе која захтева да се у посед робе долази по законитом правном основу.

Поседовање дивљих животиња као кућних љубимаца

Чл. 3, ст. 2, т. (п). Директиве захтева од држава чланица да као кривично дело пропишу и поседовање дивљих животиња, заштићених Директивом 92/43/ЕЕЗ.⁴⁷ У нашем праву, само држање дивљих животиња није предвиђено као кривично дело, али би се евентуално могло квалификовати као њихово злостављање, будући да се животиње најчешће држе у неадекватним условима. Међутим, законодавац је отежао овакву квалификацију будући да је само држање дивљих или заштићених

⁴⁶ Стојановић, З. (2019). *Коментар Кривичног законика*. Београд: Службени гласник, 788.

⁴⁷ Council Directive 92/43/EEC of 21 May 1992 on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora

врста мимо потребних дозвола и одобрења, прекршајно санкционисао другим законима.

Држање дивљих и егзотичних животиња као кућних љубимаца регулисано је чл. 58. Закона о добробити животиња.⁴⁸ Према овим одредбама држање и репродукција дивљих и егзотичних животиња као кућних љубимаца може се обављати само на основу решења о одобрењу њиховог држања и репродукције, које доноси министар пољопривреде уз претходну сагласност министра надлежног за послове животне средине. Даље је прописано да министар доноси решење у року од 30 дана од дана подношења захтева, као и да министар пољопривреде, уз сагласност министра надлежног за послове животне средине, прописује ближе услове за држање дивљих и егзотичних животиња. Кршење ових одредби, односно држање и репродукција дивљих и егзотичних животиња мимо одобрења је прекршај (чл. 82, ст. 1, т. 72) за који се правно лице може казнити новчаном казном од сто хиљада до милион динара, физичко лице казном од пет до педесет хиљада динара, а предузетник казном од педесет до петсто хиљада динара. Иако је ЗДЖ донет 2009. године, ближи услови за држање дивљих и егзотичних животиња као кућних љубимаца никада нису прописани, нити је често покретање прекршајних поступака за прекршај из чл. 82, ст. 1, т. 72. ЗДЖ. За спровођење ЗДЖ надлежна је Управа за ветерину – ветеринарска инспекција која нема овлашћење да без сагласности држаоца или наредбе суда улази у станове и проверава да ли се држе дивље животиње и под каквим условима, па су ове одредбе заправо мртво слово на папиру.

Ако се ради о држању и узгоју строго заштићених или заштићених дивљих врста, онда се примењују одредбе Закона о заштити природе, чије је спровођење и надзор над спровођењем у надлежности Министарства за заштиту животне средине. Чл. 88. овог Закона обавезује лице које држи овакву животињу да Министарству за заштиту животне средине поднесе захтев за издавање потврде, о чему Министарство води евиденцију, а ако лице намерава да их узгаја или вештачки размножава потребна му је дозвола Министарства (чл. 89, ст. 1). Одгајивачнице у којима се узгајају примерци строго заштићених дивљих врста у складу са CITES конвенцијом могу да поднесу захтев за издавање дозвола за прекогранични промет у комерцијалне сврхе, под условом да је одгајивачница регистрована код Секретаријата CITES конвенције. Кршење ових одредби, односно држање или узгајање заштићених дивљих врста без дозволе односно одобрења Министарства је прекршај за који правно лице може бити кажњено новчаном казном од пола милиона до 2.000.000 динара (чл. 126, ст. 1, т. 20а.

⁴⁸ Закон о добробити животиња, *Службени гласник РС*, бр. 41/2009.

и 22. ЗЗП), а физичко лице новчаном казном од 50.000 до 150.000 хиљада динара или казном затвора до 30 дана (чл. 126, ст. 5. ЗЗП).

Благе прописане казне за прекршај нису у складу са захтевима Директиве која од држава чланица ЕУ за поседовање дивљих животиња тражи прописивање казне од најмање 3 године затвора. Поред тога, прекршајни поступци се у нашем праву изузетно ретко покрећу за држање дивљих животињских врста, упркос чињеници да се многа лица по друштвеним мрежама „рекламирају“ и јавно хвале поседовањем истих. У таквим случајевима морало би да реагује тужилаштво за високотехнолошки криминал, како би идентификовало учиниоца који се крије иза псеудонима и IP адресе, али проблем је што ово тужилаштво уопште не може да реагује када је реч о прекршајима.

РАЗЛИКОВАЊЕ КРИВИЧНИХ ДЕЛА И ПРЕКРШАЈА ИЗ ОБЛАСТИ ЗАШТИТЕ ДОБРОБИТИ ЖИВОТИЊА

У области заштите животиња велики број деликата је санкционисан и кривично и прекршајно, законска обележја кривичног дела и прекршаја се често преклапају, што је велики проблем јер доводи до тога да се покретањем прекршајног поступка и прекршајним кажњавањем учиниоци заправо штите од кривичне одговорности. Примера ради, радња извршења кривичног дела из чл. 269. КЗ РС се у великој мери преклапају са великим бројем прекршаја прописаним ЗДЖ што актуелизује проблематику разграничења кривичних дела и прекршаја у светлу начела *ne bis in idem*.

Закон о заштити животне средине (ЗЗЖС)⁴⁹ предвиђа као привредни преступ или прекршај низ понашања која су предвиђена наведеним кривичним делима. Према одредбама овог закона као привредни преступ је предвиђен прекогранични промет примерака дивље флоре и фауне (увоз, извоз, унос, износ, поновни извоз) и њихових развојних облика и делова, ако се врши без дозволе, односно исправе коју издаје Министарство (чл. 116, т. 5), као и сакупља или ставља у промет одређене врсте дивље флоре и фауне, њихове развојне облике и делове без дозволе Министарства, односно супротно условима утврђеним у дозволи (чл. 116, т. 4). По истом закону, физичко лице је прекршајно одговорно ако узнемирава, злоставља, озлеђује и уништава дивљу фауну, односно разара њена станишта

⁴⁹ Закон о заштити животне средине, *Службени гласник РС*, бр. 135/2004, 36/2009, 36/2009. – др. закон, 72/2009. – др. закон, 43/2011. – одлука УС, 14/2016, 95/2018. – др. закон и 95/2018. – др. закон.

(чл. 118, т. 1), сакупља или ставља у промет одређене врсте дивље флоре и фауне, њихове развојне облике и делове, без дозволе Министарства, односно супротно условима утврђеним у дозволи (чл. 118, т. 3) извози или увози заштићене врсте дивље флоре и фауне, њихове развојне облике и делове, без дозволе Министарства (чл. 118, т. 4). Већ је поменуто да се за кријумчарење захтева бављење преношењем робе уз избегавање мера царинског надзора, док би једнократна таква радња представљала само царински прекршај.

Проблем је што су сви ови закони донети пре доношења „револуционарне“ одлуке ЕСЈП у предмету *Марести против Хрватске*,⁵⁰ која је довела до преиспитивања односа кривичних дела и прекршаја у читавом региону насталом на правном наслеђу СФРЈ, које је познавало три врсте казnenих деликата (кривична дела, привредне преступе и прекршаје) са различитим предметом кривичноправне заштите. Пре доношења ове одлуке у домаћој теорији и пракси важило је становиште да су кривични и прекршајни поступак два одвојена казнена поступка за различите врсте деликата, те да *ne bis in idem* подразумева само забрану поновног суђења у кривичном поступку. У том смислу је наглашавано да забрана поновног суђења не искључује вођење кривичног поступка када му је претходио неки други казнени поступак за деликт који потиче из истог догађаја (дисциплински, прекршајни или поступак за привредни преступ)⁵¹, а и пракса је стајала на истом становишту. Наведена тумачења имала су упориште и у законским решењима. Кривични законик само обавезује суд да у казну изречену за кривично дело урачуна и ону казну коју је осуђени издржао односно платио за прекршај (чл. 63, ст. 3. КЗ),⁵² а по ранијем Закону о прекршајима (ЗОП, 2005) прекршајни поступак се могао покренути или наставити ако је кривични поступак за исто дело окончан обуставом, ослобађајућом или одбијајућом пресудом, наравно под условом да није наступила апсолутна застарелост прекршајног гоњења.⁵³

Наведене одредбе нису спречавале да лице буде осуђено и за кривично дело и за прекршај уз обавезу урачунавања издржане казне по једном деликту, па да су ове одредбе остале на снази нормативно преклапање прекршаја и кривичних дела не би представљало никакав проблем.

⁵⁰ *Maresti v. Croatia*, (Predstavka broj 55759/07); Пресуда од 25. јуна 2009.

⁵¹ Васиљевић, Т. и Грубач, М. (2005). *Коментар Закона о кривичном поступку*. Београд, „Јустинијан“, 38.

⁵² Ова одредба и даље је на снази што значи да сам кривични законодавац не искључује могућност истовременог прекршајног и кривичноправног кажњавања за кривично дело које у себи садржи и обележја прекршаја.

⁵³ Закон о прекршајима, *Службени гласник РС*, бр. 101/2005, 116/2008. и 111/2009.

Међутим одлуке ЕСЈП у случајевима *Маресџи против Хрватске*, *Миленковић против Србије*,⁵⁴ *Муслија против БиХ*,⁵⁵ указале су на неопходност другачијег приступа овом проблему.

Важећи Закон о прекршајима спречава покретање и вођење прекршајног поступка након правноснажно окончаног кривичног поступка за дело које има и обележја прекршаја, а у случају паралелног покретања оба поступка или покретања кривичног поступка пре окончања прекршајног, ЗОП обавезује прекршајни суд да списе достави кривичном суду. Сходно томе, вођењу кривичног поступка се даје јасан примат над вођењем прекршајног поступка. Међутим, ако би се касније у кривичном поступку утврдило да односни деликт нема елементе кривичног дела, то би спречавало кажњавање учиниоца у прекршајном, како због застарелости тако и због дејства начела *ne bis in idem*. Како и ослобађајућа кривична пресуда по изричитој законској формулацији касније онемогућава вођење прекршајног поступка, то значи да ослобађајућа пресуда за кривично дело из чл. 269. КЗ онемогућава и прекршајну одговорност учиниоца по ЗДЖ.

У пракси се, по правилу, прекршајни поступак и покреће и окончава пре кривичног, па се поставља питање дејства прекршајне пресуде на даљу судбину кривичног поступка. У свим наведеним случајевима пред ЕСЈП управо су овакве ситуације биле спорне да лице најпре буде кажњено у прекршајном а касније и у кривичном поступку за деликте који се чињенично и правно преклапају. Према овом тумачењу, ако би учинилац био осуђен за прекршај и у складу са тим новчано кажњен, то би касније спречавало његову кривичну одговорност па долазимо у опасности, да осуда за релативно лак прекршај онемогући накнадно вођење кривичног поступка, односно да се казненоправна заштита „исцрпи“ кажњавањем учиниоца за прекршај уместо за кривично дело.

Постоји неколико излаза из овог „логичког ћорсокака“. Први и најидеалнији би био да се ово уреди на нормативном плану, тако што би законодавац направио јасну разлику шта представља кривично дело убијања и злостављања животиња, а шта прекршај, без нормативних преклапања њихових обележја.⁵⁶ Други, процесни би подразумевао да

⁵⁴ ECtHR, *Milenkovic v. Serbia*, (Представка број 50124/13); Пресуда од 1. марта 2016.

⁵⁵ ECtHR, *Muslija v. BiH*, (Представка број 32042/11); Пресуда од 14 јануара 2014.

⁵⁶ У том смислу и Шкулић истиче да би свакако било најадекватније да законодавац пажљиво „прочисти“ наше деликтно законодавство, а посебно у погледу паралелне егзистенције једног великог броја прекршаја и одређених кривичних дела, која су по дефиницији, односно по својим битним обележјима, веома блиска/слична прекршајима, те да се коначно, узимајући у обзир пре свега *ultima ratio* карактер кривичног законодавства, као и одређене криминално-политичке разлоге, определи да ли ће

„кривични“ и прекршајни судови у случајевима када окончавају поступак због процене да се не ради о кривичном делу/прекршају то чине одлуком која не спречава касније покретање другог (кривичног односно прекршајног поступка) у смислу начела *ne bis in idem*. Примера ради, ако „кривични“ суд током поступка процени да нису испуњена битна обележја кривичног дела из чл. 269. КЗ али да постоје обележја неког прекршаја из ЗДЖ, требало би да донесе решење о одбацивању оптужног предлога⁵⁷ како не би спречио касније прекршајно гоњење за „исти деликт“. Исто тако, прекршајни суд би, у случају процене да се ради о кривичном делу требало да донесе решење о одбацивању захтева за покретање прекршајног поступка како би омогућио касније вођење кривичног поступка.⁵⁸ Трећи, важећи, подразумева да надлежни органи дискреционо, од случаја до случаја процењују да ли ће покренути кривични или прекршајни поступак, што неретко значи непокретање ниједног, по принципу пребацивања надлежности и одговорности, или пак брзо покретање прекршајног поступка како би се учинилац свесно и намерно заштитио од кривичне одговорности.

ЗАКЉУЧАК

Иако Кривични законик Републике Србије прописује неколико кривичних дела којима се може санкционисати илегални промет дивљим животињама, оваква регулатива је неадекватна како из угла заштите животиња, тако и из угла усклађивања законодавства са законодавством ЕУ.

ЕУ Директива 2024/1203 захтева да се посебним кривичним делима санкционише незаконито убијање, уништавање, поседовање, трговина, увоз и извоз заштићених животињских врста и да се за ово кривично

одређена радња (чињење или нечињење у случају постојања дужности чињења), бити или прекршај или кривично дело, а не да начелно може да буде и једно и друго. (Шкулић, М. (2022). Начело *ne bis in idem* у казненом законодавству Републике Србије, у: Бејатовић С., Новаковић Н. (ур.), *Начело ne bis in idem и правна сигурност грађана (међународни правни стандарди, регионална законодавства и искуства у примени)*. Београд, 83).

⁵⁷ Овде говоримо о оптужном предлогу имајући у виду да се за дело из чл. 269. КЗ с обзиром на прописану казну води скраћени поступак, што би опет подразумевало да се у аналогним ситуацијама за кривична дела која се решавају у редовном кривичном поступку у оваквим случајевима доноси решење о одбацивању оптужнице.

⁵⁸ Тако и: Шкулић, М. (2022). *Op. cit.*, 89–90. Бајовић, В. (2016). Случај Миленковић – *ne bis in idem* у кривичном и прекршајном поступку у: Игњатовић, Ђ. (ур.) *Казнена реакција у Србији – VI део*. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду, 243–258.

дело пропише минимална казна од три године затвора. Сва ова понашања прекршајно су санкционисана Законом о заштити природе што је лоше и неадекватно решење будући да омогућава да се покретањем прекршајног поступка и изрицањем новчане казне учинилац фактички заштити од кривичне одговорности. Ово није усамљен случај будући да се и бројни прекршаји из Закона о добробити животиња преклапају са кривичним делом њиховог злостављања из чл. 269. КЗ, а иста је ситуација и са прекршајима прописаним Законом о заштити природе. Кривични законик, са друге стране, наведена понашања подводи под различите инкриминације од којих неке, попут кријумчарења или недозвољене трговине, по свом заштитном објекту немају додирних тачака са заштитом природе и животиња, нити животиње, као жива и осећајна бића, треба сматрати стварима, односно „робом“. Примера ради, недозвољена трговина, регулисана чл. 235. КЗ, је неадекватна инкриминација за санкционисање трговине дивљим животињским врстама јер се животиње не могу сматрати „робом“, у њихов посед извршилац по правилу долази извршењем кривичног дела, осим ако их је законито купио у држави у којој је њихов промет дозвољен, а намеће се и питање шта радити са одузетим животињама, имајући у виду да чл. 235, ст. 5. прописује да се роба и предмети недозвољене трговине одузимају. Поред тога, ова инкриминација има за циљ заштиту трговине као привредне делатности, а индиректно и државног буџета, док је трговина дивљим животињским врстама пре свега еколошко кривично дело, односно кривично дело против животне средине.

Неусклађеност са Директивом огледа се и у погледу прописаних казни. Док Директива од држава чланица захтева да наведена понашања санкционишу минималном казном затвора од три године, у нашем праву учиниоци подлежу искључиво новчаним казнама у прекршајном поступку или много блажим затворским казнама у кривичном поступку, углавном са максималном казном до три године затвора, која се у пракси за ова кривична дела малтене и не изриче.

Усклађивање са ЕУ Директивом би захтевало да се као посебно кривично дело пропише противправно убијање, уништавање, поседовање, продаја или рекламирање за продају, куповина, изношење у иностранство или уношење у Србију заштићених животињских врста, имајући у виду да инкриминација из чл. 265, ст. 3. КЗ не покрива све наведене радње извршења. За ово кривично дело требало би као минималну казну прописати казну затвора од три године, а посебан, лакши облик овог кривичног дела требало би предвидети за случајеве када се не ради о заштићеној животињској врсти.

Статистички посматрано, упркос све већим загађењима, лошијем квалитету ваздуха и медијски пропраћеним случајевима еколошког

криминалитета и монструозности према животињама, константно опада број оптужених и осуђених лица за кривична дела против животне средине. Док је, примера ради, 2013. године било 1.039 лица оптужених за ова кривична дела, из године у годину ова бројка је у паду, па је 2022. за ова кривична дела оптужено свега 389 лица! (РЗС). Овакве податке свакако не треба приписивати мањем броју стварно извршених кривичних дела, већ пре свега тешкоћама у њиховом откривању и доказивању.⁵⁹

За сва кривична дела која предвиђа, ЕУ Директива од држава чланица захтева да омогуће коришћење посебних истражних техника које се користе за откривање и доказивање организованог криминалитета и осталих тешких кривичних дела (чл. 13). У нашем праву тако нешто није могуће јер кривична дела против животне средине не спадају у групу кривичних дела где је могућа примена посебних доказних радњи (осим ако су извршена од стране организованих криминалних група), а ситуација је још „безизлазнија“ ако се оваква понашања само прекршајно процесуирају, када ни тужилаштво за високотехнолошки криминал нема правног основа да реагује како би утврдило ко се крије иза одређених профила на друштвеним мрежама где продаје и нуди на продају најразличитије дивље животиње. То је разлог више за прописивање посебног кривичног дела које би обухватило наведене радње извршења и које би се налазило на „листи“ кривичних дела из чл. 162. Законика о кривичном поступку, у погледу којих је могућа примена посебних доказних радњи.

На крају крајева, хуман третман према животињама је неопходно законски уредити не само у циљу усклађивања прописа са прописима ЕУ, већ пре свега зарад заштите самих животиња, које попут човека, дишу, једу, рађају младунце, брину о њима, осећају, воле, страхују и пате. Како је једино човек тај који може поступати у складу са правним прописима, овакви закони су неопходни не само зарад заштите осећања оних који су осетљиви на животињске патње, већ и зарад заштите оних који од животиња зазиру или их се плаше, па и у интересу оних који пију њихово млеко или једу њихово месо. Ефикасно откривање и кажњавање злочина над дивљим животињским врстама значајно је како из угла заштите тих животиња, тако и из угла заштите екосистема и самог човека, спречавањем болести изазваних зоонозама. Инсистирање на „одговорном власништву“, строго контролисање и санкционисање напуштања кућних љубимаца је несумњиво једини начин да се смањи број напуштених паса

⁵⁹ Тешкоће у откривању и доказивању еколошких кривичних дела свакако указују на неопходност специјализације полиције, тужилаштва и судова за ову врсту деликата. О томе: Миљуш, И. (2023). Специјализација носилаца правосудних функција и свест грађана као инструмент супротстављања еколошким казним делима. *Гласник Адвокатске коморе Војводине*, бр. 4/2023, 1319–1341.

на улицама, а самим тим и број „напада и уједа“, контрола услова у којима краве живе и начином на који се хране утиче на квалитет млека које дају, док би „хумано“ лишење живота животиње која се користи у исхрани, уз претходно омамљивање и избегавање непотребних патњи, требало да буде морална дужност према другом живом створењу које попут човека осећа, страхује и пати.

Међутим, неадекватна законска решења уз додатну „незаинтересованост“ надлежних органа да раде на откривању и расветљавању ових злочина, уз благе казне које се изричу учиниоцима, само говори у прилог тезе да су питања попут екологије, заштите животне средине, заштите животиња и сл. приоритетна питања за „богатија и уређенија друштва“ док се сиромашније и „руралније“ заједнице више баве етничким, националним и верским сукобима и исправљањима „историјских неправди“. Међутим, не сме се губити из вида да се свирепост према животињама заправо кажњава свирепост у човеку, те да пружањем ефикасне правне заштите животињама закон индиректно штити и човека од животиња, посебно од оне најсуровије и најокрутније – другог човека.

ЛИТЕРАТУРА

- Бајовић, В. (2016). Случај Миленковић – *ne bis in idem* у кривичном и прекршајном поступку у: Игњатовић, Ђ. (ур.) *Казнена реакција у Србији – VI део*. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду.
- Бајовић, В. (2023а). Правни статус животиња – покретне ствари или нешто више? у: Игњатовић, Ђ. (ед.) *Казнена реакција у Србији – XIII део*. Београд: Универзитет у Београду – Правни факултет, едиција *Crimen*, 231–255.
- Бајовић, В. (2023б). Казненоправна заштита животиња у Републици Србији, у: *Актуелна питања савременог законодавства и правосудја*, Зборник радова са саветовања правника. Будва, 2–6 јун 2023. године, 263–283.
- Van Uhm, D. P. (2018). The social construction of the value of wildlife: A green cultural criminological perspective. *Theoretical Criminology*, 22 (3), 384–401.
- Van Uhm, D. P. & Moreto, W. D. (2018). Corruption Within the Illegal Wildlife Trade: A Symbiotic and Antithetical Enterprise. *British Journal of Criminology*, 58 (4), 864–885.
- Васиљевић, Т. и Грубач, М. (2005). *Коментар Закона о кривичном поступку*. Београд: „Јустинијан“.
- Васић, Р., Јовановић, М., Дајовић, Г. (2018). *Увод у право*. Београд: Правни факултет.
- Diagne, C., Leroy, B., Vaissière, A. C., Gozlan, R. E., Roiz, D., Jarić, I., Salles, J. M., Bradshaw, C. J. A., & Courchamp, F. (2021). High and rising economic costs of biological invasions worldwide. *Nature*, 592 (7855), 571–576. <https://doi.org/10.1038/s41586-021-03405-6>

- European Union Agency for Criminal Justice Cooperation, *Report on Eurojust's Casework on Environmental Crime*, January 2021, https://www.eurojust.europa.eu/sites/default/files/assets/report_environmental_crime.pdf
- European Parliament, *Environmental crimes: deal on new offences and reinforced sanctions*, press release of 16 November 2023, https://www.europarl.europa.eu/news/en/press_room/20230929IPR06108/environmental-crimes-deal-on-new-offences-and-reinforced-sanctions
- Игњатовић, Ђ. (2023). Зелена криминологија и контрола криминалитета. *Crimen* (XIV) 1/2023.
- Jones, K. E., Patel, N. G., Levy, M. A., Storeygard, A., Balk, D., Gittleman, J. L., & Daszak, P. (2008). Global trends in emerging infectious diseases. *Nature*, 451 (7181), 990–993. <https://doi.org/10.1038/nature06536>
- Maloney, M. (2018). Environmental Law: Changing the Legal Status of Nature: Recent Developments and Future Possibilities. *Law Society of NSW Law Journal*, 49.
- Миљун, И. (2023). Специјализација носилаца правосудних функција и свест грађана као инструмент супротстављања еколошким казним делима. *Гласник Адвокајтске коморе Војводине*, бр. 4/2023, 1319–1341.
- Републички завод за статистику, 2022, *БИЛТЕН – Пунолеђни учиниоци кривичних дела у Републици Србији, 2021*. <https://publikacije.stat.gov.rs/G2022/Pdf/G20225689.pdf>
- Ристивојевић, Б., Бугарски, Т. (2014). Кривично дело „убијање и мучење животиња“ из члана 269 КЗ РС у светлу Закона о добробити животиња. *Наука, безбедност, полиција – Журнал за криминалистику и право*, 1/2014.
- Shyam, G. (2019). How Community Attitudes can Strengthen Arguments for Changing the Legal Status of Animals. *Society Register*, Vol. 3, no 3.
- South, N., & Wyatt, T. (2011). Comparing illicit trades in wildlife and drugs: An exploratory study. *Deviant Behavior*, 32 (6), 538–561.
- Стојановић, Н. (2018). Одговорност за штету коју животиња проузрокује према преднацрту Грађанског законика Републике Србије. *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, бр. 81, година LVII.
- Стојановић, З. (2019). *Коментар Кривичног законика*. Београд: Службени гласник.
- Taylor, L. H., Latham, S. M., & Woolhouse, M. E. J. (2001). Risk factors for human disease emergence. *Philosophical Transactions of the Royal Society B: Biological Sciences*, 356 (1411), 983–989.
- Тодоровић, А. (2023). Шест модалитета утицаја међународног права на кривично-правну заштиту животне средине. *Ревииа за криминологију и кривично право*, Vol. 61, бр. 2, 27–44.
- Тодоровић, З. (2018). *Емоције животиња, еволуциони континуитет и етичке импликације*, докторска дисертација. Филозофски факултет Универзитета у Београду. U4 Exper Answer, *Wildlife crime and corruption*, <https://www.u4.no/publications/wildlife-crime-and-corruption.pdf>
- Шкулић, М. (2022). Начело *ne bis in idem* у казненом законодавству Републике Србије, у: Бејатовић, С., Новаковић, Н. (ур.), *Начело ne bis in idem и правна*

*сијурносћ зрађана (међународни правни стандарди, рејонална законодав-
сћва и искусћва у примени).* Београд

Шкулић, М. (2023). Уставноправна заштита животне средине. *Гласник Адвокай-
ске коморе Војводине*, бр. 4/2023, 1187–1217.

Правни извори

Commission Regulation [EC] No 865/2006.

Consolidated Versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the
Functioning of the European Union, Official Journal of the European Union,
2016/C 202/01

Council Directive 92/43/EEC of 21 May 1992 on the conservation of natural habitats
and of wild fauna and flora.

Council Regulation [EC] No 338/97 on the protection of species of wild fauna and flora
by regulating trade therein.

ECtHR, *Maresti v. Croatia*, no. 55759/07, presuda od 25. juna 2009.

ECtHR, *Milenkovic v. Serbia*, no. 50124/13, presuda od 1. marta 2016.

ECtHR, *Muslija v. BiH*, no. 32042/11, presuda od 14. januara 2014.

Кривични законик, *Службени гласник РС*, бр. 85/2005, 88/2005. – испр., 107/2005.
– испр., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014, 94/2016. и 35/2019.

Правилник о проглашењу и заштити строго заштићених и заштићених дивљих вр-
ста биљака, животиња и гљива, *Службени гласник РС*, бр. 5/2010. и 47/2011.

Regulation (EU) No 1143/2014 of the European Parliament and of the Council of 22
October 2014 on the prevention and management of the introduction and spread
of invasive alien species.

Regulation (EU) 2023/1115 of the European Parliament and of the Council of 31 May
2023 on the making available on the Union market and the export from the
Union of certain commodities and products associated with deforestation and
forest degradation and repealing Regulation (EU) No 995/2010

The Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora,
<https://cites.org/eng/disc/what.php>

Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/2006. и 115/2021.

Закон о облигационим односима, *Службени лист СФРЈ*, бр. 29/78, 39/85, 45/89. –
одлука УСЈ и 57/89, *Службени лист СРЈ*, бр. 31/93, *Службени лист СЦГ*,
бр. 1/2003. – Уставна повеља и *Службени гласник РС*, бр. 18/2020.

Закон о прекршајима, *Службени гласник РС*, бр. 101/2005, 116/2008. и 111/2009.

Закон о потврђивању Конвенције о међународном промету угрожених врста дивље
фауне и флоре, *Службени лист СРЈ – Међународни уговори*, бр. 11/2001.

Закон о заштити природе, *Службени гласник РС*, бр. 36/2009, 88/2010, 91/2010. –
испр., 14/2016, 95/2018. – др. закон и 71/2021.

Закон о заштити животне средине, *Службени гласник РС*, бр. 135/2004, 36/2009,
36/2009. – др. закон, 72/2009. – др. закон, 43/2011. – одлука УС, 14/2016,
95/2018. – др. закон и 95/2018. – др. закон.

*Vanja Bajović, Ph.D.**
Faculty of Law, University of Belgrade
ORCID: 0000-0002-7781-725X

CRIMINAL LAW PROTECTION OF ANIMALS IN LIGHT OF EU DIRECTIVE 2024/1203**

ABSTRACT: This paper examines the alignment of the Republic of Serbia's criminal legislation with EU Environmental Crime Directive 2024/1203. Although the Directive does not specifically address animal protection, several criminal offenses EU member states are required to enforce directly involve the protection of wild animal species. Member states are thus required to impose strict penalties for actions such as killing, destroying, possessing, buying, selling, offering for sale, importing, exporting, or unlawfully trading these species or their derivatives. In the Criminal Code of the Republic of Serbia, these actions can be classified under various criminal offenses and misdemeanors, often aimed at primarily safeguarding the economy, market, customs system, and similar interests rather than nature itself. Based on the premise that the current legal framework is insufficient to provide animals with adequate protection, the paper analyzes existing criminal provisions related to animal protection and assesses their alignment with the Directive. The paper also addresses several controversial theoretical questions, such as whether animals can even be recognized as subjects of criminal law protection, whether they can be granted legal personhood, and whether it is appropriate to classify

* e-mail: bajovic@ius.bg.ac.rs, Associate Professor.

** The paper was received on November 4, 2024, and the paper was accepted for publication on November 25, 2024.

The translation of the original article into English is provided by the *Glasnik of the Bar Association of Vojvodina*.

them as movable property or “goods” in the eyes of the law. Finally, it examines the problematic relationship between criminal offenses and misdemeanors in this area, where overlapping legal definitions pose a risk that initiating misdemeanor proceedings and imposing misdemeanor penalties could, in fact, shield offenders from criminal liability.

Keywords: wildlife crimes, EU Directive 2024/1203, legal personhood, criminal offenses, misdemeanors

INTRODUCTION

Directive 2024/1203 on environmental crime (hereinafter: the Directive) was adopted on March 26, 2024, and EU member states are obligated to implement it into their national legislation by May 21, 2026, respectively. With the exception of mandating the introduction of several specific offenses, the Directive does not primarily focus on wildlife protection. However, many of the environmental crimes it defines naturally and inevitably impact flora and fauna. For instance, the release, emission, or introduction of harmful substances, energy, or radiation into the air, soil, or water directly affects the animals and plants inhabiting the ecosystems they support. It is clear that environmental pollution and other environmental offenses affect not only humans but all living organisms in the affected area, including plant and animal life. Therefore, one could argue that criminalizing such offenses does not only protect humans and their right to a healthy environment but also safeguards other living beings. The leading cause of the extinction of certain species lies in habitat destruction, which results from deforestation, the conversion of steppes into farmland, the draining of wetlands, and similar activities. Accordingly, the Criminal Code of the Republic of Serbia (CC)¹ stipulates that certain environmental crimes are considered more severe if they result in large-scale destruction of animal or plant life.²

Crimes against wild animal and plant species (wildlife crime) are a highly lucrative business for organized criminal groups. Some estimates suggest that the price of rhino horn per kilogram is twice that of gold!³ Such

¹ Criminal Code, *Official Gazette of RS*, Nos. 85/2005, 88/2005 – amd., 107/2005 – amd., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014, 94/2016, and 35/2019.

² These offenses include environmental pollution (Article 260 of the Criminal Code), illegal construction and operation of facilities and installations polluting the environment (Article 262), damaging environmental protection facilities and installations (Article 263), bringing hazardous substances into Serbia, and unlawful processing, depositing and stockpiling of hazardous substances (Article 266).

³ U4 Exper Answer, *Wildlife crime and corruption*. Available at: <https://www.u4.no/publications/wildlife-crime-and-corruption.pdf>

crimes include but are not limited to, killing and abusing animals, illegal hunting and fishing, unlawful trade, smuggling, and trafficking of wildlife and their derivatives.⁴ Wild animals are sold to circuses or individuals who keep them as status symbols or exotic pets, while their derivatives are primarily used in the fashion and food industries, as well as in alternative and traditional medicine and pharmaceuticals.⁵ Hunting methods include traps and steel snares that cause severe suffering and slow, agonizing deaths to the animals, and those that manage to survive are kept in utterly inhumane conditions. A striking example is the case of a lion cub found in critical condition near the city of Subotica,⁶ supporting the claim that wildlife crime is prevalent in Serbia but often goes unnoticed, slipping “under the radar. “Besides being extremely inhumane and cruel to animals, who are sentient and sensitive beings, such crimes also pose an indirect but serious threat to humans, as well. The illegal importation of these animals into other countries and their resulting confinement in inhumane and unnatural conditions are sources of numerous diseases, including zoonotic diseases (also known as zoonoses), which are estimated to cause 60 % of infectious diseases in humans.⁷ Trading wildlife illegally also carries the risk of introducing invasive species, with estimates suggesting that around 16 % of species can become biologically invasive when introduced into a new environment.⁸ These crimes are often committed against endangered animal species, whose extinction disrupts ecosystems and depletes natural resources.

⁴ South, N., & Wyatt, T. (2011). Comparing illicit trades in wildlife and drugs: An exploratory study. *Deviant Behavior*, 32(6), 538–561. Available at: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/01639625.2010.483162>

⁵ Van Uhm, D. P. (2018). The social construction of the value of wildlife: A green cultural criminological perspective. *Theoretical Criminology*, 22(3), 384–401. Available at: <https://doi.org/10.1177/1362480618787170>. Van Uhm, D. P. & Moreto, W. D. (2018). Corruption Within the Illegal Wildlife Trade: A Symbiotic and Antithetical Enterprise. *British Journal of Criminology*, 58(4), 864–885. Available at: <https://doi.org/10.1093/bjc/azx032>,

⁶ ORCA, *Tužna sudbina lavice Kiki: lekcija svima nama* (Eng.: ORCA, *The Sad Fate of Kiki the Lioness: A Lesson for Us All*). Available at: <https://orca.rs/tuzna-sudbina-lavice-kiki/>

⁷ Jones, K. E., Patel, N. G., Levy, M. A., Storeygard, A., Balk, D., Gittleman, J. L., & Daszak, P. (2008). Global trends in emerging infectious diseases. *Nature*, 451(7181), 990–993. Available at: <https://doi.org/10.1038/nature06536>. Taylor, L. H., Latham, S. M., & Woolhouse, M. E. J. (2001). Risk factors for human disease emergence. *Philosophical Transactions of the Royal Society B: Biological Sciences*, 356(1411), 983–989. Available at: <https://doi.org/10.1098/rstb.2001.0888>

⁸ Diagne, C., Leroy, B., Vaissière, A. C., Gozlan, R. E., Roiz, D., Jarić, I., Salles, J. M., Bradshaw, C. J. A., & Courchamp, F. (2021). High and rising economic costs of biological invasions worldwide. *Nature*, 592(7855), 571–576. Available at: <https://doi.org/10.1038/s41586-021-03405-6>

The most important international convention in this area is the Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora, better known as the CITES Convention,⁹ adopted in 1973 in Geneva. The Convention came into force two years later and has been ratified by 184 countries, including the Republic of Serbia.¹⁰ It provides protection for over 6,000 listed animal species and more than 34,000 plant species, by requiring special CITES permits for their trade or possession issued by the competent authorities of the signatory states. In Serbia, these permits are issued by the Ministry of Environmental Protection.

At the EU level, Regulation 338/97 on the protection of wild fauna and flora¹¹ was adopted, along with its implementing regulation.¹² In 2022, the EU also adopted the Action Plan Against Wildlife Trafficking, which established four key priorities:

- Preventing wildlife trafficking and addressing its root causes, by reducing consumer demand for illegally traded wildlife, supporting sustainable livelihoods in source countries, and tackling corruption at all levels;
- Strengthening the legal and policy framework against wildlife trafficking, by aligning EU and national policies with international commitments and latest evidence, and engaging with business sectors involved in the wildlife trade;
- Enforcing regulations and policies to fight wildlife trafficking effectively by improving the rate of detection of illegal activities within the EU, focusing on capacity-building along the entire enforcement chain, encouraging coordination and cooperation within and between Member States, and increasing efforts in tackling the *online* aspects of wildlife trafficking;
- Strengthening the global partnership of source, consumer and transit countries against wildlife trafficking, by enhancing their capacity and improving cooperation between the Member States, EU enforcement actors and key non-EU countries.

Regulation 338/97 on the protection of wild fauna and flora provides a comprehensive list of protected animal and plant species while also imposing strict and detailed requirements on member states regarding their trade and

⁹ *The Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora*. Available at: <https://cites.org/eng/disc/what.php>

¹⁰ Serbia ratified the CITES Convention in 2001 through the Law on the Ratification of the Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (*Official Gazette of the FRY – International Treaties*, No. 11/2001).

¹¹ European Council. (1996). *Council Regulation [EC] No 338/97 on the protection of species of wild fauna and flora by regulating trade therein*. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A01997R0338-20230520>

¹² European Commission. (2006). *Commission Regulation [EC] No 865/2006*. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex%3A32006R0865>

related permits. While it obligates member states to penalize certain behaviors, it does not mandate them to introduce specific criminal offenses related to illegal wildlife trade. This gap has been addressed by the recently adopted Directive 2024/1203 on Environmental Crime, which requires member states to introduce several criminal offenses directly related to the protection of wildlife species and mandates a minimum prison sentence of three years for such crimes.

Animal protection is a significant focus at the EU level, to the extent that the Lisbon Treaty, often considered the EU's constitutional framework to an extent, explicitly requires member states to consider the welfare of animals as sentient beings.¹³ Unfortunately, this awareness has not yet fully developed in Serbia. Thus, when drafting the national Animal Welfare Law and introducing the criminal offense of killing and abusing animals, debates emerged regarding the legally protected interest behind this criminalization¹⁴ and the constitutional basis of the Animal Welfare Law. Some scholars argue that animal welfare is not a constitutional category and could conflict with human rights and freedoms.¹⁵ This brings forth a fundamental question that will serve as the starting point of our discussion: Are animals even eligible for protection under criminal law?

ANIMALS AS SUBJECTS OF RIGHTS AND OBJECTS OF CRIMINAL LAW PROTECTION

In criminal law theory, the prevailing, traditional view holds that only humans and their fundamental values can be the object of criminal law protection. However, the introduction of the criminal offense of killing and abusing animals into Serbia's legal system under the 2005 Criminal Code, raised questions regarding the classification of these crimes.

¹³ Article 13 of Title II of the Treaty of Lisbon, among its general application provisions, states that: "In formulating and implementing the Union's agriculture, fisheries, transport, internal market, research and technological development and space policies, the Union and the Member States shall, *since animals are sentient beings, pay full regard to the welfare requirements of animals*, while respecting the legislative or administrative provisions and customs of the Member States relating in particular to religious rites, cultural traditions and regional heritage." See: Consolidated Versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union. *Official Journal of the European Union*, 2016/C 202/01.

¹⁴ Stojanović, Z. (2019). *Komentar Krivičnog zakonika*. Belgrade: Službeni glasnik, 875.

¹⁵ Ristivojević, B., Bugarski, T. (2014). Krivično delo 'ubijanje i mučenje životinja' iz čl. 269. KZ RS u svetlu Zakona o dobrobiti životinja. *Nauka, bezbednost, policija – Žurnal za kriminalistiku i pravo*, 1/2014.

Specifically, debate emerged over whether placing it under crimes against the environment was appropriate, given that it only partially serves to protect the environment.¹⁶ It has frequently been emphasized that animals and their rights cannot be granted legal protection under criminal law. The argument behind this stance is that since criminal law primarily protects the most important human values, it is unacceptable for it to extend this protection to include animals. According to this perspective, the offense of killing or abusing animals is ultimately about protecting humans, specifically, “protecting the feelings people have toward animals and the sense of responsibility they are expected to uphold.”¹⁷

In this context, it is now widely accepted that the “environment,” as an object of criminal law protection, represents an independent legal good safeguarded by the constitutions of many countries and numerous international documents.¹⁸ By analogy, the lives and well-being of animals, as sentient beings, should also be recognized as an independent legal good, i.e., interest worthy of legal protection for their own sake, not merely for the benefit of humans who have placed them in their service by establishing ownership. The counterargument to this claim asserts that environmental protection ultimately serves human interests. However, even from this human-centered perspective, protection should extend to the entire biosphere, which unquestionably includes animals, too.¹⁹

The argument against granting animals legal personhood typically hinges on the idea that rights are inherently tied to duties. Since animals cannot bear any responsibilities or duties/obligations, they should not possess any rights either.²⁰ However, the concept of legal personhood, in terms of the ability to hold rights and duties, is itself a legal, “fictive,” and flexible construct that evolves with prevailing beliefs and interests. Today, it’s widely accepted that legal personhood isn’t limited to humans as natural persons but that it also extends to legal entities as human-made constructs that lack consciousness

¹⁶ Stojanović, Z. (2019). Komentar Krivičnog zakonika. Belgrade: Službeni glasnik, 875.

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ Stojanović, Z. (2019). Komentar Krivičnog zakonika. Belgrade: Službeni glasnik, 857. For more on constitutional protection of the environment in Serbian law, see: Škulić, M. (2023). Ustavno-pravna zaštita životne sredine. *Journal of legal theory and practice of the Bar Association of Vojvodina*, No. 4/2023, 1187–1217.

¹⁹ For more on this topic, see: Bajović, V. (2023a). Pravni status životinja – pokretne stvari ili nešto više? In: Ignjatović, Đ. (ed.) *Kaznena reakcija u Srbiji – XIII deo*. Belgrade, University of Belgrade, Faculty of Law, *Crimen* edition, 231–255.

²⁰ Ristivojević, B., Bugarski, T. (2014). Krivično delo ‘ubijanje i mučenje životinja’ iz čl. 269. KZ RS u svetlu Zakona o dobrobiti životinja. *Nauka, bezbednost, policija – Žurnal za kriminalistiku i pravo*, 7.

and will. In recent years, even some rivers, forests, and mountains have been granted legal personhood, reflecting a shift in how we define who or what can hold legal rights.²¹

Legal personhood is a fluid, evolving concept shaped by prevailing social, political, and economic interests. While it is now universally accepted that all humans possess legal personhood, this wasn't always the case. It wasn't until 1948, with the adoption of the Universal Declaration of Human Rights, that this status was guaranteed to everyone. Less than a century earlier, in 1856, the U.S. Supreme Court ruled that enslaved people were not legal persons. It held that the legal right of ownership over slaves was no different from any other form of property ownership. It also declared that Black people, whether enslaved or free, could never be citizens of the United States.²² This is why animal rights advocates argue that "lobbying" is crucial for granting animals legal personhood. They contend that this isn't a matter of scientific or legal reasoning but rather a question of political and social will.²³

The correlation between rights and duties as a prerequisite for being granted legal personhood falls apart when we consider that certain groups, such as children, individuals with mental illnesses, certain individuals with disabilities, and those deprived of legal capacity, have rights despite not bearing legal duties, e.g., responsibilities. In these cases, the responsibility for their actions, as well as the duty to protect others from any harm they might cause, falls on their parents, guardians, or legal representatives. In other words, those responsible for their care assume the legal responsibilities for their behavior on their behalf. There is no valid reason why this approach couldn't apply to animals in the same manner, except for the argument that they don't belong to the "right" (i.e., human) species, which shifts the debate into the territory of speciesism.²⁴

²¹ In New Zealand, legal personhood was granted to Te Urewera Forest, the Whanganui River, and Mount Taranaki in 2017. That same year, India's courts recognized legal personhood for the Ganges and Yamuna Rivers, while Colombia granted it to the Atrato River. For more on this topic, see: Maloney, M. (2018). Environmental Law: Changing the Legal Status of Nature: Recent Developments and Future Possibilities. *Law Society of NSW Law Journal*, 49:78.

²² *Dred Scott v. Sanford*, 60 U.S. 393 (1856), As cited in: Vasić, R., Jovanović, M., Dajović, G. (2018). *Uvod u pravo*. Belgrade, Faculty of Law, 299.

²³ Shyam, G. (2019). How Community Attitudes can Strengthen Arguments for Changing the Legal Status of Animals. *Society Register*, 3 (3), 68.

²⁴ Speciesism is a term coined by analogy with other forms of discrimination and gained widespread use after Peter Singer introduced it in his book *Animal Liberation*. However, Singer himself acknowledged that he did not invent the term; it was first used by British psychologist Richard Ryder in 1970. Todorović, Z. (2018). *Emocije životinja, evolucioni kontinuitet i etičke implikacije*, PhD thesis. Faculty of Philosophy, University

Globally, there is a growing push to protect animals and ensure their well-being, not only out of empathy and compassion for their suffering but also to help preserve humanity's only habitat: planet Earth. Biodiversity refers to "the variety of living organisms, both plants and animals, on our planet, encompassing numerous ecosystems sustained by interconnected cycles and chain reactions. The loss of even a single species can disrupt these cycles, potentially endangering entire the stability of an entire ecosystem."²⁵ Unfortunately, Serbian law still lags behind these international trends, particularly in practice. Provisions of the Animal Welfare Act are rarely enforced, and the number of criminal proceedings for animal abuse and killing remains strikingly low compared to the number of reports and criminal complaints filed.²⁶ Moreover, the penalties imposed are often minimal and even trivial, failing to serve as an effective deterrent and discourage potential offenders from committing these crimes.²⁷

EU ENVIRONMENTAL CRIME DIREKTIVE 2024/1203

Directive 2024/1203 on environmental crime (hereinafter referred to as "the Directive") was adopted on March 26, 2024. EU member states are required to incorporate it into their national legal systems by May 21, 2026. The Directive was preceded by *Eurojust* reports highlighting that environmental crime is one of the main revenue sources for organized crime, is highly prevalent, and poses a serious threat to entire ecosystems and national financial systems.²⁸ The reports also emphasize that environmental crime generates

of Belgrade. U4 Exper Answer, *Wildlife crime and corruption*. Available at: <https://www.u4.no/publications/wildlife-crime-and-corruption.pdf>, p. 94, fn. 76. Đ. Ignjatović defines speciesism as a bias in favor of members of one's own (human) species at the expense of the interests of other living beings, primarily animals. Ignjatović, Đ. (2023). Zelena kriminologija i kontrola kriminaliteta. *Crimen* (XIV) 1/2023, 31.

²⁵ Ignjatović, Đ. (2023). *Op. cit.*, 31.

²⁶ For instance, in 2021, 231 criminal complaints were filed for animal abuse and killing, but only 28 led to indictments, meaning criminal proceedings were initiated in just 12 % of cases. Statistical Office of the Republic of Serbia, 2022, *Bulletin – Adult Perpetrators of Criminal Offenses in the Republic of Serbia, 2021*, (Available at: <https://publikacije.stat.gov.rs/G2022/Pdf/G20225689.pdf>)

²⁷ For more on this topic, see: Bajović, V. (2023b). Kaznenopravna zaštita životinja u Republici Srbiji In: Aktuelna pitanja savremenog zakonodavstva i pravosuđa. *Proceedings from the Legal Conference*, Budva, Montenegro, June 2–6, 2023, 263–283.

²⁸ European Union Agency for Criminal Justice Cooperation. (2021). *Report on Eurojust's Casework on Environmental Crime*, January 2021. Available at: https://www.eurojust.europa.eu/sites/default/files/assets/report_environmental_crime.pdf

exceptionally high profits while carrying a relatively low risk of detection and prosecution.²⁹

According to Article 1 of the Directive, its goal is not to harmonize the national laws of member states in this area but to establish minimum standards that must be upheld, leaving room for states to introduce stricter measures if they decide to. Member states are required to introduce new environmental offenses and their aggravated forms into their legal systems, impose strict, proportionate, and adequate penalties, and introduce so-called ancillary penalties, e.g., supplementary or secondary sanctions. The Directive also calls for more consistent, stricter, and more appropriate penalties for legal entities, particularly companies involved in environmental offenses. Furthermore, it emphasizes the need to improve the detection and prosecution of environmental crimes by increasing human, financial, and technical resources dedicated to combating them.

From a legislative drafting perspective, these obligations are divided into two separate points within the Directive, depending on the type of animal or plant species involved. Specifically, point (N) of Article 3, paragraph 2 of the Directive refers to species protected under Directive 92/43/EEC on the conservation of natural habitats and wild fauna and flora, as well as Directive 2009/147/EC on the conservation of wild birds.³⁰ Point (O) of the same article refers to Council Regulation (EC) No. 338/97, which governs the protection of wild fauna and flora species through the regulation of their trade. The legal object of the offense is the same in both cases, referring to protected wild plant and animal species. However, the acts constituting the offense differ. Under point (N), the prohibited acts include killing, destruction, capture, possession, sale, or offering for sale, while point (O) criminalizes the commercial trade or import of wild fauna or flora specimens.³¹ The “complex” legislative drafting solutions reflect the blanket nature of Directive 1203/2024, which references

²⁹ European Parliament. (2023). *Environmental crimes: deal on new offences and reinforced sanctions*, press release of 16 November 2023. Available at: <https://www.euro-parl.europa.eu/news/en/press-room/20230929IPR06108/environmental-crimes-deal-on-new-offences-and-reinforced-sanctions>

³⁰ This provision criminalizes the killing, destruction, taking of, possession, sale, or offering for sale of a specimen or specimens of a species of wild fauna or flora listed in Annex IV or in Annex V where species in that Annex are subject to the same measures as those adopted for species in Annex IV, to Council Directive 92/43/EEC (34) and of a specimen or specimens of the species referred to in Article 1 of Directive 2009/147/EC of the European Parliament and of the Council (35), except where such conduct concerns a negligible quantity of such specimens.

³¹ This provision criminalizes the trade of a specimen or specimens, or parts or derivatives thereof, of a species of wild fauna or flora listed in Annexes A and B to Council Regulation (EC) No. 338/97, as well as the import of a specimen or specimens, or parts or derivatives thereof, of such species listed in Annex C to that Regulation, except where

other regulatory acts.³² Nonetheless, the intent behind it and the message it sends to member states are clear: the acts of killing, possession, trade, import, and export of protected wildlife species and their derivatives must be explicitly criminalized and strictly punished.

Additionally, the Directive criminalizes placing certain goods or products on the EU market, making them available within the EU, or exporting them from the EU in violation of Article 3 of EU Regulation 2023/1115,³³ except in cases involving negligible quantities (Article 3, paragraph 2, point (p)). This provision also applies to goods and products of animal origin. Under this broad formulation, even pet stores selling wild and protected animal species could be subject to criminal liability, which isn't surprising given that it is not uncommon to see certain pet shops offering live rodents or rabbits as food for snakes and other animals.

Point (q) of the same article classifies as a criminal offense “any conduct which causes the deterioration of a habitat within a protected site, or the disturbance of animal species listed in Annex II, point (a), to Directive 92/43/EEC within a protected site, within the meaning of Article 6(2) of that Directive,³⁴ where such deterioration or disturbance is significant”. By its nature, the degradation of a protected habitat or interference with wildlife would likely involve the commission of another criminal offense beforehand.

Point (r) classifies as a criminal offense the bringing into the territory of the Union, placing on the market, keeping, breeding, transporting, using, exchanging, permitting to reproduce, growing or cultivating, releasing into the environment, or the spreading of invasive alien species of Union concern, but under two conditions. The first condition is that such actions are “likely to

such conduct concerns a negligible quantity of such specimens. Attempted offenses are also punishable (Article 4, para. 2).

³² Point (N) refers to Directive 92/43/EEC of May 21, 1992, on the conservation of natural habitats and wild fauna and flora, as well as Directive 2009/147/EC of November 30, 2009, on the conservation of wild birds. Point (O) refers to Council Regulation (EC) No. 338/97 of December 9, 1996, on the protection of species of wild fauna and flora by regulating trade therein.

³³ According to Article 3 of Regulation 2023/115, such goods and products may be placed on the market or exported only if they are not linked to deforestation or forest degradation, are produced in compliance with the relevant legislation of the country of origin, and are accompanied by a due diligence statement. Regulation (EU) 2023/1115, of the European Parliament and of the Council of 31 May 2023 on the making available on the Union market and the export from the Union of certain commodities and products associated with deforestation and forest degradation and repealing Regulation (EU) No 995/2010.

³⁴ According to this article, “Member States shall take appropriate steps to avoid, in the special areas of conservation, the deterioration of natural habitats and the habitats of species as well as disturbance of the species for which the areas have been designated.” Council Directive 92/43/EEC of 21 May 1992 on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora.

cause the death of, or serious injury to, any person or substantial damage to the quality of air, soil, or water, or substantial damage to an ecosystem, animals, or plants.” The second condition, set alternatively, establishes that such actions must violate the restrictions outlined in Article 7(1) of Regulation (EU) No. 1143/2014 of the European Parliament and of the Council,³⁵ or if a permit issued under Article 8 of Regulation (EU) No 1143/2014 or of an authorization granted under Article 9 of that Regulation.

The Directive requires EU member states to impose a minimum prison sentence of three years for these offenses (Article 5, Paragraph 2(e)), with an emphasis on imposing criminal liability on legal entities, which may face sanctions such as license revocation, exclusion from access to public funding, or even temporary or permanent disqualification from the practice of business activities (Article 7, Paragraph 2), as well as strict financial penalties, ranging from 3 % to 5 % of a company’s total annual worldwide turnover or fixed fines between 24 and 40 million euros (Article 7, Paragraph 3).

CRIMINAL OFFENSES AGAINST ANIMALS IN THE CRIMINAL LAW OF THE REPUBLIC OF SERBIA

As discussed in the previous section, Directive 2024/1203 mandates the criminalization of various acts targeting wild animal species and their derivatives, including killing, destruction, possession, sale or offering for sale, import, and export. While most of these actions are already punishable under existing criminal law, the current provisions are often inadequate. The prescribed penalties are significantly lower than those required by the Directive, and the number of initiated criminal proceedings and imposed sanctions remains negligible.

Killing and Wanton Abuse of Animals

The killing or abuse of specially protected animal species constitutes an aggravated form of the criminal offense of animal killing and abuse under

³⁵ This article stipulates that invasive alien species of Union concern shall not be intentionally introduced into the territory of the Union, including during transit under customs supervision. Additionally, they must not be kept, bred, grown, cultivated or permitted to reproduce (including in contained holding), transported to, from or within the Union, placed on the market, used, exchanged, or released into the environment. Regulation (EU) No 1143/2014 of the European Parliament and of the Council of 22 October 2014 on the prevention and management of the introduction and spread of invasive alien species.

Article 269, Paragraph 2 of the Criminal Code of the Republic of Serbia. These strictly protected species are listed in the Regulation on the Proclamation and Protection of Strictly Protected and Protected Wild Species of Plants, Animals, and Fungi³⁶ (hereinafter: Regulation) adopted by the Ministry of Environmental Protection of the Republic of Serbia. The list includes species such as the Balkan and Carpathian lynx, brown bear, imperial eagle, beaver, numerous bird species, dozens of mammals, amphibians, fish, and insects. However, the key issue lies in the fact that the Regulation only recognizes animals native to Serbia as protected species. This raises the question of how the law would classify the killing or abuse of a wild animal not included on the list, such as a lion, tiger, or parrot illegally imported into Serbia. Animals that fall victim to illegal trade and smuggling are often transported and kept in extremely poor conditions. They are deprived of proper nutrition, confined in cages that are far too small, and subjected to severe stress, which in itself constitutes abuse and frequently leads to their death. In our view, in such cases, the offense of animal killing and abuse should be considered in its aggravated form if the species is protected under the CITES Convention, given that Serbia has ratified this treaty. Article 144, Paragraph 1 of the Constitution of the Republic of Serbia,³⁷ obligates judges to rule in accordance with the Constitution, ratified international treaties, laws, universally accepted rules of international law, and other general acts adopted in accordance with the law. This means that, when determining whether an animal qualifies as a specially protected species, judges should consider not only the provisions of the aforementioned national Regulation but also those of the CITES Convention.

The lack of alignment with the Directive is also evident in the prescribed penalties. While the Directive mandates a minimum prison sentence of three years for killing protected wild species, Serbian law sets three years as the maximum penalty for this offense. Moreover, since this provision was introduced, the maximum sentence has never been imposed in practice.

Another major issue is that killing these animals is often difficult to prove. In most cases, there are no witnesses, surveillance footage, or other evidence to identify the perpetrator. On top of this, there is little public awareness that killing certain protected species of reptiles, insects, and amphibians even constitutes a criminal offense. This reinforces the observation that offenses under Article 269 of the Criminal Code are usually reported when the victims are animals to which people are emotionally attached, such as dogs, cats, or

³⁶ Pravilnik o proglašenju i zaštiti strogo zaštićenih i zaštićenih divljih vrsta biljaka, životinja i gljiva, *Official Gazette of RS*, No. 5/2010 and 47/2011.

³⁷ Constitution of the Republic of Serbia, *Official Gazette of RS*, No. 98/2006 and 115/2021.

horses.³⁸ Strictly protected animal species rarely interact directly with humans, as they typically live in natural habitats. Thus, killings, such as those of lynxes or brown bears, most often occur during illegal hunting activities, which are defined as a separate criminal offense. It is, therefore, no surprise that there have been no criminal proceedings or convictions recorded for the killing or abuse of strictly protected animal species in Serbia so far. From a legislative perspective, this offense might be more effectively regulated as a separate criminal offense or incorporated into laws on illegal hunting or other environmental crimes, rather than treated as an aggravated form of animal abuse. This is also partly due to the division of responsibility. Namely, dogs, cats, and other domestic animals fall under the jurisdiction of the Ministry of Agriculture – Veterinary Directorate, while wild animals and strictly protected species are overseen by the Ministry of Environmental Protection. As a result, even if someone witnessed the killing of a bat or a snake or recorded it on their phone, confusion would probably exist regarding which inspection authority to contact in order to determine whether the animal was a protected species. By the time the jurisdiction issue is sorted out, any evidence could easily be destroyed or removed.

Import and Export of Wild Animals (Wildlife Trade)

The classification of a criminal offense in cases of illegal import or export of wild animals depends on whether the species involved is strictly protected. Strictly protected species are considered a protected natural asset, meaning their destruction, damage, import, or export falls under Article 265, Paragraph 3 of the Criminal Code of the Republic of Serbia. This provision defines such acts as a special form of the criminal offense of destruction, damage, export, or import of a protected natural asset. This provision stipulates that anyone who, contrary to regulations, exports or takes abroad a strictly protected or protected plant or animal species or imports a foreign species of plant or animal protected by international treaties and documents into Serbia shall be punished with imprisonment ranging from three months to three years and a fine. However, this penalty does not meet the requirements of the Directive, which mandates that member states set a minimum prison sentence of three years for such offenses. Additionally, an attempt to commit this offense is explicitly criminalized since such attempts would not be punishable under general provisions given the prescribed sentence, without this specific provision.

³⁸ Stojanović, Z. (2019). *Komentar Krivičnog zakona*. Belgrade: Službeni glasnik, 876. Bajović, V. (2023a). Pravni status životinja – pokretne stvari ili nešto više. In: Ignjatović, Đ. (ed.) *Kaznena reakcija u Srbiji* – Part XIII. Belgrade, University of Belgrade, Faculty of Law, *Crimen*, 247.

By analyzing this, A. Todorović rightly points out that the legislator does not specifically refer to a ratified international treaty. Instead, the law extends protection to all plants and animals covered by any international document or agreement, even those that Serbia has not signed.³⁹ It is debatable whether this approach reflects a well-intentioned idea or a legislative oversight, considering the exceptionally large number of species protected under various international agreements. As Todorović notes,

“...it would impose a disproportionately high cost on Serbia to unilaterally compile, update, and monitor such lists through its own regulations.”⁴⁰

It would be even more unrealistic to expect customs officers who are responsible for overseeing imports and exports to be aware of whether a particular plant or animal species is protected under an international agreement or document that does not legally bind Serbia. For this reason, despite the poor wording of this provision, a narrower interpretation seems more practical. This would limit it to species protected by domestic regulations and international treaties ratified by Serbia, primarily the CITES Convention, which explicitly lists protected plant and animal species. However, it is an indisputable fact that, under the current wording of this provision, criminal liability could extend to anyone who imports or exports a plant or animal species not listed as protected under the Regulation on the Proclamation and Protection of Strictly Protected and Protected Wild Species of Plants, Animals, and Fungi or the CITES Convention, but which is protected by another international treaty or document even if not signed by Serbia.

Nevertheless, these considerations remain largely theoretical, given that in practice, criminal proceedings for this offense are almost nonexistent. According to the latest statistics, only four criminal complaints were filed for the offense under Article 265 of the Criminal Code in 2023, two of which were dismissed. This does not imply that the offense is rarely committed in practice but rather that it is difficult to detect and prove. Committing this offense may overlap with the crime of smuggling under Article 236 of the Serbian Criminal Code, raising the following question: When does the import or export of wild animal species constitute an offense under Article 265(3) of the Criminal Code, and when does it fall under the crime of smuggling?

Smuggling is committed by anyone transporting goods across a customs border while evading customs control measures or who, while evading such measures, does so armed, in a group, or using force or threats. The basic form

³⁹ Todorović, A. (2023). Šest modaliteta uticaja međunarodnog prava na krivično-pravnu zaštitu životne sredine. *Revija za kriminologiju i krivično pravo*, 61 (2), 36–38.

⁴⁰ Todorović, A. (2023). *Op. cit.*, 37.

of smuggling is punishable with imprisonment of six months to five years, along with a fine. A more severe form of this offense applies when the perpetrator is engaged in selling, distributing, or concealing untaxed goods or organizing a network of resellers or intermediaries for the distribution of such goods. In these cases, the penalty increases to one to eight years in prison, plus a fine. Given the lighter penalty prescribed for the offense under Article 265(3) of the Criminal Code, offenders have a clear incentive to seek its classification under this provision rather than under the more severely punished crime of smuggling.

The offense under Article 265(3) of the Criminal Code applies only when a protected animal species is transported across the border. However, customs officers cannot be expected to know which species are on the list of protected animals, nor can they, even with access to such a list, visually identify whether, for example, a particular parrot species is protected or not. In such cases, customs officials verify whether the individual possesses the required import/export permits and make their decision based on this documentation.

The import and export of protected animal species may be permitted under Article 28 of the Law on Nature Protection.⁴¹ Therefore, for the offense under Article 265(3) of the Criminal Code to exist, the import/export of protected species must be carried out in violation of regulations. Smuggling, on the other hand, involves evading customs control measures, which means that the animals are transported outside official customs checkpoints or hidden inside a vehicle. However, a single instance of such transportation is not sufficient to constitute the crime of smuggling. In that case, the act would instead be classified as a customs offense under Article 292 of the Customs Law. For the crime of smuggling to exist, the perpetrator must be *engaged in* transporting goods or armed, or the act must involve a group of individuals, force, or threats. Furthermore, smuggling is not limited to protected animal species but applies to the transport of any goods while evading customs control measures. This raises an important question: Can animals, as living and sentient beings, be considered goods?

Can Animals Be Considered Objects or Goods?

Despite the well-known and indisputable biological fact that animals are living beings that, like humans, are born, breathe, live, and die, Serbian law equates them with movable property from a legal perspective. Although no specific legal provision explicitly defines animals as movable property, they

⁴¹ Law on Nature Protection, *Official Gazette of RS*, No. 36/2009, 88/2010, 91/2010 – *amd.*, 14/2016, 95/2018 – *other law*, and 71/2021.

are treated as such in both legal theory and judicial practice, holding their owners or keepers responsible for their behavior. If an animal causes damage to another person (for example, if a cow knocks down a neighbor's fence or pigs destroy neighboring crops), the owner of the animal will be held civilly liable under the legal framework governing liability for damage, injury or loss caused by dangerous objects or activities (Articles 173–177 of the Law of Contract and Torts⁴²). If an animal poses a threat to someone's life or body (physical integrity) or larger-scale property, its owner may face criminal liability for endangering general public safety (Article 278 of the Serbian Criminal Code), as judicial practice recognizes animals as generally dangerous objects in such cases.⁴³ The Serbian Civil Code draft dedicates a specific section to liability for damage caused by animals (Articles 314–317), but places it under Section 4, which regulates liability for dangerous objects or activities. This means it does not deviate from the existing legal theories and practices, which equate animals with movable property.⁴⁴

Categorizing them as objects effectively denies animals their rights, because it is evident that objects and property, in and of themselves, cannot possess any legal rights or interests. Rather, their owner holds all the rights over them and is able to treat them however they wish. Unlike inanimate objects, or “things” in both the literal and legal sense of the word, animals experience pain and other sensations, possess the capacity to act independently, and certain species undoubtedly exhibit complex emotions and high levels of intelligence. This prompts the inquiry into why these biological realities have remained unrecognized by the legal system for centuries.

In recent years, with the growing awareness that animals are emotional beings and, as such, should be provided adequate protection, perceiving animals as objects inevitably needs to be called into question. As a result, some legal systems have explicitly stated that animals are not objects, or property and thus, humans must not treat them as such. In Serbian law, the first (although not explicit) deviation from this categorization can be found in the introduction of the criminal offense of killing and abusing animals, as per Article 269 of the Criminal Code of the Republic of Serbia, for which the animal's

⁴² Law of Contract and Torts, *Official Gazette of SFRY*, No. 29/78, 39/85, 45/89 – Decision of the Constitutional Court of the SFRY and 57/89, *Official Gazette of FRY*, No. 31/93, *Official Gazette of SCG*, No. 1/2003 – Constitutional Charter, and *Official Gazette of RS*, No. 18/2020.

⁴³ Stojanović, Z. (2019). *Komentar Krivičnog zakonika*. Belgrade: Službeni glasnik, 893.

⁴⁴ For more on this topic, see: Stojanović, N. (2018). Odgovornost za štetu koju životinja prouzrokuje prema prednacrtu Građanskog zakonika Republike Srbije. *Collection of Papers*, Faculty of Law, Niš, No. 81, Year LVII, 321–347.

owner can also be held accountable, even though the owner is simultaneously allowed do whatever they please with objects and property in their possession. A “movable property,” as such, cannot be killed or abused; only living, sentient beings can fall victim to such offenses this sense. Nonetheless, in other aforementioned instances, when an animal causes harm or injury to another, the owner’s responsibility is based on their liability for owning the “dangerous object” involved.⁴⁵ Similarly, in the absence of appropriate criminal charges, judicial practice categorizes animals as goods in order to classify their illegal import or export by circumventing customs controls as smuggling and their trade as unlawful, e.g., illegal commerce. This classification is inadequate, considering that smuggling and unlawful commerce are economic crimes aimed at protecting the customs system and markets. Crimes against wild animal species, on the other hand, primarily fall under criminal offenses against nature or the ecosystem and may also pose safety and health risks in cases of importing or breeding dangerous or invasive (alien) animal species.

Wildlife trade

Purchasing, selling, or offering wild animal species for sale, as incriminated by Directive 2024/1203, can be classified under the criminal offense of unlawful, that is, illegal trade according to Article 235 of the Criminal Code in Serbia’s legal system. Under this Article, this crime is committed by anyone who, “without authorization for trading, procures goods or other objects of a substantial value for the purpose of sale, or who without authorization and to a substantial degree engages in trade or in mediation in trade or engages in representation of organizations in the domestic or foreign movement of goods and services”. For this basic form of this offense, a fine or a prison sentence of up to two years is prescribed. More severe forms exist if someone engages in the sale of goods whose production they have illegally organized or if they unlawfully sell, buy, or exchange goods or items whose trade is prohibited or restricted, carrying a prison sentence of only three months to three years. The most severe form of this offense applies if the perpetrator has organized a network of dealers or middlemen, or has acquired material gain exceeding four hundred and fifty thousand Serbian dinars. In that case, the perpetrator can be sentenced to imprisonment from six months to five years.

Likewise, as seen in the previously discussed cases, the penalties for these offenses also remain substantially less severe than those mandated by

⁴⁵ For more on this topic, see: Bajović, V. (2023a). Pravni status životinja – pokretne stvari ili nešto više? In: Ignjatović, Đ. (ed.) *Kaznena reakcija u Srbiji – Part XIII*. Belgrade, University of Belgrade, Faculty of Law, *Crimen*, 231–255.

the Directive. Additionally, animals are once again classified as mere goods, which is inadequate and has been a recurring concern. Another complication arises from the stipulation that the goods must have been acquired “at a higher value” for the criminal charge to be applicable. Nonetheless, accurately gauging the market value of wild animals and determining whether they meet the criteria for “higher value” proves to be a challenging and complex task.

The term “acquisition of goods” for the purpose of sale, as a form of executing the offense, implies coming into possession of the goods based on any legal grounds. However, it does not apply to instances where the goods have been obtained through criminal activities, which negates the possibility of considering it as the criminal offense of illegal trade.⁴⁶ This criminal offense would, therefore, undoubtedly exist if the perpetrator lawfully acquired a wild animal in a foreign country where their trade is permitted and then sold it on the grounds of Serbia. The issue with the trade of wild animal species is that these “goods” are mostly obtained through illegal hunting, i.e., the commission of a criminal offense, typically carried out by other individuals in foreign countries who are unknown or inaccessible to local authorities. Consequently, this raises the question of whether a perpetrator involved in the trade of wild animals can be held criminally liable for unlawful trade at all. A negative answer would absolve them from any sanctions being imposed on them, while a positive one would provide grounds for deviating from the aforementioned practice requiring that possession of goods be legally obtained.

Possession of Wild Animals as Pets

Article 3, para. 2, p. N of the Directive requires member states to criminalize the possession of wild animals protected by Directive 92/43/EEC.⁴⁷ In the Serbian legal framework, merely possessing wild animals does not constitute a criminal offense. However, it may be regarded as animal abuse and cruelty due to the often inadequate and inhumane living conditions these animals endure. Nonetheless, the law complicates matters once again, as housing wild or protected species without the requisite permits and approvals is subject to administrative penalties under other laws.

Keeping wild and exotic animals as pets is governed by Article 58 of the Animal Welfare Law.⁴⁸ Under these regulations, keeping and breeding wild

⁴⁶ Stojanović, Z. (2019). *Komentar Krivičnog zakonika*. Belgrade: Službeni glasnik, 788.

⁴⁷ European Council. (1002). *Council Directive 92/43/EEC of 21 May 1992 on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora*.

⁴⁸ Law on Animal Welfare, *Official Gazette of RS*, No. 41/2009.

and exotic animals as pets can only be carried out based on an official decision granting approval for their possession and breeding, issued by the Minister of Agriculture contingent upon prior consent from the minister in charge of environmental matters. It is further stipulated that the minister must issue a decision within 30 days following the submission of a request and that the Minister of Agriculture, with the consent of the minister overseeing environmental affairs, shall prescribe more detailed conditions regarding the keeping of wild and exotic animals. Violating these regulations, i.e., keeping and reproducing wild and exotic animals without authorized approval, is considered an offense (Article 82, Paragraph 1, Item 72), for which a legal entity could face fines ranging from 100,000 to 1 million dinars, a natural person may be fined between 5,000 and 50,000 dinars, and an entrepreneur may be fined between 50,000 and 500,000 dinars. Although the Animal Welfare Law (AWL) was adopted in 2009, there have been no subsequent regulations detailing the conditions for keeping wild and exotic animals as pets, nor have there been frequent misdemeanor proceedings for the offense under Article 82, Paragraph 1, Item 72 of the AWL. The Veterinary Inspection Department of the Veterinary Directorate, responsible for enforcing the AWL, lacks the authority to enter private residences and assess whether any wild animals are being kept and under what conditions without the owner's consent or a court order. As a result, these provisions are essentially a dead letter. If it concerns the keeping and breeding of strictly protected or protected wild species, the Law on Nature Protection governs these activities, and its implementation and oversight are the responsibility of the Ministry of Environmental Protection. Article 88 of this Law requires anyone who keeps such an animal to submit an application to the Ministry of Environmental Protection for the issuance of a certificate, which the ministry keeps records of. If the individual intends to breed or artificially propagate these species, they must obtain a permit from the ministry (Article 89, paragraph 1). Breeding facilities where specimens of strictly protected wild species are bred in compliance with the CITES convention may apply for permits for cross-border trade for commercial purposes, provided that the breeding facility is registered with the CITES Secretariat. Engaging in these activities, i.e., keeping or breeding protected wild species without a permit or approval from the Ministry, constitutes an offense. For this violation, legal entities face fines ranging from 500,000 to 2 million dinars (Article 126, para. 1, it. 20a and 22 of the Law on Nature Protection), while a natural person may be fined between 50,000 and 150,000 dinars or sentenced to up to 30 days in prison (Article 126, para. 5 of the Law on Nature Protection).

The lenient penalties set for this offense do not align with the Directive's requirements, which mandate EU member states to impose a minimum prison sentence of three years for the possession of wild animals. Furthermore,

misdemeanor proceedings related to the possession of wild animal species are exceedingly rare in the Serbian legal system, despite the fact that many individuals openly “advertise” and boast about owning them on social media platforms. In such instances, the High-Tech Crime Prosecutor’s Office should intervene to identify the perpetrator hiding behind a pseudonym and IP address. Unfortunately, the problem arises from this prosecutor’s office being constrained from taking any action concerning misdemeanors.

DIFFERENTIATING BETWEEN CRIMINAL OFFENSES AND MISDEMEANORS IN THE CONTEXT OF ANIMAL WELFARE PROTECTION

In the field of animal protection, many offenses are subject to both criminal and administrative sanctions. The legal characteristics of criminal offenses and misdemeanors often overlap, which presents a significant challenge, as it often results in scenarios where initiating misdemeanor proceedings and imposing administrative penalties essentially protects perpetrators from criminal liability. For instance, the conduct constituting the criminal offense under Article 269 of the Criminal Code of the Republic of Serbia largely overlaps with numerous misdemeanors outlined in the Law on Animal Welfare, which highlights the issue of differentiating between criminal offenses and misdemeanors in light of the principle of *ne bis in idem*, which prevents individuals from being tried twice for the same act.

The Law on Environmental Protection⁴⁹ outlines various actions that are classified as economic offenses or misdemeanors, which are also detailed in the aforementioned criminal offenses. According to this legislation, an economic offense is defined as the cross-border trade of wild flora and fauna specimens (including import, export, introduction, removal, and re-export) and their developmental forms and parts, if carried out without the required permit or documentation issued by the Ministry (Article 116, item 5), as well as the collection or placing on the market of certain species of wild flora and fauna, their developmental forms, and parts, without a permit from the Ministry, or in violation of the conditions determined by the permit (Article 116, item 4). Under the same law, a natural person is administratively liable if they disturb, abuse, injure, or destroy wild flora and fauna or their habitats (Article 118, item 1); collect or trade certain species of wild flora and fauna, their

⁴⁹ Law on Environmental Protection, *Official Gazette of RS*, No. 135/2004, 36/2009, 36/2009 – amd., 72/2009 – amd., 43/2011 – decision of the Constitutional Court, 14/2016, 95/2018 – amd. and 95/2018 – amd.

developmental forms, or parts, without the Ministry's permit, or contrary to the conditions specified in the permit (Article 118, item 3); or export or import protected wild flora and fauna species, their developmental forms, or parts, without the Ministry's permit (Article 118, item 4). As noted earlier, smuggling requires the transfer of goods while evading customs oversight, whereas a single act of such nature would only constitute a customs violation.

The issue arises from the fact that all of these laws were established prior to the "revolutionary" decision of the European Court of Human Rights (ECtHR) in the case of *Maresti v. Croatia*.⁵⁰ This ruling prompted a reevaluation of the relationship between criminal offenses and misdemeanors across the region that emerged from the legal heritage of the former SFRY. This framework recognized three types of offenses (criminal offenses, economic offenses, and misdemeanors), each safeguarding distinct legal interests, e.g., different subjects of legal protection. Prior to this decision, the prevailing view in both domestic theory and practice maintained that criminal and misdemeanor procedures were two separate legal processes addressing different types of offenses, with the *ne bis in idem* principle applying solely to the prohibition of retrial in criminal proceedings. In this regard, it was emphasized that the prohibition of retrials does not exclude the initiation of criminal proceedings when a different legal process has preceded it for an offense stemming from the same incident (such as disciplinary, misdemeanor, or economic offense proceedings)⁵¹, and this stance has been consistently upheld in practice, too. Furthermore, these interpretations were also supported by legislative provisions. The Criminal Code only obliges the court to consider any punishment already served or paid for the misdemeanor when imposing the sentence for the criminal offense (Article 63, para. 3 of the Criminal Code).⁵² Under the previous Misdemeanor Law from 2005, misdemeanor proceedings could be initiated or continued if the criminal proceedings for the same incident ended in a dismissal, acquittal, or rejection of the charges, provided that the statute of limitations for misdemeanor prosecution had not expired.⁵³

The provisions above did not prevent an individual from being convicted for both a criminal offense and a misdemeanor, with the obligation to account for the sentence already served for one offense. Had these provisions remained in force, the normative overlap between misdemeanors and criminal offenses

⁵⁰ *Maresti v. Croatia*, (Application no. 55759/07). Judgment of 25 June 2009.

⁵¹ Vasiljević, T. and Grubač, M. (2005). *Komentar Zakonika o krivičnom postupku*. Belgrade, Justinijan, 38.

⁵² This provision remains in force, which means that the criminal legislator does not exclude the possibility of simultaneous misdemeanor and criminal sanctions for a criminal offense that also contains the characteristics of a misdemeanor.

⁵³ Misdemeanor Law, *Official Gazette of RS*, No. 101/2005, 116/2008 and 111/2009.

would not have posed any problem. However, the rulings by the ECtHR in the cases of *Maresti v. Croatia*, *Milenković v. Serbia*,⁵⁴ and *Muslija v. Bosnia and Herzegovina*,⁵⁵ highlighted the need for a different approach to this issue.

The existing Misdemeanor Law prohibits the initiation and conduct of misdemeanor proceedings once a final judgment in a criminal case has been reached for an offense that qualifies as a misdemeanor. If both proceedings are initiated simultaneously or if a criminal procedure is initiated before a misdemeanor procedure is completed, the Misdemeanor Law obliges the misdemeanor court to submit the case files to the criminal court. Accordingly, priority is clearly given to the criminal procedure over the misdemeanor procedure. However, if criminal proceedings later establish that the offense in question lacks the elements of a criminal offense, this would prevent the sanctioning of the perpetrator in the misdemeanor proceedings due to both the statute of limitations and the enforcement of the *ne bis in idem* principle. Given that an acquittal in criminal proceedings, by explicit legal wording, precludes the initiation of misdemeanor proceedings, this means that an acquittal for a criminal offense under Article 269 of the Criminal Code also absolves the perpetrator from misdemeanor liability under the Environmental Protection Law.

In practice, misdemeanor proceedings are typically initiated and concluded before criminal proceedings, which raises the question of how a misdemeanor judgment impacts the subsequent course of the criminal case. In all the aforementioned cases before the ECtHR, such situations were problematic, where a person was first punished in misdemeanor proceedings and later in criminal proceedings for legally and factually overlapping offenses. According to this interpretation, if the perpetrator were convicted of a misdemeanor and fined accordingly, this would later prevent their criminal liability. This poses a significant risk that a relatively minor misdemeanor conviction might obstruct the initiation of subsequent criminal proceedings. In this way, the legal protection could be “exhausted” by punishing the perpetrator for a misdemeanor rather than a more severe criminal offense.

There are several ways out of this “logical deadlock.” The first and most ideal solution would be to regulate this on a normative level, with the legislator clearly distinguishing between what constitutes a criminal offense of killing and abusing animals and what constitutes a misdemeanor, without any normative overlap in their characteristics.⁵⁶ A second, procedural solution

⁵⁴ ECtHR, *Milenkovic v. Serbia*, (Application No. 50124/13). Judgment of March 1, 2016.

⁵⁵ ECtHR, *Muslija v. BiH*, (Application No. 32042/11). Judgment of January 14, 2014.

⁵⁶ In this context, Škulić emphasizes that it would certainly be most appropriate for the legislator to carefully “cleanse” our criminal legislation, particularly regarding the

would involve ensuring that when criminal and misdemeanor resolve a case by ruling that the act does not amount to a criminal offense or misdemeanor, they issue a decision that does not prevent the future initiation of another (criminal or misdemeanor) proceeding in accordance with the *ne bis in idem* principle. For instance, if a “criminal” court determines during the proceedings that the essential elements of the criminal offense under Article 269 of the Criminal Code are not met yet recognizes that the elements of a misdemeanor under the Animal Welfare Law do exist, the court should issue a decision to dismiss the indictment.⁵⁷ This would prevent the obstruction of later misdemeanor prosecution for the “same offense.” Likewise, if a misdemeanor court determines that a criminal offense is pertinent, it should render a decision to dismiss the request for initiating misdemeanor proceedings, thereby enabling the potential initiation of criminal proceedings in the future.⁵⁸ A third option would be to make changes to the current system implying that the competent authorities assess whether to initiate criminal or misdemeanor proceedings on a case-by-case basis, which often results in neither action being taken due to the shifting of jurisdiction and responsibility. Alternatively, it can lead to the swift initiation of misdemeanor proceedings in order to intentionally protect the offender from criminal liability.

overlapping existence of a large number of misdemeanors and certain criminal offenses, which, by their definitions or key characteristics, bear strong similarities to misdemeanors. Furthermore, it is necessary to finally determine, taking into account primarily the ultima ratio nature of criminal legislation, as well as certain criminal-political factors, whether a particular act (committing or failing to commit in cases where there is a duty to act) should be classified as a misdemeanor or criminal offense, rather than allowing for the possibility of both classifications. (M. Škulić, (2022). *Načelo ne bis in idem u kaznenom zakonodavstvu Republike Srbije* In: Bejatović S., Novaković N. (ed.), *Načelo ne bis in idem i pravna sigurnost građana (međunarodni pravni standardi, regionalna zakonodavstva i iskustva u primeni*. Belgrade, 83).

⁵⁷ Here, we are talking about the indictment proposal, considering that for the offense under Article 269 of the Criminal Code, due to the prescribed penalty, a summary procedure is conducted. This would imply that in similar situations involving criminal offenses addressed through regular criminal procedures, a ruling to dismiss the indictment would be made.

⁵⁸ Also in: Škulić, M. (2022). *Načelo ne bis in idem u kaznenom zakonodavstvu Republike Srbije* In: Bejatović, S., Novaković, N. (eds.), *Načelo ne bis in idem i pravna sigurnost građana (međunarodni pravni standardi, regionalna zakonodavstva i iskustva u primeni*. Belgrade, pp. 89–90. Bajović, V. (2016). *Slučaj Milenković – ne bis in idem u krivičnom i prekršajnom postupku* In: Ignjatović, Đ. (ed.) *Kaznena reakcija u Srbiji – Part VI*. Belgrade, University of Belgrade, Faculty of Law, 243–258.

CONCLUSION

Although the Criminal Code of the Republic of Serbia outlines several criminal offenses that can sanction the illegal trade of wild animals, this regulation falls short both from the perspective of animal protection and in terms of aligning the legislation with EU laws and regulations.

The EU Directive 2024/1203 mandates that the illegal killing, destruction, possession, trade, import, and export of protected animal species be classified as distinct criminal offenses and sanctioned as such, with a minimum penalty of three years in prison. All of these behaviors are currently addressed under the Nature Protection Law, which proves to be a flawed and inadequate solution, as it allows for the initiation of a misdemeanor procedure and the imposition of fines, thereby allowing perpetrators to evade true criminal accountability. This isn't an isolated case. Numerous offenses under the Animal Welfare Law overlap with the criminal offense of animal abuse outlined in Article 269 of the Criminal Code, and the same issue arises with the offenses outlined in the Law on Nature Protection. Meanwhile, the Criminal Code classifies these behaviors under various offenses, some of which, such as smuggling or illegal trade, aim to protect entirely different legal interests, lacking any real connection to environmental or animal protection. Moreover, animals, as living, sentient beings, should not be treated as objects or classified as "goods". For instance, illegal trade, regulated under Article 235 of the Criminal Code, is an inadequate classification for penalizing the trading of wild animal species. Animals cannot be treated as mere "goods," and perpetrators typically acquire them by committing a criminal offense, unless they were legally purchased in a country where such trade is permitted. Furthermore, the legislation raises another significant issue: What happens to confiscated animals, given that Article 235, paragraph 5 mandates the seizure of all goods and items involved in illegal trade? Moreover, this offense is primarily intended to protect trade as an economic activity and, by extension, the state budget. In contrast, the trade of wild animal species is, first and foremost, an environmental crime – an infringement against nature rather than a violation of commercial regulations.

The lack of alignment with the Directive is also evident in the outlined penalties. While the Directive requires member states to enforce a minimum prison sentence of three years for such offenses, Serbian law predominantly subjects offenders to fines through misdemeanor proceedings or significantly milder prison sentences in criminal proceedings, usually with a maximum sentence of up to three years, which is rarely, if ever, enforced in practice for these crimes.

Aligning with the EU Directive would require defining and establishing a separate criminal offense pertaining to the unlawful killing, destruction, possession, sale, offering for sale, purchase, export, or import of protected animal species into Serbia, recognizing that Article 265, paragraph 3 of the Criminal Code fails to encompass all of the acts listed above. Such an offense should carry a minimum prison sentence of three years, and a more lenient, mitigated form of the offense should be introduced for cases involving non-protected animal species.

From a statistical standpoint, despite rising pollution levels, deteriorating air quality, and high-profile cases of environmental crime and cruelty toward animals, the tally of individuals charged and convicted for crimes against the environment continues to decline. For example, in 2013, 1,039 individuals were charged with such offenses. However, this figure has steadily dropped year after year, plummeting to just 389 individuals by 2022 (the Republic Statistical Office). It is important to clarify that this downward trend should not be attributed to a decrease in actual offenses committed but rather to difficulties in detecting and prosecuting these crimes.⁵⁹

The EU Directive mandates that member states take the necessary measures to ensure that effective and proportionate investigative tools are available for all criminal offenses it encompasses, such as those used in combating organized crime and other serious offenses (Article 13). Under Serbian law, this method is not feasible since environmental crimes are not recognized as offenses that permit the use of special investigative measures, except when committed by organized criminal groups. The scenario grows even more dire when such acts are merely classified as misdemeanors. In such situations, even the Prosecutor's Office for High-Tech Crime lacks the legal basis to act in order to, for example, identify individuals operating social media accounts that advertise or sell various wild animals. This provides yet another rationale for establishing a distinct criminal offense that encompasses these actions and is incorporated into the "list" of offenses outlined in Article 162 of the Criminal Procedure Code, which allows for the use of special investigative measures.

Ultimately, ensuring the humane treatment of animals must be a legal imperative, not just to harmonize domestic laws with EU regulations but, above all, to protect animals themselves. Like humans, animals breathe, eat, give birth, care for their offspring, and experience emotions such as love, fear, and suffering. Since only humans can act in accordance with legal frameworks,

⁵⁹ The difficulties in detecting and proving environmental criminal offenses certainly point to the necessity of specialization within the police, prosecutors' offices, and courts for this type of crime. For more, see: Miljuš, I. (2023). Specijalizacija nosilaca pravosudnih funkcija i svest građana kao instrument suprotstavljanja ekološkim kaznenim delima. *Glasnik of the Bar Association of Vojvodina*, No. 4/2023, pp. 1319–1341.

such laws are vital, not merely to protect the feelings of those empathetic to animal distress but also to protect those who are apprehensive about animals or fear them and even serve the interests of those who consume animal products, like dairy or meat. Effectively detecting and prosecuting crimes against wild animal species is crucial, not only for the protection of these species but also for preserving ecosystems and public health by preventing zoonotic diseases. Advocating for responsible pet ownership and enforcing stringent penalties for pet abandonment is undoubtedly the only way to reduce the number of stray dogs on the streets and, consequently, the incidence of “bites and attacks.” Ensuring adequate living conditions and proper nutrition for cows directly affects the quality of the milk they produce. Furthermore, humanely ending the life of an animal raised for food through stunning and minimizing unnecessary suffering should be seen as a moral responsibility toward a fellow living creature that, just like us, feels, fears, and suffers.

However, inadequate legal frameworks, coupled with the “indifference” and “apathy” of authorities toward investigating and resolving these crimes and the lenient penalties handed down to offenders, only reinforce the notion that issues such as ecology, environmental protection, and animal welfare are seen as priorities reserved for “wealthier and more developed societies.” Meanwhile, poorer and more “rural” communities tend to focus on ethnic, national, and religious conflicts, as well as “correcting historical injustices.” Nonetheless, it’s crucial to remember that cruelty toward animals ultimately mirrors and punishes cruelty within humans. By providing effective legal protection to animals, the law indirectly protects humans, too, particularly from the most brutal and merciless creature of all: another human.

BIBLIOGRAPHY

- Bajović, V. (2016). Slučaj Milenković – *ne bis in idem* u krivičnom i prekršajnom postupku. In: Ignjatović, Đ. (ed.) *Kaznena reakcija u Srbiji* – Part VI. Belgrade: University of Belgrade, Faculty of Law.
- Bajović, V. (2023a). Pravni status životinja – pokretne stvari ili nešto više? In: Ignjatović, Đ. (ed.) *Kaznena reakcija u Srbiji* – Part XIII. Belgrade: University of Belgrade, Faculty of Law, Crimen, 231–255.
- Bajović, V. (2023b). Kaznenopravna zaštita životinja u Republici Srbiji. In: Aktuelna pitanja savremenog zakonodavstva i pravosuđa, *Proceedings from the Legal Conference*. Budva, Montenegro, June 2–6, 2023, 263–283.
- Diagne, C., Leroy, B., Vaissière, A. C., Gozlan, R. E., Roiz, D., Jarić, I., Salles, J. M., Bradshaw, C. J. A., & Courchamp, F. (2021). High and rising economic costs of biological invasions worldwide. *Nature*, 592 (7855), 571–576. Available at: <https://doi.org/10.1038/s41586-021-03405-6>

- European Union Agency for Criminal Justice Cooperation. (2021). *Report on Eurojust's Casework on Environmental Crime*, January 2021. Available at: https://www.eurojust.europa.eu/sites/default/files/assets/report_environmental_crime.pdf
- European Parliament. (2023). *Environmental crimes: deal on new offences and re-inforced sanctions*, press release of 16 November 2023. Available at: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/pressroom/20230929IPR06108/environmental-crimes-deal-on-new-offences-and-reinforced-sanctions>
- Ignjatović, Đ. (2023). Zelena kriminologija i kontrola kriminaliteta. *Crimen* (XIV) 1/2023.
- Jones, K. E., Patel, N. G., Levy, M. A., Storeygard, A., Balk, D., Gittleman, J. L., & Daszak, P. (2008). Global trends in emerging infectious diseases. *Nature*, 451 (7181), 990–993. Available at: <https://doi.org/10.1038/nature06536>
- Maloney, M. (2018). Environmental Law: Changing the Legal Status of Nature: Recent Developments and Future Possibilities. *Law Society of NSW Law Journal*, 49.
- Miljuš, I. (2023). Specijalizacija nosilaca pravosudnih funkcija i svest građana kao instrument suprotstavljanja ekološkim kaznenim delima. *Glasnik of the Bar Association of Vojvodina*, No. 4/2023, 1319–1341.
- Statistical Office of the Republic of Serbia, 2022, *Bulletin – Adult Perpetrators of Criminal Offenses in the Republic of Serbia, 2021*. Available at: <https://publikacije.stat.gov.rs/G2022/Pdf/G20225689.pdf>
- Ristivojević, B., Bugarski, T. (2014). Krivično delo 'ubijanje i mučenje životinja' iz čl. 269. KZ RS u svetlu Zakona o dobrobiti životinja. *Nauka, bezbednost, policija – Žurnal za kriminalistiku i pravo*, 1/2014.
- Shyam, G. (2019). How Community Attitudes can Strengthen Arguments for Changing the Legal Status of Animals. *Society Registe*, 3 (3).
- South, N., & Wyatt, T. (2011). Comparing illicit trades in wildlife and drugs: An exploratory study. *Deviant Behavior*, 32 (6), 538–561.
- Stojanović, N. (2018). Odgovornost za štetu koju životinja prouzrokuje prema prednacrtu Građanskog zakonika Republike Srbije. *Collection of Papers*, Faculty of Law, Niš, No. 81, Year LVII, 321–347.
- Stojanović, Z. (2019). Komentar Krivičnog zakonika. Belgrade: Službeni glasnik.
- Škulić, M. (2022). Načelo *ne bis in idem* u kaznenom zakonodavstvu Republike Srbije. In: Bejatović, S., Novaković, N. (ed.), *Načelo ne bis in idem i pravna sigurnost građana (međunarodni pravni standardi, regionalna zakonodavstva i iskustva u primeni)*. Belgrade
- Škulić, M. (2023). Ustavnopravna zaštita životne sredine. *Glasnik of the Bar Association of Vojvodina*, No. 4/2023, 1187–1217.
- Taylor, L. H., Latham, S. M., & Woolhouse, M. E. J. (2001). Risk factors for human disease emergence. *Philosophical Transactions of the Royal Society B: Biological Sciences*, 356 (1411), 983–989.
- Todorović, A. (2023). Šest modaliteta uticaja međunarodnog prava na krivičnopravnu zaštitu životne sredine. *Revija za kriminologiju i krivično pravo*, 61 (2), 27–44.
- Todorović, Z. (2018). *Emocije životinja, evolucioni kontinuitet i etičke implikacije*, PhD thesis. Belgrade: Faculty of Philosophy, University of Belgrade.

- U4 Exper Answer, *Wildlife crime and corruption*. Available at: <https://www.u4.no/publications/wildlife-crime-and-corruption.pdf>
- Van Uhm, D. P. (2018). The social construction of the value of wildlife: A green cultural criminological perspective. *Theoretical Criminology*, 22 (3), 384–401.
- Van Uhm, D. P. & Moreto, W. D. (2018). Corruption Within the Illegal Wildlife Trade: A Symbiotic and Antithetical Enterprise. *British Journal of Criminology*, 58 (4), 864–885.
- Vasić, R., Jovanović, M., Dajović, G. (2018). *Uvod u pravo*. Belgrade: Faculty of Law.
- Vasiljević, T. and Grubač, M. (2005). *Komentar Zakonika o krivičnom postupku*. Belgrade: Justinijan

Legal Sources

- European Commission. (2006). *Commission Regulation [EC] No 865/2006*.
- European Union. (2016). *Consolidated Versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union, Official Journal of the European Union, 2016/C 202/01*.
- European Council. (1992). *Council Directive 92/43/EEC of 21 May 1992 on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora*.
- European Council. *Council Regulation [EC] No 338/97 on the protection of species of wild fauna and flora by regulating trade therein*.
- ECtHR, *Maresti v. Croatia*, Application No. 55759/07. Judgment of 25 June 2009.
- ECtHR, *Milenkovic v. Serbia*, Application No. 50124/13. Judgment of 1 March 2016.
- ECtHR, *Muslija v. BiH*, Application No.32042/11. Judgment of 14 January 2014.
- Criminal Code, *Official Gazette of RS*, Nos. 85/2005, 88/2005 – amd., 107/2005 – amd., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014, 94/2016, and 35/2019.
- Regulation on the Proclamation and Protection of Strictly Protected and Protected Wild Species of Plants, Animals, and Fungi, *Official Gazette of RS*, No. 5/2010 and 47/2011.
- European Union. (2014). *Regulation (EU) No 1143/2014 of the European Parliament and of the Council of 22 October 2014 on the prevention and management of the introduction and spread of invasive alien species*.
- European Union. (2023). *Regulation (EU) 2023/1115 of the European Parliament and of the Council of 31 May 2023 on the making available on the Union market and the export from the Union of certain commodities and products associated with deforestation and forest degradation and repealing Regulation (EU) No 995/2010*.
- The Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora*. Available at: <https://cites.org/eng/disc/what.php>
- Constitution of the Republic of Serbia, *Official Gazette of RS*, No. 98/2006 and 115/2021.
- Law of Contract and Torts, *Official Gazette of SFRY*, No. 29/78, 39/85, 45/89 – Decision of the Constitutional Court of the SFRY and 57/89, *Official Gazette of FRY*, No. 31/93, *Official Gazette of SCG*, No. 1/2003 – Constitutional Charter, and *Official Gazette of RS*, No. 18/2020.

Misdemeanor Law, *Official Gazette of RS*, No. 101/2005, 116/2008 and 111/2009.

Law on the Ratification of the Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora, *Official Gazette of the FRY – International Treaties*, No. 11/2001.

Law on Nature Protection, *Official Gazette of RS*, No. 36/2009, 88/2010, 91/2010 – amd., 14/2016, 95/2018 – other law, and 71/2021.

Law on Environmental Protection, *Official Gazette of RS*, No. 135/2004, 36/2009, 36/2009 – amd., 72/2009 – amd., 43/2011 –decision of the Constitutional Court, 14/2016, 95/2018 – amd. and 95/2018 – amd.

*Dr Anita Kurtović Mišić**

Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu

ORCID: 0009-0006-7833-1143

*Dr Lucija Sokanović***

Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu

ORCID: 0000-0003-4274-7789

*Dr Nina Mladinić****

Sveučilišni odjel za forenzične znanosti Sveučilišta u Splitu

ORCID: 0000-0001-6664-0375

ODGOVORNOST PRAVNIH OSOBA ZA KAZNENA DJELA PROTIV ŽIVOTNE SREDINE** Iskustva Republike Hrvatske**

SAŽETAK: Republika Hrvatska već dvadeset godina poznaje odgovornost pravnih osoba za sva kaznena djela sadržana u Kaznenom zakonu, pa tako i za kaznena djela protiv okoliša. Uz postojanje svijesti o opasnosti organiziranog ekološkog kriminala, na odgovarajući je način normativno uređeno pitanje kažnjivosti pravnih osoba, progon za kriminalno udruživanje u zločinačke organizacije te je životna sredina adekvatno zaštićena posebnim kaznenim djelima. Okoliš je primarno zaštićen nekaznenim mehanizmima drugih pravnih grana, čime je prihvaćen kombinirani model administrativnih (upravnih),

* e-mail: anita.kurtovic@pravst.hr, profesor emeritus.

** e-mail: lucija.sokanovic@pravst.hr, izvanredna profesorica.

*** e-mail: nina.mladinic@forenzika.unist.hr, izvanredna profesorica.

**** Rad je primljen 1. 11. 2024, a prihvaćen je za objavljivanje 20. 11. 2024. godine.

Tekst je objavljen u izvornom obliku, bez lektorskih intervencija redakcije *Glasnika Advokatske komore Vojvodine*.

prekršajnih i kaznenih sankcija. Statistički podaci pokazuju da je broj osuđenih pravnih osoba za ekološki kriminalitet u Republici Hrvatskoj zanemariv te je cilj rada bio istražiti problematiku primjene zakonske regulative korporativne odgovornosti za ekološki kriminalitet prikazom statističkih podataka i analizom pojedinih predmeta. Svrha provedenog istraživanja je odgovoriti na pitanje postoji li jaz između normativnih rješenja i njihove primjene u sudskoj praksi te koji se problemi pojavljuju kod prijavljivanja, optuženja i osuda pravnih osoba kao počinitelja kaznenih djela protiv okoliša.

Gljučne reči: pravne osobe, kaznena odgovornost, ekološki kriminal, organizirani kriminal, Zakon o odgovornosti pravnih osoba za kaznena djela, kazneni progon

UVOD

Kazneno pravo zaštite okoliša dugo se smatralo pravom tzv. socijalno dopuštenih rizika (njem. Risikosstrafrecht), rizika koji nije ograničen državnim granicama i koji u sebi sadrži ireverzibilnu opasnost za život čovjeka. Kaznenopravna zaštita okoliša danas je posljedica rastuće ekološke svijesti ohrabrene, među ostalim, ne samo ekološkim katastrofama koje su izazvale veliku pažnju javnosti nego i većeg medijskog praćenja ugrožavanja i povreda prirode.¹ Kaznenopravna zaštita okoliša prešla je daleki put od propisivanja posebnih kaznenih djela do prijedloga da se u Rimskom statutu kao međunarodno kazneno djelo propiše djelo ekocida² kojim bi se kriminalizirala najteža kaznena djela protiv okoliša,³ čime bi došlo do proširenja nadležnosti Ureda europskog javnog tužitelja (EPPO) i specijalizirane jurisdikcije Međunarodnog kaznenog suda (ICC).⁴ Danas se rizik ugrožavanja ili povrede životne sredine pokušava ukloniti ili barem smanjiti konceptom tzv. održivog razvitka (engl.

¹ Armendariz Ochoa, L. F. (2020). Looking for an effective environmental protection: Contributions from green criminology and economic criminal law. *Revue Internationale de Droit Pénal*, vol. 91, (1), 113–123.

² Pojam ekocid potječe od starogrčke riječi *oikos* koja znači dom i latinske riječi *cide* ili *caedere* koja znači ubiti ili sjeći. Literalno, ekocid bi značio „ubijanje doma“. Cit.: Sieders, L. J. (2020). The Battle of Realities: the Case for and against the Inclusion of 'Ecocide' in the ICC Rome Statute. *Revue Internationale de Droit Pénal*, iss. *The Criminal Law Protection of our Common Home*, vol. 91, (1), 29–51.

³ O glavnim izazovima i preprekama inkriminiranja ekoloških kaznenih djela kao međunarodnog zločina šire u: Jambozorg, M., Pournouri, M., Poorhashemi, S. A., Hermidasbavand, D. (2015). Challenges ahead of codification of environmental crime indices as an international crime. *Int. J. Environ. Sci. Technol.* 12, 3719–3734.

⁴ Mišljenje Odbora za građanske slobode, pravosuđe i unutarnje poslove upućeno Odboru za pravna pitanja o Prijedlogu direktive Europskog parlamenta i Vijeća o zaštiti

sustainable development).⁵ Veliki broj međunarodnih dokumenata Ujedinjenih naroda, Europske unije i Vijeća Europe zaštićuje okoliš kao vrhunsko dobro.⁶ Krovni okvir kaznenopravne zaštite životne sredine u Europskoj uniji (dalje u tekstu: EU) predstavlja najnovija Direktiva (EU) 2024/1203 Europskog parlamenta i vijeća od 11. 4. 2024. o zaštiti okoliša putem kaznenog prava i zamjeni direktiva 2008/99/EZ i 2009/123/EZ⁷ (dalje u tekstu: Direktiva) koja definira pojam „ekosustav“ kao dinamičnu cjelinu zajednica biljaka, životinja, gljiva i mikroorganizama i njihova neživog okoliša koji međusobno djeluju kao funkcionalna jedinica te uključuju stanišne tipove, staništa vrsta i populacije vrsta. Sve teže posljedice tzv. korporativnog nehaja koji je posljednjih desetljeća u svijetu uzrokovao veliki broj ekoloških katastrofa i drugih teških kaznenih djela na štetu ekosustava⁸ navele su Direktivu da zahtijeva od država članica, čijim je pravom predviđena kaznena odgovornost pravnih osoba,⁹ da propišu učinkovite, odvraćajuće i proporcionalne vrste i razine kaznenih sankcija prema pravnim osobama. S obzirom da su posljednjih desetljeća kaznena djela protiv okoliša postala vrlo unosna kriminalna aktivnost, čiji veliki profit privlači zločinačko udruživanje, naročito ono prekogranično, uočeno je da su pravne osobe, koje su ili osnovane radi činjenja kaznenih djela ili se nakon osnivanja pretežito bave kriminalnom djelatnošću, zapravo samo fasada za pravu zločinačku organizaciju.¹⁰ Podaci koji ukazuju da su kaznena djela protiv okoliša u samo nekoliko desetljeća postala četvrta najveća kriminalna

okoliša putem kaznenog prava (COM(2021)0851 – C9-0466/2021 – 2021/0422(COD) od 6. 2. 2023.

⁵ Pronalazi se balans između potrebe postojanja odgovarajućih aktivnosti koje su nužne, ali istovremeno skopčane i sa manjim ili većim zagađenjem životne sredine (poput, npr. proizvodnje energije sagorjevanjem fosilnih goriva, ili korištenjem atomskih elektrana, prometnih sredstava itd.), te neophodnosti da se životna sredina očuva. Šire: Škulić, M. (2023). Ustavna pravna zaštita životne sredine. *Glasnik Advokatske komore Vojvodine*, 95 (4), 1187–1217.

⁶ Šire Cvitanović, L. (2017). Napomene uz kaznenopravnu zaštitu okoliša. *Kaznenopravna zaštita okoliša*. Zagreb: HAZU, 21–29.

⁷ *Službeni list Europske unije* od 30. 4. 2024. Dostupno na: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=OJ:L_202401203&qid=1720515193677

⁸ Tako Derenčinović, D. (2003). *Zakon o odgovornosti pravnih osoba za kaznena djela, s uvodnim napomenama, komentatorskim bilješkama, pojmovnim kazalom i prilozi-ma*. Zagreb: Nocci d.o.o., 14.

⁹ Kaznena odgovornost pravnih osoba propisana je u pravnim sustavima dvadeset država članica EU. <https://www.molins.eu/en/liability-of-legal-persons-in-the-european-union/>

¹⁰ Rastuća globalna oskudica prirodnih resursa sve više privlači transnacionalne kriminalne organizacije koje kriminal, uz svoje tradicionalne aktivnosti, diversificiraju u unosne poslove s tropskim drvetom, ugroženim vrstama i prirodnim mineralima. Uhm, D. P., Nijman, R. C. C. (2022). The convergence of environmental crime with other serious crimes: Subtypes within the environmental crime continuum. *European Journal of Criminology*, 19 (4) , 542–561.

aktivnost na svijetu¹¹ navela je EU na legislativno reguliranje instrumenata za borbu protiv takvog rastućeg i profitabilnog tipa prilagodljivog organiziranog kriminala.¹² S obzirom da je organizirani kriminal inače teško otkriti i procesuirati, Direktiva je u preambuli naglasila da u kaznenim postupcima treba uzeti u obzir uključenost organiziranih kriminalnih skupina koje djeluju na načine koji negativno utječu na okoliš.¹³ Također, svrha Europske multidisciplinarne platforme protiv kriminalnih prijetnji unutarnjoj sigurnosti EU-a (EMPACT), koja kao jedan od deset prioriteta navodi upravo kriminalitet vezan uz zaštitu okoliša, je sprječavanje organiziranih skupina uključenih u sve oblike kriminaliteta na štetu okoliša, s posebnim fokusom na nezakonitu trgovinu otpadom¹⁴ i divljim životinjskim vrstama.¹⁵

Kao i kaznenopravna zaštita okoliša koja je u većini europskih država relativno novijeg datuma tako je sustavna zaštita u kaznenom zakonodavstvu Republike Hrvatske (dalje u tekstu: RH) započela uvođenjem posebne glave kaznenih djela na štetu životne sredine u Kazneni zakon iz 1997. godine

¹¹ Podaci United Nations Environment Programme i Interpola pokazuju da kaznena djela protiv okoliša rastu po stopi od 5 % do 7 % godišnje, odnosno dva do tri puta brže od svjetskog gospodarstva, te su sada jednako unosna kao nezakonita trgovina drogom. Ta vrsta kriminala zemljama i stanovništvu oduzima milijarde eura gospodarskih prihoda godišnje, predstavlja prijetnju temeljnim pravima, potiče nesigurnost i organizirani kriminal te ugrožava društvene strukture. Mišljenje Odbora za građanske slobode, pravosuđe i unutarnje poslove upućeno Odboru za pravna pitanja o Prijedlogu direktive Europskog parlamenta i Vijeća o zaštiti okoliša putem kaznenog prava (COM(2021)0851 – C9-0466/2021 – 2021/0422(COD) od 6. 2. 2023).

¹² Prema podacima EUROPOL-a samo od ilegalne trgovine ugroženim vrstama globalno se godišnje zaradi preko 4,4 milijarde eura. Cit.: Kondor-Langer, M. (2021). Stanje i kretanje okolišnog kriminaliteta u Republici Hrvatskoj. *Policija i sigurnost*, godina 30, br. 2. Zagreb, 245–273.

¹³ Upravo najveću prijetnju okolišu predstavljaju velike tvrtke koje rade u području vađenja, prerade i korištenja raznih prirodnih resursa (nafte, plina, metala i dr.) kemijske tvrtke, poljoprivredna gospodarstva, energetske i transportne tvrtke, sve sa svrhom maksimiziranja profita. Praksa pokazuje da su oni odgovorni za najveće ekološke katastrofe posljednjih desetljeća. Cit.: Kuznetsova, N., Urda, M. (2023). Back to the problem of criminal liability of legal entities: two views on the problem (using the example of environmental crimes). *Russian Journal of Criminology*, vol. 17, 6, 567–576.

¹⁴ Poseban problem je otpad čije je prikupljanje, transport, obrada i zbrinjavanje, uz motiv koristoljublja, dovoljno da se u tom kriminalnom djelovanju krijumčarenja opasnog otpada najčešće pojavljuju organizirane kriminalne skupine što dodatno otežava borbu protiv ekološkog kriminala. Šire Bugarski, T. D. (2015). Challenges of organized environmental crime. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, 49 (3), 1097–1108.

¹⁵ Borba protiv međunarodnog ekološkog kriminala kao što je sprječavanje odlaganja opasnih materijala, od vitalne je važnosti. Organizirani kriminal potkopava legalno aktivna poduzeća u području gospodarenja otpadom. Eurojust, Press release, 29 October 2019. Dostupno na: <http://www.eurojust.europa.eu/press/Press>

(stupio na snagu 1. siječnja 1998.).¹⁶ Stupanjem na snagu važećeg Kaznenog zakona od 1. siječnja 2013. (dalje u tekstu: KZ)¹⁷ RH je implementirala tzv. ekocentrični model kaznenopravne zaštite, koji se smatra najvišim stupnjem zaštite okoliša, jer ga ne štiti posredno kroz zaštitu drugih pravnih dobara, nego izravno.¹⁸ Nacionalni pravni okvir zaštite životne sredine u RH podijeljen je na desetke zakonskih i više stotina podzakonskih ekoloških propisa¹⁹ u kojima su definirani temeljni pojmovi te na sustav akcesorne kaznenopravne zaštite, jer su i obilježja zakonskih opisa većine kaznenih djela protiv okoliša iz KZ sadržani u blanketnim dispozicijama. Premda se RH do sada nije suočila s velikim ekološkim katastrofama s teškim posljedicama za život i zdravlje ljudi te životinjski i biljni život te unatoč stavu da se efikasniji preventivni učinci mogu ostvariti isključivom primjenom administrativnih (upravnih) kazni i sankcija reparatornog karaktera, visoki europski standardi zaštite životne sredine implementirani su u hrvatskom KZ s ukupno dvadeset i jednim kaznenim djelom protiv okoliša.

Unatoč činjenici da je prihvaćanje kaznene sposobnosti pravnih osoba u sustavu kontinentalnog kaznenog prava donijelo složene dogmatsko-doktrinarnе poteškoće, u RH su pravne osobe već dvadeset godina odgovorne i za kaznena djela.²⁰ S obzirom da ne postoji poseban katalog taksativno navede-

¹⁶ Kazneni zakon, *Narodne novine*, br. 110/1997, 27/1998, 50/2000, 129/2000, 51/2001, 111/2003, 190/2003, 105/2004, 84/2005, 71/2006, 110/2007, 152/2008, 57/2011, 143/2012.

¹⁷ Kazneni zakon, *Narodne novine*, br. 125/2011, 144/2012, 56/2015, 61/2015, 101/2017, 118/2018, 126/2019, 84/2021, 114/2022, 114/2023, 36/2024.

¹⁸ Vuletić, I. (2023). Osvrt na ekocentrični model zaštite okoliša u hrvatskom kaznenom pravu. Deset godina nakon pristupanja EU, *Glasnik Advokatske komore Vojvodine*, 95 (4), 1292–1304. Suprotno je stajalište da su današnje pravo i pravne znanosti još uvijek utemeljene na antropocentričnom sustavu vrijednosti, jer ako je cilj primarna zaštita čovjeka, riječ je o antropocentričkom modelu, a ako se želi zaštititi flora i fauna riječ je o biocentričkom modelu. Turković, K., Novoselec, P., Grozdanić, V., Kurtović Mišić, A., Derenčinović, D., Bojanić, I., Munivrana Vajda, M., Mrčela, M., Nola, S., Roksandić Vidlička, S. (2013). *Komentar Kaznenog zakona*. Zagreb: Narodne novine, 263.

¹⁹ Među najvažnijim zakonskim aktima su: Zakon o zaštiti okoliša, Zakon o zaštiti prirode, Zakon o zaštiti zraka, Zakon o zaštiti od buke, Zakon o održivom gospodarenju otpadom, Zakon o prijevozu opasnih tvari, Zakon o vodama, Zakon o lovstvu, Zakon o morskom ribarstvu, Zakon o zaštiti životinja, Zakon o zaštiti od svjetlosnog onečišćenja, Zakon o šumama, Zakon o gradnji, Zakon o radiološkoj i nuklearnoj sigurnosti, Zakon o prekograničnom prometu i trgovini divljim vrstama. U procesu harmonizacije hrvatskog zakonodavstva europskoj pravnoj stečevini isticalo se kako je zaštita okoliša bila jedno od najopsežnijih i najzahtjevnijih područja te je uključivala oko 300 pravnih dokumenata (zakona, uredbi, pravilnika i sl.). Cit.: Pavlović, Š. (2015). *Kazneni zakon. Zakonski tekst, komentari, sudska praksa*. Rijeka: Libertin naklada, 889.

²⁰ Pristalice kaznene odgovornosti pravnih osoba, premda naglašavaju posebnosti njihove odgovornosti, ipak opravdavaju njezino postojanje na temelju postojanja sličnih

nih kaznenih djela, hrvatskoj judikaturi bilo je potrebno određeno vrijeme da odredi koja su to kaznena djela za koja, pored fizičkih, odgovaraju i pravne osobe. Pravne osobe u RH najčešće su odgovorne za gospodarski kriminalitet (zbog koristi koja se stječe počinjenjem tih djela) te za kaznena djela protiv opće sigurnosti (zbog povrede dužnog nadzora). Istovremeno, premda su Strategija i akcijski plan zaštite prirode RH za razdoblje od 2017. do 2025. godine naglasili veliku važnost i učinkovit progon pravnih osoba, statistike pokazuju još uvijek malu zastupljenost kaznenih postupaka protiv pravnih osoba za tzv. korporativni ekološki kriminalitet što potvrđuje tezu da je riječ o profitabilnoj nezakonitoj aktivnosti s niskim stupnjem rizika.²¹ Neka od kaznenih djela protiv okoliša može počiniti sam pojedinac, ali ima onih za koja mu je nužna funkcionalna organizacija pravne osobe.²² Štoviše, najveće rizike za životnu sredinu proizvode upravo aktivnosti pravnih osoba, jer je globalni tehnološki razvitak doveo do počinjenja upravo takvih djela protiv okoliša u kojima je „zbiljski počinitelj“ pravna osoba, a ne pojedinac (primjerice radnik koji je u tvornici ispustio otpad u rijeku). Međutim, i za pravne osobe važe dvije temeljne značajke kaznenog prava – supsidijarnost i fragmentarnost, te se kod korporativnih delikata „miješaju“ građanskopravna, upravna i prekršajna odgovornost dok je kaznenopravna prisila rezervirana za najopasnija ugrožavanja i najteže povrede životne sredine.²³ Okoliš se primarno zaštićuje nekaznenim instrumentima odnosno drugim pravnim granama tako da se hrvatski sustav zaštite okoliša često smatra mješovitim modelom jer nudi

pravnih konstrukcija u ostalim granama prava. Tako: Beale, S. (2007). Is Corporate Criminal Liability Unique? *American Criminal Law Review*, 44, Washington, 1503–1535. Da pravnu osobu treba promatrati na isti način kao i fizičku, sposobnu za građanske i kaznene delikte opravdava se i činjenicom da pravne osobe mogu nastupiti kao privatni tužitelji pred sudbenim tijelima, što znači da mogu pokrenuti građanski i kazneni postupak te da time postoji određena nedosljednost u tome što pravne osobe mogu uživati prednosti namijenjene privatnim tužiteljima u građanskom i kaznenom postupku dok istovremeno mogu izbjegavati kaznenopravne posljedice svojih prijestupnih ponašanja. Tako: Cartier, M. E. (2005). Kaznenopravna odgovornost pravnih osoba u francuskom pravu. *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, vol. 12, 2, 279–293.

²¹ Smatra se da bi do kraja 21. stoljeća korporativni ekološki kriminalitet, s obzirom na sve veću svijest o ugroženosti čovjekovog okoliša, mogao postati i najvažnija tema u području odgovornosti pravnih osoba. Maršavelski, A., (2017). Odgovornost pravnih osoba za kaznena djela protiv okoliša: Teorijsko utemeljenje u odgovarajućoj regulaciji. *Kaznenopravna zaštita okoliša*. Zagreb: HAZU, 45–61.

²² *Ibid.*

²³ Suprotno, mnogi su tvrdili da je korporativna kaznena odgovornost nepotrebna ili možda čak kontraproduktivna, jer kaznena stigma ne dodaje ništa odvraćanju koje građansko pravni lijekovi mogu postići. O’Sullivan, J. R. (2022). Is the corporate criminal enforcement ecosystem defensible? *Journal of Corporation Law*, 47 (4), 1047–1070.

kombinaciju upravnih i kaznenih instrumenata.²⁴ RH kaznenu odgovornost pravnih osoba regulira posebnim Zakonom o odgovornosti pravnih osoba za kaznena djela (dalje u tekstu: ZOPOKD²⁵) koji izrijeком propisuje da se na pravne osobe primjenjuju i odredbe KZ, Zakona o kaznenom postupku (dalje u tekstu: ZKP²⁶) i Zakona o Uredu za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta (dalje u tekstu: ZUSKOK²⁷).

U pogledu normativnog aspekta ekološkog kriminala u RH, jedan od razloga izdvajanja kaznenih djela protiv okoliša u posebnu glavu XX. KZ je što ta djela koreliraju, na jednoj strani, s kaznenim djelima protiv opće sigurnosti, a na drugoj s kaznenim djelima protiv zdravlja ljudi.²⁸ Katalog ekoloških kaznenih djela, koji je u važećem KZ u odnosu na onaj iz 1997. godine proširen s osam novih kaznenih djela,²⁹ obično se dijeli u nekoliko kategorija: (a) temeljno kazneno djelo je Onečišćenje okoliša (čl. 193 KZ); (b) posebna kaznena djela ugrožavanja okoliša: Ispuštanje onečišćujućih tvari s plovnog objekta (čl. 194), Ugrožavanje ozonskog sloja (čl. 195), Ugrožavanje okoliša otpadom (čl. 196), Ugrožavanje okoliša postrojenjem (čl. 197), Ugrožavanje okoliša radioaktivnim tvarima (čl. 198), Ugrožavanje bukom, vibracijama ili neionizirajućim zračenjem (čl. 199), Promjena vodnog režima (čl. 210), Protupravna eksploatacija rudnog blaga (čl. 211) i Protupravna gradnja (čl. 212); (c) kaznena djela ugrožavanja životinjskog i biljnog svijeta: Uništavanje zaštićenih dijelova prirode (čl. 200), Uništavanje staništa (čl. 201), Trgovanje divljim vrstama (čl. 202), Protuzakonito unošenje u okoliš divljih svojti ili GMO (čl. 203), Protuzakoniti lov i ribolov (čl. 204), Ubijanje ili mučenje životinja (čl. 205), Napuštanje životinja (čl. 205a)³⁰ i Pustošenje šuma (čl. 209)

²⁴ Sokanović, L., Boko, M. (2021). Maritime Pollution in Croatia – Old Questions and New Developments. *PROCEEDINGS BOOK OF THE 3rd INTERNATIONAL SCIENTIFIC CONFERENCE ON MARITIME LAW* – ISCML. Split, 295–310.

²⁵ Zakon o odgovornosti pravnih osoba za kaznena djela, *Narodne novine*, br. 151/2003, 110/2007, 45/2011, 143/2012, 114/2022, 114/2023.

²⁶ Zakon o kaznenom postupku, *Narodne novine*, br. 152/2008, 76/2009, 80/2011, 121/2011, 91/2012, 143/2012, 56/2013, 145/2013, 152/2014, 70/2017, 126/2019, 126/2019, 130/2020, 80/2022, 36/2024.

²⁷ Zakon o Uredu za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta *Narodne novine*, pročišćeni tekst, br. 76/2009, 116/2010, 145/2010, 57/2011, 136/2012, 148/2013, 70/2017.

²⁸ Cvitanović, L. (2017). Napomene uz kaznenopravnu zaštitu okoliša. *Kazneno-pravna zaštita okoliša*. Zagreb: HAZU, 21–29.

²⁹ V.: Sokanović, L. (2013). Die strafrechtliche Verantwortlichkeit der juristischen Personen im lichte des neuen kroatischen umweltstrafrechts. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, god. 50, 4, 977–990.

³⁰ Najnovijim izmjenama i dopunama KZ iz 2024. godine uvedeno je novo kazneno djelo Napuštanje životinja: „(1) Tko napusti domaću životinju, kućnog ljubimca ili

te (d) kaznena djela u vezi zaštite i liječenja životinja i bilja: Prenošenje zaraznih bolesti životinja i organizama štetnih za bilje (čl. 206), Proizvodnja i stavljanje u promet štetnih sredstava za liječenje životinja (čl. 207) i Nesavjesno pružanje veterinarske pomoći (čl. 208).³¹

Kod većine navedenih kaznenih djela prošireno je kažnjavanje za nehaj i za apstraktno ugrožavanje zaštićenog dobra, jer je za postojanje djela dovoljna dalja opasnost od njegova povređivanja.³² Stoga, da bi se uopće radilo o kaznenom djelu kod većine je dovoljan nehajni oblik krivnje i apstraktno ugrožavanje.³³ Kod ovih djela od posebne je važnosti garantna odgovornost, jer onaj tko propusti spriječiti nastupanje zakonom opisane posljedice kaznenog djela odgovara za nečinjenje ako je, sukladno čl. 20, st. 2. KZ, pravno obvezan spriječiti nastupanje takve posljedice i ako je propuštanje po djelovanju i značenju jednako počinjenju tog djela činjenjem. Šest djela (onečišćenja okoliša, ispuštanja onečišćujućih tvari s plovnog objekta, ugrožavanja okoliša otpadom, ugrožavanja okoliša postrojenjem, ugrožavanja okoliša radioaktivnim tvarima te ugrožavanje bukom, vibracijama ili neionizirajućim zračenjem) imaju svoje kvalificirane oblike za koje su propisane i kazne čak do petnaest godina, ako je tim djelima prouzročena smrt jedne ili više osoba. Odredba o djelotvornom kajanju iz čl. 213. KZ daje ovlaštenje sudu da kod kaznenih djela Onečišćenja okoliša, Ispuštanja onečišćujućih tvari s plovnog objekta, Ugrožavanja okoliša otpadom, Ugrožavanja okoliša postrojenjem i Ugrožavanja okoliša radioaktivnim tvarima može počinitelja osloboditi kazne pod uvjetom da je prije nastupa teških posljedica dobrovoljno otklonio opasnost ili stanje koje je uzrokovao. Kaznena djela protiv okoliša u hrvatskom kaznenom zakonodavstvu usklađena su opisima namjernih nezakonitih postupanja propisanih čl. 3. Direktive te

uzgojenu divlju životinju i druge životinje držane pod nadzorom čovjeka s ciljem da je se trajno riješi, kaznit će se kaznom zatvora do jedne godine. (2) Ako je kaznenim djelom iz st. 1. ovoga članka prouzročena smrt životinje ili je napušten veći broj životinja, počinitelj će se kazniti kaznom zatvora do dvije godine.“ Iako je ovo kazneno djelo propisano kao opći delikt, njegov počinitelj može biti vlasnik ili posjednik životinje. Radnja napuštanja bez cilja da se počinitelj životinje trajno riješi, pokrivena je prekršajnom odgovornošću sukladno Zakonu o zaštiti životinja. O pravnom statusu i zaštiti životinja šire u Mišić Rada-nović, N., Banovac, A., Rakuljić, V. (2022). Status i zaštita životinja u kaznenom pravu Republike Hrvatske. *Godišnjak Pravnog fakulteta u Sarajevu*, LXV, 279–311.

³¹ Cvitanović, L. (2017). Napomene uz kaznenopravnu zaštitu okoliša. *Kaznenopravna zaštita okoliša*. Zagreb: HAZU, 21–29.

³² Turković, K., Novoselec, P., Grozdanić, V., Kurtović Mišić, A., Derenčinović, D., Bojanić, I., Munivrana Vajda, M., Mrčela, M., Nola, S., Roksandić Vidlička, S. (2013). *Komentar Kaznenog zakona*. Zagreb: Narodne novine. V.: Börner, R. (2019). *Umweltstra-frecht*. Berlin: Springer, 31–58.

³³ Kondor-Langer, M. (2021). Stanje i kretanje okolišnog kriminaliteta u Republici Hrvatskoj. *Policija i sigurnost*, godina 30, br. 2. Zagreb, 245–273.

su kažnjivi poticanje, pomaganje i pokušaj. O zakonskim opisima svih djela protiv okoliša postoji brojna literatura na koju upućujemo.³⁴

Cilj ovog rada je prikazati regulaciju odgovornosti pravnih osoba za kaznena djela u Republici Hrvatskoj te istražiti primjenu zakonske regulative korporativne odgovornosti za ekološki kriminalitet, s posebnom pažnjom na poteškoće u procesuiranju odnosno problematici prijavljivanja, optuživanja i osuda pravnih osoba kao počinitelja kaznenih djela protiv okoliša. Svrha ovog istraživanja je odgovoriti na pitanje postoji li u RH jaz između normativnih rješenja i njihove primjene u sudskoj praksi u području odgovornosti pravnih osoba za kaznena djela protiv životne sredine.

NORMATIVNO UREĐENJE KAZNE NE ODGOVORNOSTI PRAVNIH OSOBA U REPUBLICI HRVATSKOJ

Hrvatsko pozitivno uređenje kaznene odgovornosti pravnih osoba obuhvaća uređenje temeljnih materijalno pravnih pitanja: kruga pravnih osoba koje su kazneno odgovorne, prihvaćenog modela te odgovornosti, kruga fizičkih osoba za čije radnje odgovara i pravna osoba, pitanje za koja kaznena djela odgovara i pravna osoba te sustav posebnih kaznenopravnih sankcija. Također, zakonski su određene i posebnosti kaznenog postupka protiv pravnih osoba, ali u ovom dijelu rada prikaz će sadržavati samo uređenje pretpostavki kažnjivosti pravnih osoba dok za određene specifičnosti postupka upućujemo na dostatnu relevantnu literaturu.³⁵

³⁴ V.: Vuletić, I. (2023). Kritički osvrt na kazneno djelo ubijanja ili mučenja životinje u hrvatskom kaznenom pravu // *Pravna zaštita kućnih ljubimaca*. Zagreb: Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, 101–117; Vuletić, I. (2023). Osvrt na ekocentrični model zaštite okoliša u hrvatskom kaznenom pravu. Deset godina nakon pristupanja EU. *Glasnik Advokatske komore Vojvodine*, 95 (4), 1292–1304; Herceg Pakšić, B., Vuletić, I., Kohalmi, L. (2013) Criminal law protection of the environment in Hungary and Croatia in the context of harmonization with the regulation of European Union / Kaznenopravna zaštita okoliša u Mađarskoj i Hrvatskoj u kontekstu usklađivanja s regulacijom Europske unije. *Pravo–regije–razvoj*. Pečuh–Osijek: Grafika Osijek, 371–386; Sokanović, L., Boko, M. (2021). Maritime Pollution in Croatia – Old Questions and New Developments. *Proceedings Book of the 3Rd International Scientific Conference on Maritime Law – ISCML*. Split, 295–310; Pavlović, Š. (2015). *Kazneni zakon. Zakonski tekst, komentari, sudska praksa*. Rijeka: Libertin naklada; Jakulin, V. (2024). Krivična dela protiv životne sredine, prostora i prirodnih dobara u Krivičnom zakoniku Republike Slovenije. *Glasnik Advokatske komore Vojvodine*, br. 1, 59–76. i dr.

³⁵ Šire o procesnim odredbama u: Đurđević, Z. (2005). Pravna osoba kao okrivljenik: temeljna prava i predstavljanje. *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, vol. 12, 2, 739–762 i Đurđević, Z. (2003), Kaznena odgovornost i kazneni postupak prema pravnim osobama u Republici Hrvatskoj. *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, vol. 10, br. 2, 719–770.

ZOKOPD je stupio na snagu 1. 3. 2004. godine,³⁶ sadrži svega 37 članka i predstavlja *lex specialis* koji podrazumijeva supsidijarnu primjenu KZ, ZKP i ZUSKOK kao općeg kaznenog zakonodavstva koje važi i za pravne osobe (čl. 2). To je omogućilo da njegov tekst bude relativno kratak, jer uređuje samo ono što je specifično za odgovornost pravnih osoba, kao i zbog vezivanja kaznene odgovornosti pravnih osoba uz odgovornost fizičkih osoba, pa se i na pravne osobe mogu primijeniti instituti kaznenog materijalnog i procesnog prava (npr. pokušaj, sudioništvo i dr.).³⁷

Pravne osobe koje imaju kazneni subjektivitet

U skladu s međunarodnim konvencijama u hrvatskom kaznenom pravu mogu odgovarati samo oni entiteti koji imaju pravnu osobnost,³⁸ a to su trgovačka društva, ustanove, zadruge, udruge, sindikati, političke stranke i dr.³⁹ Dakle, društva koja nemaju status pravne osobe, a to su u hrvatskom pravnom

³⁶ Vrijeme donošenja ZOPOKD bilo je negdje na pola puta između potpisivanja Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (2001. godine) i njegova stupanja na snagu (2005. godine). Premda Sporazum nije eksplicirao obvezu donošenja posebnog zakona o odgovornosti pravnih osoba za kaznena djela, njime je uspostavljen opći okvir za zakonodavnu reformu kroz obvezu Republike Hrvatske na nastavak i promicanje suradnje „s drugim zemljama regije uključujući i razvoj projekata od zajedničkog interesa koji se odnose na... borbu protiv organiziranoga kriminala, korupcije, pranja novca...“ Cit.: Derenčinović, D., Novosel, D. (2012). Zakon o odgovornosti pravnih osoba za kaznena djela – prolazne dječje bolesti ili (ne)rješiva kvadratura kruga. *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*. Zagreb, vol. 19, br. 2, 585–613.

³⁷ Nakon nesreće britanskog trajekta u Zeerbrüggeu, kada se utopilo 193 osobe, prihvaćeno je stajalište da pravna osoba može odgovarati i za nehajno ubojstvo (*corporate manslaughter*) te je, premda pravnoj sigurnosti više odgovara taksativno navođenje kaznenih djela kako bi pravne osobe unaprijed znale za koja kaznena djela mogu odgovarati, ZOPOKD dilemu da li odrediti poseban katalog kaznenih djela riješio tako da mogu odgovarati za sva kaznena djela, ali uz određene uvjete. Novoselec, P. (1999). Odgovornost pravnih osoba u budućem hrvatskom kaznenom pravu. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 49, 6, 695–729.

³⁸ Kaznenopravna konvencija o korupciji i Drugi Protokol Konvencije o zaštiti financijskih interesa EU (*Narodne novine*, MU, 11/2000.) sadrže istu definiciju pravne osobe kao svakog entiteta koji ima takav status prema nacionalnom zakonodavstvu, osim država, državnih tijela ili međunarodnih organizacija.

³⁹ Hrvatska pravna teorija često pravne osobe dijeli na četiri osnovne vrste: pravne osobe javnog prava, pravne osobe privatnog prava, trgovačka društva i zaklade. Sire u: Sokanović, L. (2013). Die strafrechtliche Verantwortlichkeit der juristischen Personen im lichte des neuen kroatischen umweltstrafrechts. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, god. 50, 4, 977–990.

sustavu samo tajno društvo,⁴⁰ ortakluk⁴¹ i udruga koja nema svojstvo pravne osobe, ne mogu odgovarati za kaznena djela.⁴² ZOPOKD je strane pravne osobe izjednačio s domaćim čak i kada nemaju predstavništvo ili podružnice u RH te na one koje nisu pravne osobe prema stranom pravu, ali jesu prema hrvatskom pravu (čl. 1, st. 2). Ekstenzivnije uređenje za kriminalne djelatnosti tih stranih društava i zajednica bilo je nužno. ZOPOKD isključuje kažnjavanje države (čl. 6) dok se jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave (županije, gradovi, općine i sl.) mogu kazniti samo za kaznena djela koja nisu počinjena u izvršavanju javnih ovlasti *iure imperii* (čl. 6, st. 2) tj. odgovaraju za kaznena djela kada postupaju *iure gestionis* kao ravnopravni subjekti u trgovačkom poslovanju i drugim djelatnostima koje nisu prerogativa javne vlasti.⁴³ Time je definicija pravne osobe u RH usklađena s definicijom u Direktivi (čl. 2, toč. a). Dalje, u ZOPOKD je propisana i odgovornost u slučaju promjene statusa pravne osobe prije okončanja kaznenog postupka ili nakon pravomoćno okončanog postupka te posebno za pravne osobe u stečaju (čl. 7).⁴⁴

Temelj kaznene odgovornosti pravnih osoba

Teorijski najkontroverznije pitanje za zakonodavstvo i judikaturu europskih država ZOPOKD je riješio prihvaćanjem modela izvedene odgovornosti i posuđene krivnje. Kaznena odgovornost pravne osobe utemeljena

⁴⁰ Tajno društvo (engl. silent partnership, secret company) predstavlja društvo u kojemu tajni član sudjeluje s imovinskim ulogom u nečijem poduzeću tako da ima udio u dobitku, dok prema trećima nema nikakvih obveza, pa se ne radi o trgovačkom društvu već internom ugovornom odnos između tajnog i javnog člana.

⁴¹ Za razliku od Srbije gdje je ortakluk institutom ortačkog društva kao oblika privrednog (trgovačko) društva u Hrvatskoj je ortakluk „društvo“ građanskog prava i uređeno je Zakonom o obveznim odnosima i nema pravnu osobenost.

⁴² Pravne osobe u osnivanju ne mogu biti kažnjene premda su ostvarile obilježja kaznenog djela, što se odnosi na preddruštvo koje nije steklo status pravne osobe, jer još nije upisano u sudski registar, ali koje može počiniti kazneno djelo obavljajući svoju djelatnost.

⁴³ Uglavnom se radi o poslovima koje teritorijalne zajednice prenose na vlastita trgovačka društva ili drugu pravnu ili fizičku osobu, npr. komunalne djelatnosti (prijevoz putnika, odvoz smeća, održavanje zelenih površina, groblja, javne rasvjete i sl.). Vršenje *iure gestionis* podvrgava ih istom pravnom režimu kao i privatne osobe. Pavlović, Š. (2014). Kriminološki pregled i kaznenopravna zaštita postupaka javne nabave. *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, vol. 21, 2, 549–577.

⁴⁴ Ako pravna osoba prestane postojati prije nego je kazneni postupak okončan, kazne i mjere mogu se izreći onoj pravnoj osobi koja je njezin sveopći pravni sljednik. Jednaka je situacija i kada pravna osoba prestane postojati nakon pravomoćno okončanog kaznenog postupka. Pravne osobe u stečaju nastavljaju svoju djelatnost koja i u tom stadiju može biti kriminalna, pa je propisana mogućnost kažnjavanja pravne osobe za kaznena djela počinjena prije pokretanja ili tijekom stečajnog postupka.

je na kaznenom djelu njene odgovorne osobe, a to je „ona fizička osoba koja vodi poslove pravne osobe ili joj je na bilo kojoj razini povjereno obavljanje poslova iz područja djelovanja pravne osobe“ (čl. 4). U prvom su planu one osobe koje mogu sklapati pravne poslove za pravnu osobu, pa pri tome mogu i za njen račun počiniti i kaznena djela. To su fizičke osobe koje imaju ovlast zastupanja pravne osobe na temelju zakona, statuta, ugovora, odluke organa upravljanja ili punomoći.⁴⁵ Time je prihvaćen modificirani klasični model identifikacije (*alter ega*)⁴⁶ prema kojemu se radnje i propusti odgovorne osobe smatraju radnjama i propustima i pravne osobe, odnosno model delegacije koji je odgovornost proširio i na osobe kojima su prenesene ovlasti upravljanja. Ali, nije dovoljno da se radi o bilo kojem kaznenom djelu koje je počinila odgovorna osoba nego mora biti ispunjen i jedan od dva sljedeća uvjeta:

- a) da se djelom povređuje neka dužnost pravne osobe, ili je
- b) djelom pravna osoba ostvarila ili trebala ostvariti korist za sebe ili drugoga (čl. 3, st. 1).

Primjerice, pravna osoba odgovara ako je fizička odgovorna osoba kaznenim djelom povrijedila neku dužnost pravne osobe (npr. kod kaznenih djela protiv okoliša)⁴⁷ ili je njime pravna osoba ostvarila ili trebala ostvariti korist (i neimovinsku) za sebe ili drugoga (npr. kod gospodarskih kaznenih djela u korist pravne osobe).⁴⁸ Čl. 3, st. 2. ZOPOKD precizira odgovornost

⁴⁵ U anglosaksonskoj literaturi nazivaju se insajderima: vlasnici, direktori, menadžeri i zaposlenici (engl. *Insiders: Owners, Directors, Managers, and Employees*). Cit.: Buell, S. W. (2022). A restatement of corporate criminal liability's theory and research agenda. *Journal of Corporation Law*, 47 (4), 937–962. Vođenje poslova društva je svako djelovanje usmjereno ostvarenju cilja zbog kojeg je društvo osnovano, a Zakonom o trgovačkim društvima propisano je tko je u pojedinom tipu trgovačkog društva ovlašten voditi njegove poslove. Barbić, J. (2003). Osobe koje vode poslove kao odgovorne osobe i određenje predstavnika pravne osobe po zakonu o odgovornosti pravnih osoba za kaznena djela. *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu* (Zagreb), vol. 10, 2, 779–842.

⁴⁶ Šire o teorijama ili modelima kaznene odgovornosti pravnih osoba: Horović, S., Mišić Radanović, N. (2016). Deliktna odgovornost pravnih osoba u poredbenom i pozitivnom zakonodavstvu i sudskoj praksi. *Zbornik radova „Aktualnosti građanskog i trgovačkog zakonodavstva i pravne prakse“*. Mostar, 14, 180–203; Kurtović, A. (2002) Kaznena odgovornost pravnih osoba. *Aktualna pitanja kaznenog zakonodavstva*. Zagreb, 45–70; Savić, I. V. (2011) Koncept autonomne odgovornosti pravne osobe i njegova primjena u kaznenom pravu. *Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske*, vol. 2, 1, 41–68; Novoselec, P. (2007). Aktualni problemi hrvatskog gospodarskog kaznenog prava. *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, vol. 14, 2, 371–434. i Vrhovšek, M. (2008). Uslovi odgovornosti pravnog lica za krivično delo. *Analiz Pravnog fakulteta u Beogradu*, godina LVI, 2.

⁴⁷ Dovoljno je utvrditi da nezgoda ima uzrok u nedostatku koji se može uračunati pravnoj osobi: povreda zakonske ili podzakonske odredbe, nemar, nesmotrenost ili nedostatak opreza. Cit.: Cartier, M. E. (2005). Kaznenopravna odgovornost pravnih osoba u francuskom pravu. *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, vol. 12, 2, 279–293.

⁴⁸ Novelom ZOPOKD iz 2023. godine brisano je obilježje djela „protupravna imovinska korist“ čime je prihvaćeno mišljenje Radne skupine za suzbijanje korupcije OECD-a da

pravnih osoba za kazneno djelo odgovorne osobe, kada je do počinjenja kaznenog djela odgovorne osobe kojoj je povjereno obavljanje poslova iz područja djelovanja pravne osobe došlo zbog propuštanja nadzora ili kontrole odgovorne osobe koja vodi poslove pravne osobe, a kojim propuštanjem je pravna osoba za sebe stekla korist.⁴⁹ Ako je odgovorna osoba kazneno djelo počinila iz osobnog probitka ili protiv interesa pravne osobe, postoji samo osobna kažnjivost te fizičke osobe, a ne i pravne osobe, primjerice, ako je pravna osoba žrtva pronevjere svog zaposlenika.⁵⁰ Ovaj model akcesorne odgovornosti pravne osobe doveo je do prihvaćanja modela posuđene krivnje tj. modela uračunavanja krivnje odgovorne osobe pravnoj osobi: „odgovornost pravne osobe temelji se na krivnji odgovorne osobe“ (čl. 5, st. 1). Kod fizičke osobe kao odgovorne osobe moraju postojati svi sastojci krivnje te sve okolnosti koje utječu na krivnju odgovorne osobe, bilo da je isključuju ili samo ublažavaju, prenosive su i utječu na kažnjivost i pravne osobe. Međutim, u čl. 5, st. 2. propisan je važan izuzetak od načela krivnje u slučajevima u kojima se utvrdi postojanje pravnih ili stvarnih zapreka za utvrđivanje odgovornosti odgovorne osobe (primjerice, nije moguće identificirati odgovornu osobu odnosno ona je sudu nepoznata ili nedostupna). Drugim riječima, propisana je autonomna kaznena odgovornost pravne osobe uz pomoć koncepta pretpostavljene (*presumptio iuris*) odgovornosti fizičke odgovorne osobe kada je fizička osoba kao počinitelj nepoznata ili se protiv nje ne može voditi postupak (npr. odgovorna je osoba umrla).

se odgovornost pravne osobe za kazneno djelo odgovorne osobe može derivirati i onda kada je mito zahtijevano ili dano radi dobivanja određenog posla, neovisno o tome da li je pravna osoba koja je mito dala najbolji ponuditelj ili ne. Dakle, značenje ranijeg izraza „protupravna imovinska korist“, nije obuhvaćalo slučajeve tzv. neimovinske koristi, poput primjerice u slučaju kaznenog djela davanja mita radi izbjegavanja dolaska inspektorata u pravnu osobu ili radi dobivanja dozvola za rad. Kapikul, M. (2023). Zakon o odgovornosti pravnih osoba za kaznena djela. V.: novela, *IUS-INFO*, 12. 10. 2023. dostupno na <https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/zakon-o-odgovornosti-pravnih-osoba-za-kaznena-djela-v-novela-56926>

⁴⁹ Ova izričita odredba udovoljava zahtjevu iz Konvencije o suzbijanju podmićivanja stranih javnih službenika u međunarodnim poslovnim transakcijama prema kojem se odgovornost pravne osobe može derivirati i kada je do počinjenja kaznenog djela došlo zbog propuštanja nadzora od strane osobe koja vodi poslove pravne osobe nad osobom kojoj je povjereno obavljanje poslova.

⁵⁰ Mišić Radanović, N. (2014). The liability of legal entities for criminal acts in Croatian court practice. *36th International Scientific Conference on Economic and Social Development – „Building Resilient Society“*. Zagreb, 225–235. i Sabia, R. (2022). Prosecuting corporations for international crimes: in search of new perspectives? *Revue Internationale de Droit Pénal*, vol. 93, 1, 209–229.

Sustav kaznenopravnih sankcija za pravne osobe

Primjena kaznenopravnih sankcija prema pravnim osobama trebala bi biti isključivo preventivna, a njihov učinak reparatoran odnosno restitutivan.⁵¹ Dosljedna primjena načela zakonitosti nalaže da kazna bude određena (*nulla poena sine lege certa*) dok međunarodni dokumenti zahtijevaju da sankcije za pravne osobe budu učinkovite, razmjerne i preventivne, te pravedne i pogodne za ostvarivanje generalne i specijalne prevencije. ZOPOKD propisuje dvije vrste sankcija za pravne osobe i to: kazne i sigurnosne mjere dok su kazne novčana kazna kao kazna imovinske prirode i ukidanje pravne osobe kao kazna statusne prirode (čl. 8). Glavna kazna za pravne osobe je novčana kazna, pri čemu je ona znatno viša za pravne nego za fizičke osobe te je propisana, ovisno o težini kaznenog djela, u rasponu od 5.000,00 eura do 25.000.000,00 eura. Vrlo je važna odredba po kojoj se ako se svrha kažnjavanja ne bi ostvarila, pravna osoba može se kazniti novčanom kaznom u iznosu do 10 % ukupnoga godišnjeg prihoda pravne osobe ostvarenog u poslovnoj godini koja prethodi godini donošenja presude (čl. 10, st. 5).⁵²

Najteža kazna je ukidanje (*disolucija*) pravne osobe odnosno gubitak pravne osobnosti, likvidacijom ili brisanjem iz sudskog registra, ako je pravna osoba osnovana radi činjenja kaznenih djela ili je svoju djelatnost pretežito iskoristila za počinjenje kaznenih djela (čl. 12, st. 1). Ova iznimna „smrtna kazna“ rezervirana je zapravo za zločinačke organizacije koje se koriste legalnim statusom pravne osobe za obavljanje svojih nelegalnih, kriminalnih djelatnosti,⁵³ te se ne može izreći jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave, političkim strankama i sindikatima. Izvršenje kazne ukidanja pravne osobe ne zastarijeva. ZOPOKD propisuje mogućnost oslobođenja od kazne pravnoj osobi koja je prijavila kazneno djelo odgovorne osobe prije njegovog otkrivanja ili prije saznanja da je djelo otkriveno (čl. 12a). U vezi primjene uvjetne osude prema pravnim osobama dvojba je bila kakvu je uvjetnu osudu primjerenije propisati: onu kontinentalnog tipa ili uvjetnu osudu

⁵¹ O primjeni pravih punitivnih sadržaja v. Derenčinović, D. (2002). Odgovornost pravnih osoba u hrvatskom kaznenom pravu. *Hrvatska pravna revija*, 12, 116–130.

⁵² Prema Direktivi države članice mogu utvrditi pravila za slučajeve u kojima nije moguće odrediti iznos novčane kazne na temelju ukupnog svjetskog prihoda pravne osobe u poslovnoj godini koja prethodi godini u kojoj je počinjeno kazneno djelo ili u poslovnoj godini koja prethodi odluci o izricanju novčane kazne.

⁵³ Afirmacija uvođenja kazne ukidanja pravne osobe sadržana je u nekim međunarodnim konvencijama npr. u Konvenciji Vijeća Europe o suzbijanju trgovanja ljudima. Šire Derenčinović, D., Novosel, D. (2012). Zakon o odgovornosti pravnih osoba za kaznena djela – prolazne dječje bolesti ili (ne)rješiva kvadratura kruga. *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu* (Zagreb), vol. 19, br. 2, 585–613.

uz sudski nadzor.⁵⁴ Uz argument da u RH nema dovoljno stručnih osoba osposobljenih za takav nadzor prihvaćen je kontinentalni model uvjetne osude iz KZ,⁵⁵ ali uz određena ograničenja.⁵⁶

Različito, restriktivnije od KZ, ZOPOKD propisuje tri sigurnosne mjere kao dopunske sankcije koje se mogu izreći uz kaznu,⁵⁷ ali ne i uz uvjetnu osudu: zabranu obavljanja određenih djelatnosti ili poslova,⁵⁸ zabranu poslovanja s korisnicima državnog i lokalnih proračuna⁵⁹ i zabranu stjecanja dozvola, ovlasti, koncesija ili subvencija.⁶⁰ Sve navedene zabrane mogu trajati ograničeno vrijeme od jedne do tri godine. Kako se iza većine kaznenih djela koje

⁵⁴ Sudski nadzor je blizak anglosaksonskoj uvjetnoj osudi (probaciji), jer se pravnoj osobi postavljaju određene dodatne obveze, npr. periodičko izvještavanje o financijskom stanju ili se postavlja sudski nadzornik s ovlašću nenajavljenog pregleda poslovanja.

⁵⁵ Tako Kurtović, A. (2002) Kaznena odgovornost pravnih osoba. *Aktualna pitanja kaznenog zakonodavstva*. Zagreb, 45–70.

⁵⁶ Može se izreći samo za kaznena djela za koja je sud osudio pravnu osobu na novčanu kaznu manju od 20.000,00 eura. Rok provjeravanja skraćen je na vrijeme do tri godine te se prema pravnoj osobi ne može primijeniti djelomična uvjetna osuda (čl. 13, st. 3.).

⁵⁷ U raspravama predstavljaju li navedene mjere zapravo sporedne kazne, prihvaćen je stav da, premda u njima nedvojbeno ima punitivnih elemenata, prevladavaju oni preventivni, stoga im više priличи naziv sigurnosnih mjera. Francuski Kazneni zakonik za pravne osobe predviđa velik broj sankcija koje sve naziva kaznama, a među njima se kao najvažnija kazna ističe novčana kazna. Pored novčane kazne predviđeno je čl. 131–139. još 9 kazni za pravne osobe koje počinje zločin ili prijestup: 1. ukidanje pravne osobe, 2. zabrana obavljanja određene djelatnosti, 3. stavljanje pod sudbeni nadzor, 4. zatvaranje dijelova poduzeća, 5. zabrana pojavljivanja na javnom tržištu, 6. zabrana javnog pozivanja na štednju, 7. zabrana izdavanja čekova, 8. oduzimanje predmeta i 9. javno objavljivanje presude te u posebnom dijelu zakona konfiskaciju svih dobara i oduzimanje dozvole za točenje pića. Također, francuski Kazneni zakonik za kaznena djela protiv okoliša posebno uključuje i druge sankcije ili mjere kao što su obveza da se: i. okoliš obnovi u određenom roku ako je šteta reverzibilna, ili ii. isplati naknada za štetu nanesenu okolišu ako je šteta nepovratna ili ako počinitelj nije u mogućnosti provesti takvu obnovu. Dostupno na: https://sherloc.unodc.org/cld/uploads/res/document/french_penal_code_html/french_penal_code.pdf

⁵⁸ Ova mjera može se izreći u odnosu na jednu ili više djelatnosti ili poslova čijim je obavljanjem pravna osoba počinila kazneno djelo ako bi daljnje obavljanje određenih djelatnosti ili poslova bilo opasno za život, zdravlje ili sigurnost ljudi ili imovine, ili za gospodarstvo, ili ako je pravna osoba već bila kažnjavana za isto ili istovrsno kazneno djelo, ne može primijeniti prema jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave, političkim strankama i sindikatima (čl. 16. ZOPOKD).

⁵⁹ Sigurnosna mjera zabrane poslovanja s korisnicima državnog ili lokalnih proračuna može se izreći pravnoj osobi samo pod uvjetom da postoji opasnost da bi takvo poslovanje moglo poticajno djelovati na počinjenje novog kaznenog djela. Opasnost podrazumijeva opravdanu vjerojatnost da će stjecanje dozvola, ovlasti ili koncesija omogućiti ili olakšati počinjenje novog djela, a sud će utvrđivati postojanje navedene opasnosti upravo dovođenjem u vezu s počinjenim kaznenim djelom (čl. 18. ZOPOKD).

⁶⁰ Ova se mjera može izreći pravnoj osobi ako postoji opasnost da bi takvo stjecanje dozvola, ovlasti, koncesija ili subvencija koje izdaju državna tijela ili jedinice lokalne i

čine pravne osobe skriva imovinska korist koju ni pravna osoba ne može zadržati, ZOPOKD propisuje da se na oduzimanje imovinske koristi⁶¹ kao mjere *sui generis* primjenjuju odredbe KZ i posebnih zakona. Posebna mjera javnog objavljivanja presude, kojom se pojačava generalnopreventivni učinak, nije kao u KZ ograničena na kaznena djela počinjena javnim objavljivanjem već sud može objavljivanje presude o trošku osuđene pravne osobe odrediti uvijek kada s obzirom na značenje kaznenog djela utvrdi da postoje opravdani razlozi da se javnost obavijesti o pravomoćnoj presudi (čl. 21, st. 1. ZOPOKD).

Materijalnopravni instrumenti za suzbijanje organiziranog kriminala pravnih osoba

U kriminološkom smislu, ekološki kriminalitet pripada i pojmu organiziranog kriminala jednako kao i pojmu gospodarskog ili white collar kriminala. Sudjelovanje pravnih osoba, posebno multinacionalnih korporacija u počinjenju kaznenih djela protiv životne sredine, kao obliku kolektivnog kriminala kojim se stječe ogroman profit, predstavlja veliku prijetnju za svjetsku sigurnost.⁶² Istovremeno, predstavlja i zahtjevan izazov za kaznena zakonodavstva te Direktiva drži da bi se kazneni postupci u vezi s kaznenim djelima protiv okoliša trebali baviti i korupcijom, pranjem novca, kibernetičkim kriminalom i krivotvorenjem isprava te, kad je riječ o poslovnim aktivnostima, namjerom počinitelja da ostvari najveću moguću dobit ili uštedu troškova.⁶³ Dakle,

područne (regionalne) samouprave moglo poticajno djelovati na počinjenje novog kaznenog djela (čl. 17. ZOPOKD).

⁶¹ Pitanje koje se pokazalo vrlo spornim u praksi, imajući u vidu činjenicu da se kazneni postupci protiv pravnih osoba nerijetko obustavljaju, je mogućnost naknade štete prouzročene kaznenim djelom kada oštećenik ima interes postaviti imovinskopravni zahtjev prema okrivljenoj fizičkoj osobi koja je kazneno djelo na njegovu štetu počinila zastupajući pravnu osobu i ostvarivši protupravnu imovinsku korist za tu pravnu osobu. Šire u Grubišić, I. (2014). Imovinskopravni zahtjev prema okrivljeniku odgovornoj osobi kada je kaznenim djelom pribavio imovinsku korist pravnoj osobi. *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, v. 35, br. 2, 741–760.

⁶² Mogućnosti financiranja terorizma posredstvom organiziranog ekološkog kriminala posebno je povezano s područjima s gustim prirodnim resursima i slabim sustavom financijskog nadzora. Metode financiranja terorizma kroz kriminal protiv okoliša uključuju trgovinu dragocjenim i ugroženim divljim životinjama i biljkama uz isprepletenu upotrebu kriminalnih sredstava koje stvaraju velike poteškoće u praćenju toka (prikupljanja, prijenosa i korištenja) sredstava kroz složene i skrivene metode financiranja. Wang, S., Tian, Z. (2024). New challenges in financial supervision: environmental crime terrorism financing. *Trends Organ Crim* 27, 212–228.

⁶³ Preambula Direktive u toč. 28. naglašava da su takva kaznena djela često povezana s teškim oblicima kaznenih djela protiv okoliša kojima se često uzrokuje znatna šteta za

postupanje bi trebalo biti nezakonito čak i ako se provodi na temelju odobrenja koje je izdalo nadležno tijelo države članice, ako je takvo odobrenje dobiveno prijevaram ili korupcijom, iznudom ili prisilom.⁶⁴

Na sudjelovanje organiziranog kriminala u ekološkom kriminalu mogu se primijeniti odredbe KZ te odredbe ZUSKOK pomoću kojih se u RH progone opasni oblici zločinačkog udruživanja, čime je implementirana Konvencija UN o transnacionalnom organiziranom kriminalu.⁶⁵ Posebno je to od značaja za progon organiziranih kriminalnih skupina koje djeluju na području prekograničnog ekološkog kriminala.⁶⁶ Člancima 328. i 329. KZ predviđena je odgovornost za organiziranje ili vođenje te počinjenje kaznenog djela u sastavu zločinačkog udruženja. Zločinačko udruženje čine najmanje tri osobe koje su se udružile sa zajedničkim ciljem počinjenja jednog ili više kaznenih djela, za koja se može izreći kazna zatvora od tri godine ili teža, a koje ne uključuje udruženje koje čine osobe slučajno povezane za neposredno počinjenje jednog kaznenog djela.⁶⁷ Čl. 329, st. 1. KZ propisuje težu kaznu za onoga tko znajući za cilj zločinačkog udruženja ili njegove kriminalne aktivnosti počin kazneno djelo u sastavu takvog udruženja ili potakne drugoga na počinjenje kaznenog djela u sastavu takvog udruženja. Također, među kaznenopravne instrumente

okoliš i zdravlje ljudi, uključujući razorne učinke na prirodu i lokalne zajednice. Posebno je zabrinjavajuće da su počinjena neka kaznena djela protiv okoliša, a da su pritom nadležne uprave ili službenici koji obavljaju svoju javnu dužnost to tolerirali ili aktivno podupirali te u određenim slučajevima to čak može poprimiti razmjere korupcije. Primjeri su takvog ponašanja inspekcije u okviru kojih se zatvaraju oči pred kršenjima prava u području zaštite okoliša ili se o tome šuti, namjerno izostavljanje inspekcija ili kontrola, primjerice u pogledu toga poštuje li nositelj dozvole uvjete dozvole, podržavanje odluka ili glasovanje u korist izdavanja nezakonitih dozvola ili izdavanje krivotvorenih ili neistinitih povoljnih izvješća. Predstavnici RH sudjeluju na regionalnim konferencijama o transnacionalnom kriminalu i korupciji u kontekstu ekološkog kriminaliteta. Izvješće glavnoga državnog odvjetnika Republike Hrvatske o radu državnih odvjetništava u 2023. godini. Dostupno na: https://dorh.hr/sites/default/files/dokumenti/2024-04/dorh_izvjesce_z_2023.pdf

⁶⁴ Dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?qid=1720515193677&>

⁶⁵ United Nations Convention against Transnational Organized Crime. *Narodne novine*, Međunarodni ugovori, 14/2002.

⁶⁶ Šire Pleić, M. (2016). Kazneni progon i istraživanje kaznenih djela protiv okoliša. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, god. 53, 2, 601–622. Prema američkoj judikaturi korporacija može biti odgovorna za zavjeru (conspiracy) za počinjenje kaznenog djela u koje je uključen jedan njen zaposlenik i drugi koji u njoj nisu zaposleni, ali postoji neslaganje sudova oko toga smije li se korporacija urotiti sa svojim zaposlenicima. Teorija smatra da zavjera zahtijeva dogovor između dvije ili više različitih osoba te da se ne može osuditi pravna osoba za tzv. unutarkorporativnu conspiracy, jer bi tako korporacija bila kriva za urotu sama sa sobom. Više u Babin, A. (2021). Corporate criminal liability. *American Criminal Law Review*, 58 (3 *Annual Survey of White Collar Crime*), 671–710.

⁶⁷ Čl. 328, st. 4. KZ.

za procesuiranje pravnih osoba koje su samo pokriće za organizirani kriminal i samo naizgled funkcioniraju u skladu s propisima, ali u pozadini čine kaznena djela spadaju i normativna rješenja ZUSKOK o nadležnosti za poduzimanje posebnih dokaznih i osobito hitnih radnji u slučajevima pranja novca i korupcije propisana čl. 17, st. 3. ZUSKOK. Hrvatski Ured za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta (USKOK) ima poseban Odjel za međunarodnu suradnju i zajedničke istrage,⁶⁸ što je naročito važno u slučajevima prekograničnih oblika ugrožavanja ekosustava.

ISTRAŽIVANJE PRAKSE PROGONA PRAVNIH OSOBA ZA EKOLOŠKI KRIMINAL U REPUBLICI HRVATSKOJ

Jedan od prvih slučajeva kaznene odgovornosti pravnih osoba za ekološki kriminalitet u RH je slučaj Karlovačke pivovare iz 2007. godine koja je osuđena jer njezine odgovorne osobe nisu zaustavile istjecanje ugljičnog dioksida, premda su znale da su iz pivovare velike količine tog plina ispuštane u kanalizaciju te u potok. Uslijed isparavanja plina došlo je do ugušenja jednog šetača i dvije životinje te je Karlovačka pivovara kao pravna osoba osuđena na novčanu kaznu u iznosu od 3 milijuna kuna (danas cca 400.000 eura) dok je pet odgovornih fizičkih osoba osuđeno na zatvorske kazne.⁶⁹ Premda se radilo o tipičnom ekološkom kaznenom djelu onečišćenja okoliša ili ugrožavanja okoliša otpadom slučaj je 2012. godine pravomoćno presuđen prema KZ iz 1997. godine kao teško kazneno djelo protiv opće sigurnosti dovođenjem u opasnost života i imovine općeopasnom radnjom ili sredstvom. Apsurdnost ovog slučaja je da su se osuđene pravna osoba i odgovorne osobe, vjerojatno motivirani blažom propisanom kaznom, žalile na pogrešnu pravnu kvalifikaciju tvrdeći upravo da se radi o djelu onečišćenja okoliša dok su državno odvjetništvo i sudovi propustili optužiti i osuditi ih za stjecaj kaznenih djela protiv opće sigurnosti i okoliša (pored smrti jedne osobe, uginule su i najmanje dvije životinje te je zbog zagađenog potoka sigurno došlo do povrede flore

⁶⁸ O zajedničkim istražnim timovima vidi u Pleić, M. (2016). Kazneni progon i istraživanje kaznenih djela protiv okoliša. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, god. 53, 2, 601–622.

⁶⁹ Odgovorne osobe su bile direktor tehničkog sektora, rukovoditelj tehničkih usluga, rukovoditeljica proizvodnje piva, rukovoditeljica sigurnosti i zaštite na radu i voditelj tima za proizvodnju piva. Cit. Maršavelski, A. (2017). Odgovornost pravnih osoba za kaznena djela protiv okoliša: Teorijsko utemeljenje u odgovarajućoj regulaciji. *Kaznenopravna zaštita okoliša*. Zagreb: HAZU, 51.

i faune). Iz obrazloženja presude Vrhovnog suda kojim se argumentira zbog čega se ne radi o kaznenim djelima protiv okoliša navodi se

„...da je kod tih djela primarno ugrožavanje okoliša tj. štite se od onečišćenja zrak, tlo, tekućine, vode, more i dr. dok se optuženim djelom štiti sigurnost ljudi i imovine. Prva kaznena djela su ekološke naravi dok se druga odnose na sigurnost življenja“!⁷⁰

Ovakva argumentacija pokazuje neshvaćanje da svako ugrožavanje ili povreda okoliša predstavlja zapravo i ugrožavanje ili povredu sigurnosti života i opstanka ljudi⁷¹ te nepoštivanje gospodarskih, socijalnih i kulturnih prava propisanih Ustavom RH:

„Svatko ima pravo na zdrav život. Država osigurava uvjete za zdrav okoliš. Svatko je dužan, u sklopu svojih ovlasti i djelatnosti, osobitu skrb posvećivati zaštiti zdravlja ljudi, prirode i ljudskog okoliša.“⁷²

Najnovija optužnica Općinskog državnog odvjetništva u Osijeku od 22. 8. 2024. odnosi se na veliki požar koji je u listopadu 2023. godine izbio u osječkoj tvrtki Drava International, tvornici za preradu plastike, kojom su optuženi vlasnik i dva inženjera tvrtke kao odgovorne osobe te samo trgovačko društvo Drava International za tri kaznena djela: zbog teškog kaznenog djela protiv okoliša ugrožavanjem okoliša otpadom, ugrožavanja okoliša postrojenjem te dovođenja u opasnost života i imovine općeopasnom radnjom ili sredstvom. Nepropisnim skupljanjem, odlaganjem, skladištenjem i miješanjem raznih vrsta opasnog otpada i plastičnog otpada nastao je veliki požar kojim je ugrožena kakvoća zraka i tla na širem području.⁷³

I Ustavni sud RH je odlučivao u nekoliko slučajeva u kojima su pravne osobe bile subjekti kaznenog postupka za kaznena djela protiv okoliša, odlučujući najčešće o povredi prava na pravično suđenje. Zanimljiv je predmet u kojem je Ustavni sud 2020. godine odbio ustavnu tužbu podnositeljice pravne osobe INA Industrija nafte d.d. Zagreb – Rafinerija nafte Sisak protiv presude Županijskog suda u Sisku broj: Kž-114/16-8 od 28. ožujka 2019. i presude Općinskog suda u Sisku broj: K-481/15 od 15. ožujka 2016. kojima je proglašena krivom za kazneno djelo onečišćenja okoliša iz čl. 250, st. 1. KZ/97,

⁷⁰ Maršavelski, A. (2017). Odgovornost pravnih osoba za kaznena djela protiv okoliša: Teorijsko utemeljenje u odgovarajućoj regulaciji. *Kaznenopravna zaštita okoliša*. Zagreb: HAZU, 51.

⁷¹ Više o argumentima nepotpune pravne kvalifikacije u *Ibid*.

⁷² Čl. 69. Ustava RH, *Narodne novine*, 56/90, 135/97, 8/98, 113/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 5/14.

⁷³ Priopćenje Općinskog državnog odvjetništva u Osijeku od 23. kolovoza 2024. Dostupno na: www.dorh.hr

te joj je izrečena novčana kazna u iznosu od 20.000,00 kuna (2.654 eura). Naime, optužnim prijedlogom Općinskog državnog odvjetništva u Sisku 2007. godine stavljeno je na teret direktoru trgovačkog društva kao odgovornoj osobi i trgovačkom društvu da su pretjerano zagadili zrak vodikovim sulfidom te time protivno propisima onečistili zrak u mjeri koja može pogoršati uvjete života ljudi. Podnositeljica pravna osoba tvrdila je da joj je povrijeđeno pravo na nepristrani sud jer su suci u Sisku bili izloženi štetnom utjecaju zagađenja zraka, te da je stoga trebalo izuzeti sve suce Općinskog suda u Sisku i Županijskog suda u Sisku. Međutim, Ustavni sud zaključio je da, premda se radi o pitanju od općeg interesa, jer problem pretjeranog onečišćenja zraka nije vezan uz jednu usku zemljopisnu sredinu nego je pitanje koje ima utjecaja na šire zemljopisno područje, ipak sama okolnost da su stanovnici Siska, pa tako i suci koji su sudili u ovom postupku, bili u većoj mjeri izloženi štetnim posljedicama onečišćenja okoliša nije sama po sebi dovoljna da bi opravdala izuzimanje od suđenja svih sudaca u Sisku, jer su i suci zaposleni na sudovima u drugim gradovima također mogli biti obuhvaćeni štetnim posljedicama onečišćenja zraka, iako u manjoj mjeri.⁷⁴

Istraživanje stanja i kretanja ekološkog kriminaliteta pravnih osoba utemeljeno je na dostupnim podacima Državnog zavoda za statistiku Republike Hrvatske, Državnog odvjetništva Republike Hrvatske (dalje u tekstu: DORH) i Općinskog državnog odvjetništva u Splitu (dalje u tekstu: ODO Split).⁷⁵

Tabela 1: Prijavljene pravne osobe za kaznena djela protiv okoliša u razdoblju od 2010. do 2017.

Godina	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.	2015.	2016.	2017.
Kazneno djelo protiv okoliša	85	78	33	16	19	17	23	20

Izvor: Izvješća DORH-a i Državnog zavoda za statistiku RH: *Kaznena odgovornost pravnih osoba za kaznena djela 2005–2009*, Studije i analize 108. Zagreb, 2010.

U ukupnoj strukturi kriminala u Republici Hrvatskoj kaznena djela protiv okoliša zastupljena su na godišnjoj razini u relativno beznačajnom postotku⁷⁶ te je u odnosu na pravne osobe uočljiv pad broja prijavljenih i

⁷⁴ Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, broj: U-III-2151/2019 od 22. prosinca 2020. Dostupno na: <https://www.iusinfo.hr/sudska-praksa/USRH2019B2151AIII>

⁷⁵ Zahvaljujemo prvom zamjeniku Općinskog državnog odvjetnika u Splitu gosp. Damiru Mišiću na pomoći u pribavljanju državnoodvjetničkih i sudskih spisa potrebnih za istraživanje.

⁷⁶ Tako Pleić, M. (2016). Kazneni progon i istraživanje kaznenih djela protiv okoliša. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, god. 53, 2, 601–622.

osuđenih pravnih osoba za ekološki kriminal nakon stupanja na snagu novog KZ od 1. siječnja 2013. godine. Za 2013. godinu kaznena djela protiv okoliša u strukturi kriminaliteta pravnih osoba iznosila su 2,3 % (aps. br. 16) ukupnog kriminaliteta u toj godini. Broj prijavljenih pravnih osoba za kaznena djela protiv okoliša u 2014. godini iznosio je 19 (2,1 %). Radilo se o prijavama za kazneno djelo protupravne eksploatacije rudnog blaga iz čl. 211. KZ-a (11 prijavljenih) i protupravne gradnje iz čl. 212. KZ-a (5 prijavljenih). Prvi put su prijavljene dvije pravne osobe za kazneno djelo onečišćenja okoliša iz čl. 193. KZ-a i jedna pravna osoba zbog kaznenog djela pustošenja šuma iz čl. 209. KZ-a.⁷⁷ U istom razdoblju najzastupljenije su bile osuđujuće presude protiv pravnih osoba za gospodarska kaznena djela s udjelom od 65 % do čak 75 % svih osuda.⁷⁸

Prijavljene, optužene i osuđene pravne osobe za kaznena djela protiv okoliša od 2019. do 2023. godine

Za uvid u primjenu odgovornosti pravnih osoba za kaznena djela protiv okoliša u hrvatskoj sudskoj praksi potrebno je prikazati ukupan broj prijavljenih, optuženih i osuđenih pravnih osoba za sva kaznena djela. Istraživano razdoblje obuhvaća judikaturu u vremenu od 2019. do 2023. godine.

**Tabela 2: Broj prijavljenih, optuženih i osuđenih pravnih osoba
za sva kaznena djela**

Godina	2019.	2020.	2021.	2022.	2023.
Prijavljene	768	707	653	680	622
Optužene	77	86	73	79	76
Osuđene	31	49	39	34	32

Izvor: Državni zavod za statistiku RH

Prema izvješćima DORH-a kriminalitet pravnih osoba u ukupnom broju prijavljenih, optuženih i osuđenih počinitelja zastupljen je u relativno neznatnom postotku između 3 % i 5 % ukupnog kriminaliteta u Republici

⁷⁷ Pleić, M. (2016). Kazneni progon i istraživanje kaznenih djela protiv okoliša. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, god. 53, 2, 601–622.

⁷⁸ Horović, S., Mišić Radanović, N. (2016). Deliktna odgovornost pravnih osoba u poredbenom i pozitivnom zakonodavstvu i sudskoj praksi. *Zbornik radova „Aktualnosti građanskog i trgovačkog zakonodavstva i pravne prakse“*. Mostar, 14, 180–203.

Hrvatskoj.⁷⁹ Za kaznena djela iz nadležnosti USKOK-a u 2023. godini prijavljena je ukupno 31 pravna osoba ili samo 1,72 % svih prijava. U ovom periodu u kriminalitetu pravnih osoba najzastupljenija su bila kaznena djela protiv gospodarstva s udjelom prijavljenih pravnih osoba za ta djela više od 50 % (npr. u 2022. godini 53,7 %).⁸⁰

Tabela 3: Odluke državnih odvjetništava o prijavama protiv pravnih osoba za kaznena djela protiv okoliša

Godina	2019.	2020.	2021.	2022.	2023.
Ukupno	9	14	16	16	16
– Odbačena prijava	5	11	8	8	8
– Obustavljena istraga	–	–	–	–	–
– Podnesena optužnica	4	3	8	8	8
– neposredno	4	3	8	8	7
– bez kaznenog naloga	1	2	4	3	3
– uz kazneni nalog	3	1	4	5	4
– poslije provedene istrage	–	–	–	–	1

Izvor: Državni zavod za statistiku RH

U 2023. godini DORH-u je prijavljeno ukupno 16 pravnih osoba za kaznena djela protiv okoliša što čini samo 2,57 % od ukupno kazneno prijavljenih pravnih osoba u toj godini (aps. br. 622). Polovina prijava je odbačena dok je protiv 8 pravnih osoba podnesena optužnica.

⁷⁹ Tako Vuletic, I. (2023). Corporate Criminal Liability: An Overview of the Croatian Model after 20 Years of Practice. *Laws* 12: 27. Dostupno na: <https://www.mdpi.com/journal/laws>

⁸⁰ Politika progona pravnih osoba ukazuje na veliki broj odbačaja kaznenih prijava, pa je u 2022. godini odbačeno ukupno 78,1 % prijava protiv pravnih osoba za sva kaznena djela, u 21,9 % podnesena je optužnica protiv pravne osobe dok je 43,0 % optuženih pravnih osoba bilo i proglašeno odgovornima. Izvor: Pravne osobe počinitelji kaznenih djela u 2022. Dostupno na <https://podaci.dzs.hr/2023/hr/58029>

Tabela 4: Odluke sudova i izrečene kazne ili druge mjere prema pravnim osobama za kaznena djela protiv okoliša u 2023.

Godina	2019.	2020.	2021.	2022.	2023.
Ukupno	6	5	4	2	8
Proglašeni odgovornima	2	3	2	1	5
Nisu proglašeni odgovornima	4	2	2	1	3
– Odbačaj	–	–	–	–	–
– Obustava kazn. postupka	2	1	1	–	2
Oslobađajuća presuda	–	–	–	–	–
– Odbijajuća presuda	2	1	1	1	1
Kazne i druge mjere – ukupno	2	3	2	1	5
Novčana kazna, euri	2	3	2	1	5
660–1.327	–	–	1	1	1
1.328–2.654	1	2	–	–	–
2.655–6.636	1	1	1	–	–
6.637–13.272	–	–	–	–	3
više od 13.272	–	–	–	–	1
Ukidanje pravne osobe	–	–	–	–	–
Oduzimanje imovinske koristi	1	–	1	–	–

Izvor: Državni zavod za statistiku RH

Od ukupno osam optuženih pravnih osoba u 2023. godini pet (ili 62,5 %) ih je osuđeno za kaznena djela protiv okoliša dok tri nisu proglašene odgovornima jer je ili kazneni postupak obustavljen ili je donesena odbijajuća presuda. Sve izrečene kazne su bile novčane, od čega većina u rasponu od 6.637 do 13.272 eura. U toj godini za kaznena djela protiv okoliša nije donesena nijedna presuda po sporazumu stranaka tzv. nagodbom okrivljenika i državnog odvjetnika. Nije izrečena ni jedna kazna ukidanja pravne osobe niti je ijednoj pravnoj osobi izrečena mjera oduzimanja imovinske koristi. Prema izvješćima DORH-a u periodu od 2019. do 2023. godine nije izrečena nijedna kazna ukidanja (prestanka likvidacijom) pravne osobe.⁸¹

⁸¹ Izvješće Glavnoga državnog odvjetnika Republike Hrvatske o radu državnih odvjetništava u 2023. godini, 172–177. Dostupno na: https://dorh.hr/sites/default/files/dokumenti/2024-04/DORH_Izvjesce_za_2023.pdf

Praksa Općinskog državnog odvjetništva u Splitu

Tabela 5: Prijavljene, optužene i osuđene pravne osobe za kaznena djela protiv okoliša u praksi Općinskog državnog odvjetništva u Splitu od 2020. do 1. 7. 2024. godine

Godina	2020.	2021.	2022.	2023.	2024.
Prijavljene pravne osobe	5	6	5	11	1
Optužene	1	–	1	1	–
Obustava postupka	1	–	–	–	–
Odbijajuća presuda	–	–	1	–	–
Oslobađajuća presuda	–	–	1	–	–
Proglašene odgovornima	–	1	–	1	1

Tabela 6: Prijavljene pravne osobe prema vrsti kaznenog djela protiv okoliša

Godina	2020.	2021.	2022.	2023.	2024.
Ugrožavanje okoliša otpadom (čl. 196.)	–	–	–	1	–
Ugrožavanje bukom, vibracijama ili neionizirajućim zračenjem (čl. 199)	2	–	–	–	–
Pustošenje šuma (čl. 209)	–	–	1	1	–
Protupravna eksploatacija rudnog blaga (čl. 211)	1	1	2	3	–
Protupravna gradnja (čl. 212)	2	5	2	6	1

Tabela 7: Optužene pravne osobe prema vrsti kaznenog djela protiv okoliša

Godina	2020.	2021.	2022.	2023.	2024.
Protupravna eksploatacija rudnog blaga (čl. 211)	–	–	–	1	–
Protupravna gradnja (čl. 212)	1	–	1	–	–

Tabela 8: Osuđene pravne osobe prema vrsti kaznenog djela protiv okoliša

Godina	2020.	2021.	2022.	2023.	2024.
Protupravna eksploatacija rudnog blaga (čl. 211)	–	1	–	–	1
Protupravna gradnja (čl. 212)	–	–	–	1	–

U sve tri osuđujuće presude izrečene su novčane kazne.

Analiza 15 predmeta iz nadležnosti ODO-a Split pokazuje da se u istraživanom razdoblju kao najčešća kaznena djela kod kojih je počinitelj pravna osoba pojavljuju protupravna gradnja iz čl. 212. KZ-a i eksploatacija rudnog blaga iz čl. 211. KZ-a. U zanemarivom broju, po jedan, zastupljena su kaznena djela ugrožavanja okoliša otpadom, ugrožavanja bukom, vibracijama ili

neionizirajućim zračenjem i pustošenja šuma. Zanimljivost koja se uočava iz Tabele 6. je da u istraživanom periodu na području nadležnosti ODO Split nije bilo prijavljene pravne osobe za kaznena djela onečišćenja mora, npr. za djela onečišćenja okoliša i ispuštanja onečišćujućih tvari s plovnog objekta.

Kazneno djelo protupravne gradnje čini tko protivno propisima gradi građevinu u području koje je propisom ili odlukom nadležnog tijela proglašeno zaštićenom prirodnom vrijednosti, kulturnim dobrom ili drugim područjem od posebnog interesa za državu. Zapriječena je kazna zatvora od šest mjeseci do pet godina.⁸² Prijave koje su u istraživanom periodu podnesene ODO-u Split odnosile su se na nedozvoljenu gradnju ili u zaštićenom dijelu prirode (građevine ugostiteljske namjene u Park šumi Marjan, koja se nalazi unutar krajolika poluotoka Marjan u Splitu, koji ujedno ima i svojstvo kulturnog dobra), ili na protupravnu gradnju na pomorskom dobru i zaštićenom obalnom području od posebnog interesa za RH (gradnja pristanišnih lukobrana, šetnica, platoa, gatova u moru, konstrukcija na morskoj obali i sl.) ili na gradnju u području koje je proglašeno kulturnim dobrom (zahvati na objektima kulturno-povijesnih cjelina). Odbacaj podnesenih kaznenih prijava u većini slučajeva obrazložen je nepostojanjem osnovane sumnje da je počinjeno kazneno djelo. Također, zbog primjene načela *ne bis in idem* prijava se odbacuje jer su u istoj stvari već podneseni odgovarajući prekršajni nalozi i donesene odluke u prekršajnom postupku koje se u odnosu na eventualna kaznena djela javljaju kao već riješena pravna stvar.⁸³ U optužnicama protiv pravnih osoba za ovo djelo kao temelj njihove odgovornosti navodi se povreda dužnosti pravne osobe te se predlaže izricanje novčane kazne i naknada troškova postupka. Iako su oštećenici država ili lokalna tijela, ne postavlja se imovinskopravni zahtjev za naknadu štete niti se zahtijeva obveza vraćanja u prvobitno stanje.⁸⁴

⁸² Ovo se djelo čini svakom radnjom kojom se građenje obavlja suprotno građevinskoj dozvoli ili se radovi izvode bez nje, ali i onda kada se objekt urbanistički uklapa u prostor, ali postoje bitna odstupanja (nisu poštovani propisi i pravila o mehaničkoj otpornosti i stabilnosti, zaštiti od požara, zaštiti zdravlja i okoliša, zaštiti od buke i dr.) zbog kojih se građevina može smatrati opasnim objektom. „Nije prijevorno da je za izvođenje građevinskih radova bila potrebna dozvola, nije prijevorno da okrivljenici ne posjeduju građevinsku dozvolu, nije prijevorno da je objekt izgrađen na pomorskom dobru i nije prijevorno da je građevinski inspektor zatvorio bespravno gradilište, ali su građevinski radovi nastavljeni i objekt priveden svrsi.“ Obrazloženje optužnice ODO Split, br. KO-DO-1191/2022 od 16. 11. 2022.

⁸³ Sukladno proklamiranom u toč. 46. Direktive.

⁸⁴ Čak ni u slučaju da je okrivljena pravna osoba „ustrajno kroz period od deset godina protivno propisima i bez potrebnih akata o građenju, pa čak i nakon što su nadležna tijela zabranila daljnju gradnju, nalogali, nadzirali i izvodili građevinske radove na pomorskom dobru i na zaštićenom obalnom području mora.“ Obrazloženje optužnice ODO Split, br. KO-DO-546/2022 od 20. 5. 2022.

Od malobrojnih pravomoćnih presuda za kazneno djelo protupravne gradnje izdvaja se ona oslobađajuća u kojoj je prvostupanjski sud primijenio odredbu čl. 33. KZ-a koja propisuje uvjete za beznačajno djelo.⁸⁵ Sud je smatrao da zaštićeni objekt nije trajno izmijenjen niti je nagrađeno zaštićeno kulturno dobro obzirom je nastala manja betonska građevina u zemljanom dvorištu koje je postojeći prostor poboljšala i koja je konzervatorskom odjelu u Splitu prihvatljiva, a građevinu je prema navodima vještaka lako ukloniti, kao i da optuženici nisu osuđivani, niti su dolazili u sukob sa zakonom, to u ovom slučaju ne postoji potreba da se optuženici kazne.⁸⁶ Drugostupanjski sud je odbio žalbu ODO u Splitu kao neosnovanu i potvrdio navedenu presudu iz razloga da žalitelj nije u pravu kada tvrdi da nije postojala svijest o štetnosti poduzetog građenja, jer je svijest o protupravnosti bitno obilježje svakog kaznenog djela, pa bez te svijesti ne bi bila ostvarena obilježja djela a tada se ne bi niti moglo govoriti o beznačajnom djelu.⁸⁷

Kazneno djelo Protupravne eksploatacije rudnog blaga čini tko protivno propisima obavlja eksploataciju rudnog blaga i time prouzroči znatnu štetu, za što je zapriječena kazna zatvora do tri godine. Kažnjiv je i pokušaj ovoga djela.⁸⁸ U optužnicama za ovo djelo u činjeničnom opisu navodi se iznos štete te se predlaže da sud dosudi oštećenoj RH imovinsko-pravni zahtjev u visini štete nastale nezakonitom eksploatacijom mineralne sirovine, najčešće tehničko-građevnog kamena.⁸⁹ Tako je drugostupanjski sud odbio žalbu pravne osobe u pogledu oduzimanja imovinske koristi ostvarene kaznenim djelom jer je

„...neprijeporno da je Županijsko državno odvjetništvo u Splitu, zastupajući Republiku Hrvatsku, podnijelo tužbu radi naknade štete protiv osuđene pravne osobe baš u tom novčanom iznosu pred Trgovačkim sudom u Splitu, pa očito zbog toga ODO u Splitu nije postavilo imovinskopravni zahtjev u kaznenom postupku te je sud pravilno oduzeo imovinsku korist od pravne osobe. Naime,

⁸⁵ Nema kaznenog djela, iako su ostvarena njegova obilježja, ako je stupanj počiniteljeve krivnje nizak, djelo nije imalo posljedice ili su posljedice neznatne i ne postoji potreba da počinitelj bude kažnjen.

⁸⁶ Presuda Općinskog suda u Splitu, br. K-624/2020 od 29. 11. 2022.

⁸⁷ Namjera počinitelja bila je uređenje zapuštenog dvorišta, a jedini problem je bio u nepoštivanju procedure. Presuda Županijskog suda u Slavonskom Brodu, br. 20 Kž-72/2023 od 24. 3. 2023.

⁸⁸ Tko protivno propisima obavlja eksploataciju rudnog blaga u području koje je propisom ili odlukom nadležnog tijela proglašeno zaštićenom prirodnom vrijednosti, kaznit će se kaznom zatvora od šest mjeseci do pet godina. Predmeti namijenjeni ili uporabljeni za počinjenje kaznenog djela ili nastali počinjenjem kaznenog djela će se oduzeti (st. 2. i 3, čl. 211. KZ-a). Što se smatra rudnim blagom kao dobrom od interesa za RH i u njenom vlasništvu propisano je člankom 4. Zakona o rudarstvu, *Narodne novine* 56/13, 14/14, 52/18, 115/18, 98/19, 83/23.

⁸⁹ Optužnica ODO Split, br. KO-DO-921/2023 od 20. 10. 2023.

sud prvog stupnja je tako morao postupiti po službenoj dužnosti, jer nitko ne može zadržati imovinsku korist pribavljenu kaznenim djelom.“⁹⁰

Analizom predmeta uočava se da državna odvjetništva paze na primjenu čl. 7. ZOPOKD-a u vezi prestanka postojanja pravne osobe tijekom postupka te je tako jedno trgovačko društvo prestalo postojati brisanjem iz trgovačkog registra zbog pripajanja drugom društvu koje se potom pripojilo trećem trgovačkom društvu. U tom smislu, na mjesto ranije okrivljene pravne osobe stupilo je posljednje navedeno trgovačko društvo kao njen sveopći sljednik.⁹¹

Što se tiče okrivljenih fizičkih osoba, i ovo istraživanje potvrđuje stajalište da hrvatska sudska praksa pojam odgovorne osobe tumači vrlo široko.⁹² U analiziranim predmetima odgovorne osobe bile su vlasnici trgovačkih društava, članovi uprave, direktori, prokuristi i stvarni voditelji izvođenja ili poslovanja.

PROBLEMI PROCESUIRANJA PRAVNIH OSOBA ZA KAZNENA DJELA PROTIV ŽIVOTNE SREDINE

Premda odgovornost pravne osobe nije potrebno posebno dokazivati, jer se ona automatski pretpostavlja utvrđenom (*praesumptio iuris et de iure*) kada se utvrdi odgovornost odgovorne osobe,⁹³ brojni su razlozi zbog čega je u RH broj prijavljenih, optuženih i osuđenih pravnih osoba za kaznena djela protiv okoliša još uvijek neznatan. S jedne strane kriminalitet pravnih osoba po prirodi stvari pripada racionalnom i profesionalnom obliku kriminaliteta, što značajno otežava otkrivanje i procesuiranje počinitelja dok s druge strane gotovo sva djela protiv okoliša imaju blanketne zakonske opise koji upućuju na vrlo opsežno zakonodavstvo o zaštiti okoliša, sadržano u nizu zakonskih i još više podzakonskih ekoloških propisa, a što od tijela kaznenog progona

⁹⁰ Presuda Županijskog suda u Splitu, br. Kž-645/2021-5 od 28. 9. 2021.

⁹¹ Presuda Općinskog suda u Splitu, br. K-929/2019-26 od 15. 3. 2024. U ovom je predmetu zanimljivo da je sud utvrdio kao otegotnu okolnost za pravnu osobu njenu višestruku prekršajnu osuđivanost, ali ne za ovu djelatnost.

⁹² Tako Vuletić navodi da nije presudno postoji li pravni temelj za dodjelu takvih poslova (kao što je odluka nadležnog tijela ili punomoć), pa su sudovi kao odgovorne osobe tretirali novinara zaposlenog u novinarskom društvu temeljem ugovora o radu (Vrhovni sud RH, I Kž-Us 15/2021), vozača kamiona u prijevozničkom poduzeću (Županijski sud u Šibenik, Kž 192/2022), sveučilišnog profesora na fakultetu (Vrhovni sud Hrvatske, I Kž-Us 51/2020), bageristu u građevinskom poduzeću (Županijski sud u Bjelovaru, Kž 335/2021) itd. Vuletic, I. (2023). Corporate Criminal Liability: An Overview of the Croatian Model after 20 Years of Practice. *Laws* 12: 27. Dostupno na: <https://www.mdpi.com/journal/laws>

⁹³ Vuletic, I. (2023). *Op. cit.*

i postupka zahtijeva njihovo dobro poznavanje.⁹⁴ Zbog toga policija, državni odvjetnici i suci moraju imati i specijalistička znanja iz drugih područja te visoku stručnost u drugim granama prava. Priroda samih djela već u fazi izvida često zahtijeva provođenje posebnih te, u jednom predmetu i više različitih vještačenja, poput toksikoloških i rudarskih vještačenja, vještačenja utjecaja na okoliš, vještačenja tla, utjecaja na ljudsko zdravlje i dr.

Podaci ukazuju da najveći dio prijava podnosi policija zatim razni drugi prijavitelji, od fizičkih osoba do udruga dok državni inspektorat kaznene prijave podnosi u situacijama u kojima provođenjem inspeksijskih nadzora raznih inspeksijskih službi, umjesto ili uz počinjene prekršaje nađe i elemente kaznenih djela. S obzirom da se ekološki kriminalitet progoni *ex officio*, u slučaju saznanja o mogućem počinjenju kaznenih djela (javni istupi, novinski članci, drugi javno dostupni podatci i sl.) i sam DORH prikuplja podatke od raznih inspekcija, konzervatorskih ustanova, nadležnih ministarstava, Fonda za zaštitu okoliša, tijela lokalne vlasti, zavoda za javno zdravlje i dr. i poduzima radnje u cilju utvrđenja je li počinjeno kazneno djelo te pronalaženja počinitelja.⁹⁵ Od iznimnog je značaja da prijave budu kvalitetne u smislu podnošenja svih dostupnih dokaza, s obzirom da RH nema ni specijalizirane policijske jedinice niti državno odvjetništvo posebne odjele za kaznena djela protiv okoliša.⁹⁶

Sankcioniranje protupravnih radnji pravnih osoba u ovom području često je prepušteno sustavu administrativnih sankcija.⁹⁷ Svi, u uvodu rada spomenuti, zakoni o zaštiti životne sredine sadrže tzv. prekršajne odredbe u kojima je propisano kažnjavanje pravnih osoba za različita ponašanja. U starijoj sudskoj praksi bilo je češće miješanje djela protiv okoliša s djelima ugrožavanja opće sigurnosti ljudi i imovine općeopasnom radnjom ili sredstvom.

⁹⁴ Tako Pleić, M. (2016). Kazneni progon i istraživanje kaznenih djela protiv okoliša. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, god. 53, 2, 601–622.

⁹⁵ Prema podacima DORH-a za 2023. godinu policija je podnijela 40,40 %, fizičke osobe, tijela lokalne samouprave, udruge i dr. 36,41 % te državni inspektorat 23,19 % kaznenih prijava za djela protiv okoliša. Izvješće Glavnoga državnog odvjetnika Republike Hrvatske o radu državnih odvjetništava u 2023. godini (12. 11. Kaznena djela protiv okoliša – kazneni i građanskopravni aspekt), 230–236. Dostupno na: https://dorh.hr/sites/default/files/dokumenti/2024-04/DORH_Izvjesce_za_2023.pdf

⁹⁶ Cit. Prema: Pleić, M. (2016). Kazneni progon i istraživanje kaznenih djela protiv okoliša. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, god. 53, 2, 601–622. DORH, Ministarstvo unutarnjih poslova, Državni inspektorat i dr. uključeni su u edukativne europske projekte „BALKAN DETOXLIFE“ i „LIFE SWiPE“ kojima je cilj suzbijanje kriminaliteta na štetu divljih vrsta te povećanje učinkovitosti progona izradom protokola o postupanju sa smjernicama i ulogama raznih institucija uključenih u otkrivanje i procesuiranje počinitelja.

⁹⁷ Božić, V., Josipović, I. (2020). Kaznena odgovornost i progon pravnih osoba za kaznena djela u Republici Hrvatskoj. *Godišnjak Pravnog fakulteta u Sarajevu*, LXIII, 351–379.

Istraživanja ukazuju na visoku tamnu brojku ove vrste kriminala, zbog više razloga. Jedan od njih je da se i u teoriji postavlja pitanje jesu li ekološka kaznena djela zločini bez žrtve (*victimless crimes*), tko su direktne i indirektne žrtve tih djela te kako promjena stava javnosti o težini i opasnosti tih djela može utjecati na njihovo otkrivanje i progon.⁹⁸ Nedovoljno razvijena ekološka svijest dovodi do toga da se pojedina ponašanja uopće ne prepoznaju kao delikti niti se prijavljuju od strane građana i pojedinih tijela.⁹⁹ Otkrivanje počinitelja ovih djela općenito je otežano i dugotrajno te počinitelji često ostaju neotkriveni. Tome doprinosi i sve veća organiziranost što dovodi do još snažnije prikrivenosti kriminala pravnih osoba te podaci ukazuju da se značajan broj kaznenih prijava odnosi na nepoznate počinitelje, a posebno je to naglašeno u slučajevima prekograničnih oblika ekološkog kriminala.¹⁰⁰

Poseban problem kod odgovornosti pravnih osoba za kaznena djela protiv okoliša izaziva činjenica da u nekim slučajevima dolazi do učestalog prestanka postojanja pravne osobe bez sveopćeg pravnog slijednika te posljedno, procesne smetnje za vođenje kaznenog postupka. Nadalje, do odbačaja dolazi i zbog nepostojanja sredstava za pokriće troškova složenog kaznenog postupka.

Kaznenih prijava i optuženja protiv pravnih osoba je manje nego protiv odgovornih osoba u tim pravnim osobama, jer se češće prijavljuju samo fizičke odgovorne osobe kao pojedinačni počinitelji.¹⁰¹ S obzirom da je, u

⁹⁸ Batrićević, A. (2013). Environmental criminal offences – victimless crimes? *TEMIDA*, mart, 113–132.

⁹⁹ Kako se progoni za kaznena djela protiv okoliša povećavaju, raste znanje o ekološkim zločinima i stoga će se manje odbacivati kao „samo“ zločini „bijelih ovratnika“ ili „zločini bez žrtve“. Jessup, E. H. (1999). Environmental crimes and corporate liability: the evolution of the prosecution of green crimes by corporate entities. *New England Law Review*, 33 (3), 721–742.

¹⁰⁰ Državna odvjetništva s područja Pule i Varaždina ukazala su na slučajeve „uvoza otpada“, posebno s područja Italije i odlagališta takvog otpada, bez dozvola ili protivno izdanim dozvolama. Kontinuirani problem u RH predstavljaju hrpe smeća koje morem dospijevaju do obala otoka i kopna. U jednoj ekološkoj akciji 2015. godine iz četiri uvale otoka Mljeta uklonjeno je čak 800 vreća ili 12 tona smeća. Predsjednik Udruge Planet Zemlja rekao je da su oznake na ambalaži pokazale da je riječ o prekograničnom onečišćenju okoliša komunalnim otpadom iz Albanije i Crne Gore koje je iz kamiona umjesto na deponije bacano izravno u more ili u rijeke koje se ulijevaju u more. Sokanović, L., Boko, M. (2021). Maritime Pollution in Croatia – Old Questions and New Developments. *Proceedings Book of the 3Rd International Scientific Conference on Maritime Law – ISCML*. Split, 295–310.

¹⁰¹ Zanimljivo je opažanje da čak i u angloameričkom sustavu koji odavno poznaje korporativnu kaznenu odgovornost mnogi tužitelji još uvijek postupaju protiv korporacija s velikim oprezom, s argumentom da se kažnjavanjem korporacije zapravo kažnjavaju nevini dioničari i zaposlenici. Babin, A. (2021). Corporate criminal liability. *American Criminal Law Review*, 58 (3 *Annual Survey of White Collar Crime*), 671–710.

pravilu potrebno identificirati odgovornu osobu, istraga kod pravnih osoba je složenija i dugotrajnija te je veći broj odbačaja prijava. Nevjerojatno je da je KZ proširio katalog djela protiv okoliša za osam djela dok je sve manji broj prijavljenih, optuženih i osuđenih pravnih osoba. Naravno, pritom nije riječ o djelima koje vrše pojedinci koji nisu odgovorne osobe u pravnoj osobi npr. ubijanje ili mučenje životinja ili napuštanje životinja, premda zbog propusta dužnog nadzora u nekim slučajevima može doći i kod tih djela do odgovornosti pravnih osoba. Također, u praksi nema ni prijava za neka djela iz ove glave gdje pravna osoba propušta dužni nadzor npr. kod nesavjesnog pružanja veterinarske pomoći.

Dalje, problem u kaznenom postupku predstavlja utvrđivanje štete za okoliš te zaštićena područja i vrste, radi oduzimanja imovinske koristi i ostvarivanja imovinskopravnog zahtjeva oštećenika. Iznos štete svakako bi se trebalo utvrđivati uzimajući u obzir troškove sanacije, ali i moguće onemogućavanje prirodne namjene prostora, rasta šuma, uzgoja poljoprivrednih kultura, kao i vremensko razdoblje potrebno za otklanjanje promjena prouzročenih onečišćenjem.¹⁰²

ZAKLJUČAK

U vremenima značajnih napora za zaštitu okoliša i na uvođenju snažnijih mjera zaštite okoliša, države se bore s ekološkim kriminalom koji sa svojim ozbiljnim posljedicama predstavlja jedno od najbrže rastućih sigurnosnih pitanja. Očuvanje prirode i čovjekova okoliša pripadaju najvišim vrednotama ustavnog poretka Republike Hrvatske, ali u njenom ugrožavanju sudjeluju i pravne osobe koje u posljednje vrijeme sve više djeluju i u području organiziranog ekološkog kriminala. Republika Hrvatska je u proteklim desetljećima kritički utvrdila nedovoljnu zaštitu okoliša te, sukladno europskim dokumentima, izmjenama KZ-a i donošenjem ZOPOKD-a normativno je postavila sustavnijom i adekvatnijom.

¹⁰² Stoga sam DORH naglašava da je važna suradnja kaznenih i građansko-upravnih odjela u nadležnim državnim odvjetništvima zbog mogućnosti i potrebe ostvarivanja imovinskopravnih zahtjeva Republike Hrvatske kao oštećenika, pri čemu je posebno značajno da se utvrdi iznos koji predstavlja štetu u visini troškova sanacije (npr. kod nelegalnih odlagališta otpada ili kod zagađenja mora, morske obale, zaštićenog obalnog pojasa, unutarnjih voda, tla), kao i ukupnu štetu za ekosustav. Izvješće Glavnoga državnog odvjetnika Republike Hrvatske o radu državnih odvjetništava u 2023. godini (12. 11. Kaznena djela protiv okoliša – kazneni i građanskopravni aspekt), 230–236. Dostupno na: https://dorh.hr/sites/default/files/dokumenti/2024-04/DORH_Izvjesce_z_a_2023.pdf

Međutim, istraživanje hrvatske prakse u otkrivanju i procesuiranju pravnih osoba za ekološki kriminal otkriva postojanje određenog jaza između normativnih rješenja i njihove primjene. Legislatura u RH je uglavnom dobro uredila pitanje odgovornosti pravnih osoba za kaznena djela protiv okoliša te ima i posebne propise koji se odnose na organizirani kriminal. S obzirom na neznatan udjel kaznenih djela protiv okoliša u ukupnom kriminalitetu, primjena te regulacije u odnosu na pravne osobe ne daje odgovarajuće rezultate. To su pokazala sva dosadašnja istraživanja o procesuiranju za tu vrstu kriminaliteta. Visoka tamna brojka, veliki broj nepoznatih počinitelja te visok postotak odbačaja kaznenih prijava dovodi do toga da su osuđujuće presude izrečene pravnim osobama iznimne odnosno malobrojne. Sudska politika kažnjavanja pravnih osoba u RH ne ostvaruje svrhu kažnjavanja za počinjena kaznena djela protiv okoliša – učinkovito generalno i specijalno odvracanje od počinjenja tih djela te saniranje štete koja je uzrokovana za okoliš. Mjere sigurnosti koje su s aspekta zaštite životne sredine svrhovitije od novčanih kazni, u sudskoj praksi se prema pravnim osobama vrlo rijetko primjenjuju. Godinama nije izrečena nijedna odluka o ukidanju pravne osobe, a ni oduzimanje imovinske koristi nije često.

Ova iskustva RH pokazuju da je vrijeme da se problematika kažnjavanja pravnih osoba za ekološki kriminal riješi ne samo podizanjem svijesti stanovništva da je riječ o zločinima u kojima smo svi žrtve nego i usvajanjem preporuke Direktive da se zainteresiranoj javnosti, u svrhu djelotvornog kaznenog progona, omogućiti djelovanje u ime okoliša kao javnog dobra. Nužna je i stalna edukacija i određena specijalizacija svih tijela progona. Također, tijela progona bi trebala redefinirati svoju politiku u smislu da kad god ne mogu identificirati fizičku osobu kao odgovornu, a postoje dokazi da je pravna osoba povrijedila svoju dužnost nadzora, prihvaćaju zakonsko rješenje autonomne kaznene odgovornosti pravne osobe. Zaključno, bilo bi potrebno jasno normativno razgraničiti područje primjene upravnog, prekršajnog i kaznenog prava za protupravna ponašanja na štetu životne sredine te uvesti kao posebnu sankciju ili mjeru, objavljivanje registra pravnih osoba osuđenih za ekološki kriminalitet. Time bi se sigurno smanjio postojeći raskorak između legislature i judikature u zaštiti životne sredine.

LITERATURA

- Armendariz Ochoa, L. F. (2020). Looking for an effective environmental protection: Contributions from green criminology and economic criminal law. *Revue Internationale de Droit Pénal*, vol. 91, (1), 113–123.
- Babin, A. (2021). Corporate criminal liability. *American Criminal Law Review*, 58 (3 *Annual Survey of White Collar Crime*), 671–710.
- Barbić, J. (2003). Osobe koje vode poslove kao odgovorne osobe i određenje predstavnika pravne osobe po zakonu o odgovornosti pravnih osoba za kaznena djela. *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, vol. 10, 2. Zagreb, 779–842.
- Batrićević, A. (2013). Environmental criminal offences – victimless crimes? *TEMIDA*, mart, 113–132.
- Beale, S. (2007). Is Corporate Criminal Liability Unique? *American Criminal Law Review*, 44, Washington, 1503–1535.
- Božić, V., Josipović, I. (2020). Kaznena odgovornost i progon pravnih osoba za kaznena djela u Republici Hrvatskoj. *Godišnjak Pravnog fakulteta u Sarajevu*, LXIII, 351–379.
- Börner, R. (2019). *Umweltstrafrecht*. Berlin: Springer, 31–58.
- Bugarski, T. D. (2015). Challenges of organized environmental crime. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, 49 (3), 1097–1108.
- Cartier, M. E. (2005). Kaznenopravna odgovornost pravnih osoba u francuskom pravu. *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, vol. 12, 2, 279–293.
- Cvitanović, L. (2017). Napomene uz kaznenopravnu zaštitu okoliša. *Kaznenopravna zaštita okoliša*. Zagreb: HAZU, 21–29.
- Derenčinović, D. (2002). Odgovornost pravnih osoba u hrvatskom kaznenom pravu. *Hrvatska pravna revija*, 12, 116–130.
- Derenčinović, D. (2003). *Zakon o odgovornosti pravnih osoba za kaznena djela, s uvodnim napomenama, komentatorskim bilješkama, pojmovnim kazalom i prilozima*. Zagreb: Nocci d.o.o.
- Derenčinović, D., Novosel, D. (2012). Zakon o odgovornosti pravnih osoba za kaznena djela – prolazne dječje bolesti ili (ne)rješiva kvadratura kruga. *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu* (Zagreb), vol. 19, br. 2, 585–613.
- Đurđević, Z. (2003). Kaznena odgovornost i kazneni postupak prema pravnim osobama u Republici Hrvatskoj. *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, vol. 10, br. 2, 719–770.
- Đurđević, Z. (2005). Pravna osoba kao okrivljenik: temeljna prava i predstavljanje. *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, vol. 12, 2, 739–762.
- Grubišić, I. (2014). Imovinskopravni zahtjev prema okrivljeniku odgovornoj osobi kada je kaznenim djelom pribavio imovinsku korist pravnoj osobi. *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, v. 35, br. 2, 741–760.
- Herceg Pakšić, B., Vuletić, I., Kohalmi, L. (2013) Criminal law protection of the environment in Hungary and Croatia in the context of harmonization with the regulation of European Union / Kaznenopravna zaštita okoliša u Mađarskoj i Hrvatskoj

- u kontekstu usklađivanja s regulacijom Europske unije. *Pravo-regije-razvoj*. Pečuh–Osijek: Grafika Osijek, 371–386.
- Jarović, S., Mišić Radanović, N. (2016). Deliktna odgovornost pravnih osoba u porredbenom i pozitivnom zakonodavstvu i sudskoj praksi. *Zbornik radova „Aktualnosti građanskog i trgovačkog zakonodavstva i pravne prakse“*. Mostar, 14, 180–203.
- Jakulin, V. (2024). Krivična dela protiv životne sredine, prostora i prirodnih dobara u Krivičnom zakoniku Republike Slovenije. *Glasnik Advokatske komore Vojvodine*, br. 1, 59–76.
- Jambozorg, M., Pournouri, M., Poorhashemi, S. A., Hermidasbavand, D. (2015). Challenges ahead of codification of environmental crime indices as an international crime. *Int. J. Environ. Sci. Technol.* 12, 3719–3734.
- Jessup, E. H. (1999). Environmental crimes and corporate liability: the evolution of the prosecution of green crimes by corporate entities. *New England Law Review*, 33 (3), 721–742.
- Kapikul, M. (2023). Zakon o odgovornosti pravnih osoba za kaznena djela. V.: novela, *IUS-INFO*, 12. 10. 2023. dostupno na <https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/zakon-o-odgovornosti-pravnih-osoba-za-kaznena-djela-v-novela-56926>
- Kondor-Langer, M. (2021). Stanje i kretanje okolišnog kriminaliteta u Republici Hrvatskoj. *Policija i sigurnost*, godina 30, br. 2. Zagreb, 245–273.
- Kurtović, A. (2002) Kaznena odgovornost pravnih osoba. *Aktualna pitanja kaznenog zakonodavstva*. Zagreb, 45–70.
- Kuznetsova, N., Urda, M. (2023). Back to the problem of criminal liability of legal entities: two views on the problem (using the example of environmental crimes). *Russian Journal of Criminology*, vol. 17, 6, 567–576.
- Maršavelski, A. (2017). Odgovornost pravnih osoba za kaznena djela protiv okoliša: Teorijsko utemeljenje u odgovarajućoj regulaciji. *Kaznenopravna zaštita okoliša*. Zagreb: HAZU, 45–61.
- Mišić Radanović, N. (2014). The liability of legal entities for criminal acts in Croatian court practice. *36th International Scientific Conference on Economic and Social Development – „Building Resilient Society“*. Zagreb, 225–235.
- Mišić Radanović, N., Banovac, A., Rakuljić, V. (2022). Status i zaštita životinja u kaznenom pravu Republike Hrvatske. *Godišnjak Pravnog fakulteta u Sarajevu*, LXV, 279–311.
- Novoselec, P. (2007). Aktualni problemi hrvatskog gospodarskog kaznenog prava. *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, vol. 14, 2, 371–434.
- Novoselec, P. (1999). Odgovornost pravnih osoba u budućem hrvatskom kaznenom pravu. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 49, 6, 695–729.
- O’Sullivan, J. R. (2022). Is the corporate criminal enforcement ecosystem defensible? *Journal of Corporation Law*, 47 (4), 1047–1070.
- Pavlović, Š. (2014). Kriminološki pregled i kaznenopravna zaštita postupaka javne nabave. *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, vol. 21, 2, 549–577.
- Pavlović, Š. (2015). *Kazneni zakon. Zakonski tekst, komentari, sudska praksa*. Rijeka: Libertin naklada.

- Pleić, M. (2016). Kazneni progon i istraživanje kaznenih djela protiv okoliša. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, god. 53, 2, 601–622.
- Sabia, R. (2022). Prosecuting corporations for international crimes: in search of new perspectives?. *Revue Internationale de Droit Pénal*, vol. 93, 1, 209–229.
- Savić, I. V. (2011). Koncept autonomne odgovornosti pravne osobe i njegova primjena u kaznenom pravu. *Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske*, vol. 2, 1, 41–68.
- Sieders, L. J. (2020). The Battle of Realities: the Case for and against the Inclusion of 'Ecocide' in the ICC Rome Statute. *Revue Internationale de Droit Pénal*, iss. *The Criminal Law Protection of our Common Home*, vol. 91, (1), 29–51.
- Sokanović, L. (2013). Die strafrechtliche Verantwortlichkeit der juristischen Personen im lichte des neuen kroatischen umweltstrafrechts. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, god. 50, 4, 977–990.
- Sokanović, L., Boko, M. (2021). Maritime Pollution in Croatia – Old Questions and New Developments. *Proceedings Book of the 3Rd International Scientific Conference on Maritime Law – ISCML*. Split, 295–310.
- Škulić, M. (2023). Ustavna pravna zaštita životne sredine. *Glasnik Advokatske komore Vojvodine*, 95 (4), 1187–1217.
- Turković, K., Novoselec, P., Grozdanić, V., Kurtović Mišić, A., Derenčinović, D., Bojanić, I., Munivrana Vajda, M., Mrčela, M., Nola, S., Roksandić Vidlička, S. (2013). *Komentar Kaznenog zakona*. Zagreb: *Narodne novine*.
- Uhm, D. P., Nijman, R. C. C. (2022). The convergence of environmental crime with other serious crimes: Subtypes within the environmental crime continuum. *European Journal of Criminology*, 19 (4), 542–561.
- Vrhovšek, M. (2008). Uslovi odgovornosti pravnog lica za krivično delo. *Analiza Pravnog fakulteta u Beogradu*, godina LVI, 2.
- Vuletić, I. (2023). Corporate Criminal Liability: An Overview of the Croatian Model after 20 Years of Practice. *Laws* 12: 27.
- Vuletić, I. (2023). Kritički osvrt na kazneno djelo ubijanja ili mučenja životinje u hrvatskom kaznenom pravu // *Pravna zaštita kućnih ljubimaca*. Zagreb: Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, 101–117.
- Vuletić, I. (2023). Osvrt na ekocentrični model zaštite okoliša u hrvatskom kaznenom pravu. Deset godina nakon pristupanja EU. *Glasnik Advokatske komore Vojvodine*, 95 (4), 1292–1304.
- Wang, S., Tian, Z. (2024). New challenges in financial supervision: environmental crime terrorism financing. *Trends Organ Crim* 27, 212–228.

Pravni izvori

- Eurojust, Press release, 29 October 2019. Dostupno na: <http://www.eurojust.europa.eu/press/Press>
- Kazneni zakon, *Narodne novine*, br. 110/1997, 27/1998, 50/2000, 129/2000, 51/2001, 111/2003, 190/2003, 105/2004, 84/2005, 71/2006, 110/2007, 152/2008, 57/2011, 143/2012.

- Kazneni zakon, *Narodne novine*, br. 125/2011, 144/2012, 56/2015, 61/2015, 101/2017, 118/2018, 126/2019, 84/2021, 114/2022, 114/2023, 36/2024.
- Mišljenje Odbora za građanske slobode, pravosuđe i unutarnje poslove upućeno Odboru za pravna pitanja o Prijedlogu direktive Europskog parlamenta i Vijeća o zaštiti okoliša putem kaznenog prava (COM(2021)0851 – C9–0466/2021 – 2021/0422(COD)) od 6. 2. 2023.
- Službeni list Europske unije* od 30. 4. 2024. Dostupno na: https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/HR/TXT/HTML/?uri=OJ:L_202401203&qid=1720515193677
- United Nations Convention against Transnational Organized Crime. *Narodne novine*, Međunarodni ugovori, br. 14/2002.
- Zakon o kaznenom postupku, *Narodne novine*, br. 152/2008, 76/2009, 80/2011, 121/2011, 91/2012, 143/2012, 56/2013, 145/2013, 152/2014, 70/2017, 126/2019, 126/2019, 130/2020, 80/2022, 36/2024.
- Zakon o odgovornosti pravnih osoba za kaznena djela, *Narodne novine*, br. 151/2003, 110/2007, 45/2011, 143/2012, 114/2022, 114/2023.
- Zakon o Uredu za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta, *Narodne novine*, pročišćeni tekst, br. 76/2009, 116/2010, 145/2010, 57/2011, 136/2012, 148/2013, 70/2017.
- Ustav RH, *Narodne novine*, 56/90, 135/97, 8/98, 113/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 5/14

Pravna praksa

- Izvješće Glavnoga državnog odvjetnika Republike Hrvatske o radu državnih odvjetništava u 2023. godini, 172–177. Dostupno na: https://dorh.hr/sites/default/files/dokumenti/2024-04/DORH_Izvjesce_za_2023.pdf
- Obrazloženje optužnice ODO Split, br. KO-DO-1191/2022 od 16. 11. 2022.
- Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, broj: U-III-2151/2019 od 22. prosinca 2020. Dostupno na: <https://www.iusinfo.hr/sudska-praksa/USRH2019B2151AIII>
- Optužnica ODO Split, br. KO-DO-921/2023 od 20. 10. 2023.
- Presuda Općinskog suda u Splitu, br. K-624/2020 od 29. 11. 2022.
- Presuda Općinskog suda u Splitu, br. K-929/2019-26 od 15. 3. 2024.
- Presuda Općinskog suda u Splitu, br. KO-DO-546/2022 od 20. 5. 2022.
- Presuda Županijskog suda u Slavonskom Brodu, br. 20 Kž-72/2023 od 24. 3. 2023.
- Presuda Županijskog suda u Splitu, br. Kž-645/2021-5 od 28. 9. 2021.
- Priopćenje Općinskog državnog odvjetništva u Osijeku od 23. kolovoza 2024. Dostupno na: www.dorh.hr

Anita Kurtović Mišić Ph.D.*

Faculty of Law, University of Split

ORCID: 0009-0006-7833-1143

*Lucija Sokanović** Ph.D.*

Faculty of Law, University of Split

ORCID: 0000-0003-4274-7789

*Nina Mladinić*** Ph.D.*

Faculty of Forensic Sciences, University of Split

ORCID: 0000-0001-6664-0375

LIABILITY OF LEGAL PERSONS FOR CRIMINAL OFFENSES AGAINST THE ENVIRONMENT**** The Experience Of The Republic Of Croatia

ABSTRACT: For the past twenty years, the Republic of Croatia has recognized the liability of legal persons for every criminal offense in the Criminal Code, including criminal offenses against the environment. Conscious of the dangers posed by organized environmental crime, the legislature has expressly regulated the punishability of legal persons, prosecution for participation in criminal organizations, and the protection of the environment through specific criminal offenses. The environment is, however, protected primarily by non-criminal mechanisms found in other branches

* e-mail: anita.kurtovic@pravst.hr, Professor Emeritus.

** e-mail: lucija.sokanovic@pravst.hr, Associate Professor.

*** e-mail: nina.mladinic@forenzika.unist.hr, Associate Professor.

**** The paper was received on November 1, 2024, and it was accepted for publication on November 20, 2024.

The translation of the original article into English is provided by the *Glasnik of the Bar Association of Vojvodina*.

of law, so a combined model of administrative, misdemeanor, and criminal sanctions has been adopted. Statistical data show that the number of legal persons convicted of environmental crime in the Republic of Croatia is negligible. The aim of this paper was therefore to examine the practical application of statutory rules of corporate liability for environmental crime by presenting statistical data and analyzing individual cases. The aim of the research is to determine whether a gap exists between normative solutions and their application in practice, and to identify the problems that arise when reporting, indicting, and convicting legal persons as perpetrators of criminal offenses against the environment.

Keywords: legal persons, criminal liability, environmental crime, organized crime, Law on the Liability of Legal Persons for Criminal Offenses, criminal prosecution

INTRODUCTION

For a long time, the protection of the environment through criminal law was regarded as the law of so-called socially acceptable risks (Ger. *Risikosstrafrecht*), risks that are not confined by state borders and that carry an irreversible danger to human life. Today, the protection of the environment through criminal law is the result of a growing ecological awareness fostered not only by environmental disasters that have attracted wide public attention, but also by more intensive media coverage of threats to and violations of nature.¹ The protection of the environment through criminal law has come a long way, from the creation of special criminal offenses to a proposal that the Rome Statute be amended to include the international criminal offense of ecocide,² which would criminalize the most dangerous acts against the environment³ and thereby extend the jurisdiction of both the European Public Prosecutor's Office (EPPO) and the specialized jurisdiction of the International Criminal Court

¹ Armendariz Ochoa, L. F. (2020). Looking for an effective environmental protection: Contributions from green criminology and economic criminal law. *Revue Internationale de Droit Pénal*, vol. 91, (1), 113–123.

² The term ecocide comes from the ancient Greek word *oikos*, which means home, and the Latin word *cide* or *caedere*, which means to kill or cut down. Literally, ecocide would mean “killing the home”. Cit.: Sieders, L. J. (2020). The Battle of Realities: the Case for and against the Inclusion of ‘Ecocide’ in the ICC Rome Statute. *Revue Internationale de Droit Pénal*, iss. *The Criminal Law Protection of our Common Home*, 91 (1), 29–51.

³ For more on the main challenges and obstacles to criminalizing environmental offenses as international crime, see: Jambozorg, M., Pournouri, M., Poorhashemi, S. A., Hermidasbavand, D. (2015). Challenges ahead of codification of environmental crime indices as an international crime. *Int. J. Environ. Sci. Technol.* 12, 3719–3734.

(ICC).⁴ Today, attempts are made to eliminate, or at least reduce, the risk of endangering or damaging the environment, through the concept of *sustainable development*.⁵ Numerous international instruments of the United Nations, the European Union, and the Council of Europe protect the environment as a value of the highest order.⁶ The framework for the protection of the environment through criminal law in the European Union (EU) is laid down in Directive (EU) 2024/1203 of the European Parliament and of the Council of 11 April 2024 on the protection of the environment through criminal law and on the replacement of Directives 2008/99/EC and 2009/123/EC⁷ (hereinafter: Directive). The Directive defines an “ecosystem” as a dynamic complex of plant, animal, fungi and microorganism communities and their non-living environment, interacting as a functional unit, and should include habitat types, habitats of species and species populations. The increasingly severe consequences of so-called corporate negligence, which in recent decades has caused numerous environmental disasters and other serious criminal offenses harmful to ecosystems,⁸ led the Directive to require Member States, whose legal systems provide for the criminal liability of legal persons,⁹ to prescribe effective, deterring, and proportionate types and levels of criminal sanctions for legal persons. Because environmental crime has in recent decades become a highly profitable criminal activity whose substantial gains attract criminal associations, especially cross-border ones, it has been observed that legal persons created for the purpose of committing criminal offenses, or that after their formation engage predominantly in criminal activity, are in reality mere fronts for

⁴ Opinion of the Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs addressed to the Committee on Legal Affairs on the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the protection of the environment through criminal law (COM(2021)0851 – C9 0466/2021 – 2021/0422(COD), of February 6, 2023).

⁵ A balance must be struck between the need for indispensable activities that inevitably cause some pollution (e.g., energy production from fossil fuels, operation of nuclear plants, transport) and the necessity of preserving the environment. For more, see: Škulić, M. (2023). Ustavnopravna zaštita životne sredine. *Glasnik of the Bar Association of Vojvodina*, 95 (4), 1187–1217.

⁶ For more, see: Cvitanović, L. (2017). Napomene uz kaznenopravnu zaštitu okoliša. *Kaznenopravna zaštita okoliša*. Zagreb: Croatian Academy of Sciences and Arts, 21–29.

⁷ *Official Journal of the European Union* of April 30, 2024. Available at: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=OJ:L_202401203&qid=1720515193677

⁸ According to: Derenčinović, D. (2003). *Zakon o odgovornosti pravnih osoba za kaznena djela, s uvodnim napomenama, komentatorskim bilješkama, pojmovnim kazalom i prilogima*. Zagreb: Nocci d.o.o., 14.

⁹ Criminal liability of legal persons is provided for in the legal systems of twenty EU Member States. <https://www.molins.eu/en/liability-of-legal-persons-in-the-european-union/>

genuine criminal organizations.¹⁰ Data showing that criminal offenses against the environment have, in only a few decades, become the fourth most profitable criminal activity in the world¹¹ prompted the EU to adopt instruments to combat this growing and lucrative form of adaptable organized crime.¹² Given that organized crime is generally difficult to detect and prosecute, the Directive emphasizes in its preamble that criminal proceedings must take into account the involvement of organized criminal groups operating in ways that negatively impact the environment.¹³ The purpose of the European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats (EMPACT), which lists environmental crime as one of its ten priorities, is to prevent organized groups engaged in all forms of environmental crime, with particular focus on the illegal trade in waste¹⁴ and in wildlife.¹⁵

¹⁰ The growing global scarcity of natural resources is increasingly attracting transnational criminal organizations, which diversify from their traditional activities into lucrative trades in tropical timber, endangered species, and natural minerals. *Uhm, D. P., Nijman, R. C. C. (2022). The convergence of environmental crime with other serious crimes: Subtypes within the environmental crime continuum. European Journal of Criminology, 19 (4), 542–561.*

¹¹ Data from the United Nations Environment Program and Interpol show that criminal offenses against the environment are growing at a rate of 5 % to 7 % per year, two to three times faster than the global economy, and are now as profitable as the illegal drug trade. This type of crime deprives countries and populations of billions of euros in revenue annually, threatens fundamental rights, fuels insecurity and organized crime, and undermines social structures. Opinion of the Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs addressed to the Committee on Legal Affairs on the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the protection of the environment through criminal law (COM(2021)0851 – C9 0466/2021 – 2021/0422(COD), of February 6, 2023).

¹² According to EUROPOL, illegal trade in endangered species alone generates more than €4.4 billion worldwide each year. Cit.: Kondor-Langer, M. (2021). Stanje i kretnje okolišnog kriminaliteta u Republici Hrvatskoj. *Policija i sigurnost*. 30 (2). Zagreb, 245–273.

¹³ The greatest threat to the environment is posed by large companies engaged in extracting, processing, and using natural resources (oil, gas, metals, etc.) along with chemical, agricultural, energy, and transport companies, all seeking to maximize profit. Practice shows they are responsible for the largest ecological disasters of recent decades. Cit.: Kuznetsova, N., Urda, M. (2023). Back to the problem of criminal liability of legal entities: two views on the problem (using the example of environmental crimes). *Russian Journal of Criminology*, 17 (6), 567–576.

¹⁴ Waste is a particular problem: the profit motive in its collection, transport, processing, and disposal means that organized criminal groups often dominate trafficking of hazardous waste, which further complicates the fight against environmental crime. For more, see: Bugarški, T. D. (2015). Challenges of organized environmental crime. *Collected Papers of the Faculty of Law in Novi Sad*, 49 (3), 1097–1108.

¹⁵ Combating international environmental crime, such as preventing the dumping of hazardous materials, is of vital importance. Organized crime undermines law-abiding

Just as the protection of the environment through criminal law is of relatively recent origin in most European countries, systematic protection within the criminal legislation of the Republic of Croatia (hereinafter: RC) began with the inclusion of a special chapter on criminal offenses against the environment in the 1997 Criminal Code (which entered into force on January 1, 1998).¹⁶ With the entry into force of the current Criminal Code on January 1, 2013 (hereinafter: CC),¹⁷ the RC adopted the so-called ecocentric model of protection of the environment through criminal law, which is considered the highest level of environmental protection because it safeguards the environment directly rather than indirectly through other legal goods.¹⁸ Croatia's national framework for environmental protection comprises dozens of laws and several hundred environmental by-laws¹⁹ that define the fundamental concepts, together with an ancillary system of protection through criminal law, because the statutory elements of most criminal offenses against the environment in the CC are set out in blanket provisions. Although the RC has not yet faced major environmental disasters with serious impact on human life and health or on animal and plant life, and despite the view that a more effective preventive effect can be achieved solely through administrative penalties and reparatory sanctions, high European standards for the protection of the envi-

businesses in the area of waste management. Eurojust, Press release, October 29, 2019. Available at: <http://www.eurojust.europa.eu/press/Press>

¹⁶ Criminal Code, *Official Gazette*, no. 110/1997, 27/1998, 50/2000, 129/2000, 51/2001, 111/2003, 190/2003, 105/2004, 84/2005, 71/2006, 110/2007, 152/2008, 57/2011, 143/2012.

¹⁷ Criminal Code, *Official Gazette*, no. 125/2011, 144/2012, 56/2015, 61/2015, 101/2017, 118/2018, 126/2019, 84/2021, 114/2022, 114/2023, 36/2024.

¹⁸ Vuletić, I. (2023). Osvrt na ekocentrični model zaštite okoliša u hrvatskom kaznenom pravu. Deset godina nakon pristupanja EU, *Glasnik of the Bar Association of Vojvodina*, 95 (4), 1292–1304. An opposing view maintains that today's law and legal science are still rooted in an anthropocentric value system: if the primary aim is to protect humans, the model is anthropocentric; if the goal is to protect flora and fauna, the model is biocentric. Turković, K., Novoselec, P., Grozdanić, V., Kurtović Mišić, A., Derenčinović, D., Bojanić, I., Munivrana Vajda, M., Mrčela, M., Nola, S., Roksandić Vidlička, S. (2013). *Komentar Kaznenog zakona*. Zagreb: Official Gazette, 263.

¹⁹ Among the most important laws are: Law on Environmental Protection, Law on Nature Protection, Law on Air Protection, Law on Noise Protection, Law on Sustainable Waste Management, Law on the Transport of Dangerous Goods, Law on Waters, Law on Hunting, Law on Marine Fisheries, Law on Animal Protection, Law on Light-Pollution Protection, Law on Forestry, Law on Construction, Law on Radiological and Nuclear Safety, and the Law on Transboundary Wildlife Trade. In the process of harmonization of Croatian legislation with the European *acquis*, it was emphasized that environmental protection was one of the most extensive and demanding areas, involving roughly 300 legal documents (laws, decrees, regulations, etc.). Cit.: Pavlović, Š. (2015). *Kazneni zakon. Zakonski tekst, komentari, sudska praksa*. Rijeka: Libertin naklada, 889.

ronment have been incorporated into the Croatian CC, which now contains a total of 21 criminal offenses against the environment.

Despite the fact that incorporating criminal liability of legal persons into the continental system of criminal law created complex dogmatic and doctrinal difficulties, legal persons in the RC have been liable for criminal offenses for twenty years.²⁰ Given that no exhaustive catalog of criminal offenses exists, Croatian case law needed time to identify the criminal offenses for which legal persons, in addition to natural persons, may be held liable. In the RC, legal persons are most frequently liable for economic crime (because of how profitable these criminal offenses are) and for criminal offenses against general safety (because of negligent supervision). Although the RC's 2017–2025 Nature Protection Strategy and Action Plan emphasizes the importance of effectively prosecuting legal persons, statistics still show few criminal proceedings against them for so-called corporate environmental crime. This supports the view that such activity is profitable yet carries a low level of risk.²¹ Some criminal offenses against the environment can be committed by an individual alone, but others require the functional organization of a legal person.²² Moreover, the greatest environmental risks arise precisely from the activities of legal persons. Global technological development has produced environmental offenses in which the “real perpetrator” is the legal person, not an individual (for example, a worker who discharges factory waste into a river). Nevertheless, the two fundamental principles of criminal law, subsidiarity and fragmentarity, apply to legal persons as well. In corporate offenses, civil, administrative, and misdemeanor liability “intermix”, while a criminal-law response is reserved for

²⁰ Proponents of the criminal liability of legal persons, while emphasizing the peculiarities of their liability, still justify its existence on the basis of the existence of similar legal solutions in other branches of law. According to: Beale, S. (2007). Is Corporate Criminal Liability Unique? *American Criminal Law Review*, 44, Washington, 1503–1535. The fact that a legal person should be treated in the same way as a natural person, liable for civil and criminal offenses, is also justified by the fact that legal persons can act as private prosecutors or claimants before judicial bodies, which means that they can initiate civil and criminal proceedings, and that there is a certain inconsistency in that legal persons can enjoy the advantages intended for private prosecutors or claimants in civil and criminal proceedings, while at the same time they can avoid the penal consequences of their criminal behavior. According to: Cartier, M. E. (2005). Kaznenopravna odgovornost pravnih osoba u francuskom pravu. *Hrvatski ljetopis za kazeno pravo i praksu*, 12 (2), 279–293.

²¹ It is believed that by the end of the 21st century, corporate environmental crime, given the growing awareness of threats to the environment, could become the most important topic when it comes to the liability of legal persons. Maršavelski, A., (2017). Odgovornost pravnih osoba za kaznena djela protiv okoliša: Teorijsko utemeljenje u odgovarajućoj regulaciji. *Kaznenopravna zaštita okoliša*. Zagreb: HAZU, 45–61.

²² *Ibid.*

the most dangerous threats and the gravest violations of the environment.²³ Because the environment is protected primarily by non-criminal instruments, that is, through other branches of law, the Croatian system is often described as a mixed model that combines administrative and criminal-law instruments.²⁴ The RC regulates the criminal liability of legal persons in a special Law on the Liability of Legal Persons for Criminal Offenses (hereinafter: LLLC),²⁵ which expressly provides that the provisions of the CC, the Criminal Procedure Code (hereinafter: CPC),²⁶ and the Law on the Office for the Suppression of Corruption and Organized Crime (hereinafter: LOSCOC)²⁷ apply *mutatis mutandis* to legal persons.

With regard to the normative aspect of environmental crime in the RC, one of the reasons criminal offenses against the environment appear in a separate Chapter XX of the CC is that they correlate, on the one hand, with offenses against general safety and, on the other, with offenses against human health.²⁸ Compared to the 1997 Criminal Code, the current CC has added eight new offenses,²⁹ and the catalog is usually grouped as follows: (a) the fundamental criminal offense is Environmental Pollution (Art. 193 of the CC); (b) specific criminal offenses endangering the environment: Discharge of Polluting Substances from a Watercraft (Art. 194); Endangering the Ozone Layer (Art. 195); Endangering the Environment with Waste (Art. 196); Endangering the Environment with an Installation (Art. 197); Endangering the Environment with Radioactive Substances (Art. 198); Endangering by Noise, Vibrations, or Non-Ionizing Radiation (Art. 199); Alteration of the Water Regime (Art. 210); Illegal Exploitation of Mineral Resources (Art. 211), and Illegal Construction

²³ Conversely, many argue that corporate criminal liability is unnecessary or even counterproductive because criminal stigma adds nothing to deterrence beyond what civil remedies can achieve. O'Sullivan, J. R. (2022). Is the corporate criminal enforcement ecosystem defensible? *Journal of Corporation Law*, 47 (4), 1047–1070.

²⁴ Sokanović, L., Boko, M. (2021). Maritime Pollution in Croatia – Old Questions and New Developments. *3rd International Scientific Conference of Maritime law – ISCML*. Split, 295–310.

²⁵ Law on the Liability of Legal Persons for Criminal Offenses, *Official Gazette*, no. 151/2003, 110/2007, 45/2011, 143/2012, 114/2022, 114/2023.

²⁶ Criminal Procedure Code, *Official Gazette*, no. 152/2008, 76/2009, 80/2011, 121/2011, 91/2012, 143/2012, 56/2013, 145/2013, 152/2014, 70/2017, 126/2019, 126/2019, 130/2020, 80/2022, 36/2024.

²⁷ Law on the Office for the Suppression of Corruption and Organized Crime, *Official Gazette*, consolidated text, no. 76/2009, 116/2010, 145/2010, 57/2011, 136/2012, 148/2013, 70/2017.

²⁸ Cvitanović, L. (2017). Napomene uz kaznenopravnu zaštitu okoliša. *Kaznenopravna zaštita okoliša*. Zagreb: Croatian Academy of Sciences and Arts, 21–29.

²⁹ See: Sokanović, L. (2013). Die strafrechtliche Verantwortlichkeit der juristischen Personen im lichte des neuen kroatischen umweltstrafrechts. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 50 (4), 977–990.

(Art. 212); (c) criminal offenses endangering animal and plant life: Destruction of Protected Parts of Nature (Art. 200); Destruction of Habitats (Art. 201); Wildlife Trade (Art. 202); Unlawful Introduction into the Environment of Wildlife or GMOs (Art. 203); Illegal Hunting and Fishing (Art. 204); Killing or Abuse of Animals (Art. 205); Abandonment of Animals (Art. 205a),³⁰ and Forest Devastation (Art. 209); and (d) criminal offenses concerning the protection and treatment of animals and plants: Transmission of Contagious Diseases of Animals and Pests Harmful to Plants (Art. 206); Manufacture and Placing on the Market of Harmful Veterinary Medicines (Art. 207); Veterinary Malpractice (Art. 208).³¹

For most of the criminal offenses listed above, punishment extends to negligence and to the abstract endangerment of the protected legal good, because the existence of a remote danger of harm is sufficient to constitute a criminal offense.³² Thus, negligent culpability and abstract endangerment typically satisfy the elements of most of these criminal offenses.³³ For these offenses, guarantee-based liability is crucial – anyone who fails to prevent the legally prescribed consequence is liable for omission if, under Article 20, paragraph 2 of the CC, he or she had a legal duty to prevent that consequence, and the omission is equivalent in effect to commission. Six offenses (Environmental Pollution; Discharge of Polluting Substances from a Watercraft; Endangering the Environment with Waste; Endangering the Environment with an Installation; Endangering the Environment with Radioactive Substances; and Endangering by Noise, Vibrations, or Non-Ionizing Radiation) have aggravated forms punishable by up to fifteen years' imprisonment when the offense causes the death of one or more persons. Article 213 of the CC contains a provision on effective remorse, allowing the perpetrator to be exempt

³⁰ The 2024 amendments to the CC introduced a new offense, Abandonment of Animals: (1) Whoever abandons a domestic animal, pet, captive-bred wild animal, or any other animal kept with the intent to dispose of it permanently shall be punished by imprisonment for up to one year. (2) If such abandonment causes an animal's death or involves a larger number of animals, the penalty is up to two years' imprisonment. Although classified as a general offense, the perpetrator may be the animal's owner or possessor. Abandonment without intent to permanently dispose of the animal remains a misdemeanor under the Law on Animal Protection. For more on the legal status and protection of animals, see: Mišić Radanović, N., Banovac, A., Rakuljić, V. (2022). Status i zaštita životinja u kaznenom pravu Republike Hrvatske. *Godišnjak Pravnog fakulteta u Sarajevu*, LXV, 279–311.

³¹ Cvitanović, L. (2017). Napomene uz kaznenopravnu zaštitu okoliša. *Kaznenopravna zaštita okoliša*. Zagreb: Croatian Academy of Sciences and Arts, 21–29.

³² Turković, K., Novoselec, P., Grozdanić, V., Kurtović Mišić, A., Derenčinović, D., Bojanić, I., Munivrana Vajda, M., Mrčela, M., Nola, S., Roksandić Vidlička, S. (2013). *Komentar Kaznenog zakona*. Zagreb: Official Gazette. See: Börner, R. (2019). *Umweltstraftrecht*. Berlin: Springer, 31–58.

³³ Kondor-Langer, M. (2021). Stanje i kretanje okolišnog kriminaliteta u Republici Hrvatskoj. *Policija i sigurnost*. 30 (2). Zagreb, 245–273.

from punishment if he or she voluntarily eliminates the danger or harmful state created before serious consequences occur. This applies to the offenses listed above except for Endangering by Noise, Vibrations, or Non-Ionizing Radiation. Criminal offenses against the environment in Croatian criminal legislation are fully aligned with the intentional unlawful conduct described in Article 3 of the Directive; incitement, aiding and abetting, and attempt are all punishable. There is extensive literature analyzing each statutory description in detail.³⁴

The aim of this paper is to present how the liability of legal persons for criminal offenses is regulated in the the Republic of Croatia and to analyze the application of statutory rules of corporate liability for environmental crime, focusing on the difficulties of reporting, indicting, and convicting legal persons as perpetrators of criminal offenses against the environment. The purpose of this research is to determine whether, in the RC, there is a gap between normative solutions and their application in practice in matters of liability of legal persons for criminal offenses against the environment.

NORMATIVE REGULATION OF THE CRIMINAL LIABILITY OF LEGAL PERSONS IN THE REPUBLIC OF CROATIA

The current Croatian regulation of the criminal liability of legal persons governs the fundamental substantive legal issues: which legal persons may be criminally liable, the adopted liability model, the circle of natural persons whose conduct can be imputed to the legal person, the criminal offenses for which the legal person itself may be liable, and the system of specific criminal sanctions. There are also statutory rules on the particularities of criminal

³⁴ See: Vuletić, I. (2023). Kritički osvrt na kazneno djelo ubijanja ili mučenja životinje u hrvatskom kaznenom pravu // *Pravna zaštita kućnih ljubimaca*. Zagreb: *Croatian Academy of Sciences and Arts*, 101–117; Vuletić, I. (2023). Osvrt na ekocentrični model zaštite okoliša u hrvatskom kaznenom pravu. Deset godina nakon pristupanja EU. *Glasnik of the Bar Association of Vojvodina*, 95 (4), 1292–1304; Herceg Pakšić, B., Vuletić, I., Kohalmi, L. (2013) Criminal law protection of the environment in Hungary and Croatia in the context of harmonization with the regulation of European Union / *Kaznenopravna zaštita okoliša u Mađarskoj i Hrvatskoj u kontekstu usklađivanja s regulacijom Europske unije*. Pravo–regije–razvoj. Pečuh–Osijek: Grafika Osijek, 371–386; Sokanović, L., Boko, M. (2021). Maritime Pollution in Croatia – Old Questions and New Developments. 3rd International Scientific Conference of Maritime law – ISCML. Split, 295–310; Pavlović, Š. (2015). *Kazneni zakon. Zakonski tekst, komentari, sudska praksa*. Rijeka: Libertin naklada; Jakulin, V. (2024). Krivična dela protiv životne sredine, prostora i prirodnih dobara u Krivičnom zakoniku Republike Slovenije. *Glasnik of the Bar Association of Vojvodina*, 96 (1), 59–76. and others.

proceedings against legal persons, but this part of the paper addresses only the preconditions for punishing legal persons; for procedural specifics, reference is made to the relevant literature.³⁵

The LLLC entered into force on March 1, 2004.³⁶ It contains only 37 articles, and it operates as a *lex specialis* that provides for the subsidiary application of the CC, the CPC, and the LOSCOC to legal persons (Article 2). This allows the LLLC to remain concise, regulating only matters specific to the liability of legal persons while, by tying their criminal liability to that of natural persons, enabling the institutes of substantive and procedural criminal law (e.g., attempt, complicity) to apply to them as well.³⁷

Legal Persons That Have Criminal Subjectivity

In line with international conventions, only legal persons that have legal personality,³⁸ such as companies, institutions, cooperatives, associations, trade unions, and political parties,³⁹ can be liable under Croatian criminal law.

³⁵ For more on procedural provisions, see: Đurđević, Z. (2005). Pravna osoba kao okrivljenik: temeljna prava i predstavljanje. *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, 12(2), 739–762 and Đurđević, Z. (2003), Kaznena odgovornost i kazneni postupak prema pravnim osobama u Republici Hrvatskoj. *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, 10 (2), 719–770.

³⁶ Adoption of the LLLC came roughly midway between the signing (2001) and entry into force (2005) of the Stabilization and Association Agreement. While the Agreement did not expressly mandate adopting a special law on the liability of legal persons for criminal offenses, it set a framework for legislative reform by obligating Croatia to promote cooperation “with other countries of the region, including developing projects of common interest relating to... combating organized crime, corruption, money-laundering...” Cit.: Derenčinović, D., Novosel, D. (2012). Zakon o odgovornosti pravnih osoba za kaznena djela – prolazne dječje bolesti ili (ne)rješiva kvadratura kruga. *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*. 19 (2), 585–613.

³⁷ After the 1987 British ferry disaster in Zeebrügge, in which 193 people drowned, it was accepted that a legal person can be held liable for negligent homicide (*corporate manslaughter*). Although legal certainty favors a catalog of criminal offenses so that legal persons can know in advance which criminal offenses they may be liable for, the LLLC resolved the issue by allowing liability for all offenses, subject to certain conditions. Novoselec, P. (1999). Odgovornost pravnih osoba u budućem hrvatskom kaznenom pravu. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 49 (6), 695–729.

³⁸ The Criminal Law Convention on Corruption and the Second Protocol to the Convention on the Protection of the EU Financial Interests (Official Gazette, MU, 11/2000) contain the same definition of a legal person as any entity that has such a status under national law, except states, state authorities, or international organizations.

³⁹ Croatian legal theory often classifies legal persons into four basic types: public-law legal persons, private-law legal persons, companies, and foundations. For more, see: Sokanović, L. (2013). Die strafrechtliche Verantwortlichkeit der juristischen Personen im

Legal persons without legal personality, which would be, under Croatian law, a silent partnership (*tajno društvo*),⁴⁰ an ordinary partnership (*ortakluk*)⁴¹ and an association without legal personality, cannot be liable for criminal offenses.⁴² The LLLC treats foreign legal persons the same as domestic ones, even if they have no representative office or branch in the RC and even if they lack legal personality under foreign law but have it under Croatian law (Article 1, paragraph 2). Broader regulation of the criminal activities of such foreign companies was necessary. The LLLC stipulates that the state can not be punished (Article 6), whereas local and regional self-government units (counties, cities, municipalities, etc.) may be punished only for criminal offenses not committed while exercising public powers *iure imperii* (Article 6, paragraph 2), that is, they are liable for criminal offenses when acting *iure gestionis* as equal participants in commercial transactions or other activities that are not public prerogatives.⁴³ This definition aligns Croatian law with the Directive's definition of "legal person" (Article 2, paragraph a). The LLLC also regulates liability when a legal person's status changes before criminal proceedings are completed or after they become final, and it contains special rules for legal persons in bankruptcy (Article 7).⁴⁴

lichte des neuen kroatischen umweltstrafrechts. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 50 (4), 977–990.

⁴⁰ A silent partnership is an arrangement in which a silent partner contributes capital to another's business, shares in profit, and assumes no obligations toward third parties; it is not a commercial company but an internal contractual relationship between the silent and the active partner.

⁴¹ Unlike in Serbia, where *ortakluk* exists as a commercial partnership, in Croatia, *ortakluk* is a civil-law partnership regulated by the Law on Civil Obligations and lacks legal personality.

⁴² Legal persons in the process of formation cannot be punished, even if the elements of a criminal offense are met, because they are pre-companies that have not acquired the status of a legal person, they have not yet been registered in the court register, but they can commit a criminal offense while performing their activities.

⁴³ This primarily refers to territorial units transferring services to their own companies or to another legal or natural person, mainly public transport, waste removal, maintenance of green areas, cemeteries, public lighting, etc. When acting *iure gestionis*, they are subject to the same legal regime as private persons. Pavlović, Š. (2014). *Kriminološki pregled i kaznenopravna zaštita postupaka javne nabave. Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, 21 (2) 549–577.

⁴⁴ If a legal person ceases to exist before the criminal proceedings end, penalties and measures may be imposed on its universal successor. The same applies when a legal person ceases to exist after a final criminal judgment. Legal persons in bankruptcy continue their activity, which even at that stage can be criminal, so legal persons may still be punished for criminal offenses committed before the initiation or during bankruptcy proceedings.

The Basis of the Criminal Liability of Legal Persons

The LLLC resolves what has been the most controversial theoretical issue in European legislation and jurisprudence by adopting the model of derivative liability and borrowed culpability. A legal person's criminal liability rests on the criminal offense of its responsible person, *the natural person who manages the legal person's affairs or, at any level, is entrusted with tasks within the legal person's sphere of activity* (Article 4). This mainly refers to persons who can conclude legal transactions for the legal person and are thus able to commit criminal offenses on its behalf. These are natural persons empowered to represent the legal person by law, statute, contract, decision of a management body, or power of attorney.⁴⁵ This reflects a modified classical identification (*alter ego*)⁴⁶ model, treating the acts and omissions of the responsible person as those of the legal person, that is, a delegation model that extends liability to persons to whom management powers have been delegated. Yet it is not enough for the responsible person to have committed any criminal offense; one of two additional conditions must be met (Article 3, paragraph 1):

- a) the offense breaches a duty of the legal person, or
- b) through the offense, the legal person obtained or was to obtain a benefit for itself or another.

For example, a legal person is liable if the responsible natural person, by committing a criminal offense (e.g., one of the criminal offenses against the environment), violated a duty of the legal person,⁴⁷ or if the legal person obtained, or was to obtain a pecuniary or non-pecuniary benefit (e.g., from

⁴⁵ In Anglo-Saxon literature, they are called insiders: owners, directors, managers, and employees. Cit.: Buell, S. W. (2022). A restatement of corporate criminal liability's theory and research agenda. *Journal of Corporation Law*, 47 (4), 937–962. Managing the company's affairs refers to any action aimed at achieving the goal for which the company was founded, and the Law on Companies mandates who is authorized to manage the affairs of each type of company. Barbić, J. (2003). Osobe koje vode poslove kao odgovorne osobe i određenje predstavnika pravne osobe po zakonu o odgovornosti pravnih osoba za kaznena djela. *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu* (Zagreb), 10 (2), 779–842.

⁴⁶ For more on theories or models of criminal liability of legal persons, see: Horović, S., Mišić Radanović, N. (2016). Deliktna odgovornost pravnih osoba u poredbenom i pozitivnom zakonodavstvu i sudskoj praksi. *Zbornik radova „Aktualnosti građanskog i trgovačkog zakonodavstva i pravne prakse“*. Mostar, 14, 180–203; Kurtović, A. (2002) Kaznena odgovornost pravnih osoba. *Aktualna pitanja kaznenog zakonodavstva*. Zagreb, 45–70; Savić, I. V. (2011) Koncept autonomne odgovornosti pravne osobe i njegova primjena u kaznenom pravu. *Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske*, 2 (1), 41–68; Novoselec, P. (2007). Aktualni problemi hrvatskog gospodarskog kaznenog prava. *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, 14 (2), 371–434, and Vrhovšek, M. (2008). Uslovi odgovornosti pravnog lica za krivično delo. *Annals of the Faculty of Law in Belgrade*, 56 (2), 291–304.

⁴⁷ It is enough to establish that the incident stemmed from a fault that can be attributed to the legal person: breach of a law or by-law, negligence, carelessness, or lack

an economic criminal offense) for itself or another.⁴⁸ Article 3, paragraph 2 of the LLLC clarifies the liability of a legal person for an offense committed by a responsible person when a responsible person entrusted with tasks within the scope of activity of the legal person commits an offense due to negligent supervision or control, and the legal person thereby gained a benefit.⁴⁹ If the responsible person committed the offense for personal gain or against the legal person's interests, only that natural person is punishable, not the legal person, for example, where the legal person is the victim of the employee's embezzlement.⁵⁰ This model of accessory liability led to acceptance of the model of borrowed culpability, that is, the model of imputing the culpability of the responsible person to the legal person: *the legal person's liability is grounded in the culpability of the responsible person* (Article 5, paragraph 1). For the responsible natural person, all elements of culpability, and any circumstances that exclude or mitigate that culpability, must be present, and each is transferable to the legal person and affects its punishability. Article 5, paragraph 2, however, introduces an important exception to the culpability principle when legal or factual obstacles prevent establishing the responsible person's liability (e.g., the responsible person cannot be identified or is unknown or unavailable to the court). In such cases, the LLLC provides for independent criminal liability of the legal person through a presumption (*presumptio iuris*) of the responsible natural person's liability when that person is unknown or proceedings cannot be brought against them (e.g., where the responsible person has died).

of caution. Cit.: Cartier, M. E. (2005). Kaznenopravna odgovornost pravnih osoba u francuskom pravu. *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, 12 (2), 279–293.

⁴⁸ The 2023 LLLC amendment deleted the element “unlawful pecuniary gain”, adopting the opinion of the OECD Working Group for Combating Corruption that the liability of a legal person for the criminal offense of the responsible person can arise even when a bribe was demanded or given in order to secure a certain job, regardless of whether the legal person who gave the bribe was the best bidder. Therefore, the meaning of the earlier term “unlawful pecuniary gain” did not include cases of so-called non-pecuniary gain, such as in the case of the criminal offense of bribery in order to avoid inspection or in order to obtain a work permit. Kapikul, M. (2023). Zakon o odgovornosti pravnih osoba za kaznena djela. See: amendments, *IUS-INFO*, October 12, 2023. Available at: <https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/zakon-o-odgovornosti-pravnih-osoba-za-kaznena-djela-v-novela-56926>

⁴⁹ This express provision complies with the requirement of the Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions, according to which the liability of a legal person can be derived even when the commission of a criminal offense occurred due to the failure of supervision by the person who manages the affairs of the legal person over the person entrusted with tasks within the legal person.

⁵⁰ Mišić Radanović, N. (2014). The liability of legal entities for criminal acts in Croatian court practice. *36th International Scientific Conference on Economic and Social Development – „Building Resilient Society“*. Zagreb, 225–235, and Sabia, R. (2022). Prosecuting corporations for international crimes: in search of new perspectives? *Revue Internationale de Droit Pénal*, 93 (1), 209–229.

System of Criminal Sanctions for Legal Persons

The application of criminal sanctions to legal persons should be exclusively preventive, and their effect should be reparatory or restitutive.⁵¹ Consistent adherence to the principle of legality requires that a penalty be defined (*nulla poena sine lege certa*), while international instruments demand that sanctions imposed on legal persons be effective, proportionate, preventive, fair, and suitable to achieve both general and special prevention. The LLC provides two kinds of sanctions for legal persons – penalties and security measures; penalties can be: (1) a fine, which is pecuniary in nature, and (2) the dissolution of the legal person, which is status-related (Article 8). The principal penalty is the fine, set far higher for legal persons than for natural persons and, depending on the gravity of the criminal offense, ranging from €5,000 to €25,000,000. Of special importance is the rule that, if the purpose of punishment would otherwise not be achieved, a legal person may be fined up to 10 % of its total annual revenue earned in the fiscal year preceding the year in which the judgment is rendered (Article 10, paragraph 5).⁵²

The most severe penalty is the dissolution of the legal person, i.e., the loss of legal personality through liquidation or deletion from the court register, if the legal person was founded for the commission of criminal offenses or has predominantly used its activity to commit criminal offenses (Article 12, paragraph 1). This exceptional “capital punishment” is effectively reserved for criminal organizations that exploit the legal status of the legal person for illegal, criminal activities,⁵³ and it cannot be imposed on local and regional self-government units, political parties, or trade unions. Execution of the penalty of dissolution is not subject to limitation periods. The LLC allows a legal person to be exempted from punishment if it reports the responsible person’s criminal offense before the offense is discovered or before learning that it has been discovered (Article 12a). Debate arose over which form of suspended sentence is more appropriate for legal persons – the continental model

⁵¹ For more on the genuinely punitive character of certain measures, see: Derenčinović, D. (2002). Odgovornost pravnih osoba u hrvatskom kaznenom pravu. *Hrvatska pravna revija*, 12, 116–130.

⁵² The Directive allows Member States to set rules for cases where a fine cannot be based on the legal person’s overall turnover in the fiscal year preceding the criminal offense or in the fiscal year preceding the decision to impose a fine.

⁵³ International instruments, such as the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings, endorse the introduction of the penalty of dissolution of a legal person. For more, see: Derenčinović, D., Novosel, D. (2012). Zakon o odgovornosti pravnih osoba za kaznena djela – prolazne dječje bolesti ili (ne)rješiva kvadratura kruga. *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*. 19 (2), 585–613.

or a suspended sentence with judicial supervision.⁵⁴ Given that the RC lacks sufficient specialists for such supervision, the continental model from the CC was adopted,⁵⁵ but with certain limitations.⁵⁶

Unlike the CC, the LLLC prescribes three security measures that may be imposed together with a penalty⁵⁷ but not with a suspended sentence: prohibition of certain activities or business operations,⁵⁸ prohibition on doing business with users of state and local budgets,⁵⁹ prohibition on obtaining permits, authorizations, concessions, or subsidies.⁶⁰ Each prohibition may last from one to three years. Because most criminal offenses committed

⁵⁴ Judicial supervision resembles the Anglo-Saxon suspended sentence (probation) because certain additional obligations are imposed on the legal person, such as having to file periodic financial reports or submit to unannounced inspections by a court-appointed supervisor.

⁵⁵ According to: Kurtović, A. (2002) *Kaznena odgovornost pravnih osoba. Aktualna pitanja kaznenog zakonodavstva*. Zagreb, 45–70.

⁵⁶ A suspended sentence may be imposed only if a fine below €20,000 is imposed. The probationary period is capped at three years, and a partial suspended sentence cannot be imposed on a legal person (Article 13, paragraph 3).

⁵⁷ Debate over whether these measures are actually secondary penalties concluded that, despite their punitive elements, their preventive purpose is more prominent, therefore “security measures” is more suitable. The French Penal Code provides for a large number of sanctions for legal persons, all of which are called penalties, among which the fine is the most important. In addition to the fine, Articles 131 – 139 provide for 9 more penalties for legal persons that commit a crime or offense: 1. Dissolution; 2. Prohibition to exercise a certain activity; 3. Placement under judicial supervision; 4. Closure of parts of the company; 5. Disqualification from public tenders; 6. Prohibition to make a public appeal for funds; 7. Prohibition to draw checks; 8. Forfeiture of objects; and 9. Posting a public notice of the judgment and, in a special part of the law, forfeiture of all goods and revocation of liquor license. The French Penal Code also includes other sanctions and measures for criminal offenses against the environment, such as the obligation to: i. restore the environment within a certain period if the damage is reversible, or ii. pay compensation for damage caused to the environment if the damage is irreversible or if the perpetrator is unable to carry out such remediation. Available at: https://sherloc.unodc.org/cld/uploads/res/document/french_penal_code_html/french_penal_code.pdf

⁵⁸ This measure may cover one or more activities through which the legal person committed a criminal offense if continuing them would endanger the life, health, or safety of people or property, or the economy, or if the legal person has already been punished for the same or similar criminal offense. It cannot be applied to local and regional self-government units, political parties, or trade unions (Art. 16 of the LLLC).

⁵⁹ A security measure prohibiting doing business with users of state or local budgets may be imposed on a legal person only when there is a risk that such business could encourage the commission of a new criminal offense. The risk implies a reasonable probability that obtaining permits, authorizations, or concessions will enable or facilitate the commission of a new criminal offense, and the court will assess the risk in light of the offense committed (Art 18 of the LLLC).

⁶⁰ This measure can be imposed on a legal person if there is a danger that obtaining permits, authorizations, concessions, or subsidies issued by state authorities or local and

by legal persons conceal a material gain that the legal person itself may not keep, the LLLC states that forfeiture of illegal gain,⁶¹ as a *sui generis* measure, is governed by the CC and special laws. The special measure of public announcement of the judgment, which improves general prevention, is not, as in the CC, confined to offenses committed by public disclosure. The court may order publication of the judgment at the convicted person's expense whenever, given the significance of the criminal offense, there are justified reasons to inform the public of the final judgment (Article 21, paragraph 1 of the LLLC).

Substantive Legal Instruments for Combating Organized Crime by Legal Persons

Criminologically, environmental crime belongs to both organized crime and economic or *white-collar* crime. The involvement of legal persons, especially multinational corporations, in committing criminal offenses against the environment, a form of collective crime yielding enormous profit, poses a major threat to global security.⁶² It also poses a demanding challenge for criminal justice systems, so the Directive stipulates that criminal proceedings for criminal offenses against the environment should also address corruption, money laundering, cybercrime, and document fraud, and, in relation to business activities, the intention of the perpetrator to maximise profits or save expenses.⁶³ Conduct should be considered unlawful even when carried

regional self-government units could encourage the commission of a new criminal offense (Art. 17 of the LLLC).

⁶¹ An issue that has proven to be very contentious in practice, bearing in mind the fact that criminal proceedings against legal persons are often discontinued, is the possibility of compensation for damage caused by a criminal offense when the injured party has an interest in filing a property claim against the defendant, a natural person who committed the criminal offense by representing a legal person and obtaining an unlawful financial benefit for it. For more, see: Grubišić, I. (2014). Imovinskopravni zahtjev prema okrivljeniku odgovornoj osobi kada je kaznenim djelom pribavio imovinsku korist pravnoj osobi. *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, 35 (2), 741–760.

⁶² The possibility of financing terrorism through organized environmental crime is particularly linked to areas with dense natural resources and a weak system of financial supervision. Methods of financing terrorism through environmental crime include the trade of valuable and endangered wildlife and plants with the intertwined use of criminal resources that create great difficulty in tracking the flow (acquisition, transfer, and use) of resources through complex and concealed methods of financing. Wang, S., Tian, Z. (2024). New challenges in financial supervision: environmental crime terrorism financing. *Trends Organ Crim* 27, 212–228.

⁶³ Paragraph 28 of the Preamble of the Directive notes that such criminal offenses are often associated with serious forms of criminal offenses against the environment, which often cause significant damage to the environment and human health, including devastating effects on nature and local communities. It is particularly concerning that some criminal

out under an authorization issued by a competent authority of a Member State if such authorization was obtained fraudulently or by corruption, extortion, or coercion.⁶⁴

The provisions of the CC and the LOSCOC that govern dangerous forms of criminal association can be applied to the involvement of organized criminal groups in environmental crime within the RC, thereby implementing the UN Convention against Transnational Organized Crime.⁶⁵ This is particularly important for prosecuting organized criminal groups engaged in cross-border environmental crime.⁶⁶ Articles 328 and 329 of the CC provide for liability for organizing or leading, and for committing a criminal offense as part of a criminal association. A criminal association consists of at least three persons who unite with the common aim of committing one or more criminal offenses punishable by at least three years' imprisonment, but it does not include persons linked only incidentally for the immediate commission of a single criminal offense.⁶⁷ Article 329, paragraph 1 of the CC prescribes a more severe penalty for anyone who, knowing the association's aim or criminal activity, commits a criminal offense within such an association or incites another to do so. Further instruments for prosecuting legal persons that merely serve as fronts for organized crime, legal persons that outwardly comply with regulations but

offenses against the environment have been committed while competent authorities or officials performing their public duty have tolerated or actively supported it, and in certain cases it can even amount to corruption. Examples include inspectors turning a blind eye to violations in the field of environmental protection, deliberately omitting inspections or controls, for example, regarding whether the permit holder complies with permit conditions, supporting decisions or voting in favor of issuing illegal permits, or issuing falsified or untrue favorable reports. Croatian representatives attend regional conferences on transnational crime and corruption in the context of environmental crime. Report of the State Attorney General of the Republic of Croatia on the work of state attorneys' offices in 2023. Available at: https://dorh.hr/sites/default/files/dokumenti/2024-04/dorh_izvjesce_za_2023.pdf.

⁶⁴ Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?qid=1720515193677&>.

⁶⁵ United Nations Convention against Transnational Organized Crime, Official Gazette, International Treaties, 14/2002.

⁶⁶ For more, see: Pleić, M. (2016). Kazneni progon i istraživanje kaznenih djela protiv okoliša. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 53 (2), 601–622. According to American jurisprudence, a corporation can be held liable for conspiracy to commit a criminal offense involving one of its employees and others who are not employed by it, but there is disagreement among the courts as to whether a corporation may conspire with its employees. Theory holds that conspiracy requires an agreement between two or more different persons and that a legal person cannot be convicted for so-called intra-corporate conspiracy because that would amount to the corporation conspiring with itself. For more, see: Babin, A. (2021). Corporate criminal liability. *American Criminal Law Review*, 58 (3 *Annual Survey of White Collar Crime*), 671–710.

⁶⁷ Article 328, paragraph 4 of the CC.

secretly commit criminal offenses, are found in the normative solutions of the LOSCOC, which grants jurisdiction to carry out special evidentiary actions and particularly urgent measures in cases of money laundering and corruption (Article 17, paragraph 3 of the LOSCOC). The Croatian Office for the Suppression of Corruption and Organized Crime (hereinafter: OSCOC) maintains a special Department for International Cooperation and Joint Investigations,⁶⁸ which is especially important in cross-border threats to ecosystems.

RESEARCH INTO THE PROSECUTION OF LEGAL PERSONS FOR ENVIRONMENTAL CRIME IN THE REPUBLIC OF CROATIA

One of the first cases of criminal liability of legal persons for environmental crime in the RC was the Karlovac Brewery case of 2007. The brewery was convicted because its responsible persons failed to stop carbon-dioxide leakage even though they knew that large amounts of the gas were being released from the brewery into the sewer system and a stream. Evaporation of the gas suffocated a passer-by and two animals. The Karlovac Brewery as a legal person was fined HRK 3,000,000 (roughly €400,000 today), while five responsible natural persons received prison sentences.⁶⁹ Although the facts constituted the typical criminal offense against the environment of environmental pollution or endangering the environment with waste, the case was finally adjudicated in 2012 under the 1997 CC as the aggravated criminal offense against general safety by endangering life and property by a dangerous act or means. Paradoxically, the convicted legal person and the responsible persons appealed, claiming the offense had been misqualified and should have been treated as environmental pollution, evidently because that offense carried a lighter penalty, while the State Attorney's Office and the courts failed to indict and convict them for the criminal offense against general safety together with the criminal offenses against the environmental (besides the human fatality, at least two animals died and the polluted stream undoubtedly harmed flora

⁶⁸ For more on joint investigation teams, see: Pleić, M. (2016). Kazneni progon i istraživanje kaznenih djela protiv okoliša. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 53 (2), 601–622.

⁶⁹ The responsible persons were the director of the technical sector, the head of technical services, the head of beer production, the head of occupational safety and health, and the team leader of the beer production team. Cit.: Maršavelski, A. (2017). Odgovornost pravnih osoba za kaznena djela protiv okoliša: Teorijsko utemeljenje u odgovarajućoj regulaciji. *Kaznenopravna zaštita okoliša*. Zagreb: HAZU, 51.

and fauna). In its reasoning, the Supreme Court argued that these were not criminal offenses against the environment because they

“...primarily protect the environment, that is, air, soil, liquids, water, the sea, etc., whereas the offense in question protects the safety of people and property. The first group of offenses is environmental in nature, while the second concerns human life.”⁷⁰

This reasoning ignores the fact that any endangerment or violation of the environment is simultaneously an endangerment or violation of human life and survival,⁷¹ and a disregard of the economic, social, and cultural rights guaranteed by the Constitution of the RC:

“Everyone has the right to a healthy life. The State shall ensure conditions for a healthy environment. Everyone, within their powers and activities, shall pay special attention to the protection of human health, nature, and the human environment.”⁷²

The latest indictment by the Municipal State Attorney’s Office in Osijek, dated August 22, 2024, concerns a major fire that broke out in October 2023 at Drava International, a plastic-recycling plant. The owner and two engineers were indicted as responsible persons, and the company itself was indicted as a legal person, for three criminal offenses: the aggravated criminal offense against the environment of Endangering the Environment with Waste, Endangering the Environment with an Installation, and Endangering Life and Property by a Dangerous Act or Means. Improper collection, disposal, storage, and mixing of various kinds of hazardous and plastic waste sparked a large blaze that threatened air and soil quality over a greater area.⁷³

The Constitutional Court of the RC has also ruled in several cases in which legal persons were defendants in proceedings for criminal offenses against the environment, most often deciding on alleged violations of the right to a fair trial. A notable case is its 2020 decision rejecting the constitutional complaint of the legal person INA Industrija nafte d.d. Zagreb – Rafinerija nafte Sisak against the judgment of the County Court in Sisak (No. KŽ-114/16-8 of March 28, 2019) and the judgment of the Municipal Court in Sisak (No. K-481/15 of March 15, 2016). The company had been found

⁷⁰ Maršavelski, A. (2017). Odgovornost pravnih osoba za kaznena djela protiv okoliša: Teorijsko utemeljenje u odgovarajućoj regulaciji. *Kaznenopravna zaštita okoliša*. Zagreb: HAZU, 51.

⁷¹ For more on the arguments of incomplete legal qualification, see: *Ibid*.

⁷² Article 69 of the Constitution of the Republic of Croatia, *Official Gazette*, 56/90, 135/97, 8/98, 113/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 5/14.

⁷³ Announcement of the Municipal State Attorney's Office in Osijek of August 23, 2024. Available at: www.dorh.hr

guilty of the criminal offense of Environmental Pollution under Article 250, paragraph 1 of the 1997 CC and fined HRK 20,000 (€2,654). The indictment, filed in 2007, alleged that the company director, as the responsible person, and the company as the legal person, had caused excessive emissions of hydrogen sulfide, which had unlawfully polluted the air to a degree capable of worsening living conditions. The company argued that its right to an impartial tribunal had been violated because the judges in Sisak had been exposed to harmful air pollution, and therefore all judges of both Sisak courts should have been recused. The Constitutional Court held that, although air pollution is a matter of general interest because the issue of excessive environmental pollution is not confined to a single geographical location. Rather, it affects a broad area, so the mere fact that the inhabitants of Sisak, including the judges, were more exposed to its effects did not in itself justify recusing all local judges, since judges in other cities might also have been affected, albeit to a lesser extent.⁷⁴

The present research on the state and dynamics of environmental crime by legal persons relies on data from the Croatian Bureau of Statistics, the State Attorney's Office of the RC (hereinafter: SAORC), and the Municipal State Attorney's Office in Split (hereinafter: MSAO Split).⁷⁵

Table 1: Legal persons reported for criminal offenses against the environment, 2010–2017.

Year	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Criminal offenses against the environment	85	78	33	16	19	17	23	20

Source: SAORC and Croatian Bureau of Statistics, *Criminal Liability of Legal Persons for Criminal Offenses 2005–2009*, Studies and Analyses 108. Zagreb, 2010.

In the overall structure of crime in the Republic of Croatia, criminal offenses against the environment account for a relatively insignificant annual percentage.⁷⁶ A decline in the number of reported and convicted legal persons for criminal offenses against the environment is evident after the new CC entered into force on January 1, 2013. In 2013, criminal offenses against the

⁷⁴ Decision of the Constitutional Court of the Republic of Croatia, No. U-III-2151/2019 of December 22, 2020. Available at: <https://www.iusinfo.hr/sudska-praksa/USRH2019B2151AIII>

⁷⁵ The authors thank the first deputy of the Municipal State Attorney in Split, Mr. Damir Mišić for his help in obtaining state attorney and court files needed for research.

⁷⁶ According to: Pleić, M. (2016). Kazneni progon i istraživanje kaznenih djela protiv okoliša. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 53 (2), 601–622.

environment constituted 2.3 % (16 in total) of all criminal offenses by legal persons. In 2014, the number of reported legal persons for criminal offenses against the environment was 19 (2.1%), specifically for Illegal Exploitation of Mineral Resources under Article 211 of the CC (11 legal persons) and Illegal Construction under Article 212 of the CC (5 legal persons). For the first time, two legal persons were reported for Environmental Pollution under Article 193 of the CC, and one for Forest Devastation under Article 209 of the CC.⁷⁷ During the same period, convictions of legal persons were dominated by economic criminal offenses, accounting for 65 % to 75 % of all convictions.⁷⁸

Legal persons reported, indicted, and convicted for criminal offenses against the environment, 2019–2023

In order to gain insight into the application of the liability of legal persons for criminal offenses against the environment in Croatian case law, it is necessary to show the total number of legal persons reported, indicted, and convicted for all criminal offenses. The research covers the period from 2019 to 2023.

Table 2: Legal persons reported, indicted, and convicted for all criminal offenses

Year	2019	2020	2021	2022	2023
Reported	768	707	653	680	622
Indicted	77	86	73	79	76
Convicted	31	49	39	34	32

Source: Croatian Bureau of Statistics

According to SAORC reports, criminal offenses by legal persons account for only 3 – 5 % of all reported, indicted, and convicted perpetrators in Croatia.⁷⁹ In 2023, 31 legal persons, only 1.72 % of all those reported, were reported for criminal offenses within the jurisdiction of OSCOC. Economic

⁷⁷ Pleić, M. (2016). Kazneni progon i istraživanje kaznenih djela protiv okoliša. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 53 (2), 601–622.

⁷⁸ Horović, S., Mišić Radanović, N. (2016). Deliktna odgovornost pravnih osoba u poredbenom i pozitivnom zakonodavstvu i sudskoj praksi. *Zbornik radova „Aktualnosti građanskog i trgovačkog zakonodavstva i pravne prakse“*. Mostar, 14, 180–203.

⁷⁹ According to: Vuletić, I. (2023). Corporate Criminal Liability: An Overview of the Croatian Model after 20 Years of Practice. *Laws* 12: 27. Available at: <https://www.mdpi.com/journal/laws>

criminal offenses predominated, constituting more than 50 % of criminal complaints against legal persons (e.g., 53.7 % in 2022).⁸⁰

Table 3: Decisions of state attorney's offices on criminal complaints against legal persons for criminal offenses against the environment.

Year	2019	2020	2021	2022	2023
Total criminal complaints	9	14	16	16	16
Criminal complaints dismissed	5	11	8	8	8
Investigations discontinued	/	/	/	/	/
Indictments filed	4	3	8	8	8
– direct indictments	4	3	8	8	7
– without penal order	1	2	4	3	3
– with penal order	3	1	4	5	4
– after investigation	/	/	/	/	1

Source: Croatian Bureau of Statistics

In 2023, 16 legal persons were reported to SAORC for criminal offenses against the environment, making up only 2.57 % of all criminal complaints against legal persons that year (622 in total). Half of the complaints were dismissed, while indictments were filed against eight legal persons.

Table 4: Court decisions and sanctions imposed on legal persons for criminal offenses against the environment, 2019–2023.

Year	2019	2020	2021	2022	2023
Total cases	6	5	4	2	8
Found liable	2	3	2	1	5
Not found liable	4	2	2	1	3
– Dismissals	/	/	/	/	/
– Proceedings discontinued	2	1	1	/	2
Acquittal	/	/	/	/	/
– Rejecting judgment	2	1	1	1	1
Penalties/measures imposed	2	3	2	1	5
Fines, in euros	2	3	2	1	5
660 – 1,327	/	/	1	1	1

⁸⁰ The policy of prosecution of legal persons indicates a large number of dismissals, so in 2022 a total of 78.1 % of criminal complaints against legal persons for all criminal offenses were dismissed, in 21.9 % indictments were filed against a legal person, while 43 % of accused legal persons were convicted. Source: Pravne osobe počinitelji kaznenih djela u 2022. Available at: <https://podaci.dzs.hr/2023/hr/58029>

1,328 – 2,654	1	2	/	/	/
2,655 – 6,636	1	1	1	/	/
6,637 – 13,272	/	/	/	/	3
over 13,272	/	/	/	/	1
Dissolution of legal person	/	/	/	/	/
Forfeiture of gain	1	/	1	/	/

Source: Croatian Bureau of Statistics

Of the eight indicted legal persons in 2023, five (62.5%) were convicted for criminal offenses against the environment, while three were not found liable because proceedings were discontinued or a rejecting judgment was rendered. All penalties imposed were fines, most between €6,637 and €13,272. There were no plea agreements, no legal person was dissolved, and no forfeiture of illegal gain. SAORC reports show that between 2019 and 2023, no dissolution of a legal person was imposed.⁸¹

Practice of the Municipal State Attorney’s Office in Split

Table 5: Legal persons reported, indicted, and convicted for criminal offenses against the environment, MSAO Split, 2020 – 1 July 2024.

Year	2020	2021	2022	2023	2024
Reported	5	6	5	11	1
Indicted	1	/	1	1	/
Proceedings discontinued	1	/	/	/	/
Rejecting judgment	/	/	1	/	/
Acquittal	/	/	1	/	/
Found liable	/	1	/	1	1

⁸¹ Report of the State Attorney General of the Republic of Croatia on the work of state attorneys' offices in 2023, 172–177. Available at: https://dorh.hr/sites/default/files/dokumententi/2024-04/DORH_Izvjesce_zo_2023.pdf

Table 6: Legal persons reported by type of criminal offense against the environment.

Year	2020	2021	2022	2023	2024
Endangering the Environment with Waste (Art. 196)	/	/	/	1	/
Endangering by Noise, Vibrations, or Non/Ionizing Radiation (Art. 199)	2	/	/	/	/
Forest Devastation (Art. 209)	/	/	1	1	/
Illegal Exploitation of Mineral Resources (Art. 211)	1	1	2	3	/
Illegal Construction (Art. 212)	2	5	2	6	1

Table 7: Legal persons indicted by type of criminal offense against the environment.

Year	2020	2021	2022	2023	2024
Illegal Exploitation of Mineral Resources (Art. 211)	/	/	/	1	/
Illegal Construction (Art. 212)	1	/	1	/	/

Table 8: Legal persons convicted by type of criminal offense against the environment.

Year	2020	2021	2022	2023	2024
Illegal Exploitation of Mineral Resources (Art. 211)	/	1	/	/	1
Illegal Construction (Art. 212)	/	/	/	1	/

In all three convictions, fines were imposed.

An analysis of 15 MSAO Split cases shows that the most common criminal offenses committed by legal persons in this period were Illegal Construction under Article 212 of the CC and Illegal Exploitation of Mineral Resources under Article 211 of the CC. Single instances were recorded for Endangering the Environment with Waste, Endangering by Noise, Vibrations, or Non-Ionizing Radiation, and Forest Devastation. Table 6 reveals that during this period, no legal person within MSAO Split's jurisdiction was reported for offenses involving marine pollution, such as Environmental Pollution or Discharge of Polluting Substances from a Watercraft.

Illegal Construction is committed by anyone who, contrary to regulations, builds a structure in an area designated by regulation or decision of a competent body as a protected natural asset, a cultural property, or another area of particular interest to the State; it is punishable by six months' to five

years' imprisonment.⁸² Criminal complaints filed with MSAO Split in this period involved unauthorized construction in protected natural areas (hospitality structures in Marjan Forest Park in Split, itself a cultural property), illegal construction on maritime domain and in a protected coastal area of special interest to the RC (breakwaters, promenades, platforms, piers, coastal structures, etc.), and construction in areas declared cultural property (works on structures within cultural-historical ensembles). Most dismissals of criminal complaints were based on the absence of reasonable suspicion that a criminal offense had been committed. Criminal complaints were also dismissed under the *ne bis in idem* principle, where misdemeanor proceedings had already resulted in decisions on the same matter, rendering potential criminal offenses *res iudicata*.⁸³ Indictments against legal persons for this offense cited breach of a duty of the legal person as the basis of liability and requested fines and reimbursement of court costs. Even though the injured parties were the State or local authorities, no property claims were filed, nor was restoration to the previous condition sought.⁸⁴

Among the few final judgments for the criminal offense of Illegal Construction, there is an acquittal in which the court of first instance applied Article 33 of the CC on petty offenses.⁸⁵ The court held that the protected site had not been permanently altered, nor had the protected cultural good been defaced, because only a small concrete structure had been erected in an earthen courtyard, thereby improving the existing space. The structure was acceptable to the Split Conservation Department and, according to the expert witness,

⁸² This offense is committed by any act of construction carried out contrary to a building permit or works carried out without one, even when the structure fits the urban plan, but there are significant deviations (violations of regulations and rules on mechanical resistance and stability, fire safety, health and environmental protection, noise protection, etc.) due to which the structure can be considered dangerous. "It is not disputed that a permit was required for the construction works, it is not disputed that the defendants do not have a building permit, it is not disputed that the structure was built on maritime property, and it is not disputed that the construction inspector closed the unlawful construction site, but construction works continued and the structure was completed." Explanation of the indictment by ODO Split, no. KO-DO-1191/2022 of November 16, 2022.

⁸³ In line with paragraph 46 of the Directive.

⁸⁴ Even when the defendant legal person "persistently, for a period of ten years, contrary to the regulations and without the necessary construction permits, and even after the competent authorities prohibited further construction, ordered, supervised and carried out construction works on the maritime property and on the protected coastal area." Explanation of the indictment by ODO Split, no. KO-DO-546/2022 of May 20, 2022.

⁸⁵ There is no criminal offense, even though the constituent elements of the offense have been met, if the degree of the perpetrator's guilt is low, the crime had no consequences or the consequences are insignificant, and there is no need for the perpetrator to be punished.

could easily be removed. The defendants had no prior convictions and had never come into conflict with the law, so in the court's view, there was no need to punish them.⁸⁶ The appellate court rejected the MSAO Split's appeal as unfounded and upheld the judgment, reasoning that the appellant was wrong to contend that the defendants lacked awareness of the harmfulness of their construction activity – awareness of unlawfulness is an essential element of every criminal offense; without such awareness the statutory elements would not be met and the question of a petty offense could not be raised at all.⁸⁷

The criminal offense of Illegal Exploitation of Mineral Resources is committed by anyone who, contrary to regulations, exploits mineral resources and thereby causes substantial damage; it is punishable by up to three years' imprisonment, and attempt is also punishable.⁸⁸ Indictments for this offense stated the amount of damage and requested that the court grant the injured RC a property claim equal to the damage caused by the unlawful exploitation of mineral raw materials, most often construction stone.⁸⁹ In one case, the appellate court rejected a legal person's appeal against forfeiture of illegal gain, stating:

“It is indisputable that the County State Attorney's Office in Split, representing the Republic of Croatia, filed a civil claim for compensation of damage against the convicted legal person in exactly that amount before the Commercial Court in Split. It is therefore evident that MSAO Split did not file a property claim in the criminal proceedings, and the illegal gain was rightly forfeited. The court of first instance was obligated *ex officio* to proceed in this way, because no one may retain what is obtained through a criminal offense.”⁹⁰

Case analysis shows that state attorneys' offices pay close attention to Article 7 of the LLLC when a legal person ceases to exist during proceedings. In one case, a company was deleted from the court register after merging with

⁸⁶ Judgment of the Municipal Court in Split, no. K-624/2020 of November 29, 2022.

⁸⁷ The perpetrator's aim was simply to arrange the neglected yard, and the only issue was in the failure to follow the proper procedure. Judgment of the County Court in Slavonski Brod, no. 20 Kž-72/2023 of March 24, 2023.

⁸⁸ Whoever, contrary to regulations, exploits mineral resources in an area that has been declared a protected natural asset by regulation or decision of a competent body, shall be punished by six months to five years' imprisonment. Objects intended for, used in, or derived from the offense shall be forfeited (paragraphs 2 and 3 of Article 211 of the CC). “Mineral resources” of special state interest are defined in Article 4 of the Law on Mining, Official Gazette 56/13, 14/14, 52/18, 115/18, 98/19, 83/23.

⁸⁹ Indictment by ODO Split, no. KO-DO-921/2023 of October 20, 2023.

⁹⁰ Judgment of the County Court in Split, no. Kž-645/2021-5 of September 28, 2021.

another company, which in turn merged with a third; the latter entered the proceedings as the universal successor of the originally indicted legal person.⁹¹

With regard to natural persons as defendants, the present research confirms that Croatian case law interprets “responsible person” very broadly.⁹² In the analyzed cases, responsible persons included company owners, board members, directors, procurists, and *de facto* site or operations managers.

PROBLEMS IN PROSECUTING LEGAL PERSONS FOR CRIMINAL OFFENSES AGAINST THE ENVIRONMENT

Although the liability of a legal person does not have to be proved separately because it is presumed by default (*praesumptio iuris et de iure*) once the liability of the responsible person is established,⁹³ the number of legal persons reported, indicted, and convicted for criminal offenses against the environment in the RC remains very low. On the one hand, corporate crime is by nature rational and professional, which greatly hinders detection and prosecution; on the other, almost all criminal offenses against the environment have blanket statutory descriptions that refer to extensive environmental legislation spread across numerous laws and even more by-laws, requiring criminal justice authorities to master that body of law.⁹⁴ Police officers, state attorneys, and judges thus need specialist knowledge from other fields and expertise in other branches of law. The nature of the offenses often demands, even at the investigation stage, several kinds of expert examination, such as toxicological and

⁹¹ Judgment of the Municipal Court in Split, no. K-929/2019-26 of March 15, 2024. In this case, the court treated the legal person’s multiple misdemeanor convictions, though unrelated to this activity, as an aggravating circumstance.

⁹² Vuletić notes that it is not relevant whether there is a legal basis for the assignment of such jobs (such as a decision of the competent authority or a power of attorney), so courts have treated as responsible persons a journalist employed in a media company based on an employment contract (Supreme Court of the RC, I Kž-Us 15/2021), a truck driver in a transport company (County Court in Šibenik, Kž 192/2022), a university professor at a faculty (Supreme Court of the RC, I Kž-Us 51/2020), an excavator operator in a construction company (County Court in Bjelovar, Kž 335/2021), etc. Vuletić, I. (2023). Corporate Criminal Liability: An Overview of the Croatian Model after 20 Years of Practice. *Laws* 12: 27. Available at: <https://www.mdpi.com/journal/laws>

⁹³ Vuletić, I. (2023). Corporate Criminal Liability: An Overview of the Croatian Model after 20 Years of Practice. *Laws* 12: 27. Available at: <https://www.mdpi.com/journal/laws>

⁹⁴ According to: Pleić, M. (2016). Kazneni progon i istraživanje kaznenih djela protiv okoliša. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 53(2), 601–622.

mining examination, examination of the impact on the environment or public health, soil examination, etc.

Statistics show that most complaints are filed by the police, followed by various other informants, from natural persons to associations, while the State Inspectorate files criminal complaints when inspection services, besides or in addition to misdemeanors, also find elements of criminal offenses. Because environmental crime is prosecuted *ex officio*, SAORC itself, upon learning of possible offenses (media reports, publicly available data, etc.), gathers information from inspectorates, conservation bodies, ministries, the Environmental Protection Fund, local authorities, public-health institutes, etc., and takes steps to determine whether a criminal offense has been committed and to identify the perpetrators.⁹⁵ High-quality complaints, supported by all available evidence, are crucial, since the RC has neither specialized police units nor special state-attorney departments for criminal offenses against the environment.⁹⁶

In practice, unlawful conduct by legal persons in this field is frequently dealt with through administrative sanctions.⁹⁷ All the laws on environmental protection mentioned in the introduction contain misdemeanor provisions prescribing fines for legal persons. Older case law more frequently conflated environmental offenses with offenses endangering the general safety of people and property by a dangerous act or means.

Research points to a high dark figure for this type of crime for several reasons. One is the theoretical debate whether criminal offenses against the environment are victimless crimes, who the direct and indirect victims are, and how a shift in public perception of their seriousness might affect detection and prosecution.⁹⁸ Underdeveloped ecological awareness means that certain

⁹⁵ According to SAORC data for 2023, police filed 40.4 % of all complaints for criminal offenses against the environment, natural persons, local self-government authorities, associations, etc. filed 36.41%, and the State Inspectorate 23.19%. Report of the State Attorney General of the Republic of Croatia on the work of state attorneys' offices in 2023 (12.11. Criminal offenses against the environment – criminal and civil aspects), 230–236. Available at: https://dorh.hr/sites/default/files/dokumenti/2024-04/DORH_Izvjesce_za_2023.pdf

⁹⁶ Cit.: Pleić, M. (2016). Kazneni progon i istraživanje kaznenih djela protiv okoliša. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, god. 53, 2, 601–622. SAORC, Ministry of the Interior, the State Inspectorate. and others take part in European educational projects “BAL-KAN DETOXLIFE” and “LIFE SWiPE”, which aim to combat criminal offenses against wildlife and improve prosecution by creating a protocol on dealing with the guidelines and roles of various institutions involved in the detection and prosecution of perpetrators.

⁹⁷ Božić, V., Josipović, I. (2020). Kaznena odgovornost i progon pravnih osoba za kaznena djela u Republici Hrvatskoj. *Godišnjak Pravnog fakulteta u Sarajevu*, LXIII, 351–379.

⁹⁸ Batričević, A. (2013). Environmental criminal offenses – victimless crimes? *TEMIDA*, 113–132.

conduct is not even recognized as criminal and therefore goes unreported by citizens and authorities.⁹⁹ Detection is generally difficult and time-consuming, and the perpetrators often remain unknown. Better organization leads to greater concealment of criminal offenses by legal persons, and data show that many criminal complaints concern unknown perpetrators, especially in cross-border environmental crime.¹⁰⁰

A particular issue arises when a legal person frequently ceases to exist with no universal successor, creating procedural obstacles to prosecution. Cases are also dismissed for lack of funds to cover the costs of complex proceedings.

There are fewer criminal complaints and indictments against legal persons than against their responsible natural persons because only responsible natural persons are more often reported as individual perpetrators.¹⁰¹ Since it is usually necessary to identify a responsible person, investigations involving legal persons are more complicated and lengthy, leading to more dismissals. Paradoxically, the CC has expanded the catalog of criminal offenses against the environment by eight, yet the number of reported, indicted, and convicted legal persons continues to decline. Naturally, this does not concern offenses that individuals outside a legal person might commit, such as Killing or Abuse of Animals or Abandonment of Animals, although liability of a legal person may arise in such cases through negligent supervision. Additionally, in practice, there are no criminal complaints for certain offenses from this chapter for negligent supervision, such as Veterinary Malpractice.

⁹⁹ As the number of prosecutions for criminal offenses against the environment increases, so does knowledge of environmental crime, so they will be less likely to get dismissed as “white-collar” or “victimless crimes.” Jessup, E. H. (1999). Environmental crimes and corporate liability: the evolution of the prosecution of green crimes by corporate entities. *New England Law Review*, 33(3), 721–742.

¹⁰⁰ State attorneys' offices in Pula and Varaždin have highlighted cases of “waste import,” especially from Italy, as well as the disposal of such waste, which is dumped without or against permits. Heaps of rubbish reaching Croatian coasts by sea remain a continuing problem. In an environmental campaign in 2015, as many as 800 bags or 12 tons of garbage were removed from four bays on the island of Mljet. The President of the Planet Earth association said that the markings on the packaging showed that it was cross-border pollution from municipal waste from Albania and Montenegro, which was dumped directly into the sea or rivers flowing into the sea from trucks instead of into landfills. Sokanović, L., Boko, M. (2021). Maritime Pollution in Croatia – Old Questions and New Developments. *3rd International Scientific Conference of Maritime law – ISCML*. Split, 295–310.

¹⁰¹ Notably, even in the Anglo-American system, which has long recognized corporate criminal liability, many prosecutors still proceed against corporations with great caution, arguing that punishing the corporation actually punishes innocent shareholders and employees. Babin, A. (2021). Corporate criminal liability. *American Criminal Law Review*, 58 (3 *Annual Survey of White Collar Crime*), 671–710.

Further problems include establishing the amount of environmental damage and identifying protected areas and species for the purposes of forfeiting illegal gain and granting the injured party's property claim. Damage should be assessed by considering remediation costs, loss of natural use of the area, forest growth, agricultural production, and the time needed to remediate pollution effects.¹⁰²

CONCLUSION

At a time when significant effort is being made to strengthen environmental protection, states are facing environmental crime, whose serious consequences make it one of the fastest-growing security issues. Preservation of nature and the human environment ranks among the highest constitutional values of the RC, yet legal persons, now increasingly active in organized environmental crime, also participate in its endangerment. Over the past decades, the Republic of Croatia has recognized the inadequacy of environmental protection and, in line with European instruments, rendered it more systematic and adequate by amending the CC and adopting the LLLC.

Nevertheless, research into the Croatian practice of detecting and prosecuting legal persons for criminal offenses against the environment reveals a gap between the normative framework and its application. The Republic of Croatia has legislatively, for the most part, adequately regulated the liability of legal persons for criminal offenses against the environment, along with implementing special provisions on organized crime. However, the negligible share of criminal offenses against the environment in overall crime means that the application of this regulation in regard to legal persons does not yield the desired results. To date, all studies on prosecuting legal persons for these criminal offenses have supported this. A high dark figure, many unknown perpetrators, and a high dismissal rate of criminal complaints leave convictions of legal persons exceptional and rare. The penal policy toward legal persons in the RC does not achieve the aims of punishment for criminal offenses against

¹⁰² Therefore, SAORC itself emphasizes the importance of cooperation between the criminal and civil-administrative departments in competent state attorney's offices because of the possibility and need to realize property law claims of the Republic of Croatia as the injured party, especially to quantify remediation costs (e.g. in the case of illegal landfills, or pollution of the sea, seashore, protected coastal zones, inland waters, soil), as well as the total damage to the ecosystem. Report of the State Attorney General of the Republic of Croatia on the work of state attorneys' offices in 2023 (12.11. Criminal offenses against the environment – criminal and civil aspects), 230–236. Available at: https://dorh.hr/sites/default/files/dokumenti/2024-04/DORH_Izvjesce_za_2023.pdf

the environment, effective general and special deterrence and remediation of environmental damage. Security measures, which from an environmental-protection standpoint are more appropriate than fines, are seldom applied. No dissolution of a legal person has been imposed for years, and forfeiture of illegal gain is infrequent.

Croatia's experience shows that addressing the issue of punishing legal persons for criminal offenses against the environment requires not only raising public awareness that these are crimes whose victims include everyone but also adopting the Directive's recommendation to enable interested members of the public to act in the name of the environment as a public good, thereby facilitating effective prosecution. Continuous education and a degree of specialization for all criminal justice authorities are necessary. Prosecutors should redefine their policy so that whenever the responsible natural person cannot be identified but there is evidence of a legal person's negligent supervision, they invoke the statutory solution of independent criminal liability of the legal person. Ultimately, the boundaries between administrative, misdemeanor, and criminal law regarding unlawful conduct harming the environment should be precisely defined in legislation, and publication of a register of legal persons convicted of environmental crime, as a specific sanction or measure, should be introduced. Such steps would undoubtedly reduce the existing gap between legislation and its application in practice regarding environmental protection.

BIBLIOGRAPHY

- Armendariz Ochoa, L. F. (2020). Looking for an effective environmental protection: Contributions from green criminology and economic criminal law. *Revue Internationale de Droit Pénal*, vol. 91, (1), 113–123.
- Babin, A. (2021). Corporate criminal liability. *American Criminal Law Review*, 58 (3). *Annual Survey of White Collar Crime*, 671–710.
- Barbić, J. (2003). Osobe koje vode poslove kao odgovorne osobe i određenje predstavnika pravne osobe po zakonu o odgovornosti pravnih osoba za kaznena djela. *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu* (Zagreb), 10 (2), 779–842.
- Batrićević, A. (2013). Environmental criminal offenses – victimless crimes? *TEMIDA*, 113–132.
- Beale, S. (2007). Is Corporate Criminal Liability Unique? *American Criminal Law Review*, 44, Washington, 1503–1535.
- Božić, V., Josipović, I. (2020). Kaznena odgovornost i progon pravnih osoba za kaznena djela u Republici Hrvatskoj. *Godišnjak Pravnog fakulteta u Sarajevu*, LXIII, 351–379.
- Börner, R. (2019). *Umweltstrafrecht*. Berlin: Springer, 31–58.

- Bugarski, T. D. (2015). Challenges of organized environmental crime. *Collected Papers of the Faculty of Law in Novi Sad*, 49 (3), 1097–1108.
- Cartier, M. E. (2005). Kaznenopravna odgovornost pravnih osoba u francuskom pravu. *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, 12 (2), 279–293.
- Cvitanović, L. (2017). Napomene uz kaznenopravnu zaštitu okoliša. *Kaznenopravna zaštita okoliša*. Zagreb: Croatian Academy of Sciences and Arts, 21–29.
- Derenčinović, D. (2002). Odgovornost pravnih osoba u hrvatskom kaznenom pravu. *Hrvatska pravna revija*, 12, 116–130.
- Derenčinović, D. (2003). *Zakon o odgovornosti pravnih osoba za kaznena djela, s uvodnim napomenama, komentatorskim bilješkama, pojmovnim kazalom i prilogom*. Zagreb: Nocchi d.o.o.
- Derenčinović, D., Novosel, D. (2012). Zakon o odgovornosti pravnih osoba za kaznena djela – prolazne dječje bolesti ili (ne)rješiva kvadratura kruga. *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, 19 (2), 585–613.
- Đurđević, Z. (2003). Kaznena odgovornost i kazneni postupak prema pravnim osobama u Republici Hrvatskoj. *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, 10 (2), 719–770.
- Đurđević, Z. (2005). Pravna osoba kao okrivljenik: temeljna prava i predstavljanje. *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, 12 (2), 739–762.
- Eurojust, Press release, October 29, 2019. Available at: <http://www.eurojust.europa.eu/press/Press>
- Grubišić, I. (2014). Imovinskopravni zahtjev prema okrivljeniku odgovornoj osobi kada je kaznenim djelom pribavio imovinsku korist pravnoj osobi. *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, 35 (2), 741–760.
- Herceg Pakšić, B., Vuletić, I., Kohalmi, L. (2013) Criminal law protection of the environment in Hungary and Croatia in the context of harmonization with the regulation of European Union / Kaznenopravna zaštita okoliša u Mađarskoj i Hrvatskoj u kontekstu usklađivanja s regulacijom Europske unije. *Pravo-regije-razvoj*. Pečuh–Osijek: Grafika Osijek, 371–386.
- Horović, S., Mišić Radanović, N. (2016). Deliktna odgovornost pravnih osoba u poredbenom i pozitivnom zakonodavstvu i sudskoj praksi. *Zbornik radova „Aktualnosti građanskog i trgovačkog zakonodavstva i pravne prakse“*. Mostar, 14, 180–203.
- Jakulin, V. (2024). Krivična dela protiv životne sredine, prostora i prirodnih dobara u Krivičnom zakoniku Republike Slovenije. *Glasnik of the Bar Association of Vojvodina*, 96 (1), 59–76.
- Jambozorg, M., Pournouri, M., Poorhashemi, S. A., Hermidasbavand, D. (2015). Challenges ahead of codification of environmental crime indices as an international crime. *Int. J. Environ. Sci. Technol.* 12, 3719–3734.
- Jessup, E. H. (1999). Environmental crimes and corporate liability: the evolution of the prosecution of green crimes by corporate entities. *New England Law Review*, 33(3), 721–742.
- Kapikul, M. (2023). Zakon o odgovornosti pravnih osoba za kaznena djela. See: amendments, *IUS-INFO*, October 12, 2023. Available at: <https://www.iusinfo>.

- hr/aktualno/u-sredistu/zakon-o-odgovornosti-pravnih-osoba-za-kaznena-djela-v-novela-56926Kazneni progon i istraživanje kaznenih djela protiv okoliša. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 53(2), 601–622.
- Kondor-Langer, M. (2021). Stanje i kretanje okolišnog kriminaliteta u Republici Hrvatskoj. *Policija i sigurnost*, 30(2), Zagreb, 245–273.
- Kurtović, A. (2002) Kaznena odgovornost pravnih osoba. *Aktualna pitanja kaznenog zakonodavstva*. Zagreb, 45–70.
- Kuznetsova, N., Urda, M. (2023). Back to the problem of criminal liability of legal entities: two views on the problem (using the example of environmental crimes). *Russian Journal of Criminology*, 17(6), 567–576.
- Maršavelski, A., (2017). Odgovornost pravnih osoba za kaznena djela protiv okoliša: Teorijsko utemeljenje u odgovarajućoj regulaciji. *Kaznenopravna zaštita okoliša*. Zagreb: HAZU, 45–61.
- Mišić Radanović, N. (2014). The liability of legal entities for criminal acts in Croatian court practice. *36th International Scientific Conference on Economic and Social Development – „Building Resilient Society“*. Zagreb, 225-235.
- Mišić Radanović, N., Banovac, A., Rakuljić, V. (2022). Status i zaštita životinja u kaznenom pravu Republike Hrvatske. *Godišnjak Pravnog fakulteta u Sarajevu*, LXV, 279–311.
- Novoselec, P. (1999). Odgovornost pravnih osoba u budućem hrvatskom kaznenom pravu. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 49(6), 695–729.
- Novoselec, P. (2007). Aktualni problemi hrvatskog gospodarskog kaznenog prava. *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, 14(2), 371–434.
- Official Journal of the European Union* of April 30, 2024. Available at: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=OJ:L_202401203&qid=1720515193677
- Opinion of the Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs addressed to the Committee on Legal Affairs on the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the protection of the environment through criminal law (COM(2021)0851 – C9 0466/2021 – 2021/0422(COD), of February 6, 2023).
- O’Sullivan, J. R. (2022). Is the corporate criminal enforcement ecosystem defensible? *Journal of Corporation Law*, 47 (4), 1047–1070.
- Pavlović, Š. (2014). Kriminološki pregled i kaznenopravna zaštita postupaka javne nabave. *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, 21(2) 549–577.
- Pavlović, Š. (2015). *Kazneni zakon. Zakonski tekst, komentari, sudska praksa*. Rijeka: Libertin naklada.
- Sabia, R. (2022). Prosecuting corporations for international crimes: in search of new perspectives? *Revue Internationale de Droit Pénal*, 93 (1), 209–229.
- Savić, I. V. (2011). Koncept autonomne odgovornosti pravne osobe i njegova primjena u kaznenom pravu. *Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske*, 2(1), 41–68.

- Sieders, L. J. (2020). The Battle of Realities: the Case for and against the Inclusion of 'Ecocide' in the ICC Rome Statute. *Revue Internationale de Droit Pénal*, iss. *The Criminal Law Protection of our Common Home*, 91 (1), 29–51.
- Sokanović, L. (2013). Die strafrechtliche Verantwortlichkeit der juristischen Personen im lichte des neuen kroatischen umweltstrafrechts. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 50 (4), 977–990.
- Sokanović, L., Boko, M. (2021). Maritime Pollution in Croatia – Old Questions and New Developments. *3rd International Scientific Conference of Maritime law – ISCML*, Split, 295–310.
- Škulić, M. (2023). Ustavnoopravna zaštita životne sredine. *Glasnik of the Bar Association of Vojvodina*, 95 (4), 1187–1217.
- Turković, K., Novoselec, P., Grozdanić, V., Kurtović Mišić, A., Derenčinović, D., Bojanić, I., Munivrana Vajda, M., Mrčela, M., Nola, S., Roksandić Vidlička, S. (2013). *Komentar Kaznenog zakona*. Zagreb: Official Gazette.
- Uhm, D. P., Nijman, R. C. C. (2022). The convergence of environmental crime with other serious crimes: Subtypes within the environmental crime continuum. *European Journal of Criminology*, 19 (4), 542–561.
- United Nations Convention against Transnational Organized Crime, Official Gazette, International Treaties, 14/2002.
- Vrhovšek, M. (2008). Uslovi odgovornosti pravnog lica za krivično delo. *Annals of the Faculty of Law in Belgrade*, 56(2), 291-304.
- Vuletić, I. (2023). Corporate Criminal Liability: An Overview of the Croatian Model after 20 Years of Practice. *Laws* 12: 27.
- Vuletić, I. (2023). Kritički osvrt na kazneno djelo ubijanja ili mučenja životinje u hrvatskom kaznenom pravu // Pravna zaštita kućnih ljubimaca. Zagreb: *Croatian Academy of Sciences and Arts*, 101–117.
- Vuletić, I. (2023). Osvrt na ekocentrični model zaštite okoliša u hrvatskom kaznenom pravu. Deset godina nakon pristupanja EU. *Glasnik of the Bar Association of Vojvodina*, 95 (4), 1292–1304
- Wang, S., Tian, Z. (2024). New challenges in financial supervision: environmental crime terrorism financing. *Trends Organ Crim* 27, 212–228.

Laws and other regulations

- Constitution of the Republic of Croatia, *Official Gazette*, 56/90, 135/97, 8/98, 113/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 5/14.
- Criminal Code, *Official Gazette*, no. 110/1997, 27/1998, 50/2000, 129/2000, 51/2001, 111/2003, 190/2003, 105/2004, 84/2005, 71/2006, 110/2007, 152/2008, 57/2011, 143/2012.
- Criminal Code, *Official Gazette*, no. 125/2011, 144/2012, 56/2015, 61/2015, 101/2017, 118/2018, 126/2019, 84/2021, 114/2022, 114/2023, 36/2024
- Criminal Procedure Code, *Official Gazette*, no. 152/2008, 76/2009, 80/2011, 121/2011, 91/2012, 143/2012, 56/2013, 145/2013, 152/2014, 70/2017, 126/2019, 126/2019, 130/2020, 80/2022, 36/2024.

Law on the Liability of Legal Persons for Criminal Offenses, *Official Gazette*, no. 151/2003, 110/2007, 45/2011, 143/2012, 114/2022, 114/2023.

Law on the Office for the Suppression of Corruption and Organized Crime, *Official Gazette*, consolidated text, no. 76/2009, 116/2010, 145/2010, 57/2011, 136/2012, 148/2013, 70/2017

Case law

Announcement of the Municipal State Attorney's Office in Osijek of August 23, 2024.
Available at: www.dorh.hr

Decision of the Constitutional Court of the Republic of Croatia, No. U-III-2151/2019 of December 22, 2020. Available at: <https://www.iusinfo.hr/sudska-praksa/USRH2019B2151AIII>

Indictment by ODO Split, no. KO-DO-1191/2022 of November 16, 2022.

Indictment by ODO Split, no. KO-DO-546/2022 of May 20, 2022.

Indictment by ODO Split, no. KO-DO-921/2023 of October 20, 2023.

Judgment of the County Court in Slavonski Brod, no. 20 Kž-72/2023 of March 24, 2023.

Judgment of the County Court in Split, no. Kž-645/2021-5 of September 28, 2021.

Judgment of the Municipal Court in Split, no. K-624/2020 of November 29, 2022.

Judgment of the Municipal Court in Split, no. K-929/2019-26 of March 15, 2024.

Report of the State Attorney General of the Republic of Croatia on the work of state attorneys' offices in 2023, 172–177. Available at: https://dorh.hr/sites/default/files/dokumenti/2024-04/DORH_Izvjesce_za_2023.pdf

*Др Милана Писарић**

Правни факултет Универзитета у Новом Саду

ORCID: 0000-0001-8344-3349

НАРУШАВАЊЕ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ КРОЗ (НЕ)ПЛАНСКУ И (НЕ)ЗАКОНИТУ ГРАДЊУ**

САЖЕТАК: У Србији је планирање, уређење и коришћење простора, те изградња објеката и вршење грађевинских радова регулисано Законом о планирању и изградњи, који налаже да просторни и урбанистички планови морају бити у складу са Просторним планом Републике Србије, као основним и највишим документом у овој области планирања, а који у исто време у планском систему Републике Србије представља документ развојног планирања са којим морају бити усклађене све стратегије и други документи јавне политике. Међутим, дугорочне основе организације, уређења, коришћења и заштите простора Републике Србије у циљу усаглашавања економског и социјалног развоја са природним, еколошким и културним потенцијалима и ограничењима на њеној територији биле су утврђене за период од 2010. до 2020. – не и након тога. Сходно томе, аутор кроз призму утицаја на животну средину сагледава стратешко-развојну и општу регулаторну функцију Просторног плана Републике Србије. У вези са тим анализира и адекватност решења из Закона о планирању и изградњи и подзаконских аката, те њихову усклађеност с правилима о стратешкој процени утицаја планова на животну средину и о процени утицаја пројеката на животну средину, а посебно имајући у виду да је самим Законом изричито предвиђено да се неће примењивати одредбе

* e-mail: m.pisaric@pf.uns.ac.rs, доцент.

** Рад је примљен 8. 11. 2024, а прихваћен је за објављивање 26. 11. 2024. године.

других закона којима се на другачији начин уређују питања која су предмет његовог уређивања, осим закона и прописа којима се уређује заштита животне средине.

Кључне речи: просторно планирање, изградња, заштита животне средине, стратешка процена утицаја на животну средину, процена утицаја на животну средину

УВОД

У Србији је присутно прекомерно загађење ваздуха, вода, земљишта.¹ Међутим, док се у извештајима приликом указивања на *покрећачке факторе нежаивних утицаја у животној средини*, поред потрошње примарне и финалне енергије, указује на то да пораст коришћења шумских и нешумских природних ресурса ствара значајан притисак на животну средину (посебно сакупљање печуарака, пужева и лековитог биља)² – *зграђевински сектор се не помиње*.

¹ Квалитет ваздуха нарушен је нарочито у већим урбаним центрима и њиховим периурбаним зонама: резултати анализе за 2019. показују да је 92,4 % становништва живело у агломерацијама у којима је ваздух био прекомерно загађен. V.: Министарство заштите животне средине, Нацрт стратегије заштите животне средине – зелена агенда за Републику Србију за период 2024–2033. године, 2024, <https://ekologija.gov.rs/informacije-od-javnog-znacaja/javne-rasprave/javni-poziv-za-ucescje-javnosti-u-procesu-konsultacija-u-vezi-sa-izradom-strategije-zastite-zivotne-sredine-zelena-agenda-republike-srbije-za-period-2024-2033-godine>, приступљено: 3. 11. 2024, 57.

Резултати мерења за 2023. указују на прекорачење одређених граничних вредности, што се негативно одражава на квалитет ваздуха. V.: Агенција за заштиту животне средине, Годишњи извештај о стању квалитета ваздуха у Републици Србији 2023. године, 2024, <https://sepa.gov.rs/wp-content/uploads/2024/10/Vazduh2023.pdf>, приступљено: 3. 11. 2024, 107.

Анализом квалитета вода у периоду 1998–2021, утврђено је најлошије стање у водотоцима и каналима сливног подручја АП Војводине, где се 38,4 % узорака сврстава у класу „лош” и „веома лош”, док је „у класи ’веома лош’, узимајући у обзир целу територију Републике Србије чак 64,7 % узорака са сливног подручја АП Војводине“. V.: Агенција за заштиту животне средине, Извештај о стању животне средине у Републици Србији за 2022. годину, 2023, <https://sepa.gov.rs/wp-content/uploads/2024/10/ZivotnaSredina2022.pdf>, приступљено: 3. 11. 2024, 19.

У погледу квалитета воде из јавних водовода градских насеља у 2021, 26,9 % водовода је у категорији лош, веома лош и алармантан (изражен индикатором у физикохемијском смислу), а 25 % водовода је са нивоом ризика по здравље људи умерен, велики и огроман (изражен индикатором у микробиолошком смислу). *Ibid.*, 118.

Резултати праћења степена угрожености земљишта од хемијског загађења у урбаним срединама, које је 2022. спроведено у 11 јединица локалне самоуправе, указују на прекорачење граничних вредности у присуству тешких метала. *Ibid.*, 56–58.

² *Ibid.*, 137; Агенција за заштиту животне средине, Животна средина у Србији 2004–2019, 2019, <https://sepa.gov.rs/wp-content/uploads/2024/10/Jubilarna-Publikacija-2004-2019.pdf>, приступљено: 3. 11. 2024, 12.

Изградња објеката и вршење грађевинских радова представљају један од најважнијих доприноса укупном друштвено-економском развоју у свакој држави, с једне стране, али су ове активности, с друге стране, велики потрошач необновљивих природних ресурса и значајан загађивач животне средине.³ Док друштвено-економски развој једне земље може довести до побољшања квалитета живота њених грађана, његов значај може дугорочно бити доведен у питање штетним утицајима непланских, незаконитих и неконтролисаних активности на животну средину.⁴ Иако се сви ови негативни ефекти не могу елиминисати, постоје различите стратегије њиховог ублажавања,⁵ међу којима су изузетно важни просторно планирање и инструменти процене утицаја: *стпашешка процена утицаја*,⁶ која се спроводи за планове који успостављају оквир за реализацију конкретних пројеката, и *процена утицаја*⁷ која се врши за те пројекте, а полазећи од смерница утврђених стратешком проценом утицаја.

³ Ефекти изградње на животну средину *ојледају се* у екстракцији природних ресурса (нпр. фосилних горива и минерала), проширењу употребе основних ресурса (као што су земљиште, вода, ваздух и енергија) и деградацији животне средине кроз ослобађање загађивача, нарочито у ваздух, воду, земљиште. V.: Mehra, S. *et al*, (2022). Impact of Construction Material on Environment. *Ecological and Health Effects of Building Materials*, 427–442, 436.

Штетан утицај на животну средину могу имати радови на припреми локације (нпр. чишћење и рушење постојећег објекта), изградња (нпр. у вези са геотермалном енергијом, постројењима, цевоводима, далеководима), те неадекватно управљање и (не)уклањање отпада током и по завршетку радова, итд. Грађевинске активности које доприносе загађењу ваздуха обухватају рушење, рад мотора возила и опреме, рад са токсичним материјама и сл., услед чега се генерише и у ваздух испушта висок ниво прашине и других штетних материја. Извори загађења површинских и подземних вода на градилиштима укључују дизел и моторно уље, боје, раствараче, средства за чишћење и друге штетне хемикалије, грађевински отпад и прљавштину. Производња отпада захтева коришћење земљишта за одлагање. Више о томе, V.: Nagaraju, K., Stuti, G. (2023). Impact of construction activities on environment. *International journal of engineering technologies and management research*, 10/2023, 17–24.

⁴ Више о појму животне средине, V.: Шкулић, М. (2023). Уставноправна заштита животне средине. *Гласник Адвокатске комора Војводине*, бр. 4/2023, 1202.

⁵ О управљању природним вредностима, V.: Симовић, М. Н., Симовић, М. М. (2022). Превенција природних катастрофа и заштита природних ресурса. *Гласник Адвокатске коморе Војводине*, 94 (3), 909–963.

⁶ Више о томе, V.: Živković, M., Milenković, M. (2012). Značaj procene uticaja za urbanističko planiranje. *Ekologija i pravo*. Beograd: Institut za uporedno pravo: Pravni fakultet Univerziteta Union, 191–192.

⁷ Више о томе, V.: Pisarić, M. (2013). Environmental Impact Assessment of the Effects of Certain Projects in EU Court of Justice. 21. *International Conference Ecological Truth*. Bor: Technical Faculty, 4–7 June, 477–484.

ПРОСТОРНО ПЛАНИРАЊЕ

Процес просторног планирања обухвата низ корака и учешће више заинтересованих страна, а јасно се разликују две фазе и с њима у вези неколико корака: фаза израде плана (доношење одлуке о изради плана, осмишљавање плана, усвајање плана) и фаза спровођења плана (имплементација плана, мониторинг и евалуација имплементације).⁸

Уобичајено је да правни пропис поставља оквир у ком се реализују наведени кораци и фазе процеса планирања.⁹ У Србији је планирање, уређење и коришћење простора нормирано Законом о планирању и изградњи¹⁰ (у даљем тексту: ЗПИ), који утврђује оквир за обе фазе процеса просторног планирања. ЗПИ прокламује више *начела* на којима се заснива планирање, уређење и коришћење простора (чл. 3), а на првом месту је начело *одрживоḡ развоја* кроз интегрални приступ у планирању, чим се тежи ка усклађивању економских, социјалних и еколошких аспеката развоја.¹¹

⁸ Више о томе, V.: Hersperger, A. M. *et al.* (2019). „Understanding strategic spatial planning to effectively guide development of urban regions“. *Cities*, 94/2019, 96–105. У савршеном процесу планирања, очекивало би се да је о свим елементима постигнута потребна сагласности да су они добро искоординисани – у стварности, препреке и изазови могу се појавити у било ком од ових корака, посебно у фази имплементације. Обе фазе у процесу просторног планирања су подједнако релевантне за остваривање његовог крајњег циља и смисла: с једне стране, спровођење плана директно зависи од фазе израде, док с друге стране управо фаза спровођења претвара план у реалност. Спровођење плана је претходни услов за успех наредних корака – мониторинга и евалуације – који су важни за исукствено учење, те унапређење процеса просторног планирања, постављање и реализацију циљева у будућности. Иако поједини аутори признају да се просторно планирање ретко спроводи у целости онако како је замишљено, они ипак истичу да је непотпуна имплементација просторног плана питање управљања и представља велики изазов за концептуализацију улоге просторног планирања. V.: Hersperger, A. M. *et al.* (2018). *Urban land-use change: The role of strategic spatial planning*. *Global Environmental Change*, 51/2018, 32–42, 33, 35. Штавише, не спровођењем се обесмишљава примарна сврха сваког плана, па и просторног.

⁹ Тако, изради плана претходи доношење одлуке о потреби, обухвату и циљу планирања; у изради плана учествују стручна лица, надлежни органи и институције, чему следи усвајање плана; имплементација плана подразумева предузимање мера за његово спровођење у пракси, које се процењује кроз континуирани надзор. Полазећи од значаја просторног планирања, у свим овим корацима требало би обезбедити адекватне механизме за учешће јавности.

¹⁰ Закон о планирању и изградњи, *Службени гласник РС*, бр. 72/2009-105, 81/2009. – испр., 64/2010. – одлука УС, 24/2011, 121/2012, 42/2013. – одлука УС, 50/2013. – одлука УС, 98/2013. – одлука УС, 132/2014, 145/2014, 83/2018, 31/2019-, 37/2019. – др. закон, 9/2020, 52/2021. и 62/2023.

¹¹ Овим начелима, као усмеравајућим правним правилима, требало би се руководити и приликом израде и приликом спровођења планова, као фаза у процесу планирања.

У одељку II. који је насловљен: „Просторно и урбанистичко планирање“ ЗПИ набраја типове и врсте докумената просторног и урбанистичког планирања, а међу њима су *плански документи*: 1) *просторни планови*: Просторни план Републике Србије, регионални просторни планови, просторни планови јединица локалне самоуправе и просторни планови подручја посебне намене, и 2) *урбанистички планови*: генерални урбанистички планови, планови генералне регулације и планови детаљне регулације. У документе просторног и урбанистичког планирања ЗПИ сврстава још и документе за спровођење просторних планова,¹² урбанистичко-техничке докумената,¹³ као и Стратегију одрживог урбаног развоја Републике Србије и Националну архитектонску стратегију. За просторне и урбанистичке планове и урбанистичко-техничке документе ЗПИ прописује садржај, процедуру доношења и имплементације.¹⁴ Поред тога, *Правилником о садржини, начину и поступку израде докумената просторног и урбанистичког планирања*¹⁵ (у даљем *тексту*: *Правилник о документима планирања*) ближе је прописана израда просторних и урбанистичких планова, докумената за спровођење просторних планова и урбанистичко-техничких докумената.

Просторни план Републике Србије

Закон о планском систему Републике Србије¹⁶ (у даљем тексту: ЗПС) као један од елемената планирања одређује *планске документе*, међу којима су документи развојног планирања (чл. 4), одређени као плански документи *најширег обухвата и највишег значаја*. Међу њима су, поред

¹² ЗПИ у документе за спровођење просторних планова убраја само програм имплементације Просторног плана Републике Србије и програм имплементације регионалног просторног плана (чл. 12, 58), док не предвиђа постојање таквих докумената у погледу просторног плана јединица локалне самоуправе и просторног плана подручја посебне намене. За разлику од просторног плана јединица локалне самоуправе за које програм имплементације није ни био предвиђен, ЗПИ је до измена 2014. међу овим документима уређивао и програм имплементације просторног плана подручја посебне намене.

¹³ Ради се о урбанистичко-техничким документима за спровођење планских докумената, а то су урбанистички пројекат, пројекат препарцелације и парцелације и елаборат геодетских радова за исправку граница суседних парцела и спајање две суседне парцеле истог власника (чл. 13. ЗПИ).

¹⁴ У ЗПИ се изворно налазио и члан који је прописивао садржај програма имплементације Просторног плана Републике Србије, регионалног просторног плана и просторног плана подручја посебне намене (чл. 59). Ова одредба је брисана изменама из 2014. године.

¹⁵ *Службени гласник РС*, бр. 32/2019.

¹⁶ *Службени гласник РС*, бр. 30/2018.

Плана развоја и Инвестиционог плана, наведени и Просторни план Републике Србије (у даљем тексту: ППРС) и други просторни планови, као и генерални урбанистички планови (чл. 5). ППРС треба да је усаглашен са Планом развоја а са њима се усаглашавају сви остали плански документи (чл. 23, ст. 2. и 3). Као основни плански документ просторног планирања и развоја ППРС има *стратешко-развојну и општи регулаторну функцију* (чл. 14, ст. 3. ЗПИ),¹⁷ а како је плански документ највишег хијерархијског реда, *остали плански документи просторног и урбанистичког планирања* (дакле, сви просторни и урбанистички планови) *морају бити у складу са њим* (чл. 14, ст. 2).¹⁸

ППРС доноси Народна скупштина за период од најмање 10 година, а највише до 25 година (чл. 14, ст. 4. ЗПИ). Последњи пут је донет пре 14 година, када је усвојен Закон о Просторном плану Републике Србије од 2010. до 2020. године (у даљем тексту: ЗППРС),¹⁹ чији је саставни део ППРС за наведени период (у даљем тексту: ППРС 2010).

Током периода у ком се у Србији практикује савремено просторно планирање (више од пола века) у правним прописима мењали су се типови и називи планова и њихов садржај, али не и њихова суштина и циљ – но, оно што је било препознато као кључни проблем није у недостатку прописа, већ у чињеници да се планови не спроводе.²⁰ Иако је

¹⁷ Између осталог, садржи циљеве и принципе просторног развоја; принципе и пропозиције заштите, уређења и развоја природе и природних система; планске целине заједничких просторних и развојних обележја, за које ће бити донети просторни планови нижег реда; мере за спровођење просторног плана; те дугорочне развојне стратегије Републике Србије (чл. 15. ЗПИ).

¹⁸ ЗПИ утврђује хијерархију и обавезну међусобну усклађеност докумената просторног и урбанистичког планирања „тако да плански документ нижег хијерархијског реда мора бити у складу са планским документом вишег хијерархијског реда“ (чл. 33, ст. 1), а да сви плански документи морају бити у складу са ППРС (чл. 33, ст. 2). До измена 2023. у ЗПИ је изричито било предвиђено да *урбанистички планови* (генерални урбанистички планови, планови генералне регулације и планови детаљне регулације) морају бити у складу са *просторним плановима*.

¹⁹ Службени гласник РС, бр. 88/2010.

²⁰ Nikolić, D., Pantić, M., Jokić, B. (2021). Urban and Spatial Planning: Pragmatic Considerations for Plan Implementation Improvements (A Case Study of the City of Bor). *SAGE Open Journal*, 1/ 2021, 1–14, 2.

На запостављеност проблема спровођења указано је и у Нацрту новог ППРС у делу осврта на плански систем РС. V.: Нацрт новог ППРС, 10. Поред тога, ни сам ЗПИ не придаје довољан значај спровођењу планских докумената. За разлику од израде и доношење планских докумената за које је изричито прописано да су од јавног интереса за Републику Србију (чл. 11, ст. 4), то се не чини у погледу њиховог спровођења. Међутим, спровођење планских докумената је итекако од јавног интереса – ово нарочито важи за спровођење ППРС – а посебно у мери у којој просторно планирање и развој утичу на животну средину.

2011. било наглашено да се „по први пут у Републици Србији отвара пут ка одговорном приступу остварењу најзначајнијег стратешко-развојног документа какав је Просторни план Републике Србије“, односно „ка трајном праћењу и оцењивању извршења стратешких приоритета и пројеката, усвојених ППРС, у послепланској фази“, ²¹ не би се могло рећи да се одговорно приступило евалуацији разраде и спровођења, односно остваривања ППРС 2010. Наиме, предвиђено је да о остваривању ППРС 2010 Влада, на предлог министарства надлежног за послове просторног планирања, подноси извештај Народној скупштини једном годишње (чл. 5, ст. 1. ЗППРС). ²² Из списка јавно доступних докумената Агенције за просторно планирање и урбанизам Републике Србије ²³ (у даљем тексту: Агенција), која припрема извештај, произилази да је припремљено шест годишњих извештаја ²⁴ – последњи за 2018. годину. Међутим, Народној скупштини је, према јавно доступним подацима, ²⁵ поднет само један годишњи извештај, и то за 2014. годину. ²⁶

ЗППРС решава питање судбине свог претходника: његовим ступањем на снагу почетком децембра 2010. престао је да важи претходни Закон о Просторном плану Републике Србије из 1996. ²⁷ Међутим, његов „следбеник“ још увек није донет, па формално ЗППРС није престао да важи но, суштински и садржински, усвојени ППРС 2010 ипак је обухватао само период до 2020. године.

²¹ Уредба о утврђивању Програма имплементације Просторног плана Републике Србије од 2010. до 2020. године, за период од 2011. до 2015. године, *Службени гласник РС*, бр. 102/2011.

²² ЗППРС предвиђа усвајање годишњих извештаја о остваривању ППРС 2010, као што је ЗПИ важећи у тренутку његовог доношења предвиђао подношење годишњих извештаја о спровођењу програма имплементације (чл. 58, ст. 7. ЗПИ 2009). Међутим, ова одредба ЗПИ је измењена, тако што се подносе извештаји о остваривању просторног плана (ЗИД ЗПИ 2011), и то на две године (ЗИД ЗПИ 2018). Другим речима, ЗППРС није усклађен са чл. 58. који је мењан у два наврата.

²³ Агенције за просторно планирање и урбанизам Републике Србије, Документа за спровођење просторних планова и извештаји о остваривању, <https://www.appurs.gov.rs/%d1%80%d0%b5%d0%b3%d0%b8%d0%be%d0%bd%d0%b0%d0%bb%d0%bd%d0%b8-%d0%bf%d1%80%d0%be%d1%81%d1%82%d0%be%d1%80%d0%bd%d0%b8-%d0%bf%d0%bb%d0%b0%d0%bd%d0%be%d0%b2%d0%b8/>, приступљено: 3. новембра 2024.

²⁴ Извештаји су усвојени за следеће године: 2011–2014, 2016, 2018.

²⁵ Народна Скупштина Републике Србије, Извештаји, <http://www.parlament.gov.rs/akti/izvestaji/-izvestaji-.1785.html>, приступљено: 3. новембра 2024.

²⁶ Влада, Извештај о остваривању Просторног плана Републике Србије и стању просторног развоја 2014, 2015, http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/izvestaji/2017/02-3687_15_Izvestaj.pdf, приступљено: 3. новембра 2024.

²⁷ Закон о Просторном плану Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 13/1996.

ЗПИ предвиђа да одлуку о изради ППРС доноси Влада, на предлог министарства надлежног за послове просторног планирања²⁸ (у даљем тексту: министарство) (чл. 16). Влада је у јулу 2019. донела Одлуку о изради Просторног плана Републике Србије од 2021. до 2035. године,²⁹ у којој стоји да се ППРС заснива на развојним стратегијама (уместо да буде обрнуто, тј. да ППРС представља основ за развојне стратегије) и на извештајима о остваривању ППРС 2010. Њеним ступањем на снагу приступило се изради новог ППРС и од тог тренутка је почео да тече рок од 18 месеци за израду Нацрта. Нацрт Просторног плана Републике Србије од 2021. до 2035.³⁰ (у даљем тексту: Нацрт новог ППРС), сачињен је марта 2021, по протеклу наведеног рока. Према Извештају о раду Владе за 2021, међу актима које је Влада предложила Народној скупштини, налази се и Предлог Закона о просторном плану Републике Србије од 2021. до 2035. године, уз напомену да су у току

„...прекограничне консултације у складу са ЕСПОО конвенцијом и СЕА протоколом (спроводи их Министарство о заштите животне средине), а да ће по завршетку ових консултација предлог закона бити упућен на мишљења ресорним министарствима.“³¹

У извештајима из наредних година предлог ЗППР се не помиње,³² а према подацима Агенције нови ППРС се налази „још увек у процедури усвајања“.³³ Међутим, према јавно доступним подацима, закон којим би

²⁸ Послове државне управе који се односе на просторно планирање, односно организацију, уређење и коришћење простора Републике Србије обавља Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре. V.: чл. 7, ст. 1. Закона о министарствима, *Службени гласник РС*, бр. 28/2020, 116/2022, 92/2023. – др. закон.

²⁹ *Службени гласник РС*, бр. 48/2019.

³⁰ Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, Нацрт Просторног плана Републике Србије од 2021. до 2035, 2021, <https://www.mgsi.gov.rs/sites/default/files/PPRS%20Nacrt.pdf>, приступљено: 3. новембра 2024.

³¹ Влада, Извештај о раду Владе за 2021, 2022, https://www.srbija.gov.rs/extfile/sr/660076/izvestaj-o-rad-u-vlade-za-2021_cyr.pdf, приступљено: 3. новембра 2024, 521.

³² Влада, Извештаји о раду Владе, <https://www.srbija.gov.rs/prikaz/583756>, приступљено: 3. новембра 2024.

³³ Према подацима Агенције рани јавни увид спроведен је у марту 2020, јавни увид од 5. априла до 5. маја 2021, током јуна/јула 2021. одржане су јавне седнице комисија, а пристигло је преко 500 примедби и сугестија заинтересованих лица. Вид. Агенција за просторно планирање и урбанизам Републике Србије, Просторни план Републике Србије до 2035. године, <https://www.appurs.gov.rs/%D0%BF%D1%80%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%BE%D1%80%D0%BD%D0%B8-%D0%BF%D0%BB%D0%B0%D0%BD-%D1%80%D0%B5%D0%BF%D1%83%D0%B1%D0%BB%D0%B8%D0%BA%D0%B5%D1%81%D1%80%D0%B1%D0%B8%D1%98%D0%B5/>, приступљено: 3. новембра 2024.

се усвојио нови ППРС није међу предлозима закона,³⁴ нити међу законима који су у скупштинској процедури.³⁵

(Не)плански приступ и заштита животне средине

ППРС 2010 је у општој оцени стања просторног развоја као изузетно значајно истакао интегрисање заштите животне средине у оквиру (просторног и урбанистичког) планирања, пројектовања и изградње, кроз инструменте процене утицаја (стратешке процене планова и програма, као и процене утицаја појединачних пројеката).³⁶ Међутим, како јавност од 2018. није упозната са спровођењем ППРС 2010, стањем и остваривањем циљева просторног развоја, како је извештај Народној скупштини поднет последњи пут пре скоро десет година, а коначни извештај у ком би било приказано у којој мери су остварени циљеви ППРС 2010 не постоји – тешко је проценити шта је од овога реализовано а шта је остало на нивоу простог прокламовања.

У Нацрту новог ППРС из 2021. интегрисање аспеката утицаја на животну средину у политике развоја других области, у првом реду енергетике, индустрије, пољопривреде, саобраћаја, водопривреде и др. представља стратешко опредељење за остваривање одрживог развоја и уређења територије Републике Србије.³⁷ Такође, предвиђено је да се до доношења просторних планова у складу са новим ППРС примењују

³⁴ Влада, Предлози закона за време мандата Владе Републике Србије изабране 28. октобра 2020. године, <https://www.srbija.gov.rs/dokument/493942/predlozi-zakona-za-vreme-mandata-vlade-republike-srbije-izabrane-28-oktobra-2020-godine.php>, приступљено: 3. новембра 2024.

³⁵ Народна скупштина, Закони у процедури, <http://www.parlament.gov.rs/akti/zakoni-u-proceduri/zakoni-u-proceduri.1037.html>, приступљено: 3. новембра 2024.

³⁶ Такође, у концепцији просторног развоја Републике Србије у погледу *еколошке повезаности, уређености и одрживости* било је наглашено да ће заштита и унапређење животне средине у градским и сеоским насељима захтевати да се преиспитају критеријуми и да се изврши приближавање европским нормама у очувању квалитета животне средине. Сценарио одрживог просторног развоја за остварење циљева из ППРС 2010, подразумевао је реформисан и дефинисан „еколошки оквир у коме је: повећана улога заштите животне средине у политици локалног развоја, просторним и секторским плановима и одлукама о развоју, обезбеђена примена *EIA*, *SEA* и *IPPC* за развојне планове, програме и пројекте у примени екоуправљања, пословање на принципима одрживог бизниса, учешће јавности у доношењу одлука о локацији и развоју, смањено или елиминисано негативно дејство ефеката развојних пројеката на животну средину, јасни еколошки критеријуми у коришћењу простора, очувана природа, животна средина и културно наслеђе“.

³⁷ Нацрт новог ППРС, 318.

постојећи планови, али је утврђена обавеза усаглашавања свих донетих просторних планова са новим ППРС у периоду до 2025. године.³⁸ Међутим, Нацрт није усвојен.

Ако пођемо од тога да је основни задатак планских докумената да се постигне максимална рационалност у коришћењу простора, просторних ресурса и уравнотежени територијални развој, уз очување животне средине, јасно је какве последице могу наступити уколико дође до озбиљних пропуста у њиховом спровођењу. И док се под имплементацијом мисли на процес којим план доводи до трансформације простора кроз намеравање и усмеравање промене и развој, *просторне промене могу проистећи из неконтиролисаних, правно неуређених али и незаконитих активности*, посебно у условима заостале и незреле економије.³⁹ Тим пре, *опасност* од наступања штетних последица је *нарочито изражена ако плана нема*. У одсуству новог ППРС и програма његове имплементације тешко је рећи да се постиже усаглашавање економског и социјалног развоја са природним, еколошким и културним потенцијалима и ограничењима на територији државе.

Како ППРС за период након 2020. није донет, у Србији нису утврђени циљеви ни принципи просторног развоја, нити принципи и пропозиције заштите, уређења и развоја природе и природних система; нису предвиђене мере заштите, уређења и унапређења природних добара и непокретних културних добара, нити мере заштите животне средине; нису дефинисане мере за спровођење просторног плана нити дугорочне развојне стратегије Републике Србије. Такође, нису утврђена интегрална планска решења, која би била дефинисана, на основу следећих планских области: природа и еколошки развој, становништво и социјални развој, одржива економија, те регионални развој и просторна интеграција Републике Србије. Све ово су обавезни елементи ППРС, како је прописано у чл. 15. ЗПИ, а ближе уређено у чл. 2. Правилника о документима планирања.

Услед недоношења основног и највишег документа просторног планирања у последње четири године, нису могли бити донети ни: програми имплементације нечега чега нема, па се не може сматрати да се у периоду након 2020. предузимају планске и усмерене мере и активности за имплементацију у области просторног планирања; нови плански документи нижег хијерархијског реда који би разрадили нови ППРС и са њим били усаглашени; нити дугорочне развојне стратегије Републике Србије које би биле утврђене у новом ППРС.

³⁸ Нацрт новог ППРС, 382.

³⁹ Више о томе V.: Loh, C. G. (2011). Assessing and interpreting non-conformance in land-use planning implementation. *Planning Practice and Research*, 26/2011, 271–287.

Поједини регионални просторни планови су донети пре десетак година, полазећи од претходних ППРС – за период након 2020. нису донети нови, јер нема ни новог ППРС са којим би били усклађени.⁴⁰ Међутим, донето је више просторних планова подручја посебне намене,⁴¹ а неколико су у поступку доношења.⁴² Узимајући у обзир да је за ППРС „истекао рок трајања“ пре четири године – поставља се питање како су се и са чим плански документи усвојени након 2020. и могли усаглашавати.

Поред тога, у периоду након усвајања ППРС 2010–2020. а пре доношења ЗПС⁴³ донет је низ секторских стратегија, програма и акционих планова које *садрже минималне просторне аспектне развоја њих сектора*,⁴⁴ а који нису усклађени са ППРС. Просторни аспекти нису

⁴⁰ Услед тога нису постављени циљеви, принципи и концепција регионалног просторног развоја, нити принципи и пропозиције заштите, уређења и развоја природе и природних система; нису предвиђене мере заштите, уређења и унапређења природних добара и непокретних културних добара нити мере заштите животне средине. Услед тога, нису предвиђена планска решења за заштиту, уређење, коришћење и развој природних система и ресурса, за просторни развој и дистрибуцију привредних делатности, развој туризма, саобраћаја и инфраструктурних система, нити за заштиту животне средине, предела, природних и културних добара. Такође, нису утврђене смернице за израду планских докумената и друге развојне документације за подручје плана, приоритети и стратешко развојни пројекти прве етапе спровођења плана, нити мере и инструменти за спровођење плана. Све ово су, између осталог, обавезни елементи регионалних просторних планова, како је прописано у чл. 18. ЗПИ и чл. 4. Правилника о документима планирања.

⁴¹ Примера ради, донета је Уредба о утврђивању Просторног плана подручја посебне намене за реализацију пројекта експлоатације и прераде минерала јадарита „Јадар“, *Службени гласник РС*, бр. 26/2020, 8/2022. – др. уредба, 60/2024. – др. уредба, Уредба о утврђивању Просторног плана подручја посебне намене Националног фудбалског стадиона, *Службени гласник РС*, бр. 31/22, Уредба о утврђивању Просторног плана подручја посебне намене Националног фудбалског стадиона – друга фаза, *Службени гласник РС*, бр. 9/23, Уредба о утврђивању просторног плана посебне намене Националног фудбалског стадиона – трећа фаза, *Службени гласник РС*, бр. 13/2024.

⁴² Агенција за просторно планирање и урбанизам Републике Србије, Рани јавни увид и јавни увид, <https://www.appurs.gov.rs/%d1%80%d0%b0%d0%bd%d0%b8-%d1%98%d0%b0%d0%b2%d0%bd%d0%b8-%d1%83%d0%b2%d0%b8%d0%b4-%d0%b8-%d1%98%d0%b0%d0%b2%d0%bd%d0%b8-%d1%83%d0%b2%d0%b8%d0%b4/>, приступљено: 3. новембра 2024.

⁴³ ЗПС је дао изузетан значај ППРС прописавши да се приликом израде свих других планских докумената – других просторних планова, генералних урбанистичких планова, те стратегија, програма, концепата политике и акционих планова (докумената јавних политика), као и осталих планских докумената – мора водити рачуна о усклађености са ППРС, а у чл. 55. ЗПС утврђена је обавеза усклађивања важећих докумената јавних политика са тим законом приликом првих измена и допуна тих докумената.

⁴⁴ Рудиментарни просторни аспекти присутни су, рецимо, у Стратегији пољопривреде и руралног развоја Републике Србије за период 2014–2024. године,

узети у обзир у неким другим планским документима, за које би се то могло очекивати, а који су донети након ступања на снагу ЗПС.⁴⁵ При томе, с обзиром на то да ППРС већ четири године не постоји, поставља се питање са чим би се документи јавних политика, по секторима, које се од 2020. усвајају, и могли усагласити.⁴⁶

Иако је ЗПС прописао да План развоја и ППРС морају бити међусобно усклађени, а са њима сви остали плански документи, како нису донети ни План развоја⁴⁷ ни нови ППРС, не би се могло тврдити да

Службени гласник РС, бр. 85/14, Стратегији развоја шумарства Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 59/06, Стратегији управљања водама на територији Републике Србије за период од 2016. до 2034. године, *Службени гласник РС*, бр. 3/17, Националној стратегији одрживог коришћења природних ресурса и добара, *Службени гласник РС*, бр. 33/12, Стратегији развоја енергетике Републике Србије до 2025. године са пројекцијама до 2030. године, *Службени гласник РС*, бр. 101/15.

⁴⁵ Примера ради, нису присутни у Стратегији индустријске политике Србије од 2021–2030, *Службени гласник РС*, бр. 35/20.

⁴⁶ Примера ради, упитно је са којим ППРС су усклађене Стратегија одрживог урбаног развоја Републике Србије до 2030, *Службени гласник РС*, бр. 47/2019 и Национална архитектонска стратегије за период од 2023. до 2025, *Службени гласник РС*, бр. 48/2023, које су чак у ЗПИ наведене међу документима просторног и урбанистичког планирања.

У Нацрту Стратегије заштите животне средине – зелена агенда за Републику Србију за период 2024–2033. године (у даљем тексту: Нацрт Стратегије заштите животне средине), у делу „Национални оквир јавне политике“, наводи се да је ова стратегија „повезана са бројним документима јавних политика (стратегијама и програмима), који су или већ усвојени или су у изради“, па се, након набрајања тих стратегија и програма на неколико страница, међу њима помиње и Нацрт новог ППРС, за који стоји да је „основни плански документ просторног планирања и развоја у Републици Србији којим се одређује дугорочни стратешки оквир за усмеравање и управљање просторним развојем“ (V.: Нацрт Стратегије заштите животне средине, 17). У делу у ком се Нацрт Стратегије заштите животне средине осврће на оствареност циљева у области заштите животне средине у претходном периоду (2010–2019) указује се на то да је један од циљева јавне политике, утврђен у Националном програму заштите животне средине, *Службени гласник РС*, бр. 12/10, била интеграција политике заштите животне средине са економском и политиком других сектора, учествовање у припреми и спровођењу секторских стратегија у деловима који се односе на животну средину, али и интегрисање принципа заштите животне средине у просторно и урбанистичко планирање. Међутим, није вршено извештавање о постигнутим учинцима нити је праћен напредак у његовом спровођењу (V.: Нацрт Стратегије, 35). На проблем неусклађености јавних политика указује се и у Нацрту новог ППРС, истичући да „још увек није јасно у којој мери“ ће процес консолидације система јавних политика имати утицаја на њихову просторну и секторску координацију, посебно с обзиром „на испољен недостатак концепције дугорочног развоја што се може неповољно одразити на дугорочну заштиту и резервисање простора, посебно за намене од националног интереса/значаја“ (V.: Нацрт новог ППРС, 9).

⁴⁷ Прописано је да ће Влада предлог Плана развоја поднети Народној скупштини на разматрање и усвајање најкасније до 1. јануара 2020. (чл. 53, ст. 1. ЗПС),

се у планском систему Србије остварују начела управљања системом јавних политика. Међу тим начелима су и *начело превенције и предострожности и начело интегралности и одрживог раста и развоја*, које подразумева да се приликом израде и спровођења планских докумената узимају у обзир захтеви заштите животне средине (чл. 3. ЗПС). Штавише, изостаје процес усаглашавања садржаја планских докумената из ЗПС са садржајем ППРС као планског документа најширег обухвата и највишег хијерархијског реда у области просторног планирања.

СТРАТЕШКА ПРОЦЕНА УТИЦАЈА ПЛАНСКИХ ДОКУМЕНАТА

Услови, начин и поступак вршења процене утицаја одређених планова и програма на животну средину ради обезбеђивања заштите животне средине и унапређивања одрживог развоја интегрисањем основних начела заштите животне средине у поступак припреме и усвајања планова и програма у Србији су уређени Законом о стратешкој процени утицаја⁴⁸ (у даљем тексту: ЗСПУ), а у погледу планова и програма у области просторног планирања поједине одредбе садржане су и у ЗПИ.

Предмет стратешке процене утицаја на животну средину (у даљем тексту: СПУ)⁴⁹ су *планови и програми*⁵⁰ *за које је СПУ предвиђена у чл. 5. ЗСПУ. У том члану је најпре прописано да се за планове и програме у одређеним областима СПУ обавезно врши* (ст. 1),⁵¹ а потом је предвиђено

међутим, поступак припреме Нацрта плана развоја Републике Србије прописан је тек 2023. у Уредби о поступку припреме Нацрта плана развоја Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 54/2023.

⁴⁸ *Службени гласник РС*, бр. 135/2004. и 88/2010.

⁴⁹ СПУ подразумева припрему извештаја о стању животне средине, спровођење поступка консултација, уважавање извештаја и резултата консултација у поступку одлучивања и доношења или усвајања одређених планова и програма, као и пружање информација и података о донетој одлуци (чл. 3, т. 2. ЗСПУ).

⁵⁰ Под њима се подразумевају сви развојни или други планови и програми, основе, стратегије, укључујући и њихове измене, које припрема и/или усваја орган на републичком, покрајинском или локалном нивоу, или које надлежни орган припрема за одговарајући поступак усвајања у Народној скупштини или Влади Републике Србије, односно скупштини или извршном органу аутономне покрајине, односно јединице локалне самоуправе, као и планови и програми који се доносе на основу прописа (чл. 3, т. 1).

⁵¹ СПУ се обавезно врши планове и програме у *одређеним областима* а којима се *успоставља оквир* за одобравање будућих развојних пројеката одређених прописима којима се уређује процена утицаја на животну средину, односно Законом о

да се и за планове и програме за које није обавезна СПУ она ипак *може захтевати* (ст. 2).⁵² Предвиђено је да ће министар надлежан за послове заштите животне средине, ближе утврдити листу планова и програма за које се обавезно врши СПУ, као и листу планова и програма за које се СПУ може захтевати (чл. 5, ст. 3), но ове листе нису утврђене.

ЗСПУ уређује поступак за спровођење СПУ,⁵³ а уколико се приступило СПУ, крајњи резултат је извештај о СПУ који, након сагласности надлежног органа, постаје део документације која се прилаже уз план или програм.⁵⁴

процени утицаја на животну средину (у даљем тексту: ЗПУ). За ове планове и програме СПУ се не мора вршити једино ако је њима предвиђено коришћење мањих површина на локалном нивоу или се ради о мањим изменама планова и програма које не захтевају прописани поступак усвајања – али чак и у тим случајевима СПУ се може изградити, у смислу чл. 5, ст. 2.

⁵² Предвиђено је да се СПУ *може вршити* и за: а) планове из ст. 1. којима је предвиђено коришћење мањих површина на локалном нивоу или у случају мањих измена које не захтевају прописани поступак усвајања; као и за б) планове који нису наведени у ст. 1, односно за које СПУ није обавезна (чл. 5, ст. 2). Смисао ст. 2. није сужавање поља примене правила из ст. 1. него проширивање основа за вршење СПУ и у односу на планове и програме за које СПУ није обавезна – *уколико се утврди да постоји могућност значајних утицаја тих планова на животну средину*. О томе да ли ће се за ове пројекте вршити СПУ одлуку доноси орган надлежан за припрему плана и програма, уколико према критеријумима прописаним у чл. 6. утврди да планови и програми могу имати значајнији утицај на животну средину, а све то у поступку који је прописан у ЗСПУ.

⁵³ ЗСПУ утврђује три фазе и кораке у оквиру тих фаза: 1) припремна фаза, у којој се доноси одлука да ће се приступити СПУ или не, по претходно прибављеном мишљењу о одлуци од органа надлежног за заштиту животне средине, заинтересованих органа и организација, и бира се носилац израде извештаја о СПУ; 2) израда извештаја о СПУ и 3) поступак одлучивања о извештају СПУ, који обухвата претходно прибављање мишљења на извештај од органа надлежног за заштиту животне средине, заинтересованих органа и организација, и јавности, потом достављање извештаја о СПУ органу надлежном за заштиту животне средине на оцену, и на крају одлучивање о давању сагласности на извештај.

⁵⁴ Извештај садржи идентификацију, опис и процену могућих значајних утицаја на животну средину због реализације плана и програма, као и варијанте разматране и усвојене на основу циљева и просторног обухвата плана и програма (чл. 3, т. 3). У њему се описују, вреднују и процењују *могући значајни утицаји* на животну средину до којих може доћи имплементацијом плана и програма и одређују *мере* за смањење негативних утицаја на животну средину (чл. 12, ст. 1). Поред елемената утврђених у чл. 12, ст. 2, међу којима су смернице за израду стратешких процена на нижим хијерархијским нивоима и процене утицаја пројеката на животну средину, извештај о СПУ садржи и разрађене смернице за планове или програме на нижим хијерархијским нивоима (чл. 16).

Стратешка процена утицаја и ЗПИ

За разлику од изворног текста ЗПИ, по ком је СПУ саставни део свих просторних планова у Србији,⁵⁵ важећи ЗПИ прописује да је извештај о СПУ саставни део документационе основе просторних планова⁵⁶ – што није исто што и обавезан елемент у садржају планова – док је и даље саставни део просторног плана подручја посебне намене. Оно што ППРС, регионални просторни план и просторни план подручја посебне намене – не и просторни план јединице локалне самоуправе,⁵⁷ треба да садрже јесу *мере заштитне животнојне средине*.⁵⁸

Даље, саставни део просторног плана подручја посебне намене, просторног плана јединице локалне самоуправе и урбанистичких планова су правила уређења (чл. 29), а која треба да садрже *услове и мере заштитне природних добара и непокретних културних добара и заштите природног и културног наслеђа, животнојне средине и живота и здравља људи* (чл. 30, ст. 1, т. 4), што, међутим, није исто што и СПУ.⁵⁹

Дакле: 1) СПУ није саставни део ППРС, регионалних просторних планова и просторних планова јединица локалне самоуправе, али је и даље *саставни део просторног плана подручја посебне намене*; 2) извештај о СПУ као резултат спроведене стратешке процене представља *саставни део документационе основе*⁶⁰ свих просторних планова (па

⁵⁵ СПУ је била обавезан елемент ППРС (чл. 15, ст. 2), регионалних просторних планова (чл. 18, ст. 2), просторних планова јединица локалне самоуправе (чл. 20, ст. 2) и просторних планова подручја посебне намене (чл. 22, ст. 2) – не и урбанистичких планова – све до измена и допуна ЗПИ из 2011. (в. чл. 15, 6, 8, 9), од када ово правило важи само за просторни план подручја посебне намене (чл. 22, ст. 2). Након тога, 2014. су Законом о изменама и допунама ЗПИ (у даљем тексту: ЗИД ЗПИ 2014) унете одредбе којима је прописано да је извештај о СПУ саставни део документационе основе просторних планова (V: чл. 13, 14, 15, 17. ЗПИ).

⁵⁶ V: чл. 13, 14, 15, 17.

⁵⁷ Што се тиче урбанистичких планова, за генерални урбанистички план није прописано да садржи мере заштите животне средине, док план генералне регулације и план детаљне регулације садрже мере заштите само за заштићене природне целине.

⁵⁸ Вид. чл. 15, 18, 20, 22. ЗПИ, као и чл. 2, ст. 2, т. 2; чл. 4, ст. 2, т. 3; чл. 6, ст. 4, т. 7; чл. 14, ст. 1, т. 3. Правилника о документима планирања.

⁵⁹ У изворном тексту ЗПИ *било је прописано да правила уређења садрже СПУ* планског документа на животну средину (V: чл. 30, ст. 1, т. 4. ЗПИ 2009). Међутим, ова одредба је измењена 2011, тако да се СПУ више не налази међу правилима уређења.

⁶⁰ Сходно ЗСПУ, извештај о СПУ је део документације која се прилаже уз план или програм – дакле, његов је саставни део (чл. 3, т. 3) а не документациона основа. Шта је документациона основа може се сазнати из Правилника о документима планирања, који прописује да она представља хронолошки систематизован скуп материјала и докумената који су коришћени за израду планског документа и који се односе на процедуру стручне контроле, јавног увида и доношење планског документа (чл. 28, ст. 1).

и просторног плана подручја посебне намене),⁶¹ 3) за урбанистичке планове СПУ није била предвиђена као обавезан елемент садржаја нити је саставни део документационе основе; 4) ППРС, регионални просторни план и просторни план подручја посебне намене садрже мере заштите животне средине, за које се не тражи да су усклађене са извештајем о СПУ тог плана; 5) мере заштите животне средине су, кроз правила уређења, саставни део просторног плана подручја посебне намене, просторног плана јединице локалне самоуправе и урбанистичких планова, за које се не предвиђа изричито да их садрже.

ЗПИ прописује да „одлука о изради планског документа“ (а плански документ је и просторни и урбанистички план) садржи нарочито „одлуку о изради или неприступању израде стратешке процене утицаја“ (чл. 46, ст. 2, т. 10). Из овога произлази следеће: а) и одлука о изради урбанистичких планова може да садржи одлуку да се приступи СПУ, иако ЗПИ не предвиђа да је извештај о СПУ саставни део документационе основе; б) чак и за просторне планове за које је предвиђено да је извештај о СПУ саставни део документационе основе, СПУ тог плана може да изостане, ако се тако одлучи.

У овом делу је потребно проценити усклађеност ЗПИ са одредбама ЗСПУ о припремној фази СПУ.

У поступку СПУ нарочито је важан иницијални корак прве фазе, јер ако није предузет како треба, даљи поступак СПУ може изостати. Наиме, први корак у оквиру припремне фазе је одлучивање о изради СПУ, које резултира доношењем:

а) *одлуке да се СПУ изради* – која се доноси за планове и програме за које се СПУ обавезно врши, али и за планове и програме за које се СПУ може захтевати, уколико се утврдило да они могу имати значајнији утицај на животну средину применом критеријума из чл. 6, а што се образлаже у одлуци; или

б) *одлуке да се СПУ не изради* – која се доноси за планове и програме за које је иначе СПУ обавезна само ако је њима предвиђено коришћење мањих површина на локалном нивоу или у случају мањих измена планова и програма које не захтевају прописани поступак усвајања, као и за планове и програме за које СПУ није обавезна – у оба случаја ако се утврдило да планови и програми не могу имати значајнији утицај на животну средину применом критеријума из чл. 6, што се образлаже у одлуци.

За планове и програме из чл. 5, ст. 1. доноси се, по правилу, одлука да се СПУ изради – *само изузетно* се може донети одлука да се СПУ не изради, под условом 1) да се ради о плану и програму којим је предвиђено

⁶¹ V.: чл. 15, ст. 2; чл. 18, ст. 2; чл. 20, ст. 2; чл. 21, ст. 2.

коришћење мањих површина на локалном нивоу или о мањим изменама које не захтевају прописани поступак усвајања, и 2) да се за такав план и програм утврдило да не постоји могућност значајних утицаја на животну средину. За остале планове и програме из чл. 5, ст. 1. не утврђује се да ли постоји могућност значајних утицаја на животну средину – *сматра се да она постоји*.

ЗСПУ предвиђа да одлуку о СПУ доноси орган надлежан за припрему плана и програма и она је саставни део одлуке о припреми плана и програма (чл. 9, ст. 4). Пре доношења одлуке, овај орган је дужан да претходно прибави мишљење како од органа надлежног за послове заштите животне средине, тако и од других заинтересованих органа и организација⁶² (чл. 9, ст. 1. и 3).⁶³

Управо у овом делу постоји веза са ЗПИ, јер ЗПИ такође уређује поједина питања о доношењу одлуке о СПУ планских докумената.

ЗПИ садржи одредбу којом утврђује обавезу *носиоца* израде плана да пре доношења одлуке о изради плана, чији је саставни део и одлука о изради или неприступању СПУ, прибави од надлежног органа за послове заштите животне средине *мишљење о њој* пре израде СПУ (чл. 46, ст. 6).

Полазећи од тога да ЗПИ разликује орган који је надлежан да донесе одлуку о изради планског документа – то је орган који и доноси плански документ⁶⁴ – и орган који је надлежан за припрему планских докумената – а то је носилац израде плана,⁶⁵ произлази да, сходно ЗПИ, одлуку о изради СПУ не доноси орган који је надлежан за припрему плана него орган који доноси одлуку о изради планског документа, што није у складу са чл. 9. ЗСПУ. Сходно ЗПИ, улога носиоца плана је да прибави претходно мишљење.

⁶² То су органи и организације Републике, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе који, у складу са својим надлежностима, имају интерес у доношењу одлука које се односе на заштиту животне средине (чл. 3, т. 4. ЗСПУ).

⁶³ Наиме, прописано је да је у припреми одлуке орган дужан да затражи мишљење достављањем захтева за давање мишљења, уз који се прилаже и предлог одлуке с прописаном садржином (чл. 11, ст. 1. и 2). Такође, утврђен је рок за достављање мишљења, као и претпоставка да на предложеној садржини одлуке о изради СПУ, односно на предлог одлуке о неприступању изради СПУ нема примедба, уколико се мишљење не достави у року. Другим речима, прибавља се претходно мишљење о предлогу одлуке о СПУ.

⁶⁴ V.: чл 35. ЗПИ.

⁶⁵ Носилац израде плана је орган *надлежан за послове њоросјорнож и урбанистичкож љланирања* у Републици Србији, аутономној покрајини, општини, граду и граду Београду (чл. 47), а који може да уступи израду привредном друштву, односно другом правном лицу које испуњава прописане услове за израду планских докумената, а уступање врши у складу са законом којим се уређују јавне набавке.

Претходно мишљење прибавља се о потреби СПУ. Но, поставља се питање, како и о чему се оно прибавља. С тим у вези треба напоменути да је 2014. у ЗПИ, поред ове одредбе, а као њен претходник са којим је чинио логичну целину, био унет став по ком се прво прибављало претходно мишљење на предлог одлуке о изради или неприступању СПУ. Брисањем овог става у ЗИД ЗПИ 2018. дошло је до тренутно нелогичног решења да се *прибавља мишљење о потреби али не и мишљење о предложеној садржини одлуке, што није у складу са чл. 11. ЗСПУ, по ком се уз мишљење доставља и предлог одлуке.*

ЗСПУ прописује да предлог одлуке који се доставља на претходно мишљење треба да садржи исте елементе које садржи одлука о СПУ. Тако би у предлогу одлуке да се приступи СПУ требало да се наведу разлози за израду СПУ, док би у одлуци да се СПУ не израђује требало навести разлоге за неприступање СПУ. Како се у ЗПИ више не тражи да се прибави мишљење на предлог одлуке о СПУ, *доставља се мишљење на основу чега се даје мишљење о томе да ли је СПУ потребна или не.*

Поред тога, носилац израде плана прибавља претходно мишљење само од надлежног органа за послове заштите животне средине, док се изричито не предвиђа да је дужан да прибави мишљење других заинтересованих органа и организација које би имале интерес у доношењу одлуке о СПУ, а што би било у складу са ЗСПУ. Носилац израде плана има обавезу да *након што је већ донео одлуку о изради плана*, чији је саставни део и одлука да се приступи или не приступи СПУ тог планског документа, организује рани јавни увид (чл. 45а), а ради упознавања „јавности (правних и физичких лица) са општим циљевима и сврхом израде плана, могућим решењима за развој просторне целине, могућим решењима за урбану обнову, као и ефектима планирања“ (чл. 45а, ст. 1). Међутим, тиме се не тражи нити прибавља мишљење о СПУ, јер је већ донета одлука хоће ли јој се приступити или не.

При томе, треба истакнути да и сами ЗИД ЗПИ, којима су унете упитне одредбе, предвиђају следеће:

„Одредбе других закона којима се на другачији начин уређују питања која су предмет уређивања овог закона неће се примењивати, осим закона и прописа којима се уређује заштита животне средине“⁶⁶.

Из овога се признаје недвосмислен примат решења из ЗСПУ.

⁶⁶ V.: чл. 134. ЗИД ЗПИ 2014, чл. 109. ЗИД ЗПИ 2018. Управо овим ЗИД унете су спорне одредбе.

Плански документи као предмет стратешке процене утицаја

Међу областима у којима се обавезно врши СПУ, на првом месту наводи се просторно и урбанистичко планирање или коришћења земљишта (чл. 5, ст. 1. ЗСПУ). Иако листа планова и програма није утврђена, и без ње се долази до тога да су предмет обавезне СПУ документи просторног и урбанистичког планирања из ЗПИ.⁶⁷

С обзиром на њихову природу, значај и обухват, *могућности значајније утицаја на животнојну средину се подразумева* – не мора се утврђивати применом критеријума из чл. 6. ЗСПУ.⁶⁸ Осим тога, чл. 5, ст. 2. ЗСПУ не би требало тумачити у циљу изузимања појединих докумената од обавезне СПУ. Штавише, када се чл. 5, ст. 2. ЗСПУ доведе у везу са чл. 9, ст. 3. ЗСПУ, *одлука да се не израђује СПУ може се донети само у погледу планова и програма за које СПУ није обавезна* и та одлука се образлаже применом критеријума из чл. 6.

Израда СПУ за документе просторног и урбанистичког планирања *само изузетно није обавезна*: ако је њима предвиђено коришћење мањих површина на локалном нивоу или у случају *мањих измена планова и програма које не захтевају пројисани посљубак усвајања* – но, и за њих се СПУ може захтевати. У свим другим случајевима, СПУ је обавезна. Сходно томе, измене докумената просторног и урбанистичког планирања не морају бити предмет обавезне СПУ, али је тада потребно да одлука

⁶⁷ Полазећи од чл. 5, ст. 1. ЗСПУ у вези са чл. 3, т. 1. ЗСПУ, предмет обавезне СПУ у овој области су *планови и програми* којима се успоставља *оквир за одобравање будућих развојних пројеката одређених у ЗПУ*. Да бисмо утврдили о којим плановима и програмима се ради, потребно је, дакле, консултовати ЗПУ, чиме се долази до тога: а) да је *пројекат*: „извођење грађевинских радова, уградња инсталација, постројења и опреме, њихова реконструкција, уклањање и/или промена технологије, технологије процеса рада, сировине, репроматеријала, енергената и отпада; те остале интервенције у природи и природном окружењу укључујући радове који обухватају експлоатацију минералних сировина“ (чл. 2, т. 4. ЗПУ), и б) да су предмет процене утицаја пројекти који се *планирају и изводе, промене технологије, реконструкције, проширење капацитета, преселенак рада и уклањање пројеката* који могу имати значајан утицај на животну средину. Да би се изводили овакви „пројекти“ неопходно је да постоји неки оквир за њихово одобравање, а тај оквир се успоставља управо плановима и програмима које уређује ЗПИ. Оквир за одобравање извођења грађевинских радова, уградњу инсталација, постројења и опреме, њихову реконструкцију итд. утврђен је у документима просторног планирања из ЗПИ.

⁶⁸ Чак и када би се ти критеријуми примењивали, *не би се могла донети одлука да за просторне и урбанистичке планове не присљуби СПУ*, а посебно због њиховог значаја за заштиту животне средине, степена утицаја на друге планове и програме, укључујући и оне у различитим хијерархијским структурама, степена којим се њиме успоставља оквир за реализацију пројеката у погледу локације, природе, обима и услова функционисања или у вези са алокацијом ресурса.

о неприступању СПУ садржи образложење критеријума из чл. 6, као и образложење да се ради о мањим изменама и да те измене не захтевају прописани поступак.

Из свега наведеног несумњиво произлази да су у смислу ЗСПУ сви просторни и урбанистички планови предмет обавезне СПУ, без обзира на решења садржана у ЗПИ. Због тога су, са станивишта ЗСПУ, упитне одлуке о неприступању СПУ за измене појединих докумената просторног и урбанистичког планирања.⁶⁹

Једно од начела СПУ је начело хијерархије и координације, које подразумева да се СПУ врши на различитим хијерархијским нивоима на којима се доносе планови и програми. Ово начело је разрађено у чл. 7. ЗСПУ, који уређује хијерархијски оквир и основ,⁷⁰ а при томе је у чл. 16. изричито прописано да извештај о СПУ плана и програма вишег

⁶⁹ Примера ради, у образложењу Одлуке о неприступању СПУ стоји да измене и допуне Стратегије урбаног развоја са Акционим планом „немају нових значајних утицаја на животну средину“ који нису већ процењени у извештајима СПУ ППРС 2010 (који не садржи СПУ) и новог ППРС (који није донет), па је због тога одлучено да „не постоје разлози за приступање изради“ СПУ за измене и допуне Стратегије. Из овога се не види да ли је реч о мањим изменама Стратегије које би биле разлог да се СПУ не врши (тим пре што СПУ није спроведена ни за Стратегију) нити да је одлука образложена применом критеријума из чл. 6. ЗСП. V.: Одлука о неприступању изради стратешке процене утицаја измена и допуна Стратегије одрживог урбаног развоја Републике Србије до 2030. године са Акционим планом за период од 2023. до 2025. године на животну средину *Службени гласник РС*, бр. 135/2022).

Примера ради, у образложењу одлуке да се не приступа СПУ за измене и допуне Просторног плана подручја посебне намене система хидроелектране на Ибру стоји да су измене и допуне мањег обима, ради усаглашавања елемената Просторног плана и корекције имплементационог оквира, а по потреби и других делова Просторног плана у складу ЗПИ, али није испуњен други услов – да измене *не захтевају прописани поступак усвајања*. Наиме, одлука о изради измена и допуна, као и измене и допуне донете су у прописаном поступку. Осим тога, из измењеног плана види се да се не ради о мањим изменама. Поред тога, само је наведено да се не мења обухват Просторног плана и „не очекују се промене које би имале утицај на животну средину и одрживи развој“, док је образложење критеријума из чл. 6. ЗСПУ изостало. V.: Одлука о неприступању изради стратешке процене утицаја измена и допуна Просторног плана подручја посебне намене система хидроелектране на Ибру на животну средину *Службени гласник РС*, бр. 65/2023); Одлука о изради измена и допуна Просторног плана подручја посебне намене система хидроелектране на Ибру (*Службени гласник РС*, бр. 71/2023); Уредба о изменама и допунама Уредбе о утврђивању просторног плана подручја посебне намене система хидроелектрана на Ибру (*Службени гласник РС*, бр. 88/2024).

⁷⁰ Као прво, прописано је да се СПУ ради на основу нивоа, врсте, циљева и садржаја плана или програма. Као друго, прописано је да, ако је план или програм саставни део одређене хијерархијске структуре, тада се СПУ ради у складу са СПУ плана или програма вишег хијерархијског нивоа.

хијерархијског нивоа садржи разрађене смернице за планове или програме на нижим хијерархијским нивоима.⁷¹

Ова правила се могу применити на документе просторног планирања за које је утврђена хијерархија у ЗПИ. Како је ППРС основни плански документ просторног планирања и развоја у држави и то највишег хијерархијског реда, СПУ би за све просторне и урбанистичке планове у Србији требало да се спроводи у складу са смерницама које су садржане у извештају о СПУ за ППРС.

ППРС 2010 не садржи СПУ, нити су њиме биле утврђене смернице за израду СПУ на нижим хијерархијским нивоима – смернице за процене утицаја пројеката на животну средину.⁷² У Нацрту Извештаја о СПУ за нови ППРС⁷³ утврђене су „смернице“ за СПУ на нижим хијерархијским нивоима,⁷⁴ међутим, то није довољно.

Доследна примена правила о хијерархији СПУ би значило да би извештај о СПУ за ППРС требало да садржи смернице којима би се дефинисала не само потреба за СПУ планских докумената на нижим хијерархијским нивоима, *него и критеријуми* који би се примењивали за процену утицаја пројеката који се одобравају и реализују на основу њих. То даље значи да би се приликом СПУ планских докумената на нижим хијерархијским нивоима водило рачуна о смерницама разрађеним у ППРС.

Пошћуна примена овог правила у хијерархијском систему планских докумената значила би и да се *приликом СПУ урбанистичких планова узимају у обзир смернице из извештаја о СПУ просторних планова*, нарочито у делу дефинисања потреба за процену утицаја конкретних пројеката. Тиме би се установио један кохерентан систем за процену утицаја за пројекте у овој области, односно за изградњу објеката и извођења грађевинских радова.

⁷¹ Овим смерницама дефинишу се потребе за израдом стратешких процена и процена утицаја пројеката на животну средину, одређују су аспекти заштите животне средине и друга питања од значаја СПУ планова и програма нижег хијерархијског нивоа.

⁷² Иако је тада важећи ЗПИ то захтевао, а ЗППРС је донет у време када је ЗСПУ већ ступио на снагу и примењивао се, па је морала бити примењена и одредба тог закона о садржају извештаја о СПУ.

⁷³ Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, Нацрт Извештаја о стратешкој процени утицаја Просторног плана Републике Србије од 2021. до 2035. године на животну средину, 2021, <https://www.mgsi.gov.rs/sites/default/files/Strateska%20procena%20PPRS.pdf>, приступљено 3. новембра 2024, 101.

⁷⁴ Полазећи од критеријума који су садржани у Прилогу I ЗСПУ предлаже се да се СПУ изради за све *регионалне просторне планове, све просторне планове подручја посебне намене и све просторне планове јединица локалне самоуправе*, а да се СПУ израђује за оне *урбанистичке планове* којима се планира један или више пројеката за које је потребна израда студије о ПУ.

Нажалост, у области просторног планирања и развоја примена ових правила *изостаје*, што се последично одражава и на процену утицаја пројеката на животну средину.

ПРОЦЕНА УТИЦАЈА ПРОЈЕКТА

У Србији је поступак процене утицаја (у даљем тексту: ПУ)⁷⁵ за пројекте који могу имати значајне утицаје на животну средину уређен у ЗПУ, а релевантне одредбе у области планирања и изградње садржане су и у ЗПИ.

Предмет ПУ су *пројекти*, а тај израз означава: а) извођење грађевинских радова, уградњу инсталација, постројења и опреме, њихову реконструкцију, уклањање и/или промену технологије, технологије процеса рада, сировине, репроматеријала, енергената и отпада; и б) остале интервенције у природи и природном окружењу укључујући радове који обухватају експлоатацију минералних сировина (чл. 2, ст. 1, т. 4). ПУ се врши за одређене пројекте *из појединих области*.⁷⁶

Из чл. 1. ЗПУ који одређује предмет уређивања овог закона, произлази да се ПУ спроводи за пројекте *који могу имати значајне утицаје на животну средину*. Даље, с обзиром на обавезност спровођења ПУ, ЗПУ разликује: 1) пројекте за које се ПУ *мора* вршити, и 2) пројекте за које ПУ *није обавезна али се може захтевати* (чл. 4). Који су то пројекти ближе је прописала Влада 2008. доношењем Уредбе о утврђивању Листе пројеката за које је обавезна процена утицаја и Листе пројеката за које се може захтевати процена утицаја на животну средину⁷⁷ (у даљем тексту: Уредба о ПУ).⁷⁸ Несумњиво је да грађење објеката и извођења радова,

⁷⁵ ПУ представља превентивну меру заштите животне средине и као таква спроводи се како би се *прикупили подаци и предвидели могући шtetни утицаји* одређених пројеката на живот и здравље људи, флору и фауну, земљиште, воду, ваздух, климу и пејзаж, материјална и културна добра и узајамно деловање ових чинилаца, и како би се *утврдиле и предложиле мере* којима се такви утицаји могу спречити, смањити или отклонити имајући у виду изводљивост пројеката (чл. 2, ст. 1, т. 5. ЗПУ).

⁷⁶ ПУ се врши у области индустрије, рударства, енергетике, саобраћаја, туризма, пољопривреде, шумарства, водопривреде, управљања отпадом и комуналних делатности), као и за пројекте ван тих области а који се планирају на заштићеном природном добру и у заштићеној околини непокретног културног добра (чл. 3, ст. 3. ЗПУ).

⁷⁷ Службени гласник РС, бр. 114/2008.

⁷⁸ Међу пројектима за које је обавезна ПУ на листи I су, примера ради, постројења за прераду нафте, гасификацију и топљење угља, производњу електричне

који су уређени у ЗПИ, представљају пројекте у смислу ЗПУ⁷⁹ – неки од њих су пројекти за које је ПУ обавезна, а за друге се ПУ може захтевати иако није обавезна.⁸⁰

Поступак ПУ спроводи се кроз неколико фаза, а то су, у зависности од врсте пројеката:⁸¹

А) за пројекте за које је обавезна процена утицаја: 1) одређивање обима и садржаја студије о процени утицаја, и 2) одлучивање о давању сагласности на студију о ПУ; и

Б) за пројекте за које ПУ није обавезна: 1) одлучивање о потреби ПУ, 2) одређивање обима и садржаја студије о процени утицаја, и 3) одлучивање о давању сагласности на студију о процени утицаја. Носилац пројекта⁸² најпре подноси надлежном органу захтев о потреби ПУ, на

енергије, површинску обраду метала; комбинована хемијска постројења; изградња магистралних железничких пруга укључујући припадајуће објекте (мостове, тунеле и станице); постројења за третман опасног отпада; одређена индустријска постројења; површински копови минералних сировина одређене површине итд. Пројекти за које се може захтевати ПУ, наведени су у Листи II, по областима (пољопривреда, аквакултура и шумарство, производња енергије, екстрактивна индустрија, производња и прерада метала, индустријска прерада минерала, прехрамбена индустрија, итд.) и за сваки од њих одређени су критеријуми који се имају узети у обзир.

⁷⁹ Као прво, израз пројекат у ЗПУ означава а) извођење грађевинских радова, уградњу инсталација, постројења и опреме, њихову реконструкцију, уклањање и/или промену технологије, технологије процеса рада, сировине, репроматеријала, енергетика и отпада; и б) остале интервенције у природи и природном окружењу, укључујући радове који обухватају експлоатацију минералних сировина (чл. 2, ст. 1, т. 4). Као друго, предмет ПУ су пројекти који се планирају и изводе, промене технологије, реконструкције, проширење капацитета, престанак рада и уклањање пројеката који могу имати значајан утицај на животну средину (чл. 3, ст. 1), као и пројекти који су реализовани без израде студије о процени утицаја, а немају одобрење за изградњу или се користе без употребне дозволе (чл. 3, ст. 2). ЗПУ изричито прописује да ови пројекти могу бити предмет процене утицаја „ако је њихово извођење, односно употреба у складу са прописима којима се уређује планирање и изградња“ (чл. 3, ст. 4).

⁸⁰ Полазећи од Уредбе о ПУ, ПУ би се могла захтевати рецимо у погледу одређених инфраструктурних пројеката, конкретно пројеката урбаног развоја: за трговачке, пословне и продајне центре чија је укупна корисна површина веће од 60.000 m², за стадионе са пратећим објектима, чији капацитет прелази 25.000 посетилаца; за надземне и/или подземне паркинге ако су капацитета 1.000 или више места.

⁸¹ Надзор над применом ових одредаба врши инспекција за заштиту животне средине (чл. 35–36), чији инспектор може наложити подношење захтева за покретање поступка процене утицаја, као и испуњење услова и спровођење мера утврђених у одлуци којом се утврђују минимални услови заштите животне средине (чл. 37). Такође, ако носилац не би поднео захтев за одлучивање о потреби ПУ, могао би се казнити за прекршај, док кажњавање за привредни преступ није предвиђено (в. чл. 41–42).

⁸² Носилац пројекта је подносилац захтева за добијање дозволе или одобрења за изградњу или реконструкцију објекта или осталих интервенција у природи и

прописаном обрасцу, чија садржина је одређена у ЗПУ, а ближе уређена у Правилнику о садржини захтева о потреби процене утицаја и садржини захтева за одређивање обима и садржаја студије о процени утицаја на животну средину⁸³ (у даљем тексту: Правилник о ПУ).⁸⁴ Ово је нарочито важан тренутак јер се тада *решава хоће ли се или неће уопште вршити процена* могућих штетних утицаја на животну средину.

Процена утицаја представља превентни инструмент за заштиту животне средине. Њен смисао је да се пре одобравања одређеног пројекта уоче, препознају и предвиде вероватни или могући значајнији штетни учинци пројекта на животну средину, те да се благовремено утврде заштитне мере за спречавање тих утицаја, у времену када је то било могуће, односно за њихово свођење на најмању могућу меру. Да би се то постигло, процена утицаја би требало да се спроводи у најранијој фази поступка одобравања пројекта како би се делотворно могло утицати на исход одлуке. За ПУ грађења објеката и извођења радова одредбе релевантне управо за овај момент садржи и ЗПИ.

природном окружењу, односно лице које планира да обавља или обавља делатност из области која је предмет процене утицаја на животну средину (чл. 2, ст. 1, т. 3).

⁸³ *Службени гласник РС*, бр. 69/2005.

⁸⁴ Захтев се подноси органу надлежном за послове заштите животне средине републичког, покрајинског или локалног нивоа (чл. 2, ст. 1, т. 2), у зависности од тога који орган одобрава извођење пројекта. Након што утврди да је захтев уредан, надлежни орган *обавештава* заинтересоване органе и организације и јавност о поднетом захтеву, кроз обавештење чија садржина је такође утврђена, и који се позивају да у одређеном року доставе своје мишљење (чл. 10), при чему је изричито прописано да надлежни орган, одлучујући о поднетом захтеву, узима у обзир, поред специфичности пројекта и локације, и достављена мишљења заинтересованих органа и организација и заинтересоване јавности (ст. 4).

Надлежни орган одлуку о томе да ли је ПУ ипак потребна доноси применом прописаних критеријума, који су такође утврђени у Уредби о ПУ. При томе, за одређене врсте пројеката Уредбом је прописано да се ПУ може захтевати за сваки конкретан случај, полазећи од тога да они могу имати значајни утицај на животну средину, док је за друге утврђена одређена граница преко које наступа претпоставка могућег штетног утицаја. Тако је, рецимо, за пројекте у гумарској индустрији предвиђено да се ПУ може захтевати за сва постројења за производњу и прераду гуме, док је за пројекте у производњи енергије прописано енергије да се ПУ може захтевати за она постројење за производњу енергије из хидропотенцијала која су снаге преко 2 MW.

Ако би утврдио да је ПУ потребна, надлежни орган *би могао да одреди и обим и садржај студије* о процени утицаја. Осим тога, уколико одлучи да ПУ није потребна, може утврдити *минималне услове* заштите животне средине, у складу са посебним прописима. У оба случаја, одлуку доставља носиоцу пројекта и о њој обавештавају заинтересоване органе и организације и јавност, који имају право жалбе на одлуку.

Процена утицаја и ЗПИ

ЗПИ утврђује услове и начин грађења објеката и извођења радова, који се, по правилу, врше на основу грађевинске дозволе и техничке документације,⁸⁵ узимајући у обзир Правилник о садржини, начину и поступку израде и начину вршења контроле техничке документације према класи и намени објеката⁸⁶ (у даљем тексту: Правилник).

Са становишта ПУ нарочито су важни локацијски услови. Њихова важност произлази из разлога што је за њих прописано 1) да се издају на основу планског документа,⁸⁷ 2) да са њима треба да буду усклађени пројекат за грађевинску дозволу и пројекат за извођење, те 3) да су саставни део решења којим се издаје грађевинска дозвола, при чему 4) између осталог, садрже и податак

„...о томе да ли је у вези са изградњом објекта или извођењем радова у складу са издатим локацијским условима потребно покренути поступак прибављања *сагласности на ситуацију процене утицаја на животну средину*, односно одлуке да није *потребна израда те ситуације*, а које надлежни орган прибавља кроз обједињену процедуру од министарства надлежног за послове животне средине“ (чл. 55, ст. 1, т. 4а).

Ова одредба унета је кроз ЗИД ЗПИ 2018, а с њом у вези је и чл. 19. Уредбе о локацијским условима из 2023,⁸⁸ којим је прописано да локацијски услови садрже информацију

„...о потреби спровођења процедуре процене утицаја на животну средину у вези са изградњом објекта или извођењем радова, за које се издају локацијски услови, која се од органа надлежног за послове заштите животне средине прибавља у обједињеној процедури кроз ЦИС“ (чл. 19, ст. 2).⁸⁹

⁸⁵ Техничка документација израђује се као генерални пројекат; идејно решење; идејни пројекат; пројекат за грађевинску дозволу; пројекат за извођење; пројекат изведеног објекта (чл. 116).

⁸⁶ *Службени гласник РС*, бр. 96/2023.

⁸⁷ Локацијски услови се издају: на основу просторног плана подручја посебне намене и просторног плана јединице локалне самоуправе, за делове територије у обухвату плана за које није предвиђена израда урбанистичког плана; на основу плана генералне регулације, за делове територије за које није предвиђена израда плана детаљне регулације; на основу плана детаљне регулације; на основу планског документа, којим је предвиђена израда урбанистичког пројекта и урбанистичког пројекта који је израђен по захтеву инвеститора; односно на основу подзаконског аката у одређеним случајевима (чл. 57).

⁸⁸ *Службени гласник РС*, бр. 87/2023.

⁸⁹ Када се тај податак/информација добије на наведени начин, постаје саставни део локацијских услова. Инвеститор даље поступа у зависности од тога о чему је обавештен: 1) ако је обавештен о томе да је ПУ потребна, онда уз пројекат за грађевинску

Поставља се питање да ли су оваква решења усклађена са ЗПУ.

Сходно ЗПУ, за пројекте за које је ПУ обавезна, а који су на Листи I Уредбе о ПУ – међу њима су и грађење одређених објеката и извођење одређених радова – изостаје фаза одлучивања о потреби ПУ: не подноси се захтев, не процењује се да ли ће се ПУ вршити или не, нити се доноси одлука. Тим пре, за те пројекте *нема њојшребе ни да се њрибавља било какав њодатњак у смислу ЗПИ* – довољно је оно што пише у ЗПУ. За пројекте за које је ПУ обавезна подноси се захтев за одређивање обима и садржаја студије о ПУ, и даље се поступа како је то прописано у ЗПУ. За пројекте за које се може захтевати ПУ, а који су на Листи II Уредбе о ПУ – међу њима су и грађење одређених објеката и извођење одређених радова – подноси се захтев надлежном органу који доноси одлуку да ли је ПУ ипак потребна, што се чини у складу са ЗПУ, а не онако како је прописано у ЗПИ.⁹⁰

Сходно ЗПИ, инвеститор тражи и добија од органа надлежног за издавање локацијских услова „податак“ или „информацију“ о томе да ли је ПУ потребна или не.⁹¹ Међутим, прибављање/достављање „податка“ или „информација“ о потреби ПУ који су садржани у локацијским усло-

дозволу прилаже студију о ПУ и сагласност на њу, а по добијању грађевинске дозволе подноси пријаву радова уз коју прилаже сагласност на студију о ПУ; б) ако је обавештен о томе да ПУ није потребна, онда уз пројекат за грађевинску дозволу прилаже одлуку да ПУ није потребна.

⁹⁰ Издавањем локацијских услова надлежни орган обавештава/информише инвеститора о томе да ли је потребно спровести ПУ или не, а даље поступање инвеститора проистиче из таквог податка/информације – као да не постоји закон који уређује управо ова питања, а постоји и то је ЗПУ, који уређује дужности ноциоца пројекта, овлашћења надлежног органа и поступак спровођења ПУ.

⁹¹ Инвеститор се обраћа надлежном органу за издавање локацијских услова подношењем захтева, уз који прилаже идејно решење будућег објекта, односно дела објекта (скица, цртеж, графички приказ и сл.), израђено у складу са Правилником (чл. 53а, ст. 6. ЗПИ). Надлежни орган се потом кроз обједињену процедуру обраћа министарству надлежном за послове животне средине, а резултат је податак о томе да ли је ПУ потребна или не. При томе, у одређеним случајевима инвеститор није ни дужан да прибави локацијске услове (чл. 53а, ст. 8. ЗПИ), па тако не добија ни податак о потреби ПУ.

Локацијски услови издају се у тренутку кад постоји само идејно решење, које представља приказ планиране концепције будућег објекта, којим се обавезно приказују „само подаци неопходни за издавање локацијских услова“ и „без разраде техничких решења“ (чл. 117а. ЗПИ), и њему се не прилажу елаборати и студије (чл. 41. Правилника). Полазећи од садржаја идејног решења тешко је замислити како се на основу тога може дати податак да ли је ПУ потребна или не. Насупрот томе, према ЗПУ, надлежни орган одлуку о потреби ПУ доноси узимајући у обзир не само критеријуме приписане у Уредби о ПУ, него и специфичности пројекта и локације, као и достављена мишљења заинтересованих органа и организација и заинтересоване јавности (чл. 10, ст. 4. ЗПУ).

вима, а са којима се морају ускладити пројекат за који су садржани у грађевинској дозволи – не ослобађа носиоца пројекта обавезе да покрене поступак ПУ у складу са ЗПУ, подношењем захтева о потреби ПУ, *нији може да замени одлуку* органа надлежног за заштиту животне средине која се доноси у поступку у складу са ЗПУ. За овај захтев утврђени су садржај и прилози, а његовим подношењем *покреће се процес*

Полазећи од идејног решења издају се локацијски услови, који садрже и податак о потреби ПУ, а потом се израђује пројекат за грађевинску дозволу, којој се, сходно Правилнику из 2023, прилажу студија о ПУ и сагласност на студију о ПУ, односно одлука да ПУ није потребна, као и изјаве одређених лица да је пројекат усаглашен с мерама и условима заштите животне средине из тих одлука. При томе, у ЗИД ЗПИ 2023. је изричито прописано да надлежни орган приликом одлучивања о издавању грађевинске дозволе не проверава *да ли су пројекат за грађевинску дозволу, извод из пројекта и пројектна документација усаглашени са мерама и условима заштите животне средине* из одлуке о сагласности на студију и студије о ПУ, односно одлуке да није потребна ПУ, него се ова усаглашеност *потврђује изјавом инвеститора и одговорног пројектанта* (чл. 135, ст. 1). Из тога пролази да је већ у тренутку подношења пројекта за грађевинску дозволу претходно донета одлука о томе да ПУ није потребна, односно да је спроведена ПУ, да је израђена студија о ПУ и да је дата сагласност на ту студију, којом су утврђени услови и мере за спречавање, смањење и отклањање штетних утицаја на животну средину (у смислу чл. 24, ст. 2. ЗПУ), те да је пројекат са њима усаглашен.

Док из ЗПИ и Правилника произлази да се уз пројекат за грађевинску дозволу прилаже већ израђена студија о ПУ и већ прибављена сагласност на студију о ПУ, поставља се питање да ли је то могуће сходно ЗПУ. Наиме, ЗПУ предвиђа следеће: 1) носилац пројекта за који се обавезно врши ПУ и за који је надлежни орган утврдио обавезу ПУ најпре подноси *захтев за одређивање обима и садржаја студије* о ПУ, а уз који прилаже *идејни пројекат*, односно извод из идејног пројекта (чл. 12. ЗПУ); 2) надлежни орган потом доноси одлуку о обиму и садржају студије о ПУ, *узимајући у обзир специфичности пројекта и локације*, као и достављена мишљења заинтересованих органа и организација и заинтересоване јавности (чл. 13. ЗПУ); 3) након што је израђена студија о ПУ, надлежни орган доноси одлуку о давању сагласности, на основу спроведеног поступка, те извештаја техничке комисије. Дакле, да би се дошло до студије о ПУ и сагласности на студију, поступак ПУ спроводи се полазећи од „идејног пројекта“ који прилаже носилац пројекта. Међутим, ЗПИ под идејним пројектом подразумева врсту техничке документације (V: чл. 118) која има другу сврху у односу на ЗПУ. При томе, израђује се само за потребе изградње објекта и извођења радова из чл. 145, а то су одређени објекти и одређени радови за који се и не издаје грађевинска дозвола. Поред тога, идејни пројекат се израђује и за потребе изградње објекта и извођења радова за које се издаје грађевинска дозвола, али само за оне који су таксативно наведени у чл. 133. Због тога се поставља питање шта се то од документације из ЗПИ подноси као „идејни пројекат“ уз захтев за одређивање обима и садржаја студије о ПУ, полазећи од ког би надлежни орган узео у обзир специфичности пројекта и локације и донео одлуку, а студија о ПУ била израђена. То свакако није идејно решење из ЗПИ, а ни пројекат за грађевинску дозволу, јер он треба да садржи, између осталог, опис начина за испуњење основних захтева за објекат дефинисаних у студији о ПУ, која му се прилаже, што претпоставља да је студија о ПУ претходно израђена.

одлучивања о потреби ПУ, који је прва фаза у поступку ПУ, који се води пред органом надлежним за послове заштите животне средине.⁹² Надлежни орган у оквиру овлашћења утврђених у ЗПУ доноси или одлуку да је ПУ потребна или одлуку да она није потребна, у ком случају може утврдити и минималне услове заштите животне средине.

ЗАКЉУЧАК

Инструменти процене утицаја на животну средину представљају важан превентивни инструмент који служи томе да се предупредe негативни утицаји, тако што се они унапред препознају и предвиде се мере којима се приликом планирања и спровођења одређених пројеката њихово могуће негативно дејство спречава или минимализује. Тако би и у области развоја и коришћења простора требало да се спроводи стратешка процена утицаја планских докумената у области просторног планирања, који успостављају оквир у ком ће се градити објекти и изводити грађевински радови, а процена утицаја за конкретне пројекте који се реализују у оквирима које постављају просторни и урбанистички планови.

⁹² Надлежни орган би по пријему уредног захтева био дужан да обавести *заинтересоване органе и организације* – међу њима органе и организације Републике, односно аутономне покрајине и локалне самоуправе и предузећа, а који су овлашћени за утврђивање услова и издавање дозвола, одобрења и сагласности за изградњу објеката, планирање и уређење простора – као и јавност, између осталог, о: називу, врсти и локацији пројекта чије се извођење планира, месту и времену могућности увида у податаке, обавештења и документацију из захтева носиоца пројекта, природи одлуке која ће бити донета на основу поднетог захтева. Обавештење би требало да садржи и позив за достављање мишљења, која би потом надлежни орган, одлучијући о потреби ПУ, узео у обзир, уз специфичности пројекта и локације. Чак и када би одлучио да у погледу ових пројеката није потребна ПУ, могао би да утврди минималне услове заштите животне средине. Поред свега наведеног, надлежни орган би о одлуци која је резултат поступка одлучивања о потреби ПУ био дужан да обавести заинтересоване органе и организације, али и јавност, који имају право жалбе.

Поред тога, услед решења о обједињеној процедури из ЗПИ јавност је у почетној фази, када се одлучивало да ли је за одређени пројекат потребно спровести ПУ, већ била искључена. Такође, поставља се и питање евентуалних правних средстава која би јавности била доступна у вези са „податком“ о потреби ПУ, а нарочито из разлога што „податак“ и није одлука надлежног органа.

Због тога се не остварује сврха ПУ као партиципативног инструмента заштите животне средине – њен смисао је да се спроводи у транспарентном поступку и то тако да се у свим фазама омогући да се јавност информише о предложеном пројекту и изнесу мишљење и примедбе, као и да јој је обезбеђено адекватно правно средство против одлуке надлежних органа.

Како је у Србији тренутно проблем недоследног и несистемског приступа процесу планирања присутан не само у фази спровођења плана, него и у фази израде плана, није непојмљиво да (последично недоследно и несистемско) просторно и урбанистичко (не)планирање и/или коришћење земљишта доводи до штетних утицаја на животну средину приликом изградње објеката и извођења грађевинских радова. Но, оно што је нарочито опасно јесте када постоје прописи који уређују одређена међусобно повезана питања, али они нису усклађени једни са другима.

Неусклађеност прописа у области животне средине и у области планирања и изградње током година се све више испољава. ЗСПУ је донет 2004, а ЗПУ 2009, и мењани су само једном, док је ЗПИ претрпео неколико значајних измена, па и у погледу правила која се непосредно односе на стратешку процену утицаја планских докумената на животну средину, те процене утицаја пројеката на животну средину. При томе, законске интервенције се чине на такав начин и до те мере да се смисао стратешке процене утицаја и процене утицаја на животну средину готово обесмишљава, и поред одредаба у ЗПИ да се **одредбе других закона којима се на другачији начин уређују питања која су предмет уређивања овог закона неће примењивати, осим закона и прописа којима се уређује заштита животне средине.**

Док је у изворном тексту ЗПИ било изричито прописано да је СПУ саставни део свих просторних планова, то више не важи (са изузетком просторног плана подручја посебне намене) – него је сада извештај о СПУ саставни део документационе основе просторних планова, ако се одлучи да се приступи СПУ. Такође, првобитно је било предвиђено да правила уређења, као саставни део просторног плана подручја посебне намене и просторног плана јединице локалне самоуправе садрже СПУ – међутим, тако нешто више не стоји у ЗПИ. Што се тиче генералних урбанистичких планова, планова генералне регулације и планова детаљне регулације, ни у погледу њих не важи више правило да правила уређења, као саставни део урбанистичких планова, треба да садрже СПУ, нити је пак прописано да је извештај о СПУ саставни део документационе основе.

ЗСПУ прокламује неколико начела СПУ: *I. Начело одрживог развоја*, чијим циљевима се доприноси тако што се битни аспекти животне средине разматрају и укључују у припрему и усвајање планова и програма у одређеним областима, а за које се сматра (планови и програми за које се СПУ обавезно врши), односно утврди да постоји могућност значајнијих утицаја на животну средину (па се за те планове и програме СПУ може захтевати). Документи просторног планирања спадају у планове и програме за које је СПУ обавезна и за њих се не би могло одлучити да СПУ није потребна; *II. Начело униформности*, које се остварује тиме што се

у одговарајуће секторске и међусекторске програме и планове укључују услови заштите животне средине. Као што је показано, планског приступа нема; *III. Начело предосиђрожносћи* подразумева да се приликом усвајања планова и програма води рачуна о томе да се штетни утицаји на животну средину спрече или смање на најмању могућу меру. Полазећи од анализираних решења из ЗПИ, не може се сматрати да се оно остварује за планске документе; *IV. Начело хијерархије и координације* захтева да се приликом процене утицаја планова и програма на нижим хијерархијским нивоима води рачуна о смерницама за СПУ за планове и програме на вишем хијерархијском нивоу. Како СПУ за ППРС 2010 није постојала, такве смернице и нису утврђене, а како нови ППРС није донет, такве смернице не постоје; *V. Начело јавносћи* подразумева да се јавност информише о одређеним плановима и програмима и о њиховом могућем утицају на животну средину. У ЗСПУ је изричито прописано да

„...у циљу информисања и обезбеђења пуне отворености *посћујка* *при-време* и доношења или усвајања планова и програма, јавност мора, *пре доношења било какве одлуке*, као и после усвајања плана и програма, имати приступ информацијама које се односе на те планове и програме или њихове измене.“

Сходно ЗПИ, јавност на коју утичу или могу утицати просторни и урбанистички планови, односно која има интерес у доношењу одлука о СПУ, не обавештава се, не консултује, не пита пре него што надлежни орган одлучи хоће ли се приступити СПУ планских докумената – не може се сматрати да ЗПИ доприноси циљевима начела јавности. Када говоримо о СПУ планова и програма у области просторног и урбанистичког планирања чини се да се ниједно од ових начела не остварује.

Полазећи од одредаба ЗСПУ, за све планске документе у области просторног и урбанистичког планирања требало би да се врши обавезна СПУ, што би за последицу имало да извештаји о СПУ просторних и урбанистичких планова садрже, између осталог, процену могућих утицаја с описом мера предвиђених за смањење негативних утицаја на животну средину. Даље, у ЗСПУ је предвиђено да ако је план или програм саставни део одређене хијерархијске структуре, СПУ се ради у складу са смерницама за СПУ плана или програма вишег хијерархијског нивоа. То значи да би Извештај о СПУ за ППРС требало да садржи смернице за израду СПУ за све планске документе, који би се узели у обзир приликом израде СПУ за све регионалне просторне планове, просторне планове јединица локалне самоуправе, просторне планове подручја посебне намене, генералне урбанистичке планове, планове генералне регулације и план детаљне регулације. Такође, Извештај о СПУ ППРС би требало да садржи

смернице за процену тицаја пројеката који се реализују у оквирима планских докумената.

На овај начин би се у области просторног и урбанистичког планирања створио један системски, складан приступ процени могућих утицаја – како планова, тако и пројеката – на животну средину и мерама за смањење негативних утицаја. Међутим, то је изостало.

ЛИТЕРАТУРА

- Živković, M., Milenković, M. (2012). Značaj procene uticaja za urbanističko planiranje. *Ekologija i pravo*. Beograd: Institut za uporedno pravo Pravnog fakulteta Univerziteta Union, 184–210.
- Loh, C. G. (2011). Assessing and interpreting non-conformance in land-use planning implementation. *Planning Practice and Research*, 26/2011, 271–287.
- Mehra, S. et al, (2022). Impact of Construction Material on Environment. *Ecological and Health Effects of Building Materials*, 427–442.
- Nagaraju, K., Stuti, G. (2023). Impact of construction activities on environment. *International journal of engineering technologies and management research*, 10/2023, 17–24.
- Nikolić, D., Pantić, M., Jokić, B. (2021). Urban and Spatial Planning: Pragmatic Considerations for Plan Implementation Improvements (A Case Study of the City of Bor). *SAGE Open Journal*, 1/ 2021, 1–14.
- Pisarić, M. (2013). Environmental Impact Assessment of the Effects of Certain Projects in EU Court of Justice, 21. *International Conference Ecological Truth*. Bor: Technical Faculty, 4–7 June, 2013, 477–484.
- Симовић, М. (2022). Превенција природних катастрофа и заштита природних ресурса. *Гласник АКВ*, 3/2022, 909–963.
- Hersperger, A. M. et al, (2018). Urban land-use change: The role of strategic spatial planning. *Global Environmental Change*, 51/2018, 32–42.
- Hersperger, A. M. et al, (2019). Understanding strategic spatial planning to effectively guide development of urban regions. *Cities*, 94/2019, 96–105.
- Шкулић, М. (2023). Уставноправна заштита животне средине. *Гласник АКВ*, бр. 4/2023, 1187–1250.

Правни извори

- Закон о стратешкој процени утицаја, *Службени гласник РС*, бр. 135/2004. и 88/2010.
- Закон о процени утицаја на животну средину, *Службени гласник РС*, бр. 135/2004. и 36/2009.
- Закон о планирању и изградњи, *Службени гласник РС*, бр. 72/2009.

- Закон о планирању и изградњи, *Службени гласник РС*, бр. 72/2009. – 105, 81/2009. – испр., 64/2010. – одлука УС, 24/2011, 121/2012, 42/2013. – одлука УС, 50/2013. – одлука УС), 98/2013. – одлука УС, 132/2014, 145/2014, 83/2018, 31/2019, 37/2019. – др. закон, 9/2020, 52/2021 и 62/2023.
- Закон о Просторном плану Републике Србије од 2010. до 2020. године, *Службени гласник РС*, бр. 88/2010.
- Закон о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи, *Службени гласник РС*, бр. 24/2011.
- Закон о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи, *Службени гласник РС*, бр. 132/2014.
- Закон о планском систему Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 30/2018;
- Закон о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи, *Службени гласник РС*, бр. 83/2018.
- Закон о министарствима, *Службени гласник РС*, бр. 28/2020, 116/2022, 92/2023. – др. закон.
- Закон о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи, *Службени гласник РС*, бр. 62/2023.
- Закон о Просторном плану Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 13/1996.
- Уредбе о утврђивању Листе пројеката за које је обавезна процена утицаја и Листе пројеката за које се може захтевати процена утицаја на животну средину, *Службени гласник РС*, бр. 114/2008.
- Уредба о утврђивању Програма имплементације Просторног плана Републике Србије од 2010. до 2020. године, за период од 2011. до 2015. године, *Службени гласник РС*, бр. 102/2011.
- Уредбе о локацијским условима *Службени гласник РС*, бр. 87/2023.
- Уредба о изменама и допунама Уредбе о утврђивању просторног плана подручја посебне намене система хидроелектрана на Ибру, *Службени гласник РС*, бр. 88/2024.
- Правилник о садржини захтева о потреби процене утицаја и садржини захтева за одређивање обима и садржаја студије о процени утицаја на животну средину, *Службени гласник РС*, бр. 69/2005.
- Правилник о садржини, начину и поступку израде докумената просторног и урбанистичког планирања, *Службени гласник РС*, бр. 32/2019;
- Правилник о садржини, начину и поступку израде и начину вршења контроле техничке документације према класи и намени објеката, *Службени гласник РС*, бр. 96/2023.
- Одлука о изради Просторног плана Републике Србије од 2021. до 2035. године, *Службени гласник РС*, бр. 48/2019.
- Одлука о неприступању изради стратешке процене утицаја измена и допуна Стратегије одрживог урбаног развоја Републике Србије до 2030. године са Акционим планом за период од 2023. до 2025. године на животну средину, *Службени гласник РС*, бр. 135/2022.
- Одлука о неприступању изради стратешке процене утицаја измена и допуна Просторног плана подручја посебне намене система хидроелектране на Ибру на животну средину, *Службени гласник РС*, бр. 65/2023.

Одлука о изради измена и допуна Просторног плана подручја посебне намене система хидроелектране на Ибру, *Службени гласник РС*, бр. 71/2023.

Национални програм заштите животне средине, *Службени гласник РС*, бр. 12/10.

Други извори

Агенција за заштиту животне средине, Животна средина у Србији 2004–2019, 2019, <https://sepa.gov.rs/wp-content/uploads/2024/10/Jubilarna-Publikacija-2004-2019.pdf>, приступљено: 3. 11. 2024.

Агенција за заштиту животне средине, Извештај о стању животне средине у Републици Србији за 2022. годину, 2023, <https://sepa.gov.rs/wp-content/uploads/2024/10/ZivotnaSredina2022.pdf>, приступљено: 3. 11. 2024.

Агенција за заштиту животне средине, Годишњи извештај о стању квалитета ваздуха у Републици Србији 2023. године, 2024, <https://sepa.gov.rs/wp-content/uploads/2024/10/Vazduh2023.pdf>, приступљено: 3. 11. 2024.

Агенција за просторно планирање и урбанизам Републике Србије, Документа за спровођење просторних планова и извештаји о остваривању, <https://www.appurs.gov.rs/%d1%80%d0%b5%d0%b3%d0%b8%d0%be%d0%bd%d0%b0%d0%bb%d0%bd%d0%b8-%d0%bf%d1%80%d0%be%d1%81%d1%82%d0%be%d1%80%d0%bd%d0%b8-%d0%bf%d0%bb%d0%b0%d0%bd%d0%be%d0%b2%d0%b8/>, приступљено: 3. 11. 2024.

Агенција за просторно планирање и урбанизам Републике Србије, Рани јавни увид и јавни увид, <https://www.appurs.gov.rs/%d1%80%d0%b0%d0%bd%d0%b8-%d1%98%d0%b0%d0%b2%d0%bd%d0%b8-%d1%83%d0%b2%d0%b8%d0%b4-%d0%b8-%d1%98%d0%b0%d0%b2%d0%bd%d0%b8-%d1%83%d0%b2%d0%b8%d0%b4/>, приступљено: 3. 11. 2024.

Агенција за просторно планирање и урбанизам Републике Србије, Просторни план Републике Србије до 2035. године, <https://www.appurs.gov.rs/%D0%BF%D1%80%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%BE%D1%80%D0%BD%D0%B8-%D0%BF%D0%BB%D0%B0%D0%BD-%D1%80%D0%B5%D0%BF%D1%83%D0%B1%D0%BB%D0%B8%D0%BA%D0%B5-%D1%81%D1%80%D0%B1%D0%B8%D1%98%D0%B5/>, приступљено: 3. 11. 2024.

Влада Републике Србије, Предлози закона за време мандата Владе Републике Србије изабране 28. октобра 2020. године, <https://www.srbija.gov.rs/dokument/493942/predlozi-zakona-za-vreme-mandata-vlade-republike-srbije-izabrane-28-oktobra-2020-godine.php>, приступљено: 3. 11. 2024.

Влада Републике Србије, Извештаји о раду Владе, <https://www.srbija.gov.rs/prikaz/583756>, приступљено: 3. 11. 2024.

Влада Републике Србије, Извештај о остваривању Просторног плана Републике Србије и стању просторног развоја 2014, 2015, http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/izvestaji/2017/02-3687_15_Izvestaj.pdf, приступљено: 3. 11. 2024.

Влада Републике Србије, Извештај о раду Владе за 2021, 2022, https://www.srbija.gov.rs/extfile/sr/660076/izvestaj-o-radu-vlade-za-2021_cyr.pdf, приступљено: 3. 11. 2024.

- Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, Нацрт просторног плана Републике Србије од 2021. до 2035, 2021, <https://www.mgsi.gov.rs/sites/default/files/PPRS%20Nacrt.pdf>, приступљено: 3. 11. 2024.
- Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, Нацрт извештаја о стратешкој процени утицаја Просторног плана Републике Србије од 2021. до 2035. године на животну средину, 2021, <https://www.mgsi.gov.rs/sites/default/files/Strateska%20procena%20PPRS.pdf>, приступљено: 3. 11. 2024.
- Министарство заштите животне средине, Нацрт стратегије заштите животне средине – зелена агенда за Републику Србију за период 2024–2033. године, 2024, <https://ekologija.gov.rs/informacije-od-javnog-znacaja/javne-rasprave/javni-poziv-za-ucescje-javnosti-u-procesu-konsultacija-u-vezi-sa-izradom-strategije-zastite-zivotne-sredine-zelena-agenda-republike-srbije-za-period-2024-2033-godine>, приступљено: 3. 11. 2024.
- Народна скупштина Републике Србије, Закони у процедури, <http://www.parlament.gov.rs/akti/zakoni-u-proceduri/zakoni-u-proceduri.1037.html>, приступљено: 3. 11. 2024.
- Народна скупштина Републике Србије, Извештаји, <http://www.parlament.gov.rs/akti/izvestaji-izvestaji-.1785.html>, приступљено: 3. 11. 2024.

*Milana Pisarić, Ph.D.**
Faculty of Law, University of Novi Sad
ORCID: 0000-0001-8344-3349

ENVIRONMENTAL DEGRADATION THROUGH (NON)PLANNED AND (IL)LEGAL CONSTRUCTION**

ABSTRACT: In Serbia, the planning, arrangement, and use of space, as well as the construction of facilities and the performance of construction works, are regulated by the Law on Planning and Construction, which requires that spatial and urban plans be in conformity with the Spatial Plan of the Republic of Serbia, as the fundamental and highest-level document in this field of planning. At the same time, in the planning system of the Republic of Serbia, it represents a development-planning document with which all strategies and other public policy documents must be in conformity. However, the long-term foundations for the organization, arrangement, use, and protection of the territory of the Republic of Serbia, aimed at harmonizing economic and social development with the natural, ecological, and cultural potentials and constraints of its territory, were established only for the period from 2010 to 2020 and not beyond this point. Consequently, from the perspective of environmental impact, the author examines the strategic-development and general regulatory functions of the Spatial Plan of the Republic of Serbia. In this regard, the paper also analyzes the adequacy of the solutions provided by the Law on Planning and Construction and accompanying by-laws, as well as their conformity with the rules on strategic environmental impact

* e-mail: m.pisaric@pf.uns.ac.rs, Assistant Professor.

** The paper was received on November 8, 2024, and the paper was accepted for publication on November 26, 2024.

The translation of the original article into English is provided by the *Glasnik of the Bar Association of Vojvodina*.

assessment of plans and on environmental impact assessment of projects. This is particularly significant given that the Law explicitly prohibits the application of the provisions of other laws that regulate the issues covered by this Law in a different manner, except for those laws and regulations governing environmental protection.

Keywords: spatial planning, construction, environmental protection, strategic environmental impact assessment, environmental impact assessment

INTRODUCTION

Excessive air, water, and soil pollution is present in Serbia.¹ However, while various reports indicate that, in addition to primary and final energy consumption, the growing use of forest and non-forest natural resources (especially the collection of mushrooms, snails, and medicinal herbs) creates significant pressure on the environment,² *the construction sector is not*

¹ The quality of air is particularly compromised in larger urban centers and their peri-urban zones: analysis results for 2019 show that 92.4 % of the population lived in agglomerations where the air was excessively polluted. See: Ministry of Environmental Protection, "Draft Environmental Protection Strategy – Green Agenda for the Republic of Serbia for the period 2024–2033", 2024, <https://ekologija.gov.rs/informacije-od-javnog-znacaja/javne-rasprave/javni-poziv-za-ucescje-javnosti-u-procesu-konsultacija-u-vezi-sa-izradom-strategije-zastite-zivotne-sredine-zelena-agenda-republike-srbije-za-period-2024-2033-godine> (accessed on November 3, 2024), 57.

Measurements for 2023 indicate that certain limit values have been exceeded, negatively affecting air quality. See: Environmental Protection Agency, "Annual Report on the State of Air Quality in the Republic of Serbia in 2023", 2024, <https://sepa.gov.rs/wp-content/uploads/2024/10/Vazduh2023.pdf> (accessed on November 3, 2024), 107.

An analysis of water quality for the period 1998–2021 found the poorest condition in the waterways and canals of the AP Vojvodina basin area, where 38.4 % of samples fell into the "poor" and "very poor" categories, while "in the 'very poor' category, taking into account the entire territory of the Republic of Serbia, as many as 64.7 % of samples came from the AP Vojvodina basin." See: Environmental Protection Agency, "Report on the State of the Environment in the Republic of Serbia for 2022", 2023, <https://sepa.gov.rs/wp-content/uploads/2024/10/ZivotnaSredina2022.pdf> (accessed on November 3, 2024), 19.

Regarding the quality of water from public water supply systems in urban areas in 2021, 26.9 % of the supply systems were classified as poor, very poor, or alarming (based on physical-chemical indicators), while 25 % of the supply systems had a moderate, major, or severe risk level to human health (based on microbiological indicators). *Ibid.*, 118.

The results of monitoring the degree of soil contamination by chemicals in urban areas, carried out in 2022 across 11 local self-government units, indicate that the limit values for the presence of heavy metals have been exceeded. *Ibid.*, 56–58.

² *Ibid.*, 137; Environmental Protection Agency, "Environment in Serbia 2004–2019", 2019, <https://sepa.gov.rs/wp-content/uploads/2024/10/Jubilarna-Publikacija-2004-2019.pdf> (accessed on November 3, 2024), 12.

mentioned at all when identifying the driving factors behind negative environmental impact.

On the one hand, the construction of facilities and the performance of construction works represent one of the most important contributions to the overall socio-economic development in any country; on the other hand, these activities are major consumers of non-renewable natural resources and significant polluters of the environment.³ While the socio-economic development of a country can lead to an improved quality of life for its citizens, its importance can be undermined in the long run by the harmful effects of unplanned, illegal, and uncontrolled activities on the environment.⁴ Although all these negative effects cannot be completely eliminated, there are various strategies for mitigating them.⁵ Among these strategies, spatial planning and impact assessment instruments are extremely important: *strategic environmental impact assessment*,⁶ which is conducted for plans that establish the framework for implementing specific projects, and *environmental impact assessment*,⁷ which is conducted for those projects and based on the guidelines established by the strategic environmental impact assessment.

³ The environmental effects of construction are reflected in the extraction of natural resources (e.g., fossil fuels and minerals), expanded use of essential resources (such as land, water, air, and energy), and environmental degradation through the release of pollutants, particularly into the air, water, and soil. See: Mehra, S. et al, (2022). Impact of Construction Material on Environment. *Ecological and Health Effects of Building Materials*, 427–442, 436.

Harmful environmental impact can arise during site preparation (e.g., clearing and demolition of existing facilities), construction (e.g., related to geothermal energy, plants, pipelines, transmission lines), and improper waste management and (non)removal of waste during and after project completion, etc. Construction activities contributing to air pollution include demolition, engine operation of vehicles and equipment, the handling of toxic materials, etc., which generate and release high levels of dust and other harmful substances into the air. Surface and groundwater pollution sources on construction sites include diesel and motor oil, paints, solvents, cleaning agents, other harmful chemicals, construction waste, and debris. Waste production requires land use for disposal. For more, see: Nagaraju, K., Stuti, G. (2023). Impact of construction activities on environment. *International journal of engineering technologies and management research*, 10/2023, 17–24.

⁴ For more on the concept of the environment, see: Škulić, M. (2023). Ustavno-pravna zaštita životne sredine. *Glasnik of the Bar Association of Vojvodina*, 95(4), 1202.

⁵ On the management of natural values, see: Simović, M. N., Simović, M. M. (2022). Prevencija prirodnih katastrofa i zaštita prirodnih resursa. *Glasnik of the Bar Association of Vojvodina*, 94 (3), 912.

⁶ For more, see: Živković, M., Milenković, M. (2012). Značaj procene uticaja za urbanističko planiranje. *Ekologija i pravo*. Belgrade: Institute of Comparative Law: Union University Faculty of Law, 191–192.

⁷ For more, see: Pisarić, M. (2013). Environmental Impact Assessment of the Effects of Certain Projects in the EU Court of Justice. 21. *International Conference Ecological Truth*. Bor: Technical Faculty, 4–7 June, 477–484.

SPATIAL PLANNING

The spatial planning process involves a series of steps and the participation of multiple interested parties. Two distinct phases can be clearly identified, each involving several steps: the plan drafting phase (decision to develop a plan, plan design, plan adoption) and the plan implementation phase (plan implementation, monitoring, and evaluation of implementation).⁸

It is common for legal regulations to set the framework in which these steps and phases of the planning process are realized.⁹ In Serbia, the planning, arrangement, and use of space are governed by the Law on Planning and Construction¹⁰ (hereinafter: LPC), which establishes the framework for both phases of the spatial planning process. The LPC proclaims several *principles* underlying the planning, arrangement, and use of space (Article 3), placing foremost importance on the principle of *sustainable development* through an integrated approach to planning. This approach aims to harmonize the economic, social, and environmental aspects of development.¹¹

⁸ For more, see: Hersperger, A. M. et al. (2019). Understanding strategic spatial planning to effectively guide development of urban regions. *Cities*, 94/2019, 96–105. In a perfect planning process, it would be expected that consensus on all elements is achieved and that they are well-coordinated. In reality, obstacles and challenges can arise in any of these steps, especially in the implementation phase. Both phases of the spatial planning process are equally relevant for realizing its ultimate purpose and rationale: on the one hand, the plan's implementation directly depends on the drafting phase, while on the other hand, it is precisely the implementation phase that transforms the plan into reality. Successful plan implementation is also a prerequisite for the subsequent steps – monitoring and evaluation, which are vital for learning from experience, improving the spatial planning process, and setting and achieving goals in the future. Although some authors acknowledge that spatial planning is rarely implemented in full as initially conceived, they nevertheless emphasize that incomplete implementation of spatial plans is an issue of governance and presents a significant challenge to conceptualizing the role of spatial planning. See: Hersperger, A. M. et al. (2018). Urban land-use change: The role of strategic spatial planning. *Global Environmental Change*, 51/2018, 32–42, 33, 35. Moreover, non-implementation renders meaningless the primary purpose of any plan, including spatial plans.

⁹ Thus, prior to plan drafting, a decision is made concerning the need, scope, and objective of planning; experts, competent authorities, and institutions participate in plan drafting, followed by plan adoption; plan implementation entails taking measures to put the plan into practice, which is then assessed through ongoing oversight. Given the importance of spatial planning, adequate mechanisms for public participation should be ensured at every stage of these steps.

¹⁰ *Official Gazette of the RS*, No. 72/2009-105, 81/2009. – amended, 64/2010. – decision of the Constitutional Court, 24/2011, 121/2012, 42/2013. – decision of the Constitutional Court, 50/2013. – decision of the Constitutional Court, 98/2013. – decision of the Constitutional Court, 132/2014, 145/2014, 83/2018, 31/2019, 37/2019. – other law, 9/2020, 52/2021, 62/2023.

¹¹ These principles, as guiding legal rules, should be adhered to both during the drafting of plans and during plan implementation, the two phases of the planning process.

In Section II, titled “Spatial and Urban Planning,” the LPC lists the types and categories of spatial and urban planning documents. Among them are the following *planning documents*: 1) *spatial plans*, including the Spatial Plan of the Republic of Serbia, regional spatial plans, spatial plans of local self-government units, and special-purpose area spatial plans; and 2) *urban plans*, including general urban plans, general regulation plans, and detailed regulation plans. The LPC also classifies into spatial and urban planning documents those documents designed for implementing spatial plans,¹² urban-technical documents,¹³ as well as the Strategy of Sustainable Urban Development of the Republic of Serbia and the National Architectural Strategy. For spatial and urban plans, as well as urban-technical documents, the LPC prescribes the content, adoption procedure, and implementation procedure.¹⁴ In addition, *the Rulebook on the Content, Method, and Procedure of Developing Spatial and Urban Planning Documents*¹⁵ (hereinafter: *the Rulebook on Planning Documents*) provides more detailed regulations concerning the development of spatial and urban plans, documents for implementing spatial plans, and urban-technical documents.

Spatial Plan of the Republic of Serbia

The Law on the Planning System of the Republic of Serbia¹⁶ (hereinafter: LPS) designates *planning documents*, among which are developmental planning documents (Article 4), as one of the elements of the overall planning framework. These developmental planning documents are defined as *the*

¹² Under the LPC, the only documents classified as implementation documents for spatial plans are the Implementation Program for the Spatial Plan of the Republic of Serbia and the Implementation Program for the Regional Spatial Plan (Articles 12, 58). It does not provide for the existence of such documents for the spatial plan of local self-government units or for special-purpose area spatial plans. In contrast to the spatial plan of local self-government units, for which an implementation program was never intended, the LPC did regulate, until the 2014 amendments, the Implementation Program for a Special-Purpose Area Spatial Plan as one of these documents.

¹³ These are the urban-technical documents for implementing planning documents: the Urban Project, the Reallotment and Allotment Project, and the Geodetic Survey Elaboration for correcting the borders of adjacent lots and merging two adjacent lots that have the same owner (Article 13 of the LPC).

¹⁴ Initially, the LPC also contained a provision specifying the content of the Implementation Program for the Spatial Plan of the Republic of Serbia, the Regional Spatial Plan, and the Special-Purpose Area Spatial Plan (Article 59). This provision was deleted in the 2014 amendments.

¹⁵ *Official Gazette of the RS*, No. 32/2019.

¹⁶ *Official Gazette of the RS*, No. 30/2018.

broadest in scope and of the highest significance. Among them, in addition to the Development Plan and the Investment Plan, the Spatial Plan of the Republic of Serbia (hereinafter: SPRS) and other spatial plans, as well as general urban plans, are also listed (Article 5). The SPRS should be in conformity with the Development Plan, and all other planning documents must conform to both the SPRS and the Development Plan (Article 23, paragraphs 2 and 3). As the fundamental planning document for spatial development, the SPRS has both *a strategic-development and a general regulatory function* (Article 14, paragraph 3 of the LPC).¹⁷ Since it is the highest-level planning document, *other spatial and urban planning documents* (i.e., all spatial and urban plans) *must conform to it* (Article 14, paragraph 2 of the LPC).¹⁸

The SPRS is adopted by the National Assembly for a period of at least 10 years and at most 25 years (Article 14, paragraph 4 of the LPC). The last time it was adopted was 14 years ago, when the Law on the Spatial Plan of the Republic of Serbia from 2010 to 2020 (hereinafter: LSPRS)¹⁹ was passed, whose integral part is the SPRS for that period (hereinafter: 2010 SPRS).

Over the period during which modern spatial planning has been practiced in Serbia (more than half a century), the types and names of plans, as well as their content, have changed in legal regulations. However, their essence and goal have remained the same. What has been recognized as a key issue is not the lack of regulations but the fact that plans are not actually implemented.²⁰

¹⁷ It contains, *inter alia*, objectives and principles of spatial development; principles and rules for the protection, arrangement, and development of nature and natural systems; planning zones with shared spatial and developmental characteristics for which lower-level spatial plans will be adopted; measures for implementing the spatial plan; and the long-term development strategies of the Republic of Serbia (Article 15 LPC).

¹⁸ The LPC establishes the hierarchy and mandatory mutual conformity of spatial and urban planning documents “so that a lower-level planning document must be in compliance with a higher-level planning document” (Article 33, paragraph 1), and that all planning documents must be in conformity with the Spatial Plan of the Republic of Serbia (Article 33, paragraph 2). Until the 2023 amendments, the LPC explicitly provided that *urban plans* (general urban plans, general regulation plans, and detailed regulation plans) had to be *in conformity with spatial plans*.

¹⁹ *Official Gazette of the RS*, No. 88/2010.

²⁰ Nikolić, D., Pantić, M., Jokić, V. (2021). Urban and Spatial Planning: Pragmatic Considerations for Plan Implementation Improvements (A Case Study of the City of Bor). *SAGE Open Journal*, 1/2021, 1–14, 2.

This neglect of the issue of implementation is also noted in the New Draft SPRS in the section reviewing the planning system of the Republic of Serbia. See: New Draft SPRS, 10. Furthermore, the LPC itself does not place sufficient importance on implementing planning documents. Unlike the drafting and adoption of planning documents, which is explicitly prescribed to be in the public interest of the Republic of Serbia (Article 11, paragraph 4), no such provision is made regarding their implementation. However, the implementation of planning documents is undoubtedly in the public interest, especially for the implementation of the SPRS, insofar as spatial planning and development affect the environment.

Although in 2011 it was emphasized that “for the first time in the Republic of Serbia, a path is being opened toward a responsible approach to realizing the most important strategic-development document, namely, the Spatial Plan of the Republic of Serbia,” that is, “toward continuous monitoring and evaluation of the implementation of the strategic priorities and projects adopted by the SPRS, in the post-planning phase,”²¹ it cannot be said that a responsible approach was taken in evaluating the elaboration and implementation, i.e., the realization of the 2010 SPRS. Namely, it is stipulated that the Government, on the proposal of the ministry competent for spatial planning, would submit to the National Assembly an annual report on the realization of the 2010 SPRS (Article 5, paragraph 1 of the LSPRS).²² From the list of publicly available documents of the Agency for Spatial Planning and Urbanism of the Republic of Serbia²³ (hereinafter: the Agency), which prepares the report, it appears that six annual reports were produced,²⁴ the last one for 2018. However, based on publicly available information,²⁵ only one annual report (for 2014) was submitted to the National Assembly.²⁶

The LSPRS addresses the fate of its predecessor: upon its entry into force in early December 2010, the previous Law on the Spatial Plan of the Republic of Serbia from 1996²⁷ ceased to be valid. However, its “successor” has not yet

²¹ Regulation on the Establishment of the Implementation Program of the Spatial Plan of the Republic of Serbia from 2010 to 2020, for the period from 2011 to 2015, *Official Gazette of the RS*, No. 102/2011.

²² The LSPRS [Law on the Spatial Plan of the Republic of Serbia] mandates the adoption of annual reports on the realization of the 2010 SPRS, just as the version of the LPC in force at the time of its enactment mandated the submission of annual reports on the implementation of the implementation program (Article 58, paragraph 7 of the 2009 LPC). However, this provision in the LPC was amended so that reports are now submitted on the realization of the spatial plan (2011 LPC Amendments) and at two-year intervals (2018 LPC Amendments). In other words, the LSPRS is not in conformity with Article 58, which was amended twice.

²³ Agency for Spatial Planning and Urbanism of the Republic of Serbia, Documents for the Implementation of Spatial Plans and Implementation Reports, <https://www.appurs.gov.rs/%d1%80%d0%b5%d0%b3%d0%b8%d0%be%d0%bd%d0%b0%d0%bb%d0%bd%d0%b8-%d0%bf%d1%80%d0%be%d1%81%d1%82%d0%be%d1%80%d0%bd%d0%b8-%d0%bf%d0%bb%d0%b0%d0%bd%d0%be%d0%b2%d0%b8/> (accessed on November 3, 2024).

²⁴ Reports were adopted for the following years: 2011–2014, 2016, 2018.

²⁵ National Assembly of the Republic of Serbia, Reports, <http://www.parlament.gov.rs/akti/izvestaji-/izvestaji-.1785.html> (accessed on November 3, 2024).

²⁶ Government of the Republic of Serbia, Report on the Implementation of the Spatial Plan of the Republic of Serbia and the State of Spatial Development 2014, 2015, http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/izvestaji/2017/02-3687_15_Izvestaj.pdf (accessed on November 3, 2024).

²⁷ *Official Gazette of the RS*, No. 13/1996.

been adopted, so the 2010 LSPRS formally remains in effect. Substantively and in terms of content, however, the 2010 SPRS nonetheless covered only the period up to 2020.

The LPC stipulates that the decision to develop the SPRS is made by the Government, on the proposal of the ministry competent for spatial planning²⁸ (hereinafter: the ministry) (Article 16 of the LPC). In July 2019, the Government adopted the Decision on Developing the Spatial Plan of the Republic of Serbia from 2021 to 2035,²⁹ stating that the SPRS is based on developmental strategies (instead of the other way around, i.e., that the SPRS serves as the basis for developmental strategies) and on the reports on the realization of the 2010 SPRS. With the entry into force of that decision, work began on drafting the new SPRS, and from that moment, the 18-month period for preparing the Draft commenced. The Draft Spatial Plan of the Republic of Serbia from 2021 to 2035³⁰ (hereinafter: New Draft SPRS) was completed in March 2021, after the expiration of the specified deadline. According to the 2021 Government Work Report, among the acts the Government proposed to the National Assembly is the Draft Law on the Spatial Plan of the Republic of Serbia from 2021 to 2035, with a note that

“...transboundary consultations are in progress in accordance with the Espoo Convention and the SEA Protocol (carried out by the Ministry of Environmental Protection), and that upon completion of these consultations, the draft law will be forwarded to the competent ministries for their opinions.”³¹

In subsequent reports, there is no mention of the Draft LSPRS,³² and according to the Agency, the new SPRS is still “in the process of being adopted.”³³ However, based on publicly available information, the law by

²⁸ State administration tasks related to spatial planning and the organization, arrangement, and use of the territory of the Republic of Serbia are performed by the Ministry of Construction, Transport, and Infrastructure. (*Official Gazette of the RS*, No. 28/2020, 116/2022, 92/2023. – other law).

²⁹ *Official Gazette of the RS*, No. 48/2019.

³⁰ Ministry of Construction, Transport and Infrastructure, Draft Spatial Plan of the Republic of Serbia from 2021 to 2035, 2021, <https://www.mgsi.gov.rs/sites/default/files/PPRS%20Nacrt.pdf> (accessed on November 3, 2024).

³¹ Government of the Republic of Serbia, Report on the Work of the Government for 2021, 2022, https://www.srbija.gov.rs/extfile/sr/660076/izvestaj-o-raduvlade-za-2021_cyr.pdf (accessed on November 3, 2024), 521.

³² Government of the Republic of Serbia, Government Work Reports, <https://www.srbija.gov.rs/prikaz/583756> (accessed on November 3, 2024).

³³ According to data from the Agency, the early public review was conducted in March 2020, followed by a public review from April 5 to May 5, 2021, and public commission sessions in June/July 2021. Over 500 comments and suggestions were submitted by interested parties. See: Agency for Spatial Planning and Urbanism of the Republic of

which the new SPRS would be adopted is neither among the proposed laws³⁴ nor among those currently under parliamentary procedure.³⁵

(Non)Planned Approach and Environmental Protection

The 2010 SPRS, in its general assessment of the state of spatial development, emphasized as extremely important the integration of environmental protection within (spatial and urban) planning, design, and construction through impact assessment instruments (strategic assessments of plans and programs, as well as the environmental impact assessment of individual projects).³⁶ However, as the public has not been informed about the implementation of the 2010 SPRS, nor about the state and realization of spatial development goals since 2018, and given that the report to the National Assembly was last submitted almost ten years ago and that there is no final report indicating the extent to which the goals of the 2010 SPRS have been realized, it is difficult to assess what has been implemented and what remains merely at the level of declarative proclamation.

In the 2021 Draft SPRS, the integration of environmental impact aspects into the development policies of other areas, primarily energy, industry, agriculture, transportation, water management, etc., is identified as a strategic

Serbia, Spatial Plan of the Republic of Serbia until 2035, <https://www.appurs.gov.rs/%D0%BF%D1%80%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%BE%D1%80%D0%BD%D0%B8-%D0%BF%D0%BB%D0%B0%D0%BD-%D1%80%D0%B5%D0%BF%D1%83%D0%B1%D0%BB%D0%B8%D0%BA%D0%B5%D1%81%D1%80%D0%B1%D0%B8%D1%98%D0%B5/> (accessed on November 3, 2024).

³⁴ Government of the Republic of Serbia, Draft laws for the term of office of the Government of the Republic of Serbia elected on October 28, 2020, <https://www.srbija.gov.rs/dokument/493942/predlozi-zakona-za-vreme-mandata-vlade-republike-srbije-izabrane-28-oktobra-2020-godine.php> (accessed on November 3, 2024).

³⁵ National Assembly, Laws in Procedure, <http://www.parlament.gov.rs/akti/zakoni-u-proceduri/zakoni-u-proceduri.1037.html> (accessed on November 3, 2024).

³⁶ Moreover, within the spatial development concept of the Republic of Serbia regarding *ecological connectivity, arrangement, and sustainability*, it was emphasized that protecting and improving the environment in urban and rural areas would require re-examining criteria and moving closer to European norms for preserving environmental quality. The scenario of sustainable spatial development for achieving the objectives of the 2010 SPRS included a reformed and defined “ecological framework in which: the role of environmental protection in local development policy is strengthened; spatial and sectoral plans and development decisions ensure the application of *EIA*, *SEA*, and *IPPC* for development plans, programs, and projects through eco-management; business is conducted on sustainable principles; the public participates in decision-making on location and development; negative effects of development projects on the environment are reduced or eliminated; clear ecological criteria guide land use; and nature, the environment, and cultural heritage are preserved.”

commitment to achieving sustainable development and the arrangement of the territory of the Republic of Serbia.³⁷ It is also stipulated that, until spatial plans in conformity with the new SPRS are adopted, the existing plans shall remain in force, but all adopted spatial plans must be brought into conformity with the new SPRS by 2025.³⁸ However, the Draft has not been adopted.

Starting from the premise that the fundamental task of planning documents is to achieve maximum rationality in the use of space, spatial resources, and balanced territorial development, while preserving the environment, it is clear how serious the consequences can be if there are significant shortcomings in their implementation. While “implementation” refers to the process by which a plan leads to the transformation of space through deliberate and guided changes and development, *spatial changes can also result from uncontrolled, legally unregulated, or even illegal activities*, especially in conditions of a lagging and immature economy.³⁹ All the more so, *the risk of harmful consequences is particularly pronounced if no plan exists at all*. In the absence of a new SPRS and a program for its implementation, it is difficult to claim that there is any real harmonization of economic and social development with the natural, ecological, and cultural potentials and constraints of the state’s territory.

As no SPRS has been adopted for the period after 2020, the Republic of Serbia has not defined objectives and principles of spatial development, nor the principles and rules for the protection, arrangement, and development of nature and natural systems. No measures have been established for the protection, arrangement, and improvement of natural assets and immovable cultural properties, nor have any measures been established for environmental protection. Also, no measures have been defined for implementing the spatial plan or for the long-term development strategies of the Republic of Serbia. Moreover, no integral planning solutions have been established, which would be defined based on the following planning areas: nature and ecological development, population and social development, sustainable economy, and regional development and spatial integration of the Republic of Serbia. All these are mandatory elements of the SPRS, as stipulated in Article 15 of the LPC and more specifically regulated by Article 2 of the Rulebook on Planning Documents.

Because the fundamental and highest-level spatial planning document has not been adopted in the last four years, there can also be no implementation programs for something that does not exist, which means that it cannot

³⁷ New Draft SPRS, 318.

³⁸ New Draft SPRS, 382.

³⁹ For more, see: Loh, C. G. (2011). Assessing and interpreting non-conformance in land-use planning implementation. *Planning Practice and Research*, 26/2011, 271–287.

be said that any planned or guided measures and activities for implementation in the field of spatial planning have been undertaken since 2020. Nor could new lower-tier planning documents have been adopted to elaborate upon the new SPRS and conform to it; nor could any long-term development strategies for the Republic of Serbia, which would be determined in the new SPRS, be adopted.

Some regional spatial plans were adopted around ten years ago, relying on earlier SPRS documents. For the period after 2020, no new regional spatial plans have been adopted, because there is no new SPRS which they could conform to.⁴⁰ However, several special-purpose area spatial plans have been adopted,⁴¹ and a few are in the process of being adopted.⁴² Given that the “expiration date” of the SPRS passed four years ago, the question arises as to how it was even possible for planning documents adopted after 2020 to be in conformity and with what.

⁴⁰ Consequently, objectives, principles, and regional spatial development concepts *have not been set*, nor principles and rules for the protection, arrangement, and development of nature and natural systems. Measures *have been not been mandated* for the protection, arrangement, and improvement of natural assets and immovable cultural heritage, nor any measures for environmental protection. As a result, *there are no* planning solutions for the protection, arrangement, use, and development of natural systems and resources, for spatial development and distribution of economic activities, development of tourism, transport, and infrastructure systems, nor for the protection of the environment, landscapes, and natural and cultural assets. Furthermore, *no guidelines have been established* for drafting planning documents and other development documentation for the plan area, no priorities or strategic development projects for the plan’s first stage of implementation, and no measures or instruments for plan implementation. All these are, *inter alia*, mandatory elements of regional spatial plans as prescribed by Article 18 of the LPC and Article 4 of the Rulebook on Planning Documents.

⁴¹ For example, the Regulation on Establishing the Special-Purpose Area Spatial Plan for the “Jadar” Mineral Exploitation and Processing Project (*Official Gazette of the RS*, Nos. 26/2020, 8/2022 – other Regulation, 60/2024 – other Regulation) was adopted, as well as the Regulation on Establishing the Special-Purpose Area Spatial Plan for the National Football Stadium (*Official Gazette of the RS*, No. 31/22), the Regulation on Establishing the Special-Purpose Area Spatial Plan for the National Football Stadium – Second Phase (*Official Gazette of the RS*, No. 9/23), and the Regulation on Establishing the Special-Purpose Area Spatial Plan for the National Football Stadium – Third Phase (*Official Gazette of the RS*, No. 13/2024).

⁴² Agency for Spatial Planning and Urbanism of the Republic of Serbia, Early Public Review and Public Review, <https://www.appurs.gov.rs/%d1%80%d0%b0%d0%bd%d0%b8-%d1%98%d0%b0%d0%b2%d0%bd%d0%b8-%d1%83%d0%b2%d0%b8%d0%b4-%d0%b8-%d1%98%d0%b0%d0%b2%d0%bd%d0%b8-%d1%83%d0%b2%d0%b8%d0%b4/> (accessed on November 3, 2024).

In addition, after the 2010–2020 SPRS was adopted and before the enactment of the LPS,⁴³ a number of sectoral strategies, programs, and action plans were passed, *containing minimal spatial development aspects for each respective sector*,⁴⁴ none of which are in conformity with the SPRS. Spatial aspects *were not taken into account* in certain other planning documents that were adopted after the LPS entered into force, where this might have been expected.⁴⁵ Moreover, given that the SPRS has effectively not existed for four years, the question arises as to what public policy documents in individual sectors, adopted after 2020, could be brought into conformity with at all.⁴⁶

⁴³ The Law on the Planning System (LPS) places great importance on the SPRS by stipulating that, when developing all other planning documents – other spatial plans, general urban plans, as well as strategies, programs, policy concepts, and action plans (public policy documents), and other planning documents, attention must be paid to their conformity with the SPRS. Furthermore, Article 55 of the LPS establishes the obligation to bring existing public policy documents into conformity with that Law during the first amendments to those documents.

⁴⁴ Rudimentary spatial aspects are present, for instance, in the Agriculture and Rural Development Strategy of the Republic of Serbia for the period 2014–2024 (*Official Gazette of the RS*, No. 85/14), the Forestry Development Strategy of the Republic of Serbia (*Official Gazette of the RS*, No. 59/06), the Water Management Strategy on the Territory of the Republic of Serbia for the period 2016–2034 (*Official Gazette of the RS*, No. 3/17), the National Strategy for Sustainable Use of Natural Resources and Assets (*Official Gazette of the RS*, No. 33/12), and the Energy Development Strategy of the Republic of Serbia until 2025 with Projections until 2030 (*Official Gazette of the RS*, No. 101/15).

⁴⁵ For example, they are not present in the Industrial Policy Strategy of Serbia for 2021–2030 (*Official Gazette of the RS*, No. 35/2020).

⁴⁶ For instance, it is questionable which SPRS the Strategy of Sustainable Urban Development of the Republic of Serbia until 2030 (*Official Gazette of the RS*, No. 47/2019) and the National Architectural Strategy for the period 2023–2025 (*Official Gazette of the RS*, No. 48/2023), both of which are even cited in the LPC among spatial and urban planning documents, are in conformity with.

⁴⁷ In the Draft Environmental Protection Strategy – Green Agenda for the Republic of Serbia for the period 2024–2033 (hereinafter: Draft Environmental Protection Strategy), under the heading “National Public Policy Framework,” it is stated that this strategy “is connected with a number of public policy documents (strategies and programs) that have either already been adopted or are in the process of being drafted,” and after several pages listing those strategies and programs, the text mentions the New Draft SPRS, describing it as the “fundamental planning document for spatial planning and development in the Republic of Serbia, which defines the long-term strategic framework for guiding and managing spatial development” (see: Draft Environmental Protection Strategy, 17). In the section where the Draft Environmental Protection Strategy reviews the achievement of goals in the field of environmental protection in the preceding period (2010–2019), it points out that one of the public policy goals, defined in the National Environmental Protection Program (*Official Gazette of the RS*, No. 12/2010), was to integrate environmental protection policy with economic policy and with other sectoral policies, to participate in the preparation and implementation of sectoral strategies in the parts pertaining to environmental protection, and also to integrate environmental protection principles into spatial and urban planning.

Although the LPS stipulates that the Development Plan and the SPRS must be in conformity, and that all other planning documents must be in conformity with them, neither the Development Plan⁴⁷ nor the new SPRS has been adopted. Consequently, it is impossible to claim that the principles of managing the system of public policies are being realized in Serbia's planning system. Among these principles are *the principle of prevention and precaution, and the principle of integrality and sustainable growth and development*, implying that environmental protection requirements should be taken into account when drafting and implementing planning documents (Article 3 of the LPS). Furthermore, the process of bringing the content of planning documents under the LPS into conformity with the content of the SPRS, as the broadest-scope and highest-level spatial planning document, has not taken place.

STRATEGIC ENVIRONMENTAL ASSESSMENT OF PLANNING DOCUMENTS

The conditions, methods, and procedures for assessing the environmental impact of certain plans and programs in order to ensure environmental protection and foster sustainable development, by integrating the fundamental principles of environmental protection into the process of preparing and adopting plans and programs, are regulated in Serbia by the Law on Strategic Environmental Assessment⁴⁸ (hereinafter: LSEA). As for plans and programs in the field of spatial planning, certain provisions are also contained in the LPC.

However, there was no reporting on the results achieved, nor was progress in its implementation monitored (see: Draft Strategy, 35). The problem of unaligned public policies is also noted in the New Draft SPRS, emphasizing that “it is still unclear to what extent” the process of consolidating the public policy system will influence their spatial and sectoral coordination, especially given “the evident absence of a long-term development concept, which may adversely affect long-term protection and the reservation of space, particularly for purposes of national interest/importance” (see: New Draft SPRS, 9).

⁴⁷ It is stipulated that the Government must submit a proposal of the Development Plan to the National Assembly for consideration and adoption no later than January 1, 2020 (Article 53, paragraph 1 of the LPS). However, the procedure for preparing the Draft Development Plan of the Republic of Serbia was not established until 2023, in the Regulation on the Procedure for Preparing the Draft Development Plan of the Republic of Serbia (*Official Gazette of the RS*, No. 54/2023).

⁴⁸ *Official Gazette of the RS*, No. 135/2004, 88/2010.

The subject of a strategic environmental assessment (hereinafter: SEA)⁴⁹ comprises the *plans and programs*⁵⁰ for which an SEA is prescribed under Article 5 of the LSEA. This article first stipulates that an SEA *must be* conducted for plans and programs in certain areas (paragraph 1),⁵¹ and then states that an SEA *may be required* even for those plans and programs for which it is not mandatory (paragraph 2).⁵² It is also stipulated that the minister competent for environmental protection shall specify the list of plans and programs for which an SEA is mandatory, as well as the list of plans and programs for which an SEA may be required (Article 5, paragraph 3), although these lists have not yet been established.

The LSEA regulates the procedure for conducting an SEA.⁵³ If an SEA is conducted, the end result is an SEA report, which, after approval by the com-

⁴⁹ An SEA requires preparing an environmental status report, carrying out a consultation process, taking into account the report and the results of consultations in the decision-making and adoption of certain plans and programs, and providing information and data on the adopted decision (Article 3, item 2 of the LSEA).

⁵⁰ This term encompasses all development or other plans and programs, bases, strategies (including their amendments), prepared and/or adopted by an authority at the republic, provincial, or local level, or prepared by the competent authority for the corresponding procedure of adoption by the National Assembly or the Government of the Republic of Serbia, or by the assembly or executive authority of the autonomous province or local self-government unit, as well as plans and programs adopted on the basis of regulations (Article 3, item 1).

⁵¹ An SEA is mandatory for plans and programs *in certain fields* that *establish a framework* for approving future development projects specified by the regulations governing environmental impact assessment, i.e., the Law on Environmental Impact Assessment (hereinafter: LEIA). Such plans and programs are exempt from a mandatory SEA only if they involve the use of small areas at a local level or constitute minor amendments to plans and programs that do not require the prescribed adoption procedure, but even in these cases, an SEA may still be conducted, pursuant to Article 5, paragraph 2.

⁵² It is further stipulated that an SEA *may also be conducted* for: (a) the plans referred to in paragraph 1 which provide for the use of small areas at a local level, or in the case of minor amendments not requiring the stipulated adoption procedure; and (b) plans not cited in paragraph 1, i.e., plans for which an SEA is not mandatory (Article 5, paragraph 2). The intent of paragraph 2 is not to narrow the scope of application of the rules from paragraph 1 but to broaden the grounds for conducting an SEA with respect to plans and programs for which an SEA is not mandatory – *if it is determined that there is a potential for significant environmental impact*. Whether an SEA will be conducted for these projects is decided by the authority competent for preparing the plan or program if, according to the criteria prescribed in Article 6, it determines that the plans and programs could have a significant impact on the environment, as part of the procedure stipulated by the LSEA.

⁵³ The LSEA defines three phases and the steps within them: 1) The preparatory phase, during which a decision is made whether or not to conduct an SEA, after obtaining a preliminary opinion on that decision from the authority competent for environmental protection and from interested authorities and organizations, and the SEA report proponent is selected; 2) Drafting an SEA report; and 3) The decision-making procedure regarding the

petent authority, becomes part of the documentation submitted with the plan or program.⁵⁴

Strategic Environmental Assessment and the LPC

Unlike the original text of the LPC, which stipulated that an SEA was an integral part of all spatial plans in Serbia,⁵⁵ the current LPC stipulates that an SEA report is an integral part of the supporting documentation underlying spatial plans.⁵⁶ This does not mean it is a mandatory element of the plan's content. However, it remains an integral part of special-purpose area spatial plans. The only requirement for the SPRS, regional spatial plans, and special-purpose area spatial plans, but not for spatial plans of local self-government units,⁵⁷ is that they must contain *environmental protection measures*.⁵⁸

SEA report, which involves obtaining an opinion on the report from the authority competent for environmental protection, interested authorities and organizations, and the public, followed by submission of the SEA report to the authority competent for environmental protection for evaluation, and finally the decision whether or not to approve the report.

⁵⁴ The report must identify, describe, and assess the potential significant environmental impact arising from the implementation of the plan or program, as well as the variations considered and adopted based on the objectives and spatial scope of the plan or program (Article 3, item 3). It describes, evaluates, and assesses the possible significant environmental impact resulting from the implementation of the plan or program, and determines measures to reduce negative environmental effects (Article 12, paragraph 1). In addition to the elements prescribed in Article 12, paragraph 2, among which are guidelines for drafting strategic assessments at lower hierarchical levels and environmental impact assessments of projects, an SEA report must also contain developed guidelines for plans or programs at lower hierarchical levels (Article 16).

⁵⁵ An SEA was a mandatory element of the SPRS (Article 15, paragraph 2), regional spatial plans (Article 18, paragraph 2), spatial plans of local self-government units (Article 20, paragraph 2), and special-purpose area spatial plans (Article 22, paragraph 2), but not urban plans until the 2011 amendments to the LPC (see Articles 15, 6, 8, 9), after which this requirement applied only to special-purpose area spatial plans (Article 22, paragraph 2). Subsequently, in 2014, via the Law on Amendments to the LPC (hereinafter: 2014 LPC Amendments), provisions were introduced stipulating that an SEA report is part of the supporting documentation for spatial plans (see Articles 13, 14, 15, 17 of the LPC).

⁵⁶ See: Articles 13, 14, 15, 17.

⁵⁷ As for urban plans, the general urban plan is not required to include environmental protection measures, while the general regulation plan and detailed regulation plan only include protection measures for protected natural areas.

⁵⁸ See Art. 15, 18, 20, 22 of the LPC, as well as Art. 2, para. 2, item 2; Art. 4, para. 2, item 3; Art. 6, para. 4, item 7; Art. 14, para. 1, item 3. of the Rulebook on Planning Documents.

Furthermore, special-purpose area spatial plans, spatial plans of local self-government units, and urban plans must include “arrangement rules” (Article 29), which are to specify *the conditions and measures for protecting* natural assets, immovable cultural properties, and for safeguarding natural and cultural heritage, *the environment*, and human life and health (Article 30, paragraph 1, item 4). However, this is not the same as an SEA.⁵⁹

In summary: 1) an SEA is not part of the SPRS, regional spatial plans, or local self-government spatial plans, but it is still *an integral part of special-purpose area spatial plans*; 2) an SEA report, as the outcome of the SEA procedure, is *an integral part of the supporting documentation*⁶⁰ for all spatial plans (including special-purpose area spatial plans);⁶¹ 3) for urban plans, an SEA was neither stipulated as a mandatory element of their content nor as part of their supporting documentation; 4) the SPRS, regional spatial plans, and special-purpose area spatial plans must include environmental protection measures, and these measures are not required to conform to the SEA Report for that particular plan; 5) Environmental protection measures, through the arrangement rules, are an integral part of special-purpose area spatial plans, spatial plans of local self-government units, and urban plans, for which there is no explicit requirement to incorporate an SEA.

The LPC stipulates that the “decision on developing a planning document” (and a planning document may be either a spatial or urban plan) must specifically include “a decision on whether or not to initiate a strategic environmental assessment” (Article 46, paragraph 2, item 10). This implies: a) Even the decision on developing an urban plan may include a decision to conduct an SEA, although the LPC does not consider an SEA report an integral part of its supporting documentation; b) Even for spatial plans where an SEA report is an integral part of the supporting documentation, an SEA may be omitted if so decided.

⁵⁹ In the original text of the LPC, *it was stipulated that the arrangement rules contain the SEA* of the planning document on the environment (see Article 30, paragraph 1, item 4 of the 2009 LPC). However, this provision was amended in 2011, so that an SEA is no longer included among the arrangement rules.

⁶⁰ Under the LSEA, an SEA report is part of the documentation submitted with the plan or program, i.e., an integral part thereof (Article 3, item 3), rather than part of the “supporting documentation.” The nature of the “supporting documentation” can be derived from the Rulebook on Planning Documents, which stipulates that it is a chronologically systematized collection of materials and documents used for drafting the planning document, pertaining to the procedure of expert review, public insight, and adoption of the planning document (Article 28, paragraph 1).

⁶¹ See: Art. 15, paragraph 2; Art. 18, paragraph 2; Art. 20, paragraph 2; Art. 21, paragraph 2.

This section also calls for assessing the conformity of the LPC with the LSEA provisions governing the preparatory phase of an SEA.

In the SEA procedure, the initial step of the first phase is especially significant because if it is not carried out properly, the subsequent SEA procedure may not happen at all. Specifically, the first step in the preparatory phase is deciding whether to conduct an SEA, which results in either:

a) *A decision to conduct an SEA* – this is adopted for plans and programs for which an SEA is mandatory, as well as for plans and programs for which an SEA may be required if it is determined that they could have a significant impact on the environment according to the criteria set out in Article 6, the reasons for which must be stated in the decision; or

b) *A decision not to conduct an SEA* – this is adopted for plans and programs for which an SEA is normally mandatory only if they require the use of small areas at the local level or involve minor amendments to plans or programs not requiring the formal adoption procedure, as well as for plans and programs for which an SEA is not mandatory, provided in both cases that, based on the criteria of Article 6, it has been determined that the plans and programs cannot have a significant impact on the environment; the reasons for deciding not to conduct an SEA must be stated in the decision.

For plans and programs specified in Article 5, paragraph 1 of the LSEA, a decision to conduct an SEA is the rule. *By exception*, a decision not to conduct an SEA may be made if (1) it concerns a plan or program for the use of small areas at the local level or involves minor amendments not requiring the formal adoption procedure, and (2) it has been determined that such a plan or program cannot have a significant impact on the environment. For other plans and programs under Article 5, paragraph 1, no determination is made as to whether there could be a significant impact on the environment – *it is presumed that there could be*.

The LSEA stipulates that the authority competent for preparing the plan or program adopts the decision on an SEA, which is an integral part of the decision on preparing the plan or program (Article 9, paragraph 4). Before making this decision, that same authority must obtain preliminary opinions from both the authority competent for environmental protection and other interested authorities and organizations⁶² (Article 9, paragraphs 1 and 3).⁶³

⁶² These include the authorities and organizations of the Republic, the autonomous province, and the local self-government unit which, within their competences, have an interest in decisions related to environmental protection (Article 3, item 4 of the LSEA).

⁶³ Namely, it is prescribed that in preparing the decision, the authority is obligated to request an opinion by submitting a request for an opinion, to which the proposed decision with the prescribed content is attached (Article 11, paragraphs 1 and 2). A deadline for submitting opinions is also set, and if an opinion is not provided within that timeframe, it is

This is precisely where it intersects with the LPC, because the LPC also regulates certain aspects of adopting the decision on an SEA for planning documents.

The LPC contains a provision obligating the plan *proponent*, before adopting the decision to draft the plan (whose integral part is the decision on whether or not to initiate an SEA), to obtain from the authority competent for environmental protection *an opinion regarding the need* to conduct an SEA (Article 46, paragraph 6).

Since the LPC distinguishes between the authority competent to adopt the decision on developing the planning document, i.e., the authority that also adopts the planning document⁶⁴ and the authority competent for preparing the planning document – the plan proponent,⁶⁵ it follows that, under the LPC, the decision to conduct an SEA is not made by the authority competent for preparing the plan but rather by the authority that adopts the decision to develop the planning document. This is not in line with Article 9 of the LSEA. Under the LPC, the plan proponent is required only to obtain a preliminary opinion.

This preliminary opinion is obtained regarding the need for an SEA. The question arises, however, regarding how it is obtained and what it addresses. In this regard, it should be noted that in 2014, in addition to this provision of the LPC, there was also a provision according to which a preliminary opinion on the draft decision to initiate or not initiate the SEA had to be obtained first. Deleting this provision in the 2018 Amendments to the LPC has resulted in the currently illogical solution where *an opinion is obtained on the necessity of an SEA but not on the proposed content of the decision itself, which is inconsistent with Article 11 of the LSEA, which stipulates that the draft decision must be submitted along with a request for an opinion.*

The LSEA stipulates that the draft decision submitted for preliminary opinion must contain the same elements as the final SEA decision. Thus, in the draft decision to conduct an SEA, the reasons for conducting the SEA must be stated, while the draft decision not to conduct an SEA must specify the reasons for not doing so. Since the LPC no longer requires that an opinion be obtained

assumed that there are no objections to the proposed content of the SEA decision or to the proposed decision not to conduct an SEA. In other words, a preliminary opinion is obtained regarding the draft SEA decision.

⁶⁴ See: Article 35 of the LPC.

⁶⁵ The plan proponent is the authority *competent for spatial and urban planning* in the Republic of Serbia, the autonomous province, a municipality, a city, or the City of Belgrade (Article 47), which may assign the drafting to a company or another legal person that meets the required conditions for drafting planning documents, pursuant to the law regulating public procurement.

on the draft decision on an SEA, *the question arises as to what the opinion on whether or not an SEA is needed is supposed to be based on.*

Moreover, the plan proponent obtains the preliminary opinion only from the authority competent for environmental protection. The law does not explicitly require obtaining opinions from other interested authorities or organizations that might have a stake in the SEA decision, which would align with the LSEA. The plan proponent's obligation is to conduct an early public review (Article 45a) only *after the decision on preparing the plan*, of which the SEA decision is an integral part, has already been adopted. This early public review serves to inform "the public (legal and natural persons) about the general objectives and purpose of drafting the plan, possible solutions for developing the spatial unit, possible solutions for urban renewal, and the effects of planning" (Article 45a, paragraph 1). However, this does not involve obtaining opinions on an SEA, as the decision to conduct or not conduct the SEA has already been made.

It should be emphasized that the same 2018 Amendments to the LPC that introduced these questionable provisions also stipulate: "Provisions of other laws regulating in a different manner the matters governed by this law shall not apply, except for laws and regulations governing environmental protection."⁶⁶ This unambiguously affirms the primacy of the LSEA's solutions.

Planning Documents as the Subject of Strategic Environmental Assessment

Among the areas in which an SEA must be conducted, spatial and urban planning or land use is listed first (Article 5, paragraph 1 of the LSEA). Although the list of plans and programs has not been formulated, even without it it can be concluded that the spatial and urban planning documents defined under the LPC are subject to a mandatory SEA.⁶⁷

⁶⁶ See: Art. 134. of the 2014 LPC Amendments, Art. 109. of the 2018 LPC Amendments. It is precisely these amendments that introduced the disputed provisions.

⁶⁷ According to Article 5, paragraph 1 of the LSEA in conjunction with Article 3, item 1 of the LSEA, a mandatory SEA in this field applies to *plans and programs* that establish *the framework for approving future development projects specified by the LEIA*. To determine which plans and programs those are, it is necessary to consult the LEIA, leading to the conclusion that: a) *A project* means "the performance of construction works, the installation of facilities, plants, and equipment, their reconstruction, removal, and/or modification of technology, technological processes, raw materials, intermediate materials, energy sources, and waste; as well as other interventions in nature and the natural environment, including works involving the exploitation of mineral resources" (Article 2, item 4 of the LEIA); and b) The subject of impact assessment is projects that are *planned and*

Given their nature, importance, and scope, *the potential for significant environmental impact is presumed* – there is no need to establish it by applying the criteria set out in Article 6 of the LSEA.⁶⁸ Moreover, Article 5, paragraph 2 of the LSEA should not be interpreted as exempting individual documents from a mandatory SEA. On the contrary, when Article 5, paragraph 2 of the LSEA is read in conjunction with Article 9, paragraph 3, *a decision not to conduct an SEA* may be issued *only in respect of* plans and programs for which an SEA is not mandatory, and such a decision must be substantiated using the criteria of Article 6.

An SEA for spatial and urban planning documents is *only exceptionally not mandatory*: specifically, if such documents require the use of small areas at the local level, or in the case of *minor* amendments to plans and programs *that do not require the prescribed adoption procedure*, but even in these instances, an SEA may be required. In all other cases, an SEA is mandatory. Accordingly, amendments to spatial and urban planning documents are not necessarily subject to a mandatory SEA; however, in such situations, the decision not to conduct an SEA must include a rationale based on the criteria of Article 6, explaining that these are minor amendments and that such amendments do not require the prescribed procedure.

Based on this, it is clear that under the LSEA, all spatial and urban plans are subject to a mandatory SEA, regardless of the provisions of the LPC. Consequently, from the standpoint of the LSEA, decisions not to conduct an SEA for amendments to certain spatial and urban planning documents are questionable.⁶⁹

executed, changes in technology, reconstructions, capacity expansions, cessation of operations, and project removal that may have a significant impact on the environment. To undertake such “projects,” there must be a framework for their approval, which is precisely what the planning documents governed by the LPC provide. The framework for approving the performance of construction works, the installation of facilities, plants, and equipment, their reconstruction, etc., is set out in the spatial planning documents of the LPC.

⁶⁸ Even if those criteria were applied, *it would not be possible to decide against conducting an SEA for spatial and urban plans*, particularly given their significance for environmental protection, the extent of their impact on other plans and programs (including those in different hierarchical structures), and the extent to which they establish the framework for implementing projects in terms of location, nature, scope, and operating conditions, or in connection with resource allocation.

⁶⁹ For example, the rationale for the Decision Not to Initiate an SEA states that the amendments to the Strategy of Urban Development with Action Plan “do not have any new significant environmental impact” that has not already been assessed in the SEA Reports of the 2010 SPRS (which does not contain an SEA) and the new SPRS (which has not been adopted), hence concluding that “there are no grounds to initiate” an SEA for the amendments to the Strategy. This does not clarify whether the amendments to the Strategy are minor amendments that would justify not conducting the SEA (all the more so given

One of the principles of SEA is the principle of hierarchy and coordination, which implies that an SEA must be conducted at the various hierarchical levels at which plans and programs are adopted. This principle is elaborated in Article 7 of the LSEA, which establishes the hierarchical framework and basis.⁷⁰ Moreover, Article 16 explicitly provides that an SEA report for a higher-level plan or program must include detailed guidelines for plans or programs at lower levels in the hierarchy.⁷¹

These principles can be applied to spatial planning documents that have a hierarchy established by the LPC. As the SPRS is the fundamental spatial planning and development document of the state and holds the highest hierarchical rank, an SEA for all spatial and urban plans in Serbia should be conducted in conformity with the guidelines contained in the SEA Report for the SPRS.

The 2010 SPRS does not include an SEA, nor does it set guidelines for a lower-level SEA or for environmental impact assessments of projects.⁷² In the

that an SEA was never conducted for the Strategy) nor does it indicate that the decision is justified by applying the criteria from Article 6 of the LSEA. See: Decision Not to Initiate the Strategic Environmental Assessment of the Amendments to the Strategy of Sustainable Urban Development of the Republic of Serbia until 2030 with Action Plan for the Period 2023–2025 (*Official Gazette of the RS*, No. 135/2022).

For example, the rationale for the decision not to initiate an SEA for the amendments to the Special-Purpose Area Spatial Plan of the Ibar Hydropower System states that these amendments are minor, intended to bring into conformity certain elements of the Spatial Plan and correct the implementation framework, and possibly other parts of the Spatial Plan in accordance with the LPC, but the second condition, that the amendments *do not require the prescribed adoption procedure*, has not been fulfilled. Specifically, the decision on drafting the amendments, as well as the amendments themselves, were adopted under the prescribed procedure. Moreover, from the revised plan it is evident that the changes are not minor. In addition, it is simply stated that the Spatial Plan's scope is not being changed and "no changes that would affect the environment and sustainable development are expected," yet the rationale applying the criteria of Article 6 of the LSEA is missing. See: Decision Not to Initiate the Strategic Environmental Assessment for the Amendments to the Special-Purpose Area Spatial Plan of the Ibar Hydropower System (*Official Gazette of the RS*, No. 65/2023); Decision on Drafting Amendments to the Special-Purpose Area Spatial Plan of the Ibar Hydropower System (*Official Gazette of the RS*, No. 71/2023); Regulation on Amendments to the Regulation on Establishing the Special-Purpose Area Spatial Plan of the Ibar Hydropower System (*Official Gazette of the RS*, No. 88/2024).

⁷⁰ First, it is stipulated that an SEA is conducted based on the level, type, objectives, and content of the plan or program. Second, it is stipulated that if a plan or program is part of a certain hierarchical structure, an SEA is to be conducted in conformity with the SEA for the plan or program at the higher hierarchical level.

⁷¹ These guidelines define the needs for preparing strategic assessments and environmental impact assessments of projects, identify environmental protection aspects and other issues relevant to the SEA of plans and programs at lower hierarchical levels.

⁷² Although the then-applicable LPC required it, and the LSPRS was adopted at a time when the LSEA was already in force and applicable, so the provisions of that law regarding the content of an SEA report had to have been applied.

Draft SEA Report for the new SPRS,⁷³ “guidelines” for an SEA at lower hierarchical levels are provided,⁷⁴ but that alone is insufficient.

Consistent application of the principle of SEA hierarchy would mean that the SEA Report for the SPRS should contain guidelines defining not only the need for an SEA in planning documents at lower hierarchical levels, *but also the criteria* applicable to assessing the impact of projects approved and implemented on the basis of those documents. In turn, during the SEA of planning documents at lower hierarchical levels, these guidelines developed in the SPRS would be taken into account.

Full application of this principle in the hierarchical system of planning documents would also mean that *when conducting an SEA for urban plans, the guidelines set out in an SEA Report for spatial plans*, particularly those defining the need for environmental impact assessments of specific projects, must be considered. This would establish a coherent system of impact assessments for projects in this field, i.e., the construction of facilities and performance of construction works.

Unfortunately, in the area of spatial planning and development, these principles *are not being applied consistently*, which in turn affects the environmental impact assessment of projects.

ENVIRONMENTAL IMPACT ASSESSMENT OF PROJECTS

In Serbia, the procedure for environmental impact assessment (hereinafter: EIA)⁷⁵ of projects that may have a significant impact on the environment is regulated by the LEIA, while relevant provisions in the field of planning and construction are also contained in the LPC.

⁷³ Ministry of Construction, Transport, and Infrastructure, Draft Report on the Strategic Environmental Assessment of the Spatial Plan of the Republic of Serbia from 2021 to 2035, 2021, <https://www.mgsi.gov.rs/sites/default/files/Strateska%20procena%20PPRS.pdf> (accessed on November 3, 2024), 101.

⁷⁴ Drawing on the criteria included in Annex I of the LSEA, it is proposed that an SEA be conducted for all *regional spatial plans, all special-purpose area spatial plans, and all spatial plans of local self-government units*, and that an SEA be prepared for those *urban plans* that include one or more projects requiring an EIA study.

⁷⁵ An EIA represents a preventive environmental protection measure, conducted to *gather information and predict possible harmful impact* of certain projects on human life and health, flora and fauna, soil, water, air, climate and landscape, material and cultural assets, as well as the mutual interaction of these factors. It also aims to *determine and propose measures* by which such impact can be prevented, reduced, or eliminated, taking into account the feasibility of the projects (Article 2, paragraph 1, item 5 of the LEIA).

The subject of the EIA procedure is “*projects*,” a term that means: “a) the performance of construction works, the installation of facilities, plants, and equipment, their reconstruction, removal, and/or modification of technology, technological processes, raw materials, intermediate materials, energy sources, and waste; and b) other interventions in nature and the natural environment, including works involving the exploitation of mineral resources” (Article 2, paragraph 1, item 4 of the LEIA). An EIA is conducted for specific projects *in certain fields*.⁷⁶

From Article 1 of the LEIA, which defines the scope of this law, it follows that an EIA is conducted for projects *that may have a significant impact on the environment*. Furthermore, with respect to the mandatory nature of an EIA, the LEIA distinguishes between: 1) projects for which an EIA must be conducted, and 2) projects for which an EIA *is not mandatory but may be required* (Article 4). These projects were specified in more detail by the Government in 2008, through the adoption of the Regulation on Establishing the List of Projects for which an Environmental Impact Assessment is Mandatory and the List of Projects for which an Environmental Impact Assessment May be Required⁷⁷ (hereinafter: the EIA Regulation).⁷⁸ Undoubtedly, the construction of facilities and the performance of works governed by the LPC constitute “projects” within the meaning of the LEIA.⁷⁹ Some of them are projects for

⁷⁶ An EIA is performed in the fields of industry, mining, energy, transportation, tourism, agriculture, forestry, water management, waste management, and communal services. It also applies to projects outside these fields that are planned in a protected natural asset or in the protected surroundings of an immovable cultural property (Article 3, paragraph 3 of the LEIA).

⁷⁷ *Official Gazette of the RS*, No. 114/2008.

⁷⁸ Among the projects for which EIA is mandatory under List I are, for example, facilities for oil refining, coal gasification, and coal smelting, electric power production, surface treatment of metals; combined chemical plants; the construction of main railway lines including accompanying structures (bridges, tunnels, stations); facilities for the treatment of hazardous waste; certain industrial facilities; surface mines for mineral resources of a specified area, etc. Projects for which an EIA may be required are listed in List II, organized by sector (agriculture, aquaculture and forestry, energy production, extractive industry, metal production and processing, industrial mineral processing, food industry, etc.), each with specified criteria to be taken into account.

⁷⁹ First, under the LEIA, the term “project” represents (a) the performance of construction works, the installation of facilities, plants, and equipment, their reconstruction, removal, and/or modification of technology, technological processes, raw materials, intermediate materials, energy sources, and waste; and (b) other interventions in nature and the natural environment, including works involving the exploitation of mineral resources (Article 2, paragraph 1, item 4). Second, the subject of EIA is projects that are planned and executed, changes in technology, reconstructions, capacity expansions, cessation of operations, and the removal of projects that may have a significant impact on the environment (Article 3, paragraph 1), as well as projects that have been carried out without preparing an

which an EIA is mandatory, and for others, an EIA may be required even though it is not mandatory.⁸⁰

The EIA procedure is conducted in several phases, depending on the type of project:⁸¹

A) *For projects for which an EIA is mandatory*: 1) determining the scope and contents of the EIA study, and 2) deciding on the approval of the EIA study.

B) *For projects for which an EIA is not mandatory*: 1) deciding on the need for an EIA, 2) determining the scope and contents of the EIA study, and 3) deciding on the approval of the EIA study. The project proponent⁸² first submits to the competent authority a request regarding the need for an EIA, using the prescribed form. The content of this form is defined by the LEIA and further regulated by the Rulebook on the Content of the Request Regarding the Need for Environmental Impact Assessment and the Content of the Request for Determining the Scope and Contents of the Environmental Impact Assessment Study⁸³ (hereinafter: the EIA Rulebook).⁸⁴ This step is particularly important

EIA study and that do not have a construction permit or are in use without an occupancy permit (Article 3, paragraph 2). The LEIA explicitly stipulates that these projects may be subject to an impact assessment “if their execution or use is in conformity with the regulations governing planning and construction” (Article 3, paragraph 4).

⁸⁰ Based on the EIA Regulation, an EIA could, for instance, be required for certain infrastructure projects, specifically urban development projects: for commercial, business, and retail centers with a total floor area of over 60,000 m², for stadiums with accompanying facilities and a capacity exceeding 25,000 visitors, and for above-ground and/or underground parking garages if they have a capacity of 1,000 or more spaces.

⁸¹ Oversight of the application of these provisions is conducted by the Environmental Inspectorate (Articles 35–36), whose inspector may mandate submission of a request to initiate an EIA procedure, as well as enforce compliance with conditions and the implementation of measures determined in the decision establishing the minimum environmental protection requirements (Article 37). Moreover, if a project proponent fails to submit a request for deciding on the need for an EIA, they may be subject to a misdemeanor fine, although no commercial offense is prescribed (see Articles 41–42).

⁸² The project proponent is the applicant for the permit or approval for the construction or reconstruction of a facility or other interventions in nature and the natural environment, i.e., the party planning to carry out or carrying out an activity in a field subject to environmental impact assessment (Article 2, paragraph 1, item 3).

⁸³ *Official Gazette of the RS*, No. 69/2005.

⁸⁴ The request is submitted to the authority competent for environmental protection at the republic, provincial, or local level (Article 2, paragraph 1, item 2), depending on which authority approves the project’s execution. Once it establishes that the request is in proper form, the competent authority *notifies* interested authorities and organizations as well as the public about the submitted request through a notice whose content is also defined by law. They are then invited to submit their opinions within a specified period (Article 10). It is explicitly stipulated that when deciding on the submitted request, the competent authority takes into account not only the specific characteristics of the project and the

because it *determines whether or not an assessment* of possible harmful environmental impact will be conducted at all.

Environmental impact assessment is a preventive instrument for environmental protection. Its purpose is to identify, recognize, and predict any likely or potential significant adverse effects of a project on the environment before it is approved, and to establish protective measures in a timely manner to prevent any harmful impact at a point when this is still possible, or at least to reduce them to the smallest possible scale. In order to achieve this, an EIA should be conducted at the earliest stage of the project approval process, so that it can effectively influence the final decision. Provisions relevant precisely to this aspect are also contained in the LPC, specifically for the EIA of the construction of facilities and the performance of works.

Environmental Impact Assessment and the LPC

The LPC stipulates the conditions and method for the construction of facilities and the performance of works, which are generally carried out on the basis of a construction permit and technical documentation,⁸⁵ taking into account the Rulebook on the Content, Method, and Procedure of Developing and on the Method of Controlling Technical Documentation According to the Class and Purpose of Facilities⁸⁶ (hereinafter: the Rulebook).

location, but also the opinions provided by interested authorities and organizations and by the interested public (paragraph 4).

The competent authority determines, in line with the prescribed criteria, also laid out in the EIA Regulation, whether an EIA is indeed required. For certain types of projects, the Regulation stipulates that an EIA may be required for each specific case, on the premise that they may have a significant impact on the environment, whereas for others, a certain threshold is established beyond which there is a presumption of potential harmful impact. For example, in the rubber industry sector, it is specified that an EIA may be required for all plants engaged in rubber production and processing, while in the energy production sector, it is prescribed that an EIA may be required for facilities generating energy from hydropower sources with a capacity of over 2 MW.

If it is determined that an EIA is needed, the competent authority *may also define the scope and content of the EIA study*. Additionally, if it concludes that an EIA is not needed, it may still stipulate *minimum environmental protection requirements*, in accordance with special regulations. In either case, the decision is delivered to the project proponent, and interested authorities and organizations and the public are informed. They have the right to appeal the decision.

⁸⁵ Technical documentation is prepared in the form of a general design; a conceptual design; a preliminary design; a construction permit design; an execution design; or an as-built design (Article 116).

⁸⁶ *Official Gazette of the RS*, No. 96/2023.

From an EIA perspective, location requirements are of particular importance. Their significance stems from the following: 1) they are issued on the basis of a planning document;⁸⁷ 2) the construction permit design and the execution design must be in conformity with them; 3) they form an integral part of the decision issuing the construction permit; and 4) they contain, *inter alia*, information “on whether, in connection with the construction of a facility or the performance of works in accordance with the issued location requirements, it is necessary to initiate the procedure for obtaining *approval of an environmental impact assessment study* or for obtaining *a decision that the preparation of such a study is not required*, both of which the competent authority procures through the unified procedure from the ministry competent for environmental protection” (Article 55, paragraph 1, item 4a of the LPC). This provision was introduced by the 2018 Amendments to the LPC, and in relation to it, Article 19 of the 2023 Regulation on Location Requirements⁸⁸ stipulates that location requirements must contain information “on the need to conduct the environmental impact assessment procedure concerning the construction of a facility or the performance of works for which the location requirements are issued, which is obtained from the authority competent for environmental protection in the unified procedure through the CIS (Central Information System)” (Article 19, paragraph 2).⁸⁹

The question arises as to whether such provisions are in conformity with the LEIA.

Under the LEIA, for projects for which an EIA is mandatory, those appearing on List I of the EIA Regulation, which includes the construction of certain types of facilities and the performance of certain types of works, there is no phase of deciding on the need for an EIA: no request is submitted, no assessment is made as to whether an EIA will be conducted, and no decision

⁸⁷ Location requirements are issued on the basis of: the Special-Purpose Area Spatial Plan and the Spatial Plan of a local self-government unit, for parts of the territory within the plan's scope where no urban plan is stipulated; the General Regulation Plan, for parts of the territory where no Detailed Regulation Plan is stipulated; the Detailed Regulation Plan; the planning document that stipulates the creation of an Urban Project, or the Urban Project itself, developed at the investor's request; or by-laws in specific cases (Article 57).

⁸⁸ *Official Gazette of the RS*, No. 87/2023.

⁸⁹ Once that data/information is obtained in the manner described, it becomes an integral part of the location requirements. The investor then proceeds depending on the nature of what they have been informed about: If notified that an EIA is required, the investor must attach the EIA study and approval thereof with the construction permit design and, upon obtaining the construction permit, submit a commencement-of-works application, including the approval of the EIA study; If notified that an EIA is not required, the investor must attach the decision stating that an EIA is not required when submitting the construction permit design.

is issued to that effect. All the more so, for such projects, *there is no need to obtain any kind of “information” as per the LPC* – what the LEIA prescribes is sufficient. For projects where an EIA is mandatory, a request is submitted to determine the scope and contents of the EIA study, after which the procedure continues in accordance with the LEIA. For projects for which an EIA may be required, those appearing on List II of the EIA Regulation, which likewise includes the construction of certain types of facilities and the performance of certain types of works, a request is submitted to the competent authority, which decides whether an EIA is indeed necessary, and this is done in accordance with the LEIA rather than in the manner set out in the LPC.⁹⁰

Under the LPC, the investor seeks and obtains from the authority competent to issue location requirements “information” as to whether an EIA is necessary.⁹¹ However, obtaining/submitting “information” about the need for

⁹⁰ By issuing location requirements, the competent authority informs/notifies the investor as to whether an EIA is needed or not, and the investor’s next steps follow from that data/information, as if there were no separate law regulating these very matters. Yet such a law does exist, namely the LEIA, which stipulates the project proponent’s obligations, the powers of the competent authority, and the EIA procedure itself.

⁹¹ The investor contacts the competent authority for issuing location requirements by submitting a request, along with a conceptual design of the future facility or part of the facility (a sketch, drawing, graph, etc.) developed in accordance with the Rulebook (Article 53a, paragraph 6 of the LPC). Through a unified procedure, the competent authority then contacts the ministry competent for environmental protection, resulting in the information on whether an EIA is required. In certain cases, the investor is not even obligated to obtain location requirements (Article 53a, paragraph 8 of the LPC), and thus also does not receive any information regarding the need for an EIA.

^Location requirements are issued at a time when only a conceptual design is available, representing the planned design concept for the future facility and necessarily showing “only the data needed for issuing location requirements” and “without detailed technical designs” (Article 117a of the LPC). No studies or reports are attached to it (Article 41 of the Rulebook). Based on the content of this conceptual design, it is difficult to conceive how one might provide information on whether an EIA is needed or not. By contrast, under the LEIA, when deciding on the need for an EIA, the competent authority considers not only the criteria prescribed by the EIA Regulation but also the specifics of the project and its location, along with the opinions of interested authorities and organizations and the interested public (Article 10, paragraph 4 of the LEIA).

^Based on the conceptual design, location requirements are issued, which also include information on whether an EIA is needed. Afterward, the construction permit design is prepared, to which, in accordance with the 2023 Rulebook, the EIA study and its approval (or the decision that an EIA is not needed) are attached, as well as the statements by certain parties that the design complies with the environmental protection conditions and measures from those decisions. Meanwhile, under the 2023 LPC Amendments, it is explicitly stipulated that, when deciding on issuing a Construction Permit, the competent authority does not verify whether the a construction permit design, the excerpt from the design, or the project documentation complies with the conditions and environmental protection measures set out in the approval of the EIA study or in the decision that an EIA is not required;

an EIA, contained in the location requirements, which the design must conform to and which are part of the construction permit, does not exempt the project proponent from the obligation to initiate the EIA procedure in accordance with the LEIA by submitting a request regarding the need for an EIA. *Nor can it replace the decision* of the authority competent for environmental protection, which is issued in a procedure in accordance with the LEIA. The content and attachments for this request are stipulated, and its submission *initiates the procedure* for deciding on the need for an EIA, which is the first phase of the EIA procedure, conducted before the authority competent for environmental protection.⁹² Acting within the powers established by the LEIA, that

rather, this compliance is *confirmed by a declaration from the investor and the responsible designer* (Article 135, paragraph 1). It follows that, by the time the construction permit design is submitted, a decision has already been made that an EIA is not required or, if it was required, the EIA has been conducted, the EIA study has been drafted, and approval has been granted, establishing the conditions and measures for preventing, reducing, and eliminating harmful impact on the environment (pursuant to Article 24, paragraph 2 of the LEIA), and the design is in conformity with them.

Whereas the LPC and the Rulebook indicate that the completed EIA study and the approval thereof are attached to the construction permit design, the question arises as to whether this is feasible under the LEIA. Namely, the LEIA stipulates the following: 1) The proponent of a project for which an EIA is mandatory or for which the competent authority has required an EIA first submits *a request to determine the scope and contents of the EIA study*, with a *preliminary design* or an excerpt from it attached (Article 12 of the LEIA); 2) The competent authority then issues a decision on the scope and contents of the EIA study, *taking into account the specifics of the project and its location*, as well as any opinions received from interested authorities and organizations and the interested public (Article 13 of the LEIA); 3) After the EIA study is prepared, the competent authority issues a decision approving it, on the basis of the procedure conducted and the report of the technical commission. Therefore, in order to prepare the EIA study and obtain approval for it, the EIA procedure begins with a “preliminary design” submitted by the project proponent. However, under the LPC, a preliminary design is a form of technical documentation (see Article 118) intended for a different purpose than under the LEIA. Moreover, it is developed only for the construction of facilities and performance of works under Article 145, i.e., for certain facilities and certain works for which no construction permit is issued at all. In addition, the preliminary design is drawn up for the construction of facilities and performance of works for which a construction permit is required, but only for those specifically listed in Article 133. Consequently, the question arises as to which documentation under the LPC is submitted as a “preliminary design” along with the request for determining the scope and contents of the EIA study, from which the competent authority would consider the specifics of the project and location and issue a decision, and on the basis of which the EIA study would be conducted. It is certainly not the “conceptual design” under the LPC, nor the construction permit design (because the latter must, *inter alia*, describe how the fundamental requirements for the facility defined by the EIA study, which is attached to it, are met, implying that the EIA study has already been prepared).

⁹² Upon receiving a complete request, the competent authority would be obligated to notify the *interested authorities and organizations*, including republican, provincial, or local self-government authorities and organizations, as well as public enterprises, who are

authority will either issue a decision that an EIA is required or a decision that it is not required, in which case it may also stipulate minimum environmental protection requirements.

CONCLUSION

Environmental impact assessment instruments are an important preventive tool aimed at preventing negative impact by identifying it in advance and establishing measures that, in the course of planning and implementing certain projects, either prevent or minimize their potential adverse effects. Accordingly, in the field of spatial development and use, a strategic environmental assessment should be conducted for planning documents in the area of spatial planning, which establish the framework within which facilities will be built and construction works performed, while an environmental impact assessment should be conducted for specific projects implemented within the framework set by spatial and urban plans.

Since in Serbia the issue of an inconsistent and unsystematic approach to the planning process is currently present not only in the phase of plan implementation, but also in the plan drafting phase, it is hardly surprising that (as a result of this inconsistency and lack of systematization) spatial and urban (non)planning and/or land use lead to harmful environmental impact when

competent to determine conditions and issue permits, approvals, and consents for the construction of facilities, planning, and the arrangement of space, as well as the public. This notification would cover, *inter alia*: the name, type, and location of the project whose execution is planned; the place and time when it is possible to review the data, notices, and documentation from the project proponent's request; and the nature of the decision to be made based on the submitted request. The notice should also include an invitation for the submission of opinions, which the competent authority, in deciding whether an EIA is necessary, would take into account along with the specifics of the project and location. Even if it decided that an EIA is not required for these projects, the authority could still establish minimum environmental protection requirements. In addition to all the above, after deciding on the need for an EIA, the competent authority would be required to inform interested authorities and organizations, as well as the public, who have the right to appeal, about its decision.

Moreover, as a result of the provisions on the unified procedure in the LPC, the public was already excluded at the initial stage, when it was being decided whether a given project would require an EIA. There is also the issue of possible legal remedies that the public might have concerning the "information" about the need for an EIA, especially since this "information" is not actually a decision issued by the competent authority.

Therefore, the purpose of the EIA as a participatory environmental protection instrument is not being fulfilled – its essence is to be conducted through a transparent procedure, in such a way that at every stage the public is able to be informed about the proposed project, to voice opinions and objections, and to be provided with an appropriate legal remedy against the decisions of the competent authorities.

constructing facilities and performing construction works. However, what is particularly alarming is that there are regulations governing certain interrelated issues, yet these regulations are not in conformity with one another.

The lack of conformity of regulations in the field of the environment and in the field of planning and construction has become increasingly apparent over the years. The LSEA was adopted in 2004, and the LEIA in 2009, each having been amended only once, whereas the LPC has undergone several significant amendments, including those directly related to rules on the strategic environmental impact assessment of planning documents and the environmental impact assessment of projects. Moreover, legal interventions are carried out in such a manner and to such an extent that the essential purpose of both strategic environmental assessment and environmental impact assessment is rendered almost completely meaningless, despite provisions in the LPC stipulating that the provisions of other laws regulating in a different manner the matters governed by this law shall not apply, except for laws and regulations regulating environmental protection.

Whereas the original text of the LPC explicitly stipulated that an SEA was an integral part of all spatial plans, this is no longer the case (with the exception of special-purpose area spatial plans). Instead, an SEA report is now part of the supporting documentation for spatial plans if a decision has been adopted to initiate an SEA. It was also originally stipulated that the “arrangement rules,” as an integral part of both special-purpose area spatial plans and spatial plans of local self-government units, would contain an SEA. However, the LPC no longer stipulates such a requirement. As for general urban plans, general regulation plans, and detailed regulation plans, the rule that their “arrangement rules,” as an integral part of urban plans, must contain an SEA no longer applies to them either, nor is it stipulated that an SEA report be part of the supporting documentation.

The LSEA proclaims several SEA principles: *I. The Principle of Sustainable Development*, whose objectives are advanced by examining and integrating key environmental aspects into the preparation and adoption of plans and programs in certain areas, for which it is presumed (plans and programs for which an SEA is mandatory) or established that there is a possibility of significant environmental impact (thus an SEA may be required for these plans and programs). Spatial planning documents belong to the set of plans and programs for which an SEA is mandatory, and no decision can be made that an SEA is not required; *II. The Principle of Integrality*, which is achieved by incorporating environmental protection requirements into appropriate sectoral and cross-sectoral programs and plans. As shown, a genuinely systematic planning approach is lacking; *III. The Principle of Precaution*, which implies that, when adopting plans and programs, efforts are made to prevent or reduce

harmful impact on the environment to the smallest possible scale. Based on the analyzed solutions from the LPC, it cannot be said that this principle is realized for planning documents; *IV. The Principle of Hierarchy and Coordination*, which requires that when assessing the impact of plans and programs at lower hierarchical levels, account be taken of SEA guidelines for plans and programs at higher hierarchical levels. Since no SEA was conducted for the 2010 Spatial Plan of the Republic of Serbia (SPRS), such guidelines were never established, and because a new SPRS has not been adopted, such guidelines still do not exist; *V. The Principle of Publicity*, which implies that the public should be informed about certain plans and programs and their possible environmental impact. The LSEA explicitly stipulates that “for the purpose of informing and ensuring full openness in *the process of preparing* and adopting or approving plans and programs, the public must, *prior to making any decision*, as well as after the adoption of the plan and program, have access to the information pertaining to those plans and programs or their amendments.” According to the LPC, however, the public that is or may be affected by spatial and urban plans, i.e., that has a stake in the SEA decision, is not notified, consulted, or asked before the competent authority decides whether to conduct an SEA for the planning documents – thus, it cannot be concluded that the LPC contributes to fulfilling the objectives of the principle of publicity. With regard to the SEA for plans and programs in the field of spatial and urban planning, it seems that none of these principles are being applied.

Based on the provisions of the LSEA, a mandatory SEA should be conducted for all planning documents in the field of spatial and urban planning, which would result in SEA reports for spatial and urban plans that include, *inter alia*, an assessment of possible impact along with a description of measures for mitigating adverse environmental effects. Furthermore, under the LSEA, if a plan or program is an integral part of a certain hierarchical structure, an SEA is to be conducted in conformity with the SEA guidelines for the plan or program at a higher hierarchical level. This means that the SEA Report for the SPRS should contain guidelines for preparing an SEA for all planning documents, which would be taken into account when developing SEA reports for all regional spatial plans, spatial plans of local self-government units, special-purpose area spatial plans, general urban plans, general regulation plans, and detailed regulation plans. It should also include guidelines for the environmental impact assessment of projects implemented within the framework of these planning documents.

In this way, a systematic and coherent approach would be established in the field of spatial and urban planning for assessing the possible environmental impact both from plans and from projects, and for implementing measures to reduce it. However, this has not been achieved.

BIBLIOGRAPHY

- Hersperger, A. M. et al, (2018). Urban land-use change: The role of strategic spatial planning. *Global Environmental Change*, 51/2018, 32–42.
- Hersperger, A. M. et al. (2019). Understanding strategic spatial planning to effectively guide development of urban regions. *Cities*, 94/2019, 96 – 105.
- Loh, C. G. (2011). Assessing and interpreting non-conformance in land-use planning implementation. *Planning Practice and Research*, 26/2011, 271–287.
- Mehra, S. et al, (2022). Impact of Construction Material on Environment. *Ecological and Health Effects of Building Materials*, 427–442.
- Nagaraju, K., Stuti, G. (2023). Impact of construction activities on environment. *International journal of engineering technologies and management research*, 10/2023, 17–24.
- Nikolić, D., Pantić, M., Jokić, V. (2021). Urban and Spatial Planning: Pragmatic Considerations for Plan Implementation Improvements (A Case Study of the City of Bor). *SAGE Open Journal*, 1/ 2021, 1–14.
- Pisarić, M. (2013). Environmental Impact Assessment of the Effects of Certain Projects in the EU Court of Justice. 21. *International Conference Ecological Truth*. Bor: Technical Faculty, 4–7 June, 477–484.
- Simović, M. N., Simović, M. M. (2022). Prevencija prirodnih katastrofa i zaštita prirodnih resursa. *Glasnik of the Bar Association of Vojvodina*, 94(3), 909–963.
- Škulić, M. (2023). Ustavnopravna zaštita životne sredine. *Glasnik of the Bar Association of Vojvodina*, 95(4), 1187–1250.
- Živković, M., Milenković, M. (2012). Značaj procene uticaja za urbanističko planiranje. *Ekologija i pravo*. Belgrade: Institute of Comparative Law: Union University Faculty of Law, 184–210.

Legal sources

- Law on Strategic Environmental Assessment, *Official Gazette of the RS*, No. 135/2004 and 88/2010.
- Law on Environmental Impact Assessment, *Official Gazette of the RS*, No. 135/2004 and 36/2009.
- Law on Planning and Construction, *Official Gazette of the RS*, No. 72/2009.
- Law on Planning and Construction, *Official Gazette of the RS*, No. 72/2009-105, 81/2009. – amended, 64/2010. – decision of the Constitutional Court, 24/2011, 121/2012, 42/2013. – decision of the Constitutional Court, 50/2013. – decision of the Constitutional Court, 98/2013. – decision of the Constitutional Court, 132/2014, 145/2014, 83/2018, 31/2019, 37/2019. – other law, 9/2020, 52/2021, 62/2023.
- Law on the Spatial Plan of the Republic of Serbia from 2010 to 2020, *Official Gazette of the RS*, No. 88/2010.
- Law on the Spatial Plan of the Republic of Serbia, *Official Gazette of the RS*, No. 13/1996.

- Law on Amendments and Supplements to the Law on Planning and Construction, *Official Gazette of the RS*, No. 24/2011.
- Law on Amendments and Supplements to the Law on Planning and Construction, *Official Gazette of the RS*, No. 132/2014.
- Law on the Planning System of the Republic of Serbia, *Official Gazette of the RS*, No. 30/2018.
- Law on Amendments and Supplements to the Law on Planning and Construction, *Official Gazette of the RS*, No. 83/2018.
- Law on Ministries, *Official Gazette of the RS*, No. 28/2020, 116/2022, 92/2023. - other law.
- Law on Amendments and Supplements to the Law on Planning and Construction, *Official Gazette of the RS*, No. 62/2023.
- Regulation on Establishing the List of Projects for which an Environmental Impact Assessment is Mandatory and the List of Projects for which an Environmental Impact Assessment May be Required, *Official Gazette of the RS*, No. 114/2008.
- Regulation on the Establishment of the Implementation Program of the Spatial Plan of the Republic of Serbia from 2010 to 2020, for the period from 2011 to 2015, *Official Gazette of the RS*, No. 102/2011.
- Regulation on Location Requirements, *Official Gazette of the RS*, No. 87/2023.
- Regulation on Amendments to the Regulation on Establishing the Special-Purpose Area Spatial Plan of the Ibar Hydropower System, *Official Gazette of the RS*, No. 88/2024.
- Rulebook on the Content of the Request Regarding the Need for Environmental Impact Assessment and the Content of the Request for Determining the Scope and Contents of the Environmental Impact Assessment Study, *Official Gazette of the RS*, No. 69/2005.
- Rulebook on the Content, Method, and Procedure of Developing Spatial and Urban Planning Documents, *Official Gazette of the RS*, No. 32/2019.
- Rulebook on the Content, Method, and Procedure of Developing and on the Method of Controlling Technical Documentation According to the Class and Purpose of Facilities, *Official Gazette of the RS*, No. 96/2023.
- Decision on Developing the Spatial Plan of the Republic of Serbia from 2021 to 2035, *Official Gazette of the RS*, No. 48/2019.
- Decision Not to Initiate the Strategic Environmental Assessment of the Amendments to the Strategy of Sustainable Urban Development of the Republic of Serbia until 2030 with Action Plan for the Period 2023–2025, *Official Gazette of the RS*, No. 135/2022.
- Decision Not to Initiate the Strategic Environmental Assessment for the Amendments to the Special-Purpose Area Spatial Plan of the Ibar Hydropower System, *Official Gazette of the RS*, No. 65/2023.
- Decision on Drafting Amendments to the Special-Purpose Area Spatial Plan of the Ibar Hydropower System, *Official Gazette of the RS*, No. 71/2023.
- National Environmental Protection Program, *Official Gazette of the RS*, No. 12/2010.

Other sources

- Environmental Protection Agency, "Environment in Serbia 2004–2019", 2019, <https://sepa.gov.rs/wp-content/uploads/2024/10/Jubilarna-Publikacija-2004-2019.pdf> (accessed on November 3, 2024).
- Environmental Protection Agency, "Report on the State of the Environment in the Republic of Serbia for 2022", 2023, <https://sepa.gov.rs/wp-content/uploads/2024/10/ZivotnaSredina2022.pdf> (accessed on November 3, 2024).
- Environmental Protection Agency, "Annual Report on the State of Air Quality in the Republic of Serbia in 2023", 2024, <https://sepa.gov.rs/wp-content/uploads/2024/10/Vazduh2023.pdf> (accessed on November 3, 2024).
- Agency for Spatial Planning and Urbanism of the Republic of Serbia, Documents for the Implementation of Spatial Plans and Implementation Reports, <https://www.appurs.gov.rs/%d1%80%d0%b5%d0%b3%d0%b8%d0%be%d0%bd%d0%b0%d0%bb%d0%bd%d0%b8-%d0%bf%d1%80%d0%be%d1%81%d1%82%d0%be%d1%80%d0%bd%d0%b8-%d0%bf%d0%bb%d0%b0%d0%bd%d0%be%d0%b2%d0%b8/> (accessed on November 3, 2024).
- Agency for Spatial Planning and Urbanism of the Republic of Serbia, Early Public Review and Public Review, <https://www.appurs.gov.rs/%d1%80%d0%b0%d0%bd%d0%b8-%d1%98%d0%b0%d0%b2%d0%bd%d0%b8-%d1%83%d0%b2%d0%b8%d0%b4-%d0%b8-%d1%98%d0%b0%d0%b2%d0%bd%d0%b8-%d1%83%d0%b2%d0%b8%d0%b4/> (accessed on November 3, 2024).
- Agency for Spatial Planning and Urbanism of the Republic of Serbia, Spatial Plan of the Republic of Serbia until 2035, <https://www.appurs.gov.rs/%D0%BF%D1%80%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%BE%D1%80%D0%BD%D0%B8-%D0%BF%D0%BB%D0%B0%D0%BD-%D1%80%D0%B5%D0%BF%D1%83%D0%B1%D0%BB%D0%B8%D0%BA%D0%B5%D1%81%D1%80%D0%B1%D0%B8%D1%98%D0%B5/> (accessed on November 3, 2024).
- Government of the Republic of Serbia, Draft laws for the term of office of the Government of the Republic of Serbia elected on October 28, 2020, <https://www.srbija.gov.rs/dokument/493942/predlozi-zakona-za-vreme-mandata-vlade-republike-srbije-izabrane-28-oktobra-2020-godine.php> (accessed on November 3, 2024).
- Government of the Republic of Serbia, Government Work Reports, <https://www.srbija.gov.rs/prikaz/583756> (accessed on November 3, 2024).
- Government of the Republic of Serbia, Report on the Implementation of the Spatial Plan of the Republic of Serbia and the State of Spatial Development 2014, 2015, http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/izvestaji/2017/02-3687_15_Izvestaj.pdf (accessed on November 3, 2024).
- Government of the Republic of Serbia, Report on the Work of the Government for 2021, 2022, https://www.srbija.gov.rs/extfile/sr/660076/izvestaj-o-rad-u-vlade-za-2021_cyr.pdf (accessed on November 3, 2024).
- Ministry of Construction, Transport and Infrastructure, Draft Spatial Plan of the Republic of Serbia from 2021 to 2035, 2021, <https://www.mgsi.gov.rs/sites/default/files/PPRS%20Nactr.pdf> (accessed on November 3, 2024).

- Ministry of Construction, Transport, and Infrastructure, Draft Report on the Strategic Environmental Assessment of the Spatial Plan of the Republic of Serbia from 2021 to 2035, 2021, <https://www.mgsi.gov.rs/sites/default/files/Strateska%20procena%20PPRS.pdf> (accessed on November 3, 2024).
- Ministry of Environmental Protection, “Draft Environmental Protection Strategy – Green Agenda for the Republic of Serbia for the period 2024–2033”, 2024, <https://ekologija.gov.rs/informacije-od-javnog-znacaja/javne-rasprave/javni-poziv-za-ucescje-javnosti-u-procesu-konsultacija-u-vezi-sa-izradom-strategije-zas-tite-zivotne-sredine-zelena-agenda-republike-srbije-za-period-2024-2033-godine> (accessed on November 3, 2024).
- National Assembly, Laws in Procedure, <http://www.parlament.gov.rs/akti/zakoni-u-proceduri/zakoni-u-proceduri.1037.html> (accessed on November 3, 2024).
- National Assembly of the Republic of Serbia, Reports, <http://www.parlament.gov.rs/akti/izvestaji-/izvestaji-.1785.html> (accessed on November 3, 2024).

*Dr Natalija Lukić**
Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu
ORCID: 0000-0001-5761-2444

ZAŠTITA ŽIVOTNE SREDINE I PRIVREDNI PRESTUPI – PREDNOSTI I NEDOSTACI**

SAŽETAK: Pojavni oblici kriminaliteta na štetu životne sredine su raznovrsni, a zbog ogromnih posledica koje pogađaju i životnu sredinu ali i zdravlje i život ljudi, u izveštajima brojnih međunarodnih organizacija svrstavaju se u sam vrh opasnih i rastućih kriminalnih aktivnosti. Tome se kao razlog može pridodati slaba primena krivičnog prava u suzbijanju ekološkog kriminaliteta, a u vezi sa tim i zamene te grane prava u praksi drugim pravnim mehanizmima. Predmet rada je analiza privrednih prestupa kao posebnih delikata domaćeg pravnog sistema i njihovih prednosti i nedostataka u zaštiti životne sredine. U radu se najpre ukazuje na osnovne karakteristike privrednih prestupa. Autorka analizira pojam privrednog prestupa i uslove odgovornosti. Drugi deo posvećen je poređenju sličnosti i razlika sa odgovornošću pravnih lica za krivična dela. Naposletku, ukazano je na prednosti i nedostatke sistema privrednih prestupa.

Ključne reči: privredni prestupi, životna sredina, krivično delo, zaštita

* e-mail: natalija.lukic@ius.bg.ac.rs, vanredna profesorka.

** Rad je primljen 31. 10. 2024, a prihvaćen je za objavljivanje 14. 11. 2024. godine.

UVOD

Kada je u pitanju kaznenopravna zaštita životne sredine u pravnom sistemu Republike Srbije ona se ostvaruje propisivanjem pravnih normi i sankcija u tri pravne oblasti: krivično pravo, privredni prestupi i prekršaji. Privredni prestupi, uvedeni pre više od pola veka u naš pravni sistem, i dalje postoje i primenjuju se u sudskoj praksi i u oblasti zaštite životne sredine, iako je 2008. godine usvojeno da pravna lica mogu biti odgovorna i za krivična dela.¹ Pojavni oblici kriminaliteta na štetu životne sredine su raznovrsni i po težini posledica koje prouzrokuju na tom zaštitnom dobru, a posredno i u odnosu na zdravlje i život ljudi, prevazilaze neke druge tipove kriminaliteta. Po nekim procenama ekološki kriminalitet (konkretno pustošenje šuma, nezakonit lov, ilegalna trgovina zaštićenim biljnim i životinjskim vrstama) se nalazi na drugom mestu po visini prouzrokovane materijalne štete, odmah iza ilegalne proizvodnje i trgovine opojnim drogama.² U izveštaju UN o krivičnom pravnom odgovoru država na ekološki kriminalitet ukazuje se na različite pristupe u inkriminisanju pojedinih pojava oblika ekološkog kriminaliteta, ali i nejednakom sankcionisanju pojedinaca i velikih i uticajnih kompanija.³ Pojavni oblici ekološkog kriminaliteta – poput zagađenja vode, vazduha, zemljišta, nedozvoljenog prerađivanja, skladištenja i odlaganja opasnih materija, nedozvoljene trgovine zaštićenim biljnim i životinjskim vrstama, pustošenja šuma, nezakonitog lova i ribolova – su prisutni i u Srbiji i shodno tome se i postavlja pitanje da li privredni prestupi, kao zasebna kategorija kaznenih delikata, mogu pružiti adekvatnu pravnu zaštitu i ostvariti svrhu specijalne i generalne prevencije. U radu se najpre ukazuje na stanje ekološkog kriminaliteta u našoj zemlji. Pažnja je potom usmerena ka analizi osnovnih karakteristika privrednih prestupa, razlici između odgovornosti pravnih lica za krivična dela i privredne prestupe i naposljetku ka razumevanju prednosti i nedostataka privrednih prestupa kao vrste kaznenih delikata.

¹ Zakon o odgovornosti pravnih lica za krivična dela, *Službeni glasnik RS*, br. 97/2008.

² Cochran, J. C., Lynch, M. J., Toman, E. L., Shields, R. T. (2018). Court Sentencing Patterns for Environmental Crimes: Is There a “Green Gap” in Punishment? *Journal of Quantitative Criminology*, vol. 34, 40.

³ *The Landscape of Criminalization, Global Analysis of Crimes that affect the Environment*, UNODC, 2024.

EKOLOŠKI KRIMINALITET U SRBIJI

Da bi se mogle razumeti prave razmere i pojavni oblici nekog tipa kriminaliteta potrebno je raspolagati odgovarajućim podacima. U Srbiji postoje policijske i pravosudne statistike koje pružaju informacije o prijavljenim, optuženim i osuđenim licima za krivična dela, a takođe Republički zavod za statistiku objavljuje i biltene i saopštenja o privrednim prestupima. Međutim, za izvođenje zaključaka o tipovima kriminaliteta poput ekološkog zvanične evidencije nisu dovoljne. Naime, kod tih krivičnih dela prisutna je velika tamna brojka kriminaliteta, a naročito ukoliko se kao učinioci pojavljuju pravna lica. Ako se i sumnja da je krivično delo učinjeno, na prijavljivanje utiče percepcija ljudi da policija ili javno tužilaštvo neće ili ne mogu nešto da učine. Ponekad i ne postoji svest ljudi o viktimizaciji. Tome doprinosi i podudarnost normi iz oblasti upravnog, prekršajnog i krivičnog prava te se i dešava da jedno ponašanje bude pogrešno kvalifikovano. Statističke evidencije kriminaliteta mnogih država takođe ne sadrže podatke o tim krivičnim delima, a isto je i sa Evropskim izvornicima o kriminalitetu i krivičnom pravosuđu. Podaci o prijavljenim i osuđenim licima za krivična dela u našoj državi pokazuju već godinama istu sliku – dva najzastupljenija krivična dela u grupi dela protiv životne sredine su šumska krađa i ubijanje i zlostavljanje životinja. Krivično delo zagađenja životne sredine izuzetno je retko, a ista je situacija i sa krivičnim delom unošenja opasnih materija u Srbiju i nedozvoljenog prerađivanja, odlaganja i skladištenja opasnih materija.⁴ Podaci o privrednim prestupima pokazuju da svake godine bude osuđeno između 20 i 30 pravnih lica za tu kategoriju delikata u oblasti zaštite životne sredine.

Utvrđivanje razmera kriminaliteta vrši se i na osnovu studija o žrtvama i studija o samooptuživanju, a osim toga mogu se koristiti i izveštaji različitih državnih organa, agencija, nevladinih organizacija i udruženja građana za zaštitu životne sredine. Takođe, i sprovedena naučna istraživanja mogu biti vrlo korisna jer istraživači koriste različite naučne metode za otkrivanje kriminaliteta poput analize sadržaja, dokumentacione analize, etnografskog istraživanja, intervjuisanja različitih subjekata itd. U našoj državi se ne sprovode već pomenute studije o žrtvama i studije samooptuživanja te se u analizi rasprostranjenosti i pojava oblika ekološkog kriminaliteta moramo osloniti na druge pomenute izvore.

⁴ U literaturi ima mišljenja da treba proširiti krug krivičnih dela protiv životne sredine. Više u: Joldžić, V., Stanković, V. (2016). O uspostavljanju te potreba i mogućnosti daljeg razvoja kaznenopravne zaštite životne sredine. *Zbornik Instituta za kriminološka i sociološka istraživanja*, vol. XXXV, br. 3, 55–69.

Tako, na primer, jedno istraživanje o vrsti privrednih prestupa pravnih lica u oblasti zaštite životne sredine na osnovu uzorka od 133 presude pokazuje da su pravna lica najčešće činila zagađenje vazduha, potom zagađenja voda i prestupe u vezi sa otpadom i opasnim otpadom.⁵ Među onima koji zagađaju vazduh najviše je recidivista koji kontinuirano prekoračuju granične vrednosti emisija. Tako se u jednom slučaju navodi da je pravno lice samo na jednom emiteru rotacione peći prekoračilo graničnu vrednost hlorovodonika 62 puta za dva meseca, a dešavalo se da ta prekoračenja prelaze i 200 % granične vrednosti.⁶ Slično, i kod ispuštanja otpadnih voda dešava se da prekoračenja budu i deset puta veća od graničnih vrednosti. U najvećem broju slučajeva učinioci su privredna društva (skoro 77 %), a ostalo su javna preduzeća i javne ustanove. Najveći broj pravnih lica ostvarilo je dobit u godini pre izvršenog privrednog prestupa (65 %), trećina je poslovala negativno, a 5 pravnih lica je bilo u stečaju. Oko jedne četvrtine uzorka čine velika pravna lica, a više od polovine spada u kategoriju mikro i malih.⁷

O zagađenjima u Srbiji i objašnjenjima ko najviše tome doprinosi može se saznati i iz izveštaja državnih organa i ustanova. Tako se na primer u izveštajima o stanju životne sredine, koje svake godine objavljuje Ministarstvo zaštite životne sredine Republike Srbije, može pročitati ko su najveći zagađivači zemljišta u Srbiji, kolika je površina opustošenih šuma, u kojim gradovima je vazduh najzagađeniji i sl. U publikaciji *Unapređenje upravljanja kontaminiranim lokalitetima u Srbiji*, koju su zajedno objavili Ministarstvo zdravlja Republike Srbije, Institut za javno zdravlje „Dr Milan Jovanović Batut“ i Ministarstvo zaštite životne sredine Republike Srbije, predstavljeni su i rezultati pilot-studije koja je sprovedena u Boru i koja je pokazala kakav uticaj zagađenje ima na zdravlje stanovništva.⁸ Naravno, svi navedeni podaci iz izveštaja ukazuju na rasprostranjenost različitih oblika ugrožavanja i oštećenja životne sredine, dok je drugo pitanje utvrđivanje odgovornosti pojedinih subjekata i pravne kvalifikacije. Upravo u izveštajima različitih udruženja građana i možemo dobiti informacije o podnetim krivičnim prijavama za različite oblike ekološkog kriminaliteta kao i problemima u pravilnom pravnom kvalifikovanju tih dela od strane inspektora.⁹

⁵ Lukić, N. (2023). *Zelena kriminologija*. Beograd: Pravni fakultet Univeziteta u Beogradu, 147.

⁶ *Ibid.*, 149.

⁷ *Ibid.*, 153.

⁸ *Ibid.*, 38.

⁹ V: npr. Gagić, N. (2022). *Smernice za unapređenje pravnog okvira i preporuke dobre prakse za sprovođenje inspekcijskog nadzora u oblasti životne sredine u Republici Srbiji*. Beograd: Regulatorni institut za obnovljivu energiju i životnu sredinu.

PRIVREDNI PRESTUPI

Definicija privrednog prestupa

Privredni prestupi uvedeni su u naše zakonodavstvo 1960. godine i tada je prvi put određena definicija privrednog prestupa, iako je u godinama pre toga veliki broj zakona i uredbi propisivao odgovornost za određene privredne prestupe.¹⁰ Tada je privredni prestup bio definisan kao

„...povreda pravila o privrednom ili finansijskom poslovanju privrednih organizacija i drugih pravnih lica koja je prouzrokovala ili mogla prouzrokovati teže posledice i koja je propisom nadležnog organa određena kao privredni prestup“.

U to vreme bilo je sporno da li privredni prestup uključuje i element društvene opasnosti, iako nije bio predviđen zakonskom definicijom. Većina autora smatrala je da je taj element odlika ne samo krivičnih dela već i privrednih prestupa.¹¹ Prema važećem zakonskom rešenju¹² u čl. 2, st. 1. Zakona o privrednim prestupima (u daljem tekstu ZPP) privredni prestup je definisan kao

„...društveno štetna povreda propisa o privrednom ili finansijskom poslovanju koja je prouzrokovala ili je mogla prouzrokovati teže posledice i koja je propisom nadležnog organa određena kao privredni prestup.“

Dakle, društvena štetnost je i prema slovu zakona element privrednog prestupa.¹³ U čl. 2, st. 2. je predviđeno da nije privredni prestup ona povreda propisa o privrednom ili finansijskom poslovanju koja, iako sadrži obeležja privrednog prestupa određena propisom, predstavlja neznatnu društvenu štetnost zbog malog značaja i zbog neznatnosti ili odsutnosti štetnih posledica. Zakonska definicija ukazuje i na to da se radi o kršenju propisa ali samo o privrednom

¹⁰ Đorđević, M. (1968). *Privredni prestupi*. Beograd, 15.

¹¹ V.: npr: Grubač, M., Perić, O., Pihler, S. (1982). *Osnovi prava o privrednim prestupima*. Beograd: Privredna štampa, 55; Đorđević, M., Mihajlovski, A. (1978). *Delikti kaznenog prava*. Beograd: Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, 111–114.

¹² *Službeni list SFRJ*, br. 4/77, 36/77. – ispr., 14/85, 10/86. (prečišćen tekst), 74/87, 57/89. i 3/90. i *Službeni list SRJ*, br. 27/92, 16/93, 31/93, 41/93, 50/93, 24/94, 28/96. i 64/2001. i *Službeni glasnik RS*, br. 101/2005. – dr. zakon.

¹³ U našem ranijem krivičnom zakonodavstvu bilo je propisano da je krivično delo društveno opasno delo koje je zakonom određeno kao krivično delo i čija su obeležja određena zakonom (čl. 8, st. 1. ranijeg Osnovnog krivičnog zakona), ali je u važećem Krivičnom zakoniku usvojena objektivno-subjektivna definicija koja više ne predviđa element društvene opasnosti (odnosno društvene štetnosti), jer se smatralo da je društvena opasnost zakonodavni motiv inkriminisanja a ne obavezni i samostalni element opšteg pojma krivičnog dela. V.: Stojanović, Z. (2005). *Krivično pravo, opšti deo*. Beograd: IP Justinijan, 133. Dakle, za razliku od važeće zakonske definicije krivičnog dela, pojam privrednog prestupa sadrži i materijalni element koji je određen kao društvena štetnost.

ili finansijskom poslovanju što i određuje zaštitni objekt privrednih prestupa. Dalje, zahteva se da je ta povreda propisa prouzrokovala (posledični privredni prestupi) ili mogla prouzrokovati teže posledice (mešovita apstraktno-konkretna opasnost).¹⁴

Poređenje odgovornosti pravnih lica za privredne prestupe i krivična dela

U ovom delu rada ukazaćemo na ključne sličnosti i razlike između dva oblika kaznene odgovornosti pravnih lica koje poznaje naše pravo.

Prvo, osnov odgovornosti. Prema ZPP postoji paralelna odgovornost pravnog i odgovornog lica za isti privredni prestup. Pravno lice odgovara po principu objektivne odgovornosti na osnovu privrednog prestupa do koga je došlo radnjom ili propuštanjem dužnog nadzora od strane organa upravljanja ili odgovornog lica ili radnjom drugog lica koje je bilo ovlašćeno da postupa u ime pravnog lica (čl. 9). Takav pristup je usvojen jer se smatralo da kod pravnog lica ne mogu da se ispituju subjektivni elementi.¹⁵ S druge strane, za odgovornost odgovornog lica zahteva se i krivica pri čemu je dovoljan i nehat, osim ako za konkretni privredni prestup nije propisano da se može učiniti samo umišljajno (čl. 11). Za razliku od objektivne odgovornosti pravnih lica za privredne prestupe, Zakon o odgovornosti pravnih lica za krivična dela (u daljem tekstu ZOPLKD) predviđa da se odgovornost pravnog lica zasniva na krivici odgovornog lica (čl. 7, st. 1). Postoji mogućnost da pravno lice odgovara za krivično delo i ako je krivični postupak protiv odgovornog lica obustavljen, odnosno odbijena optužba (čl. 7, st. 2). U tom slučaju nije u pitanju objektivna odgovornost, već se radi o procesnim smetnjama za krivično gonjenje fizičkog lica (smrt, amnestija i pomilovanje), ali bi u tim slučajevima bilo potrebno utvrditi postojanje svih elemenata krivičnog dela uključujući i krivicu da bi se zasnivala odgovornost pravnog lica.¹⁶ Osim ostvarenja svih elemenata krivičnog dela u čl. 6 predviđa se da krivično delo odgovorno lice mora učiniti u okviru svojih poslova, odnosno ovlašćenja, i to u nameri da za pravno lice ostvari korist. U teoriji se smatra da nameru ne treba tumačiti tako da se ona vezuje striktno za krivično delo, već za obavljanje poslova odgovornog lica. U suprotnom bi bila isključena mogućnost da pravno lice odgovara za nehatna krivična dela.¹⁷

¹⁴ Vuković, I. (2022). *Krivično pravo, opšti deo*. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, 75.

¹⁵ Đorđević, M. (1968). *Privredni prestupi*. Beograd, 68.

¹⁶ V.: Stojanović, Z., Shine, R. (2007). *Komentar Zakona o odgovornosti pravnih lica za krivična djela*. Podgorica: Ministarstvo pravde Republike Crne Gore, 69.

¹⁷ Delić, N. (2011). Nekoliko napomena u vezi sa uslovima odgovornosti pravnog lica za krivično delo. *Pravo i privreda*, br. 7–9, 292.

Druga razlika postoji u odnosu na pojam odgovornog lica. Kada su u pitanju privredni prestupi, ZPP pod odgovornim licem podrazumeva lice kome je poveren određen krug poslova u oblasti privrednog ili finansijskog poslovanja u pravnom licu, odnosno u organu društveno-političke zajednice, drugom državnom organu ili mesnoj zajednici (čl. 8). Ovako definisan pojam odgovornog lica je širok, a u našoj teoriji se ističe da je neophodno da odgovorno lice postupa samostalno, pri čemu može postojati opšta kontrola njegovog rada, ali ne i svakog akta koji ono preduzima.¹⁸ ZOPLKD u čl. 5. određuje odgovorno lice kao fizičko lice kome je pravno ili faktički poveren određeni krug poslova u pravnom licu, kao i lice koje je ovlašćeno, odnosno za koje se može smatrati da je ovlašćeno da postupa u ime pravnog lica. I ta definicija je dosta široko postavljena tako da se kao učinioci, odnosno odgovorna lica, mogu pojaviti i zastupnici pravnih lica (direktori, članovi uprave, ortaci, statutarni zastupnici, prokuristi), lica koja su zaposlena i kojima je faktički povereno obavljanje određenih poslova, ali i treća lica (tzv. nezavisni ugovarači).¹⁹

Najzad, razlike su prisutne i u odnosu na propisane sankcije. Što se kazni tiče, jedina kazna koja je propisana za privredne presteupe je novčana kazna. Od ostalih sankcija ZPP predviđa uslovnu osudu i četiri zaštitne mere (javno objavljivanje presude, oduzimanje predmeta, zabrana pravnom licu da se bavi određenom privrednom delatnošću, zabrana odgovornom licu da vrši određene dužnosti). Sa druge strane, pravnom licu za učinjeno krivično delo mogu se izreći sledeće kazne: novčana kazna i prestanak postojanja pravnog lica. Osim kazni, ZOPLKD propisuje i uslovnu osudu i uslovnu osudu sa zaštitnim nadzorom kao i mere bezbednosti (zabrana obavljanja određenih registrovanih delatnosti ili poslova, oduzimanje predmeta, javno objavljivanje presude).

Razlika postoji i u pogledu pravnih posledica osude. Prema Zakonu o privrednim prestupima pravno lice ne snosi pravne posledice osude, već to može samo odgovorno lice, a pravna posledica osude se sastoji u zabrani odgovornom licu da vrši određene dužnosti u organizacijama udruženog rada, drugim samoupravnim organizacijama ili zajednicama, ili drugim pravnim licima, ili u organima društveno-političkih zajednica ili drugim državnim organima (čl. 36, st. 1). Pravna posledica osude može trajati tri godine, a uslovna osuda ne povlači pravnu posledicu osude. Prema Zakonu o odgovornosti pravnih lica za krivična dela osuda pravnog lica može imati za pravnu posledicu prestanak, odnosno gubitak određenih prava ili zabranu sticanja određenih

¹⁸ Đorđević, M. (1968). *Privredni prestupi*. Beograd, 34.

¹⁹ Više u: Lukić, N. (2021). *Kriminalitet kompanija*. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, 144–145; Lukić, N., Lepetić, J. (2018). Zloupotreba poverenja u obavljanju privredne delatnosti – (ne)uspešni pokušaj osavremenjivanja krivičnog prava. *Analiza Pravnog fakulteta u Beogradu*, 66 (2), 112–123.

prava (čl. 27, st. 1). Pravne posledice osude nastupaju danom pravnosnažnosti presude kojom je izrečena novčana kazna, a mogu se predvideti samo zakonom. Njihovo trajanje ne može biti duže od deset godina.²⁰ Tako je, na primer, u Zakonu o javnim nabavkama²¹ u čl. 111. među osnovima isključenja privrednih subjekata iz postupaka javnih nabavki navedena i pravnosnažna sudska presuda za tačno određena krivična dela privrednog subjekta ili njegovog zastupnika u periodu od pet prethodnih godina od dana isteka roka za podnošenje ponuda. Drugi primer je Zakon o upravljanju otpadom²² koji u čl. 28a predviđa da trgovac otpadom (pravno lice ili preduzetnik) može biti upisan u registar ako nije kažnjavao za bilo koje krivično delo, privredni prestup ili prekršaj.

Prednosti i nedostaci privrednih prestupa

Privredni prestupi kao kategorija kaznenih delikata uvedeni su u naš pravni sistem kako bi se obezbedilo sankcionisanje pravnih lica za kršenje propisa u oblasti privrednog poslovanja i to u periodu kada je došlo do društvenih promena, odnosno do napuštanja modela državnog upravljanja privredom.²³ Nije se išlo na usvajanje modela odgovornosti pravnih lica za krivična dela jer to ne bi bilo u skladu sa osnovnim postulatima krivičnog prava, a pre svih principa o individualnoj i subjektivnoj odgovornosti za krivično delo. Sistem privrednih prestupa primenjuje se već više od pola veka i u tom smislu on zasigurno ima i svojih prednosti. Naime, spoj krivičnog i trgovinskog prava oličen u nadležnosti javnog tužilaštva u podizanju i zastupanju optužnog akta i privrednog suda u odlučivanju predstavlja dobru polaznu osnovu za suzbijanje kršenja propisa pravnih lica. Imajući u vidu da je za pravilnu primenu privrednih krivičnih dela (a i privrednih prestupa koji se neretko sa njima preklapaju) potrebno znanje iz oblasti trgovinskog, kompanijskog i srodnih grana prava, jasno je da su te pravne oblasti bliže sudijama u privrednim sudovima. Takođe, privredni sudovi su nadležni i u brojnim drugim pravnim stvarima koje se

²⁰ Treba imati u vidu da se za prestanak pravnih posledica osude za pravna lica shodno primenjuje čl. 101. Krivičnog zakonika (čl. 34. ZOPLKD) prema kome, kada proteknu tri godine od dana izdržane, zastarele ili oproštene kazne, sud može odlučiti da prestane pravna posledica osude koja se odnosi na zabranu sticanja određenog prava, ukoliko već nije prestala usled rehabilitacije.

²¹ *Službeni glasnik RS*, br. 91/2019, 92/2023.

²² *Službeni glasnik RS*, br. 36/2009, 88/2010, 14/2016, 95/2018. – dr. zakon i 35/2023.

²³ Đorđević, M. (1968). *Privredni prestupi*. Beograd, 8–9.

tiču privrednih subjekata²⁴ zbog čega je svrsishodno da odlučuju i u pogledu privrednih prestupa. Uostalom, i specijalizacije koje se odvijaju u drugim oblastima krivičnog prava (korupcija, organizovani kriminal, visokotehnoški kriminal, krivična dela maloletnika) pokazuju da je potrebna dobra edukacija nadležnih državnih organa kako bi se suprotstavili kriminalnim aktivnostima koje su teže za otkrivanje i dokazivanje.

Uprkos već postojećoj tradiciji i argumentima *za* i *protiv* prihvatanja odgovornosti pravnih lica za krivična dela, naš zakonodavac se opredelio da usvoji takav model odgovornosti. On nije u značajnijoj meri zaživeo u praksi. No, opravdano se može postaviti pitanje da li je potrebno da privredni prestupi, kao posebna kategorija delikata, i dalje postoje nakon uvođenja odgovornosti pravnih lica za krivična dela.

U vreme kada su uvedeni vladalo je mišljenje da privredni prestupi pravnih lica nisu lakša kategorija delikata u odnosu na krivična dela. Naprotiv, smatralo se da ne treba prihvatiti podelu po kojoj se privredni prestupi po težini nalaze između krivičnih dela i prekršaja.²⁵ Sa druge strane, prihvatalo se da nisu svi privredni prestupi iste težine, da postoji i kategorija lakših privrednih prestupa.²⁶ Činjenica je da su privredni prestupi predviđeni u brojnim zakonima, da su često blanketnog karaktera, ali isto tako u određenoj meri ima poklapanja sa bićima krivičnih dela, ali i prekršaja. Zbog toga se i može tvrditi da ponekad imaju istu težinu kao i krivična dela. Jedan od takvih primera odnosi se na zagađivanje vazduha. Naime, prema Zakonu o zaštiti vazduha²⁷ u čl. 79, st. 1, t. 5. predviđa se da će se pravno lice kazniti ako projektuje, gradi i/ili proizvodi, oprema, koristi i održava izvore zagađivanja vazduha koji ispuštaju zagađujuće materije u vazduh u količini većoj od graničnih vrednosti emisije (čl. 55, st. 1). Granična vrednost emisije određena je u čl. 3, st. 1, t. 7. kao maksimalno dozvoljena vrednost koncentracije zagađujuće materije u otpadnim gasovima iz stacionarnih i pokretnih izvora zagađenja koja može biti ispuštena u vazduh u određenom periodu. Za utvrđivanje graničnih vrednosti emisija relevantne su Uredba o graničnim vrednostima emisija zagađujućih materija u vazduh iz postrojenja za sagorevanje,²⁸ Uredba o graničnim vrednostima emisija zagađujućih materija u vazduh iz stacionarnih izvora zagađenja,

²⁴ Čl. 27. Zakona o uređenju sudova, *Službeni glasnik RS*, br. 10/2023.

²⁵ Đorđević, M. (1968). *Privredni prestupi*. Beograd, 36. V. o društvenoj opasnosti kod privrednih delikata i u: Kobe, P. (1977). Problemi zakonodavnog regulisanja privrednih delikata (ur. Milutinović, M., Vasiljević, A.). *Privredni kriminalitet*. Beograd, 75–77.

²⁶ Đorđević, M. (1968). *Ibid.*, 55.

²⁷ *Službeni glasnik RS*, br. 36/2009, 10/2013. i 26/2021. – dr. zakon.

²⁸ *Službeni glasnik RS*, br. 6/2016, 67/2021.

osim postrojenja za sagorevanje,²⁹ Uredba o merenjima emisija zagađujućih materija u vazduh iz stacionarnih izvora zagađenja.³⁰ Dakle, privredni sud na osnovu navedenih propisa može utvrditi da li je prekoračena granična vrednost emisije i ako su ispunjeni i ostali uslovi može utvrditi ostvarenost konkretnog privrednog prestupa. No, iako je jasno šta je granična vrednost emisije, postavlja se pitanje gde je gornja granica? Odgovor bi trebalo tražiti u obeležjima bića krivičnog dela zagađenje životne sredine iz čl. 260. Krivičnog zakonika. Da bi zagađenje vazduha bilo krivično delo mora se raditi o zagađenju u većoj meri ili na širem prostoru što se opet prepušta sudskoj praksi da utvrdi.³¹ U sudskoj praksi privrednih sudova, kao što je već navedeno u tekstu, postoje primeri zagađenja za koja se opravdano može navesti da ispunjavaju uslove *veće mere ili šireg prostora* iz opisa pomenutog krivičnog dela. Još jedan primer odnosi se na unošenje opasnih materija u Srbiju i njihovo nedozvoljeno prerađivanje, odlaganje i skladištenje (čl. 266. Krivičnog zakonika). Navedeno krivično delo postoji ako se protivno propisima unesu u Srbiju radioaktivne ili druge opasne materije ili opasni otpaci, ili ako se prevoze, prerađuju, odlažu, sakupljaju ili skladište takve materije ili otpaci. Istovremeno, u Zakonu o zaštiti životne sredine je u čl. 116, st. 1, t. 11. inkriminisan privredni prestup koji postoji ako se protivno čl. 57. istog Zakona uvozi opasan otpad. U Zakonu o upravljanju otpadom regulišu se uslovi i način prekograničnog kretanja otpada (uključujući i opasan otpad) i predviđaju izuzeci od opšte zabrane o uvozu opasnog otpada (čl. 71). Takođe, isti Zakon u čl. 88. predviđa da će se za privredni prestup kazniti privredno društvo, preduzeće ili drugo pravno lice ako suprotno čl. 71. i 72. istog Zakona vrši uvoz, izvoz ili tranzit otpada. Prema tome, nepostojanje jasnih granica između različitih kaznenih dela i omogućava, na primer, da se jedno ponašanje može kvalifikovati i kao krivično delo i kao privredni prestup.³² Takvi primeri pokazuju da je neophodno vršiti usklađivanje propisa. Takođe, kao što je u čl. 14. Zakona o privrednim prestupima predviđeno da za privredni prestup neće biti kažnjeno odgovorno lice koje je prethodno pravnosnažno oglašeno krivim za krivično delo koje ima obeležje privrednog prestupa, trebalo bi da ista takva odredba postoji i za pravno lice jer ono može biti odgovorno i za krivično delo.

²⁹ *Službeni glasnik RS*, br. 111/2015, 83/2021.

³⁰ *Službeni glasnik RS*, br. 5/2016.

³¹ V.: npr. presudu Apelacionog suda u Kragujevcu, Kžl 81/2019. od 22. 2. 2019. godine.

³² U presudi Vrhovnog kasacionog suda Kzz 1527/2020 od 14. 7. 2021. godine sud ističe da u slučaju preklapanja bića krivičnog dela i privrednog prestupa javni tužilac ima mogućnost da odluči koji će postupak pokrenuti. U konkretnom primeru upravo se radilo o preklapanju opisa krivičnog dela iz čl. 266, st. 1. Krivičnog zakonika i određenih privrednih prestupa iz Zakona o upravljanju otpadom.

Osim problema neusklađenosti sa krivičnim delima, ali i prekršajima, za materiju privrednih prestupa se u teoriji ističe da obiluje nekvalitetnim rešenjima u legislativno-tehničkom smislu. Takođe, brojnost odnosno hipertrofija privrednih prestupa takođe predstavlja problem. Gotovo da nema zakona u kome se ne propisuje na desetine privrednih prestupa, dok se u praksi pojavljuje značajno manji broj njih.³³ Tako, na primer, u 2023. godini od ukupno 4.744 osuđena pravna lica za privredne prestupe njih 4.616 je odgovaralo za privredne prestupe u oblasti računovodstva, a najčešće se radi o nedostavljanju ili kašnjenju sa podnošenjem finansijskih izveštaja. Postavlja se pitanje da li se takvi privredni prestupi, koji dovode i do opterećenja rada sudova, mogu sprečiti korišćenjem drugih pravnih ili vanpravnih mehanizama?

U vezi sa tim je i problem zastarelih pravnih normi u Zakonu o privrednim prestupima. Imajući u vidu da izmene tog Zakona nisu činjene 20 godina, jasno je da ne postoji usaglašenost sa svim pravnim rešenjima koja su u ustom periodu uvedena u naše krivično zakonodavstvo. Jedno od tih rešenja je i mogućnost javnog tužioca da odloži krivično gonjenje. Naime, prema Zakonu o privrednim prestupima u čl. 2, st. 2. se predviđa da nije privredni prestup ona povreda propisa o privrednom ili finansijskom poslovanju koja, iako sadrži obeležja privrednog prestupa određena propisom, predstavlja neznatnu društvenu štetnost zbog malog značaja i zbog neznatnosti ili odsutnosti štetnih posledica. Za primenu te odredbe potrebno je da sud ustanovi da je u pitanju neznatna društvena štetnost, a bilo bi praktičnije da se takvi slučajevi rešavaju pre suđenja, odnosno da postoji mogućnost da javni tužilac odloži gonjenje za privredni prestup ako pravno lice ispuni neku obavezu. No, ta mogućnost ne postoji u Zakonu o privrednim prestupima.³⁴ Postoji još niz odredbi koje bi trebalo menjati, ali ostaje nejasno zašto jedino Zakon o privrednim prestupima nije menjan. Ima mišljenja da se radi o postepenom odumiranju kategorije privrednih prestupa imajući u vidu da ima dosta novih zakona koji u kaznenim odredbama predviđaju samo prekršaje, a ne više i privredne prestupe, ali taj proces je svakako veoma spor.³⁵

³³ Stojanović, Z. (1996). Konceptijski problemi u vezi sa privrednim prestupima. *Jugoslovenska revija za kriminologiju i krivično pravo*, vol. 34, br. 1–2, 9.

³⁴ Smatra se da se institut odlaganja krivičnog gonjenja ne može primeniti u privredno-kaznenom postupku, jer nije postojao u vreme donošenja Zakona o privrednim prestupima i zato što je odgovornost pravnog lica izvedena i objektivna. Prema: *Bilten sudske prakse privrednih sudova*, br. 1–2, 2021, 57–58.

³⁵ Đorđević, Đ. (2017). Privredni prestupi – zaboravljeni delikti našeg prava. *Privredna krivična dela* (ur. Stevanović, I., Čolović, V.). Beograd, 138–139.

Privredni prestupi čiji je objekat zaštite životna sredina i pitanje kaznene politike

Što se tiče zaštite životne sredine, privredni prestupi pravnih lica predviđeni su u sledećim zakonima: Zakon o zaštiti životne sredine,³⁶ Zakon o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine,³⁷ Zakon o zaštiti i održivom korišćenju ribljeg fonda,³⁸ Zakon o upravljanju otpadom,³⁹ Zakon o hemikalijama,⁴⁰ Zakon o biocidnim proizvodima,⁴¹ Zakon o vodama,⁴² Zakon o režimu voda,⁴³ Zakon o zaštiti zemljišta,⁴⁴ Zakon o zaštiti od nejonizujućih zračenja,⁴⁵ Zakon o zaštiti vazduha,⁴⁶ Zakon o zaštiti prirode,⁴⁷ Zakon o šumama⁴⁸ i Zakon o klimatskim promenama.⁴⁹

Navedeni zakoni pokazuju da postoje privredni prestupi (npr. Zakon o zaštiti životne sredine) kojima se zaštita pruža celokupnoj životnoj sredini i oni koji su specijalno usmereni ka zaštiti pojedinih elemenata poput vode, zemljišta, vazduha. Moguće je takođe napraviti razliku između privrednih prestupa čija se posledica sastoji u povredi (npr. zagađivanje) ili u opasnosti (npr. u slučaju upravljanja otpadom bez potrebnih dozvola ili bez preduzimanja adekvatnih mera zaštite životne sredine).

Kada je reč o sankcijama za privredne presteupe, postoji nekoliko prigovora koji se ističu. Među njima je i pitanje generalne i specijalne prevencije. Naime, za generalnu prevenciju se ističe da i inače ima ograničeni domet kada su u pitanju krivična dela fizičkih lica, a sledstveno se navodi da je još teže postići generalno-preventivno dejstvo sankcija koje se izriču pravnim licima za privredne presteupe. Kod pravnih lica su subjekti kojima je upućena poruka kažnjavanjem pravnog lica još neodređeniji nego kod kažnjavanja fizičkih

³⁶ *Službeni glasnik RS* br. 135/2004, 36/2009, 36/2009. – dr. zakon, 72/2009. – dr. zakon, 43/2011. – odluka US, 14/2016, 76/2018, 95/2018. – dr. zakon i 95/2018. – dr. zakon.

³⁷ *Službeni glasnik RS* br. 135/2004, 25/2015. i 109/2021.

³⁸ *Službeni glasnik RS* br. 128/2014. i 95/2018. – dr. zakon.

³⁹ *Službeni glasnik RS* br. 36/2009, 88/2010, 14/2016, 95/2018. – dr. zakon i 35/2023.

⁴⁰ *Službeni glasnik RS* br. 36/2009, 88/2010, 92/2011, 93/2012. i 25/2015.

⁴¹ *Službeni glasnik RS* br. 109/2021.

⁴² *Službeni glasnik RS* br. 30/2010, 93/2012, 101/2016, 95/2018. i 95/2018. – dr. Zakon.

⁴³ *Službeni list SRJ* br. 59 od 4. decembra 1998, *Službeni glasnik RS* br. 101 od 21. novembra 2005. – dr. zakon.

⁴⁴ *Službeni glasnik RS* br. 112/2015.

⁴⁵ *Službeni glasnik RS* br. 36/2009.

⁴⁶ *Službeni glasnik RS* br. 36/2009, 10/2013. i 26/2021. – dr. zakon.

⁴⁷ *Službeni glasnik RS* br. 36/2009, 88/2010, 91/2010. – ispr., 14/2016, 95/2018. – dr. zakon i 71/2021.

⁴⁸ *Službeni glasnik RS* br. 30/2010, 93/2012, 89/2015. i 95/2018. – dr. zakon.

⁴⁹ *Službeni glasnik RS* br. 26/2021.

lica.⁵⁰ Dalje, problem postoji i na planu propisivanja visine novčane kazne, odnosno opšti minimumi su niži za privredne prestupe nego za prekršaje.⁵¹ No, čini se da veći problem od raspona propisanih novčanih kazni čini blaga kaznena politika sudova za privredne prestupe. Tako je, na primer, u Zakonu o zaštiti vazduha u čl. 79. predviđeno da će se pravno lice kazniti za privredni prestup u rasponu od 1.500.000 do 3.000.000 dinara, a ista kazna predviđena je i za privredne prestupe u Zakonu o upravljanju otpadom. U Zakonu o vodama raspon novčanih kazni za privredne prestupe je od 500.000 do 3.000.000 dinara. Sa druge strane, prema podacima Republičkog zavoda za statistiku najveći broj izrečenih novčanih kazni za sve privredne prestupe kreće se u rasponu od 15.000 do 300.000 dinara, a potom dolaze privredni prestupi za koja je pravnim licima izrečena novčana kazna do 15.000 dinara.⁵² Prema istom izveštaju za 2023. godinu i za privredne prestupe u oblasti zaštite životne sredine najčešće su zastupljeni isti rasponi novčanih kazni (nešto manje od 60 % svih izrečenih novčanih kazni kretalo se u pomenutom rasponu od 15.000 do 300.000 dinara), dok je u prethodnoj 2022. godini taj udeo iznosio 90 %, a 2021. godine 81 % svih novčanih kazni za tu kategoriju privrednih prestupa. U empirijskom istraživanju koje je obuhvatilo 133 presude za privredne prestupe u oblasti zaštite životne sredine u Srbiji⁵³ ustanovljeno je da je prosečna novčana kazna za pravna lica oko 250.000 dinara. Novčane kazne bliže posebnom i opštem maksimumu su retke. Ono što je posebno interesantno jeste da sudovi kao redovan način odmeravanja novčane kazne koriste ublažavanje, imajući u vidu da je u skoro 93 % svih slučajeva iz uzorka novčana kazna ublažena.⁵⁴ Sudovi prema čl. 20. Zakona o privrednim prestupima mogu uzimati prilikom odmeravanja kazne sve okolnosti, a naročito težinu učinjenog privrednog prestupa, posledice koje su nastupile ili su mogle nastupiti, okolnosti pod kojima je privredni prestup učinjen i ekonomsku snagu pravnog lica. U navedenom istraživanju utvrđeno je da su se sudovi vrlo retko bavili pitanjem nastupelih posledica, dok ekonomska snaga pravnih lica ima određeni značaj. Naime, najviša novčana kazna (oko 270.000) izricana je pravnim licima koja su u godini pre izvršenja privrednog prestupa poslovala pozitivno, potom pravnim licima koja su bila u gubitku (oko 190.000) i konačno pravnim licima u stečaju (180.000).⁵⁵ Poseban problem predstavljaju pravna lica koja kontinuirano čine

⁵⁰ Stojanović, Z. (1996). Konceptijski problemi u vezi sa privrednim prestupima. *Jugoslovenska revija za kriminologiju i krivično pravo*, vol. 34, 15.

⁵¹ Đorđević, Đ. (2017). Privredni prestupi – zaboravljeni delikti našeg prava. *Privredna krivična dela* (ur. Stevanović, I., Čolović, V.). Beograd, 135.

⁵² Podaci za 2023. godinu dostupni na <https://publikacije.stat.gov.rs/G2024/Pdf/G20241226.pdf> (15. 9. 2024)

⁵³ Lukić, N. (2023). *Zelena kriminologija*. Beograd, 156–157.

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ *Ibid.*

privredne prestupe. I dok se sa jedne strane može razumeti da visina izrečenih novčanih kazni ne treba da bude bliža posebnom ili opštem maksimumu za sve privredne prestupe u oblasti zaštite životne sredine, u slučajevima kontinuiranog vršenja privrednih prestupa, posebno zagađivanja ekomedijuma, odgovorna lica u pravnim licima očitó računaju da određena visina novčane kazne predstavlja prihvatljiv trošak poslovanja i u takvim situacijama očigledno i ne može da se ostvari specijalna prevencija, ali verovatno ni generalna, bar ne u odnosu na pravna lica koja su dovoljno ekonomski stabilna da mogu podneti plaćanje novčanih kazni. Prema pojedinim stavovima u našoj teoriji pravnim licima treba izricati dovoljno visoke novčane kazne kako ih u suprotnom ne bi tretirale kao poslovni rizik.⁵⁶

Da kažnjavanje posebno velikih i uspešnih pravnih lica predstavlja problem nije karakteristično samo za Srbiju, pa čak ni za kapitalistički društveno-ekonomski sistem.⁵⁷ U literaturi se ističe da na krivično gonjenje pravnih lica utiče više činilaca. Tako je, na primer, u pravnim licima sa složenom strukturom, velikim brojem zaposlenih i podeljenim odgovornostima teško ustanoviti kako je i gde doneta odluka o izvršenju kaznenog dela. Sledeći razlozi utiču na odluku javnog tužioca da li da pokrene postupak: 1) šteta ili prouzrokovani gubitak; 2) učestvovanje menadžera ili direktora pravnog lica; 3) trajanje protivpravnog ponašanja; 4) učestalost kršenja normi; 5) dokazi o postojanju umišljaja i namere; 6) postojanje korupcije; 7) upoznatost javnosti sa slučajem pre svega putem medija; 8) precedent u sudskoj praksi; 9) istorija ponašanja kompanije; 10) efekat zastrašivanja; 11) kooperacija pravnog lica u konkretnom slučaju.⁵⁸ U odnosu na ekološki kriminalitet pravnih lica trebalo bi dodati još i razlog marginalizacije tog tipa kriminaliteta u sistemu formalne socijalne kontrole kao i veliku tamnu brojku.⁵⁹ Takođe, veliki značaj imaju i edukacija i specijalizacija, jer u oblasti pravne zaštite životne sredine postoji veliki broj međunarodnih konvencija, zakona i podzakonskih akata. Istovremeno, to su dela koja mogu doneti veliki profit, a imaju nizak nivo otkrivanja.⁶⁰

⁵⁶ Đorđević, M. (1968). *Privredni prestupi*. Beograd, 61.

⁵⁷ Davidović, D. (1965). *Privredni kriminalitet i uloga društvene kontrole u njegovom suzbijanju*. Beograd, 60–61.

⁵⁸ Prema: Lukić, N. (2021). *Kriminalitet kompanija*. Beograd, 163–164.

⁵⁹ Wellsmith, M. (2011). Wildlife Crime: The Problems of Enforcement. *European Journal of Crime and Policy Research*, vol. 17, 135–139.

⁶⁰ Miljuš, I. (2023). Specijalizacija nosilaca pravosudnih funkcija i svest građana kao instrumenti suprotstavljanja ekološkim kaznenim deliktima. *Glasnik Advokatske komore Vojvodine*, 95 (4), 1319–1341. Na značaj edukacije ukazuje se i u zemljama u regionu. V.: npr. Lažetić, G., Mujoska-Trpevska, E. (2024). Ekologija i kaznenopravni instrumenti zaštite. Norma i praksa Republike Severne Makedonije. *Glasnik Advokatske komore Vojvodine*, 96 (1), 5–58; Vuletić, I. (2023). Osvrt na ekocentrični model zaštite okoliša u hrvatskom kaznenom pravu, deset godina nakon pristupanja EU. *Glasnik Advokatske komore*

Što se tiče blažeg kažnjavanja kao razlozi za takvo sudsko postupanje navodi se da se ekološka krivična dela retko pojavljuju u sudskoj praksi zbog čega ni sudije nemaju dovoljno iskustva u postupanju u tim predmetima. Drugo, u nekim slučajevima je teško dokazati postojanje uzročno-posledične veze. Takođe, sudije se u tim postupcima ne susreću sa prosečnim učiniocima krivičnih dela. Naprotiv, često su to lica na visokim pozicijama, obrazovani i koji mogu priuštiti usluge više advokata. Iako su osuđujuće presude za ekološki kriminalitet kompanija retke, primeri iz uporednih pravnih sistema pokazuju da postoje i izuzeci kada su kompanijama izricane izuzetno visoke novčane kazne uz obrazloženja da očuvanje životne sredine nije izbor već obaveza.⁶¹

Da izricanje visokih novčanih kazni pravnim licima nije nemoguće pokazuje i rad Komisije za zaštitu konkurencije u Srbiji. Naime, na internet prezentaciji⁶² dostupne su donete odluke za zaštitu konkurencije kojima su pravnim licima određene mere zaštite konkurencije u vidu plaćanja novčanog iznosa koji se mere u nekoliko miliona ili desetina miliona dinara.⁶³ Ranije se povreda konkurencije u našem pravu sankcionisala u sudskom postupku i to kao prekršaj. Mere zaštite konkurencije izriču se u upravnom postupku i iako formalno nisu definisane kao kazne, sadržinski to jesu.⁶⁴ Prilikom određivanja visine iznosa koji će učesnik na tržištu platiti uzimaju se u obzir namera, težina posledice i trajanje utvrđene povrede konkurencije.⁶⁵ Pri tome, treba imati u vidu da je zaključivanje restriktivnih sporazuma istovremeno i krivično delo propisano u čl. 229. Krivičnog zakonika.⁶⁶ Za postojanje tog krivičnog dela dovoljno je dokazati da je restriktivni sporazum zaključen, a

Vojvodine, 95 (4), 1292–1318; Eman, K. (2016). Water crimes – a contemporary (security) issue. *Crimen*, 7 (1), 44–57.

⁶¹ Brisman, A., Mc Clanahan, B., South, N., Walters, R. (2018). *Water, Crime and Security in the Twenty-First Century*. London, 128–129.

⁶² <https://kzk.gov.rs/odluke/tipovi/sporazumi1> (15. 9. 2024).

⁶³ Zakon o zaštiti konkurencije određuje u čl. 68 da mera zaštite konkurencije u obliku plaćanja novčanog iznosa ne može biti viša od 10 % od ukupnog prihoda učesnika na tržištu ostvarenog na teritoriji Republike Srbije.

⁶⁴ Begović, B., Pavić, V. (2012). *Uvod u pravo konkurencije*. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, 137.

⁶⁵ Čl. 57, st. 2. Zakona o zaštiti konkurencije (*Službeni glasnik RS*, br. 51/200. i 95/2013).

⁶⁶ Prema podacima Republičkog zavoda za statistiku za 2022. godinu bilo je ukupno sedam osuda za to krivično delo, a u četiri slučaja je izrečena zatvorska kazna. Propisana je i kumulativna novčana kazna, ali ti podaci nisu dostupni. Kada bi se za to krivično delo kaznilo pravno lice prema Zakonu o odgovornosti pravnih lica za krivična dela, novčana kazna ne bi mogla biti veća od 5 miliona dinara (osim ako nije sticaj u pitanju) s obzirom da je zaprećena kazna zatvora do 5 godina (čl. 14. ZOPLKD). Taj iznos bi opet bio manji u odnosu na iznose koje pravna lica plaćaju zbog zaštitnih mera izrečenih u upravnim postupcima.

biće krivičnog dela ne sadrži posledicu čije bi postojanje trebalo utvrđivati u sudskom postupku. Isto to utvrđuje i Komisija za zaštitu konkurencije koja je samostalna i nezavisna organizacija koja vrši javna ovlašćenja, a ne sudski organ. Postavlja se shodno tome pitanje zašto se u praksi strože sankcioniše narušavanje konkurencije nego ugrožavanje životne sredine. Zaključenje restriktivnih sporazuma narušava funkcionisanje tržišta i sankcionisanjem tog ponašanja štite se privredni subjekti i njihovo poslovanje, ali i građani. Zaštitom životne sredine štiti se pravo ljudi na očuvanu životnu sredinu, a posredno i zdravlje ljudi.⁶⁷ Možda bi se odgovor za takve nelogičnosti mogao potražiti u razmišljanjima kritičkih kriminologa koji ističu da ekspanzija kapitalizma zahteva stalno korišćenje prirodnih resursa, da vodi ekološkoj dezorganizaciji, a da države tolerišu kršenje propisa kompanija. Privlačenje investicija i ekonomski razlozi su deo objašnjenja, ali i korupcija i odsustvo nezavisnog sudstva takođe imaju značajnu ulogu u tom pogledu. Pri tome, evidentna je nejednaka distribucija viktimizacija ekološkim deliktima te su tako posledicama zagađenja više izložene marginalizovane društvene grupe, domorodačko stanovništvo, pripadnici određene rase, ali i generalno siromašnije i manje razvijene države.⁶⁸

U literaturi se postavlja pitanje da li je visoka novčana kazna opravdana imajući u vidu da ona može pogoditi i one koji nisu na bilo koji način bili uključeni u odlučivanje o kršenju propisa (na primer zaposleni ili akcionari). Ističe se da novčane kazne najviše pogađaju manje kompanije koje se i inače češće gone za učinjene delikte. Velike kompanije mogu apsorbovati novčane kazne te ima predloga da sa kazne vežu za ostvareni profit.⁶⁹ I u našoj domaćoj literaturi podržava se izricanje srazmerno strogih novčanih kazni za privredne presteupe upravo zato što u tom sistemu i ne postoji stroža kazna. To što novčana kazna može pogoditi i treća lica ne smatra se preprekom imajući u vidu da ta ista lica uživaju u dobrima i prednostima koje ostvari pravno lice pa tako treba da učestvuju i u kazni.⁷⁰ Zakon o privrednim prestupima u čl. 20.

⁶⁷ O tome šta je *ratio legis* krivičnih dela protiv životne sredine vidi npr.: Škulić, M. (2023). Osnovne karakteristike i dominantan *ratio legis* krivičnopravne zaštite životne sredine. *Kaznena reakcija u Srbiji*, (ur. Ignjatović, Đ.), XVIII deo. Beograd, 1–28.

⁶⁸ Više u: Lukić, N. (2023). *Zelena kriminologija*. Beograd, 76–81.

⁶⁹ Leung, S. F. (1991). How to Make the Fine Fit the Corporate Crime? An Analysis of Static and Dynamic Optimal Punishment Theories. *Journal of Public Economics*, 45 (2), 243–256. Nova Direktiva EU o krivičnim delima protiv životne sredine u čl. 7. predviđa da najmanja mera novčane kazne za pravna lica bude vezana za procenat ostvarenih poslovnih prihoda (5 % odnosno 3 % u zavisnosti od krivičnog dela ili umesto toga iznos od 40 miliona evra). Directive EU 2024/1203 of the European Parliament and of the Council of 11 April 2024 on the protection of the environment through criminal law and replacing Directives 2008/99/EC and 2009/123/EC, OJ L, 30. 4. 2024.

⁷⁰ Đorđević, M. (1968). *Privredni prestupi*. Beograd, 81–84.

predviđa da sud prilikom odmeravanja novčane kazne treba da uzme u obzir i ekonomsku snagu pravnog lica, što ukazuje da je zakonodavac vodio računa da novčana kazna ne pogodi u toj meri pravno lice da onemogući dalje poslovanje. Višestrukim povratnicima se kazna može i pooštriti (čl. 22).

Kada su ostale sankcije u pitanju može se primetiti da se ni mere zaštite ne izriču često. Pri tome, zaštitna mera zabrane pravnom licu da se bavi određenom privrednom delatnošću bi posebno bila opravdana kod recidivista na koje izricanje samo novčane kazne ne deluje. Prema podacima za 2023. godinu sud je koristio tu mogućnost u samo dva slučaja za sve privredne prestupe, ali nijednom kada su u pitanju privredni prestupi u oblasti zaštite životne sredine. Ista je situacija bila i u 2022. godini, dok od ukupno 8 mera 2021. godine ni u jednom slučaju nije izrečena za privredni prestup u oblasti zaštite životne sredine.

ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

U razmatranju da li je sistem privrednih prestupa adekvatan i da li bi ga trebalo zadržati ili ukinuti, treba imati u vidu nekoliko stvari. Bez izmena Zakona o privrednim prestupima i usklađivanja sa krivičnim zakonima ne može se postići ni njegova efikasnija primena. Drugo, čini se da je naročit problem sama primena privrednih prestupa i prečesto ublažavanje novčane kazne. No, definitivno problem čini i preklapanje sa drugim kaznenopravnim odredbama, što opet utiče na primenu i kvalifikaciju. Za sve slučajeve za koje je očigledno da ostvaruju obeležja bića krivičnih dela nema opravdanja da budu podvedeni pod privredne prestupe u situaciji kada postoji i odgovornost pravnih lica za krivična dela.

Slaba primena Zakona o odgovornosti pravnih lica za krivična dela ne znači da od njega treba odustati. Uostalom i neka druga krivičnopravna rešenja (novčana kazna u dnevnim iznosima, rad u javnom interesu, uslovna osuda sa zaštitnim nadzorom) nisu naišla na širu primenu iako su dobra rešenja. Moguće je da se radi o svojevrsnoj inertnosti krivičnih organa kada su novine u pitanju, a tome može doprineti i činjenica da se pravna lica kažnjavaju za privredne prestupe u praksi. Drugo, prigovori koji se odnose na objektivnu odgovornost pravnih lica za privredne prestupe ne postoje u sistemu krivične odgovornosti, iako ima kritika i tog rešenja. Konačno, iako ostvarivanje svrhe kažnjavanja u vidu generalne i specijalne prevencije može biti teže ostvarivo kod pravnih lica, čini se da bi to bilo ipak efikasnije u poređenju sa privrednim prestupima.

Jasno je da svaka država vodi računa da privuče dovoljan broj investicija, što je posebno važno za države u tranziciji i manje razvijene države.

Ekonomski i industrijski razvoj nesumnjivo ugrožavaju životnu sredinu, a mišljenja o pitanju da li je moguće ekološkom modernizacijom postići održivi razvoj su različita. Dok ima stavova da svi akteri u društvu treba da budu nosioci ekoloških promena, sa druge strane problem se vidi u načinu kako je organizovan kapitalistički sistem i bez izmena u tom pogledu ne može se postići ni zaštita životne sredine. Sve drugo su po zastupnicima drugog stava samo kozmetičke promene. Dok je jasno da ne možemo krivičnim pravom zauzvesti određene privredne delatnosti kako bismo sprečili negativne posledice koje sa sobom nosi društvo rizika, ne treba prenebregnuti ni negativna iskustva drugih zemalja koje su dozvolile velike projekte, a zauzvrat dobili uništenu životnu sredinu, raseljavanje stanovništva i gubitak radnih mesta u privrednim oblastima pogođenim tim projektima. U određenoj meri posledice mogu biti sprečene i primenom vanpravnih sredstava (na primer ulaganjem u uređaje za prečišćavanje), ali u situacijama koje očitó postoje u Srbiji i gde je u pitanju teže ugrožavanje životne sredine mora biti primenjeno krivično pravo jer ono i jeste *ultima ratio* sredstvo u suzbijanju kriminaliteta.

LITERATURA

- Begović, B., Pavić, V. (2012). *Uvod u pravo konkurencije*. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.
- Brisman, A., McClanahan, B., South, N., Walters, R. (2018). *Water, Crime and Security in the Twenty-First Century*. London.
- Cochran, J. C., Lynch, M. J., Toman, E. L., Shields, R. T. (2018). Court Sentencing Patterns for Environmental Crimes: Is There a “Green Gap” in Punishment? *Journal of Quantitative Criminology*, vol. 34.
- Davidović, D. (1965). *Privredni kriminalitet i uloga društvene kontrole u njegovom suzbijanju*. Beograd.
- Delić, N. (2011). Nekoliko napomena u vezi sa uslovima odgovornosti pravnog lica za krivično delo. *Pravo i privreda*, br. 7–9.
- Đorđević, M. (1968). *Privredni prestupi*. Beograd.
- Đorđević, M., Mihajlovski, A. (1978). *Delikti kaznenog prava*. Beograd: Institut za kriminološka i sociološka istraživanja.
- Đorđević, Đ. (2017). Privredni prestupi – zaboravljeni delikti našeg prava. *Privredna krivična dela* (ur. Stevanović, I., Čolović, V.). Beograd.
- Eman, K. (2016). Water crimes – a contemporary (security) issue. *Crimen*, 7 (1), 44–57.
- Grubač, M., Perić, O., Pihler, S. (1982). *Osnovi prava o privrednim prestupima*. Beograd: Privredna štampa.
- Joldžić, V., Stanković, V. (2016). O uspostavljanju te potreba i mogućnostima daljeg razvoja kaznenopravne zaštite životne sredine. *Zbornik Instituta za kriminološka i sociološka istraživanja*, vol. XXXV, br. 3.

- Kobe, P. (1977). Problemi zakonodavnog regulisanja privrednih delikata, ur. Milutino-
vić, M., Vasiljević, A. *Privredni kriminalitet*. Beograd.
- Lažetić, G., Mujoska-Trpevska, E. (2024). Ekologija i kaznenopravni instrumenti zaštite. Norma i praksa Republike Severne Makedonije. *Glasnik Advokatske komore Vojvodine*, 96 (1), 5–58.
- Leung, S. F. (1991). How to Make the Fine Fit the Corporate Crime? An Analysis of Static and Dynamic Optimal Punishment Theories. *Journal of Public Economics*, 45 (2), 243–256.
- Lukić, N. (2021). *Kriminalitet kompanija*. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.
- Lukić, N. (2023). *Zelena kriminologija*. Beograd: Pravni fakultet Univeziteta u Beogradu.
- Lukić, N., Lepetić, J. (2018). Zloupotreba poverenja u obavljanju privredne delatnosti – (ne)uspeli pokušaj osavremenjivanja krivičnog prava. *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, 66 (2).
- Miljuš, I. (2023). Specijalizacija nosilaca pravosudnih funkcija i svest građana kao instrumenti suprotstavljanja ekološkim kaznenim deliktima. *Glasnik Advokatske komore Vojvodine*, 95 (4), 1319–1364.
- Stojanović, Z. (1996). Konceptijski problemi u vezi sa privrednim prestupima. *Jugoslovenska revija za kriminologiju i krivično pravo*, vol. 34.
- Stojanović, Z. (2005). *Krivično pravo, opšti deo*. Beograd: IP Justinijan.
- Stojanović, Z., Shine, R. (2007). *Komentar Zakona o odgovornosti pravnih lica za krivična djela*. Podgorica: Ministarstvo pravde Republike Crne Gore.
- Škulić, M. (2023). Osnovne karakteristike i dominantan *ratio legis* krivičnopravne zaštite životne sredine. *Kaznena reakcija u Srbiji*, ur. Ignjatović, Đ., XVIII deo. Beograd.
- Vuković, I. (2022). *Krivično pravo, opšti deo*. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.
- Vuletić, I. (2023). Osvrt na ekocentrični model zaštite okoliša u hrvatskom kaznenom pravu, deset godina nakon pristupanja EU. *Glasnik Advokatske komore Vojvodine*, 95 (4), 1292–1318.
- Wellsmith, M. (2011). Wildlife Crime: The Problems of Enforcement. *European Journal of Crime and Policy Research*, vol. 17.

Zakoni i dokumenti

Bilten sudske prakse privrednih sudova, br. 1–2, 2021.

Zakon o zaštiti vazduha, *Službeni glasnik RS*, br. 36/2009, 10/2013 i 26/2021 – dr. zakon.

Zakon o zaštiti životne sredine, *Službeni glasnik RS*, br. 135/2004, 36/2009, 36/2009. – dr. zakon, 72/2009. – dr. zakon, 43/2011. – odluka US, 14/2016, 76/2018, 95/2018. – dr. zakon i 95/2018. – dr. zakon.

Zakon o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine, *Službeni glasnik RS*, br. 135/2004, 25/2015. i 109/2021.

- Zakon o zaštiti i održivom korišćenju ribljeg fonda, *Službeni glasnik RS*, br. 128/2014. i 95/2018. – dr. zakon.
- Zakon o hemikalijama, *Službeni glasnik RS*, br. 36/2009, 88/2010, 92/2011, 93/2012. i 25/2015.
- Zakon o biocidnim proizvodima, *Službeni glasnik RS*, br. 109/2021.
- Zakon o vodama, *Službeni glasnik RS*, br. 30/2010, 93/2012, 101/2016, 95/2018. i 95/2018. – dr. Zakon.
- Zakon o režimu voda, *Službeni list SRJ*, br. 59 od 4. decembra 1998, *Službeni glasnik RS*, br. 101 od 21. novembra 2005 – dr. zakon.
- Zakon o zaštiti zemljišta, *Službeni glasnik RS*, br. 112/2015.
- Zakon o zaštiti od nejonizujućih zračenja, *Službeni glasnik RS*, br. 36/2009.
- Zakon o zaštiti prirode, *Službeni glasnik RS*, br. 36/2009, 88/2010, 91/2010. – ispr., 14/2016, 95/2018. – dr. zakon i 71/2021.
- Zakon o šumama, *Službeni glasnik RS*, br. 30/2010, 93/2012, 89/2015. i 95/2018. – dr. zakon.
- Zakon o javnim nabavkama, *Službeni glasnik RS*, br. 91/2019, 92/2023.
- Zakon o privrednim prestupima, *Službeni list SFRJ*, br. 4/77, 36/77. – ispr., 14/85, 10/86. (prečišćen tekst), 74/87, 57/89. i 3/90. i *Službeni list SRJ*, br. 27/92, 16/93, 31/93, 41/93, 50/93, 24/94, 28/96. i 64/2001. i *Službeni glasnik RS*, br. 101/2005. – dr. zakon).
- Zakon o odgovornosti pravnih lica za krivična dela, *Službeni glasnik RS*, br. 97/2008.
- Zakon o uređenju sudova, *Službeni glasnik RS*, br. 10/2023.
- Zakon o upravljanju otpadom, *Službeni glasnik RS*, br. 36/2009, 88/2010, 14/2016, 95/2018. – dr. zakon i 35/2023.
- Zakon o zaštiti konkurencije, *Službeni glasnik RS*, br. 51/2009. i 95/2013.
- Uredba o graničnim vrednostima emisija zagađujućih materija u vazduh iz postrojenja za sagorevanje, *Službeni glasnik RS*, br. 6/2016, 67/2021.
- Uredba o graničnim vrednostima emisija zagađujućih materija u vazduh iz stacionarnih izvora zagađenja, osim postrojenja za sagorevanje, *Službeni glasnik RS*, br. 111/2015, 83/2021.
- Uredba o merenjima emisija zagađujućih materija u vazduh iz stacionarnih izvora zagađenja, *Službeni glasnik RS*, br. 5/2016.
- Smernice za unapređenje pravnog okvira i preporuke dobre prakse za sprovođenje inspeksijskog nadzora u oblasti životne sredine u Republici Srbiji (autor Nikola Gagić). Gagić, N. (2022). *Smernice za unapređenje pravnog okvira i preporuke dobre prakse za sprovođenje inspeksijskog nadzora u oblasti životne sredine u Republici Srbiji*. Beograd: Regulatorni institut za obnovljivu energiju i životnu sredinu.
- Directive EU 2024/1203 of the European Parliament and of the Council of 11 April 2024 on the protection of the environment through criminal law and replacing Directives 2008/99/EC and 2009/123/EC, OJ L, 30. 4. 2024.*
- The Landscape of Criminalization, Global Analysis of Crimes that affect the Environment*, UNODC, 2024.

*Natalija Lukić, Ph.D.**
Faculty of Law, University of Belgrade
ORCID: 0000-0001-5761-2444

ENVIRONMENTAL PROTECTION AND ECONOMIC OFFENSES – ADVANTAGES AND DISADVANTAGES**

ABSTRACT: The forms of criminal activity harming the environment are diverse. Due to the drastic consequences affecting both the environment and human health and life, various international organizations list these activities at the very top of dangerous and growing criminal phenomena. This can be attributed to the inadequate application of criminal law in combating environmental crime and the replacement of this branch of law in practice by other legal mechanisms. The subject of this paper is an analysis of economic offenses as specific offenses within the domestic legal system, as well as their advantages and disadvantages in protecting the environment. The paper first points to the basic characteristics of economic offenses. The author analyzes the concept of economic offenses and the conditions for liability. The second part compares the similarities and differences with the criminal liability of legal persons. Finally, the paper highlights the advantages and disadvantages of the system of economic offenses.

Keywords: economic offenses, environment, criminal offense, protection

* e-mail: natalija.lukic@ius.bg.ac.rs, Associate Professor.

** The paper was received on October 31, 2024, and the paper was accepted for publication on November 14, 2024.

The translation of the original article into English is provided by the *Glasnik of the Bar Association of Vojvodina*.

INTRODUCTION

When it comes to the protection of the environment through penal law in the domestic legal system, such protection is achieved by providing for legal norms and sanctions in three areas of law: criminal law, economic offenses, and misdemeanors. Economic offenses, introduced more than half a century ago into our legal system, continue to exist and are applied in practice in the field of environmental protection, even though, in 2008, it was established that legal persons could also be held liable for criminal offenses.¹ The forms of criminal activity harming the environment are diverse, and the severity of the consequences for this protected good, as well as indirectly for human health and life, surpasses some other types of crime. According to certain estimates, environmental crime (specifically forest devastation, illegal hunting, and illegal trade in protected plant and animal species) ranks second in terms of the total material damage caused, immediately after the illegal production and trade of narcotics.² In a UN report on states' criminal law responses to environmental crime, various approaches are noted in the criminalization of certain manifestations of environmental crime, as well as in the unequal sentencing of individuals compared to large, influential companies.³ Manifestations of environmental crime, such as pollution of water, air, and soil, unauthorized processing, storage, and disposal of hazardous materials, illegal trade in protected plant and animal species, forest devastation, illegal hunting, and illegal fishing, are all present in Serbia. Consequently, the question arises whether economic offenses, as a separate category of offenses, can provide adequate legal protection and achieve the purpose of both special and general prevention. The paper first addresses the state of environmental crime in our country. Attention is then directed to analyzing the basic characteristics of economic offenses and the differences between the liability of legal persons for criminal offenses and for economic offenses. Finally, the paper examines the advantages and disadvantages of economic offenses.

¹ Law on the Liability of Legal Persons for Criminal Offenses, *Official Gazette of the RS*, No. 97/2008.

² Cochran, J. C., Lynch, M. J., Toman, E. L., Shields, R. T. (2018). Court Sentencing Patterns for Environmental Crimes: Is There a "Green Gap" in Punishment? *Journal of Quantitative Criminology*, 34, 40.

³ *The Landscape of Criminalization, Global Analysis of Crimes that affect the Environment*, UNODC, 2024.

ENVIRONMENTAL CRIME IN SERBIA

In order to understand the true scope and manifestations of a certain type of crime, it is necessary to have access to appropriate data. In Serbia, there are police and judicial statistics that provide information on reported, indicted, and convicted individuals for criminal offenses, and the Statistical Office of the Republic of Serbia also publishes bulletins and reports on economic offenses. However, for drawing conclusions about specific types of crime, such as environmental crime, official records are not sufficient. Namely, when it comes to these criminal offenses, there is a high “dark figure” of crime, especially if legal persons are involved as perpetrators. Even when there is suspicion that a criminal offense has been committed, the decision to report it is influenced by people’s perception that the police or the public prosecutor’s office will not, or cannot, do anything. Sometimes people are not even aware that they have been victimized. Contributing to this is the overlap of norms in administrative, misdemeanor, and criminal law, which sometimes leads to the misqualification of the same conduct. Criminal statistics in many countries also do not include data on these offenses, and the same is true for European sources on crime and criminal justice. Data on reported and convicted individuals for criminal offenses in our country have shown the same picture for years – the two most common criminal offenses in the group of offenses against the environment are timber theft and the killing and abuse of animals. The criminal offense of environmental pollution is extremely rare, and the same is true for the criminal offenses of import of dangerous substances into Serbia and unlawful processing, disposal, or storage of dangerous substances.⁴ Data on economic offenses indicate that each year, 20–30 legal persons are convicted for that category of offenses in the area of environmental protection.

An assessment of the scope of criminal activity is also conducted based on victimization studies and self-report studies. In addition, reports by various state authorities, agencies, nongovernmental organizations, and citizens’ associations for environmental protection can also be used. Furthermore, scientific research conducted in this field can be very useful because researchers employ various scientific methods to detect crime, such as content analysis, document analysis, ethnographic research, interviews with various subjects, etc. In our country, the aforementioned victimization and self-report studies are not carried out, so in analyzing the prevalence and forms of environmental crime, the other sources mentioned above must be relied on.

⁴ In the literature, there are views suggesting that the range of criminal offenses against the environment should be broadened. For more, see: Joldžić, V., Stanković, V. (2016). O uspostavljanju te potreba i mogućnostima daljeg razvoja kaznenopravne zaštite životne sredine. *Zbornik Instituta za kriminološka i sociološka istraživanja*, 35(3), 55–69.

For instance, one study on the types of economic offenses committed by legal persons in the field of environmental protection, based on a sample of 133 judgments, shows that legal persons most frequently committed air pollution, followed by water pollution and offenses related to waste and hazardous waste.⁵ Among those who pollute the air, there is a large number of repeat offenders who continuously exceed emission limit values. In one case, it was found that a legal person, on just one emission point of a rotary kiln, exceeded the hydrogen chloride limit value 62 times in two months, and sometimes these exceedances went over 200 % of the limit value.⁶ Similarly, in the case of wastewater discharge, exceedances can be ten times greater than the limit values. In the majority of cases, the perpetrators are business companies (about 77%), while the rest are public enterprises and public institutions. Most of the legal persons (65%) made a profit in the year before committing the economic offense, one-third operated at a loss, and five legal persons were in bankruptcy. Around one-quarter of the sample consists of large legal persons, while more than half fall into the micro and small categories.⁷

Information about pollution in Serbia and explanations of who contributes to it the most can also be found in the reports of state authorities and institutions. For example, the annual environmental reports published by the Ministry of Environmental Protection of the Republic of Serbia contain information on who the largest land polluters in Serbia are, how much forested area has been devastated, which cities have the most polluted air, etc. The publication “Improving Management of Contaminated Sites in Serbia,” jointly issued by the Ministry of Health of the Republic of Serbia, the Institute of Public Health “Dr Milan Jovanović Batut,” and the Ministry of Environmental Protection of the Republic of Serbia, also presents the results of a pilot study conducted in Bor, showing the impact of pollution on public health.⁸ Naturally, all the data from these reports indicate the prevalence of various forms of environmental endangerment and damage, while a separate question is the determination of liability for particular actors and the appropriate legal qualification. It is precisely in the reports of various citizens’ associations that information can be found about criminal complaints filed for different forms of environmental crime, as well as problems in the proper legal qualification of these offenses by inspectors.⁹

⁵ Lukić, N. (2023). *Zelena kriminologija*. Belgrade: Faculty of Law, University of Belgrade, 147.

⁶ *Ibid.*, 149.

⁷ *Ibid.*, 153.

⁸ *Ibid.*, 38.

⁹ See: e.g. Gagić, N. (2022). *Smernice za unapređenje pravnog okvira i preporuke dobre prakse za sprovođenje inspekcijskog nadzora u oblasti životne sredine u Republici Srbiji*. Belgrade: Renewables and Environmental Regulatory Institute.

ECONOMIC OFFENSES

Definition of an Economic Offense

Economic offenses were introduced into our legislation in 1960, at which time a definition of an economic offense was formulated for the first time, even though numerous laws and decrees predating that period prescribed liability for specific economic offenses.¹⁰ At that time, an economic offense was defined as a “violation of the rules on economic or financial operations of business organizations and other legal persons that caused or could have caused serious consequences and that was defined as an economic offense by the regulation of a competent authority.” The question of whether an economic offense also included the element of social danger, although not provided for in the statutory definition, was controversial. Most authors believed that this element characterized not only criminal offenses but also economic offenses.¹¹ Under the current statutory solution¹² in Article 2, paragraph 1 of the Law on Economic Offenses (hereinafter: LEO), an economic offense is defined as a “socially harmful violation of regulations on economic or financial operations that caused or could have caused serious consequences and that was defined as an economic offense by the regulation of a competent authority.” Thus, under the letter of the law, social harmfulness is also an element of an economic offense.¹³ Article 2, paragraph 2 provides that a violation of regulations on economic or financial operations is not considered an economic offense if, although it contains the statutory elements of such an offense, it represents minimal social harmfulness due to its minor significance and the negligible

¹⁰ Đorđević, M. (1968). *Privredni prestupi*. Belgrade, 15.

¹¹ For example, see: Grubač, M., Perić, O., Pihler, S. (1982). *Osnovi prava o privrednim prestupima*. Belgrade: Privredna štampa, 55; Đorđević, M., Mihajlovski, A. (1978). *Delikti kaznenog prava*. Belgrade: Institute of Criminological and Sociological Research, 111–114.

¹² *Official Gazette of the SFRY*, No. 4/77, 36/77, 14/85, 10/86, 74/87, 57/89, 3/90; *Official Gazette of the FRJ*, No. 27/92, 16/93, 31/93, 41/93, 50/93, 24/94, 28/96, 64/2001; *Official Gazette of the RS*, No. 101/2005.

¹³ Under our earlier criminal legislation, a criminal offense was defined as a socially dangerous act determined by law as a criminal offense, whose elements are defined by law (Article 8, paragraph 1 of the former Basic Criminal Law). However, the currently valid Criminal Code adopts an objective-subjective definition that no longer includes the element of social danger (i.e., social harmfulness), because social danger was deemed a legislative motive for criminalization rather than a mandatory and independent element of the general concept of a criminal offense. See: Stojanović, Z. (2005). *Krivično pravo, opšti deo*. Belgrade: IP Justinijan, 133. Therefore, in contrast to the current legal definition of a criminal offense, the concept of an economic offense also contains a material element that is defined as social harmfulness.

or absent harmful consequences. The statutory definition also indicates that it involves a violation of regulations specifically on economic or financial operations, which defines the protected object of economic offenses. Furthermore, it is required that such a violation of regulations either caused (so-called consequential economic offenses) or could have caused serious consequences (a mixed abstract-concrete danger).¹⁴

Comparison of the Liability of Legal Persons for Economic Offenses and Criminal Offenses

This section of the paper will highlight the key similarities and differences between the two forms of liability of legal persons recognized in our legal system.

First, the basis of liability must be analyzed. Under the LEO, both a legal person and the responsible person are liable in parallel for the same economic offense. A legal person is liable on the principle of strict liability based on the economic offense arising from an act or negligent supervision by the management body or the responsible person, or from an act of another person authorized to act on behalf of the legal person (Article 9). This approach was adopted because it was thought that subjective elements could not be examined in the case of a legal person.¹⁵ On the other hand, for a responsible person to be liable, culpability is required, and negligence is sufficient unless the specific economic offense can be committed only intentionally (Article 11). In contrast to the strict liability of legal persons for economic offenses, the Law on the Liability of Legal Persons for Criminal Offenses (hereinafter: LLLC) stipulates that the liability of a legal person is based on the culpability of the responsible person (Article 7, paragraph 1). There is a possibility for the legal person to be liable for a criminal offense even if criminal proceedings against the responsible person have been discontinued or the indictment rejected (Article 7, paragraph 2). In such a case, it is not a matter of strict liability; rather, procedural obstacles prevent prosecution of the natural person (death, amnesty, and pardon), but in these situations, all the elements of the criminal offense, including culpability, would need to be established in order to hold the legal person liable.¹⁶ Besides the realization of all elements of the criminal offense, Article 6 provides that the responsible person must commit the

¹⁴ Vuković, I. (2022). *Krivično pravo, opšti deo*. Belgrade: Faculty of Law, University of Belgrade, 75.

¹⁵ Đorđević, M. (1968). *Privredni prestupi*. Belgrade, 68.

¹⁶ See: Stojanović, Z., Shine, R. (2007). *Komentar Zakona o odgovornosti pravnih lica za krivična djela*. Podgorica: Ministry of Justice of the Republic of Montenegro, 69.

criminal offense within the scope of his or her duties or authority and with the intention of obtaining a benefit for the legal person. In theory, the term “intention” is interpreted not as being strictly tied to the criminal offense itself but rather to the performance of the responsible person’s duties. Otherwise, the possibility of holding a legal person liable for negligent criminal offenses would be excluded.¹⁷

The second difference concerns the notion of a responsible person. With respect to economic offenses, the LEO defines a responsible person as a person entrusted with a certain range of tasks in the field of economic or financial operations in a legal person or in a body of a socio-political community, another state authority, or a local community (Article 8). This definition of a responsible person is broad, and in our legal theory, it is emphasized that the responsible person must act independently, although there may be general supervision of his or her work, not of each specific act undertaken.¹⁸ In Article 5, the LLLC defines a responsible person as a natural person who has been legally or factually entrusted with a certain range of tasks in the legal person, as well as a person who is authorized, or can be presumed to be authorized, to act on behalf of the legal person. This definition is also formulated quite broadly, so potential perpetrators or responsible persons may include the legal persons’ representatives (directors, management board members, partners, statutory representatives, procurists), employees who have been factually entrusted with certain tasks, and also third parties (so-called independent contractors).¹⁹

Finally, differences also exist in the sanctions prescribed. Regarding penalties, the only penalty stipulated for economic offenses is a fine. Among other sanctions, the LEO provides for a suspended sentence and four protective measures (public announcement of the judgment, forfeiture of objects, prohibition for the legal person to engage in a certain economic activity, and prohibition for the responsible person to perform certain duties). On the other hand, under the LLLC, a legal person that has committed a criminal offense may be sentenced to the following penalties: a fine and the dissolution of the legal person. In addition to penalties, the LLLC also prescribes a suspended sentence and a suspended sentence with probationary supervision, as well as security measures (prohibition of engaging in certain registered activities or operations, forfeiture of objects, public announcement of the judgment).

¹⁷ DeliĆ, N. (2011). Nekoliko napomena u vezi uslova odgovornosti pravnog lica za krivično delo. *Pravo i privreda* (7–9), 292.

¹⁸ Đorđević, M. (1968). *Privredni prestupi*. Belgrade, 34.

¹⁹ For more, see: Lukić, N. (2021). *Kriminalitet kompanija*. Belgrade: Faculty of Law, University of Belgrade, 144–145; Lukić, N., Lepetić, J. (2018). Zloupotreba poverenja u obavljanju privredne delatnosti – (ne)uspešni pokušaj osavremenjivanja krivičnog prava. *Annals of the Faculty of Law in Belgrade*. 66(2), 112–123.

There is also a difference regarding the legal consequences of a conviction. Under the Law on Economic Offenses, only the responsible person, not the legal person, bears the legal consequences of conviction, which entail a prohibition for that individual to perform certain duties in organizations of associated labor, other self-management organizations or communities, or other legal persons, or in the bodies of socio-political communities or other state authorities (Article 36, paragraph 1). The legal consequences of conviction may last for three years, but a suspended sentence does not cause such legal consequences. According to the Law on the Liability of Legal Persons for Criminal Offenses, the conviction of a legal person may result in its termination, or in the loss or prohibition of acquiring certain rights (Article 27, paragraph 1). The legal consequences of conviction take effect on the day the judgment imposing a fine becomes final, and they may be prescribed only by law. Their duration cannot exceed ten years.²⁰ For example, under Article 111 of the Law on Public Procurement,²¹ a final judicial decision convicting a company or its representative for specifically defined criminal offenses within the five years preceding the deadline for submitting bids constitutes grounds for excluding that operator from public procurement procedures. Another example is found in Article 28a of the Law on Waste Management,²² which stipulates that a trader in waste (a legal person or entrepreneur) may be registered only if it has not been convicted for any criminal offense, economic offense, or misdemeanor.

Advantages and Disadvantages of Economic Offenses

Economic offenses as a category of punishable acts were introduced into our legal system in order to ensure, on the one hand, the sanctioning of legal persons for violations of regulations in the field of economic operations, during a period of social change and the abandonment of the model of state management of the economy.²³ Adopting the model of liability of legal persons for criminal offenses was not pursued, as it would not have been in accordance

²⁰ It should be noted that, regarding the termination of legal consequences of conviction for legal persons, Article 101 of the Criminal Code applies *mutatis mutandis* (Article 34 of the Law on the Liability of Legal Persons for Criminal Offenses). According to Article 101, when three years have elapsed from the date on which a sentence was served, expired, or pardoned, the court may decide to terminate the legal consequences of the conviction relating to the prohibition of acquiring certain rights, if that consequences have not already ended due to rehabilitation.

²¹ *Official Gazette of the RS*, No. 91/2019, 92/2023.

²² *Official Gazette of the RS*, No. 36/2009, 88/2010, 14/2016, 95/2018, 35/2023.

²³ Đorđević, M. (1968). *Privredni prestupi*. Belgrade, 8–9.

with the basic postulates of criminal law, above all, the principles of individual and subjective liability for criminal offenses. The system of economic offenses has been applied for over half a century, and, in that sense, it certainly has its advantages. Namely, the combination of criminal and commercial law, reflected in the jurisdiction of the public prosecutor's office to bring and argue indictments and the jurisdiction of commercial courts to decide on them, represents a strong starting point for combatting violations of regulations by legal persons. Given that the proper application of economic crimes (as well as economic offenses that often overlap with them) requires knowledge of commercial, corporate, and related branches of law, it is clear that these legal areas are more familiar to judges in commercial courts. Additionally, commercial courts have jurisdiction over numerous other legal matters concerning companies,²⁴ making it practical for them to also decide on economic offenses. After all, specialization in other areas of criminal law (corruption, organized crime, high-tech crime, juvenile offenses) demonstrates the need for extensive training of competent government authorities in order to counter criminal activities that are more difficult to detect and prove.

Despite the existing tradition and the arguments both for and against recognizing the liability of legal persons for criminal offenses, our legislator decided to adopt such a liability model, which has not taken significant hold in practice. Still, a legitimate question arises as to whether economic offenses as a separate category of punishable acts need to continue to exist after the introduction of liability of legal persons for criminal offenses.

At the time of their introduction, economic offenses by legal persons were not considered a milder category of offenses compared to criminal offenses. On the contrary, it was believed that a distinction should not be accepted whereby economic offenses are placed between criminal offenses and misdemeanors in terms of severity.²⁵ At the same time, it was acknowledged that not all economic offenses are equally severe and that there is indeed a category of lesser economic offenses.²⁶ It is a fact that economic offenses are prescribed in numerous laws and are often of a "blanket" nature. There is also a certain degree of overlap with the constituent elements of criminal offenses as well as with misdemeanors. Hence, it can be asserted that sometimes they are of the same severity as criminal offenses. One such example involves air

²⁴ Article 27 of the Law on the Organization of Courts, *Official Gazette of the RS*, No. 10/2023.

²⁵ Đorđević, M. (1968). *Privredni prestupi*. Belgrade, 36. For more on the social danger of commercial offenses see: Kobe, P. (1977). Problemi zakonodavnog regulisanja privrednih delikata. (ed. Milutinović, M., Vasiljević, A.). *Privredni kriminalitet*. Belgrade, 75–77.

²⁶ *Ibid.* For more on the social danger of commercial crimes see: 55.

pollution. Specifically, under Article 79, paragraph 1, point 5 of the Law on Air Protection,²⁷ a legal person will be punished if it designs, builds and/or produces, equips, uses, and maintains sources of air pollution that emit pollutants into the air in amounts exceeding emission limit values (Article 55, paragraph 1). The emission limit value is defined in Article 3, paragraph 1, point 7 of the same law as the maximum permissible concentration of a pollutant in waste gases from stationary and mobile sources of pollution that may be released into the air within a given period. Relevant for determining the emission limit values are the Regulation on Emission Limit Values of Pollutants into the Air from Combustion Plants,²⁸ the Regulation on Emission Limit Values of Pollutants into the Air from Stationary Sources of Pollution, Except Combustion Plants,²⁹ and the Regulation on Measuring Emissions of Pollutants into the Air from Stationary Sources of Pollution.³⁰ Thus, based on these regulations, a commercial court can determine whether the emission limit value has been exceeded, and if the other conditions are met, it can determine that a specific economic offense has been committed. However, although it is clear what the emission limit value is, the question arises as to where the upper limit is. The answer should be sought in the elements of the criminal offense of environmental pollution under Article 260 of the Criminal Code. For air pollution to constitute a criminal offense, it must occur to a greater extent or over a greater area, which again is left to the courts to establish.³¹ In the case law of commercial courts, as mentioned earlier, there are cases of pollution that could reasonably be said to meet the conditions of *a greater extent* or *a greater area* as described by this criminal offense. Another example involves the import of dangerous substances into Serbia and the unlawful processing, disposal, or storage of dangerous substances (Article 266 of the Criminal Code). This criminal offense exists if, contrary to regulations, radioactive or other dangerous substances or hazardous waste are brought into Serbia, or if such substances or waste are transported, processed, disposed of, collected, or stored. Simultaneously, under Article 116, paragraph 1, point 11 of the Law on Environmental Protection, an economic offense is committed if hazardous waste is imported contrary to Article 57 of the same law. The Law on Waste Management regulates the conditions and manner of transboundary movement of waste (including hazardous waste) and stipulates exceptions to the general

²⁷ *Official Gazette of the RS*, No. 36/2009, 10/2013, 26/2021.

²⁸ *Official Gazette of the RS*, No. 6/2016, 67/2021.

²⁹ *Official Gazette of the RS*, No. 111/2015, 83/2021.

³⁰ *Official Gazette of the RS*, No. 5/2016.

³¹ See: e.g. the judgment of the Appellate Court in Kragujevac, KŽ1 81/2019 of February 22, 2019.

ban on importing hazardous waste (Article 71). Moreover, Article 88 of that same law states that an economic offense is committed by a company, enterprise, or other legal person if it imports, exports, or transports waste contrary to Articles 71 and 72. Therefore, the lack of clear boundaries among different punishable acts makes it possible for a given behavior to be qualified both as a criminal offense and as an economic offense.³² Such examples highlight the need to harmonize regulations. Additionally, just as Article 14 of the Law on Economic Offenses provides that a responsible person will not be punished for an economic offense if that individual has already been legally convicted of a criminal offense containing the characteristics of the economic offense, the same kind of provision should exist for legal persons as well, given that a legal person can also be held liable for a criminal offense.

In addition to the issue caused by the lack of harmonization of economic offenses with criminal offenses and misdemeanors, theoretical writings note that the field of economic offenses is rife with poor legislative solutions. Moreover, the sheer number of economic offenses also poses a problem. There is virtually no law that does not prescribe dozens of economic offenses, while in practice, a significantly smaller number actually appear.³³ For instance, in 2023, out of a total of 4,744 convicted legal persons for economic offenses, 4,616 were held liable for economic offenses in the field of accounting, most commonly for failing to submit or for late submission of financial statements. The question arises whether such economic offenses, which also burden the courts, could be prevented by using other legal or non-legal mechanisms.

Related to this is the problem of outdated legal norms in the Law on Economic Offenses. Given that amendments to this law have not been made for 20 years, it is clear that there is no alignment with all of the legal solutions introduced into our criminal legislation during that same period. One such solution is the possibility for a public prosecutor to postpone criminal prosecution (deferral of criminal prosecution). Namely, under Article 2, paragraph 2 of the Law on Economic Offenses, a violation of regulations on economic or financial operations that, although it contains the characteristics of an economic offense prescribed by law, represents minimal social harmfulness due to its minor significance and the negligible or absent harmful consequences, is

³² In the Supreme Court of Cassation Judgment Kzz 1527/2020 of July 14, 2021, the Court states that in cases where the elements of a criminal offense and an economic offense overlap, the public prosecutor has the option to decide which proceedings to initiate. The specific case concerned the overlap between the description of the criminal offense under Article 266(1) of the Criminal Code and certain economic offenses under the Law on Waste Management.

³³ Stojanović, Z. (1996). Koncepcijski problemi u vezi sa privrednim prestupima. *Jugoslovenska revija za kriminologiju i krivično pravo*, 34(1–2), 9.

not considered an economic offense. Applying that provision requires the court to determine that there is minimal social harmfulness. It would be more practical if such cases could be resolved before trial, i.e., if there were a possibility for the public prosecutor to postpone prosecution for an economic offense under the condition that the legal person fulfill some obligation. However, such an option does not exist in the Law on Economic Offenses.³⁴ There are numerous other provisions that should be amended, but it remains unclear why only the Law on Economic Offenses has not been amended. Some believe that this is part of a gradual phaseout of the category of economic offenses, given that many new laws now prescribe only misdemeanors in their penal provisions, rather than economic offenses. Nevertheless, that process is undoubtedly very slow.³⁵

Economic Offenses Whose Object of Protection Is the Environment and the Question of Penal Policy

Regarding environmental protection, economic offenses committed by legal persons are stipulated in the following laws: the Law on Environmental Protection,³⁶ the Law on Integrated Prevention and Control of Environmental Pollution,³⁷ the Law on the Protection and Sustainable Use of Fish Stocks,³⁸ the Law on Waste Management,³⁹ the Law on Chemicals,⁴⁰ the Law on Biocidal Products,⁴¹ the Law on Waters,⁴² the Law on the Regime of Waters,⁴³ the Law on Soil Protection,⁴⁴ the Law on Protection against Non-Ionizing

³⁴ It is considered that the institute of postponing criminal prosecution (deferral of prosecution) cannot be applied in proceedings for economic offenses because it did not exist at the time the Law on Economic Offenses was adopted and because the liability of legal persons in that law is both derived and strict (objective). According to: *Bulletin of Case Law of Commercial Courts*, No. 1–2, 2021, 57–58.

³⁵ Đorđević, Đ. (2017). *Privredni prestupi – zaboravljeni delikti našeg prava. Privredna krivična dela* (ed. Stevanović, I., Čolović, V.). Belgrade, 138–139.

³⁶ *Official Gazette of the RS* No. 135/2004, 36/2009, 36/2009, 72/2009, 43/2011, 14/2016, 76/2018, 95/2018, and 95/2018.

³⁷ *Official Gazette of the RS* No. 135/2004, 25/2015, and 109/2021.

³⁸ *Official Gazette of the RS* No. 128/2014, and 95/2018.

³⁹ *Official Gazette of the RS* No. 36/2009, 88/2010, 14/2016, 95/2018, and 35/2023.

⁴⁰ *Official Gazette of the RS* No. 36/2009, 88/2010, 92/2011, 93/2012, and 25/2015.

⁴¹ *Official Gazette of the RS* No. 109/2021.

⁴² *Official Gazette of the RS* No. 30/2010, 93/2012, 101/2016, 95/2018, and 95/2018.

⁴³ *Official Gazette of the FRY* No. 59 of December 4, 1998, *Official Gazette of the RS* No. 101 of November 21, 2005.

⁴⁴ *Official Gazette of the RS* No. 112/2015.

Radiation,⁴⁵ the Law on Air Protection,⁴⁶ the Law on Nature Protection,⁴⁷ the Law on Forests,⁴⁸ and the Law on Climate Change.⁴⁹

These laws show that some economic offenses (e.g., under the Law on Environmental Protection) safeguard the environment as a whole, while others are specifically aimed at protecting individual elements such as water, soil, or air. It is also possible to distinguish between economic offenses whose consequence consists of actual harm (e.g., pollution) or endangerment (e.g., waste management without the required permits or without taking adequate environmental protection measures).

When it comes to sanctions for economic offenses, several criticisms are raised. Among them is the issue of general and special prevention. Namely, it is pointed out that general prevention inherently has a limited reach with respect to criminal offenses committed by natural persons. Consequently, it is even harder to achieve a general preventive effect through sanctions imposed on legal persons for economic offenses. In the case of legal persons, the target audience for the message conveyed by punishing them is even less defined than when natural persons are punished.⁵⁰ Furthermore, a problem exists with regard to prescribing the amount of fines, that is, the general minimums for economic offenses are actually lower than for misdemeanors.⁵¹ However, it appears that the bigger issue, greater than the legally prescribed range of fines, lies in the lenient penal policy of the courts in economic offense cases. For instance, Article 79 of the Law on Air Protection prescribes a range of 1,500,000 to 3,000,000 dinars for a legal person committing an economic offense, and the same fine range is prescribed for economic offenses in the Law on Waste Management. Under the Law on Waters, the range of fines for economic offenses is from 500,000 to 3,000,000 dinars. On the other hand, according to data from the Statistical Office of the Republic of Serbia, the majority of fines imposed for all economic offenses range from 15,000 to 300,000 dinars, followed by economic offenses for which fines of up to 15,000 dinars have been imposed on legal persons.⁵² The same report for 2023

⁴⁵ *Official Gazette of the RS* No. 36/2009.

⁴⁶ *Official Gazette of the RS* No. 36/2009, 10/2013, and 26/2021.

⁴⁷ *Official Gazette of the RS* No. 36/2009, 88/2010, 91/2010, 14/2016, 95/2018, and 71/2021.

⁴⁸ *Official Gazette of the RS* No. 30/2010, 93/2012, 89/2015 and 95/2018.

⁴⁹ *Official Gazette of the RS* No. 26/2021.

⁵⁰ Stojanović, Z. (1996). Koncepcijski problemi u vezi sa privrednim prestupima. *Jugoslovenska revija za kriminologiju i krivično pravo*, 34(1–2), 15.

⁵¹ Đorđević, Đ. (2017). Privredni prestupi – zaboravljeni delikti našeg prava. *Privredna krivična dela* (ed. Stevanović, I., Čolović, V.). Belgrade, 135.

⁵² Data for 2023 available at <https://publikacije.stat.gov.rs/G2024/Pdf/G20241226.pdf> (Accessed on September 15, 2024)

indicates that, for economic offenses in the field of environmental protection, the most frequently imposed fine ranges are likewise 15,000 to 300,000 dinars (slightly under 60 % of all fines imposed), whereas in 2022, that share was 90%, and in 2021, it was 81 % of all fines in that category of economic offenses. In an empirical study that included 133 judgments for economic offenses related to environmental protection in Serbia,⁵³ it was found that the average fine for legal persons was about 250,000 dinars. Fines near the specific or general maximums are rare. Particularly noteworthy is that the courts frequently apply mitigation when determining the amount of the fine, given that, in almost 93 % of all cases in the sample, the fine was mitigated.⁵⁴ Under Article 20 of the Law on Economic Offenses, the courts may take into account, when determining the fine, all relevant circumstances, especially the seriousness of the economic offense committed, the consequences that have occurred or could have occurred, the circumstances under which the offense was committed, and the economic strength of the legal person. The abovementioned study revealed that the courts very rarely looked into the resulting consequences, while the economic strength of the legal person did play a certain role. Specifically, the highest average fine (about 270,000 dinars) was imposed on legal persons that had turned a profit in the year preceding the commission of the economic offense, followed by legal persons operating at a loss (about 190,000 dinars), and, finally, legal persons in bankruptcy (180,000 dinars).⁵⁵ A particular problem is posed by legal persons that continuously commit economic offenses. On the one hand, it may be understandable that the amount of the fine does not need to approach the specific or general maximum in every single economic offense case concerning environmental protection. On the other hand, in instances of repeated commission of economic offenses, especially continuous pollution of environmental media, the responsible persons in these legal persons apparently assume that paying a certain fine represents an acceptable business expense. Clearly, in such situations, special prevention cannot be achieved, and likely neither can general prevention, at least not in relation to legal persons that are sufficiently economically stable to afford to pay fines. According to some positions in our legal theory, sufficiently high fines should be imposed on legal persons to ensure that they do not merely treat them as a cost of doing business.⁵⁶

⁵³ Lukić, N. (2023). *Zelena kriminologija*. Belgrade: Faculty of Law, University of Belgrade, 156–157.

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁶ Đorđević, M. (1968). *Privredni prestupi*. Belgrade, 61.

Punishing particularly large and successful legal persons is not an issue specific only to Serbia, nor even merely to capitalist socio-economic systems.⁵⁷ Literature indicates that a variety of factors influence the criminal prosecution of legal persons. Thus, for example, in large companies with complex structures, numerous employees, and divided responsibilities, it can be difficult to determine how and where the decision to commit an offense was made. The following reasons influence a public prosecutor's decision on whether to bring proceedings: 1) the harm caused or the loss incurred; 2) the involvement of managers or directors; 3) the duration of the illegal behavior; 4) the frequency of violations; 5) evidence of intent and purposeful action; 6) presence of corruption; 7) the level of public awareness of the case, primarily through the media; 8) precedents in case law; 9) the company's behavioral history; 10) the deterrent effect; 11) the company's level of cooperation in the specific case.⁵⁸ With respect to environmental crime committed by legal persons, another factor should be added – the marginalization of this type of crime within the formal social control system and the high “dark figure” of incidents that go undetected.⁵⁹ Furthermore, education and specialization are extremely important because environmental protection legislation encompasses numerous international conventions, laws, and bylaws. At the same time, these offenses can yield high profits and have a low detection rate.⁶⁰

As for more lenient sentencing, the reasons given for such court practice include the fact that environmental offenses rarely appear in case law, meaning that judges do not have sufficient experience in handling these cases. Second, it can sometimes be difficult to prove the causal link. Also, in these proceedings, judges do not encounter the typical perpetrator of a criminal offense; on the contrary, offenders are often individuals in high positions with a good education, who can afford multiple attorneys. Although convictions for corporate

⁵⁷ Davidović, D. (1965). *Privredni kriminalitet i uloga društvene kontrole u njegovom suzbijanju*. Belgrade, 60–61.

⁵⁸ According to: Lukić, N. (2021). *Kriminalitet kompanija*. Belgrade: Faculty of Law, University of Belgrade, 163–164.

⁵⁹ Wellsmith, M. (2011). Wildlife Crime: The Problems of Enforcement. *European Journal of Crime and Policy Research*, 17, 135–139.

⁶⁰ Miljuš, I. (2023). Specijalizacija nosilaca pravosudnih funkcija i svest građana kao instrumenti suprotstavljanja ekološkim kaznenim delima. *Glasnik of the Bar Association of Vojvodina*, 95(4), 1319-1364. The importance of education is also pointed out in countries in the region. See: e.g. Lažetić, G., Mujoska Trpevska, E. (2024). Ekologija i kaznenopravni instrumenti zaštite - norma i praksa Republike Severne Makedonije. *Glasnik of the Bar Association of Vojvodina*, 96(1), 5-58.; Vuletić, I. (2023). Osvrt na ekocentrični model zaštite okoliša u Hrvatskom kaznenom pravu - deset godina nakon pristupanja EU. *Glasnik of the Bar Association of Vojvodina*, 95(4), 1292-1318.; Eman, K. (2016). Krivična dela u vezi sa vodnim resursima - jedno savremeno (bezbednosno) pitanje. *Crimen*, 7(1), 54.

environmental crime are rare, examples from comparative legal systems show exceptions in which companies have been fined extremely large sums, with courts explaining that preserving the environment is not an option but an obligation.⁶¹

The work of the Commission for the Protection of Competition in Serbia demonstrates that imposing large fines on legal persons is not impossible. Decisions are available on their website,⁶² showing measures for the protection of competition, in the form of monetary payments in the range of several million or even tens of millions of dinars, have been imposed on legal persons.⁶³ Previously, competition violations in our law were sanctioned through court proceedings as misdemeanors. Today, measures for the protection of competition are imposed via administrative proceedings, and they essentially function as penalties, though they are not formally defined as such.⁶⁴ When determining the amount a market participant must pay, factors such as intent, severity of the consequences, and the duration of the violation of competition are taken into account.⁶⁵ Notably, entering into restrictive agreements is also a criminal offense under Article 229 of the Criminal Code.⁶⁶ To establish the existence of such a criminal offense, it is sufficient to prove that a restrictive agreement was concluded, as the definition of this criminal offense does not require a consequence that must be proven in court. The same determination is made by the Commission for the Protection of Competition, an autonomous and independent organization with public powers, rather than by a judicial body. Accordingly, the question arises as to why violations of competition are sanc-

⁶¹ Brisman, A., Mc Clanahan, B., South, N., Walters, R. (2018). *Water, Crime and Security in the Twenty-First Century*. London, 128–129.

⁶² <https://kzk.gov.rs/odluke/tipovi/sporazumi1> (Accessed on September 15, 2024).

⁶³ The Law on the Protection of Competition stipulates in Article 68 that a measure for the protection of competition in the form of a monetary payment may not exceed 10 % of the total revenue earned within the territory of the Republic of Serbia by the market participant.

⁶⁴ Begović, B., Pavić, V. (2012). *Uvod u pravo konkurencije*. Belgrade: Faculty of Law, University of Belgrade, 137.

⁶⁵ Article 57, paragraph 2. of the Law on the Protection of Competition (*Official Gazette RS*, No. 51/ 200 95/2013).

⁶⁶ According to data from the Statistical Office of the Republic of Serbia for 2022, there were a total of seven convictions for that criminal offense, and in four cases a prison sentence was imposed. A cumulative fine was also prescribed, but those data are not available. If a legal person were to be punished for that criminal offense under the Law on the Liability of Legal Persons for Criminal Offenses, the fine could not exceed 5 million dinars (unless there is a concurrence of offenses), given that the maximum prison sentence is five years (Article 14 of the Law on the Liability of Legal Persons for Criminal Offenses). That amount would again be lower than the sums that legal persons pay as a result of protective measures imposed in administrative proceedings.

tioned more strictly in practice than endangering the environment. Concluding restrictive agreements disrupts the functioning of the market, and sanctioning such conduct protects both companies and citizens. Environmental protection, on the other hand, safeguards people's right to a preserved environment and, indirectly, their health.⁶⁷ One possible explanation for such inconsistencies may be found in the views of critical criminologists, who argue that the expansion of capitalism requires the constant exploitation of natural resources, leading to ecological disorganization, and that states tolerate corporate violations of regulations. Attracting investors and economic factors play a role in this, while corruption and a lack of judicial independence also significantly contribute. Moreover, there is a clear inequality in how victimization through environmental offenses is distributed, with marginalized social groups, indigenous populations, members of certain racial groups, as well as generally poorer and less developed countries, being more exposed to the consequences of pollution.⁶⁸

In the literature, the question arises as to whether high fines are justified, considering that they may also affect those who did not in any way participate in the decision to violate the regulations (e.g., employees or shareholders). It is noted that fines impact smaller companies the most, and smaller companies are, in any case, prosecuted more frequently for their offenses. Large companies can absorb fines more easily, so there have been proposals to tie fines to the amount of profit earned.⁶⁹ In our domestic literature, the imposition of relatively severe fines for economic offenses is supported precisely because the system itself does not offer harsher penalties. The fact that fines can also affect third parties is not viewed as an obstacle, given that these same parties enjoy the benefits and advantages yielded by the legal person, so they should also share in bearing the penalty.⁷⁰ Under Article 20 of the Law on Economic Offenses, the court must consider the legal person's economic strength when

⁶⁷ On what is the *ratio legis* of environmental crime, see: e.g. Škulić, M. (2023). Osnovne karakteristike i dominantan *ratio legis* krivičnopravne zaštite životne sredine. *Kaznena reakcija u Srbiji*, (ed. Ignjatović, Đ.), XVIII, 1 –28.

⁶⁸ For more, see: Lukić, N. (2023). *Zelena kriminologija*. Belgrade: Faculty of Law, University of Belgrade, 76-81.

⁶⁹ Leung, S. F. (1991). How to Make the Fine Fit the Corporate Crime? An Analysis of Static and Dynamic Optimal Punishment Theories. *Journal of Public Economics*, 45(2), 243–256. In Article 7, the new EU Environmental Crime Directive stipulates that the minimum level of fines for legal persons be tied to a percentage of the business revenues (5 % or 3%, depending on the criminal offense) or, alternatively, an amount of 40 million euros. Directive EU 2024/1203 of the European Parliament and of the Council of 11 April 2024 on the protection of the environment through criminal law and replacing Directives 2008/99/EC and 2009/123/EC, OJ L.

⁷⁰ Đorđević, M. (1968). *Privredni prestupi*. Belgrade, 81–84.

determining fines, indicating that the legislator has taken care not to impose a fine so large that it prevents the legal person from further operating. Multiple repeat offenders may be given a harsher penalty (Article 22).

Regarding other sanctions, it can be observed that protective measures are not frequently imposed either. Notably, the protective measure of prohibiting a legal person from engaging in a specific economic activity would be especially justified in the case of repeat offenders for whom merely imposing a fine has no deterrent effect. According to data for 2023, the courts exercised this option in only two cases for all economic offenses and not once in the area of environmental protection. The situation was the same in 2022, while out of a total of eight measures in 2021, none was imposed for economic offenses in the field of environmental protection.

CONCLUDING CONSIDERATIONS

In assessing whether the system of economic offenses is adequate and whether it should be retained or abolished, several key points must be taken into account. First of all, without amending the Law on Economic Offenses and aligning it with criminal laws, it will not be possible to achieve more effective implementation. Furthermore, the very application of economic offenses and the frequent mitigation of fines represent a particular problem. Undoubtedly, another challenge lies in the overlap with other penal provisions, which affects the appropriate application and classification of offenses. In cases where it is clear that all the elements of a criminal offense are met, there is no justification for classifying them as economic offenses, especially when there is an option for criminal prosecution and legal persons can be held liable for criminal offenses.

The inadequate application of the Law on the Liability of Legal Persons for Criminal Offenses does not mean that it should be discarded. After all, some other criminal-law solutions (for example, fines calculated in daily amounts, community service, or suspended sentences with protective supervision) have also not found broader application, despite being considered quality solutions. It may be that the investigative and prosecutorial authorities show a certain inertia when it comes to innovations, influenced by the fact that legal persons are already being sanctioned under the system of economic offenses. In addition, objections related to the strict liability of legal persons, which exist under the system of economic offenses, do not apply to criminal liability. However, that model also faces certain criticisms. Finally, although achieving the goals of punishment in terms of both general and special prevention is

undoubtedly more challenging with legal persons, it nevertheless seems that it would be more effective than the approach taken under economic offenses.

It is clear that every state strives to attract sufficient investment, which is especially important for transitional and less developed countries. Economic and industrial development can undoubtedly endanger the environment, and opinions differ as to whether sustainable development can be achieved through ecological modernization. One view holds that all actors in society should be agents of environmental change, whereas another views the underlying problem as the way the capitalist system itself is organized, and that without changing it, adequate environmental protection cannot be realized. Everything else, according to proponents of the latter view, constitutes mere cosmetic change. Although it is apparent that certain economic activities cannot be halted purely through criminal-law measures to prevent the negative consequences of a “risk society,” the adverse experiences of countries that have permitted large-scale projects, receiving in return a devastated environment, displaced populations, and the loss of jobs in industries affected by those projects should not be overlooked. To some extent, these consequences can be mitigated by non-legal measures (e.g., investing in purification equipment), but in situations that clearly exist in Serbia, those involving more serious threats to the environment, the application of criminal law is necessary, as it is the *ultima ratio* mechanism for the suppression of criminal activity.

BIBLIOGRAPHY

- Begović, B., Pavić, V. (2012). *Uvod u pravo konkurencije*. Belgrade: Faculty of Law, University of Belgrade.
- Brisman, A., McClanahan, B., South, N., Walters, R. (2018). *Water, Crime and Security in the Twenty-First Century*. London.
- Cochran, J. C., Lynch, M. J., Toman, E. L., Shields, R. T. (2018). Court Sentencing Patterns for Environmental Crimes: Is There a “Green Gap” in Punishment? *Journal of Quantitative Criminology*.
- Davidović, D. (1965). *Privredni kriminalitet i uloga društvene kontrole u njegovom suzbijanju*. Belgrade.
- Delić, N. (2011). Nekoliko napomena u vezi uslova odgovornosti pravnog lica za krivično delo. *Pravo i privreda*, 7(9), 289–301.
- Đorđević, Đ. (2017). Privredni prestupi – zaboravljeni delikti našeg prava. *Privredna krivična dela* (eds. Stevanović, I., Čolović, V.). Belgrade.
- Đorđević, M. (1968). *Privredni prestupi*. Belgrade.
- Đorđević, M., Mihajlovski, A. (1978). *Delikti kaznenog prava*. Belgrade: Institute of Criminological and Sociological Research.

- Eman, K. (2016). Krivična dela u vezi sa vodnim resursima - jedno savremeno (bezbednosno) pitanje. *Crimen*, 7 (1), 44–57.
- Gagić, N. (2022). Smernice za unapređenje pravnog okvira i preporuke dobre prakse za sprovođenje inspeksijskog nadzora u oblasti životne sredine u Republici Srbiji., Belgrade: Renewables and Environmental Regulatory Institute.
- Grubač, M., Perić, O., Pihler, S. (1982). *Osnovi prava o privrednim prestupima*. Belgrade: Privredna štampa.
- Joldžić, V., Stanković, V. (2016). O uspostavljanju te potrebama i mogućnostima daljeg razvoja kaznenopravne zaštite životne sredine. *Zbornik Instituta za kriminološka i sociološka istraživanja*, 35 (3), 55–69.
- Kobe, P. (1977). Problemi zakonodavnog regulisanja privrednih delikata. (ed. Milutinović, M., Vasiljević, A.). *Privredni kriminalitet*. Belgrade.
- Lažetić, G., Mujoska Trpevska, E. (2024). Ekologija i kaznenopravni instrumenti zaštite - norma i praksa Republike Severne Makedonije. *Glasnik of the Bar Association of Vojvodina*, 96 (1), 5–58.
- Leung, S. F. (1991). How to Make the Fine Fit the Corporate Crime? An Analysis of Static and Dynamic Optimal Punishment Theories. *Journal of Public Economics*, 45 (2), 243–256.
- Lukić, N. (2021). *Kriminalitet kompanija*. Belgrade: Faculty of Law, University of Belgrade.
- Lukić, N. (2023). *Zelena kriminologija*. Belgrade: Faculty of Law, University of Belgrade.
- Lukić, N., Lepetić, J. (2018). Zloupotreba poverenja u obavljanju privredne delatnosti – (ne)uspešni pokušaj osavremenjivanja krivičnog prava. *Annals of the Faculty of Law in Belgrade*, 66 (2), 112–123.
- Miljuš, I. (2023). Specijalizacija nosilaca pravosudnih funkcija i svest građana kao instrumenti suprotstavljanja ekološkim kaznenim delima. *Glasnik of the Bar Association of Vojvodina*, 95 (4), 1319–1364.
- Stojanović, Z. (1996). Konceptijski problemi u vezi sa privrednim prestupima. *Jugoslovenska revija za kriminologiju i krivično pravo*, 34 (1–2).
- Stojanović, Z. (2005). *Krivično pravo, opšti deo*. Belgrade: IP Justinijan.
- Stojanović, Z., Shine, R. (2007). *Komentar Zakona o odgovornosti pravnih lica za krivična djela*. Podgorica: Ministry of Justice of the Republic of Montenegro.
- Škulić, M. (2023). Osnovne karakteristike i dominantan *ratio legis* krivičnopravne zaštite životne sredine. *Kaznena reakcija u Srbiji*, (ed. Ignjatović, Đ.), XVIII.
- Vuković, I. (2022). *Krivično pravo, opšti deo*. Belgrade: Faculty of Law, University of Belgrade.
- Vuletić, I. (2023). Osvrt na ekocentrični model zaštite okoliša u Hrvatskom kaznenom pravu – deset godina nakon pristupanja EU. *Glasnik of the Bar Association of Vojvodina*, 95 (4), 1292–1318.
- Wellsmith, M. (2011). Wildlife Crime: The Problems of Enforcement. *European Journal of Crime and Policy Research*, 17, 135–139.

Laws and Documents

Bulletin of Case Law of Commercial Courts, No. 1–2, 2021.

Directive EU 2024/1203 of the European Parliament and of the Council of 11 April 2024 on the protection of the environment through criminal law and replacing Directives 2008/99/EC and 2009/123/EC, OJ L.

Law on Air Protection, *Official Gazette of the RS*, No. 36/2009, 10/2013, 26/2021.

Law on Biocidal Products, *Official Gazette of the RS* No. 109/2021.

Law on Chemicals, *Official Gazette of the RS* No. 36/2009, 88/2010, 92/2011, 93/2012, 25/2015.

Law on Economic Offenses, *Official Gazette of the SFRY*, No. 4/77, 36/77, 14/85, 10/86, 74/87, 57/89, and 3/90; *Official Gazette of the FRY*, No. 27/92, 16/93, 31/93, 41/93, 50/93, 24/94, 28/96, and 64/2001; *Official Gazette of the RS*, No. 101/2005.

Law on Environmental Protection, *Official Gazette of the RS* No. 135/2004, 36/2009, 36/2009, 72/2009, 43/2011, 14/2016, 76/2018, 95/2018, 95/2018.

Law on Forests, *Official Gazette of the RS* No. 30/2010, 93/2012, 89/2015, 95/2018.

Law on Integrated Prevention and Control of Environmental Pollution, *Official Gazette of the RS* No. 135/2004, 25/2015, 109/2021.

Law on Nature Protection, *Official Gazette of the RS* No. 36/2009, 88/2010, 91/2010, 14/2016, 95/2018, 71/2021.

Law on Protection against Non-Ionizing Radiation, *Official Gazette of the RS* No. 36/2009.

Law on Public Procurement, *Official Gazette of the RS* No. 91/2019, 92/2023.

Law on Soil Protection, *Official Gazette of the RS* No. 112/2015.

Law on the Liability of Legal Persons for Criminal Offenses, *Official Gazette of the RS*, No. 97/2008.

Law on the Organization of Courts, *Official Gazette of the RS*, No. 10/2023.

Law on the Protection and Sustainable Use of Fish Stocks, *Official Gazette of the RS* No. 128/2014, 95/2018.

Law on the Protection of Competition, *Official Gazette of the RS*, No. 51/2009, 95/2013.

Law on the Regime of Waters, *Official Gazette of the FRY* No. 59 of December 4, 1998, *Official Gazette of the RS* No. 101 of November 21, 2005.

Law on Waste Management, *Official Gazette of the RS*, No. 36/2009, 88/2010, 14/2016, 95/2018, 35/2023.

Law on Waters, *Official Gazette of the RS* No. 30/2010, 93/2012, 101/2016, 95/2018, 95/2018.

Regulation on Emission Limit Values of Pollutants into the Air from Combustion Plants, *Official Gazette of the RS*, No. 6/2016, 67/2021.

Regulation on Emission Limit Values of Pollutants into the Air from Stationary Sources of Pollution, Except Combustion Plants, *Official Gazette of the RS*, No. 111/2015, 83/2021.

Regulation on Measuring Emissions of Pollutants into the Air from Stationary Sources of Pollution, *Official Gazette of the RS*, No. 5/2016.

The Landscape of Criminalization, Global Analysis of Crimes that affect the Environment, UNODC, 2024.

Internet Sources

<https://kzk.gov.rs/odluke/tipovi/sporazumi1> (Accessed on September 15, 2024).

<https://publikacije.stat.gov.rs/G2024/Pdf/G20241226.pdf> (Accessed on September 15, 2024)

*Др Емир Ђоровић**

Адвокатска комора Чачак

ORCID: 0000-0002-2606-872X

*Милена Мрвић***

Више јавно тужилаштво у Новом Пазару

НАКНАДА ШТЕТЕ ПРИЧИЊЕНЕ ИЗВРШЕЊЕМ КАЗНЕНИХ ДЕЛА ПРОТИВ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ***

САЖЕТАК: У правном поретку Републике Србије животна средина се штити и путем казненог права, тачније нормама кривичног, привреднопреступног и прекршајног права. Вршењем неког еколошког казненог дела може наступити и одговарајућа штета. Реч је о грађанскоправним последицама насталим вршењем предметних дела. Накнада штете настале еколошким казненим делима може се остварити вансудским и судским путем. Пред судом се такође може остварити на два начина: 1) у самом казненом поступку, на основу поднетог имовинско-правног захтева (тзв. адхезиони поступак) и 2) у парничном поступку након окончаног казненог поступка. Отуда се у раду разматрају одређена питања везана за обележја ове штете, те одговарајућа проблематика везана за процедуру остваривања њене накнаде. Да би се ова материја адекватно размотрала, било је неопходно укратко указати и на сама обележја казненоправне заштите животне средине.

Кључне речи: животна средина, казнено дело, накнада штете

* e-mail: adv.emircorovic@gmail.com, адвокат.

** e-mail: milenamrvic@gmail.com, главни јавни тужилац.

*** Рад је примљен 3. 2. 2025, а прихваћен је за објављивање 20. 2. 2025. године.

УВОД

Када се говори о животној средини као објекту правне заштите, у оквиру еколошког права (или права заштите животне средине) присутна су два концепта:¹ антропоцентрични – где је повреда животне средине од значаја само ако се њоме повређује „право човека на здраву животну средину“, и екоцентрични – које има у виду саму животну средину, тако да се забрањују поступци „којима се наноси штета самом окружењу угрожавањем или повређивањем заштићених добара“.² Потоњи концепт акцентује јавни интерес у вези са очувањем животне средине, чиме се

„...оправдава пружање заштите самој животној средини од стране надлежних државних органа и у одсуству повреде нечијег субјективног права“.³

Устав Републике Србије,⁴ као *lex superior*, прописује да свако има право на здраву животну средину (као и право на благовремено и потпуно обавештавање о њеном стању), али и да је свако, а посебно Република Србија и аутономна покрајина, одговоран за заштиту животне средине, те да је, такође свако, дужан да је чува и побољшава (чл. 74).

Један од облика заштите животне средине пружа се и нормама казненог права, прецизније одр едбама кривичног, привреднопреступног и прекршајног права.⁵ Овим гранама права се прописују поједина казнена (или кажњива) дела⁶ – кривична дела, привредни преступи и прекршаји, којима се, директно или индиректно, штити животна средина. Сва та понашања могла би се означити као еколошка казнена дела.

¹ Видети: Николић, Д. (2011). Право животне средине као научна и наставна дисциплина. *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 45 (3), 304; Цветић, Р. (2014). Одрживи развој и еколошка штета. *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, LIII (68), 293–294.

² Николић, Д. (2011). Право животне средине као научна и наставна дисциплина. *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 45 (3), 304.

³ Цветић, Р. (2014). *Op. cit.*, 294.

⁴ Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/2006, 115/2021.

⁵ Израз „казнено право“ је и позитивноправни појам, имајући у виду да Устав у чл. 34. говори о правној сигурности у казненом праву. У нашем праву овај израз традиционално обухвата поменуте три гране права, док се у упоредном праву њиме означава кривично право. V: Стојановић, З. (2024). *Кривично право. Ојшћи део*. Нови Сад: Правни факултет у Новом Саду, 5, 9–11; Вуковић, И. (2021). *Кривично право. Ојшћи део*. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду, 2, 5; Ђоровић, Е. (2021). *Osnovi prekršajnog prava Crne Gore*. Podgorica: Fakultet pravnih nauka UDG, 22–23, fn. 12–14.

⁶ У одредби чл. 34. Устава се користи појам „кажњиво дело“.

Уопштено посматрано, извршењем неког казненог дела може настати и одговарајући грађански деликт. У том смислу извршењем неког еколошког казненог дела може наступити и одговарајућа штета, па се отуда јавља и питање њене накнаде, што представља основни предмет овог рада.

УКРАТКО О КАЗНЕНОПРАВНОЈ ЗАШТИТИ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ

Градација између кривичних дела, привредних преступа и прекршаја се врши, условно речено, према степену њиховог неправа односно степену повреде/угрожености заштићеног добра. У том смислу кривична дела су најтежа, а прекршаји најлакша казнена дела, док су привредни преступи средње тежине у односу на поменуте јавне деликте.⁷ У складу са реченим треба разумети и степеновање еколошких казнених дела.

Од свих еколошких казнених дела највише пажње се посвећује еколошким кривичним делима. То је сасвим разумљиво имајући у виду да је кривично право, као грана права и као научна дисциплина, много изграђеније у односу на остале две области казненог права. У вези са кривичноправном заштитом животне средине установљена је и посебна терминологија – еколошко кривично право (нем. *Umweltstrafrecht*; енгл. *Environmental Criminal Law*),⁸ што само по себи говори о значају овог облика заштите.

Кривичноправна заштита је иначе, па тако и она која се односи на животну средину, фрагментарна, супсидијарна и акцесорна.⁹ То значи да се кривичним правом животна средина не штити у целости већ делимично, и то од најтежих облика напада који су законом одређени као кривична дела (фрагментарност); има јој места у оним случајевима када се другим гранама права не може пружити адекватна правна заштита (супсидијарност); напослетку, кривично право не ствара „еколошка“ добра која штити, већ их „позајмљује“ из еколошког права, што утиче и на примену терминологије ове гране права унутар самог кривичног права

⁷ Стојановић, З. (2024). *Кривично право. Општи део*. Нови Сад: Правни факултет у Новом Саду, 10.

⁸ Škulić, M. (2023). *Ustavna pravna zaštita životne sredine*. *Glasnik Advokatske komore Vojvodine*, 95 (4), 1196.

⁹ О томе: Дракић, Д. (2009). Кривично право и животна средина. У: *Основи права животне средине* (Д. Николић, ред.). Нови Сад: Правни факултет у Новом Саду, 130–131, 133–134.

(акцесорност). Напоменимо и да се у теорији кривичног права расправља о специфичности животне средине као заштићеног добра. Наиме, њеном заштитом се штите и неке будуће генерације. Јер, нарушавање животне средине не мора створити непосредну штету за садашње генерације, али може будућим генерацијама ускратити „основе за живот“. Зато из солидарности са нашим потомством и из дужности да их штитимо произлази потреба да се преузме одговорност да се и њима „обезбеде претпоставке за људски/хуман живот“.¹⁰

У нашем кривичном праву кривичноправна одговорност је предвиђена не само за физичка лица, за шта су превасходно релевантне одредбе Кривичног законика (КЗ),¹¹ већ и за правна лица, с тим да је правни режим за потоњу категорију учинилаца регулисан Законом о одговорности правних лица за кривична дела (ЗОПЛКД).¹²

Привреднопреступна заштита животне средине концептуално није уређена на задовољавајући начин, пре свега због тога што је Закон о привредним преступима (ЗПрП)¹³ један прилично превазиђен позитивноправни документ (донет је 1977. године), који одговара неким минулим временима. Наиме, привредни преступ је по законској дефиницији друштвено штетна повреда прописа о привредном или финансијском пословању која је проузроковала или је могла проузроковати теже последице и која је прописом надлежног органа одређена као привредни преступ (чл. 2, ст. 1. ЗПрП). Према томе, привредни преступи су замишљени као повреде прописа о привредном и финансијском пословању, тако да је у оквиру овог облика казненоправне заштите тешко концептуално уклопити еколошке привредне преступе. Разлог за то лежи у чињеници што у време када је донет ЗПрП животна средина није била издиференцирана јасно чак ни као објект кривичноправне заштите, већ је у тадашњем Кривичном закону СР Србије (такође из 1977. године)¹⁴ постојала глава која је носила назив кривична дела против здравља људи и човекове средине,

¹⁰ Claus, R., Greco, L. (2020). *Strafrecht: Allgemeiner Teil – Band I*. München: „С. Н. Beck“, 63–64.

¹¹ Кривични законик – КЗ, *Службени гласник РС*, бр. 85/2005, 88/2005. – испр., 107/2005. – испр., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014, 94/2016, 35/2019.

¹² Закон о одговорности правних лица за кривична дела – ЗОПЛКД, *Службени гласник РС*, бр. 97/2008.

¹³ Закон о привредним преступима – ЗПрП, *Службени лист СФРЈ*, бр. 4/77, 36/77. – испр., 14/85, 10/86. (пречишћен текст), 74/87, 57/89. и 3/90, *Службени лист СРЈ*, бр. 27/92, 16/93, 31/93, 41/93, 50/93, 24/94, 28/96, 64/2001, *Службени гласник РС*, бр. 101/2005. – др. закон.

¹⁴ Кривични закон, *Службени гласник СРС*, бр. 26/77, 28/77, 43/77, 20/79, 24/84, 39/86, 51/87, 6/89, 42/89, *Службени гласник РС*, бр. 21/90, 16/90, 26/91, 75/91, 9/92, 49/92, 51/92, 23/93, 67/93, 47/94, 17/95, 44/98, 10/02, 11/02, 80/02, 39/03, 67/03.

а при томе су се свега два кривична дела (чл. 133–134) стриктно односила на животну средину, док се већина еколошких кривичних дела налазила у групи кривичних дела против привреде (чл. 156–163). Иако је судбина привредних преступа у нашем правном поретку неизвесна, ако би се остало при постојећем концепту морао би се донети нови закон који регулише ову материју, с тим да би се и општи појам привредног преступа морао изменити тако да обухвата и неке друге сегменте друштвеног живота (укључујући животну средину), а не само сферу привредног и финансијског пословања. Као субјекти привреднопреступне одговорности јављају се правна лица и одговорна лица у правном лицу, с тим да се може предвидети и одговорност одговорног лица „у органу друштвено-политичке заједнице, другом државном органу или месној заједници“ (чл. 6. ст. 1. и 3. ЗПрП).

Имајући у виду да су прекршаји најзаступљенија врста казних дела, може се рећи да се њима пружа најобимнија казненоправна заштита животне средине,¹⁵ која је, „посматрано са историјског аспекта, у дужем периоду била једина правна гаранција очувања животне средине“.¹⁶ По својој природи прекршаји представљају повреду опште дисциплине (или повреду јавног поретка),¹⁷ тако да се код еколошких прекршаја ради о кршењу правила којима се нешто забрањује или налаже у вези са управљањем, очувањем, заштитом и унапређењем животне средине. Према чл. 17. Закона о прекршајима (ЗП)¹⁸ субјекти прекршајне одговорности су физичка лица, предузетници, правна лица и одговорна лица у правном лицу, с тим да се законом може прописати да за прекршај одговара и одговорно лице у државном органу, органу територијалне аутономије или органу јединице локалне самоуправе. Занимљиво је то да је у чл. 118а Закона о заштити животне средине (ЗЗЖС)¹⁹ прописано да ће се за прекршај казнити родитељ, старалац, односно одговорно лице у органу старатељства, ако због пропуштања дужног надзора над малолетником,

¹⁵ „... прописивање и санкционисање за прекршаје, који у основи представљају понашања и пропуштања која вређају правни поредак... најчешћи је вид казненоправног реаговања у области заштите животне средине“. Цит.: Стевановић, А., Станковић, В. (2023). Ефикасност прекршајноправне заштите животне средине у Београду од 2017. до 2022. године. *Гласник Адвокатске коморе Војводине*, 95 (4), 1397.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ О томе: Ћоровић, Е. (2021). *Osnovi prekršajnog prava Crne Gore*. Podgorica: Fakultet pravnih nauka UDG, 54–55.

¹⁸ Закон о прекршајима – ЗП, *Службени гласник РС*, бр. 65/2013, 13/2016, 98/2016. – УС, 91/2019. – др. закон, 91/2019, 112/2022. – УС.

¹⁹ Закон о заштити животне средине – ЗЗЖС, *Службени гласник РС*, бр. 135/2004, 36/2009, 36/2009. – др. закон, 72/2009. – др. закон, 43/2011. – УС, 14/2016, 76/2018, 95/2018. – др. закон.

малолетник учини прекршај који је прописан у чл. 118, ст. 1, т. 1, 2. и 3. тог закона. Овом одредбом је искоришћена могућност која је прописана у чл. 72. ЗП,²⁰ с тим да јој се у литератури спочитава извесна непрецизност.²¹

Казненоправна заштита животне средине може бити директна и индиректна. У првом случају се одговарајућим казним делима непосредно штити животна средина (или право на здраву животну средину), као посебна и самостална вредност, односно неки њен сегмент (на пример биљни или животињски свет и сл.), док се у другом случају неким казним делом примарно штити неко друго добро, али се, као секундарни циљ, остварује и заштита животне средине.²² Тако на пример, примарна заштита овог добра се остварује кривичним делима против животне средине из XXIV главе КЗ,²³ односно привредним преступима и прекршајима из ЗЗЖС. Индиректна заштита би се, на пример, пружала кривичним делима против опште сигурности људи и имовине (XXV глава КЗ), односно привредним преступима и прекршајима из Закона о комуналним делатностима.²⁴ Казнена заштита животне средине, нарочито ако се узме у обзир индиректна заштита, поприлично је широка, имајући у виду да се привредни преступи, а нарочито прекршаји могу прописивати не само законима већ и прописима ниже правне снаге (чл. 3. ЗПрП и чл. 4, ст. 1. ЗП). Такође, за кривичноправну заштиту животне средине од значаја могу бити и бројне инкриминације из споредног кривичног законодавства (на пример Закон о водама,²⁵ Закон о средствима за заштиту биља²⁶ итд.). Када се у овом раду говори о казненоправној заштити животне средине, мисли се на њену директну заштиту у смислу претходно реченог.

Иако се код нас прилично дуго указује на проблематику еколошког криминалитета, треба нагласити да број кривичних дела против животне

²⁰ Стевановић, А., Станковић, В. (2023). Ефикасност прекршајноправне заштите животне средине у Београду од 2017. до 2022. године. *Гласник Адвокатске коморе Војводине*, 95 (4), 1401.

²¹ Ристивојевић, Б., Милић, И. (2016). Одговорност родитеља за прекршаје које учине њихови потомци. *Анали Правног факултета у Београду*, 64 (1), 164–165.

²² Слично: Стојановић, З. (2017). *Коментар Кривичног законика*. Београд: Службени гласник, 828.

²³ О систематизацији ових кривичних дела у нашем праву вид.: Alimpić, M. (2022). Krivična dela protiv životne sredine: Krivično zakonodavstvo Srbije i međunarodni pravni standardi – usaglašenost ili ne? *Glasnik Advokatske komore Vojvodine*, 94 (4), 1322.

²⁴ Закон о комуналним делатностима, *Службени гласник РС*, бр. 88/2011, 104/2016, 95/2018.

²⁵ Закон о водама, *Службени гласник РС*, бр. 30/2010, 93/2012, 101/2016, 95/2018, 95/2018. – др. закон.

²⁶ Закон о средствима за заштиту биља, *Службени гласник РС*, бр. 41/2009, 17/2019.

средине из XXIV главе КЗ партиципира веома мало у укупном броју евидентираних кривичних дела, о чему најбоље говоре подаци Републичког завода за статистику.²⁷ Тако је укупан број поднетих кривичних пријава 2021. године износио 80.632, од тога њих 2012 (2,49%) за предметну групу кривичних дела; 2022. године је поднето 82.958 кривичних пријава, од чега се на ова кривична дела односи 1.878 пријава (2,26%); 2023. године укупан број кривичних пријава је био 74.504, а тог броја свега њих 2.047 (2,74%) се односе на кривична дела из XXIV главе КЗ. Током 2021. године било је укупно 31.870 оптужења, од тога њих 405 за ова кривична дела (1,27%), док је 2022. године укупан број оптужења износио 30.406, од чега њих 389 за кривична дела против животне средине (1,27%).²⁸ Што се тиче осуда, током 2021. године укупно их је било 27.508, од чега свега њих 323 (1,17%) за предметну групу кривичних дела; 2022. године укупно 26.200 осуда, од чега њих 307 (1,17%) за ова кривична дела; 2023. је забележено укупно 26.919 осуда, од тога њих 378 (1,40%) за кривична дела против животне средине. Оно што је, међутим, упадљиво јесте то да се велика већина осуда за кривична дела против животне средине односи на једно кривично дело – шумску крађу (265 осуда током 2021. године, 245 током 2022. и 259 осуда у 2023. години). Ако бисмо узели да кривична дела загађења животне средине из чл. 260 КЗ и оштећења животне средине из чл. 264 КЗ по својој природи и бићу представљају базична еколошка кривична дела, приметно је да њих готово и нема у статистици, односно да је било свега пар осуда за ова два кривична дела у периоду од 2021. до 2023. године (за загађење животне средине имамо свега 4 осуде – 3 током 2023. године и 1 у 2022. години; за оштећење животне средине свега 5 осуда – 3 током 2021. и по 1 током 2022. и 2023. године).

Ситуација није боља ни поводом привреднопреступне заштите животне средине.²⁹ Тако је током 2022. године укупно изречено 8.487 осуда

²⁷ Републички завод за статистику (2022). *Билтен – Пунолећни учиниоци кривичних дела у Републици Србији, 2021*. Београд; Републички завод за статистику (2023). *Билтен – Пунолећни учиниоци кривичних дела у Републици Србији, 2022*. Београд. Републички завод за статистику (2024). *Саопштење – Статистика правосуђа: Пунолећни учиниоци кривичних дела, 2023*, бр. 186. Београд. Опсежно истраживање казнене политике за ова кривична дела је обављено у студији: Бејатовић, С., Докић, С. (2024). *Кривична дела против животне средине и казнена политика (норма, пракса и мере унапређења)*. Београд: Српско удружење за кривичноправну теорију и праксу.

²⁸ Нису били доступни подаци о броју оптужења за 2023. годину.

²⁹ Републички завод за статистику (2023). *Саопштење – Статистика правосуђа: Одговорна и правна лица – учиниоци привредних преступа, 2022*, бр. 227. Београд; Републички завод за статистику (2024). *Саопштење – Статистика правосуђа: Одговорна и правна лица – учиниоци привредних преступа, 2023*, бр. 226. Београд.

одговорним лицима за привредне преступе, односно 6.866 осуда правним лицима за исти деликт. Од тог броја, када је реч о одговорним лицима, 32 осуде се односе на привредне преступе из области заштите животне средине, 10 из области сточарства, 7 из области водопривреде, 2 из области ловства и по 1 из области рибарства и шумарства (удео свих ових преступа у укупном броју осуда је 0,62 %). Када је реч о правним лицима, 33 осуде се односе на привредне преступе из области заштите животне средине, 7 из области сточарства, 5 из области водопривреде и по 1 из области ловства, рибарства и шумарства (удео свих ових преступа у укупном броју осуда је 0,62 %). У 2023. години донето је укупно 5.551 осуда против одговорних лица за привредне преступе, од чега се њих 28 односе на преступе из области заштите животне средине, 11 из области водопривреде, 6 из области ловства, 4 из шумарства, 3 сточарства и 1 из области рибарства (удео свих ових преступа у укупном броју осуда је 0,95 %). Исте године донето је укупно 4.744 осуда за правна лица, а од тога њих 21 се односе на преступе из области заштите животне средине, 9 из области водопривреде, 6 из области ловства, 4 из шумарства и 4 из области сточарства (удео свих ових преступа у укупном броју осуда је 0,92 %).

Што се тиче прекршаја не постоји званична статистика на нивоу Републике Србије. Међутим, одговарајућа истраживања нам дају могућност да, колико-толико, сагледамо и прекршајноправну заштиту животне средине. Тако је током 2017. године Прекршајном суду у Новом Саду поднето 11 захтева за покретање прекршајног поступка за прекршаје који су прописани ЗЗЖС, од чега је 6 поступака обустављено због застарелости, у 4 је изречена новчана казна, а у 1 случају опомена.³⁰ Исте године, пред истим судом поднета су и два захтева за покретање прекршајног поступка за прекршаје из Закона о управљању отпадом.³¹ У оба случаја су донете осуђујуће пресуде којима су окривљенима изречене новчане казне.³² Прекршајни суд у Београду је, за прекршаје из ЗЗЖС, током 2017. године донео 13 осуђујућих пресуда, 2018. године 10 осуђујућих пресуда, 2019. године 12 осуђујућих пресуда, 2020. свега 5 осуђујућих пресуда, 2021. године 11 осуђујућих пресуда, а 2022. године 9 осуђујућих пресуда.

Ови подаци су представљени из разлога што је рад посвећен штети која је настала извршењем еколошких казних дела. Међутим, као што

³⁰ Стајић, Љ., Бугарски, Т., Ристивојевић, Б., Писарић, М., Милић, И. (2018). *Пракса Прекршајног суда у Новом Саду у области заштите животне средине. Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 52 (4), 1511.

³¹ Закон о управљању отпадом, *Службени гласник РС*, бр. 36/2009, 88/2010, 14/2016, 95/2018. – др. закон, 35/2023.

³² Стајић, Љ., Бугарски, Т., Ристивојевић, Б., Писарић, М., Милић, И. (2018). *Op. cit.*, 1515.

видимо, таквих дела нема пуно у судској пракси. Чак и истраживања која су вршена углавном се баве казненоправним питањима, тако да у њима није представљена проблематика у вези са утврђивањем ове штете и, евентуално, остваривањем имовинскоправног захтева.³³ Отуда се наша разматрања могу кретати само у погледу представљања законског оквира везаног за накнаду штете проистекле из неког еколошког казног дела.

ЕКОЛОШКА КАЗНЕНА ДЕЛА, НАСТУПЕЛА ШТЕТА И ЊЕНА НАКНАДА

Извршењем неког еколошког казног дела може наступити и одговарајућа штета. Од посебног значаја су тзв. еколошке штете које настају на животној средини као таквој, мада то нису једине штетне последице ових деликата. Наиме, за еколошке штете је карактеристично то да им је „иницијални узрок у некој имисији“ по чему се и разликују од „обичних штета“.³⁴

Чини се да је код неких еколошких кривичних дела прописана таква штета као њихова последица. Тако, кривично дело загађења животне средине из чл. 260. КЗ у свом основном облику (ст. 1) захтева последицу у виду загађења ваздуха, воде или земљишта у већој мери или на ширем простору. Имајући у виду да је реч о објективном обележју бића

³³ Видети следећа истраживања: Бејатовић, С., Докић, С. (2024). *Кривична дела против животне средине и казна еколошка (норма, пракса и мере унапређења)*. Београд: Српско удружење за кривичноправну теорију и праксу; Стајић, Љ., Бугарски, Т., Ристивојевић, Б., Писарић, М., Милић, И. (2018). *Пракса Прекршајног суда у Новом Саду у области заштите животне средине. Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 52 (4), 1503–1519; Стевановић, А., Станковић, В. (2023). Ефикасност прекршајноправне заштите животне средине у Београду од 2017. до 2022. године. *Гласник Адвокатске коморе Војводине*, 95 (4); Вучковић, Б., Комлен Николић, Ј., Самуилов, Ј. (2022). *Јавно тужилаштво и заштитна животне средине. Нормативни оквир и анализа проблема у примени*. Београд: Удружење јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца.

³⁴ Салма, Ј. (2009). Облигационоправна заштита животне средине – тужба ради отклањања извора опасности за настанак еколошке штете и тужба ради накнаде еколошке штете. *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 43 (2), 38. Овај аутор разликује еколошке штете у ширем и ужем значењу. Прве нису мерљиве према мерилима грађанског права, некада су енормне и новчано неизразиве, „често се не могу везати само за имовину неког конкретног правног субјекта, чак, некада и не могу да се третирају као јавна добра, везана за одређени државни суверенитет у класичном смислу речи. Оне се у својој укупности појављују глобално“. С друге стране „еколошке штете у ужем смислу су имовински мерљиве, односе се на имовину неког одређеног физичког или правног лица“, али их карактерише то да потичу од имисија. *Ibid.*

предметног кривичног дела, оно мора бити утврђено у сваком конкретном случају. Међутим, и када се утврди постојање загађења као последице овог кривичног дела некада је готово немогуће одредити чије добро је повређено односно угрожено, односно не може се одредити оштећено лице. Слично је, на пример, и са привредним преступом из чл. 116, ст. 1, т. 8. ЗЗЖС који се састоји од испуштања загађујућих и опасних материја, отпадних вода или емитовања енергије у ваздух, воду или земљиште на начин и у количинама, односно концентрацијама или нивоима изнад прописаних. С тим у вези може се поставити питање ко је „власник“ ваздуха који је загађен да би потраживао накнаду због тога. Зато се каже да се специфична карактеристика кривичних дела против животне средине огледа у томе „да су сви жртве, чиме се стиче утисак да, уствари, и нико није жртва“.³⁵

Ипак, код бројних еколошких инкриминација је могуће идентификовати оштећеног. На пример, код неких кривичних дела из XXIV главе КЗ се као квалификаторна околност прописује то да је дошло до „загађења животне средине у тој мери да су за његово отклањање потребни дуже време или велики трошкови“ (чл. 260, ст. 3. и 4, чл. 262, ст. 2, чл. 263, ст. 5. и 6, чл. 266, ст. 3); поменуте квалификаторне околности „указују на тежину и озбиљност загађења“, а утврђивање њиховог постојања „захтеваће, по правилу, вештачење од стране лица одговарајуће струке“;³⁶ по логици ствари утврђивањем „великих трошкова“ неопходних за санирање последица загађења фактички се утврђује штета која је загађењем настала; ако се не може утврдити коме би евентуална накнада припадала, онда би се као њен титулар могла јавити Република Србија, јер према чл. 107, ст. 6. ЗЗЖС она задржава право на накнаду штете ако нема других лица која имају то право.

Даље, многа еколошка казнена дела узрокују „убичајену“ штету, где није тешко утврдити титулара добра које је делом повређено или угрожено. На пример, кривично дело убијања и злостављања животиња из чл. 269. КЗ има штетну последицу у виду усмрћења или повређивања животиње; привредни пресуп из чл. 111, ст. 1, т. 4. Закона о шумама³⁷ се састоји од вршења или дозвољавања сече стабала заштићених и строго заштићених врста дрвећа (као оштећени се у овим случајевима јављају власници животиња, односно шуме). Ипак, у неким случајевима, као на

³⁵ Бугарски, Т. (2015). Кривични поступак за дела против животне средине. *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 49 (4), 1639.

³⁶ Стојановић, З. (2017). *Коментар Кривичног законика*. Београд: Службени гласник, 833.

³⁷ Закон о шумама, *Службени гласник РС*, бр. 30/2010, 93/2012, 89/2015, 95/2018. – др. закон.

пример када је реч о убијању и злостављању „ничије“ животиње (пас луталица и сл.), чини се да нећемо имати оштећеног у казненоправном смислу речи, тако да се питање накнаде штете у таквим случајевима неће јавити. Исто ће бити и у случају уколико неко лице своју животињу убије или злоставља.³⁸

Накнада штете проузроковане неким еколошким казним делом може се остварити вансудским или судским путем. Када је реч о судском начину остваривања ове штете могу се разликовати: 1) накнада у самом казненом поступку, на основу поднетог имовинскоправног захтева, што се у науци цивилног процесног права назива адхезионим поступком³⁹ и 2) накнада у парничном поступку након окончаног казног поступка. Поред наведеног, учиниоци еколошких кривичних дела могли би се и путем одговарајућих норми Законика о кривичном поступку (ЗКП)⁴⁰ и КЗ „приволети“ да надокнаде причињену штету, путем одредаба о одлагању кривичног гоњења (условни опортунитет) и условној осуди, што на својеврсан начин представља комбинацију ових кривичноправних института са неким од напред наведених облика накнаде, што ће се појаснити на одговарајућим местима у наредном излагању.

Без обзира о којем начину накнаде штете говоримо, иста се остварује према правилима грађанског права, пре свега Закона о облигационим

³⁸ Из пресуде Врховног касационог суда Кзз 1181/2021 од 27. 10. 2021. године, утврдили смо да су, пресудом Основног суда у Крагујевцу 7К бр. 423/20 од 5. 2. 2021. године (потврђена пресудом Вишег суда у Крагујевцу Кж1 бр. 201/21, од 19. 8. 2021. године), два лица оглашена кривим да су као саизвршиоци извршила кривично дело убијање и злостављање животиња из чл. 269, ст. 2. у вези са ст. 1. КЗ. Поред изречене условне осуде, према једном од окривљених је изречена и мера безбедности одузимања предмета (конкретно је одузето пет лисица, два јазавца, три метална кавеза и тридесет дрвених кавеза), те су окривљени обавезани на плаћање трошкова кривичног поступка. О имовинскоправном захтеву, чак и у смислу упућивања на парницу, није уопште било речи. Наиме, окривљени су држали 6 лисица и 2 јазавца (а који припадају посебно заштићеним дивљим животињским врстама) као мамце за обуку паса, а власници паса су предавали једном од окривљених новац да би се наведене животиње излагале визуелном и звучном контакту са псима, услед чега су осећале бол, патњу, страх и стрес. Пресуда доступна на: <https://vrh.sud.rs/sr-lat/kzz-11812021-presu%C4%91ena-stvar-nezakonit-dokaz>, приступљено: 24. 1. 2025. године. Према томе, животиње су одузете од учиниоца, тако да је очигледно то био разлог да се питање имовинскоправног захтева уопште није постављало.

³⁹ Бодирога, Н. (2022). *Парнични поступак*. Правни факултет Универзитета у Београду, 19.

⁴⁰ Законик о кривичном поступку, *Службени гласник РС*, бр. 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013, 55/2014, 35/2019, 27/2021. – одлука УС, 62/2021. – одлука УС.

односима (ЗОО)⁴¹. С обзиром да се, како је речено, штетна последица неких еколошких казних дела манифестује као „загађење животне средине“, поводом накнаде ове штете могу бити од значаја и одредбе ЗЗЖС. Пре него што се упустимо у разматрање појединих начина остварења накнаде штете услед еколошких деликата, потребно је указати на нека општа правила која су прописана у ЗОО и ЗЗЖС.

Нека општа правила о одговорности за штету насталу еколошким казним делима

Као што смо видели извршењем различитих еколошких казних дела могу наступити различите штетне последице. Неке имају карактер тзв. еколошких штета, а неке „убичајених“ штета. Од тога, по нашем мишљењу, може зависити основ учиниоачеве одговорности за наступелу штету, односно да ли ће одговарати по принципу објективне или по принципу субјективне одговорности.

У неким случајевима „убичајених“ штета сматрамо да учинилац одговара по правилима о субјективној одговорности. У чл. 154, ст. 1. ЗОО је прописано да ко другоме проузрокује штету дужан је да је накнади, уколико не докаже да је штета настала без његове кривице. Према чл. 158. ЗОО кривица постоји када је штетник проузроковао штету намерно или непажњом. Овај вид одговорности би се могао применити, на пример, у вези са штетама које су настале извршењем кривичних дела шумске крађе, пустошења шума, убијања и злостављања животиња, јер је реч о чисто умишљајним деликтима, односно ради се о намерно проузрокованој штети. Исто се може односити и на друга еколошка казнена дела (на пример поменути привредни преступ из чл. 111, ст. 1, т. 4. Закона о шумама). Наравно, не мора се увек радити о умишљајном поступању и намерно проузрокованој штети, јер се правила о субјективној одговорности могу применити и када је реч о нехатном казном делу и штети која је проузрокована непажњом.

ЗОО, међутим, познаје и одговорност без обзира на кривицу (тј. одговорност за штету по основу проузроковања или објективну одговорност).⁴² У чл. 154, ст. 2. ЗОО је прописано да се за штету од ствари или делатности

⁴¹ Закон о облигационим односима – ЗОО, *Службени лист СФРЈ*, бр. 29/78, 39/85, 45/89. – одлука УСЈ, 57/89, *Службени лист СРЈ*, бр. 31/93, *Службени лист СЦГ*, бр. 1/2003. – Уставна повеља, *Службени гласник РС*, бр. 18/2020.

⁴² Perović, S., Stojanović, D. (red.) (1980). *Komentar Zakona o obligacionim odnosima*. Kragujevac – Gornji Milanovac: Pravni fakultet u Kragujevcu – Kulturni centar Gornji Milanovac, 488.

од којих потиче повећана опасност штете за околину, одговара без обзира на кривицу. Ако је казнено дело извршено путем тзв. опасне ствари или опасне делатности, могуће је накнаду штете остварити применом ових правила о одговорности. Ово ћемо најбоље објаснити кроз кривично дело изазивања опште опасности из чл. 278. КЗ, које додуше спада у групу кривичних дела против опште сигурности људи и имовине, али којом групом дела се, како је речено, индиректно штити и животна средина. Основни облик овог кривичног дела се састоји од изазивања опасности по живот или тело људи или имовину већег обима вршењем општеопасне радње или употребом општеопасног средства (на пример изазивањем пожара, поплаве, експлозије, затим употребом отрова или отровног гаса, радио-активног или другог јонизујућег зрачења, електричне енергије, моторне силе), а најтежи облици овог дела граде биће кривичног дела тешког дела против опште сигурности људи и имовине, са последицом имовинске штете великих размера, односно наступања тешке телесне повреде или смрти неког лица (чл. 288, ст. 1. и 2. КЗ). Узмимо да је у конкретном случају наступила „имовинска штета великих размера“. С обзиром да је ова штета проистекла из опасне делатности односно од опасне ствари, онда би се њена накнада могла тражити према поменутих правилима ЗОО о објективној одговорности. Овде, међутим, треба нагласити да се „не мешају“ кривична и грађанска одговорност. Наиме, учинилац би за кривично дело одговарао на бази своје кривице, јер је свако кривично дело скривљено поступање (чл. 14, ст. 1. КЗ), али би за наступелу штету, као грађански деликт, одговарао по правилима о објективној одговорности, јер иста произлази из опасне ствари односно делатности.

У вези са објективном одговорношћу ЗОО је у чл. 173. прописао да се сматра (реч је о законској претпоставци) да штета настала у вези са опасном ствари односно опасном делатношћу потиче од те ствари односно делатности, изузев ако се докаже да оне нису биле узрок штете. То значи да је довољно да оштећени, да би остварио своје право на накнаду штете, докаже да је претрпео штету и да она потиче од опасне ствари или делатности.⁴³ Међутим, ова претпоставка је релативна, што значи да је друга страна може обарати супротним доказима, на пример „да штета не представља реализацију управо оног ризика због којег се ствар сматра опасном“, ⁴⁴ односно да је штета проузрокована вишом силом, понашањем оштећеног или трећег лица.⁴⁵ Наравно, уколико је ова штета проузроко-

⁴³ Perović, S., Stojanović, D. (red.) (1980). *Komentar Zakona o obligacionim odnosima*. Kragujevac – Gornji Milanovac: Pravni fakultet u Kragujevcu – Kulturni centar Gornji Milanovac, 524.

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ *Ibid.*, 525.

вана еколошким казненным делом, а то је утврђено од стране надлежног суда, онда су још више сужене (да не кажемо искључене) могућности да се наведена претпоставка обара.

Поред ЗОО и ЗЗЖС је прописао објективну одговорност за загађивача који је проузроковао загађење животне средине (чл. 103, ст. 1), као и посебан случај објективне солидарне суодговорности. Наиме, за случај да је више загађивача одговорно за штету нанету животној средини, а удео појединих загађивача није могуће одредити, предвиђено је да трошкове снесе солидарно и посебно (чл. 107, ст. 3. ЗЗЖС).

Ова правила би се могла применити према оним загађивачима који се јављају као учиниоци казnenих дела којима се узрокују еколошке штете. На пример, загађивач се јавља као учинилац кривичног дела загађења животне средине, нарочито у оним случајевима када је штета на неки начин опредељена – тј. када је дошло до загађења животне средине у тој мери да су за његово отклањање потребни велики трошкови, о чему је било речи. Иначе, према ЗЗЖС загађивачем се сматра правно или физичко лице које својом активношћу или неактивношћу загађује животну средину (чл. 3, ст. 1, т. 14), док загађивање животне средине представља уношење загађујућих материја или енергије у животну средину, изазвано људском делатношћу или природним процесима које има или може имати штетне последице на квалитет животне средине и здравље људи (чл. 3, ст. 1, т. 11). Са становишта предмета овог рада од значаја је загађивање које је изазвано људском делатношћу и којим се остварују обележја неког еколошког казненог дела.

Поред загађивача ЗЗЖС је предвидео и да су за загађивање животне средине одговорна и правна и физичка лица која су незаконитим или неправилним деловањем омогућила или допустила загађивање животне средине (чл. 103, ст. 2). Ова лица могу бити одговорна не само за наступелу штету, већ и за одговарајуће казнено дело, имајући у виду да су еколошка казnenена дела углавном бланкетног карактера, тако да њихово незаконито поступање или непоступање које је узрочно везано са загађењем животне средине (или неког екомедијума) може имати и казнене неправне консеквенце.

Поред одговорности за штету нанету животној средини и простору, загађивач је према чл. 105. ЗЗЖС, дужан да сноси и трошкове процене штете и њеног уклањања. У те трошкове нарочито спадају: 1) трошкови хитних интервенција предузетих у време настанка штете, а неопходних за ограничавање и спречавање ефеката штете по животну средину, простор и здравље становништва; 2) директни и индиректни трошкови санације, установљавања новог стања или обнављања претходног стања животне средине и простора, као и мониторинг ефеката санације и ефеката штете

по животну средину; 3) трошкови спречавања настанка исте или сличне штете по животну средину и простор; 4) трошкови накнаде лицима директно угроженим штетом по животну средину и простор. При томе, загађивач је дужан да пружи финансијске или друге врсте гаранција за обезбеђење плаћања накнаде наведених трошкова, у току и после обављања активности. Врсту гаранција, висину средстава и време трајања гаранције коју обезбеђују загађивачи прописује Влада Републике Србије (чл. 105, ст. 2. и 3. ЗЗЖС).

У вези са остваривањем накнаде причињене штете од значаја је и то што је чл. 106. ЗЗЖС установљена обавеза загађивачу чије постројење или активност представља висок степен опасности по здравље људи и животну средину да се осигура од одговорности за случај штете причињене трећим лицима услед удеса.

Уколико у конкретном случају има места примени ЗЗЖС у вези са накнадом причињене штете, потребно је обратити пажњу и на то да ли је учинилац/загађивач испунио обавезе везане за обезбеђење заштите животне средине. Наиме, према чл. 102. ЗЗЖС постоји низ дужности које тим поводом правна и физичка лица морају испунити приликом обављања својих активности, а које обухватају: 1) примену и спровођење прописа о заштити животне средине; 2) одрживо коришћење природних ресурса, добара и енергије; 3) увођење енергетски ефикаснијих технологија и коришћење обновљивих природних ресурса; 4) употребу производа, процеса, технологија и праксе који мање угрожавају животну средину; 5) предузимање мера превенције или отклањања последица угрожавања и штете по животну средину; 6) вођење евиденције на прописани начин о потрошњи сировина и енергије, испуштању загађујућих материја и енергије, класификацији, карактеристикама и количинама отпада, као и о другим подацима и њихово достављање надлежним органима; 7) контролу активности и рада постројења који могу представљати ризик или проузроковати опасност по животну средину и здравље људи; 8) друге мере у складу са законом. Ове мере заштите животне средине правна и физичка лица обављају самостално или преко овлашћене организације. Поред тога, ЗЗЖС установљава обавезу загађивачу који је својим чињењем или нечињењем проузроковао загађивање животне средине да, без одлагања, предузме мере утврђене планом заштите од удеса и санационим планом, односно да предузме неопходне мере ради смањења штета у животној средини или уклањања даљих ризика, опасности или санације штете у животној средини. Уколико се штета нанета животној средини не може санирати одговарајућим мерама, лице које је проузроковало штету одговорно је за накнаду у висини вредности уништеног добра (чл. 104. ЗЗЖС).

Право да захтева накнаду штете према чл. 107, ст. 1. ЗЗЖС има свако ко штету претрпи. Ако је штета узрокована еколошким казним делом, онда се по правилу ради о лицу које има својство оштећеног у неком од казних поступака (мада је могуће да ову штету потражује и неко друго лице на које је оштећени пренео своје потраживање).

И код штете настале на животној средини може се, барем начелно, радити како о материјалној тако и о нематеријалној штети.⁴⁶ Материјална штета се може јавити како у виду обичне штете, тако и у виду измакле користи.⁴⁷ Са нематеријалном штетом ситуација није баш најјаснија и у теорији се доводи у везу са ускраћивањем информација о стању животне средине, услед чега је поред материјалне штете могуће претрпети и

„...нематеријалну штету у виду трпљења физичких и душевних болова и патњи (због болести или смрти блиског лица итд.), али и због ускраћивања информација о загађењима из којих разлога су оштећени и њихове породице били изложени штетним дејствима, о којима нису били обавештени или упозорени, па је то резултовало штетним последицама“.⁴⁸

Међутим, истиче се и да судска пракса

„...не гледа благонаклоно на захтеве за накнаду нематеријалне штете која је последица загађења животне средине“.⁴⁹

Штете настале еколошким казним делима пре свега имају карактер материјалне штете (уништење или оштећење животне средине, њених делова, животињских или биљних врста итд.), које свакако могу имати и неке нематеријалне импликације.

⁴⁶ Салма, Ј. (2009). Облигационоправна заштита животне средине – тужба ради отклањања извора опасности за настанак еколошке штете и тужба ради накнаде еколошке штете. *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 43 (2), 43.

⁴⁷ Дреновак-Ивановић, М., Ђорђевић, С., Важић, С. (2015). *Правни институменши еколошке заштити – грађанској правна и кривичној правна заштити*. Београд: ОЕБС – Мисија у Београду, 97.

⁴⁸ *Ibid.*, 98.

⁴⁹ *Ibid.*, 99. Аутори наводе пример где се тужбом тражила накнада нематеријалне штете за претрпљени страх, која је од стране грађанина поднета против једне хемијске индустрије. Тужба се темељила на томе да је тужилац био изложен јаким, непријатним мирисима у ваздуху, услед чега није могао да дише и што је код њега изазвало велико узнемирење и страх. Суд је нашао да „нема узрочно-последичне везе између присуства штетних материја у ваздуху и вегетативних тегоба тужиле које су код ње произвеле страх, па самим тим нема ни узрочно-последичне везе између делатности тужених који ове материје емитују у атмосферу и истих тегоба и тужбени захтев [је] одбио као неоснован“. *Ibid.*, 99–100.

Вансудска накнада штете

Као и свака накнада штете, тако се и она које проистиче из еколошког казног дела, може остварити вансудским путем. Разлог из ког спомињемо овај начин остваривања предметног права је тај што и ЗЗЖС говори о њему.

Наиме, према чл. 107, ст. 2. ЗЗЖС захтев за накнаду штете може се поднети непосредно загађивачу или осигуравачу, односно финансијском гаранту загађивача код кога је настао удес, ако такав осигуравач, односно финансијски гарант постоји. Према томе, ова одредба допушта да се оштећени директно обрати поменути субјектима, тако да је реч о остваривању накнаде вансудским путем. Предност овог начина остваривања накнаде се огледа у његовој брзини и економичности, јер се тиме избегава вођење дуготрајних парничних поступака који са собом носе и додатне финансијске издатке. Уколико загађивач односно осигуравач или финансијски гарант загађивача не удовоље захтеву за накнаду штете, оштећени своје право може остварити у парници против ових субјеката који би били пасивно легитимисани у истој.

Вансудска накнада је свакако примењива и у оним случајевима где се неће примењивати правила о одговорности из ЗЗЖС. Заинтересована лица (учинилац–оштећени) то могу остварити неформалним путем (самостално закључе вансудско поравнање) или путем посредника – медијатора. Чл. 3, ст. 2. Закона о посредовању у решавању спорова⁵⁰ свакако изричито прописује да је посредовање могуће и у споровима из области заштите животне средине

Предметни облик накнаде може итекако утицати на казни поступак. Тако, код одређених еколошких кривичних дела за које је забрањена казна затвора до пет година, могуће је, током предистражног поступка, комбиновати вансудски начин надокнаде штете са институтом одлагања кривичног гоњења (тзв. условни опортунитет). Наиме, према чл. 283, ст. 1, т. 1. ЗКП осумњиченом је могуће наметнути обавезу накнаде причињене штете, те уколико осумњичени исту испуни, доћи ће до одбачаја кривичне пријаве. Свакако да примена ове обавезе захтева претходно утврђивање висине наступеле штете, што је могуће остварити пре свега обављеним вештачењем у овој фази поступка, или договором (својеврсним поравнањем) између осумњиченог и оштећеног. Слична ситуација, само за кривична дела до три године, предвиђена је и за осумњичена правна лица, а на основу чл. 45. ЗОПЛКД. И истраживања која су вршена у вези са кривичним делима против животне средине пледирају ка томе

⁵⁰ Закон о посредовању у решавању спорова, *Службени гласник РС*, бр. 55/2014.

да се, уколико се примењује условно одлагање кривичног гоњења, осумњиченом код ових дела примарно наметне обавеза отклањања штетне последице настале извршењем кривичног дела односно накнада причињене штета.⁵¹

До надокнаде штете овим путем може доћи и касније, у току трајања казненог поступка. Та околност може бити од значаја приликом изрицања одговарајуће, за окривљеног повољније казнене санкције.

Накнада штете у оквиру казненог поступка

Остваривање накнаде штете путем имовинскоправног захтева могуће је у свим казним поступцима код нас. Посебне одредбе о томе садрже ЗКП (чл. 252–260) и ЗП (чл. 149–152), док ЗПрП (чл. 56) упућује на сходну примену кривичнопроцесног кодекса. Имајући у виду да је имовинскоправни захтев најдетаљније регулисан ЗКП, значајно је и то што ЗП садржи начелну одредбу (чл. 99) по којој се на прекршајни поступак сходно примењују одредбе ЗКП, ако тим или другим законом није друкчије одређено. То практично значи да се одредбе ЗКП о имовинскоправном захтеву могу применити и у прекршајном поступку уколико неко питање није регулисано ЗП.

У теорији се истиче да имовинскоправни захтев представља споредни предмет одговарајућег казненог поступка.⁵² О њему се може одлучивати у казном поступку из разлога целисходности и економичности, управо због тога што је тај цивилни деликт настао извршењем одговарајућег казненог дела. Накнада штете представља само једну врсту имовинскоправног захтева који се може поднети у казном поступку.⁵³

О имовинскоправном захтеву одлучује, у зависности од врсте казненог поступка, основни суд (сва кривична дела из XXIV главе КЗ су према запрећеној казни у надлежности овог суда) поводом еколошких кривичних дела, привредни суд у вези са еколошким привредним преступима

⁵¹ Бејатовић, С., Докић, С. (2024). *Кривична дела против животне средине и казнена политика (норма, пракса и мере унапређења)*. Београд: Српско удружење за кривичноправну теорију и праксу, 254.

⁵² Грубач, М. (2004). *Кривично процесно право. Увод и општи део*. Београд: Службени гласник, 31; Шкулић, М. (2011). *Кривично процесно право*. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду, 175; Вуковић, И. (2015). *Прекршајно право*. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду, 156; Ђоровић, Е. (2021). *Osnovi prekršajnog prava Crne Gore*. Podgorica: Fakultet pravnih nauka UDG, 191.

⁵³ Према чл. 252, ст. 2. ЗКП имовинскоправни захтев се може односити на накнаду штете, повраћај ствари или поништај одређеног правног посла, а према чл. 149, ст. 3. ЗП на накнаду штете и повраћај ствари.

и прекршајни суд поводом еколошких прекршаја.⁵⁴ Опште је правило да се имовинскоправни захтев расправља у неком казненем поступку ако се тиме не би знатно одуговлачио сам казнени поступак (чл. 252, ст. 1. ЗКП; чл. 149, ст. 2. ЗП). Ово ограничење је постављено из разлога да се казнени поступак не би одуговлачио због споредног предмета, а при томе је главни предмет, тј. сама казнена ствар (кривично дело, привредни преступ или прекршај) „сазрео“ за пресуђивање. Како се примећује у кривичнопроцесној литератури,

„...његово расправљање не би смело у погледу времена и утрошених ресурса и капацитета, превазићи расправљање о основној – кривичној ствари“.⁵⁵

Констатација важи и за друге казнене поступке.

За подношење предметног имовинскоправног захтева овлашћено је лице које такав захтев може поднети у парничном поступку (чл. 253, ст. 1. ЗКП; чл. 150, ст. 1. ЗП).⁵⁶ То је најчешће, али не и нужно оштећени. Под оштећеним се подразумева лице чије је лично или имовинско право одговарајућим казним делом повређено или угрожено (чл. 2, ст. 1, т. 11. ЗКП; чл. 57, ст. 1, алинеја прва ЗПрП; чл. 126, ст. 1. ЗП). Својство оштећеног могу, према томе, стећи како физичка тако и правна лица. Уколико је оштећено „еколошко добро“ у јавној својини, онда се у својству оштећеног јавља Република Србија, евентуално територијална аутономија или јединица локалне самоуправе. Према Закону о јавној својини (ЗЈС)⁵⁷ природна богатства и добра од општег интереса (која засигурно спадају у круг „еколошких добара“ која уживају казненоправну заштиту) су у јавној својини (чл. 3), односно својини Републике Србије (чл. 9, ст. 1, чл. 10, ст. 6). У том случају интересе Републике Србије заступа Државно правобранилаштво (чл. 2, ст. 2. и чл. 5, ст. 1. Закона о правобранилаштву).⁵⁸ У неким случајевима се може радити о „еколошком добру“ које представља јавну својину чији је титулар аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе, као на пример јавни паркови који представљају добро у општој употреби који су у својини јединица локалне самоуправе (чл. 10. ст. 10. ЗЈС; ово може бити интересантно због кривичног дела шумске крађе уко-

⁵⁴ Видети чл. 24, 25, 27. и 29. Закона о уређењу судова – ЗУС, *Службени гласник РС*, бр. 10/2023.

⁵⁵ Илић, Г., Мајић, М., Бељански, С., Трешњев, А. (2016). *Коментар Законика о кривичном поступку*. Београд: Службени гласник, 653.

⁵⁶ ЗКП у наведеној одредби говори о „парничном поступку“, а ЗП о „парници“.

⁵⁷ Закон о јавној својини – ЗЈС, *Службени гласник РС*, бр. 72/2011, 88/2013, 105/2014, 104/2016. – др. закон, 108/2016, 113/2017, 95/2018, 153/2020.

⁵⁸ Закон о правобранилаштву, *Службени гласник РС*, бр. 55/2014.

лико је место извршења парк или дрворед). Интересе ових колективитета заступају правобранилаштва аутономних покрајина односно јединица локалне самоуправе (чл. 2, ст. 4. Закона о правобранилаштву). Одредбе о учешћу надлежног органа, тј. надлежног правобраниоца за случај да је казним делом оштећена јавна својина садрже како ЗКП (чл. 253, ст. 3), тако и ЗП (чл. 149, ст. 2, 150 ст. 1. и 151. ст. 3).

Међутим, има мишљења да се због специфичности оштећених код еколошких кривичних дела у кривичном поступку „може расправљати само о имовинскоправном захтеву оштећеног физичког лица“, те „уколико нема оштећеног физичког лица, нема ни могућности за накнаде“, што доводи до

„...закључка да поједини еко медијум може бити загађен, али уколико исти нема тренутни утицај на лично или имовинско добро физичког лица, не постоји ни могућност да се штета отклони“.⁵⁹

Са изнетим се не можемо сложити управо због претходно наведених прописа. Једноставно речено, ако је на неком „еколошком добру“ које ужива казнену правну заштиту, а које је у својини Републике Србије, аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе, наступила штета која се економски може изразити, нема сумње да су наведени колективитети овлашћени да потражују накнаду. Исто тако је и са правним лицима која су власници неког „еколошког добра“ (на пример шуме). Свакако, ситуација је много једноставнија када се као оштећени јавља физичко лице (на пример власник убијеног пса – код кривичног дела убијања и злостављања животиња из чл. 269. КЗ), али то не значи да се само оно може јавити у својству оштећеног.

Друго је, међутим, питање ако се причињена штета не може на адекватан начин специфицирати, као што је то случај код загађења животне средине из чл. 260. КЗ, када имамо загађење ваздуха, воде или земљишта „у већој мери или ширем простору“ (ст. 1), о чему је било речи. Другачије казано, ако се штета на неком добру може специфицирати у казном поступку (оборено дрвеће, штета у виду великих трошкова њеног отклањања, убијена животиња и сл.) јасно је да власнику добра припада накнада која је и остварива, али ако је реч неутврдивој штети (на пример, загађење ваздуха) тешко да се може говорити о њеној накнади.

Како је речено, подносилац имовинскоправног захтева не мора нужно бити оштећени. Наиме, како је предмет овог захтева одговарајућа имовинска тражбина (у нашем случају накнада штете), а имовинска права

⁵⁹ Блажић Павићевић, М. (2023). *Специфичности кривичног поступка за кривична дела против животне средине*, докторска дисертација. Нови Сад: Правни факултет у Новом Саду, 330.

су по правилу преносива, јасно је да тражбина може прећи са једног на друго лице. У том смислу је у чл. 255, ст. 2. ЗКП прописано да ако је имовинскоправни захтев после подношења, а пре завршетка главног претреса, прешао на друго лице по правилима имовинског права, позваће се то лице да се изјасни да ли остаје код захтева. Ова одредба се сходно може применити и на друге казнене поступке. Управо због наведене околности законодавац активног субјекта овог адхезионог поступка означава као „лице које је овлашћено да такав захтев остварује у парничном поступку / парници“. На тај начин је, у ствари, питање лица овлашћеног за подношење имовинскоправног захтева сведено на питање активне легитимације у парничном поступку.⁶⁰

Имовинскоправни захтев се може поднети само против окривљеног.⁶¹ Наиме, како се окривљеном приписује казнено дело, тако му се приписује и грађанскоправни деликт који је настао тим казненим делом. Имовинскоправни захтев у казненом поступку није могуће реализовати према трећим лицима, чак ни онда када су та лица дужна да уместо окривљеног, или солидарно са њим, изврше обавезу.⁶² Тако на пример, речено је да се према ЗЗЖС лице које је претрпело штету може ради накнаде обратити загађивачу односно осугуравачу или финансијском гаранту ако их има. Међутим, ако у неком казненом поступку загађивач има својство окривљеног за неко еколошко казнено дело, имовинскоправни захтев у виду накнаде штете може се поставити само према њему, не и према осигуравачу и финансијском гаранту, јер они немају својство окривљеног.

Битно је нагласити да суд о имовинскоправном захтеву не одлучује никада по службеној дужности, већ само на предлог/захтев овлашћеног лица (чл. 252, ст. 1. ЗКП; чл. 149, ст. 1. ЗП).⁶³ Исто тако, захтев мора да потиче директно из дела, односно да буде његова последица, тако да се не би „могли расправљати цивилни захтеви према окривљеном који ни на који начин нису повезани с делом“.⁶⁴

⁶⁰ Бејатовић, С. (2014). *Кривично процесно право*. Београд: Службени гласник, 190.

⁶¹ Грубач, М. (2004). *Кривично процесно право. Увод и општи део*. Београд: Службени гласник, 224; Бејатовић, С. (2014). *Кривично процесно право*. Београд: Службени гласник, 190.

⁶² Бејатовић, С. (2014). *Op. cit.*, 190. Констатација аутора се односи на кривични поступак, али исто важи и за друге поступке.

⁶³ Илић, Г., Мајић, М., Бељански, С., Трешњев, А. (2016). *Коментар Законика о кривичном процесу*. Београд: Службени гласник, 653; Ристивојевић, Б., Милић, И. (2023). *Коментар Закона о прекршајима*. Београд: Службени гласник, 312.

⁶⁴ Илић, Г., Мајић, М., Бељански, С., Трешњев, А. (2016). *Op. cit.*, 653.

Предност одлучивања о накнади штете у оквиру имовинскоправног захтева поднетог у неком од казних поступака олакшава пре свега положај оштећеног односно другог лица овлашћеног на подношење овог захтева. То се пре свега односи на доказну грађу. Наиме, оштећени има права и дужност да подноси доказе у вези са поднетим имовинскоправним захтевом (чл. 50, ст. 1, т. 1. и чл. 253, ст. 2. ЗКП; чл. 126, ст. 3, т. 2. и чл. 150, ст. 2. ЗП). Међутим, изричито је у чл. 256, ст. 1. реченица друга ЗКП прописано да је орган поступка⁶⁵ дужан да прикупи доказе за одлучивање о захтеву и пре него што је он поднет. На овај начин је терет прикупљања доказне грађе пребачен, барем када је реч о кривичном поступку (сходно се примењује и на поступак по привредним преступима – чл. 56. ЗПрП), на орган поступка, пре свега на полицију и јавног тужиоца. То је нарочито значајно ако у току поступка треба обавити одговарајућа вештачења. Иако се у литератури већ извесно време говори о тзв. судско-еколошким вештачењима (реч је о вештачењу

„...које би укључивало посебне експертизе и то медицинску, ботаничку, зоолошку, као и експертизу проучавања нарушавања стања животне средине“),⁶⁶

код нас екологија није издвојена као посебна област експертизе, већ се за потребе ових вештачења могу ангажовати стручњаци из разних области као што су ветерина, грађевинарство, географија, пољопривреда, машинска техника, металургија и неорганска технологија, биологија, хемија и шумарство.⁶⁷ Међутим, истраживања показују да се вештачења у нашој правосудној пракси поводом еколошких кривичних дела веома ретко одређују – углавном се тражи обдукциони налаз код кривичног дела убијање и злостављање животиња, односно процена штете код шумске крађе.⁶⁸ За утврђивање висине штете свакако је, поред евентуално неких других вештачења, потребно и економско вештачење.⁶⁹

Додајмо и да постављање имовинскоправног захтева у казном поступку никада не може бити на штету његовог подносиоца, имајући

⁶⁵ Према чл. 2, ст. 1, т. 15. ЗКП израз „орган поступка” обухвата јавног тужиоца, суд или други државни орган пред којим се води поступак.

⁶⁶ Блажић Павићевић, М. (2023). *Специфичности кривичног поступка за кривична дела против животне средине*, докторска дисертација. Нови Сад: Правни факултет у Новом Саду, 212.

⁶⁷ *Ibid.*

⁶⁸ *Ibid.*, 214.

⁶⁹ Наводе се примери утврђивања штете од стране вештака економско-финансијске струке код кривичног дела пустошења шума, док је у једном предмету тражено од вештака исте струке да се изјасни о вредности јелена. Блажић Павићевић, М. (2023). *Op. cit.*, 215.

у виду да га надлежни „казнени“ суд никада не може одбити, чак ни ако је очигледно неоснован.⁷⁰ Наиме, суд може усвојити имовинскоправни захтев (у целости или делимично) само ако је донео осуђујућу пресуду у односу на окривљеног и ако подаци казненог поступка пружају поуздан основ за пресуђење (потпуно или делимично). У супротном, када је донета ослобађајућа односно одбијајућа пресуда, или решење о обустави поступка, па чак и ако је окривљени осуђен, али подаци поступка не пружају поуздан основ ни за делимично пресуђење, суд доноси одлуку којом упућује овлашћено лице да имовинскоправни захтев може остварити у парничном поступку. Код делимичног усвајања имовинскоправног захтева се ради о томе да се један његов део усваја, док се у погледу недосуђеног дела овлашћено лице упућује на парнични поступак.⁷¹

Уколико је у току кривичног поступка поднет имовинскоправни захтев у виду накнаде штете, а суд се одлучи да учиниоцу изрекне условну осуду, истог би могао „приволети“ да исплати накнаду и тако што би му у условној осуди одредио да ће се казна извршити и онда ако осуђени у одређеном року (који се одређује у оквиру времена проверавања) не накнади штету коју је проузроковао кривичним делом (чл. 65, ст. 2. КЗ). Ово не треба мешати са оним случајевима где је код конкретних кривичних дела против животне средине прописано да суд приликом изрицања условне осуде може одредити обавезу учиниоцу да у одређеном року предузме одређене прописане мере заштите, очувања и унапређења животне средине (на пример чл. 260, ст. 5, чл. 261, ст. 4, чл. 262, ст. 3. КЗ). Потоње обавезе су предвиђене код конкретних инкриминација и не искључују примену претходно наведеног чл. 65, ст. 2. КЗ, тако да би се могле чак и кумулативно изрећи. Слично би се могло применити и на условну осуду изречену за привредне преступе, имајући у виду да чл. 27, ст. 3. ЗПрП предвиђа сходну примену одредаба материјалног кривичног права о изрицању, дејству и опозиву условне осуде.

Накнада штете у парничном поступку

Уколико у казненом поступку није досуђен имовинскоправни захтев у виду накнаде штете, било због тога што уопште није постављен, било због тога што подаци казненог поступка нису давали поуздан основ за пресуђење, исти се може остварити у парничном поступку. Такође, ако

⁷⁰ Шкулић, М. (2011). *Кривично процесно право*. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду, 178.

⁷¹ Видети чл. 258. ЗКП и чл. 151. ЗП.

је у казненом поступку имовинскоправни захтев само делимично усвојен, овлашћено лице може покренути парнични поступак само у погледу недосуђеног дела. У складу са већ реченим, право на потраживање накнаде штете у парничном поступку постоји и у оним случајевима када казнени поступак није окончан осуђујућом пресудом за неко еколошко казнено дело, али такви случајеви нису интересантни са становишта овог рада, из разлога што тада није утврђено да је еколошка штета проистекла из одговарајућег казног дела.

Од свих казних поступака који су претходили парничном поступку посебан значај има кривични поступак. Ово из разлога што је у чл. 13. Закона о парничном поступку (ЗПП)⁷² прописано да је суд у парничном поступку везан за правноснажну пресуду кривичног суда којом се оптужени оглашава кривим у погледу постојања кривичног дела и кривичне одговорности учиниоца.⁷³ Пресуде из других казних поступака немају такво дејство, али свакако имају одговарајући доказни значај, јер би се у парничном поступку могле користити као јавне исправе (чл. 238, ст. 1. ЗПП).

Као и сваки парнични поступак, тако се и поступак за накнаду штете која је проузрокована еколошким казним делом покреће тужбом. Што се тиче надлежности суда, типа поступка (редовни/општи поступак или спор мале вредности), његовог тока и доказивања, може се констатovati да се поступак у предметним парницама махом одвија као и сваки други парнични поступак.

У својству тужиоца ће се јавити лице које је имало својство оштећеног у казненом поступку, односно лице на које је право на накнаду пренесено. Уколико је повређено „еколошко добро“ у јавној својини, интересе тужиоца заступа надлежни правобранилац. Тужени ће бити лице које је у казненом поступку оглашено кривим/одговорним за одговарајуће казнено дело. Међутим, на страни туженог се као пасивно легитимисана лица могу јавити и нека друга лица. На пример, ако долази у обзир примена ЗЗЖС, поред загађивача (који је казнено осуђен), тужени могу бити још и осигуравач и финансијски гарант (ако их има).

Према чл. 376. ЗОО потраживање накнаде проузроковане штете застарева за три године од кад је оштећеник дознао за штету и за лице које је штету учинило, с тим да ово потраживање застарева у сваком случају за пет година од кад је штета настала. Трогодишњи рок је

⁷² Закон о парничном поступку – ЗПП, *Службени гласник РС*, бр. 72/2011, 49/2013. – одлука УС, 74/2013. – одлука УС, 55/2014, 87/2018, 18/2020, 10/2023. – др. закон.

⁷³ О томе видети: Јакшић, А. (2008). *Грађанско процесно право*. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду, 70–71.

субјективног карактера, јер тече од сазнања за наведене чињенице, док је петогодишњи рок објективне природе, с обзиром да се рачуна од тренутка настанка штете.⁷⁴ Уколико је, пак, штета проузрокована кривичним делом, а за кривично гоњење је предвиђен дужи рок застарелости, захтев за накнаду штете према одговорном лицу застарева кад истекне време одређено за застарелост кривичног гоњења. Прекид и застој (обустава, мировање) застаревања кривичног гоњења повлачи за собом прекид и застој застаревања захтева за накнаду штете (чл. 377. ЗОО). Међутим, ако у конкретном случају има места примени ЗЗЖС, онда се примењују рокови застарелости из тог закона. Наиме, у чл. 107, ст. 4. ЗЗЖС је предвиђено да покретање поступка за накнаду штете застарева за три године од када је оштећеник сазнао за штету и учиниоца штете (субјективни рок), док у сваком случају ово потраживање застарева за 20 година од када је штета настала (објективни рок). Као што се да приметити, предвиђен је прилично дугачак објективни рок застарелости.

Поступак за накнаду штете пред судом, који се води према ЗЗЖС, по слову закона је хитан (чл. 107, ст. 5. ЗЗЖС). Такво обележје немају поступци за накнаду штете који се не воде по том закону (на пример, ако се тражи накнада штете због кривичног дела шумске крађе, неће се применити тај закон, већ ЗОО).

Додајмо и да се у парничном поступку који се води након казненог поступка може остварити и онај вид грађанскоправне заштите који није могуће остварити под окриљем имовинскоправног захтева унутар казненог поступка. Наиме, имовинскоправни захтев у казненом поступку је ограничен на накнаду штете, повраћај ствари и поништај правног посла (ово последње није предвиђено за прекршајни поступак). Међутим, у парничном поступку је могуће тужбом тражити од суда да наложи туженом одговарајуће чињење или нечињење (осуда на чинидбу), као на пример да постави потребне пречишћиваче или да се уздржи од активности којима се загађује животна средина.⁷⁵ Овакве тужбе нарочито имају смисла у оним случајевима када је тужени претходно осуђен за одговарајуће еколошко казнено дело (на пример код којег се последица јавља као загађење ваздуха), код којег се штета не може на адекватан начин економски специфицирати (неутврдива штета).

⁷⁴ Perović, S., Stojanović, D. (red.) (1980). *Komentar Zakona o obligacionim odnosima*. Kragujevac – Gornji Milanovac: Pravni fakultet u Kragujevcu – Kulturni centar Gornji Milanovac, 924.

⁷⁵ Петрушић, Н. (2009). Заштита животне средине у грађанском судском поступку. У: *Основи права животне средине* (Д. Николић, ред.). Нови Сад: Правни факултет у Новом Саду, 221.

УМЕСТО ЗАКЉУЧКА

О животној средини и њеној заштити доста се говори како у општем, тако и у научно-стручном дискурсу. Бројни прописи различите правне природе и различите правне снаге уређују многа питања еколошког карактера.

Са практичном реализацијом казненоправне заштите животне средине не можемо бити задовољни, јер је сигурно да велики број казних дела није пријављен нити процесуиран. Зато се пледира ка јачању еколошке свести грађана, али и указује на потребу специјализације правосудних органа за еколошка казнена дела.⁷⁶

Може се рећи да код нас постоји релативно солидан правни оквир који омогућава накнаду штете узроковане предметним казним делима. Ипак, скроман број процесуираних еколошких казних дела отежава сагледавање проблематике штете која је настала њиховим извршењем, нарочито оне коју би могли окарактерисати као еколошка штета. Због тога су многа питања у вези са таквом штетом и њеном накнадом отворена.

Оно што у вези са казненом заштитом животне средине треба имати у виду, нарочито поводом опасних активности којима се врше штетне имисије, јесте то да наши казни прописи познају одговарајуће прохибитивне мере безбедности и заштитне мере, којима се учиниоцима казних дела (физичким и правним лицима) може забранити вршење таквих делатности, наравно уз испуњеност законских услова (чл. 85. КЗ, чл. 24. ЗОПЛКД, чл. 34–35. ЗПрП, чл. 55–57. ЗП). Понекад се изрицање неке од ових мера предвиђа и прописом којим је установљено одређено казнено дело. На пример, у чл. 120, ст. 2. ЗЗЖС је прописано да се одговорном лицу у органу управе, односно јединици локалне самоуправе, односно организацији која врши јавна овлашћења може, за прекршај из тог члана, уз изречену казну изрећи и заштитна мера забране вршења одређених послова у трајању до једне године. Изрицање ових санкција свакако може утицати на превенцију еколошких казних дела у будућности.

Такође, речено је да је код неких кривичних дела против животне средине прописано да суд приликом изрицања условне осуде може одредити обавезу учиниоцу да у одређеном року предузме одређене прописане мере заштите, очувања и унапређења животне средине (на пример чл. 260, ст. 5, чл. 261, ст. 4, чл. 262, ст. 3. КЗ) односно да предузме мере у циљу отклањања штетних последица (чл. 264, ст. 3. КЗ). Проблем је,

⁷⁶ О томе детаљно: Миљуш, И. (2023). Специјализација носилаца правосудних функција и свест грађана као инструменти супротстављања еколошким казним делима. *Гласник Адвокатске коморе Војводине*, 95 (49), 1319–1364.

међутим, што је ова могућност дата само уколико је учиниоцу изречена условна осуда. Зато би требало размислити да се у казним прописима као посебна мера (сада не улазимо у њену правну природу) пропише обавеза за учиниоца да предузме такве мере независно од основне казнене санкције која му је изречена (тј. да се ова обавеза не везује само за условну осуду). То би захтевало да се у сваком конкретном случају пресудом одреди конкретна мера заштите, очувања и унапређења животне средине, односно мера отклањања штетних последица коју учинилац мора да испуни, као и последице које наступају уколико учинилац не поступи по одлуци. Оваквим мерама би се допринело ако не уклањању, онда смањењу будућих штетних последица по животну средину.

ЛИТЕРАТУРА

- Alimpić, M. (2022). Krivična dela protiv životne sredine: Krivično zakonodavstvo Srbije i međunarodni pravni standardi – usaglašenost ili ne? *Glasnik Advokatske komore Vojvodine*, 94 (4), 1314–1331.
- Бејатовић, С. (2014). *Кривично процесно право*. Београд: Службени гласник.
- Бејатовић, С., Докић, С. (2024). *Кривична дела против животне средине и казненa политика (норма, пракса и мере унапређења)*. Београд: Српско удружење за кривичноправну теорију и праксу.
- Блажић Павићевић, М. (2023). *Специфичности кривичног постојања за кривична дела против животне средине*, докторска дисертација. Нови Сад: Правни факултет у Новом Саду.
- Бодирога, Н. (2022). *Парнични поступак*. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду.
- Бугарски, Т. (2015). Кривични поступак за дела против животне средине. *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 49 (4), 1633–1647.
- Вуковић, И. (2015). *Прекршајно право*. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду.
- Вуковић, И. (2021). *Кривично право. Општи део*. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду.
- Вучковић, Б., Комлен Николић, Л., Самуилов, Ј. (2022). *Јавно тужилаштво и заштитна животне средине – Нормативни оквир и анализа проблема у примени*. Београд: Удружење јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца.
- Грубач, М. (2004). *Кривично процесно право. Увод и општи део*. Београд: Службени гласник.
- Дракић, Д. (2009). Кривично право и животна средина. У: *Основи права животне средине* (Д. Николић, ред.). Нови Сад: Правни факултет у Новом Саду, 129–145.
- Дреновак-Ивановић, М., Ђорђевић, С., Важић, С. (2015). *Правни инструменти еколошке заштите – грађанскојавна и кривичнојавна заштитна*. Београд: ОЕБС – Мисија у Београду.

- Илић, Г., Мајић, М., Бељански, С., Трешњев, А. (2016). *Коментар Законика о кривичном поступку*. Београд: Службени гласник.
- Јакшић, А. (2008). *Грађанско процесно право*. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду.
- Миљуш, И. (2023). Специјализација носилаца правосудних функција и свест грађана као инструменти супротстављања еколошким казним делима. *Гласник Адвокатске коморе Војводине*, 95 (49), 1319–1364.
- Николић, Д. (2011). Право животне средине као научна и наставна дисциплина. *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 45 (3), 299–311.
- Perović, S., Stojanović, D. (red.) (1980). *Komentar Zakona o obligacionim odnosima*. Kragujevac – Gornji Milanovac: Pravni fakultet u Kragujevcu – Kulturni centar Gornji Milanovac.
- Петрушић, Н. (2009). Заштита животне средине у грађанском судском поступку. У: *Основи права животне средине* (Д. Николић, ред.). Нови Сад: Правни факултет у Новом Саду, 217–232.
- Ристивојевић, Б., Милић, И. (2016). Одговорност родитеља за прекршаје које учине њихови потомци. *Анали Правног факултета у Београду*, 64 (1), 154–174.
- Ристивојевић, Б., Милић, И. (2023). *Коментар Закона о прекршајима*. Београд: Службени гласник.
- Салма, Ј. (2009). Облигационоправна заштита животне средине – тужба ради отклањања извора опасности за настанак еколошке штете и тужба ради накнаде еколошке штете. *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 43 (2), 33–53.
- Стајић, Љ., Бугарски, Т., Ристивојевић, Б., Писарић, М., Милић, И. (2018). Пракса Прекршајног суда у Новом Саду у области заштите животне средине. *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 52 (4), 1503–1519.
- Стевановић, А., Станковић, В. (2023). Ефикасност прекршајноправне заштите животне средине у Београду од 2017. до 2022. године. *Гласник Адвокатске коморе Војводине*, 95 (4), 1396–1417.
- Стојановић, З. (2017). *Коментар Кривичног законика*. Београд: Службени гласник.
- Стојановић, З. (2024). *Кривично право. Општи део*. Нови Сад: Правни факултет у Новом Саду.
- Ћоровић, Е. (2021). *Osnovi prekršajnog prava Crne Gore*. Podgorica: Fakultet pravnih nauka UDG.
- Цветић, Р. (2014). Одрживи развој и еколошка штета. *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, LIII (68), 291–302.
- Claus, R., Greco, L. (2020). *Strafrecht: Allgemeiner Teil – Band I*. München: „C. H. Beck“.
- Шкулић, М. (2011). *Кривично процесно право*. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду.
- Škulić, M. (2023). Ustavopravna zaštita životne sredine. *Glasnik Advokatske komore Vojvodine*, 95 (4), 1187–1217.

Извори закона

- Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/2006, 115/2021.
- Кривични закон, *Службени гласник РС*, бр. 26/77, 28/77, 43/77, 20/79, 24/84, 39/86, 51/87, 6/89, 42/89, *Службени гласник РС*, бр. 21/90, 16/90, 26/91, 75/91, 9/92, 49/92, 51/92, 23/93, 67/93, 47/94, 17/95, 44/98, 10/02, 11/02, 80/02, 39/03, 67/03.
- Кривични законик – КЗ, *Службени гласник РС*, бр. 85/2005, 88/2005. – испр., 107/2005. – испр., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014, 94/2016, 35/2019.
- Закон о водама, *Службени гласник РС*, бр. 30/2010, 93/2012, 101/2016, 95/2018, 95/2018. – др. закон.
- Закон о заштити животне средине – ЗЗЖС, *Службени гласник РС*, бр. 135/2004, 36/2009, 36/2009. – др. закон, 72/2009. – др. закон, 43/2011.– УС, 14/2016, 76/2018, 95/2018. – др. закон.
- Закон о јавној својини – ЗЈС, *Службени гласник РС*, бр. 72/2011, 88/2013, 105/2014, 104/2016. – др. закон, 108/2016, 113/2017, 95/2018, 153/2020.
- Закон о комуналним делатностима, *Службени гласник РС*, бр. 88/2011, 104/2016, 95/2018.
- Закон о облигационим односима – ЗОО, *Службени лист СФРЈ*, бр. 29/78, 39/85, 45/89. – одлука УСЈ, 57/89, *Службени лист СРЈ*, бр. 31/93, *Службени лист СЦГ*, бр. 1/2003. – Уставна повеља, *Службени гласник РС*, бр. 18/2020.
- Закон о одговорности правних лица за кривична дела – ЗОПЈКД, *Службени гласник РС*, бр. 97/2008.
- Закон о парничном поступку – ЗПП, *Службени гласник РС*, бр. 72/2011, 49/2013. – одлука УС, 74/2013. – одлука УС, 55/2014, 87/2018, 18/2020, 10/2023. – др. закон.
- Закон о посредовању у решавању спорова, *Службени гласник РС*, број 55/2014.
- Закон о правобранилаштву, *Службени гласник РС*, бр. 55/2014.
- Закон о прекршајима – ЗП, *Службени гласник РС*, бр. 65/2013, 13/2016, 98/2016. – УС, 91/2019. – др. закон, 91/2019, 112/2022. – УС.
- Закон о привредним преступима – ЗПрП, *Службени лист СФРЈ*, бр. 4/77, 36/77. – испр., 14/85, 10/86 (пречишћен текст), 74/87, 57/89. и 3/90, *Службени лист СРЈ*, бр. 27/92, 16/93, 31/93, 41/93, 50/93, 24/94, 28/96, 64/2001, *Службени гласник РС*, бр. 101/2005. – др. закон.
- Закон о средствима за заштиту биља, *Службени гласник РС*, бр. 41/2009, 17/2019.
- Закон о управљању отпадом, *Службени гласник РС*, бр. 36/2009, 88/2010, 14/2016, 95/2018. – др. закон, 35/2023.
- Закон о уређењу судова – ЗУС, *Службени гласник РС*, бр. 10/2023.
- Закон о шумама, *Службени гласник РС*, бр. 30/2010, 93/2012, 89/2015, 95/2018. – др. закон.
- Законик о кривичном поступку, *Службени гласник РС*, бр. 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013, 55/2014, 35/2019, 27/2021 – одлука УС, 62/2021. – одлука УС.

- Републички завод за статистику (2022). *Билтен – Пунолећни учиниоци кривичних дела у Републици Србији, 2021*. Београд.
- Републички завод за статистику (2023). *Билтен – Пунолећни учиниоци кривичних дела у Републици Србији, 2022*. Београд.
- Републички завод за статистику (2023). *Саопштење – Статистика правосуђа: Одговорна и правна лица – учиниоци привредних преступља, 2022*, бр. 227. Београд.
- Републички завод за статистику (2024). *Саопштење – Статистика правосуђа: Одговорна и правна лица – учиниоци привредних преступља, 2023*, бр. 226. Београд.
- Републички завод за статистику (2024). *Саопштење – Статистика правосуђа: Пунолећни учиниоци кривичних дела, 2023*, бр. 186. Београд.
- Пресуда Врховног касационог суда Кзз 1181/2021 од 27. 10. 2021. године, <https://vrh.sud.rs/sr-lat/kzz-11812021-presu%C4%91ena-stvar-nezakonit-dokaz>, приступљено: 24. 1. 2025. године.

*Emir Ćorović, Ph.D.**

Bar Association of Čačak

ORCID: 0000-0002-2606-872X

*Milena Mrvić***

Higher Public Prosecutor's Office in Novi Pazar

COMPENSATION FOR DAMAGE CAUSED BY THE COMMISSION OF OFFENSES AGAINST THE ENVIRONMENT***

ABSTRACT: In the legal order of the Republic of Serbia, the environment is inter alia protected through penal law, specifically through the provisions of three areas of law: criminal law, economic offenses, and misdemeanors. The commission of an offense against the environment can result in corresponding damage. This refers to civil-law consequences arising from the commission of such offenses. Compensation for damage caused by offenses against the environment may be obtained out of court and in court. Compensation for damage can be claimed in court in two ways: 1) within the penal proceedings themselves, based on a submitted property claim (the so-called adhesion procedure), and 2) in civil proceedings after the completion of the penal proceedings. Accordingly, this paper examines certain issues related to the characteristics of such damage, as well as the corresponding procedural questions on

* e-mail: adv.emircorovic@gmail.com, Lawyer.

** e-mail: milenamrvic@gmail.com, Chief Public Prosecutor.

*** The paper was received on February 2, 2025, and the paper was accepted for publication on February 20, 2025.

The translation of the original article into English is provided by the *Glasnik of the Bar Association of Vojvodina*

obtaining compensation. In order to adequately address this topic, it is necessary to briefly show the main features of the protection of the environment through penal law.

Keywords: environment, offense, compensation for damage

INTRODUCTION

When referring to the environment as an object of legal protection within environmental law (or the law of environmental protection), there are two concepts:¹ the anthropocentric concept – where damage to the environment matters only insofar as it violates “the human right to a healthy environment,” and the ecocentric concept – which takes into account the environment itself, thus prohibiting actions “that cause harm to the environment itself by endangering or violating protected goods.”² The latter concept emphasizes the public interest in preserving the environment, thereby “justifying protection of the environment by the competent state authorities even in the absence of a violation of someone’s subjective right.”³ The Constitution of the Republic of Serbia,⁴ as the *lex superior*, stipulates that everyone has the right to a healthy environment (as well as the right to timely and comprehensive information about its condition), and also that everyone, especially the Republic of Serbia and the autonomous province, has a responsibility to protect the environment, as well as a duty to preserve and improve it (Article 74).

One of the forms of environmental protection is provided by penal law, in more precise terms, by the provisions of three areas of law: criminal law, economic offenses, and misdemeanors.⁵ These branches of law prescribe

¹ See: Nikolić, D. (2011). Pravo životne sredine kao naučna i nastavna disciplina. *Collected Papers of the Faculty of Law in Novi Sad*, 45(3), 304; Cvetić, R. (2014). Održivi razvoj i ekološka šteta. *Collection of Papers of the Faculty of Law in Niš*, LIII(68), 293–294.

² Nikolić, D. (2011). Pravo životne sredine kao naučna i nastavna disciplina. *Collected Papers of the Faculty of Law in Novi Sad*, 45(3), 304.

³ Cvetić, R. (2014). Održivi razvoj i ekološka šteta. *Collection of Papers of the Faculty of Law in Niš*, LIII(68), 294.

⁴ Constitution of the Republic of Serbia, *Official Gazette of the RS*, No. 98/2006, 115/2021.

⁵ The term “penal law” (*kazneno pravo*) is also a positive-law concept, bearing in mind that the Constitution, in Article 34, refers to legal certainty in penal law. In our legal system, this term has traditionally encompassed the abovementioned three branches of law, whereas in comparative law it refers to criminal law. See: Stojanović, Z. (2024). *Krivično pravo: Opšti deo*. Novi Sad: Faculty of Law in Novi Sad, 5, 9–11; Vuković, I. (2021). *Krivično pravo: Opšti deo*. Belgrade: Faculty of law, University of Belgrade, 2, 5; Ćorović,

certain punishable (or penal) offenses⁶ –criminal offenses, economic offenses, and misdemeanors, through which the environment is directly or indirectly protected. All of these forms of conduct can be classified as offenses against the environment.

In general, the commission of an offense can also give rise to a corresponding civil delict. In that sense, the commission of an offense against the environment can result in damage, which raises the question of compensation, which is the primary focus of this paper.

A BRIEF OVERVIEW OF THE PROTECTION OF THE ENVIRONMENT THROUGH PENAL LAW

The hierarchy of criminal offenses, economic offenses, and misdemeanors is made according to the degree of their unlawfulness, that is, the degree of violation/endangerment of the protected good. In this sense, criminal offenses are the most serious, and misdemeanors are the least serious offenses, while economic offenses could be placed somewhere in between.⁷ Accordingly, offenses against the environment are graded in the same way.

Of all offenses against the environment, the greatest attention is paid to criminal offenses against the environment. This is perfectly understandable, given that criminal law, as a branch of law and as an academic discipline, is much more developed compared to the other two domains of penal law. In relation to the protection of the environment through criminal law, a special terminology has been established – *Environmental Criminal Law* (Ger. *Umweltstrafrecht*),⁸ which in itself speaks to the importance of this form of protection.

Protection through criminal law in general, and also regarding the environment, is fragmentary, subsidiary, and ancillary in nature.⁹ This means that criminal law does not protect the environment in its entirety, but only partially, and solely from the most serious violations that are defined by law as criminal

E. (2021). *Osnovi prekršajnog prava Crne Gore*. Podgorica: Faculty of Law, UDG, 22–23, fn. 12–14.

⁶ Article 34 of the Constitution uses the term “punishable offense” (*kažnjivo delo*).

⁷ Stojanović, Z. (2024). *Krivično pravo: Opšti deo*. Novi Sad: Faculty of Law in Novi Sad, 10.

⁸ Škulić, M. (2023). Ustavnopravna zaštita životne sredine. *Glasnik of the Bar Association of Vojvodina*, 95(4), 1196.

⁹ For more, see: Drakić, D. (2009). Krivično pravo i životna sredina. In: *Osnovi prava životne sredine* (D. Nikolić, ed.). Novi Sad: Faculty of Law in Novi Sad, 130–131, 133–134.

offenses (fragmentary). It applies in those cases in which it is not possible to ensure adequate legal protection through other branches of law (subsidiary). Finally, criminal law does not create the “environmental” goods it protects but rather “borrows” them from environmental law, which also influences the use of the terminology of that branch of law within criminal law itself (ancillary). It should also be noted that criminal law theory examines the particularity of the environment as a protected good. Namely, by protecting it, future generations are protected as well. After all, damage to the environment does not necessarily create immediate harm for current generations, but it can deprive future generations of the “foundations for life.” Therefore, out of solidarity with our descendants and out of the duty to protect them, there is a need to assume responsibility so that they, too, may be “provided with the preconditions for a humane life.”¹⁰

In the Republic of Serbia, criminal liability exists not only for natural persons – primarily regulated by the provisions of the Criminal Code (hereinafter: CC),¹¹ but also for legal persons, with the legal regime for the latter category of offenders governed by the Law on the Liability of Legal Persons for Criminal Offenses (hereinafter: LLLC).¹²

Protection of the environment by means of economic offenses is not conceptually regulated in a satisfactory way, primarily because the Law on Economic Offenses (hereinafter: LEO)¹³ is rather outdated (adopted in 1977), and it corresponds to a different era. Under the statutory definition, an economic offense is a socially harmful violation of regulations on economic or financial operations that has caused or could have caused serious consequences, and that a competent authority has explicitly designated as an economic offense (Article 2, paragraph 1 of the LEO). Therefore, economic offenses were conceived as violations of regulations on economic and financial operations, so it is difficult, within this form of protection through penal law, to conceptually incorporate economic offenses against the environment. The reason lies in the fact that at the time the LEO was adopted, the environment was not clearly

¹⁰ Claus, R., Greco, L. (2020). *Strafrecht: Allgemeiner Teil – Band I*. München: C. H. Beck, 63–64.

¹¹ Criminal Code – CC, *Official Gazette of the RS*, No. 85/2005, 88/2005. – amended, 107/2005. – amended, 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014, 94/2016, 35/2019.

¹² Law on the Liability of Legal Persons for Criminal Offenses – LLLC, *Official Gazette of the RS*, No. 97/2008.

¹³ Law on Economic Offenses – LEO, *Official Gazette of the SFRY*, No. 4/77, 36/77. – amended, 14/85, 10/86. (consolidated text), 74/87, 57/89. and 3/90, *Official Gazette of the FRY*, no. 27/92, 16/93, 31/93, 41/93, 50/93, 24/94, 28/96, 64/2001, *Official Gazette of the RS*, no. 101/2005. – other law.

defined as an object of protection through criminal law. In the then-applicable Criminal Law of the Socialist Republic of Serbia (also from 1977),¹⁴ there was a chapter titled “Criminal Offenses against Human Health and Man’s Environment,” and within it, only two criminal offenses (Articles 133 and 134) strictly referred to the environment, while most criminal offenses against the environment were in the group of criminal offenses against the economy (Articles 156-163). Although the fate of economic offenses in our legal system is uncertain, if the existing concept remains in effect, a new law regulating this matter would have to be adopted, and the general concept of economic offenses would also have to be changed so as to encompass other segments of social life (including the environment), and not merely the sphere of economic and financial operations. As subjects of liability for economic offenses, legal persons and responsible persons in such entities may be held liable, as well as a responsible person “in a body of a socio-political community, another state authority, or a local community” (Article 6, paragraphs 1 and 3 of the LEO).

Given that misdemeanors are the most common type of offense, they can be said to offer the most extensive protection of the environment through penal law,¹⁵ which, “from a historical perspective, for a long time was the only legal guarantee for the preservation of the environment.”¹⁶ By their nature, misdemeanors constitute a violation of general discipline (or a violation of public order),¹⁷ so in the case of environmental misdemeanors, there is a breach of the rules that prohibit or mandate certain conduct in relation to the management, preservation, protection, and improvement of the environment. According to Article 17 of the Law on Misdemeanors (hereinafter: LM),¹⁸ subjects of misdemeanor liability include natural persons, entrepreneurs, legal persons, and responsible persons in a legal person, while the law stipulates that a responsible person in a state authority, an authority of an autonomous province, or an authority of local self-government may also be liable for a misdemeanor.

¹⁴ Criminal Code, *Official Gazette of the RS*, No. 26/77, 28/77, 43/77, 20/79, 24/84, 39/86, 51/87, 6/89, 42/89, *Official Gazette of the RS*, No. 21/90, 16/90, 26/91, 75/91, 9/92, 49/92, 51/92, 23/93, 67/93, 47/94, 17/95, 44/98, 10/02, 11/02, 80/02, 39/03, 67/03.

¹⁵ “... the prescription and sanctioning of misdemeanors, which essentially represent conduct or omissions that violate the legal order... is the most common form of penal-law response in the area of environmental protection.” Cit.: Stevanović, A., Stanković, V. (2023). Efikasnost prekršajnogpravnog zaštite životne sredine u Beogradu od 2017. do 2022. godine. *Glasnik of the Bar Association of Vojvodina*, 95(4), 1397.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ For more, see: Ćorović, E. (2021). *Osnovi prekršajnog prava Crne Gore*. Podgorica: Faculty of Law, UDG, 54-55.

¹⁸ Law on Misdemeanors – LM, *Official Gazette of the RS*, No. 65/2013, 13/2016, 98/2016. – decision of the Constitutional Court, 91/2019. – other law, 91/2019, 112/2022. – decision of the Constitutional Court.

Interestingly, Article 118a of the Law on Environmental Protection (hereinafter: LEP)¹⁹ prescribes a misdemeanor penalty for a parent, guardian, or responsible person in a guardianship authority if, due to a failure to exercise due supervision over a minor, that minor commits a misdemeanor established in Article 118, paragraph 1, points 1, 2, and 3 of that law. This provision uses the possibility provided in Article 72 of the LM,²⁰ although the literature criticizes a certain imprecision in its wording.²¹

The protection of the environment through penal law can be direct or indirect. In the first case, particular offenses directly protect the environment (or the right to a healthy environment) as a specific and independent value, or one of its elements (for example, plant or animal life, etc.). In the second case, offenses primarily protect another good, but as a secondary goal, the protection of the environment is also achieved.²² Thus, for instance, primary protection of this good is realized through criminal offenses against the environment set out in Chapter XXIV of the CC²³, or through economic offenses and misdemeanors under the LEP. Indirect protection might be achieved, for example, through criminal offenses against the general safety of people and property (Chapter XXV of the CC), or through economic offenses and misdemeanors under the Law on Utility Services.²⁴ Protection of the environment through penal law, especially taking into account indirect protection, is quite broad, given that economic offenses and, in particular, misdemeanors can be found not only in laws but also in regulations of lower legal force (Article 3 of the LEO and Article 4, paragraph 1 of the LM). Likewise, for the protection of the environment through criminal law, numerous criminalized acts under supplementary

¹⁹ Law on Environmental Protection – LEP, *Official Gazette of the RS*, No. 135/2004, 36/2009, 36/2009. – other law, 72/2009. – other law, 43/2011. – decision of the Constitutional Court, 14/2016, 76/2018, 95/2018. – other law.

²⁰ Stevanović, A., Stanković, V. (2023). Efikasnost prekršajnogpravnog zaštite životne sredine u Beogradu od 2017. do 2022. godine. *Glasnik of the Bar Association of Vojvodina*, 95(4), 1401.

²¹ Ristivojević, B., Milić, I. (2016). Odgovornost roditelja za prekršaje koje učine njihovi potomci. *Annals of the Faculty of Law in Belgrade*, 64(1), 164–165.

²² Similar in: Stojanović, Z. (2017). *Komentar Krivičnog zakonika*. Belgrade: Official Gazette, 828.

²³ On the classification of these criminal offenses in our legal system, see: Alimpić, M. (2022). Krivična dela protiv životne sredine: Krivično zakonodavstvo Srbije i međunarodni pravni standardi – usaglašenost ili ne? *Glasnik of the Bar Association of Vojvodina*, 94(4), 1322.

²⁴ Law on Utility Services, *Official Gazette of the RS*, No. 88/2011, 104/2016, 95/2018.

criminal legislation may be relevant (for example, the Law on Waters,²⁵ the Law on Plant Protection Products,²⁶ etc.). When this paper refers to the protection of the environment through penal law, it refers to its direct protection in the sense mentioned above.

Although problems related to environmental crime have been highlighted for quite some time in Serbia, it is important to note that criminal offenses against the environment from Chapter XXIV of the CC constitute a very small percentage of the total number of recorded criminal offenses, as shown most clearly by data from the Statistical Office of the Republic of Serbia.²⁷ Thus, the total number of submitted criminal complaints in 2021 was 80,632, of which 2,012 (2.49%) were for this group of criminal offenses; in 2022, 82,958 criminal complaints were submitted, 1,878 (2.26%) of which were for these criminal offenses; and in 2023, there were 74,504 criminal complaints, of which only 2,047 (2.74%) were for criminal offenses under Chapter XXIV of the CC. In 2021, there were a total of 31,870 formal charges, of which 405 (1.27%) were for these criminal offenses, while in 2022, there were a total of 30,406 charges, of which 389 (1.27%) were for criminal offenses against the environment.²⁸ As for convictions, in 2021 there were a total of 27,508, only 323 (1.17%) of which were for this group of criminal offenses; in 2022, there were 26,200 convictions in total, with 307 (1.17%) for these offenses; and in 2023, there were 26,919 convictions, of which only 378 (1.40%) were for criminal offenses against the environment. What stands out, however, is that the vast majority of convictions for criminal offenses against the environment are for one specific criminal offense – timber theft (265 convictions in 2021, 245 in 2022, and 259 in 2023). The criminal offenses of environmental pollution under Article 260 of the CC and damage to the environment under Article 264 of the CC by their nature and essence can be said to represent fundamental criminal offenses against the environment, but they barely appear in

²⁵ Law on Waters, *Official Gazette of the RS*, no. 30/2010, 93/2012, 101/2016, 95/2018, 95/2018. – other law.

²⁶ Law on Plant Protection Products, *Official Gazette of the RS*, no. 41/2009, 17/2019.

²⁷ Statistical Office of the Republic of Serbia (2022). *Bulletin – Adult Perpetrators of Criminal Offenses in the Republic of Serbia, 2021*. Belgrade; Statistical Office of the Republic of Serbia (2023). *Bulletin – Adult Perpetrators of Criminal Offenses in the Republic of Serbia, 2022*. Belgrade. Statistical Office of the Republic of Serbia (2024). *Announcement – Judiciary Statistics: Adult Perpetrators of Criminal Offenses, 2023*, No. 186. Belgrade. A comprehensive study of sentencing policies for these offenses was conducted in: Bejatović, S., Dokić, S. (2024). *Krivična dela protiv životne sredine i kaznena politika (norma, praksa i mere unapređenja)*. Belgrade: Serbian Association for Criminal Law and Practice.

²⁸ Data on the number of indictments for 2023 were not available.

the statistics. Specifically, there were only a handful of convictions for these two criminal offenses between 2021 and 2023 (for environmental pollution, there were a total of 4 convictions – 3 in 2023 and 1 in 2022; for damage to the environment, only 5 convictions – 3 in 2021 and 1 each in 2022 and 2023).

The situation is no better with regard to the protection of the environment through economic offenses.²⁹ In 2022, there were a total of 8,487 convictions of responsible persons for economic offenses, and 6,866 convictions of legal persons. Of that number, as far as responsible persons are concerned, 32 convictions were for economic offenses in the field of environmental protection, 10 in the field of livestock breeding, 7 in the field of water management, 2 in the field of hunting, and 1 each in the fields of fishery and forestry (making up 0.62 % of the total number of convictions). As for legal persons, 33 convictions were for economic offenses in the field of environmental protection, 7 in the field of livestock breeding, 5 in the field of water management, and 1 each in the fields of hunting, fishery, and forestry (making up 0.62 % of the total number of convictions). In 2023, there were a total of 5,551 convictions of responsible persons for economic offenses, of which 28 were for offenses in the field of environmental protection, 11 in the field of water management, 6 in the field of hunting, 4 in the field of forestry, 3 in the field of livestock breeding, and 1 in the field of fishery (making up 0.95 % of the total number of convictions). That same year, there were 4,744 convictions of legal persons, of which 21 were for offenses in the field of environmental protection, 9 in the field of water management, 6 in the field of hunting, 4 in the field of forestry, and 4 in the field of in livestock breeding (making up 0.92 % of the total number of convictions).

As for misdemeanors, there are no official statistics at the level of the Republic of Serbia. However, certain research provides at least some insight into the protection of the environment through misdemeanors. Thus, in 2017, the Misdemeanor Court in Novi Sad received 11 requests for initiating misdemeanor proceedings for offenses under the LEP, 6 of which were dismissed due to the statute of limitations, in 4 cases a fine was imposed, and in 1 case an admonition was imposed.³⁰ That same year, before the same court, two requests for initiating misdemeanor proceedings were submitted for offenses under the

²⁹ Statistical Office of the Republic of Serbia (2023). *Announcement – Judiciary Statistics: Responsible Persons and Legal persons – Perpetrators of Economic Offenses*, 2022, No. 227. Belgrade; Statistical Office of the Republic of Serbia (2024). *Announcement – Judiciary Statistics: Responsible Persons and Legal persons – Perpetrators of Economic Offenses*, 2023, No. 226. Belgrade.

³⁰ Stajić, Lj., Bugarski, T., Ristivojević, B., Pisarić, M., Milić, I. (2018). *Praksa Prekršajnog suda u Novom Sadu u oblasti zaštite životne sredine. Collected Papers of the Faculty of Law in Novi Sad*, 52(4), 1511.

Law on Waste Management.³¹ In both cases, the defendants were convicted and fines were imposed.³² The Misdemeanor Court in Belgrade issued 13 convictions in 2017 for offenses under the LEP, 10 in 2018, 12 in 2019, only 5 in 2020, 11 in 2021, and 9 in 2022.

These data are presented because this paper deals with damage that arises from the commission of offenses against the environment. However, it is evident that there are not many such offenses in case law. Even the research that has been conducted mostly addresses penal-law issues, so it does not deal with the question of establishing this damage or, potentially, realizing property claims.³³ Therefore, the paper can only focus on presenting the legal framework related to compensation for damage arising from the commission of an offense against the environment.

OFFENSES AGAINST THE ENVIRONMENT, RESULTING DAMAGE, AND COMPENSATION

When an offense against the environment is committed, corresponding damage may occur. Of particular significance is so-called environmental damage that arises in the environment as such, although this is not the only harmful consequence of such offenses. Environmental damage is characterized by having “an initial cause in some emission,” which distinguishes it from “ordinary damage.”³⁴

³¹ Law on Waste Management, *Official Gazette of the RS*, no. 36/2009, 88/2010, 14/2016, 95/2018. – other law, 35/2023.

³² Stajić, Lj., Bugarski, T., Ristivojević, B., Pisarić, M., Milić, I. (2018). *Praksa Prekršajnog suda u Novom Sadu u oblasti zaštite životne sredine. Collected Papers of the Faculty of Law in Novi Sad*, 52 (4), 1515.

³³ See the following study: Bejatović, S., Dokić, S. (2024). *Krivična dela protiv životne sredine i kaznena politika (norma, praksa i mere unapređenja)*. Belgrade: Serbian Association for Criminal Law and Practice; Stajić, Lj., Bugarski, T., Ristivojević, B., Pisarić, M., Milić, I. (2018). *Praksa Prekršajnog suda u Novom Sadu u oblasti zaštite životne sredine. Collected Papers of the Faculty of Law in Novi Sad*, 52(4), 1503–1519; Stevanović, A., Stanković, V. (2023). *Efikasnost prekršajnogpravnog zaštite životne sredine u Beogradu od 2017. do 2022. godine. Glasnik of the Bar Association of Vojvodina*, 95(4); Vučković, B., Komlen Nikolić, L., Samuilov, J. (2022). *Javno tužilaštvo i zaštita životne sredine – Normativni okvir i analiza problema u primeni*. Belgrade: Prosecutors Association of Serbia.

³⁴ Salma, J. (2009). *Obligacionopravna zaštita životne sredine – tužba radi otklanjanja izvora opasnosti za nastanak ekološke štete i tužba radi naknade ekološke štete. Collected Papers of the Faculty of Law in Novi Sad*, 43 (2), 38. This author differentiates environmental damage in a broad sense from that in a narrow sense. The former is not measurable according to civil-law standards, and it can sometimes be enormous and

It appears that, for certain criminal offenses against the environment, this kind of damage is required as a consequence. Thus, the criminal offense of environmental pollution under Article 260 of the CC, in its basic form (paragraph 1), requires a consequence in the form of pollution of air, water, or soil to a greater extent or over a greater area. Given that this is an objective element of the offense in question, it must be established in every specific case. However, even when the existence of pollution as a consequence of this criminal offense is confirmed, it is sometimes almost impossible to determine whose protected good has been violated or endangered, that is, it may be impossible to identify an injured party. The same holds, for instance, with respect to the economic offense under Article 116, paragraph 1, point 8 of the LEP, which consists of releasing polluting and hazardous substances, wastewater, or emitting energy into the air, water, or soil in a manner and in amounts, concentrations, or levels that exceed those prescribed. In that regard, it is unclear who the “owner” is of the polluted air so as to claim compensation on that basis. For this reason, it is said that the distinctive feature of criminal offenses against the environment lies in the fact that “everyone is a victim, which creates the impression that, essentially, no one is a victim.”³⁵

Nevertheless, with many offenses against the environment, it is possible to identify the injured party. For example, with some criminal offenses from Chapter XXIV of the CC, there is an aggravating circumstance whereby “environmental pollution has occurred to such an extent that remediation would take considerable time or entail significant expenses” (Art. 260, paras. 3 and 4, Art. 262, para. 2, Art. 263, paras. 5 and 6, Art. 266, para. 3). These aggravating circumstances “indicate the seriousness and gravity of the pollution,” and determining their existence “as a rule, will require the opinion of an expert in the relevant field.”³⁶ By logical extension, determining the “significant expenses” necessary to remedy the consequences of pollution in effect establishes the damage arising from the pollution. If it cannot be determined who would be entitled to such compensation, then the Republic of Serbia may assert the claim, because Article 107, paragraph 6 of the LEP stipulates that the state retains the right to compensation when there is no other party with that right.

monetarily inexpressible, “often cannot be tied solely to the property of any particular legal subject, and sometimes cannot be treated as a public good linked to a specific state sovereignty in the classic sense of the term. Taken as a whole, it appears globally.” On the other hand, “environmental damage in the narrow sense is measurable, concerns the property of a specific natural or legal person,” but is characterized by its origin in emissions. *Ibid.*

³⁵ Bugarski, T. (2015). Krivični postupak za dela protiv životne sredine. *Collected Papers of the Faculty of Law in Novi Sad*, 49 (4), 1639.

³⁶ Stojanović, Z. (2017). *Komentar Krivičnog zakonika*. Belgrade: Official Gazette, 833.

Furthermore, many offenses against the environment lead to “ordinary” damage, for which it is not difficult to determine whose protected good has been violated or endangered by the offense. For example, the criminal offense of killing and abuse of animals under Article 269 of the CC produces harmful consequences in the form of the animal’s death or injury; the economic offense under Article 111, paragraph 1, point 4 of the Law on Forests³⁷ consists of undertaking or allowing the felling of trees of protected and strictly protected species (in these cases, the injured parties are the owners of the animals or the forest). Still, in some situations, such as when killing or abusing an “ownerless” animal (a stray dog, etc.), it seems there would be no injured party in the penal-law sense of the word, so the question of compensation for damage would not arise in such cases. The same would apply if a person kills or abuses their own animal.³⁸

Compensation for damage caused by an offense against the environment may be obtained out of court or in court. Judicial avenues fall into two distinct tracks: 1) compensation awarded in the penal proceedings themselves, based on a submitted property claim, which, in the theory of civil procedure law, is referred to as an adhesion procedure;³⁹ and 2) compensation awarded in civil proceedings after the conclusion of the penal proceedings. In addition to these options, perpetrators of criminal offenses against the environment could also be “induced” to pay compensation under the relevant provisions of

³⁷ Law on Forests, *Official Gazette of the RS*, No. 30/2010, 93/2012, 89/2015, 95/2018. – other law.

³⁸ From the judgment of the Supreme Court of Cassation, No. Kzz 1181/2021 of October 27, 2021, the authors learned that in the judgment of the Basic Court in Kragujevac, No. 7K 423/20 of February 5, 2021 (confirmed by the judgment of the Higher Court in Kragujevac, No. Kž1 201/21 of August 19, 2021), two individuals were found guilty as co-perpetrators of the criminal offense of killing and abuse of animals under Article 269 paragraph 2 in conjunction with paragraph 1 of the CC. In addition to a suspended sentence, one of the defendants was imposed a security measure confiscating items (specifically, five foxes, two badgers, three metal cages, and 30 wooden cages), and the defendants were also ordered to pay the costs of the criminal proceedings. There was no mention whatsoever of any property claim, not even in the sense of referring it to civil proceedings. Specifically, the defendants had kept six foxes and two badgers (which belong to the group of specially protected wild animal species) as bait animals for dog training, and dog owners would pay one of the defendants so that the aforementioned animals would be subjected to visual and auditory contact with the dogs, causing them pain, suffering, fear, and stress. The judgment available at: <https://vrh.sud.rs/sr-lat/kzz-11812021-presu%C4%91ena-stvarnezakonit-dokaz> (accessed on January 24, 2025). Therefore, the animals were taken from the perpetrator, so that was clearly the reason why the issue of a property claim was not raised at all.

³⁹ Bodiroga, N. (2022). *Parnični postupak*. Belgrade: Faculty of Law, University of Belgrade, 19.

the Criminal Procedure Code (hereinafter: CPC)⁴⁰ and the CC concerning the deferral of prosecution and suspended sentencing. In a way, this is a combination of these penal law institutes with one of the aforementioned forms of compensation, which will be further explained in the sections that follow.

Regardless of the manner in which compensation is pursued, it is awarded according to the rules of civil law, primarily those of the Law of Contract and Torts (hereinafter: LCT).⁴¹ Bearing in mind that, as stated, the harmful consequences of some offenses against the environment may take the form of “environmental pollution,” the provisions of the LEP may also be relevant for the compensation for such damage. Before delving into particular ways of obtaining compensation for damage resulting from offenses against the environment, it is necessary to point out some general rules under the LCT and the LEP.

SOME GENERAL RULES ON LIABILITY FOR DAMAGE CAUSED BY OFFENSES AGAINST THE ENVIRONMENT

As shown previously, the commission of various offenses against the environment can give rise to various harmful consequences. Some take the form of so-called environmental damage, while others result in “ordinary” damage. In the opinion of the authors, that distinction can determine the basis of the offender’s civil liability—that is, whether liability will rest on the principle of strict (objective) liability or on the principle of fault-based (subjective) liability.

In some cases involving “ordinary” damage, the offender will be liable under the rules on fault-based (subjective) liability. Article 154, paragraph 1 of the LCT stipulates that anyone who causes damage to another shall compensate them unless they prove that the damage occurred without their fault. Under Article 158 of the LCT, fault exists when damage is caused intentionally or negligently. This type of liability could apply, for example, to the damage arising from the criminal offenses of timber theft, forest devastation, and killing and abuse of animals, since these offenses are committed with intent, that

⁴⁰ Criminal Procedure Code, *Official Gazette of the RS*, no. 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013, 55/2014, 35/2019, 27/2021. – decision of the Constitutional Court, 62/2021. – decision of the Constitutional Court.

⁴¹ The Law of Contract and Torts – LCT, *Official Gazette of the SFRY*, No. 29/78, 39/85, 45/89. – Decision of the Constitutional Court of Yugoslavia, 57/89, *Official Gazette of the FRJ*, No. 31/93, *Official Gazette of Serbia and Montenegro*, No. 1/2003. – Constitutional Charter, *Official Gazette of the RS*, No. 18/2020.

is, the damage is caused deliberately. The same may apply to other offenses against the environment (e.g., the economic offense under Article 111, paragraph 1, point 4 of the Law on Forests). Of course, it will not always be a matter of intentional conduct or intentionally caused damage, as the rules on fault-based liability can also apply in the case of a negligent offense and damage resulting from carelessness.

However, the LCT also recognizes liability irrespective of fault (that is, liability for damage on the basis of causation, or strict liability).⁴² According to Article 154, paragraph 2 of the LCT, liability exists irrespective of fault for damage caused by things or activities that pose an increased risk of harm to the environment. If an offense is committed by means of a so-called dangerous thing or dangerous activity, it is possible to claim compensation for the damage under these rules of liability. This is best illustrated by the criminal offense of causing general danger under Article 278 of the CC, which falls under the group of criminal offenses against the general safety of people and property, but which, as mentioned, also provides indirect protection of the environment. The basic form of this criminal offense consists of causing danger to life and limb or to property on a larger scale by means of a dangerous thing or dangerous activity (for example, causing a fire, flood, explosion, or using poison or poisonous gas, radioactive or other ionizing radiation, electrical energy, or motor power). The most serious forms of this offense constitute an aggravated offense against the general safety of people and property, resulting in extensive property damage, or serious bodily injury or death (Article 288, paragraphs 1 and 2 of the CC). Assuming that in a particular case “extensive property damage” has occurred, since this damage resulted from a dangerous activity or thing, compensation may be claimed under the aforementioned LCT rules on strict liability. It should be emphasized, however, that criminal and civil liability are not “conflated.” Namely, the perpetrator would be held criminally liable on the basis of culpability, because every criminal offense entails culpable conduct (Article 14, paragraph 1 of the CC) but would be held civilly liable for the resulting damage under the rules on strict liability, given that the damage arises from a dangerous thing or activity.

Regarding strict liability, Article 173 of the LCT stipulates that it is presumed (this is a statutory presumption) that damage occurring in connection with a dangerous thing or activity originates from that thing or activity, unless proven otherwise. This means that, for the injured party to obtain compensation, it is enough to prove that damage was suffered and that the damage

⁴² Perović, S., Stojanović, D. (ed.) (1980). *Komentar Zakona o obligacionim odnosima*. Kragujevac – Gornji Milanovac: Faculty of Law in Kragujevac – Kulturni centar Gornji Milanovac, 488.

originated from a dangerous object or activity.⁴³ However, this presumption is rebuttable, meaning that the other side may challenge it with contrary evidence, for example, by showing “that the damage is not the realization of the very risk for which the thing is deemed dangerous,”⁴⁴ that is, that the damage was caused by *force majeure*, by the conduct of the injured party, or by the conduct of a third party.⁴⁵ Naturally, if a competent court has found that the damage results from an offense against the environment, rebutting the presumption becomes even more difficult, if not practically impossible.

In addition to the LCT, the LEP also stipulates strict liability for a polluter who has caused environmental pollution (Article 103, paragraph 1), as well as a special case of strict joint and several liability. Specifically, in cases where multiple polluters are responsible for damage caused to the environment, but it is impossible to determine the contribution of each polluter, the costs shall be borne jointly and severally (Article 107, paragraph 3 of the LEP).

These rules could be applied to polluters as perpetrators of offenses resulting in environmental damage. For example, a polluter may be the perpetrator of the criminal offense of environmental pollution, especially in situations in which the damage is defined in some manner, that is, where the environment has been polluted to such an extent that remediation would entail significant expenses, as previously discussed. Under the LEP, a polluter is considered to be any legal person or natural person who, through an act or omission, pollutes the environment (Article 3, paragraph 1, point 14), while environmental pollution represents the introduction of polluting substances or energy into the environment caused by human activity or natural processes, which has or can have a harmful impact on the quality of the environment and human health (Article 3, paragraph 1, point 11). This paper focuses on pollution caused by human activity that constitutes an offense against the environment.

In addition to polluters, the LEP stipulates that legal persons and natural persons whose unlawful or improper conduct enables or allows environmental pollution (Article 103, paragraph 2) are also liable. These persons may be liable not only for the damage caused but also for the relevant offense, bearing in mind that offenses against the environment are generally of a blanket nature. Thus, their unlawful act or omission that is causally related to the pollution

⁴³ Perović, S., Stojanović, D. (ed.) (1980). *Komentar Zakona o obligacionim odnosima*. Kragujevac – Gornji Milanovac: Faculty of Law in Kragujevac – Kulturni centar Gornji Milanovac, 524.

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ *Ibid.*, 525.

of the environment (or an individual eco-medium) can also have penal law consequences.

In addition to liability for damage caused to the environment and space, the polluter is obligated, under Article 105 of the LEP, to bear the costs of assessment and remediation. These costs include: 1) costs of urgent interventions carried out when the damage occurred, and which are necessary to limit and prevent the effects of the damage on the environment, space, and public health; 2) direct and indirect costs of remediation, establishing a new condition or restoring the previous condition of the environment and space, as well as monitoring the effects of remediation and the impact of the damage on the environment; 3) costs of preventing the occurrence of the same or a similar kind of damage to the environment and space; 4) costs of compensation to persons directly affected by the damage to the environment and space. Furthermore, the polluter is obligated to provide financial or other types of guarantees to secure payment for the above-mentioned costs, both during and after the relevant activities. The type of guarantee, the amount of funds, and the duration of the guarantee to be provided by polluters are determined by the Government of the Republic of Serbia (Article 105, paragraphs 2 and 3 of the LEP).

With regard to obtaining compensation for the damage caused, it is also significant that Article 106 of the LEP imposes an obligation on any polluter whose facility or activity presents a high degree of danger to human health and the environment to obtain liability insurance covering damage caused to third parties in the event of an accident.

If, in a particular case, the LEP applies to compensation for damage, it is necessary to also consider whether the perpetrator/polluter has met the obligation to ensure environmental protection. Under Article 102 of the LEP, legal persons and natural persons are subject to a number of obligations when carrying out their activities, including: 1) applying and implementing regulations on environmental protection; 2) sustainable use of natural resources, goods, and energy; 3) introducing energy-efficient technologies and using renewable natural resources; 4) the use of products, processes, technologies, and practices that pose a lesser threat to the environment; 5) taking measures to prevent or eliminate environmental threats and damage; 6) keeping, in the prescribed manner, records of raw-material and energy consumption, emissions of pollutants and energy, the classification, characteristics and quantities of waste, as well as other data, and submitting these to the competent authorities; 7) monitoring activities and the operation of facilities that may pose a risk or danger to the environment and human health; 8) other measures required by law. These environmental protection measures must be carried out by legal persons and natural persons themselves or through an authorized organization. Moreover, the LEP obligates a polluter, who has caused environmental pollution by act or

omission, to immediately take the measures set out in the accident prevention plan and the remediation plan, or to undertake the necessary measures aimed at reducing the damage to the environment or removing further risks, danger, or remediating the damage to the environment. Where environmental damage cannot be remedied by such measures, the person who caused the damage is liable to pay compensation equal to the value of the destroyed good (Article 104 of the LEP).

Under Article 107, paragraph 1 of the LEP, anyone who suffers damage has the right to claim compensation. If the damage was caused by an offense against the environment, the claimant will normally be the person who has the status of injured party in the relevant penal proceedings (though another person to whom the claim has been assigned may also pursue it).

Even with environmental damage, it is at least theoretically possible for both pecuniary and non-pecuniary damage to exist.⁴⁶ Pecuniary damage may occur both as actual damage and as lost profits.⁴⁷ With regard to non-pecuniary damage, the situation is less clear, and it is linked in theory to the denial of access to information about the state of the environment, as a result of which, in addition to pecuniary damage, it is also possible to suffer

“...non-pecuniary damage in the form of physical or mental pain and suffering (due to illness or the death of a close person, etc.), but also due to the denial of access to information about pollution, which caused harm to the injured parties and their families, who were neither informed nor warned, resulting in harmful consequences.”⁴⁸

It has been noted, however, that case law

“...does not look favorably on claims for non-pecuniary damage stemming from environmental pollution.”⁴⁹

⁴⁶ Salma, J. (2009). Obligacionopravna zaštita životne sredine – tužba radi otklanjanja izvora opasnosti za nastanak ekološke štete i tužba radi naknade ekološke štete. *Collected Papers of the Faculty of Law in Novi Sad*, 43(2), 43.

⁴⁷ Drenovak-Ivanović, M., Đorđević, S., Važić, S. (2015). *Pravni instrumenti ekološke zaštite – građanskopravna i krivičnopravna zaštita*. Belgrade: OSCE Mission to Belgrade, 97.

⁴⁸ *Ibid.*, 98.

⁴⁹ *Ibid.*, 99. The authors cite a case in which a citizen filed a lawsuit claiming compensation for non-pecuniary damage for fear suffered, directed against a chemical-industry company. The lawsuit was based on the allegation that the plaintiff had been exposed to strong, unpleasant odors in the air, making it difficult to breathe and causing him significant distress and fear. The court held that “there is no causal link between the presence of harmful substances in the air and the plaintiff’s vegetative disorders, which produced fear. Consequently, there is no causal link between the defendants’ activities emitting these

The damage resulting from offenses against the environment primarily takes the form of pecuniary damage (the destruction or impairment of the environment, its elements, animal or plant species, etc.), which may have some non-pecuniary implications as well.

Out-of-Court Compensation for Damage

Like any type of compensation for damage, compensation arising from an offense against the environment may be obtained out of court as well. This method of realizing the right in question is mentioned because it is also contained in the LEP.

Under Article 107, paragraph 2 of the LEP, a compensation claim may be submitted directly to the polluter or to the polluter's insurer or financial guarantor in the event of an accident, if such an insurer or guarantor exists. Accordingly, this provision allows the injured party to contact these subjects directly, thus establishing an out-of-court mechanism for obtaining compensation. The advantage of this method is speed and cost-effectiveness, as it avoids lengthy civil proceedings, which entail additional expenses. If the polluter or the polluter's insurer or financial guarantor does not comply with the compensation claim, the injured party may pursue his or her right in civil proceedings against these subjects, who would be the defendants in such a case.

Naturally, out-of-court compensation is also applicable in situations where the liability rules of the LEP do not apply. The interested parties (the perpetrator and the injured party) may reach an out-of-court settlement on their own, or through a mediator. Article 3, paragraph 2 of the Law on Mediation in Dispute Resolution⁵⁰ explicitly states that mediation is possible in disputes concerning environmental protection.

This form of compensation can have a considerable impact on penal proceedings. Thus, for certain criminal offenses against the environment punishable by up to five years' imprisonment, it is possible to combine out-of-court compensation for damage with the deferral of prosecution procedure during the pre-investigation phase. Under Article 283, paragraph 1, point 1 of the CPC, the suspect may be ordered to compensate for the damage caused; if this obligation is fulfilled, the criminal complaint will be dismissed. Imposing this obligation naturally requires a prior assessment of the damage, typically by expert assessment at this stage, or by agreement (a form of settlement)

substances into the atmosphere and the disorders that the plaintiff experienced, and the court rejected the claim as unfounded." *Ibid.*, 99–100.

⁵⁰ Law on Mediation in Dispute Resolution, *Official Gazette of the RS*, No. 55/2014.

between the suspect and the injured party. A similar mechanism exists for suspect legal persons, for offenses punishable by up to three years' imprisonment under Article 45 of the LLLC. Research conducted on criminal offenses against the environment also indicates that, if deferral of prosecution is applied, the suspect should primarily be required to remove the harmful consequences of the criminal offense or compensate for the damage caused.⁵¹

Compensation for damage can also be achieved subsequently, during the penal proceedings themselves. This factor may be of importance when a more favorable penal sanction is being determined for the defendant.

Compensation for Damage Within Penal Proceedings

Obtaining compensation for damage through a property claim is possible in all penal proceedings in our legal system. Specific provisions in this regard are contained in the CPC (Articles 252-260) and the LM (Articles 149-152), while the LEO (Article 56) refers to the *mutatis mutandis* application of the CPC. Given that the property claim is regulated most comprehensively by the CPC, it is also significant that the LM contains a general provision (Article 99) stating that if an issue is not regulated by that law or another law, the provisions of the CPC apply *mutatis mutandis*. In practical terms, this means that the provisions of the CPC on property claims can also be applied in misdemeanor proceedings if a particular issue is not covered by the LM.

Legal theory points out that a property claim is a secondary issue in the relevant penal proceedings.⁵² It may be decided on in penal proceedings for reasons of convenience and cost-effectiveness, precisely because this civil delict arose from the commission of a particular offense. Compensation for damage is only one type of property claim that may be submitted in penal proceedings.⁵³

⁵¹ Bejatović, S., Dokić, S. (2024). *Krivična dela protiv životne sredine i kaznena politika (norma, praksa i mere unapređenja)*. Belgrade: Serbian Association for Criminal Law and Practice, 254.

⁵² Grubač, M. (2004). *Krivično procesno pravo: Uvod i opšti deo*. Belgrade: Official Gazette, 31; Škulić, M. (2011). *Krivično procesno pravo*. Belgrade: Faculty of Law, University of Belgrade, 175; Vuković, I. (2015). *Prekršajno pravo*. Belgrade: Faculty of Law, University of Belgrade, 156; Ćorović, E. (2021). *Osnovi prekršajnog prava Crne Gore*. Podgorica: Faculty of Law, UDG, 191.

⁵³ Under Article 252, paragraph 2 of the CPC, a property claim may relate to compensation for damage, return of property, or the annulment of a particular legal transaction. Under Article 149 paragraph 3 of the LM, it may relate to compensation for damage and return of property.

Depending on the type of penal proceedings, jurisdiction to rule on the property claim regarding criminal offenses against the environment rests with the basic court (all criminal offenses against the environment under Chapter XXIV of the CC fall under its jurisdiction based on the prescribed sentence); the commercial court for economic offenses against the environment; the misdemeanor court for environmental misdemeanors.⁵⁴ The general rule is that the property claim will be addressed within the penal proceedings only if doing so would not significantly prolong the proceedings themselves (Article 252, paragraph 1 of the CPC; Article 149, paragraph 2 of the LM). The aim is to prevent the penal proceedings from being excessively prolonged by a secondary issue, especially when the primary issue (the criminal offense, economic offense, or misdemeanor) is “ripe” for judgment. As noted in the literature on criminal procedure,

“...in terms of time and resources expended, deliberations on this issue should not exceed deliberations on the main criminal matter.”⁵⁵

The same observation applies to other penal proceedings.

The person authorized to submit such a property claim is whoever is authorized to submit such a claim in civil proceedings (Art. 253, para. 1 of the CPC; Art. 150, para. 1 of the LM).⁵⁶ This is normally the injured party, but that is not always the case. An injured party is defined as the person whose personal or property right has been violated or endangered by a corresponding offense (Art. 2 para. 1, point 11 of the CPC; Art. 57, para. 1, point 1 of the LEO; Art. 126, para. 1 of the LM). Accordingly, both natural persons and legal persons can have the status of injured party. If the “environmental good” damaged by the offense is public property, the injured party is the Republic of Serbia, or potentially an autonomous province or local self-government unit. Under the Law on Public Property (hereinafter: LPP),⁵⁷ natural resources and goods of general interest (which certainly belong to the category of “environmental goods” enjoying protection through penal law) are publicly owned (Art. 3), that is, owned by the Republic of Serbia (Art. 9, para. 1; Art. 10, para. 6). In such cases, the interests of the Republic of Serbia are represented by the State Attorney’s Office (Art. 2, para. 2; Art. 5, para. 1 of the Law on the State

⁵⁴ See: Articles 24, 25, 27, and 29 of the Law on the Organization of Courts – LOC, *Official Gazette of the RS*, No. 10/2023.

⁵⁵ Ilić, G., Majić, M., Beljanski, S., Trešnjević, A. (2016). *Komentar Zakonika o krivičnom postupku*. Belgrade: Official Gazette, 653.

⁵⁶ In the cited provision, the CPC mentions “civil proceedings” (*parnični postupak*), while the CC refers to a “civil lawsuit” (*parnica*).

⁵⁷ Law on Public Property – LPP, *Official Gazette of the RS*, No. 72/2011, 88/2013, 105/2014, 104/2016. – other law, 108/2016, 113/2017, 95/2018, 153/2020.

Attorney's Office).⁵⁸ In some cases, the “environmental good” may be public property owned by an autonomous province or a local self-government unit, such as a public park, which is a good in general use and is the property of a local self-government unit (Art. 10, para. 10 of the LPP; this may be relevant in connection with the criminal offense of timber theft if the place of commission is a park or a tree-lined avenue). The interests of these collectives are represented by the attorneys' offices of the autonomous provinces or local self-government units (Art. 2, para. 4 of the Law on the State Attorney's Office). Provisions on the participation of the competent authority (that is, the competent attorney's office) in cases where public property is damaged by an offense are included in both the CPC (Art. 253, para. 3) and the LM (Art. 149, para. 2; Art. 150, para. 1; Art. 151, para. 3).

However, there are opinions that, given the specifics of injured parties in criminal offenses against the environment, “a property claim can be dealt with in criminal proceedings only in the case of an injured natural person,” and “if there is no injured natural person, then compensation is not possible,” leading to the conclusion that

“...some eco-medium may be polluted, but if this does not have an immediate effect on the personal or property rights of a natural person, remediation is not possible.”⁵⁹

The authors cannot agree with that view in light of the aforementioned regulations. In simple terms, if damage that can be economically quantified has occurred to an “environmental good” that enjoys protection through penal law and is owned by the Republic of Serbia, an autonomous province, or a local self-government unit, there is no doubt that these entities are authorized to claim compensation. The same applies to legal persons that own an “environmental good” (e.g., a forest). Certainly, the situation is far simpler when the injured party is a natural person (for example, the owner whose dog was killed under the criminal offense of killing and abuse of animals under Article 269 of the CC), but that does not mean that only a natural person can appear as the injured party.

A different question arises if the damage cannot be quantified in an adequate manner, such as in cases of environmental pollution under Article 260 of the CC, where air, water, or soil is polluted “to a greater extent or over a greater area” (paragraph 1), as previously discussed. In other words, if the damage to a particular good can be specified in penal proceedings (felled trees, high remediation costs, a killed animal, etc.), it is clear that the owner of the

⁵⁸ Law on the State Attorney's Office, *Official Gazette of the RS*, No. 55/2014.

⁵⁹ Blažić Pavićević, M. (2023). *Specifičnosti krivičnog postupka za krivična dela protiv životne sredine*. Doctoral thesis. Novi Sad: Faculty of Law in Novi Sad, 330.

good is entitled to compensation. However, if the damage is indeterminate (e.g., air pollution), compensation is hardly feasible.

As noted, the person who submits the property claim does not have to be the injured party. Since this is a property claim (in this case, compensation for damage) and property rights can generally be transferred, the claim can be transferred from one person to another. In this sense, Article 255, para. 2 of the CPC stipulates that if a property claim is assigned to another person, in accordance with the rules on property law, after its submission but before the main hearing is concluded, that person will be asked whether they wish to pursue the claim. This provision may be applied *mutatis mutandis* in other penal proceedings. Precisely because of this possibility, the legislator refers to the active party in the adhesion procedure as “the person authorized to pursue such a claim in civil proceedings.” In effect, this means that the question of who is authorized to submit a property claim is reduced to the question of standing in civil proceedings.⁶⁰

A property claim may be brought only against the defendant.⁶¹ Just as the criminal offense is imputed to the defendant, so too is the civil delict that arose from that offense. In penal proceedings, the claim cannot be realized against third parties, even when they assume the obligation in place of the defendant, or jointly with him or her.⁶² For example, as mentioned, under the LEP, the person who suffered damage may submit a compensation claim to the polluter’s insurer or financial guarantor, if one exists. However, if the polluter has the status of defendant in penal proceedings for an offense against the environment, a property claim in the form of compensation for damage may be directed only against the polluter, not against the insurer or guarantor, as the latter do not have the status of defendant.

It is important to emphasize that the court never decides on the property claim *ex officio*; it does so only at the request of the authorized person (Art. 252, para. 1 of the CPC; Art. 149, para. 1 of the LM).⁶³ Likewise, the claim must arise directly from the offense, that is, it must be a consequence thereof, as “civil claims against a defendant that are not related in any way to the criminal offense cannot be litigated.”⁶⁴

⁶⁰ Bejatović, S. (2014). *Krivično procesno pravo*. Belgrade: Official Gazette, 190.

⁶¹ Grubač, M. (2004). *Krivično procesno pravo: Uvod i opšti deo*. Belgrade: Official Gazette, 224; Bejatović, S. (2014). *Ibid.*, 190.

⁶² Bejatović, S. (2014). *Op. cit.*, 190. The author’s statement refers to criminal proceedings, but the same applies to other proceedings.

⁶³ Ilić, G., Majić, M., Beljanski, S., Trešnjev, A. (2016). *Komentar Zakonika o krivičnom postupku*. Belgrade: Official Gazette, 653; Ristivojević, B., Milić, I. (2023). *Komentar Zakona o prekršajima*. Belgrade: Official Gazette, 312.

⁶⁴ *Ibid.*, 653.

The advantage of deciding on a compensation claim as part of a property claim in penal proceedings lies, above all, in the convenience for the injured party or other person authorized to bring the claim. This primarily relates to evidence. Namely, the injured party has the right and duty to present evidence concerning the submitted property claim (Art. 50, para. 1, point 1 and Art. 253, para. 2 of the CPC; Art. 126, para. 3, point 2 and Art. 150, para. 2 of the LM). However, Art. 256, para. 1 of the CPC explicitly stipulates that the authority conducting the proceedings⁶⁵ must gather evidence related to deciding on the claim even before it has been submitted. In this way, the burden of gathering evidence is shifted, at least in criminal proceedings (applied *mutatis mutandis* to proceedings for economic offenses – Art. 56 of the LEO), to the authority conducting the proceedings, primarily the police and the public prosecutor. This is especially important if the proceedings require expert assessments. Although the literature has for some time referred to so-called forensic environmental expertise (involving specialized medical, botanical, and zoological expertise, as well as an assessment of the damage to the environment),⁶⁶ in our system, ecology is not recognized as a separate field of expertise. Accordingly, experts may be drawn from various disciplines, such as veterinary medicine, civil engineering, geography, agriculture, mechanical engineering, metallurgy and inorganic technology, biology, chemistry, and forestry.⁶⁷ However, research indicates that expert assessments are very rarely ordered for criminal offenses against the environment – most commonly, an autopsy is required in the case of killing and abuse of animals, or a damage assessment in the case of timber theft.⁶⁸ In addition to any other possible types of expertise, economic expertise is certainly necessary to determine the extent of the damage.⁶⁹

Moreover, submitting a property claim in penal proceedings can never prejudice the claimant, given that the competent “penal” court can never reject it outright, even if it is manifestly unfounded.⁷⁰ Namely, the court may grant

⁶⁵ Under Article 2, paragraph 1, point 15 of the CPC, the term “authority conducting the proceedings” (*organ postupka*) includes the public prosecutor, the court, or another state authority before which the proceedings are conducted.

⁶⁶ Blažić Pavićević, M. (2023). *Specifičnosti krivičnog postupka za krivična dela protiv životne sredine*. Doctoral thesis. Novi Sad: Faculty of Law in Novi Sad, 212.

⁶⁷ *Ibid.*

⁶⁸ *Ibid.*, 214.

⁶⁹ Examples are given of economic-financial experts assessing damage in cases of the criminal offense of forest devastation, while in one case such an expert was asked to assess the value of a deer. Blažić Pavićević, M. (2023). *Specifičnosti krivičnog postupka za krivična dela protiv životne sredine*. Doctoral thesis. Novi Sad: Faculty of Law in Novi Sad, 215.

⁷⁰ Škulić, M. (2011). *Krivično procesno pravo*. Belgrade: Faculty of Law, University of Belgrade, 178.

the property claim (in whole or in part) only if it renders a conviction against the defendant and if the case record provides a reliable basis for adjudicating the claim (in whole or in part). In every other situation – acquittal, a rejecting judgment, proceedings are discontinued, or even a conviction where the evidence does not support a ruling on the claim, the court issues a decision referring the authorized person to pursue the claim in civil proceedings. Where the claim is partially granted, one portion is awarded, while the authorized person is referred to civil proceedings for the remainder.⁷¹

If, in the course of criminal proceedings, a property claim for compensation for damage has been submitted and the court imposes a suspended sentence on the offender, the offender can be “induced” to pay compensation by specifying in the suspended sentence that the penalty will be enforced if, within a specified time (determined as part of the probation period), the offender does not compensate for the damage caused by the criminal offense (Article 65, para. 2 of the CC). This should not be confused with cases where, for specific criminal offenses against the environment, the law stipulates that when imposing a suspended sentence, the court may order the perpetrator to carry out certain prescribed measures for protecting, preserving, or improving the environment within a specified time (for example, Article 260, para. 5; Article 261, para. 4; Article 262, para. 3 of the CC). These latter obligations apply only to particular offenses and do not exclude the application of Article 65, para. 2 of the CC; they can even be imposed cumulatively. A similar approach may be taken with suspended sentences for economic offenses, given that Article 27, para. 3 of the LEO provides for *mutatis mutandis* application of the substantive criminal law provisions on imposing, enforcing, and revoking suspended sentences.

Compensation for Damage in Civil Proceedings

If a property claim in the form of compensation for damage is not granted in penal proceedings, whether because it was never submitted or because the evidence in the penal proceedings did not provide a reliable basis for a decision, it can still be obtained through civil proceedings. Also, if a property claim was only partially granted in penal proceedings, the authorized person can initiate civil proceedings for the remainder. In line with what has already been stated, the right to claim compensation in civil proceedings remains even in cases where no conviction for an offense against the environment was issued in the penal proceedings. However, such situations are not relevant in this paper, since in that situation it has not been established that the environmental damage was caused by the corresponding offense.

⁷¹ See: Article 258 of the CPC and Article 151 of the LM.

Of all the penal proceedings that may precede civil proceedings, criminal proceedings have particular significance. This is because Article 13 of the Law on Civil Procedure (hereinafter: LCP)⁷² stipulates that a civil court is bound by a final and binding criminal court judgment declaring the defendant guilty regarding the existence of a criminal offense and the criminal liability of the perpetrator.⁷³ Judgments from other penal proceedings do not have the same binding effect but certainly carry relevant evidentiary weight, as they can be used in civil proceedings as public documents (Article 238, paragraph 1 of the LCP).

Like any civil proceedings, a lawsuit is filed to initiate proceedings for compensation for damage caused by an offense against the environment. Regarding court jurisdiction, the type of procedure (regular/ordinary or small-claims), the course of proceedings, and the rules on evidence, these proceedings generally unfold in the same manner as any other civil proceedings.

The plaintiff will be the person who held the status of injured party in the penal proceedings, or the person to whom the right to compensation has been assigned. If the “environmental good” that has been damaged is public property, the competent state attorney will represent the plaintiff’s interests. The defendant will be the person who was found guilty or liable in the penal proceedings. However, other parties may also appear as defendants. For example, if the LEP applies, in addition to the polluter (who was convicted in the penal proceedings), the insurer or financial guarantor (if any) may also be joined as defendants.

Under Article 376 of the LCT, a claim for compensation for damage becomes time-barred three years after the injured party became aware of the damage and of the identity of the person who caused it, and in any case, five years from the date the damage occurred. The three-year period is subjective in nature because it runs from the time the injured party becomes aware of these facts, whereas the five-year period is objective, running from the moment the damage occurred.⁷⁴ However, if the damage was caused by a criminal offense and a longer limitation period applies for criminal prosecution, then the compensation claim becomes time-barred only upon the expiry of that longer period. Any interruption or suspension of the limitation period for criminal

⁷² Law on Civil Procedure – LCP, *Official Gazette of the RS*, No. 72/2011, 49/2013. – decision of the Constitutional Court, 74/2013. – decision of the Constitutional Court, 55/2014, 87/2018, 18/2020, 10/2023. – other law.

⁷³ For more, see: Jakšić, A. (2008). *Građansko procesno pravo*. Belgrade: Faculty of Law, University of Belgrade, 70–71.

⁷⁴ Perović, S., Stojanović, D. (ed.) (1980). *Komentar Zakona o obligacionim odnosima*. Kragujevac – Gornji Milanovac: Faculty of Law in Kragujevac – Kulturni centar Gornji Milanovac, 924.

prosecution also interrupts or suspends the limitation period for the compensation claim (Article 377 of the LCT). However, where the LEP applies, its own limitation periods must be applied. Namely, Article 107, paragraph 4 of the LEP sets a three-year subjective period from the discovery of the damage and the polluter, and a twenty-year objective period from the date the damage occurred, which is an exceptionally long objective limitation.

Under the letter of the law, proceedings for compensation for damage conducted pursuant to the LEP are urgent in nature (Article 107, paragraph 5 of the LEP). Proceedings for compensation not governed by that law are not considered urgent (for example, if compensation is pursued for the criminal offense of timber theft, the LCT applies instead).

In addition, civil proceedings following penal proceedings permit forms of civil relief that cannot be achieved through a property claim in penal proceedings. Specifically, a property claim in penal proceedings is limited to compensation for damage, return of property, and the annulment of a legal transaction (the latter is not available in misdemeanor proceedings). In civil proceedings, however, the plaintiff may seek an order to act or refrain (specific performance), for example, to install purification systems or to abstain from activities that pollute the environment.⁷⁵ Such lawsuits are especially appropriate in situations where the defendant has already been convicted of an offense against the environment (for example, one involving pollution of air) but where the resulting damage cannot be adequately quantified in monetary terms (indeterminate damage).

INSTEAD OF A CONCLUSION

Both in general discourse and in academic and expert circles, the environment and its protection are extensively discussed. Numerous regulations of varying legal nature and force govern a wide array of environmental issues.

In practice, however, the realization of the protection of the environment through penal law leaves much to be desired, as it is certain that many offenses go unreported and unprosecuted. Thus, there is advocacy for strengthening public environmental awareness, but it is also pointed out that judicial authorities need specialized knowledge in handling offenses against the environment.⁷⁶

⁷⁵ Petrušić, N. (2009). Zaštita životne sredine u građanskom sudskom postupku. In: *Osnovi prava životne sredine* (D. Nikolić, ed.). Novi Sad: Faculty of Law in Novi Sad, 221.

⁷⁶ For more, see: Miljuš, I. (2023). Specijalizacija nosilaca pravosudnih funkcija i svest građana kao instrumenti suprotstavljanja ekološkim kaznenim delima. *Glasnik of the Bar Association of Vojvodina*, 95(4), 1319–1364.

Serbia does have a relatively solid legal framework for obtaining compensation for damage resulting from offenses against the environment. Nonetheless, the small number of cases actually prosecuted hinders any comprehensive analysis of the resulting damage, especially that which could be characterized as environmental damage. Consequently, many questions regarding such damage and its compensation remain open.

Regarding the protection of the environment through penal law, particularly in the context of dangerous activities involving harmful emissions, it is important to note that Serbian penal legislation provides for prohibitive security measures and protective measures under which the perpetrators of offenses (both natural persons and legal persons) may be prohibited from engaging in such activities, subject to statutory conditions being met (Article 85 of the CC; Article 24 of the LLLC; Articles 34 and 35 of the LEO; Articles 55-57 of the LM). Sometimes, the imposition of one of these measures is stipulated directly in the regulation establishing the specific offense. For example, under Article 120, paragraph 2 of the LEP, a protective measure prohibiting the performance of certain duties for up to one year may be imposed on the responsible person in an administrative body, a local self-government unit, or an organization exercising public powers, alongside the penalty for the misdemeanor under that article. Imposing such sanctions can certainly contribute to preventing future offenses against the environment.

Furthermore, it was noted that for certain criminal offenses against the environment, the court may, when imposing a suspended sentence, order the offender to carry out specified measures of protection, preservation, or improvement of the environment within a set time (for example, Art. 260, para. 5; Art. 261, para. 4; Art. 262, para. 3 of the CC) or to take measures to remove harmful consequences (Art. 264, para. 3 of the CC). The problem, however, lies in the fact that this option exists only if a suspended sentence is imposed. It is therefore worth considering an amendment to the penal legislation that would make such remedial duties a stand-alone measure, independent of the principal sanction (i.e., so that the duty is not tied solely to a suspended sentence). This would require every judgment to specify the concrete measure of environmental protection, preservation, or improvement, or the measure for removing harmful consequences, which the perpetrator would be required to carry out, along with specifying the consequences that would follow if they fail to comply. Such measures would reduce, if not eliminate, future harmful impact on the environment.

BIBLIOGRAPHY

- Alimpić, M. (2022). Krivična dela protiv životne sredine: Krivično zakonodavstvo Srbije i međunarodni pravni standardi – usaglašenost ili ne? *Glasnik of the Bar Association of Vojvodina*, 94(4), 1314–1331.
- Bejatović, S. (2014). *Krivično procesno pravo*. Belgrade: Official Gazette
- Bejatović, S., Dokić, S. (2024). *Krivična dela protiv životne sredine i kaznena politika (norma, praksa i mere unapređenja)*. Belgrade: Serbian Association for Criminal Law and Practice.
- Blažić Pavićević, M. (2023). *Specifičnosti krivičnog postupka za krivična dela protiv životne sredine*. Doctoral thesis. Novi Sad: Faculty of Law in Novi Sad.
- Bodiroga, N. (2022). *Parnični postupak*. Belgrade: Faculty of Law, University of Belgrade.
- Bugarski, T. (2015). Krivični postupak za dela protiv životne sredine. *Collected Papers of the Faculty of Law in Novi Sad*, 49(4), 1633–1647.
- Claus, R., Greco, L. (2020). *Strafrecht: Allgemeiner Teil – Band I*. München: C. H. Beck, 63–64.
- Cvetić, R. (2014). Održivi razvoj i ekološka šteta. *Collection of Papers of the Faculty of Law in Niš*, LIII(68), 291–302.
- Ćorović, E. (2021). *Osnovi prekršajnog prava Crne Gore*. Podgorica: Faculty of Law, UDG.
- Drakić, D. (2009). Krivično pravo i životna sredina. In: *Osnovi prava životne sredine* (D. Nikolić, ed.). Novi Sad: Faculty of Law in Novi Sad 129–145.
- Drenovak-Ivanović, M., Đorđević, S., Važić, S. (2015). *Pravni instrumenti ekološke zaštite – građanskopravna i krivičnopravna zaštita*. Belgrade: OSCE Mission to Belgrade.
- Grubač, M. (2004). *Krivično procesno pravo: Uvod i opšti deo*. Belgrade: Official Gazette.
- Ilić, G., Majić, M., Beljanski, S., Trešnjev, A. (2016). *Komentar Zakonika o krivičnom postupku*. Belgrade: Official Gazette.
- Jakšić, A. (2008). *Građansko procesno pravo*. Belgrade: Faculty of Law, University of Belgrade.
- Miljuš, I. (2023). Specijalizacija nosilaca pravosudnih funkcija i svest građana kao instrumenti suprotstavljanja ekološkim kaznenim delima. *Glasnik of the Bar Association of Vojvodina*, 95(4), 1319–1364.
- Nikolić, D. (2011). Pravo životne sredine kao naučna i nastavna disciplina. *Collected Papers of the Faculty of Law in Novi Sad*, 45(3), 299–311.
- Perović, S., Stojanović, D. (ed.) (1980). *Komentar Zakona o obligacionim odnosima*. Kragujevac – Gornji Milanovac: Faculty of Law in Kragujevac – Kulturni centar Gornji Milanovac.
- Petrušić, N. (2009). Zaštita životne sredine u građanskom sudskom postupku. In: *Osnovi prava životne sredine* (D. Nikolić, ed.). Novi Sad: Faculty of Law in Novi Sad.

- Ristivojević, B., Milić, I. (2016). Odgovornost roditelja za prekršaje koje učine njihovi potomci. *Annals of the Faculty of Law in Belgrade*, 64(1), 154–174.
- Ristivojević, B., Milić, I. (2023). *Komentar Zakona o prekršajima*. Belgrade: Official Gazette.
- Salma, J. (2009). Obligacionopravna zaštita životne sredine – tužba radi otklanjanja izvora opasnosti za nastanak ekološke štete i tužba radi naknade ekološke štete. *Collected Papers of the Faculty of Law in Novi Sad*, 43(2), 33–53.
- Stajić, Lj., Bugarski, T., Ristivojević, B., Pisarić, M., Milić, I. (2018). Praksa Prekršajnog suda u Novom Sadu u oblasti zaštite životne sredine. *Collected Papers of the Faculty of Law in Novi Sad*, 52(4), 1503–1519.
- Stevanović, A., Stanković, V. (2023). Efikasnost prekršajnogpravnog zaštite životne sredine u Beogradu od 2017. do 2022. godine. *Glasnik of the Bar Association of Vojvodina*, 95(4), 1396–1417.
- Stojanović, Z. (2017). *Komentar Krivičnog zakonika*. Belgrade: Official Gazette.
- Stojanović, Z. (2024). *Krivično pravo: Opšti deo*. Novi Sad: Faculty of Law in Novi Sad.
- Škulić, M. (2011). *Krivično procesno pravo*. Belgrade: Faculty of Law, University of Belgrade.
- Škulić, M. (2023). Ustavopravna zaštita životne sredine. *Glasnik of the Bar Association of Vojvodina*, 95(4), 1187–1217.
- Vučković, B., Komlen Nikolić, L., Samuilov, J. (2022). *Javno tužilaštvo i zaštita životne sredine – Normativni okvir i analiza problema u praksi*. Belgrade: Prosecutors Association of Serbia.
- Vuković, I. (2015). *Prekršajno pravo*. Belgrade: Faculty of Law, University of Belgrade.
- Vuković, I. (2021). *Krivično pravo: Opšti deo*. Belgrade: Faculty of Law, University of Belgrade.

Laws and Documents

- Constitution of the Republic of Serbia, *Official Gazette of the RS*, No. 98/2006, 115/2021.
- Criminal Code, *Official Gazette of the RS*, No. 26/77, 28/77, 43/77, 20/79, 24/84, 39/86, 51/87, 6/89, 42/89, *Official Gazette of the RS*, No. 21/90, 16/90, 26/91, 75/91, 9/92, 49/92, 51/92, 23/93, 67/93, 47/94, 17/95, 44/98, 10/02, 11/02, 80/02, 39/03, 67/03.
- Criminal Code – CC, *Official Gazette of the RS*, No. 85/2005, 88/2005. – amended, 107/2005. – amended, 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014, 94/2016, 35/2019.
- Law on Waters, *Official Gazette of the RS*, No. 30/2010, 93/2012, 101/2016, 95/2018, 95/2018. – other law.
- Law on Environmental Protection – LEP, *Official Gazette of the RS*, No. 135/2004, 36/2009, 36/2009. – other law, 72/2009. – other law, 43/2011. – decision of the Constitutional Court, 14/2016, 76/2018, 95/2018. – other law.

- Law on Public Property – LPP, *Official Gazette of the RS*, No. 72/2011, 88/2013, 105/2014, 104/2016. – other law, 108/2016, 113/2017, 95/2018, 153/2020.
- Law on Utility Services, *Official Gazette of the RS*, No. 88/2011, 104/2016, 95/2018.
- The Law of Contract and Torts – LCT, *Official Gazette of the SFRY*, No. 29/78, 39/85, 45/89. – Decision of the Constitutional Court of Yugoslavia, 57/89, *Official Gazette of the FRY*, No. 31/93, *Official Gazette of Serbia and Montenegro*, No. 1/2003. – Constitutional Charter, *Official Gazette of the RS*, No. 18/2020.
- Law on the Liability of Legal Persons for Criminal Offenses – LLLC, *Official Gazette of the RS*, No. 97/2008.
- Law on Civil Procedure – LCP, *Official Gazette of the RS*, No. 72/2011, 49/2013. – decision of the Constitutional Court, 74/2013. – decision of the Constitutional Court, 55/2014, 87/2018, 18/2020, 10/2023. – other law.
- Law on Mediation in Dispute Resolution, *Official Gazette of the RS*, No. 55/2014.
- Law on State Attorney's Office, *Official Gazette of the RS*, No. 55/2014.
- Law on Misdemeanors – LM, *Official Gazette of the RS*, No. 65/2013, 13/2016, 98/2016. – decision of the Constitutional Court, 91/2019. – other law, 91/2019, 112/2022. – decision of the Constitutional Court.
- Law on Economic Offenses – LEO, *Official Gazette of the SFRY*, No. 4/77, 36/77. – amended, 14/85, 10/86. (consolidated text), 74/87, 57/89. and 3/90, *Official Gazette of the FRY*, No. 27/92, 16/93, 31/93, 41/93, 50/93, 24/94, 28/96, 64/2001, *Official Gazette of the RS*, No. 101/2005. – other law.
- Law on Plant Protection Products, *Official Gazette of the RS*, No. 41/2009, 17/2019.
- Law on Waste Management, *Official Gazette of the RS*, No. 36/2009, 88/2010, 14/2016, 95/2018. – other law, 35/2023.
- Law on the Organization of Courts – LOC, *Official Gazette of the RS*, No. 10/2023.
- Law on Forests, *Official Gazette of the RS*, No. 30/2010, 93/2012, 89/2015, 95/2018. – other law.
- Criminal Procedure Code, *Official Gazette of the RS*, No. 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013, 55/2014, 35/2019, 27/2021. – decision of the Constitutional Court, 62/2021. – decision of the Constitutional Court.
- Statistical Office of the Republic of Serbia (2022). *Bulletin – Adult Perpetrators of Criminal Offenses in the Republic of Serbia*, 2021. Belgrade.
- Statistical Office of the Republic of Serbia (2023). *Bulletin – Adult Perpetrators of Criminal Offenses in the Republic of Serbia*, 2022. Belgrade
- Statistical Office of the Republic of Serbia (2023). *Announcement – Judiciary Statistics: Responsible Persons and Legal persons – Perpetrators of Economic Offenses*, 2022, No. 227. Belgrade.
- Statistical Office of the Republic of Serbia (2024). *Announcement – Judiciary Statistics: Responsible Persons and Legal persons – Perpetrators of Economic Offenses*, 2023, No. 226. Belgrade.
- Statistical Office of the Republic of Serbia (2024). *Announcement – Judiciary Statistics: Adult Perpetrators of Criminal Offenses*, 2023, No. 186. Belgrade.

Case Law

Judgment of the Supreme Court of Cassation, No. Kzz 1181/2021 of October 27, 2021,
<https://vrh.sud.rs/sr-lat/kzz-11812021-presu%C4%91ena-stvar-nezakonit-dokaz>
(accessed on January 24, 2025)

*Dr Vlad Bărbat**
Univerzitet „Bogdan-Voda“, Rumunija
ORCID: 0009-0008-9597-6765

ZLATNI STANDARD

Pregled državne odgovornosti u međunarodnom pravu zaštite životne sredine**

„Previše razmišljamo, a premalo saosećamo.”

Čarli Čaplin, „Veliki diktator“ (1940)

SAŽETAK: U ovom radu se istražuje kako je pravo na zdravu životnu sredinu postalo ljudsko pravo i kako je internacionalizovano kao odgovor na ideju postojanja prekogranične štete. Ovaj razvoj izučavanja i regulisanja prava životne sredine doveo je do stvaranja i razvoja međunarodnog prava koje se bavi životnom sredinom. U drugom delu, rad se fokusira na ključne elemente ovog instituta (prava na zdravu životnu sredinu), njegovo naučno mesto u oblasti životne sredine i na međunarodne odgovornosti države kada prekrši odredbu i nanese štetu drugoj suverenoj državi ili teritoriji van njene nadležnosti. Dalje, prikazujemo raznolike ali slične državne odgovornosti kroz ispitivanje državne odgovornosti kao osnovne ideje međunarodnog prava za zaštitu životne sredine i ilustrujemo kako podrška mnogim međunarodnim standardima pomaže državama da sarađuju na svetskom nivou kako bi radile na održivom razvoju i oporavku kopnene životne sredine. Na kraju, ispitujemo i bavimo se

* e-mail: vlad.vasile.barbat@gmail.com, zamenik predsednika Centra za interdisciplinarne i evropske studije.

** Rad je primljen 12. 12. 2024, a prihvaćen je za objavljivanje 20. 1. 2025. godine

time kako ove dve kategorije državne obaveze omogućavaju očuvanje životne sredine na globalnom nivou.

Ključne reči: državna odgovornost, klimatska hegemonija, međunarodna vladavina prava, *ex delicto*, princip *sine delicto*, zajednička briga, klimatske promene, zlatni standard

UVOD

Cilj ovog rada je da se prikaže šira slika onoga što nazivamo „zlatnim standardom” odgovornosti država. Ovo istraživanje je opravdano potrebom da se ispita način na koji države snose odgovornost za povrede međunarodnog prava životne sredine, prouzrokovanje prekogranične štete i propuste u zaštiti životne sredine. Takođe, rad razmatra kako se države s različitim ekonomskim sistemima primoravaju da ispune svoje dužnosti u oblasti zaštite životne sredine.

Kako bi se konceptualizovao održivi razvoj, istraživačka metoda podrazumeva posmatranje istorije i pravnih normi u odgovarajućem kontekstu (pragmatični pristup). Time se uvode osnovni pojmovi u vezi sa razvojem međunarodnog prava životne sredine i nekim od njegovih najvažnijih kriterijuma. Međunarodna obaveza država za štetu nanetu životnoj sredini na teritoriji druge države ili na teritorijama koje nisu pod državnim nadležnošću će biti potisnuta pred konceptom zajedničke, ali zasebne međunarodne odgovornosti država.¹

Metodološki pristup se fokusira na interdisciplinarno teorijsko istraživanje s osvrtnom na teme međunarodnog javnog prava, ljudskih prava i međunarodno pravo o zaštiti životne sredine, izučavajući, između ostalog, doktrine, članke, standarde, savetodavna mišljenja i odluke tela koja su pripadnici međunarodnih organizacija. Istorijska i induktivna metoda omogućice uspostavljanje konceptualnih osnova, istorijski razvoj međunarodnog prava o zaštiti životne sredine, međunarodnu odgovornost država, prakse koje se primenjuju u kontekstu održivog razvoja i zaštitu i obnovu životne sredine od strane država.²

Primetno je, iz istorijske perspektive, da međunarodno pravo nije uvek bilo najpogodnije za rešavanje oštećenja životne sredine usled svoje bilateralne prirode i obaveza koje iz toga proizilaze za države. Neki koncepti

¹ Za širu analizu, videti: Fromageau, J. (2023). *International Union For Conservation of Nature and Natural Resources Report*, 10–11. Preuzeto 12. 10. 2024. sa <https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/EPLP-091-En.pdf>

² *Ibid.*, 15–20.

koji se odnose na klimatske promene i biodiverzitet, kao što je „zajednička briga čovečanstva”, se zasnivaju na tome da su sve države članice međunarodne zajednice zainteresovane. Obaveze *erga omnes* i *erga omnes partes* su saglasne s ovim pristupom. Ovakvi uslovi stvaraju više pristupa i nije uvek najjasniji uticaj na međunarodno pravo.

Pitanje koje dodatno komplikuje pitanje odgovornosti za uništavanje životne sredine jeste razlika između odgovornosti *sine delicto* (štetne radnje koje proističu iz dozvoljene aktivnosti) i krivice *ex delicto* (zasnovane na protivpravnom postupanju). Ova razlika je predstavljala izazov i za Komisiju za međunarodno pravo, posebno u pogledu odgovornosti koja proizlazi iz rizičnih aktivnosti, poput rada nuklearnih elektrana. Nacrtom Članova o odgovornosti za štetne posledice radnji koje nisu zabranjene međunarodnim pravom iz 1978. godine,³ Komisija je nastojala da odgovori na ova pitanja. Međutim, ovakav pristup je gotovo jednoglasno kritikovan kao suštinski manjkav. Glavna zamerka bila je da se prema pravilima o odgovornosti država ne postavlja pitanje da li je samo ponašanje nezakonito, već da li je odgovorna država preduzela pogodne radnje da spreči nastanak prekogranične štete.

Šta je osnova odgovornosti država?

Čl. 1: „Svako međunarodno protivpravno delovanje države podrazumeva međunarodnu odgovornost te države.”

³ Komisija za međunarodno pravo usvojila je 1978. godine Članove o odgovornosti država, poznate i kao Članovi o odgovornosti za štetne posledice radnji koje nisu zabranjene međunarodnim pravom. Ovi članovi bave se odgovornošću država za štetu nastalu prekograničnim delovanjem koje nije eksplicitno zabranjeno međunarodnim pravom. Članovi su bili zamišljeni kao model za državnu praksu i razvoj međunarodnog prava, a ne kao pravno obavezujući sporazum. Iako sami Članovi trenutno nemaju obavezujuću pravnu snagu, oni su značajno uticali na međunarodnu pravnu teoriju i praksu, naročito u oblasti prava životne sredine i pitanja prekogranične štete. U raspravama o obavezama i odgovornosti država za radnje kojima se nanosi šteta drugim državama, pojmovi definisani u Članovima iz 1978. godine i dalje su relevantni, posebno u situacijama kada ne postoji prethodno zaključen sporazum ili konkretna regulativa koja zabranjuje štetno ponašanje.

Posebno treba istaći da su određeni koncepti iz ovih članova vremenom mogli biti inkorporirani u običajno međunarodno pravo. Primeri sporazuma koji inkorporiraju načelo da država može snositi odgovornost za prekograničnu štetu životnoj sredini (kao što je zagađenje) uključuju Konvenciju o pravu neplovidbenih korišćenja međunarodnih vodotoka (1997) i Konvenciju o biološkoj raznovrsnosti (1992). Smatramo da, iako se Članovi iz 1978. godine danas više ne smatraju pravno obavezujućim, koncepti i smernice koje su uspostavili imaju trajan uticaj na razvoj međunarodnog prava i ostaju relevantni u raspravama o odgovornosti i obavezama država.

Čl. 2: „Međunarodno protivpravno delovanje države postoji kada se postupanje države, propustom ili delanjem, a) može pripisati državi prema međunarodnom pravu i b) čini kršenje međunarodnih obaveza države.”⁴

Ab Initio: Odgovornost za štetu nanetu životnoj sredini nije nov koncept. Ova filozofija zasniva se na rimskoj izreci *sic utere tuo ut alienum non laedas*⁵, što znači: „Svojim se pravom služi tako da drugoga ne oštetiš.” Ovo načelo je usko povezano sa pravilima običajnog prava i domaćeg građanskog prava koja se odnose na smetnje i uznemiravanja.⁶ U tom smislu, nijedna država ne sme koristiti, niti dozvoliti korišćenje svoje teritorije na način koji nanosi štetu teritoriji, imovini ili stanovništvu druge države, u skladu sa načelima međunarodnog prava, osim ukoliko je situacija izuzetno ozbiljna i ukoliko je šteta dokazana nepobitnim dokazima.

Ab Secundo: Razlika između odgovornosti *sine delicto* (štetne posledice koje proizlaze iz dozvoljene aktivnosti) i odgovornosti *ex delicto* (zasnovane na protivpravnom postupanju). Ova podela predstavljala je poseban izazov za Komisiju za međunarodno pravo,⁷ naročito u pogledu odgovornosti za rizične aktivnosti kao što je eksploatacija nuklearnih elektrana. Radi rešavanja ovih pitanja, Komisija je 1978. godine kreirala Članove o odgovornosti za štetne posledice radnji koje nisu zabranjene međunarodnim pravom. Međutim, ovaj pristup naišao je na brojne kritike zbog svojih suštinskih nedostataka. Kritičari su pretežno isticali da se, prema pravilima o odgovornosti država, ne ocenjuje da li je relevantna radnja sama po sebi protivpravna, već da li je matična država preduzela razumne mere kako bi sprečila nastanak prekogranične štete. I na kraju, ali ne manje važno: načelo predostrožnosti.⁸ Jedan od ključnih ciljeva

⁴ U skladu sa: Komisija UN. (2001). *Izveštaj o Odgovornosti država o međunarodno protivpravnim delovanjima*. Dostupno na https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft_articles/9_6_2001.pdf

⁵ Za dublju analizu, v.: Rosencrantz, A. (2003). The Origin and Emergence of International Environmental Norms. *UC Law SF International Review*, 3/2003, 3–4. Preuzeto 12. 11. 2024. sa https://repository.uclawsf.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1580&context=hastings_international_comparative_law_review

⁶ Subramanya, T. R. (2017). *Emergence of Principle of Sic Utere Tuo Ut Alienum Non-Laedes in Environmental Law and Its Endorsement by International and National Courts: An Assessment*, 2–3. Preuzeto 12. 10. 2024. sa https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4691409.

⁷ Schmalenbach, K. (2023). States Responsibility and Liability for Transboundary Environmental Harm. *Corporate Liability for Transboundary Environmental Harm, An International and Transnational Perspective*, 44–48. Springer International Publication.

⁸ Za širu analizu, videti: Kerbrat, Y., Maljean-Dubois, S. (2019). *The Role of International Law in the Promotion of the Precautionary Principle*. The Hal Open Science Platform, 3–5. Preuzeto 12. 11. 2024. sa https://shs.hal.science/halshs-02342746/file/PrecautionaryPrinciple_Carina.pdf

prava životne sredine jeste pravno procesuiranje rizika za životnu sredinu koji imaju visok stepen neizvesnosti. Prema načelu predostrožnosti, odgovarajuće mere za sprečavanje degradacije životne sredine treba preduzeti čak i kada ne postoji potpuna naučna izvesnost da će doći do ozbiljne ili nepovratne štete. Ovo načelo može opravdati zaštitne mere i u odsustvu neposrednih dokaza o štetnim posledicama ili jasnih uzročno-posledičnih veza.

Autor bi želeo da istake da iako Članovi Odgovornost država nisu formalno ratifikovani kao sporazum, Komisija za međunarodno pravo ih je usvojila 2001. godine i oni su značajni izvor međunarodnog prava. Odgovornosti država o međunarodno protivpravnim delovanjima sadrži više bitnih delova, kao sto su:

Deo 1: Međunarodno protivpravno delovanje države

U ovom delu se definiše globalno protivpravno postupanje, što uključuje kršenje međunarodne obaveze države. Prema čl. 1, kršenje međunarodne odgovornosti države predstavlja međunarodno protivpravno delovanje.

Deo 2: Državna odgovornost za međunarodno protivpravno delovanje

U ovom delu su objašnjene okolnosti koje čine državu odgovornom. Čl. 4. kazuje da država snosi odgovornost za svoje postupke bez obzira na to da li su radnje obavljali državni činovnici ili drugi pojedinci. Čl. 5–10. govore o okolnostima kao što su pristanak, samoodbrana i viša sila, koje mogu osloboditi državu od odgovornosti.

Deo 3: Međunarodna odgovornost države

U ovom delu se govori o posledicama protivpravnih delovanja država. Čl. 30. se bavi obavezom države da zaustavi neispravno delovanje i da garantuje da se isti čin neće ponoviti. Čl. 31. govori o obavezama odgovorne strane.

Deo 4: Izvršenje međunarodnih odgovornosti države

U ovom delu se govori o procesima za sprovođenje i primenu državne odgovornosti. Čl. 55. govori o pravu stranih država ili međunarodnih organizacija da zahtevaju državnu odgovornost u određenim situacijama. U slučaju kršenja međunarodne odgovornosti, uključujući zakone o ljudskim pravima, međunarodno humanitarno pravo i međunarodne sporazume, Članovi o odgovornosti država – koji razdvajaju materijalne i procesne elemente državne odgovornosti u međunarodnom pravu – su izuzetno bitni.

Ab Tertio: Međunarodno pravo nije oduvek bilo prikladno za rešavanje problema degradacije životne sredine, pre svega zbog svoje inherentno bilateralne prirode i obaveza koje iz njega proističu za države. Određeni koncepti, poput „zajednička briga čovečanstva”,⁹ koji se odnose na klimatske promene

⁹ Gailhofer, P. (2023). Functions and Objectives of Corporate Liability for Transboundary Environmental Harm. *Corporate Liability for Transboundary Environmental*

i biodiverzitet, podrazumevaju da su svi članovi međunarodne zajednice zainteresovani za ta pitanja. Odgovornosti *erga omnes* i *erga omnes partes* su suštinski saglasni s ovim pristupom. Zahtevi koji proističu iz ovih koncepata doveli su do razvoja različitih pravnih pristupa, pri čemu nije uvek jasno kakve posledice oni imaju po međunarodno pravo životne sredine.

Osvrt na bitne događaje koji se tiču međunarodne odgovornosti država

Našu raspravu započecemo podsećanjem na nekoliko ključnih događaja značajnih za ovu analizu. Pre svega, Okvirna konvencija Ujedinjenih nacija o klimatskim promenama, usvojena na Svetskom samitu u Rio de Žaneiru u junu 1992. godine, ponovila je načelo zabrane prouzrokovanja štete i konstatovala da „najveći deo istorijskih i trenutnih emisija gasova sa efektom staklene bašte potiče iz razvijenih zemalja”.¹⁰ Međutim, preambularno pozivanje na načelo zabrane prouzrokovanja štete delimično je potisnuto priznavanjem novog, donekle enigmatičnog načela „zajedničke, ali diferencirane odgovornosti”, prema kojem „razvijene zemlje trebalo bi da preuzmu vodeću ulogu u borbi sa promenom klime i njenim negativnim uticajima.”

Dok su razvijene države tvrdile da to načelo samo „ističe posebnu vodeću ulogu razvijenih zemalja, utemeljenu na njihovom bogatstvu, tehničkom znanju i kapacitetima”, ostaje nejasno kakav je stvarni pravni karakter ovog načela. Čini se da ono implicira uzročnu odgovornost industrijalizovanih zemalja (kao primenu načela zabrane prouzrokovanja štete).

Na sledećem samitu u Riu, zaštita životne sredine je počela biti inkorporirana u sve međunarodne sporazume. Marakeški sporazum, prvi međunarodni sporazum u kome se pominje očuvanje životne sredine i održivi razvoj, je vrstan primer. Ovim sporazumom se uspostavila Svetska trgovinska organizacija.¹¹

Pošto se zemlje potpisnice godišnje sastaju na takozvanoj Konferenciji stranaka (eng. *Conference of the Parties, COP*), Konvencija o promeni klime

Harm, An International and Transnational Perspective, 10–11. Springer International Publication.

¹⁰ Fitzmaurice, M. (2015). The Rio Declaration On Environment and Development: A Commentary. *Oxford Scholarly Authorities on International Law [OSAIL]*, 3. Oxford Public International Law, Oxford University Press. Preuzeto 13. 10. 2024 sa <https://stylus-curiarum.wordpress.com/wp-content/uploads/2021/04/texto-7-complementar-fitzmaurice-principle-13-rio-declaration-2015.pdf>

¹¹ Otto, H. (2002). Climate Policy after The Marrakesh Accords: From Legislation to Implementation. *Yearbook of International Environmental Law*, Vol. 12/2001, 3–4. Oxford University Press.

iz 1995. godine zaslužuje posebnu pažnju. U ovom smislu, Kjoto protokol je uveden 1997.¹² Ovo je bio prvi globalni ugovor koji je stvorio zakonski obavezujuće odgovornosti bogatih država, bez obzira na to što nije uspešno smanjio emisije gasova zelene bašte. Milenijumska deklaracija,¹³ koju je usvojilo 189 zemalja 2000. godine u Nju Jorku, naglašava značaj održivog razvoja spominjući važnost ekonomskog razvoja i održivih izvora energije.

Kako bi ispunili obećanja, delegati iz 190 država okupili su se u Johannesburgu na Svetskom samitu Ujedinjenih nacija o održivom razvoju dve godine kasnije, 2002. godine.¹⁴ Na ovom samitu, države potpisnice su obećale da će učiniti sve što je u njihovoj moći da spreče da se prosečna temperatura planete poveća za 2 °C naspram predindustrijskih nivoa, dok bi bilo idealno da povećanje ne bude veće od 1,5 °C. U preambuli sporazuma navedena je povezanost klimatskih promena i ljudskih prava. Budući da je skoro svaka država sveta ratifikovala ovaj sporazum, on ima veliki potencijal kao oruđe međunarodnog prava. U praksi, Engleska je skoro donela odluku o sprečavanju izvršenja projekta (izgradnja aerodroma), navodeći da ne bi bilo u skladu s Pariskim sporazumom da se projekat sprovede.¹⁵ Savetodavno mišljenje Interameričkog suda za ljudska prava (2017) o životnoj sredini i ljudskim pravima je skorašnji događaj koji je od naročitog značaja za Latinoameriku; u njemu Sud, po prvi put, spominje značaj zdrave životne sredine za ljudski život i uticaj klimatskih promena i degradacije životne sredine na ljudska prava.¹⁶

¹² Otto, H. (2002). Climate Policy after The Marrakesh Accords: From Legislation to Implementation. *Yearbook of International Environmental Law*, Vol. 12/2001, 3–4. Oxford University Press, 4–5.

¹³ U skladu sa: Ujedinjene nacije. *Izveštaj o Postizanju međunarodno dogovorenih razvojnih ciljeva, Dijalozi na Ekonomskom i socijalnom savetu*, 7–8. Preuzeto 12. 10. 2024. sa https://www.un.org/en/ecosoc/docs/pdfs/achieving_the_internationally_agreed_millennium_development_goals.pdf.

¹⁴ U skladu sa: Ujedinjene nacije. (2002). *Izveštaj sa Svetskog samita o održivom razvoju*, 136–138. Preuzeto 12. 10. 2024 sa file:///C:/Users/vladv/Downloads/A_CONF.199_20-EN.pdf.

¹⁵ Za širu analizu, videti: Norton Rose Fulbright. (2020). *Heathrow ruling endangers projects globally*. Preuzeto sa <https://www.nortonrosefulbright.com/en/knowledge/publications/adf426aa/heathrow-ruling-endangers-projects-globally>.

¹⁶ U skladu sa: Interamerički sud za ljudska prava. (2017). *Savetodavno mišljenje OC-23/17 od 14. 11. 2017. godine, zatraženo od Republike Kolumbije*, 21–22. Nacrt i motivacija suda su dostupni na https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_ing.pdf.

MATRICA DRŽAVNE ODGOVORNOSTI O ŽIVOTNOJ SREDINI

Kratak osvrt na principe

Pri proceni odštete zbog klimatskih promena, trebalo bi uzeti u obzir interese države na koju fenomen utiče, odgovornu vladu i efikasnu primenu pravde.¹⁷ Drugo, budući da je nemoguće izmeriti i proceniti vrednost štete izazvane prekomernim emisijama gasova staklene bašte, naknada štete zbog klimatskih promena bi se jedino mogla izvršiti prema principu *ex aequo et bono* umesto na osnovu detaljne procene povrede, kroz neku vrstu dogovora o isplati paušalnog iznosa.¹⁸ Dalje, moglo bi se argumentovati za smanjenje naknade štete u kontekstu predašnjih emisija, na osnovu ograničene odgovornosti zagađujućih vlada zbog vremenskog perioda tokom koga nije bilo dokaza o štetnim uticajima visokih emisija gasova staklene bašte.¹⁹ Konačno, ljudi ne bi trebalo da snose neprihvatljive posledice zbog mita da je zemlja odgovorna za radnje svoje vlade. Ovo je naročito tačno kada se zahteva da ljudi plaćaju dugoročni anuitet u punoj vrednosti kako bi se iskupilo za predašnja nedela koja su izazvala široku štetu.

Odstupanja u međunarodnom pravu

Način na koji se naknada štete sagledava u opštem međunarodnom pravu takođe zaslužuje preispitivanje u okviru prethodnog razmatranja. Komisija za međunarodno pravo je utvrdila postojanje odstupanja od opšteg pravila prema kojem

„...država koja snosi odgovornost je dužna da isplati punu naknadu štete za štetu prouzrokovanu međunarodno protivpravnim delovanjem”.²⁰

Ovi izuzeci imaju opšti karakter i primenjuju se na uporedive okolnosti u različitim oblastima međunarodnog prava, a ne isključivo u okviru *leges speciales* koje se odnose na određene pravne oblasti. Sama Komisija za međunarodno pravo je u prvom čitanju Nacrta članova o odgovornosti država ukazala na postojanje jednog takvog izuzetka, naznačivši da se radi o „pravnom načelu

¹⁷ Meyer, B. (2017). Climate Change Reparations and the Law and Practice of State Responsibility. *Asian Journal of International Law*, 7/2017,187–188.

¹⁸ *Ibid.*, 186.

¹⁹ *Ibid.*, 209.

²⁰ Čl. 31. Komisija UN. (2001). *Izveštaj o Odgovornosti država o međunarodno protivpravnim delovanjima*. Dostupno na https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft_articles/9_6_2001.pdf.

široke primene”²¹, prema kojem naknada štete ne bi smela „lišiti stanovništvo države sredstava za sopstvenu egzistenciju”.²² Ipak, smanjenje obima naknade štete koja je izvan finansijskih mogućnosti odgovorne države može biti opravdano i dodatnim razlozima, kao što su posredna priroda štete, izrazita nesrazmera između nastale štete i stepena protivpravnosti akta, ili ograničavanje kolektivne odgovornosti kao vrste „grube” pravde u slučajevima naročito teške štete.

Vrste državne odgovornosti

Stroga (objektivna) odgovornost i odgovornost nastala krivicom (subjektivna)

Razlika između dva osnovna modela koji se mogu koristiti je prvi suštinski aspekt odgovornosti koji je nužan za shvatanje njene svrhe: prvi model, koji se naziva stroga (objektivna) odgovornost,²³ nalaže da se entitet može smatrati odgovornim ako prouzrokuje štetu delovanjem koje nije samo po sebi protivzakonito. Po modelu stroge odgovornosti, stranka koja prouzrokuje štetu ne može da koristi razloge ili izgovore kako bi izbegla odgovornost. Dakle, stroga odgovornost se često primenjuje kod štete nastale vrlo opasnim ponašanjem i ne ukazuje na nemarno ili nezakonito delovanje. S druge strane, drugi široki koncept, odgovornost nastala krivicom (subjektivna), drži da odgovornost zavisi od kršenja normi.²⁴ Stoga, pravila o odgovornosti uspostavljaju zakonske posledice za namerno ili nemarno kršenje osnovnih standarda, kao što je savesno ponašanje u pogledu pitanja životne sredine. Zbog toga je moguće klasifikovati standarde koji uspostavljaju odgovornost zasnovanu na krivici kao sekundarne zakonske standarde koji sprečavaju kršenje osnovnih zakonskih standarda iracionalnim rizikom.²⁵

U pogledu odgovornosti zasnovane na krivici, moraju se uzeti u obzir norme i standardi koji regulišu zabrane, uslove i dozvole kod relevantnih normativnih naredbi. U slučajevima odgovornosti koji su vezani za životnu

²¹ Voulgaris, N. (2022). The International Law Commission and Politics: Taking the Science Out of International Law’s Progressive Development. *The European Journal of International Law*, 33 (3), 775–776.

²² Paparinskis, M. (2021). Crippling Compensation in the Law of State Responsibility. *The Blog of the European Journal of International Law*. onlajn edicija.

²³ Gailhofer, P. (2023). Functions and Objectives of Corporate Liability for Transboundary Environmental Harm. *Corporate Liability for Transboundary Environmental Harm, An International and Transnational Perspective*. Springer International Publication, 24–25.

²⁴ *Ibid.*, 26.

²⁵ *Ibid.*, 27.

sredinu, kršenje dužnosti ili standarda ponašanja često igra ključnu ulogu.²⁶ Čl. 4:103. Principa evropskog zakona o deliktima navodi da takva dužnost

„...može postojati ukoliko je to predviđeno zakonom, ili ako je vršilac stvorio ili ima kontrolu nad opasnom situacijom, ili kada postoji poseban odnos između stranaka, ili kada ozbiljnost štete s jedne strane i lakoća izbegavanja štete s druge strane ukazuju na postojanje takve obaveze”.

Direktni pristupi odgovornosti

Pravo odgovornosti se obično tumači kao mehanizam kojim se uređuju horizontalni odnosi između strane koja prouzrokuje štetu i strane koja trpi štetu. Dok građanskopravna odgovornost najčešće omogućava naknadu ili restituciju štete između privatnih lica, odgovornost države u okviru međunarodnog javnog prava uređuje naknadu ili reparaciju štete između država.²⁷ Nasuprot ovom horizontalnom konceptu, pravnici povremeno razlikuju i vertikalne, odnosno „odozgo nadole”²⁸ pristupe odgovornosti: na primer, u okviru međunarodnih režima odgovornosti za zaštitu životne sredine, takozvana „administrativna” odgovornost omogućava javnim telima da preduzimaju direktne mere protiv zagađivača koji učestvuju u delatnostima opasnim po životnu sredinu.

Takvo javno telo može zahtevati od zagađivača da dostavi informacije o predstojećim opasnostima po životnu sredinu, preduzme preventivne mere ili, u slučaju kada je šteta već nastupila, sprovede korektivne mere. Važno je napomenuti da se mnoge funkcije koje se tradicionalno pripisuju odgovornosti odnose na horizontalno razumevanje tog pojma i objašnjavaju upravo te funkcije, nasuprot „odozgo nadole”²⁹ kontroli, iako takve vertikalne mehanizme nećemo isključiti iz naše analize. U narednim poglavljima pravimo jasnu razliku između administrativnih, državocentričnih, „odozgo nadole” pristupa regulisanju i horizontalnih režima odgovornosti, kako bismo pružili precizno razumevanje odgovornosti i njenih konkretnih funkcija.³⁰

²⁶ Sucharitkul, S. (1996). Responsibility and Liability for Environmental Damage Under International Law. *Publications, Paper*, 664/1996. Golden Gate University School of Law Digital Commons, 4–5. Preuzeto 13. 10. 2024 sa <https://digitalcommons.law.ggu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1669&context=pubs>.

²⁷ Za širu analizu, videti: Chinen, M. (2012). Complexity Theory and the Horizontal and Vertical Dimensions of State Responsibility. *The European Journal of International Law*, 25 (3), 705–706.

²⁸ Gailhofer, P. (2023). Functions and Objectives of Corporate Liability for Transboundary Environmental Harm. *Corporate Liability for Transboundary Environmental Harm, An International and Transnational Perspective*. Springer International Publication, 24.

²⁹ *Ibid.*, 25.

³⁰ Chinen, M. (2012). Complexity Theory and the Horizontal and Vertical Dimensions of State Responsibility. *The European Journal of International Law*, 25 (3), 707.

EKONOMSKA FUNKCIJA PRAVA ODGOVORNOSTI

Ab Initio: Internalizacija se smatra mehanizmom odvrćanja od rizičnog ponašanja samointeresnih „racionalnih” aktera; smatra se da propisi koji unapred određuju obavezu naknade štete odvrćaju od neopravdanog i štetnog ponašanja.³¹ Preduzeća mogu biti sklonija ulaganjima u zaštitu životne sredine ako očekuju da budu tužena zbog eventualne odgovornosti.

Ab Secundo: Podrazumeva se da različiti akteri imaju različit stepen pristupa informacijama o rizicima štete i odgovarajućim preventivnim merama. Ekonomske teorije prava (odgovornosti)³² nude standarde za „racionalan izbor” između različitih regulatornih instrumenata, a smatra se da je „poželjnost regulativa o odgovornosti (u odnosu na državocentrične)” u velikoj meri određena razlikama u znanju, odnosno „informacionim asimetrijama”³³ između javnih vlasti i privatnih subjekata u pogledu rizičnih aktivnosti.³⁴ Naše racionalno zapažanje jeste da internalizacija spoljašnjih efekata putem državne regulative u nekim situacijama ne funkcioniše, kao, na primer, kada postoji nedostatak znanja o doprinosima pojedinačnih zagađivača, ozbiljnosti rizičnih aktivnosti, verovatnoći nastanka štete ili obimu štete u slučaju njenog nastanka.

Ab Tertio: Pravo odgovornosti može se posmatrati kao prihvatanje pretpostavke regulatorne decentralizacije, dok se odgovornost za štetu po životnu sredinu može smatrati decentralizovanom metodom sprovođenja standarda. Ovaj pristup ide korak dalje time što oštećenim stranama daje mogućnost da samostalno preduzmu mere za sprovođenje relevantnih obaveza i pravo da pokrenu postupak pred sudom radi sprečavanja povrede njihovih prava. Često se kao razlog za prekomerno korišćenje zajedničkih dobara životne sredine navodi činjenica da značajan deo štetnih posledica po prava i interese ljudi ostaje nekažnjen. Tradicionalno, državocentrične metode sprovođenja i kontrole javnog prava životne sredine bile su kritikovane zbog svoje nesposobnosti da obezbede adekvatno i efikasno sankcionisanje povreda.

³¹ Za detaljniju analizu, videti: Deffains, B., Rouillon, S. (2018). Economics of Liability, Precaution versus Avoidance. *Revue d'Economie Politique*, 128 (1), 41. Preuzeto 13. 10. 2024. sa <https://shs.cairn.info/revue-d-economie-politique-2018-1-page-41?lang=fr>.

³² Cooter, R. (1991). Economic Theories of Liability Law. *Journal of Economic Perspectives*, 5 (3), 11–12. The American Economic Association Platform. Preuzeto 14. 10. 2024. sa <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/jep.5.3.11>.

³³ Gailhofer, P. (2023). Functions and Objectives of Corporate Liability for Transboundary Environmental Harm. *Corporate Liability for Transboundary Environmental Harm, An International and Transnational Perspective*. Springer International Publication, 29–30.

³⁴ *Ibid.*, 31.

Exempli gratia

1. **Međusobno povezane ekonomske posledice ekološke odgovornosti mogu imati kaskadni karakter.** U tom smislu, u svetlu nedavnih sudskih odluka o odgovornosti, kao što je slučaj *Lliuya protiv RWE*, tužbe za naknadu imovinske štete protiv emitera CO₂, mogle bi dodatno pojačati zabrinutost u vezi sa odgovornošću. Naime, u teoriji, emiteri bi trebalo da predvide veliki broj ovakvih tužbi zbog raznovrsnog karaktera šteta povezanih s klimatskim promenama.³⁵ Suštinski, ovakve tužbe utiču i na obaveze u okviru kompanijskog prava. Predstavnici vlade, advokati koji se bave privrednim pravom i osiguravajuće kuće vode intenzivnu raspravu o obavezi obelodanjivanja i transparentnosti u pogledu finansijskih rizika povezanih s klimatskim promenama, naročito u kontekstu sudskih postupaka na tu temu. Na primer, nepoštovanje tih obaveza može dovesti do novih tužbi akcionara. Budući da razjašnjavaju ovakva pitanja odgovornosti, zahtevi za transparentnošću i obelodanjivanjem informacija mogu uticati i na odluke investitora kada je reč o projektima koji podrazumevaju intenzivno emitovanje CO₂.³⁶

2. **Grupa od 2.400 starijih žena iz Švajcarske, poznata kao KlimaSeniorinnen (2024),³⁷ obratila se Evropskom sudu za ljudska prava tvrdeći da su im uskraćena brojna prava.** Tvrdile su da bi Švajcarska trebalo da doprinese zaustavljanju globalnog zagrevanja u skladu s ciljem iz Pariskog sporazuma, koji predviđa ograničavanje porasta temperature na 1,5 °C (2.7 °F) u odnosu na preindustrijski nivo, jer starije žene imaju povećan rizik od smrtnosti tokom toplotnih talasa, koji su postali sve intenzivniji i češći usled sagorevanja fosilnih goriva. Sud je presudio da švajcarske vlasti nisu pravovremeno preduzele odgovarajuće mere za izradu delotvornog plana za smanjenje emisija.³⁸ Takođe je ustanovljeno da je podnositeljicama bio uskraćen pravilan pristup švajcarskom pravosuđu.

³⁵ Regionalni sud u Esenu, *Luciano Lliuya v. RWE AG*, (slučaj br. 2 O 285/15).

³⁶ German Watch. (2023). *8 years of climate lawsuit against RWE*. Preuzeto 24. 11. 2024. sa <https://www.germanwatch.org/en/node/89817>.

³⁷ Evropski sud za ljudska prava, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and others v. Switzerland* (communicated case) – 53600/20.

³⁸ Za više informacija, videti: Global Litigation News. (2024). *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland: European Court of Human Rights identifies shortfalls in Swiss climate mitigation measures and access to justice*. Preuzeto 13. 10. 2024. sa <https://globallitigationnews.bakermckenzie.com/2024/04/17/verein-klimasenioren-schweiz-and-others-v-switzerland-european-court-of-human-rights-identifies-shortfalls-in-swiss-climate-mitigation-measures-and-access-to-justice/>.

Prvi slučaj vezan za klimu u Rumuniji

Prvo suđenje u vezi sa klimatskim promenama u Rumuniji započelo je 2023. godine, kada je udruženje Declic,³⁹ rumunska nevladina organizacija, zajedno sa još četvero rumunskih građana, podnelo tužbu protiv države pred Apelacionim sudom u Klužu. Oni tvrde da neadekvatna državna politika u borbi protiv klimatskih promena krši njihova osnovna prava i pozivaju vladu da preduzme konkretne mere. Apelacioni sud u Klužu je u junu 2023. godine odbacio tužbu kao neosnovanu. Međutim, oni su uložili žalbu kako bi osporili ovu prvu klimatsku presudu u Rumuniji.

Šta pokušavamo da zaključimo?

Prema Uredbi 2021/1119, tužitelji najpre tvrde da tuženi nisu ispunili svoju zakonsku obavezu da smanje emisije gasova staklene bašte za najmanje 55 % u odnosu na nivo iz 1990. godine. Rumunija je potpisnica Pariskog sporazuma, koji navodi da je ovakav cilj neophodan kako bi se postigao cilj od 1,5 °C. Ukoliko sve zemlje ispune svoje obaveze, ovaj cilj bi trebalo da obezbedi visok standard života u skladu sa ljudskim dostojanstvom, kako sada tako i u budućnosti.

Drugo, tužitelji tvrde da je cilj od 45 % koji je postavljen planom REPowerEU znatno viši od ciljeva rumunske vlade da poveća udeo obnovljivih izvora energije na 30,7 % do 2030. godine kroz Integrirani nacionalni energetski i klimatski plan (INEKP) i na 29 % kroz Nacionalni plan oporavka i otpornosti (NPOO).⁴⁰ Oспорavaju se i naglasak na projekte hidroenergije i biomase, tekući projekti i investicije povezane s fosilnim gorivima, neefikasni programi ulaganja u solarnu energiju, kao i sklonost prikazivanju podataka koji ne pokazuju tačno stanje na terenu kako bi se stvorio privid nacionalnog napretka.⁴¹ S obzirom na povoljne geografske uslove za korišćenje solarne energije i energije vetra na kopnu i na moru, tvrdi se da planovi tuženih ne dostižu najviši mogući nivo klimatske ambicije.

³⁹ Apelacioni sud u Klužu, *Case No. 114/33/2023* (prvostepeni postupak); *Case No. 2683/1/2023* (žalbeni postupak).

⁴⁰ Za više detalja, videti odluku Prvostepenog suda u Klužu. Preuzeto 14. 10. 2024. sa <https://climatecasechart.com/non-us-case/declic-et-al-v-the-romanian-government/>.

⁴¹ Za širu i detaljniju analizu, videti: Hereșeanu, A. (2023). *New climate case in the European Union. Romania's first climate lawsuit*. Blog de Droit Européen. Preuzeto 18. 10. 2024. sa <https://blogdroiteuropeen.com/2023/10/20/new-climate-case-in-the-european-union-romania-s-first-climate-lawsuit-by-anisia-heresanu/>.

Treće, tužitelji tvrde da su njihova osnovna prava, i individualna i zajednička, neposredno i ozbiljno ugrožena zbog nedostatka jasnih planova, strogih propisa, kao i sistema za praćenje i izveštavanje.

Ustav Rumunije i Povelja Evropske unije o osnovnim pravima garantuju pravo na zaštitu zdravlja i pravo na zdravu i ekološki uravnoteženu životnu sredinu, iako ta prava nisu izričito navedena u Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima.⁴²

Tužitelji tvrde da, pošto klimatske promene utiču na sposobnost ljudi da očuvaju svoje zdravlje, postupci koje trenutno preduzimaju tuženi mogu u potpunosti da im uskrate to pravo. Sud je presudio da države članice EU treba da odrede kako će ostvariti energetske efikasnost i neophodnu tranziciju ka klimatski neutralnom društvu do 2050. godine.⁴³ Kao rezultat toga, Sud je zaključio da se ne može usvojiti implicirana tvrdnja tužilaca – da Rumunija smatra da može ostvariti ciljeve putem projekata koji se razlikuju od onih koje zagovaraju tužitelji. Suština je da bi se, čak i kada se govori o prekograničnom pitanju, Savet Evropske unije pozvao na čl. 192(2)(c) Ugovora o funkcionisanju Evropske unije ako bi postojali problemi u tom pogledu.

Radi se o tome da efektivnost međunarodnih i evropskih propisa, posebno kada se bave prekograničnim problemom poput klimatskih promena, u velikoj meri zavisi od pojedinačne posvećenosti država članica.⁴⁴ Jednostavno rečeno, svaka država članica ima odgovornost da obezbedi da ti propisi proizvedu željeni efekat. Državni sudovi, koji imaju ovlašćenje da utvrde da li konkretna država ispunjava svoje obaveze, potom mogu to da ispituju. Zbog toga je postupak i dalje u toku.⁴⁵ Važno je napomenuti da su tužitelji zatražili od Vrhovnog kasacionog suda da zatraži savetodavno mišljenje od Evropskog suda za ljudska prava u skladu sa čl. 1. Protokola br. 16 uz Evropsku konvenciju o ljudskim pravima.

⁴² Hereșeanu, A. (2023). *New climate case in the European Union. Romania's first climate lawsuit*. Blog de Droit Europeen. Preuzeto 18. 10. 2024. sa <https://blogdroiteuropeen.com/2023/10/20/new-climate-case-in-the-european-union-romanias-first-climate-lawsuit-by-anisia-heresanu/>, 2.

⁴³ Niculicea, A. M., Miu, L., Cătuți, M. (2023). *The Case for Climate Law in Romania*. The Energy Policy Group, Romania, 2–4. Studija slučaja preuzeta 18. 10. 2024. sa https://www.enpg.ro/wp-content/uploads/2023/10/EPG_Report_The-Case-for-a-Climate-Law-in-Romania.pdf.

⁴⁴ *Ibid.*, 6.

⁴⁵ Apelacioni sud u Klužu je raspustio postupak do 22. maja 2023, u ovom kontekstu nalažući predstavnicima tužitelja da podnesu sažetak zahteva za nezakonitost koji se navode u postupku do datuma saslušanja. Za dodatne informacije, videti: <https://instrumente.declie.ro/uploads/Court-Resolution-Declic-April2023.pdf>.

ŠTA ĆE SE DESITI U BUDUĆNOSTI? – RAZMATRANJE IDEJA –

Dva suštinska aspekta globalnih ekoloških promena predstavljaju izazov za savremene demokratije: odgovornost za odluke koje utiču na buduće generacije i imaju dugoročne posledice (međugeneracijska pravda), kao i odluke koje utiču na sadašnje generacije i one van granica države (transnacionalna pravda).⁴⁶

Ako danas uživamo u slobodi otvorenog društva, ona će zatvoriti budućnost za naredne generacije (zapravo, već je zatvorena za sadašnju generaciju dece i tinejdžera), ukoliko se ne preduzmu korektivne mere protiv nepovratnih globalnih ekoloških promena. To je zato što kumulativni efekti sadašnjih obrazaca proizvodnje i potrošnje tokom vremena umanjuju buduće mogućnosti za ljudski prosperitet.⁴⁷ Ova logika vodi ka dva predloga koji se tiču zahteva za pravo na razvoj, a samim tim i smernica za demokratsko donošenje odluka: Da bi se sprečilo prekoračenje državnih ili međunarodnih granica bezbedne upotrebe prirodnih resursa i prostora koji skladište gasove staklene bašte, javne i razvojne politike u svakoj zemlji moraju uzeti u obzir najbolja raspoloživa saznanja o ograničenjima ekosistema Zemlje i u skladu s tim postaviti ciljeve i akcije. Ovo će smanjiti pretnje ljudskom opstanku. Javno i razvojno delovanje svih zemalja mora poštovati prava drugih na razvoj i puno uživanje svih ljudskih prava (ljudska pravda unutar i između generacija).

Najizraženiji multilateralni problemi javljaju se prilikom sprovođenja odgovornosti. Opseg prava na pozivanje na odgovornost može biti testiran, naročito kod pitanja koja se teorijski priznaju, ali se retko koriste u praksi, što se vidi u neujednačenoj raspodeli saglasnosti sa donosiocima odluka i efektivnoj nevoljnosti da se protiv moćnih država istaknu zahtevi u dovoljno formalizovanom obliku. Kako neka država postaje „posebno pogođena” da bi mogla da pozove na odgovornost? Kada države nisu direktno oštećene, da li ipak mogu da pokrenu pitanje odgovornosti? Ako da, koje su obaveze u pitanju? Da li te države mogu koristiti takozvane protivmere spoljne stranke kako bi nametnule odgovornost? Ponašanje država često ne odražava navodni nivo podrške koju sudovi pružaju različitim međunarodnim perspektivama.⁴⁸

⁴⁶ Za detaljniju analizu, videti: Skillington, K. (2019). *Climate Change and Inter-generational Justice*. Rutledge, British Sociological Association, 6–9.

⁴⁷ *Ibid.*, 7.

⁴⁸ Paparinskis, M. (2020). The Once and Future Law of State Responsibility. *American Journal of International Law*. Cambridge University Press, 16–18.

ZAKLJUČAK

U zaključku, Pariski sporazum, UN Deklaracija o pravu na razvoj i standardi Agende 2030 određuju pet novih obaveza za države kao nosioce odgovornosti, naglašavajući suštinsku vezu između ljudskog blagostanja i globalnih ekoloških promena. Kako bi u potpunosti ostvarile sve tri generacije ljudskih prava (kako su definisani čl. 3, 4. i 6. UN Deklaracije o pravu na razvoj), države najpre moraju da posmatraju zaštitu životne sredine i obezbeđivanje globalnih ekoloških dobara kao ključna i vitalna područja javne politike i delovanja.

Drugo, to podrazumeva odgovarajuće kolektivno delovanje na državnom, regionalnom i međunarodnom nivou (tj. javne politike, pravne okvire i mere koje se odnose na oblasti javne odgovornosti i smernice za nedržavne aktere). Treće, države moraju da poštuju i sprovode svoje ekstrateritorijalne obaveze prema životnoj sredini i prema pojedincima unutar i izvan svojih granica. Četvrto, kada danas donose odluke koje će uticati na buduće generacije, moraju da poštuju njihova prava. Konačno, države bi trebalo da naprave prve korake ka uspostavljanju normativnog okvira za prava svih živih bića i njihove međusobne odnose.

Moramo razumeti da živimo u izuzetno dinamičnom društvu i, još više, na nestabilnoj planeti koja nas stalno podseća na ogroman bol koji je ljudska vrsta izazvala prirodi koja se neprestano menja. Od razornih zemljotresa do alarmantnih poplava, odgovornost država se više ne može posmatrati kao individualni već kao kolektivni projekat. Bilateralna priroda odgovornosti moraće da dobije višeslojnu dimenziju, da preraste u veliki organski projekat ispoljavanja volje za zaštitu od svih oblika državne agresije prema prirodi, ako želimo da očuvamo ono za šta Majka Gea postoji. *Quo vadis, Domine...?* Očuvati – to je zlatni standard!

LITERATURA

- Chinen, M. (2012). Complexity Theory and the Horizontal and Vertical Dimensions of State Responsibility. *The European Journal of International Law*, 25 (3).
- Cooter, R. (1991). Economic Theories of Liability Law. *Journal of Economic Perspectives*, 5 (3).
- Deffains, B., Rouillon, S. (2018). Economics of Liability, Precaution versus Avoidance. *Revue d'Economie Politique*, Dalloz, 128 (1), 41–58. Dalloz.
- Fitzmaurice, M. (2015). *The Rio Declaration On Environment and Development: A Commentary*. Oxford Scholarly Authorities on International Law [OSAIL], Oxford Public International Law. Oxford University Press.

- Fromageau, J. (2023). *International Union For Conservation of Nature and Natural Resources Report*.
- Gailhofer, P. (2023). Functions and Objectives of Corporate Liability for Transboundary Environmental Harm. *Corporate Liability for Transboundary Environmental Harm, An International and Transnational Perspective*. Springer International Publication.
- Hereșeanu, A. (2023). *New climate case in the European Union: Romania's first climate lawsuit*. Blog de Droit Europeen.
- Kerbrat, Y., Maljean-Dubois, S. (2019). *The Role of International Law in the Promotion of the Precautionary Principle*. The Hal Open Science Platform.
- Meyer, B., (2017). Climate Change Reparations and the Law and Practice of State Responsibility. *Asian Journal of International Law*, 7/2017.
- Niculicea, A. M., Miu, L., Cătuți, M. (2023). *The Case for Climate Law in Romania*. The Energy Policy Group, Romania, 2–4.
- Ott, H. (2002). Climate Policy after The Marrakesh Accords: From Legislation to Implementation. *Yearbook of International Environmental Law*, 12/2001.
- Paparinskis, M. (2020). The Once and Future Law of State Responsibility. *American Journal of International Law*. Cambridge University Press.
- Paparinskis, M. (2021). Crippling Compensation in the Law of State Responsibility. *The Blog of the European Journal of International Law*. Online Edition.
- Rosencrantz, A. (2003). The Origin and Emergence of International Environmental Norms. *UC Law SF International Review*, 3/2003.
- Schmalenbach, K. (2023). States Responsibility and Liability for Transboundary Environmental Harm. *Corporate Liability for Transboundary Environmental Harm, An International and Transnational Perspective*. Springer International Publication.
- Skillington, K. (2019). *Climate Change and Intergenerational Justice*. Rutlege, British Sociological Association.
- Subramanya, T. R. (2017). *Emergence of Principle of Sic Utere Tuo Ut Alienum Non-Laedes in Environmental Law and Its Endorsement by International and National Courts: An Assessment*.
- Sucharitkul, S. (1996). Responsibility and Liability for Environmental Damage Under International Law. *Publications, Paper*, 664/1996, 4–5. Golden Gate University School of Law Digital Commons.
- Voulgaris, N. (2022). The International Law Commission and Politics: Taking the Science Out of International Law's Progressive Development. *The European Journal of International Law*, 33 (3).

Sudska praksa i regulative

- Čl. 31, Komisija Ujedinjenih nacija. (2001). *Izvestaj o Odgovornosti drzava o međunarodno protivpravnim delovanjima*.
- Apelacioni su u Klužu, *Case No. 114/33/2023* (prvostepeni postupak); *Case No. 2683/1/2023* (žalbeni postupak).

- Regionalni sud u Esenu, *Luciano Llinuya v. RWE AG*, (slučaj br. 2 O 285/15).
- Interamericki sud za ljudska prava. (2017). *Savetodavno mišljenje OC-23/17 od 14. 11. 2017. godine, zatraženo od Republike Kolumbije*.
- Ujedinjene nacije. *Izveštaj o Postizanju međunarodno dogovorenih razvojnih ciljeva, Dijalozi na Ekonomskom i socijalnom savetu*.
- Komisija Ujedinjenih nacija. (2005). *Izveštaj o Državnoj odgovornosti o protivpravnim delovanjima (Odgovornosti država o međunarodno protivpravnim delovanjima)*.
- Ujedinjene nacije. (2002). *Izveštaj sa Svetskog samita o održivom razvoju*.
- Evropski sud za ljudska prava, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and others v. Switzerland (communicated case)*, 53600/20.

*Vlad Bărbat, Ph.D.**
“Bogdan-Voda” University, Romania
ORCID: 0009-0008-9597-6765

THE GOLDEN STANDARD The Epitome of State Responsibility in International Environmental Law**

“We think too much and feel too little,
machine men with machine minds”

Charlie Chaplin in “The Great Dictator” (1940)

ABSTRACT: This article examines how the right to a healthy environment became a human right and how it was internationalized in response to the idea that transboundary damage existed. First, we discuss how this evolution of the study and regulation of environmental rights led to the creation and growth of international law concerning the environment. In the second part, the article deals with the key features of this institute (the right to a healthy environment) and its academic place within the environmental field and focuses on the international responsibility of the state when violating a regulation and damaging the right of another sovereign state or territorial area outside its national jurisdiction. Third, we highlight

* e-mail: vlad.vasile.barbat@gmail.com, Vice-Chairman of The Center for Interdisciplinary and European Studies.

** The paper was received on December 12, 2024, and the paper was accepted for publication on January 20, 2025.

The translation of the original article into English is provided by the *Glasnik of the Bar Association of Vojvodina*.

the diverse but similar state responsibilities by investigating this type of state accountability as a foundational idea of international environmental law and illustrate how support for a number of international standards helps nations come together on a worldwide scale to work toward sustainable development and the recovery of the terrestrial environment. Lastly, we seek and addresses how these two categories of state duty enable global environmental conservation.

Keywords: state responsibility, climate hegemony, international rule of law, *ex delicto*, *sine delicto principle*, common concern, climate change, golden standard

INTRODUCTION

We aim to offer a broad view on what we refer to as the golden standard in state responsibility; the current research is justified by the need to examine how states are held responsible for violating international environmental law, causing damage across borders, and failing to protect the environment. The article also looks into how countries with different economic systems are compelled to fulfil their environmental protection responsibilities.

In order to conceptualize sustainable development, our research technique entails placing history and norms in perspective (pragmatic approach). This introduces concepts regarding the development of international environmental law and some of its most important criteria. The international duty of states for environmental harm perpetrated in another state or in territories outside of their national jurisdiction will thereafter be dominated by the states' shared but separate international responsibilities.¹

The methodological approach focuses on interdisciplinary theoretical research with consultations on themes of public international law, human rights, and international environmental law through research on, among other things, doctrines, articles, standards, advisory opinions, and decisions of bodies that are part of international organizations. The historical and inductive methods will make it possible to establish the conceptual foundations, the historical evolution of international environmental law, the international responsibility of states, the practices employed in sustainable development, and the environmental protection and restoration by states².

¹ For a broader analysis, see Fromageau, J. (2023). *International Union For Conservation of Nature and Natural Resources Report*, 10–11. Retrieved on 12. 10. 2024. from <https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/EPLP-091-En.pdf>.

² *Ibid.*, 15–20.

We notice that, within the course of history, international law has not always been suitable for addressing environmental degradation due to its intrinsic bilateral nature and the resulting obligation on the side of states. Some concepts, such as the “common concern of humanity”, which relate to climate change and biodiversity, presume that all countries in the international community are interested in them. Both *erga omnes* and *erga omnes partes* responsibilities are effectively coincident with this. The conditions described above lead to a variety of approaches, and it is not always clear what they mean for international environmental law.

An additional question that further muddies the waters regarding accountability and responsibility for environmental destruction is the difference between liability *sine delicto* (deleterious acts deriving from authorized activity) and culpability *ex delicto* (based on wrongful conduct). This distinction also presented challenges for the International Law Commission (ILC), particularly with regard to liability arising from risky operations like nuclear power plants. With the 1978 Articles on Liability for Injurious Consequences of Acts Not Prohibited by International Law³, the ILC was founded in response to these concerns. However, this strategy was criticized almost universally for being fundamentally flawed. The critics’ main grievance was that under state responsibility law, the question is not whether the relevant behaviour is illegal in and of itself, but rather whether the liable state has done its due diligence to avoid causing transboundary harm.

³ The International Law Commission (ILC) adopted the 1978 ILC Articles on State Responsibility, also known as the Articles on Liability for Injurious Consequences of Acts Not Prohibited by International Law (1978). These articles address states’ liability for harm resulting from transboundary harm caused by actions that are not expressly forbidden by international law. These articles were supposed to serve as a model for state practice and the evolution of international law, not as a legally enforceable agreement. Even if the articles are not legally binding as of right now, they have had a big impact on international legal theory and practice, especially when it comes to environmental law and transboundary injury. In debates of state duty and obligation for actions that injure other states, the concepts outlined in the 1978 articles remain pertinent, particularly in situations where no previous treaty or particular regulation specifically forbids the damaging behavior.

Specifically, some of the concepts outlined in the 1978 articles may have been incorporated into Customary International Law over time. Examples of treaties that incorporate the notion that a state can be held accountable for transboundary environmental harm (such pollution) are the Convention on the Law of the Non-Navigational Uses of International Watercourses (1997) and the 1992 Convention on Biological Diversity. We believe that, even though the 1978 articles themselves are no longer regarded as legally binding, the concepts and guidelines they established have had a substantial impact on the evolution of international law and are still pertinent when debating state accountability and obligation.

What is the Foundation of State Liability?

- Article 1: “Every internationally wrongful act of a State entails the international responsibility of that State”
- Article 2: “There is an internationally wrongful act of a State when conduct consisting of an action or omission: (a) is attributable to the State under international law; and (b) constitutes a breach of an international obligation of the State⁴.”

Ab Initio: Accountability for environmental damage. This is not a novel idea. Its philosophy is based on the Roman saying *sic utere tuo ut alienum non laedas*⁵, which translates to: “Use your own property in such a way that you do not injure other people’s.” Common law and domestic civil law regulations pertaining to nuisances and disturbances in the area are closely linked to this concept⁶. In this sense, no State may use or allow the use of its territory in a way that harms another’s territory, its properties, or its inhabitants in accordance with the principle of international law, unless the situation is grave and the harm is proven by irrefutable evidence.

Ab Secundo: The difference between liability *sine delicto* (deleterious acts deriving from allowed behaviour) and accountability *ex delicto* (based on wrongdoing). This divide has presented challenges for the International Law Commission (ILC)⁷, particularly with regard to accountability for risky operations like nuclear power plants. The ILC was created in 1978 with the Articles on Liability for Injurious Consequences of Acts Not Prohibited by International Law in order to solve these problems. But this strategy received a lot of critique for its fundamental shortcomings. Critics mainly contended that the test under state responsibility law is not whether the relevant action is unlawful in and of itself, but rather whether the home state has taken reasonable measures to prevent transboundary injury. Last, but not least: the precautionary

⁴ In accordance with: UN Commission. (2001). *Report on State Responsibility on Wrongful Acts (Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts)*. Available at https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft_articles/9_6_2001.pdf.

⁵ For a more complex analysis, please consult Rosencrantz, A. (2003). The Origin and Emergence of International Environmental Norms. *UC Law SF International Review*, 3/2003, 3–4. Retrieved on 12. 11. 2024 from https://repository.uclawsf.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1580&context=hastings_international_comparative_law_review.

⁶ Subramanya, T. R. (2017). *Emergence of Principle of Sic Utere Tuo Ut Alienum Non-Laedes in Environmental Law and Its Endorsement by International and National Courts: An Assessment*. SSN Scientific Article Database, 2–3. Retrieved on 12. 10. 2024. from https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4691409.

⁷ Schmalenbach, K. (2023). States Responsibility and Liability for Transboundary Environmental Harm. In: *Corporate Liability for Transboundary Environmental Harm, An International and Transnational Perspective*. Springer International Publication, 44–48.

principle⁸. The legal processing of environmental risks characterised by high uncertainty is one of the central objectives of environmental law. Prominently, according to the precautionary principle, appropriate measures to prevent environmental degradation need to be taken, even if there is a lack of full scientific certainty that serious or irreversible damage will occur. It may justify protective measures notwithstanding a lack of evidence of harm or straightforward causal relationships.

What we would like to express is that, although the Articles on State Responsibility have not been formally ratified as a treaty, they were adopted by the International Law Commission (ILC) in 2001. Nevertheless, they are a significant source of international law. The Articles on State Responsibility for Internationally Wrongful Acts (IWA) contain various important sections, such as:

Part 1: A State's Internationally Wrongful Act

This section outlines the definition of a globally wrongful act, which includes a state's violation of an international responsibility.

According to Article 1, a state's violation of an international responsibility constitutes an internationally wrongful act;

According to Article 2, a state's violation of an international responsibility is internationally unlawful conduct.

Part 2: A State's Liability for an Internationally Wrong Act

The circumstances that give rise to state accountability are covered in this section.

Article 4: Indicates that a state bears responsibility for its actions, whether they are carried out by its agents or other individuals;

Article 5–10: Talk about situations like consent, self-defence, or force majeure that may exclude a state from accountability.

Part 3: Outlining a State's International Responsibilities

The repercussions that occur when a state is held accountable for an internationally unjust act are covered in this section.

Article 30: This article addresses the duty of the state in question to put an end to the wrongdoing and provide guarantees that it won't happen again;

Article 31: Talks about the responsible party's obligation.

⁸ For a more complex analysis, see: Kerbrat, Y., Maljean-Dubois, S. (2019). *The Role of International Law in the Promotion of the Precautionary Principle*. The Hal Open Science Platform, 3–5. Retrieved on 12. 11. 2024. from https://shs.hal.science/halshs-02342746/file/PrecautionaryPrinciple_Carina.pdf.

Part 4: Execution of a State's International Responsibilities

The processes for enforcing and carrying out state responsibility are described in this section.

Article 55: Talks about foreign nations' or international organizations' rights to claim state responsibility in certain situations.

In cases of violations of international responsibilities, including human rights legislation, humanitarian law, and international treaties, the Articles on State liability – which delineate both the substantive and procedural components of state liability under international law, are extremely pertinent.

Ab Tertio: International law has not always been suitable for addressing environmental degradation due to its intrinsic bilateral nature and the resulting obligation on the side of states. Some concepts, such as the “common concern of humanity”⁹, which relate to climate change and biodiversity, presume that all countries in the international community are interested in them. Both *erga omnes* and *erga omnes partes* responsibilities are effectively coincident with this. The requirements outlined above give birth to a variety of approaches, and it is not always clear what they mean for international environmental law;

Remembering the Landmarks in International State Responsibility

We will start our argumentative journey by evoking a few landmarks relevant to our research. Firstly, The UN Framework Convention on Climate Change (UNFCCC), which was adopted at the Rio de Janeiro Earth Summit in June 1992, reiterated the no-harm principle and noted that “the largest share of historical and current global GHG emissions has originated in developed countries”¹⁰. However, the recognition of a new and somewhat enigmatic principle of “common but differentiated responsibilities”, which states that “the developed country Parties should take the lead in combating climate change and the adverse effects thereof,” obscured this preambular reference to the no-harm principle.

⁹ Gailhofer, (2023). Functions and Objectives of Corporate Liability for Transboundary Environmental Harm. In: *Corporate Liability for Transboundary Environmental Harm, An International and Transnational Perspective*. Springer International Publication, 10–11.

¹⁰ Fitzmaurice, M. (2015). The Rio Declaration On Environment and Development: A Commentary. *Oxford Scholarly Authorities on International Law [OSAIL]*. Oxford Public International Law, Oxford University Press, 2021, 3. Retrieved on 13. 10. 2024. from <https://styluscuriarum.wordpress.com/wp-content/uploads/2021/04/texto-7-complementar-fitzmaurice-principle-13-rio-declaration-2015.pdf>.

While developed states have argued that the principle of common but differentiated responsibilities only “highlights the special leadership role of developed countries, based on [their] wealth, technical expertise and capabilities”, it is unclear what the nature of the principle actually is. It may seem to hint at the causal responsibility of industrialised states (as an application of the no-harm principle).

Secondly and following Rio, environmental protection was incorporated into all significant economic agreements. The Marrakech Agreement, the first economic agreement to acknowledge the objectives of environmental preservation and sustainable development, is a prime example. It established the World Trade Organization in 1994¹¹.

Since its signatories have gathered annually at the, so-called, Conference of the Parties (COP), the 1995 Convention on Climate Change merits special attention. In this context, the Kyoto Protocol was introduced in 1997¹². It was the first global agreement to create legally binding responsibilities for wealthy nations, even if it was unsuccessful in reducing greenhouse gas emissions. The Millennium Declaration¹³, which was adopted by 189 nations in New York in 2000, emphasized the significance of sustainable development by acknowledging the necessity of economic growth and sustainable energy means.

In order to fulfil the promises, delegates from 190 nations gathered in Johannesburg for the United Nations World Summit on Sustainable Development two years later, in 2002¹⁴. The signatory nations pledged in this agreement to do everything within their power to keep the planet’s average temperature from increasing by 2°C over pre-industrial levels, and ideally to keep it below a 1.5°C increase. Its preamble acknowledged the connection between climate change and human rights. With nearly every nation in the world having ratified it, it has enormous potential as a tool for international law. In practice, England recently issued the first decision to block a project (the development of an airport), stating that by moving forward, there would be a lack of accordance

¹¹ Otto, H. (2002). Climate Policy after The Marrakesh Accords: From Legislation to Implementation. *Yearbook of International Environmental Law*, Vol. 12/2001, 3–4. Oxford University Press.

¹² *Ibid.*, 4–5.

¹³ In accordance with: United Nations. *The Official Report of the United Nations on Achieving the Internationally Agreed Development Goals, Dialogues at the Economic and Social Council*, 7–8. Retrieved on 12. 10. 2024. from https://www.un.org/en/ecosoc/docs/pdfs/achieving_the_internationally_agreed_millennium_development_goals.pdf.

¹⁴ In accordance with: United Nations. (2002). *Report of The World Summit on Sustainable Development*, 136–138. Retrieved on 12. 10. 2024,10,11. from file:///C:/Users/vladv/Downloads/A_CONF.199_20-EN.pdf.

with the Paris Agreement¹⁵. The Inter-American Court of Human Rights' Advisory Opinion (2017) on environment and human rights is a recent landmark that is particularly important for Latin America. In it, the Court acknowledged, for the first time, the importance of a healthy environment to human life and the effects of climate change and environmental degradation on human rights¹⁶.

THE MATRIX OF ENVIRONMENTAL STATE RESPONSIBILITY

Brief Principles

When assessing climate change reparations, the interests of the states affected by the phenomenon, the responsible governments, and the effective administration of justice should all be taken into consideration¹⁷. Second, because it is impossible to measure and value the harm caused by excessive GHG emissions, climate change reparations could only be made *ex aequo et bono* through some kind of lump-sum arrangement¹⁸ rather than on the basis of a thorough assessment of the injury. Third, one may argue for a reduction in the reparations owed in the context of past emissions, based on the limited “culpability” of polluting governments during a period when there was no evidence of the detrimental impacts of high GHG emissions¹⁹. Fourth, people shouldn't be subjected to undue consequences because of the myth that the state is responsible for the actions of its government. This is particularly true when it comes to requiring a people to pay long-term instalment payments in full to make up for past wrongs that caused widespread harm.

Exemptions from International Law

The way reparations are viewed in general international law should also be questioned in light of the prior considerations. The International Law Commission has found exceptions to the general rule, which states that

¹⁵ For a broader analysis, see: Norton Rose Fulbright. (2020). *Heathrow ruling endangers projects globally*. Link: <https://www.nortonrosefulbright.com/en/knowledge/publications/adf426aa/heathrow-ruling-endangers-projects-globally>.

¹⁶ In accordance with: The Inter-American Court of Human Rights. (2017). *Official Advisory Opinion OC-23/17 od 14. 11. 2017, requested by The Republic of Columbia*, 21–22. The draft ruling and motivation of the Court can be consulted online at https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_ing.pdf. Retrieved on 12. 10. 2024.

¹⁷ Meyer, B. (2017). Climate Change Reparations and the Law and Practice of State Responsibility. *Asian Journal of International Law*, No. 7/2017, 187–188.

¹⁸ *Ibid.*, 186.

¹⁹ *Ibid.*, 209.

“...[t]he responsible State is under an obligation to make full reparation for the injury caused by the internationally wrongful act.”²⁰

These exceptions are generic in character, applying to comparable circumstances in a variety of international law domains, rather than being limited to *leges speciales* relevant to specific subjects. The ILC itself noted in its initial reading of the Draft Articles on State Responsibility that one of these exceptions is the “legal principle of broad application”²¹, which states that reparation measures shouldn’t be “depriving the population of a State of its own means of subsistence”²². However, a reduction in reparations beyond the responsible state’s financial means may also be warranted for reasons like the indirect nature of the harm, the stark disparity between the harm and the wrongfulness of the act, or the restriction of collective responsibility as a kind of “rough” justice in cases of severe harm.

Types of State Liability

Strict vs. Fault-Generated Liability

The contrast between two basic models that can be used is the first essential aspect of liability regimes that is crucial to comprehending their purpose: The first model, known as strict liability²³, states that an entity may be held liable if it causes harm as a result of actions that are not illegal in and of themselves. The party creating the damage cannot use an excuse or reason to avoid responsibility under strict liability. Therefore, strict liability is frequently applied to damages originating from extremely dangerous activities and does not imply negligent or unlawful behaviour. The second broad concept, fault-based responsibility, on the other hand, holds that liability is contingent upon a

²⁰ Article 31, UN Commission. (2001). *Report on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts*. Available at https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft_articles/9_6_2001.pdf.

²¹ Vulgaris, N. (2022). The International Law Commission and Politics: Taking the Science Out of International Law’s Progressive Development. *The European Journal of International Law*, Vol. 33, No. 3/2022, 775–776.

²² Paparinskis, M. (2021). Crippling Compensation in the Law of State Responsibility. *The Blog of the European Journal of International Law*, online edition. Retrieved on the 2.11.2024 from <https://www.ejiltalk.org/crippling-compensation-in-the-law-of-state-responsibility/>

²³ Gailhofer, (2023). Functions and Objectives of Corporate Liability for Transboundary Environmental Harm. In: *Corporate Liability for Transboundary Environmental Harm, An International and Transnational Perspective*. Springer International Publication, 24–25.

violation of norms²⁴. Therefore, liability rules establish the legal ramifications of deliberate or careless violation of fundamental standards, such as environmental due diligence. Therefore, it is possible to classify standards that create fault-based responsibility as secondary legal standards that prevent an irrational risk²⁵ of breaking a basic legal standard.

With respect to fault-based liability, the norms and standards which regulate prohibitions, requirements or permissions in relevant normative orders must be taken into account. In cases concerning environmental liability, the breach of a duty or standard of care often plays a decisive role²⁶. Article 4:103 of the Principles of European Tort Law holds that such a duty to act “may exist if law so provides, or if the actor creates or controls a dangerous situation, or when there is a special relationship between parties or when the seriousness of the harm on the one side and the ease of avoiding the damage on the other side point towards such a duty.”

Straightforward Approaches of Liability

Liability law is usually understood to handle horizontal interactions between the party inflicting the damage and the person who is being harmed. While civil liability usually allows for reimbursement or restitution of damages between private individuals, state liability under public international law governs the restitution or compensation of damages between states²⁷. In opposition to this horizontal notion, attorneys occasionally also distinguish vertical or “top-down” approaches of liability. For instance, in international environmental liability regimes, so-called “administrative”²⁸ liability allows public authorities to take direct action against polluters who engage in environmentally hazardous activities.

²⁴ Gailhofer, (2023). Functions and Objectives of Corporate Liability for Transboundary Environmental Harm. In: *Corporate Liability for Transboundary Environmental Harm, An International and Transnational Perspective*. Springer International Publication, 26;

²⁵ *Ibid.*, 27.

²⁶ Sucharitkul, S. (1996). Responsibility and Liability for Environmental Damage Under International Law. *Publications, Paper 664/1996*. Golden Gate University School of Law Digital Commons, 4–5. Retrieved on 13. 10. 2024. from <https://digitalcommons.law.ggu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1669&context=pubs>.

²⁷ For a broader analysis, see: Chinen, M. (2012). Complexity Theory and the Horizontal and Vertical Dimensions of State Responsibility. *The European Journal of International Law*, Vol. 25, No. 3 /2012, 705–706.

²⁸ Gailhofer, (2023). Functions and Objectives of Corporate Liability for Transboundary Environmental Harm. In: *Corporate Liability for Transboundary Environmental Harm, An International and Transnational Perspective*. Springer International Publication, 24.

The polluter may be asked by this public authority to give information about impending environmental dangers, take preventive measures, or, in the event that damage has already been done, take corrective action. It is crucial to remember that many of the functions traditionally attributed to liability refer to a horizontal understanding and, in fact, explain these functions, as opposed to “top-down”²⁹ accounts of regulation. Regardless, we will not exclude such top-down instruments from our analysis in the upcoming chapters. In the upcoming chapters, we distinguish between administrative or state-centred, “top-down” approaches to regulation and (horizontal) liability regimes in order to provide a clear understanding of liability and its specific purposes³⁰.

THE ECONOMIC FUNCTIONALITY OF LIABILITY LAW

Ab Initio: This internalization is seen to have a deterrent effect on the risky behaviour of self-interested “rational” agents; regulations that specify damages are thought to discourage unwarranted harmful behaviour³¹. Companies may be more inclined to make environmentally friendly expenditures if they expect to be sued for possible liability.

Ab Secundo: It goes without saying that different actors have different levels of access to information about harm risks and suitable preventative measures. Economic theories of (liability) law³² offer standards for “rational choices” among regulatory tools, and the “desirability of liability [versus state-centered] regulation” is thought to be largely determined by the disparities in knowledge or “information asymmetries”³³ between public authorities and private parties regarding risky activities³⁴. Our rational observation is that

²⁹ Gailhofer, (2023). Functions and Objectives of Corporate Liability for Transboundary Environmental Harm. In: *Corporate Liability for Transboundary Environmental Harm, An International and Transnational Perspective*. Springer International Publication, 25.

³⁰ Chinen, M. (2012). Complexity Theory and the Horizontal and Vertical Dimensions of State Responsibility. *The European Journal of International Law*, Vol. 25, No. 3 /2012, 707.

³¹ For a more complex analysis, see: Deffains, B., Rouillon, S. (2018). Economics of Liability, Precaution versus Avoidance. *Revue d'Economie Politique*, Vol. 128(1). Dalloz, 41. Retrieved on 13. 10. 2024. from <https://shs.cairn.info/revue-d-economie-politique-2018-1-page-41?lang=fr>.

³² Cooter, R. (1991). Economic Theories of Liability Law. *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 5, No. 3/1991, 11–12. The American Economic Association Platform. Retrieved on 14. 10. 2024. from <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/jep.5.3.11>.

³³ Gailhofer, (2023). *Op. cit.*, 29–30;

³⁴ *Ibid.*, 31.

the internalization of external effects through state-centred regulation may not work in some situations, such as when there is a lack of knowledge about the contributions of different polluters, the severity of risky activities, the likelihood of damage occurring, or the extent of damage, should it occur.

Ab Tertio: Liability law can be viewed as adopting the premise of regulatory decentralization, and environmental liability may be seen as establishing a decentralized method of standard enforcement. It goes a step further by granting affected parties the ability to enforce pertinent commitments and file a lawsuit in court to prevent rights violations. The fact that a significant amount of the consequent harm to people's rights and entitlements goes unpunished is often cited as the reason for the overexploitation of common environmental goods. Traditionally, state-centred methods of enforcing and controlling public environmental law have been criticized for their inability to guarantee that violations are sufficiently and successfully punished.

Exempli Gratia

1. The interconnected economic consequences of environmental responsibility may be of a cascading nature. Hence, in the context of recent liability judgments, such as in *Lliuya v. RWE*, property damage claims against CO2 emitters might further raise liability concerns because, in theory, emitters should anticipate a large volume of these claims due to the scattered and varied nature of climate change-related damage³⁵. Crucially, corporation law obligations are also impacted by these claims. Government representatives, business attorneys, and insurance providers engage in heated debates about their duties to disclose and be transparent about the financial risks associated with climate change, especially in light of lawsuits pertaining to the issue. For instance, new shareholder litigation suits may result from violation of such commitments. Because they clarify such liability concerns, transparency and disclosure requirements may potentially influence financiers' choices about CO2-emission-intensive ventures³⁶.

2. A group of 2,400 elderly Swiss women known as the KlimaSeniorinnen (2024)³⁷ informed the European Court of Human Rights that they were being denied a number of their rights. They contended that Switzerland

³⁵ Essen Regional Court, *Luciano Lliuya v. RWE AG*, Case No. 2 O 285/15, on appeal.

³⁶ German Watch. (2023). *8 years of climate lawsuit against RWE*. Retrived on 24. 11. 2024. from <https://www.germanwatch.org/en/node/89817>.

³⁷ European Court of Human Rights, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and others v. Switzerland (communicated case)* – 53600/20.

should contribute to halting global warming pursuant to the Paris Agreement's objective of 1.5°C (2.7°F) over preindustrial levels, as older women are more likely to perish in heat waves, which have gotten hotter and more frequent due to fossil fuels. The Court decided that Swiss officials had not taken prompt action to develop a sufficient plan to reduce emissions³⁸. The applicants' improper access to Swiss justice was also discovered.

The First Climate Case in Romania

The first climate trial in Romania began in 2023 when the Declic Association³⁹, a Romanian non-governmental organization, and four other Romanian citizens sued the government in the Cluj Court of Appeal. They argue that their fundamental rights are violated by the State's lax policy against climate change challenges and they urge the government to take action. The Court of Appeal in Cluj responded in June of 2023 by dismissing the lawsuit as unfounded. However, the plaintiffs filed an appeal to contest this first climate verdict in Romania.

What Are We Attempting to Deduce?

The plaintiffs' first claim is that the defendants have not fulfilled their legal duty to cut greenhouse gas (GHG) emissions by at least 55 % below 1990 levels in accordance with Regulation 2021/1119. Romania is a party to the Paris Agreement, which states that this is necessary in order to assist in reaching the 1.5°C target. If all nations fulfil their obligations, the goal is to provide a high standard of living in accordance with human dignity both now and in the future.

Second, the plaintiffs contend that the 45 % goal set by the REPowerEU Plan is much higher than the Romanian government's goals to raise the proportion of renewable energy sources to 30.7 % by 2030 through the INECP and to 29 % through the National Recovery and Resilience Plan (NRRP⁴⁰). Further

³⁸ For more Information, see: Global Litigation News. (2024). *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland: European Court of Human Rights identifies shortfalls in Swiss climate mitigation measures and access to justice*. Retrieved on 13. 10. 2024. from <https://globallitigationnews.bakermckenzie.com/2024/04/17/verein-klimaseniorinnen-schweiz-and-others-v-switzerland-european-court-of-human-rights-identifies-shortfalls-in-swiss-climate-mitigation-measures-and-access-to-justice/>.

³⁹ Court of Appeal in Cluj, *Case No. 114/33/2023* (trial proceedings); *Case No. 2683/1/2023* (appeal proceedings).

⁴⁰ For further details, see the ruling of the Romanian Court of First Instance in Cluj. Retrieved on 14. 10. 2024. from <https://climatecasechart.com/non-us-case/declic-et-al-v-the-romanian-government/>.

disputed are the emphasis on hydropower and biomass projects, ongoing fuel-related projects and investments, inefficient solar energy investment programs, and the propensity to present data that does not accurately reflect the situation on the ground in order to give the appearance of national progress⁴¹. Given the favourable geographic conditions for both onshore and offshore wind and solar energy, it is contended that the defendants' plans fall short of the most feasible climate ambition.

Third, the plaintiffs contend that their fundamental rights, both individually and collectively, are immediately and seriously threatened by the absence of clear plans, strict regulations, and monitoring and reporting systems.

The Romanian Constitution and the Charter of Fundamental Rights of the European Union (CFR) provide the right to health protection and the right to a healthy and ecologically balanced environment, even though these rights are not expressly stated in the European Convention on Human Rights (ECHR)⁴².

The plaintiffs argue that because climate change affects people's ability to maintain their health, the defendants' existing actions may completely deny them this right. The Court ruled that EU member states should determine how to accomplish energy efficiency and the required shift to a climate-neutral society by 2050⁴³. As a result, the Court came to the conclusion that the plaintiffs' implied claims – that Romania thinks it can accomplish the goals through projects with different goals than the plaintiffs, cannot be granted. The point is that, even while talking about a cross-border issue, the Council of the European Union would have invoked Article 192(2)(c) of the Treaty on the Functioning of the European Union if there had been any issues in this regard.

The conclusion is that the effectiveness of international and European regulations, especially when they deal with a cross-border problem like climate change, greatly depends on the individual commitment of member states⁴⁴. To put it simply, each member state has a responsibility to make sure that their actions have the intended effect. The national courts, which have the authority to determine whether the state in question carries out its responsibilities, may

⁴¹ For a broader and more complex analysis, see: Hereșeanu, A. (2023). *New climate case in the European Union: Romania's first climate lawsuit*. Blog de Droit Europeen. Retrieved on 18.10.2024. from <https://blogdroiteuropeen.com/2023/10/20/new-climate-case-in-the-european-union-romaniass-first-climate-lawsuit-by-anisia-heresanu/>.

⁴² *Ibid.*, 2.

⁴³ Niculicea, A. M., Miu, L., Cătuți, M. (2023). *The Case for Climate Law in Romania*. The Energy Policy Group, Romania, 2–4. Case study retrieved on 18.10.2024. from https://www.enpg.ro/wp-content/uploads/2023/10/EPG_Report_The-Case-for-a-Climate-Law-in-Romania.pdf.

⁴⁴ *Ibid.*, 6.

then investigate this. Because of this, the case is still pending⁴⁵. It is important to note that the plaintiffs asked the High Court of Cassation and Justice of Romania to get an advisory opinion from the ECHR in accordance with Article 1 of Protocol No. 16 of the European Convention on Human Rights.

WHAT DOES THE FUTURE BRING? A PROSPECT OF IDEAS

Two essential aspects of global environmental change present difficulties for modern democracies: accountability for choices that affect future generations and the long term (intergenerational justice) and decisions that affect current generations and those outside the country (intergenerational justice)⁴⁶.

We are enjoying the freedom of an open society today, but the future will be closed off for future generations (actually, it has already been closed for the current generation of children and teenagers), if corrective action is not taken against irreversible global environmental change. This is because the cumulative effects of current production and consumption patterns over time reduce future opportunities for human prosperity⁴⁷. This logic leads to two recommendations for requirements for the right to development and, consequently, to guidelines to be used for democratic decision-making: To prevent crossing national or international limits for the safe use of natural resources and sinks, public and development policies in every nation must take into account the best available knowledge about the limits of the Earth's ecosystems and set their goals and actions appropriately. This will help to reduce the threats to human existence. All nations' public and developmental policies must respect others' rights to development and the full enjoyment of all human rights (human justice within and between generations).

The most obvious multilateral problems arise when accountability is implemented. The scope of the right to invoke responsibility may be tested, especially on issues that are acknowledged in theory but infrequently used in practice, as evidenced by the unequal degree of consent with adjudicators and the practical reluctance to express claims against powerful states in sufficiently

⁴⁵ The Court of Appeal in Cluj adjourned the case until May 22, 2023, in this sense instructing the plaintiffs' representative to submit to the file, by the date of the hearing, a summary of the pleas for unlawfulness raised in the action. Further reading can be done at <https://instrumente.declic.ro/uploads/Court-Resolution-Declic-April2023.pdf>.

⁴⁶ For a more complex analysis, see: Skillington, K. (2019). *Climate Change and Intergenerational Justice*. Rutledge, British Sociological Association, 6–9.

⁴⁷ *Ibid.*, 7.

formalized terms. How does a state become “specially affected” in order to invoke responsibility? When states are not harmed, can they, nevertheless, argue for responsibility? If yes, what obligations are involved? Can these states use, so-called, third-party countermeasures to enforce responsibility? State behaviour does not often reflect the seeming level of court support for different international perspectives⁴⁸.

CONCLUSION

In summary, the Paris Agreement, the UN Declaration on the Right to Development, and the 2030 Agenda’s standards outline five new responsibilities for nations as obligation bearers, highlighting the essential connections between human flourishing and environmental change worldwide. In order to fully realize all three generations of human rights (as outlined in Articles 3, 4, and 6 of the UN Declaration on the Right to Development), nations must first view environmental protection and the provision of global environmental goods as essential and vital areas of public policy and action.

Second, this entails appropriate collective action at the national, regional, and international levels (i.e., public policies, legal frameworks, and measures pertaining to areas of public responsibility and guidelines for non-state actors). Third, nations must make sure that they honour and carry out their extraterritorial responsibilities to the environment and to individuals both inside and outside of their borders. Fourth, when they make decisions today that will affect future generations, they must respect their rights. Lastly, states ought to take the initial steps toward creating a normative framework for the rights of all living things and their interrelationships.

We need to understand that we live in an utmost dynamic society and, more than that, an unstable planet that keeps on showing us the immense torment that the human species has unleashed on a continuously modifying nature. From massive earthquakes to alarming floods, the responsibility of states can no longer be seen as an individual project but as a collective one. The bilateral nature of liability will have to evolve into a multilayered dimension, into a giant organic project of the manifestation of Wills to protect against all forms of state aggressiveness towards nature, if we would like to keep intact what Mother Gaia exists for. *Quo vadis Domine...*? To preserve, is the golden standard!

⁴⁸ Paparinskis, M. (2020). *The Once and Future Law of State Responsibility*. *American Journal of International Law*. Cambridge University Press, 16–18.

BIBLIOGRAPHY

- Chinen, M. (2012). Complexity Theory and the Horizontal and Vertical Dimensions of State Responsibility. *The European Journal of International Law*, 25(3).
- Cooter, R. (1991). Economic Theories of Liability Law. *Journal of Economic Perspectives*, 5(3).
- Deffains, B., Rouillon, S. (2018). Economics of Liability, Precaution versus Avoidance. *Revue d'Economie Politique*, Dalloz, 128(1), 41–58. Dalloz.
- Fitzmaurice, M. (2015). *The Rio Declaration On Environment and Development: A Commentary*. Oxford Scholarly Authorities on International Law [OSAIL], Oxford Public International Law. Oxford University Press.
- Fromageau, J. (2023). *International Union For Conservation of Nature and Natural Resources Report*.
- Gailhofer, P. (2023). Functions and Objectives of Corporate Liability for Transboundary Environmental Harm. In: *Corporate Liability for Transboundary Environmental Harm, An International and Transnational Perspective*. Springer International Publication.
- Hereșeanu, A. (2023). *New climate case in the European Union: Romania's first climate lawsuit*. Blog de Droit Europeen.
- Kerbrat, Y., Maljean-Dubois, S. (2019). *The Role of International Law in the Promotion of the Precautionary Principle*. The Hal Open Science Platform.
- Meyer, B. (2017). Climate Change Reparations and the Law and Practice of State Responsibility. *Asian Journal of International Law*, 7/2017.
- Niculicea, A. M., Miu, L., Cătuți, M. (2023). *The Case for Climate Law in Romania*. The Energy Policy Group, Romania, 2–4.
- Ott, H. (2002). Climate Policy after The Marrakesh Accords: From Legislation to Implementation. *Yearbook of International Environmental Law*, 12/2001.
- Paparinskis, M. (2021). Crippling Compensation in the Law of State Responsibility. *The Blog of the European Journal of International Law*. Online Edition.
- Paparinskis, M. (2020). *The Once and Future Law of State Responsibility*. American Journal of International Law. Cambridge University Press.
- Rosencrantz, A. (2003). The Origin and Emergence of International Environmental Norms. *UC Law SF International Review*, 3/2003.
- Schmalenbach, K. (2023). States Responsibility and Liability for Transboundary Environmental Harm. *Corporate Liability for Transboundary Environmental Harm, An International and Transnational Perspective*. Springer International Publication.
- Skillington, K. (2019). *Climate Change and Intergenerational Justice*. Rutledge, British Sociological Association.
- Subramanya, T.R. (2017). *Emergence of Principle of Sic Utere Tuo Ut Alienum Non-Laedes in Environmental Law and Its Endorsement by International and National Courts: An Assessment*.

- Sucharitkul, S. (1996). Responsibility and Liability for Environmental Damage Under International Law. *Publications, Paper*, 664/1996, 4–5. Golden Gate University School of Law Digital Commons.
- Voulgaris, N. (2022). The International Law Commission and Politics: Taking the Science Out of International Law's Progressive Development. *The European Journal of International Law*, 33(3).

Case law and legal dispositions

- Art. 31, United Nations. (2001). Report on the Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts.
- Court of Appeal in Cluj, *Case No. 114/33/2023* (trial proceedings). *Case No. 2683/1/2023* (appeal proceedings).
- Essen Regional Court, *Luciano Lliuya v. RWE AG*, *Case No. 2 O 285/15*.
- European Court of Human Rights, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and others v. Switzerland* (communicated case), 53600/20.
- Inter-American Court of Human Rights. (2017). *Advisory Opinion OC-23/17 from November 15/2017, requested by The Republic of Columbia*.
- United Nations. *Official Report on Achieving the Internationally Agreed Development Goals Dialogues at the Economic and Social Council*.
- United Nations Commission. (2005). *Report on State Responsibility on Wrongful Acts (Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts)*.
- United Nations. (2002). *Report of The World Summit on Sustainable Development*.

*Др Елек Балаж (Elek Balázs)**
Правни факултет, Универзитет у Дебрецену
ORCID: 0009-0006-1776-608X

ПРАВНА ЗАБЛУДА У КОНТЕКСТУ КРИВИЧНИХ ДЕЛА ПРОТИВ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ***

САЖЕТАК: Једна од последица све интензивније сарадње у области кривичног права, која прати европске интеграције, јесте непрестано ширење корпуса прописа са којима се стручњаци који раде у одређеној правној области морају упознати. Стручњаци више нису у обавези да се сналазе само у „лабиринту” домаћег права; данас се сусрећу и са још сложенијим оквиром европског правног развоја, који обухвата директиве, оквирне одлуке, одлуке Комисије и уредбе. Поред тога, низ кривичноправних одредби сада је непосредно обликован правилима ЕУ. У таквом правном окружењу чак и правници који се специјализују за уско дефинисану област понекад наилазе на потешкоће, што отвара питање да ли је позивање на „правну заблуду” (заблуду у познавању важећег права) могуће прихватити када окривљени није био упознат са тим правом.

Овај рад се усредсређује на кривична дела против животне средине у правном систему Мађарске, посебно на кривично дело оштећења природе, и анализира како међусобно делују стварна заблуда, заблуда о друштвеној опасности дела и правна заблуда. Ослањајући се на недавне одлуке Врховног суда, рад показује како се код лаика, који ненамерно прекрше сложене и мање познате управне прописе, кривична одговорност може

* e-mail: elek.balazs@law.unideb.hu, редовни професор.

** Рад је примљен 5. 2. 2025, а прихваћен је за објављивање 4. 3. 2025. године.

искључити због заблуде о друштвеној опасности дела. Са друге стране, за лица са посебним стручним знањем поставља се виши стандард, па се она углавном не могу позивати на непознавање релевантних правних прописа. Рад закључује да, иако начело *ignorantia iuris neminem excusat* остаје опште правило, судови приликом утврђивања кривичне одговорности за кривична дела против животне средине морају проценити које се правно знање „разумно и реално” може очекивати од окривљеног у сваком конкретном случају.

Кључне речи: правна заблуда, кривична дела против животне средине, свест о противправности

УВОД

До ступања на снагу Лисабонског уговора (1. децембра 2009. године), европска интеграција у области кривичног права није обухватала јасно дефинисану правну област. Данас је, међутим, „европско кривично право” у суштини право ЕУ о кривичним стварима, засновано на Уговору о функционисању Европске уније и представља самосталну грану права. Истовремено, еколошки покрети који су пратили европске интеграције довели су до развоја еколошке кривичноправне политике и еколошког кривичног права. Путем јединственог тржишта и економске интеграције, право Заједнице снажно је повезано са економском сфером, а усклађивање економског законодавства кроз прописе ЕУ значајно утиче како на привредно, тако и на еколошко кривично право. Кривична дела против животне средине се често јављају у оквиру привредних активности, током производних процеса, као последица одређених технолошких решења, итд. Према појединим схватањима, еколошки криминалитет данас се може сматрати обликом економског криминалитета.

У случају заблуде, учинилац ствара представу која одступа од стварности, али у њу верује, или уопште нема релевантну представу. Таква заблуда слаби постојање умишљаја. Кривични законик предвиђа два типа заблуде: стварну заблуду и заблуду о друштвеној опасности дела. Заблуда је релевантна ако се односи на чињеницу која мора бити обухваћена умишљајем. Стварна заблуда постоји када у тренутку извршења дела свест учиниоца не обухвата сва битна обележја бића кривичног дела; дело се тада цени као да те чињеница нису постојале.

Када се заблуда односи на друштвену опасност дела, учинилац није свестан противправности или друштвене штетности свог поступања.

Ове две врсте заблуде, заједно са правном заблудом, значајно утичу једна на другу и не могу се строго раздвојити. Заблуда о томе да ли је

дело друштвено опасно може проистећи из правне заблуде (недовољно познавање закона) или из стварне заблуде, будући да погрешно просуђивање самог дела може утицати на свест о његовој опасности по друштво.

Утврђивање да ли је неко дело забрањено и друштвено опасно зависи од субјективне свести учиниоца у тренутку извршења, а може се променити уколико правило које је раније било слабије познато постане општепознато. Зато је неопходно оценити конкретно дело у сваком конкретном случају.

Свест о друштвеној опасности обухвата свест о противправности, неморалности и штетности дела, коју би требало да могу да имају и лица са скромним образовањем. Ипак, истражни органи и судови морају остати у додиру са друштвеном реалношћу; пре одлучивања о кривици потребно је здравим разумом проценити које правне норме је „разумно и реално” очекивати да је учинилац могао да познаје. Посматрајући ужу правну област, попут права заштите природе, лако је уочити да обим и сложеност релевантних управних прописа чине њихово разумевање готово немогућим за лаике.

РАЗВОЈ ЕВРОПСКОГ КРИВИЧНОГ ПРАВА ЗАШТИТЕ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ И ПРИРОДЕ

До ступања на снагу Лисабонског уговора (1. децембра 2009. године), европска интеграција у области кривичног права није обухватала јасно дефинисану правну област. Данас је, међутим, „европско кривично право” у суштини право ЕУ о кривичним стварима, засновано на Уговору о функционисању Европске уније и представља самосталну грану права.¹

Истовремено, еколошки покрети који су пратили европске интеграције довели су до развоја еколошке кривичноправне политике и еколошког кривичног права.²

Путем јединственог тржишта и економске интеграције, право Заједнице снажно је повезано са економском сфером, а усклађивање економског законодавства кроз прописе ЕУ значајно утиче како на привредно, тако и на еколошко кривично право. Кривична дела против животне средине се често јављају у оквиру привредних активности, током производних процеса, као последица одређених технолошких решења, итд. Према

¹ Karsai, K. (2015). *Alapelvi revolúció az európai büntetőjogban*. Szeged: A Pólay Elemér Alapítvány Könyvtára, 15–16.

² Görgényi, I. (2002). A környezetvédelmi büntetőjog aktuális fejleményei Európában. *Belügyi Szemle*, 50 (10), 39–50.

појединим схватањима, еколошки криминалитет данас се може сматрати обликом економског криминалитета.³

Кехалми (L. Kóhalmy) наглашава да настанак еколошког права у ЕУ није био вођен интензитетом еколошких проблема или њиховом прекограничном природом, већ искључиво економским разлозима. Произвођач који поштује више еколошке стандарде лако долази у неповољнији положај у односу на оног који користи јефтинију, еколошки штетнију технологију. У почетној фази, еколошко право ЕУ је имало за циљ стварање једнаких услова за све, док је заштита еколошких вредности имала споредну улогу.⁴

Директиве и уредбе ЕЗ представљају основне регулаторне инструменте заштите животне средине на нивоу Заједнице – Директиве се претежно баве општим питањима управљања животном средином која обухватају све области заштите животне средине, а садрже и посебна правила за поједине елементе или секторе, на пример, заштиту квалитета ваздуха, управљање отпадом и очување природе.⁵

Један од најпознатијих институционалних спорова пред Судом правде ЕУ, а у вези са еколошким законодавством – Савет је 27. јануара 2003. године, на иницијативу Данске, усвојио Оквирну одлуку 2003/80/ЈНА о кривичноправној заштити животне средине. Комисија је, међутим, сматрала да тај инструмент није погодан да обавезе државе чланице да уведу кривичне санкције на националном нивоу за дела против животне средине, те је покренула поступак пред Судом правде. Суд је 15. априла 2003. године поништио Оквирну одлуку 2003/80/ЈНА,⁶ истакавши да су повређена процедурална правила о хармонизацији јер је задирала у надлежности Заједнице. Према Суду, одговарајући инструмент требало је да буде директива о кривичноправној заштити животне средине.⁷ Како тврди Карсаи, том пресудом је део *ius puniendi* пренет у наднационалну надлежност Заједнице. Пресуда је подстакла даљу кривичноправну интеграцију, те је Комисија потом покренула програм за замену кривичноправних оквирних одлука директивама.⁸

³ Görgényi, I. (2002). A környezetvédelmi büntetőjog aktuális fejleményei Európában. *Belügyi Szemle*, 50 (10), 40.

⁴ Kóhalmy, L. (2009). Az európai környezeti büntetőjog fejlődési irányai és problémái. *Rendészeti Szemle*, 57 (1), 42–63.

⁵ Laczi, B. (2006). „Írányelv kontra kerethatározat”: Környezetvédelmi büntetőjogi szabályozás az Európai Unióban. *Magyar Jog*, 53 (10), 577–587.

⁶ Пресуда Суда правде Европске уније бр. C-176/03 (Curia) од 13. септембра 2005. године.

⁷ Kóhalmy, L. (2009). *Op. cit.*, 42–63.

⁸ Karsai, K. (2015). *Alapvető revúció az európai büntetőjogban*. Szeged: A Pólay Elemér Alapítvány Könyvtára, 25–26.

Директива Савета 2008/99/ЕЗ успоставила је кривичноправне мере ради делотворније заштите животне средине. Директива полази од искуства да управне санкције саме по себи нису довољне да би се обезбедило потпуно поштовање еколошких прописа. Потребно је, ради ефикасније заштите, кривичним санкцијама појачати превентивни ефекат, јер оне изражавају виши степен друштвене осуде од управних казни или грађанскоправне накнаде штете. Посебно је наглашена потреба за одвраћајућим санкцијама за активности које су штетне по животну средину, а нарочито за активности које углавном изазивају значајну штету по ваздух (укључујући стратосферу), земљиште, воду, животиње или биљке, као и очување врста.

Директива такође скреће пажњу држава чланица на то да пропуштање да се предузме одређено чињење у складу са еколошким законодавством може имати исте последице као активно противправно понашање, те такође мора бити санкционисано у складу са Директивом. Уз умишљајна дела, Директива налаже и инкриминацију грубе непажње.

У складу са духом међународних и европских конвенција о заштити животне средине и природе, мађарски Основни закон шире дефинише права и обавезе у овој области него претходни Устав. У преамбули Основног закона наводи се да мађарски народ сноси одговорност према својим потомцима те ће, стога, пажљиво користити материјалне, интелектуалне и природне ресурсе ради заштите услова живота будућих генерација. Основни закон проглашава да су природни ресурси, а нарочито обрадиво земљиште, шуме, воде, биолошка разноврсност (нарочито аутохтоне биљне и животињске врсте) и културна добра заједничко наслеђе нације које држава, али и сваки појединац морају чувати, одржавати и штитити за будуће генерације. Најзначајнија новина новог Кривичног законика (2012) јесте увођење посебног поглавља за кривична дела против животне средине и природе.⁹

Кривична дела обухваћена овим поглављем су разноврсна, али деле заједничке карактеристике које оправдавају њихово груписање у једно поглавље, пре свега заштита животне средине, природе и њихових елемената.¹⁰

⁹ Polt, P. (2013). A környezet és a természet elleni bűncselekmények (Chap. XXIII). In P. Polt (Ur.), *Új Btk. kommentár* (Vol. 5, Különös rész, p. 9). Budapest: Nemzeti Közszerzői és Tankönyvkiadó.

¹⁰ Elek, B. (2015). *Vadászok, halászkok a büntetőjog hálójában*. Budapest: HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, 1-327.

ПРЕГЛЕД КРИВИЧНИХ ДЕЛА ЕКОЛОШКЕ ШТЕТЕ И ОШТЕЋЕЊА ПРИРОДЕ У КРИВИЧНОМ ЗАКОНИКУ

Кривично дело оштећења природе из чл. 241. Кривичног законика је бланкетног карактера, што значи да се радња извршења састоји из кршења других прописа. Кривични законик структурно дели кривично дело оштећења природе на два дела: први садржи одредбе о заштити појединих врста, а други обухвата заштиту природних вредности и подручја.

Питање да ли мађарски држављанин који у иностранству, на пример, усмрти заштићену или строго заштићену животињу током лова у земљи чији закон то дозвољава, тиме чини кривично дело оштећења природе, према мађарском праву захтева тумачење. Према Кривичном законнику, мађарско право примењује се на дело мађарског држављанина учињено у иностранству уколико оно представља кривично дело према мађарском праву.¹¹ Текст закона недвосмислено упућује на Кривични законик, који се примењује за дело почињено у иностранству. Међутим, правила о заштити природе нису регулисана Кривичним закоником већ посебним прописима и међународним конвенцијама које штите угрожене врсте широм света. Из тог разлога је кажњиво уношење или транспорт заштићених или посебно заштићених животиња, као и производа или препарата од њих (нпр. трофеја), кроз или у Мађарску. Заштита се неретко може обезбедити једино ограничавањем трговине или транспорта.

Кривични законик дефинише кривично дело оштећења природе упућивањем на друге (еколошке) прописе, пре свега Закон о заштити природе. Заштитни објект кривичног дела је примерак строго заштићене врсте или, алтернативно, примерак заштићене врсте при чему постоји кривична одговорност само ако збир новчаних вредности тих примерака, утврђене посебним прописом, достигне најнижу вредност прописану за примерке строго заштићене врсте.

Ово дело такође обухвата сваку врсту наведену у Анексима А и Б Уредбе Савета (ЕЗ) бр. 338/97 од 9. децембра 1996. године о заштити врста дивље фауне и флоре регулисањем њихове трговине. Уредба садржи детаљна правила о уношењу у Заједницу или извозу из Заједнице примерака врста наведених у Анексу. Чл. 16. обавезује државе чланице да предузму одговарајуће мере ради санкционисања сваке повреде ове Уредбе.

Примери таквих повреда укључују уношење у Заједницу или извоз из Заједнице примерака без одговарајуће дозволе или сертификата или

¹¹ Чл. 3. Мађарског кривичног законика.

са лажном, фалсификованом или неважећом дозволом или сертификатом, давање лажне изјаве или свесно давање лажних података ради добијања дозволе или сертификата. Уредба захтева од држава чланица да предузму мере против оваквих повреда, али не прописује да такве мере морају бити кривичноправне. Уредба, усвојена у контексту политике Заједнице у области животне средине, препушта државама чланицама да одлуче да ли ће санкције бити управне или кривичноправне.¹²

Анексе Уредбе Савета може изменити Комисија Европских заједница, на пример, Уредбом (ЕЗ) бр. 101/2012 Комисије Европских заједница од 6. фебруара 2012. године којом се мења Уредба Савета (ЕЗ) бр. 338/97 о заштити врста дивље фауне и флоре регулисањем њихове трговине, којом се ажурира листа заштићених врста. Сходно томе, кривична дела се могу извршити и у односу на примерке наведене у Анексима А и Б саме Уредбе Савета, који су наведени у Уредбама Комисије.

Кривични законик дефинише појам „примерка живог организма“, узимајући у обзир друге (еколошке) прописе. Радње којима се може извршити ово кривично дело укључују прибављање, држање, стављање у промет, увоз у Мађарску или извоз из ње, транспорт, прометовање, оштећење и уништавање примерака.

Тежи облик оштећења природе чини свако ко уништи строго заштићену врсту или заштићену врсту чија укупна новчана вредност, утврђена посебним законом, износи најмање двоструко више од максималне вредности строго заштићеног примерка те врсте. Други тежи облик чини свако ко уништи, у значајној мери, врсту која је наведена у Уредби ЕЗ али није проглашена заштићеном или посебно заштићеном у Мађарској, и када то уништење угрожава опстанак популације те врсте. Нехат је кажњив само у тежим облицима; основни облик мора бити учињен с умишљајем.

Чл. 243. Кривичног законика регулише заштиту природних вредности и подручја. Заштитни објект овог кривичног дела су подручја Natura 2000, заштићене пећине, заштићена природна подручја или заједнице заштићених врста, односно њихова станишта. Закон о заштити природе садржи дефиниције сваког од ових појмова.

Подручја Natura 2000 обухватају подручја посебне заштите птица, подручја од посебног значаја за очување и локалитете од значаја за Заједницу, утврђена Директивом 2009/147/ЕЗ о очувању дивљих птица (Директива о птицама) и Директивом 92/43/ЕЕЗ о очувању природних станишта и дивље фауне и флоре (Директива о стаништима). Одабрани

¹² Laczi, B. (2006). „Irányelv kontra kerethatározat”: Környezetvédelmi büntetőjogi szabályozás az Európai Unióban. *Magyar Jog*, 53 (10), 577–587.

локалитети од значаја за Заједницу постају део мреже Natura 2000, а законодавство обезбеђује њихову заштиту.

Главни циљ Директиве 92/43/ЕЕЗ о очувању природних станишта и дивље фауне и флоре јесте очување биолошке разноврсности, уз уважавање економских, социјалних, културних и регионалних потреба, и допринос заједничком циљу одрживог развоја. Мере предузете у складу са Директивом теже очувању или обнови повољног стања заштите станишта и дивље фауне и флоре од значаја за Заједницу.

Радњу извршења чини измена, односно алтерација. Измена подразумева сваку активност противну Закону о заштити природе којом се мења природа или намена земљишта и тиме проузрокује стварна штета или повреда, као што је промена начина коришћења земљишта. Обим и значај измене утврђује се вештачењем. Противправна и значајна измена подручја Natura 2000, заштићених природних подручја, заштићених пећина те заједница заштићених организама и њихових станишта, представља основни облик овог кривичног дела. Тежи облик овог кривичног дела чини измена која је довела до значајног оштећења или уништења. Нехат је кажњив код тежег облика овог кривичног дела.

ЗАБЛУДА КАО ОСНОВ ЗА ИСКЉУЧЕЊЕ КРИВИЧНЕ ОДГОВОРНОСТИ ЗА КРИВИЧНА ДЕЛА ПРОТИВ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ

У случају заблуде, учинилац ствара представу која одступа од стварности, али у њу верује, или уопште нема релевантну представу. Таква заблуда слаби постојање умишљаја. Кривични законик предвиђа два типа заблуде: стварну заблуду и заблуду о друштвеној опасности дела. Заблуда је релевантна ако се односи на чињеницу која мора бити обухваћена умишљајем. Стварна заблуда постоји када у тренутку извршења дела свест учиниоца не обухвата сва битна обележја бића кривичног дела; дело се тада цени као да те чињеница нису постојале.

Умишљај подразумева да свест учиниоца обухвата све елементе правне ситуације. Ако је учинилац у заблуди у погледу чињенице која се односи на биће кривичног дела, та заблуда искључује одговорност за умишљајно дело. Заблуда се мора односити на чињеницу која игра улогу у извршењу кривичног дела. Ако је учинилац био у стварној заблуди услед нехата и ако предметно кривично дело нема нехатни облик, онда та заблуда у потпуности искључује кривичну одговорност. Са друге стране, ако је предвиђен нехатни облик, постојаће кривична одговорност за

кривично дело учињено из нехата. Дакле, окривљени неће бити аутоматски ослобођен кривице за оштећење природе простим позивањем на нехат.

Ако лице из нехата устрели заштићену патку њорку током лова на дивље патке, неће тиме извршити кривично дело. Међутим, кривично дело може бити извршено ако устрели велики број заштићених птица, а нехат се може искључити на основу околности случаја. У лову на дивље гуске, може бити валидна одбрана да је једна птица упуцана грешком, али та одбрана није прихватљива када је у питању већи број птица. Уколико лице устрели осам патака њорки, биће извршен тежи облик овог кривичног дела; у том случају су кажњиви и умишљај и нехат. Нехат се утврђује ако је ловац пуцао „без пажње и опреза који се од њега као квалификованог ловца очекују“.¹³

Када се заблуда односи на друштвену опасност дела, учинилац није свестан противправности или друштвене штетности свог поступања. Стварна заблуда, заблуда о друштвеној опасности и правна заблуда, значајно утичу једна на другу и не могу се строго раздвојити. Заблуда о томе да ли је дело друштвено опасно може проистећи из правне заблуде (недовољно познавање закона) или из стварне заблуде, будући да погрешно просуђивање самог чина може утицати на свест о његовој опасности по друштво.

Стога се ови облици заблуде морају анализирати заједно. Према Винеру (Wiener), забране треба раздвојити на „релевантне“ и „ирелевантне“ према њиховом моралном садржају, па друштвену опасност управних и међународних норми треба вредновати различито. Он сматра да је нормама међународног права, за разлику од управних, својствен морални садржај, тако да заблуда о друштвеној опасности у односу на ове норме не може бити прихваћена.¹⁴

Аутор овог рада, међутим, тврди да заблуда о друштвеној опасности може произаћи и из непознавања међународних норми. Међународном и европском законодавству обично претходе широке дебате, а државе чланице Европске уније често имају изразито различите ставове, тако да се не може рећи да те норме представљају универзално прихваћене моралне вредности.

Како тврди Ласло Иштван Гал (László István Gál), правна заблуда постоји када учинилац не зна да је његово дело противправно, не познаје његову правну квалификацију, или је у заблуди о запрећеној казни.

¹³ Elek, B. (2008). *A vadászszenvedély bűncselekményei*. Budapest: Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, 168.

¹⁴ Wiener, A. I. (2000). *Elméleti alapok a Büntetőtörvény általános része kodifikálásához*. Budapest: MTA Jogi Tudományi Intézet Közlemények, 94.

Међутим, да би се применило начело *ignorantia iuris neminem excusat*, неопходно је да људи унапред имају реалну могућност да се упознају с прописима. Датум ступања прописа на снагу мора стога оставити довољно времена да се јавност упозна са њим.¹⁵

Поставља се и питање како просечан грађанин, па и правник, може приступити правним базама података, претражити их и пронаћи међународноправну норму која се на њега примењује. Професор Ференц Нађ (Ferenc Nagy) указује да је принцип „непознавање права не оправдава“ постепено изгубио значај у неким европским државама.¹⁶

Неки аутори поистовећују правну заблуду са заблудом о друштвеној опасности, док их други јасно раздвајају. Непознавање прописа често стоји у основи заблуде о друштвеној опасности. Професор Јожеф Фелдвари (József Földvári) објашњава:

„Познавање закона није услов за постојање умишљаја; и без њега је могуће учинити кривично дело. Међутим, ако учинилац не сматра да је његово дело друштвено опасно јер не зна да је кажњиво, не може бити осуђен; додуше, не због правне заблуде, већ због заблуде о друштвеној опасности, под условом да је имао оправдане разлоге за такво уверење.“¹⁷

Ако учинилац верује да је његово дело прекршај, а заправо је кривично дело, та заблуда је ирелевантна. Честа је ова ситуација када радње које су раније представљале прекршаје постану кривична дела. У таквим случајевима, учинилац је свестан друштвене опасности дела, али је у заблуди у вези са његовом конкретном правном квалификацијом, што не искључује кривичну одговорност.¹⁸

Типичан случај заблуде о друштвеној опасности представља заблуда у погледу садржаја управне норме на коју упућује кривично-правна одредба.

Врховни суд Мађарске је у једном кривичном поступку због оштећења природе ослободио окривљеног управо на основу тих правила о заблуди.¹⁹

¹⁵ Rácz, A. (1996). A jogszabályok kötelező ereje – érvényessé válása, időbeli hatálya és alkalmazhatósága. *Jogállam: Budapesti Jogi és Politikai Szemle*, Joguralom Alapítvány, 73–75.

¹⁶ Nagy, F. (2001). *A magyar büntetőjog általános része*. Budapest: Korona Kiadó, 229.

¹⁷ Földvári, J. (2003). *Büntetőjogi alapismeretek*. Pécs: Pécsi Tudományegyetem Jogi Kar Továbbképző Központ Jogi Szekció, 50.

¹⁸ Elek, B. (2013). A tévedés. In P. Polt (Ed.), *Új Btk. kommentár* (Vol. 1). Budapest: Nemzeti Közszerzési és Tankönyvkiadó, 137–147.

¹⁹ Одлука Врховног суда Мађарске бр. Bfv.II.360/2007/5.

„Окривљени се враћао из Сједињених Америчких Држава у Мађарску и, на аеродрому у Будимпешти, спремао се да прође кроз зелени пролаз, када је изабран за царинску контролу. У његовом пртљагу пронађена је једна препарирана глава алигатора коју је купио као сувенир. Првостепени суд је утврдио да се алигатор (*Alligator mississippiensis*) налази у Анексу II Конвенције о међународном промету угрожених врста дивље флоре и фауне (CITES), усвојене у Вашингтону 3. марта 1973, која је у Мађарској проглашена Законом XXXII из 2003, као и у Анексу Б Уредбе Савета (ЕЗ) бр. 338/97 о заштити врста дивље фауне и флоре регулisaњем њихове трговине.

Према наведеним прописима, за уношење алигатора или његових деривата у земљу неопходна је претходна посебна дозвола коју издаје надлежни орган државе извознице или специјализовани орган државе увознице и која се мора предочити на царини приликом преласка границе. Без такве дозволе уношење препариране главе алигатора није дозвољено.

Окривљени је у одбрани навео да у време извршења дела није знао да је увоз сувенира, препариране главе алигатора купљене за малу суму новца, забрањен без потребних дозвола, јер није био упознат с релевантним прописима. Првостепени суд није се упустио у суштину ове одбране, већ је само констатовао да је лице које путује у иностранство или долази из иностранства дужно да 'прибави информације о посебним условима који морају бити испуњени за извоз или увоз производа'.

Није кривично дело поступати у погрешном уверењу да нека радња није друштвено опасна ако за такво уверење постоје оправдани разлози. Из тог разлога одбрана окривљеног није могла бити испитана искључиво кроз општу дужност путника да прибави потребне информације.

Окривљени је тврдио да није претходно прибавио потребне правне информације и да тај пропуст чини његово дело незаконитим. Међутим, то значи да је потребна правна сазнања пропустио да стекне из сопственог нехата, па је његово дело почињено из нехата (*negligentia*) према Кривичном законiku. Ако нехат спречи учиниоца да препозна друштвену опасност дела, одговорност постоји само ако је конкретно дело кажњиво и у нехатном облику. У мађарском праву су кажњиви само најтежи случајеви нехатног оштећења природе.

Узимајући у обзир све околности, Врховни суд прихватио је одбрану окривљеног.

Међутим, дело које је починио окривљени повредило је ретко примењивану забрану увоза, коју је теже пронаћи и информисати се о њој него о општим прописима о преласку границе, који су генерално добро познати и доступни. Проналажење и разумевање сложених и обимних листа заштићених, строго заштићених или међународно заштићених биљних и животињских врста захтева извесну стручност, а у многим случајевима и правно знање. Листе се такође временом мењају. У

конкретном случају окривљени је предмет купио за малу суму новца у продавници и није планирао унапред да га увезе, па је неразумно теретити га због непознавања детаљних прописа о заштићеним врстама.

У правној литератури се сматра да друштвена опасност постоји када учинилац делује знајући за правну забрану, моралну неправилност или опасност свог дела. Међутим, ако не постоје сви ови услови, сматра се да учинилац заиста није свестан друштвене опасности свог дела. Ова ситуација је нарочито честа у случају кривичног дела где учинилац заправо крши управно правило на које кривичноправна одредба упућује. Темељно познавање таквих управних одредби може се очекивати само од лица која се тим прописима баве професионално или редовно или која, из других разлога, обављају своје редовне активности у области коју регулишу ове управне одредбе. Лице које повремено прекрши иначе тешко доступна, сложена управна правила може имати основан разлог да се позове на заблуду о друштвеној опасности.

Врховни суд је закључио да непознавање сложених правних прописа од стране окривљеног оправдава прихватање његове заблуде о друштвеној опасности дела, те је то био основ за ослобађајућу пресуду.²⁰

За лица са посебним стручним знањем, требало би да важе виши стандарди у погледу познавања прописа, те самим тим и приликом оцене постојања заблуде о друштвеној опасности дела.²¹

Утврђивање да ли је неко дело забрањено и друштвено опасно зависи од субјективне свести учиниоца у тренутку извршења, а може се променити уколико правило које је раније било слабије познато постане општепознато. Зато је неопходно оценити конкретно дело у сваком конкретном случају.

У сличном предмету, суд није прихватио постојање заблуде о друштвеној опасности дела јер се од окривљеног, који је искусни спортски ловац који је често ловио у иностранству, очекивало да познаје релевантне прописе о ловству.

„Окривљени је учествовао у договореном лову у Босни и Херцеговини, где је одстрелио сивог вука. На граничном прелазу Роске покушао је да у Мађарску унесе његову лобању и кожу.

Сиви вук се налази у Анексу А Уредбе Савета 338/97/EЗ, и на основу чл. 4(1) Уредбе, за уношење у Заједницу примерака врста наведених у Анексу А потребна је CITES дозвола за увоз коју издаје држава чланица одредишта. Према чл. 15. Уредбе Комисије 865/2006/EЗ, ова

²⁰ Elek, B. (2008). *A vadászszenvedély bűncselekményei*. Budapest: Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó. 1–176.

²¹ Elek, B. (2013). A tévedés. In P. Polt (Ed.), *Új Btk. kommentár* (Vol. 1). Budapest: Nemzeti Közszerkesztési és Tankönyvkiadó, 137–147.

дозвола се не може издати ретроактивно. Окривљени није поседовао CITES дозволу за увоз нити је био свестан обавезе да је набави, нити да се она не може издати ретроактивно. Врховни суд је истакао да је судска пракса доследна: заблуда о постојању саме кривичноправне забране је ирелевантна. Изузетак од овог општег правила може постојати само код заблуде у погледу управних прописа на које кривичноправне одредбе упућују, у облику заблуде о друштвеној опасности, али тек након процене сазнања које се разумно могло очекивати од учиниоца као и околности дела. Међутим, у овом предмету то није био случај. Окривљени је био искусан ловац који је често ловио у иностранству (на лов у Босни и Херцеговини је био позван) и, како је сам навео у свом исказу, знао је да је сиви вук, који је строго заштићен у Мађарској, обухваћен CITES-ом. Свако ко се бави ловом мора познавати релевантна правила и прописе, као и забране. Према томе, окривљени није могао да тврди да није био свестан да је претходно био дужан да добије CITES дозволу; у најбољем случају, поступао је из нехата. Његово понашање представљало је умишљајно кривично дело оштећења природе.²²

ЗАКЉУЧНЕ НАПОМЕНЕ

Свест о друштвеној опасности обухвата свест о противправности, неморалности и штетности дела, коју би требало да могу да имају и лица са скромним образовањем. Ипак, истражни органи и судови морају остати у додиру са друштвеном реалношћу; пре одлучивања о кривици потребно је здравим разумом проценити које правне норме је „разумно и реално” очекивати да је учинилац могао да познаје. Посматрајући ужу правну област, попут права заштите природе, лако је уочити да обим и сложеност релевантних управних прописа чине њихово разумевање готово немогућим за лаике.

ЛИТЕРАТУРА

- Elek, B. (2008). *A vadászszenvedély büncselekményei*. Budapest: Magyar Közlöny Lap és Könyvkiadó.
- Elek, B. (2013). A tévedés. In P. Polt (Ed.), *Új Btk. kommentár* (Vol. 1). Budapest: Nemzeti Közszołgálati és Tankönyvkiadó.
- Elek, B. (2015). *Vadászok, halászok a büntetőjog hálójában*. Budapest: HVGORAC Lap és Könyvkiadó.

²² Одлука Врховног суда Мађарске бр. Bfv.III.843/2008/5.

- Földvári, J. (2003). *Büntetőjogi alapismeretek*. Pécs: Pécsi Tudományegyetem Jogi Kar Továbbképző Központ Jogi Szekció.
- Görgényi, I. (2002). A környezetvédelmi büntetőjog aktuális fejleményei Európában. *Belügyi Szemle*, 50 (10), 39–50.
- Karsai, K. (2015). *Alapelvei revolúció az európai büntetőjogban*. Szeged: A Pólay Elemér Alapítvány Könyvtára.
- Kőhalmy, L. (2009). Az európai környezeti büntetőjog fejlődési irányai és problémái. *Rendészeti Szemle*, 57 (1), 42–63.
- Laczi, B. (2006). „Irányelv kontra kerethatározat”: Környezetvédelmi büntetőjogi szabályozás az Európai Unióban. *Magyar Jog*, 53 (10), 577–587.
- Nagy, F. (2001). *A magyar büntetőjog általános része*. Budapest: Korona Kiadó.
- Polt, P. (2013). A környezet és a természet elleni bűncselekmények (Chap. XXIII). In P. Polt (Ed.), *Új Btk. kommentár* (Vol. 5, Különös rész, p. 9). Budapest: Nemzeti Közszerolgalati és Tankönyvkiadó.
- Rácz, A. (1996). A jogszabályok kötelező ereje – érvényessé válása, időbeli hatálya és alkalmazhatósága. *Jogállam: Budapesti Jogi és Politikai Szemle*, Joguralom Alapítvány.
- Wiener, A. I. (2000). *Elméleti alapok a Büntetőtörvény általános része kodifikálásához*. Budapest: MTA Jogtudományi Intézet Közlemények.

Судска пракса

- Пресуда Суда правде Европске уније бр. C-176/03 (Curia) од 13. септембра 2005. године.
- Одлука Врховног суда Мађарске бр. Bfv.II.360/2007/5.
- Одлука Врховног суда Мађарске бр. Bfv.III.843/2008/5.

*Elek Balázs, Ph.D.**

Faculty of Law, University of Debrecen

ORCID: 0009-0006-1776-608X

MISTAKE OF LAW IN THE CONTEXT OF CRIMINAL OFFENSES AGAINST THE ENVIRONMENT**

ABSTRACT: One of the consequences of the expanding criminal-law cooperation accompanying European integration is the steady expansion of the body of law that those involved in a particular field of law need to be familiar with. It is no longer only a question of navigating the maze of domestic law; professionals must also navigate the even more complex framework of European legal development, the world of directives, framework decisions, Commission decisions, and regulations. There are also a number of criminal law provisions that are now directly shaped by EU rules. In this legal environment, even lawyers wishing to specialize in a narrowly defined field sometimes find it difficult to navigate it, which raises the question of whether a plea of “mistake of law” (i.e., a mistake in understanding the applicable law) can be accepted where the defendant lacked knowledge of that law.

This paper focuses on criminal offenses against the environment in the Hungarian legal system, particularly the offense of damage to nature, and analyzes how mistakes of fact, mistakes as to the social danger of the act, and mistakes of law interact in that context. Drawing on recent Supreme Court decisions, the paper shows how

* e-mail: elek.balazs@law.unideb.hu, Full professor.

** The paper was received on February 5, 2025, and it was accepted for publication on March 4, 2025.

The translation of the original article into English is provided by the *Glasnik of the Bar Association of Vojvodina*

criminal liability may be excluded due to a mistake as to the social danger of the act for laypersons who inadvertently violate complex, lesser-known administrative norms. By contrast, those with special expertise are held to a higher standard and generally cannot rely on ignorance of relevant legal provisions. The paper concludes that, while the maxim *ignorantia iuris neminem excusat* remains the rule, courts must assess what legal knowledge can “reasonably and realistically” be expected of a given defendant when determining criminal liability for criminal offenses against the environment.

Keywords: mistake of law, criminal offenses against the environment, awareness of illegality

INTRODUCTION

Until the entry into force of the Lisbon Treaty (December 1, 2009), European criminal law integration did not cover a well-defined area of law. Today, however, European criminal law is essentially EU law on criminal matters, issued under the Treaty on the Functioning of the European Union, which is a field of law in its own right. At the same time, the environmental movements that accompanied European integration have led to the development of environmental criminal policy and environmental criminal law. Through the internal market and economic integration, Community law is strongly linked to the economic sphere, and the harmonization of economic legislation through Community legislation has a strong influence on both economic and environmental criminal law. Criminal offenses against the environment often occur in the context of economic activities, during production processes, as a result of a specific technological solution, etc. According to some views, environmental crime can now be regarded as a form of economic crime.

In the case of a mistake, the perpetrator forms a perception that is different from reality, but he believes it to be true, or he does not have a perception at all. Such a mistake impairs the formation of intent. The Criminal Code provides for two types of mistake: a mistake of fact and a mistake of the social danger of the act. A mistake is relevant if it concerns a fact that must be encompassed by intent. A mistake of fact occurs when, at the time of the act, the perpetrator’s awareness did not include all the constituent elements of the statutory offense; the act must then be assessed as if those facts did not exist.

When the mistake relates to the social danger of the act, the perpetrator is unaware of the illegality or social wrongfulness of his conduct.

The two forms of mistake, and the mistake of law, significantly influence one another and cannot be sharply separated. A mistake as to whether an offense is socially dangerous may result from a mistake of law (inadequate

knowledge of the law or legal provisions) or from a material mistake of fact, since misjudging the nature of the act can also affect the perpetrator's awareness of its social danger.

The ability to determine whether an act is legally prohibited and socially dangerous depends on the perpetrator's awareness at the time and may change if a previously obscure rule becomes widely known. In each case, the provision on socially dangerous wrongfulness requires the authority applying the law to assess the specific act.

Awareness of social danger is encompassed by awareness of illegality, immorality, and the harmfulness of the act, which can be observed even in those with modest education. Nevertheless, investigative authorities and courts must remain connected to social reality; before deciding on guilt, they should, using common sense, evaluate what legal norms the perpetrator could realistically and reasonably be expected to know. Looking at a narrower area of law, such as nature conservation law, the sheer volume and complexity of the relevant administrative legislation make it almost impossible for a layperson to understand.

THE EMERGENCE OF EUROPEAN ENVIRONMENTAL AND NATURE PROTECTION CRIMINAL LAW

Until the entry into force of the Lisbon Treaty (1 December 2009), European criminal-law integration did not cover a well-defined area of law. Today, however, European criminal law is EU law on criminal matters, issued under the Treaty on the Functioning of the European Union, and it constitutes a field of law in its own right.¹

At the same time, the environmental movements that accompanied European integration have led to the development of environmental criminal policy and environmental criminal law.²

Through the internal market and economic integration, Community law is strongly linked to the economic sphere, and the harmonization of economic legislation through Community legislation has a strong influence on both economic and environmental criminal law. Criminal offenses against the environment often occur in the context of economic activities, during production processes, as a result of a specific technological solution, etc. According

¹ Karsai, K. (2015). *Alapelvi revolúció az európai büntetőjogban*. Szeged: A Pólay Elemér Alapítvány Könyvtára, 15–16.

² Görgényi, I. (2002). A környezetvédelmi büntetőjog aktuális fejleményei Európában. *Belügyi Szemle*, 50 (10), 39–50.

to some views, environmental crime can now be regarded as a form of economic crime.³

Kőhalmy also stresses that the creation of environmental law in the European Union has not been driven by the intensity of environmental problems or their transboundary nature, but by purely economic reasons. It is easy for a manufacturer who complies with higher environmental standards to be at a disadvantage compared to a manufacturer who uses less expensive, environmentally harmful technology. Initially, EU environmental lawmaking was essentially about creating a level playing field, with the protection of environmental values playing a secondary role.⁴

Directives and EC Regulations are the basic regulatory instruments for Community environmental protection. Directives predominantly address general environmental management issues covering all areas of environmental protection, with specific rules for individual environmental elements and sectors. Examples include air-quality protection, waste management, and nature conservation.⁵

One of the best-known institutional conflicts reached the European Court of Justice over environmental legislation. On January 27, 2003, the Council adopted Framework Decision 2003/80/JHA on the protection of the environment through criminal law, on the initiative of Denmark. The Commission's position, however, was that this type of instrument was not suitable for requiring Member States to establish criminal sanctions at the national level for offenses against the environment. The Commission of the European Communities therefore brought an action before the Court of Justice. On April 15, 2003, the European Court of Justice annulled Framework Decision 2003/80/JHA,⁶ holding that it infringed the procedural rules on harmonization because it usurped Community competence. According to the Court, the appropriate instrument should have been a directive on the protection of the environment through criminal law.⁷ According to Karsai, the ruling also introduced a slice of the *ius puniendi* into the supranational competences of Community law. The judgment triggered further criminal-law integration, and the Commission

³ Görgényi, I. (2002). A környezetvédelmi büntetőjog aktuális fejleményei Európában. *Belügyi Szemle*, 50 (10), 40.

⁴ Kőhalmy, L. (2009). Az európai környezeti büntetőjog fejlődési irányai és problémái. *Rendészeti Szemle*, 57 (1), 42–63.

⁵ Laczi, B. (2006). „Irányelv kontra kerethatározat”: Környezetvédelmi büntetőjogi szabályozás az Európai Unióban. *Magyar Jog*, 53 (10), 577–587.

⁶ Judgment of the Court of Justice of the European Union No. C-176/03 (Curia) of September 13, 2005.

⁷ Kőhalmy, L. (2009). *Op. cit.*, 42–63.

subsequently drew up a program to replace criminal-law framework decisions with directives.⁸

Council Directive 2008/99/EC established criminal law measures to better protect the environment. The Directive was drafted on the basis of the experience that administrative sanctions alone are insufficient to ensure full compliance with environmental legislation. Compliance can and should be enhanced by the possibility of imposing criminal sanctions, which express a different degree of social disapproval than administrative sanctions or civil compensation. In particular, in order to achieve effective environmental protection, there is a need for increased dissuasive sanctions for activities that harm the environment and that typically cause, or are likely to cause, significant damage to air (including the stratosphere), soil, water, animals, or plants, including the conservation of species.

The Directive also draws the attention of Member States to the fact that failure to comply with a duty to act in line with environmental and nature protection legislation can have similar effects to active conduct and should therefore be sanctioned accordingly under the Directive. The Directive underlines that, in addition to intentional acts, grossly negligent acts should also be criminalized.

In line with the spirit of international and European conventions on the protection of the environment and nature, Hungary's Fundamental Law defines rights and obligations related to the protection of the environment and nature more broadly than the previous Constitution. In the National Avowal, which is part of the Fundamental Law, it is declared that we bear responsibility for our descendants, and therefore we will protect the living conditions of future generations through the prudent use of our material, intellectual, and natural resources. The Fundamental Law states that natural resources, in particular arable land, forests, and water, biodiversity (especially native plant and animal species), and cultural values are the common heritage of the nation, which the State and all of us have a duty to protect, maintain, and preserve for future generations. The main innovation of the new Criminal Code (2012) is the inclusion of criminal offenses against the environment and nature in a separate chapter.⁹

⁸ Karsai, K. (2015). *Alapelvei revolúció az európai büntetőjogban*. Szeged: A Pólay Elemér Alapítvány Könyvtára, 25–26.

⁹ Polt, P. (2013). A környezet és a természet elleni bűncselekmények (Chap. XXIII). In P. Polt (Ed.), *Új Btk. kommentár* (Vol. 5, Különös rész, p. 9). Budapest: Nemzeti Közszerkesztési és Tankönyvkiadó.

The criminal offenses covered by this chapter are diverse, but they share common features that justify their grouping in a single chapter, primarily the protection of the environment, nature, and their elements.¹⁰

OVERVIEW OF THE DEFINITION OF ENVIRONMENTAL DAMAGE AND DAMAGE TO NATURE IN THE CRIMINAL CODE

The criminal offense of damage to nature under Article 241 of the Criminal Code is a blanket offense, meaning that its criminal-law provisions are supplemented by other legislation. The Criminal Code structurally divides the offense of damage to nature into two parts: the first contains provisions on the protection of individual species, and the second covers the protection of natural values and areas.

Whether a Hungarian citizen who commits damage to nature abroad, for example, by killing protected or specially protected animals while hunting in a country whose law permits such killing, thereby commits damage to nature under Hungarian law requires legal interpretation. Under the Criminal Code, Hungarian law applies to an act committed abroad by a Hungarian citizen if the act is a criminal offense under Hungarian law.¹¹ The wording of the law unambiguously refers to the Criminal Code, which is applicable when judging an offense committed abroad. However, nature conservation rules are not governed by the Criminal Code. International conventions on nature protection also aim to protect endangered animals everywhere. For this reason, importing or transporting a protected or specially protected animal, or a product or preparation made from it, such as a trophy, into or through Hungary is punishable. Protection cannot always be ensured in the habitat of the animals that are protected, except by restricting trade or transport.

The Criminal Code defines the offense of damage to nature with reference to other (environmental) norms, mainly the Law on Nature Conservation. The object of the offense is a specimen of a specially protected species or, alternatively, a specimen of a protected species. In the latter case, criminal liability arises only if the aggregate monetary value of the specimens of a protected species, as defined in a separate law, reaches the lowest monetary value set for specially protected species.

¹⁰ Elek, B. (2015). *Vadászok, halászok a büntetőjog hálójában*. Budapest: HVGORAC Lap és Könyvkiadó, 1–327.

¹¹ Article 3 of the Hungarian Criminal Code.

The offense also covers any specimen of a species listed in Annexes A and B to Council Regulation (EC) No. 338/97 of 9 December 1996 on the protection of species of wild fauna and flora by regulating trade therein. The Regulation contains detailed rules on the introduction into, or export from, the Community of specimens of the species listed in the Annex thereto. Article 16 of the Regulation obliges Member States to take appropriate measures to ensure the imposition of sanctions for any behaviour that infringes it.

Examples of such infringements include introduction into or export from the Community of specimens without the appropriate permit or certificate or with a false, falsified or invalid permit or certificate, making a false declaration or knowingly supplying false information to obtain a permit or certificate. The Regulation requires Member States to take action against infringements but does not specify that such action must be through criminal law. The Regulation, adopted in the context of Community environmental policy, leaves it to the discretion of the Member States to decide whether to impose administrative or criminal penalties.¹²

The Annexes to the Council Regulation may be amended by the Commission of the European Communities, for example, by Regulation (EC) No. 101/2012 of the Commission of the European Communities of 6 February 2012 amending Council Regulation (EC) No. 338/97 on the protection of species of wild fauna and flora by regulating trade therein, which updates the list of covered species. Accordingly, offenses can also be committed with respect to specimens listed in Annexes A and B to the Council Regulation itself, which are listed in the Commission Regulations.

The Criminal Code defines a “specimen of a species” in its interpretive provisions, taking other (environmental) norms into account. Acts that may constitute the offense include acquisition, keeping, placing on the market, importing into or exporting from Hungary, transit, trafficking, damaging, and destroying such specimens.

An aggravated form of damage to nature is committed by anyone who destroys a specially protected species or a protected species whose total monetary value, as determined by a special law, is at least twice the maximum value of the specially protected specimen of the species destroyed. The second aggravated form is committed by anyone who destroys, on a significant scale, a species listed in the EC Regulation but not declared protected or specially protected in Hungary, where the destruction threatens the population’s survival. Negligence is punishable only in the aggravated forms; the basic offense must be committed intentionally.

¹² Laczi, B. (2006). „Irányelv kontra kerethatározat”: Környezetvédelmi büntetőjogi szabályozás az Európai Unióban. *Magyar Jog*, 53 (10), 577–587.

Article 243 of the Criminal Code contains provisions on the protection of natural values and areas. The object of the offense is a Natura 2000 site, a protected cave, a protected natural area, or a community of protected species or their habitat. The definition of each category is given in the Law on Nature Conservation.

Natura 2000 sites include Special Protection Areas for Birds, Special Areas of Conservation, and Sites of Community Importance, designated under Directive 2009/147/EC on the conservation of wild birds (Birds Directive) and Directive 92/43/EEC on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora (Habitats Directive). Selected Sites of Community Importance become part of the Natura 2000 Network. The legislation also ensures the protection of these sites.

The main aim of Directive 92/43/EEC of 21 May 1992 on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora is to promote the conservation of biodiversity, taking into account economic, social, cultural, and regional needs, and to contribute to the common objective of sustainable development. Measures adopted under the Directive seek to maintain or restore a favorable conservation status for natural habitats and wild fauna and flora species of Community interest.

The conduct constituting this offense is alteration. An alteration is any activity, contrary to the Law on Nature Conservation, that changes the nature or use of land and causes actual damage or harm, such as land cover change. The significance and extent of the alteration must be determined by experts. Unlawful and significant alteration of Natura 2000 sites, protected natural areas, protected caves, and communities of protected species and their habitats, constitutes the base form of this offense. Alteration that results in significant deterioration or destruction constitutes the aggravated form of this offense. Negligence is punishable for the aggravated form of this offense.

MISTAKES AS GROUNDS FOR EXCLUDING CRIMINAL LIABILITY FOR CRIMINAL OFFENSES AGAINST THE ENVIRONMENT

In the case of a mistake, the perpetrator forms a perception that is different from reality, but he believes it to be true, or he does not have a perception at all. Such a mistake impairs the formation of intent. The Criminal Code provides for two types of mistake: a mistake of fact and a mistake of the social danger of the act. A mistake is relevant if it concerns a fact that must be encompassed by intent. A mistake of fact occurs when, at the time of the act,

the perpetrator's awareness did not include all the constituent elements of the statutory offense; the act must then be assessed as if those facts did not exist.

The conceptual criterion of intent is that the perpetrator's awareness encompasses all the elements of the legal situation. If the perpetrator is mistaken about a fact related to the constituent elements of the offense, the mistake excludes liability for an intentional offense. The mistake must relate to a fact that plays a role in the commission of the offense. If the mistake of fact is caused by negligence and the offense in question has no negligent form, then the mistake of fact excludes criminal liability altogether. Conversely, if negligence is punishable, the negligent perpetrator is liable. Thus, a perpetrator charged with damage to nature is not automatically exonerated merely by pleading negligence.

If someone negligently shoots a protected ferruginous duck while hunting wild ducks, no criminal offense is committed. However, a criminal offense may be committed if a large number of protected birds are shot, and negligence can be ruled out based on the circumstances of the case. On a greylag goose hunt, it may be a valid defense that a single bird was shot by mistake, but that defense fails when numerous birds are involved. Shooting eight Ferruginous ducks reaches the threshold of the aggravated form of this offense; both negligent and intentional shootings are then punishable. Negligence can be established if the hunter fired „without the care and caution expected of him” as a qualified hunter.¹³

When the mistake concerns the social danger of an act, the perpetrator is unaware of its illegality or social wrongfulness. The two forms of mistake, and the mistake of law, significantly influence one another and cannot be sharply separated. A mistake as to whether an offense is socially dangerous may result from a mistake of law (inadequate knowledge of the law or legal provisions) or from a material mistake of fact, since misjudging the nature of the act can also affect the perpetrator's awareness of its social danger.

These forms must therefore be analyzed together. Wiener's approach is to distinguish between relevant and irrelevant prohibitions based on their moral content and, for this reason, to assess social danger differently for administrative rules and norms of international law. He argues that norms of international law, unlike administrative norms, have inherent moral content, so a mistake regarding social danger cannot be accepted.¹⁴

¹³ Elek, B. (2008). *A vadászszenvedély bűncselekményei*. Budapest: Magyar Közlöny Lap és Könyvkiadó, 168.

¹⁴ Wiener, A. I. (2000). *Elméleti alapok a Büntetőtörvény általános része kodifikálásához*. Budapest: MTA Jogi Tudományi Intézet Közlemények, 94.

The author contends, however, that a mistake about social danger can also arise from ignorance of international norms. International and European legislation is typically preceded by extensive debate. Member States of the European Union often hold markedly different views, so those norms cannot be said to embody universally shared moral values.

According to László István Gál, a mistake of law occurs when the perpetrator is unaware of the illegality of his act, the legal classification of the act, or is mistaken about the applicable penalty.

However, for the maxim *ignorantia iuris neminem excusat* to be applied, people must have an opportunity to familiarize themselves with the law in advance. The date on which legislation enters into force should therefore allow sufficient time for them to prepare for its application.¹⁵

It is debatable how an average citizen, even one with a legal education, can access legal databases, search them, and locate the international norm that applies to him. Professor Ferenc Nagy also points out that the principle of “ignorance of the law excuses no one” has gradually disappeared in some European countries.¹⁶

Some scholars equate a mistake of law with a mistake of the social danger of an act; others distinguish and treat them separately. A lack of knowledge of laws, regulations, and requirements can often underlie a mistake about social danger. Professor József Földvári explains:

“Knowledge of the law is not a prerequisite for intent; without it, a criminal offense can still be committed. However, if a person does not consider his act to be dangerous to society because he does not know that it is punishable, he cannot be convicted, though not because of a mistake of law, but because of a mistake regarding social danger, provided, of course, that they had good reason for this assumption.”¹⁷

If the perpetrator commits an offense he believes is at most a misdemeanor when it is actually a felony, the mistake is irrelevant. This situation often arises when conduct formerly regulated as a misdemeanor is transferred into the Criminal Code. In such cases, the perpetrator is aware of the social danger

¹⁵ Rácz, A. (1996). A jogszabályok kötelező ereje – érvényessé válása, időbeli hatálya és alkalmazhatósága. *Jogállam: Budapesti Jogi és Politikai Szemle*, Joguralom Alapítvány, 73–75.

¹⁶ Nagy, F. (2001). *A magyar büntetőjog általános része*. Budapest: Korona Kiadó, 229.

¹⁷ Földvári, J. (2003). *Büntetőjogi alapismeretek*. Pécs: Pécsi Tudományegyetem Jogi Kar Továbbképző Központ Jogi Szekció, 50.

of the act, but is mistaken about its specific legal qualification, which does not exclude criminal liability.¹⁸

A typical case of a mistake regarding social danger is a mistake concerning the content of an administrative norm that a criminal-law provision refers to.

The Supreme Court, in a criminal case for damage to nature, acquitted the defendant on the basis of these rules on mistakes.¹⁹

“The defendant was returning to Hungary from the United States and, at Budapest Airport, was about to pass through the green channel designated for customs when he was selected for inspection. His luggage contained one taxidermied alligator head that he had purchased as a souvenir. The court of first instance found that the alligator was listed as ‘Alligator mississippiensis’ in Appendix II to the Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (CITES), adopted in Washington on March 3, 1973, promulgated in Hungary by Law XXXII of 2003, and in Annex B to Regulation (EC) No. 338/97 of the Council of the European Union on the protection of species of wild fauna and flora by regulating trade therein.

Under this legislation, the importation of alligator or its derivatives into the country requires special prior authorization issued by the competent authority of the exporting country or by the specialized authority of the importing country, which must be presented at customs when crossing the border. Without it, the alligator head may not be imported.

According to the his defense at first instance, at the time of the commission of this offense, the defendant was not aware that importing the taxidermied alligator head he had bought as a souvenir for a small sum of money was prohibited without the necessary permits, as he was not aware of the relevant legal provisions. The court of first instance did not address his defense in substance; it merely stated that a person travelling abroad or coming from abroad is obliged to ‘ascertain the information concerning the special conditions that must be fulfilled for the export or import of the product’.

It is not a criminal offense to act under the mistaken belief that the conduct is not socially dangerous if there are reasonable grounds for that belief. The defendant’s defense, therefore, could not be examined solely by reference to travelers’ general duty to seek information.

The defendant claimed he failed to obtain the necessary legal information before acting, and that this omission makes his act unlawful. This means, however, that he did not acquire the required legal knowledge through his own negligence, meaning his conduct was committed with negligence

¹⁸ Elek, B. (2013). A tévedés. In P. Polt (Ed.), *Új Btk. kommentár* (Vol. 1). Budapest: Nemzeti Közszerkesztési és Tankönyvkiadó, 137–147.

¹⁹ Decision of the Hungarian Supreme Court No. Bír. Bfv.II.360/2007/5.

(negligentia) under the Criminal Code. If negligence prevents the perpetrator from recognizing the social danger of the act, liability arises only if the relevant offense is punishable in its negligent form. In Hungarian law, only the most serious cases of negligent damage to nature are punishable.

Given the facts, the Supreme Court accepted the defendant's legal defense.

The act committed by the defendant, however, violated a less frequent prohibition on import, which is more difficult to find and learn about than the legal provisions on border crossing, which are generally well-known or more easily found because information is provided by authorities. Locating and understanding the complex and extensive lists of protected, specially protected, or internationally protected species of plants and animals requires a certain expertise and, in many cases, legal know-how. The lists also change over time. It is advisable to check their exact content at the time of the act in question. In the circumstances of the offense with which he was charged, the defendant had bought the item for a small sum of money in a public store and had not planned in advance to import it. In these circumstances, blaming him for not knowing the detailed legal rules on protected species was unrealistic.

Legal literature considers social danger present when the perpetrator acts knowing the legal prohibition, the moral wrongfulness, or the danger of his conduct. However, if all these conditions are missing, the perpetrator is genuinely unaware of the social danger of his act. This situation is particularly common in the case of conduct prohibited by criminal law, where the perpetrator is in fact in breach of an administrative rule that the criminal-law provision refers to. Thorough knowledge of such administrative provisions can generally be expected only of persons who deal with these provisions on a regular or ex officio basis or who, for other reasons, carry out their regular activities in the field governed by these administrative provisions. However, a person who casually and only occasionally violates the otherwise difficult-to-access, complex administrative rules may have good reason to claim a mistake regarding the social danger of his act.

The Supreme Court held that the defendant's lack of knowledge of the complex legal rules justified accepting his plea of mistake as to the social danger of his act, and this formed the basis for his acquittal.”²⁰

For persons with special expertise, stricter expectations should apply regarding the content of the legislation and, accordingly, the finding of a mistake as to the social danger of the act.²¹

²⁰ Elek, B. (2008). *A vadászszenvedély bűncselekményei*. Budapest: Magyar Közlöny Lap és Könyvkiadó. 1–176.

²¹ Elek, B. (2013). A tévedés. In P. Polt (Ed.), *Új Btk. kommentár* (Vol. 1). Budapest: Nemzeti Közszerológati és Tankönyvkiadó, 137–147.

The ability to determine whether an act is legally prohibited and socially dangerous depends on the current state of awareness, which may change over time if a previously lesser-known rule becomes part of the public consciousness. Each case, therefore, requires a concrete assessment of the act.

In a similar case, the court rejected a claim of mistake as to the social danger of the act because the perpetrator, an experienced sport hunter who had often participated in hunts abroad, was expected to know the relevant hunting regulations.

„The defendant took part in a prearranged hunt in Bosnia and Herzegovina, where he shot a gray wolf. At the Rösztke border crossing, he attempted to bring its skull and tanned skin into Hungary.

The gray wolf is listed in Annex A of Council Regulation 338/97/EC, and based on Article 4(1) of the Regulation, the introduction into the Community of specimens of the species listed in Annex A requires a CITES import permit issued by the Member State of destination. Under Article 15 of Commission Regulation 865/2006/EC, this permit cannot be issued retrospectively. The defendant did not have a CITES permit for importation. According to the argument of the defense in the case, the defendant was not aware of the obligation to obtain a CITES permit, nor that it could not be issued retrospectively. The Supreme Court pointed out that the jurisprudence is consistent in that mistakes about the existence of the criminal-law prohibition itself are irrelevant. An exception to this general rule may be recognized for mistakes concerning the administrative legislation that criminal-law provisions refer to in the form of a mistake of the social danger of the act, but only after considering the knowledge reasonably expected of the perpetrator and the circumstances of the act. However, this cannot be applied to the present case. The defendant was an experienced hunter who often participated in hunts abroad (the hunt in Bosnia and Herzegovina was also based on an invitation) and, based on his own testimony, knew that the gray wolf, which is specially protected in Hungary, is covered by CITES. Anyone engaged in hunting must know the relevant rules and regulations, as well as prohibitions. As a result, the defendant could not claim that he was not aware he was required to first acquire a CITES permit; at best, he was negligent. His conduct constituted the intentional criminal offense of damage to nature.“²²

CONCLUDING REMARKS

Awareness of social danger is encompassed by awareness of illegality, immorality, and the harmfulness of the act, which can be observed even in

²² Hungarian Supreme Court Bfv.III.843/2008/5.

those with modest education. Nevertheless, investigative authorities and courts must remain connected to social reality; before deciding on guilt, they should, using common sense, evaluate what legal norms the perpetrator could realistically and reasonably be expected to know. Looking at a narrower area of law, such as nature conservation law, the sheer volume and complexity of the relevant administrative legislation make it almost impossible for a layperson to understand.

BIBLIOGRAPHY

- Elek, B. (2008). *A vadászszenvedély bűncselekményei*. Budapest: Magyar Közlöny Lap és Könyvkiadó.
- Elek, B. (2013). A tévedés. In P. Polt (Ed.), *Új Btk. kommentár* (Vol. 1). Budapest: Nemzeti Közszerológati és Tankönyvkiadó.
- Elek, B. (2015). *Vadászok, halászkok a büntetőjog hálójában*. Budapest: HVGORAC Lap és Könyvkiadó.
- Földvári, J. (2003). *Büntetőjogi alapismeretek*. Pécs: Pécsi Tudományegyetem Jogi Kar Továbbképző Központ Jogi Szekció.
- Görgényi, I. (2002). A környezetvédelmi büntetőjog aktuális fejleményei Európában. *Belügyi Szemle*, 50 (10), 39–50.
- Karsai, K. (2015). *Alapelvei revolúció az európai büntetőjogban*. Szeged: A Pólay Elemér Alapítvány Könyvtára.
- Kóhalmy, L. (2009). Az európai környezeti büntetőjog fejlődési irányai és problémái. *Rendészeti Szemle*, 57 (1), 42–63.
- Laczi, B. (2006). „Irányelv kontra kerethatározat”: Környezetvédelmi büntetőjogi szabályozás az Európai Unióban. *Magyar Jog*, 53 (10), 577–587.
- Nagy, F. (2001). *A magyar büntetőjog általános része*. Budapest: Korona Kiadó.
- Polt, P. (2013). A környezet és a természet elleni bűncselekmények (Chap. XXIII). In P. Polt (Ed.), *Új Btk. kommentár* (Vol. 5, Különös rész, p. 9). Budapest: Nemzeti Közszerológati és Tankönyvkiadó.
- Rácz, A. (1996). A jogszabályok kötelező ereje – érvényessé válása, időbeli hatálya és alkalmazhatósága. *Jogállam: Budapesti Jogi és Politikai Szemle*, Joguralom Alapítvány.
- Wiener, A. I. (2000). *Elméleti alapok a Büntetőtörvény általános része kodifikálásához*. Budapest: MTA Jogtudományi Intézet Közlemények.

Case law

Judgment of the Court of Justice of the European Union No. C-176/03 (Curia) of September 13, 2005.

Decision of the Hungarian Supreme Court No. Bfv.II.360/2007/5.

Decision of the Hungarian Supreme Court No. Bfv.III.843/2008/5..

*Dr Igor Vuletić**
Pravni fakultet u Osijeku
ORCID: 0000-0001-5472-5478

ZAŠTITA ŽIVOTINJA U NOVOM HRVATSKOM KAZNENOM PRAVU**

SAŽETAK: Ovaj rad donosi koncizan prikaz kaznenih djela koja se odnose na zaštitu životinja u hrvatskom kaznenom pravu. Riječ je o kaznenom djelu ubijanja ili mučenja životinje (čl. 205) te novom kaznenom djelu napuštanja životinje (čl. 205a). Rad daje pregled zakonskih pretpostavki kažnjivosti i dostupne prakse i s njom povezanih praktičnih problema. Vrijednost rada je u tome što se po prvi put u literaturi analizira novo kazneno djelo napuštanja životinje. Ono se uspoređuje s kaznenim djelom ubijanja i mučenja životinje, te se kritički preispituje svrhovitost njegovog uvođenja. Autor zastupa stajalište da je ovom zakonskom izmjenom uvedena pravna nesigurnost da je izmjena bila suvišna, odnosno da je napuštanje životinje bilo u dovoljnoj mjeri pokriveno kaznenim djelom ubijanja i mučenja životinje.

Ključne reči: životinja, ubijanje, mučenje, napuštanje, namjera, nehaj, uvjetna osuda

* e-mail: ivuletic@pravos.hr, redovni profesor.

** Rad je primljen 10. 9. 2023, a prihvaćen je za objavljivanje 22. 12. 2023. godine.

Tekst je objavljen u izvornom obliku, bez lektorskih intervencija redakcije *Glasnika Advokatske komore Vojvodine*.

UVOD

Kaznenopravna zaštita životinja je razmjerno novi i još uvijek pomalo kontroverzno shvaćeni koncept. Ipak, nasilje u bilo kojem obliku nad životinjama vrlo je često indikator opasnosti nasilja prema ljudima¹ pa zato takva ponašanja treba shvatiti vrlo ozbiljno. U tom smislu, adekvatan kaznenopravni okvir sankcioniranja nasilja nad životinjama može imati i određenu preventivnu ulogu u ranom uočavanju i sprječavanju nasilja nad djecom, obiteljskog nasilja i drugog oblika nasilja nad ljudima.

U Republici Hrvatskoj je nasilje nad životinjama inkriminirano dvama kaznenim djelima: ubijanjem ili mučenjem životinja (čl. 205. KZ/11) i, odnedavna, napuštanjem životinja (čl. 205a). Posljednje djelo je uvedeno zadnjim izmjenama KZ/11, koje su stupile na snagu u travnju 2024. godine. Ovaj rad predstavlja sažet analitički i kritički prikaz obaju kaznenih djela. Cilj je ocijeniti svrhovitost postojećeg okvira zaštite te, eventualno, predložiti određene smjernice za poboljšanje zakonodavnog okvira *de lege ferenda*.

UBIJANJE ILI MUČENJE ŽIVOTINJA

Zaštita životinja u Hrvatskoj nije samo pitanje dobrobiti samih životinja već uključuje i širi kontekst zaštite okoliša i ekosustava. Čl. 205. Kaznenog zakona (KZ/11), koji se nalazi u glavi kaznenih djela protiv okoliša, uređuje odgovornost za ubijanje ili mučenje životinja. Ova kaznena odredba ukazuje na stav zakonodavca prema zaštiti prirode, gdje je dobrobit životinja instrumentalizirana kao dio općeg interesa zaštite okoliša, a ne isključivo u svrhu zaštite životinja.²

Ovakav pristup odražava ono što se u praksi Europskog suda za ljudska prava u Strassbourgu (ESLJP) naziva „antropocentričkim pristupom“, a prema kojem zaštita životinja nije cilj sama po sebi, već služi kao sredstvo za osiguranje dobrobiti ljudi.³ Upravo stoga, u hrvatskom pravnom sustavu, životinje

¹ Usp. npr. Lacroix, Charlotte A. (1998). Another Weapon for Combating Family Violence: Prevention of Animal Abuse. *Animal Law Review*, 4, 2–21.

² Usp. Turković, K. i dr. (2013). *Komentar Kaznenog zakona*. Zagreb: Narodne novine, 277.

³ Sparks, T. (2020). Protection of Animals Through Human Rights: The Case-Law of the European Court of Human Rights u: Peters, Anne (ur.) *Studies in Global Animal Law*. Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht. Berlin – Heidelberg: Springer, 153–171.

ne uživaju istu ustavno zajamčenu zaštitu kao ljudi, već su njihova prava određena sekundarnim zakonima poput Zakona o zaštiti životinja.⁴

Ovaj zakonodavni pristup nije specifičan samo za Hrvatsku. Kazneni zakoni drugih zemalja bivše Jugoslavije, poput Srbije, Crne Gore, Slovenije i Federacije Bosne i Hercegovine, također povezuju kaznena djela nad životinjama s ekološkim pitanjima. Nasuprot tome, njemačko kazneno zakonodavstvo ne uključuje životinje u glavu kaznenih djela protiv okoliša, što ukazuje na razlike u pravnim tradicijama i pristupima.⁵

U hrvatskoj pravnoj literaturi prevladava stav da životinje treba pravno izjednačiti s predmetima, što otvara mogućnost da se kaznena djela nad životinjama svrstaju i u kaznena djela protiv imovine.⁶ Ovakve razlike u tumačenju ukazuju na kompleksnost regulacije prava životinja u pravnom kontekstu.

Čl. 205. Kaznenog zakona definira tri osnovna oblika kaznenih djela koja se odnose na životinje:

- Temeljni oblik – usmrćenje ili zlostavljanje životinje.
- Kvalificirani oblik – kazneno djelo počinjeno iz koristoljublja.
- Nehajni oblik – nehajno zlostavljanje ili usmrćenje životinje.

Temeljni oblik ovog kaznenog djela obuhvaća radnje koje su usmjerene prema jednoj životinji, no u praksi često dolazi do situacija gdje je povrijeđeno više životinja. U takvim slučajevima, hrvatski sudovi obično smatraju da se radi o produljenom djelu, pogotovo kada postoji jedinstvo mjesta i vremena događaja.⁷ Na primjer, osoba koja bi na jednom mjestu u kratkom vremenskom razdoblju povrijedila više životinja, poput predmeta u kojem je optuženik slomio vrat osmero kokoši, bila bi osuđena za produljeno kazneno djelo.⁸

Temeljni oblik ovog kaznenog djela temelji se na blanketnoj odredbi, što znači da je tumačenje potrebno dopuniti posebnim zakonom – Zakonom o zaštiti životinja. Ovaj zakon jasno definira koje životinje podliježu zaštiti, uključujući kralježnjake i, u određenim slučajevima, glavonošce.⁹ Na temelju tog zakona, usmrćivanje životinje kažnjivo je samo kada se provodi bez

⁴ Usp. Vuletić, I. (2023). Kritički osvrt na kazneno djelo ubijanja ili mučenja životinje u hrvatskom kaznenom pravu, u: Barbić, Jakša i Župan, Mirela (ur.), *Pravna zaštita kućnih ljubimaca*. Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, 103.

⁵ Usp. Vuletić, I. (2023). Kritički osvrt na kazneno djelo ubijanja ili mučenja životinje u hrvatskom kaznenom pravu, u: Barbić, Jakša i Župan, Mirela (ur.), *Pravna zaštita kućnih ljubimaca*. Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, 103..

⁶ Klarić, P., Vedriš, M. (2014). *Građansko pravo, opći dio, stvarno pravo, obvezno i nasljedno pravo*. XIV. izmijenjeno i dopunjeno izdanje. Zagreb: Narodne novine, 79.

⁷ Vuletić, I. (2023). *Op. cit.*, 105.

⁸ *Ibid.*

⁹ Usp. Turković, K. i dr. (2013). *Komentar Kaznenog zakona*. Zagreb: Narodne novine, 277–278.

opravdanog razloga, kao što su znanstveni eksperimenti ili veterinarski zahvati koji su regulirani posebnim zakonodavstvom.¹⁰

U nekim slučajevima, usmrćenje životinje može biti opravdano prema općim zakonima koji isključuju protupravnost. Primjer takvog slučaja je kada je optuženik ubio psa koji je predstavljao prijetnju divljači unutar lovišta, pozivajući se na Zakon o lovstvu. Ako bi počinitelj bio u zabludi, primjerice, vjerujući da je životinja opasna zbog bolesti, sud bi mogao odlučiti da se ne radi o kaznenom djelu, već o nehajnom ponašanju, što može isključiti odgovornost ili smanjiti kaznu.¹¹

Primjeri iz sudske prakse

U praksi, usmrćenje životinja najčešći je oblik počinjenja kaznenih djela nad životinjama u Hrvatskoj. Na primjer, osoba koja bi namjerno udarila psa i nanijela mu smrtonosne ozljede ili ona koja bi teško zlostavljala životinju fizičkim nasiljem, snosila bi kaznenu odgovornost prema članku 205. Zabilježeni su i slučajevi gdje su počinitelji ozbiljno zlostavljali životinje bez namjere ubijanja, no ipak su izazvali veliku patnju i boli, što se također kažnjava.

Osim fizičkih patnji, u nekim pravnim sustavima, poput kanadskog, razmatraju se i emocionalne patnje životinja. Na primjer, optuženik u Kanadi osuđen je jer je ostavio pse u zatvorenom vozilu na visokoj temperaturi, zbog čega su umrli, a vještačenje je potvrdilo da su životinje pretrpjele ozbiljne psihičke patnje prije smrti. U hrvatskoj sudskoj praksi, takva vrsta utvrđivanja emocionalne boli još uvijek nije uobičajena, no postoji mogućnost da se pravna praksa razvije u tom smjeru.¹²

KZ/11 proširio je odgovornost za nehajna kaznena djela, dok je prethodni zakon iz 1997. godine ograničavao ovaj oblik krivnje i kaznene odgovornosti odgovornost isključivo na prijevoz životinja.¹³ U praksi, međutim, ovakvi slučajevi su rijetki, a sudska praksa nije bogata presudama za nehajna kaznena djela nad životinjama.

Ako sud utvrdi da je počinitelj kriv za zlostavljanje ili ubijanje životinje, slijedi i obvezno oduzimanje životinje koja je bila predmet kaznenog djela, čak i ako je počinitelj njen vlasnik (čl. 205, st. 4. KZ/11). Ova mjera osigurava

¹⁰ Usp. Turković, K. i dr. (2013). *Komentar Kaznenog zakona*. Zagreb: Narodne novine, 277–278.

¹¹ Vuletić, I. (2023). Kritički osvrt na kazneno djelo ubijanja ili mučenja životinje u hrvatskom kaznenom pravu, u: Barbić, Jakša i Župan, Mirela (ur.), *Pravna zaštita kućnih ljubimaca*. Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, 105–106.

¹² *Ibid.*, 106.

¹³ Turković, K. i dr. (2013). *Op. cit.*, 278.

da životinje ne ostanu u posjedu osoba koje su dokazano nesposobne za brigu o njima. Kazne za temeljni oblik kaznenog djela nad životinjama kreću se do jedne godine zatvora, dok za kvalificirani oblik kazne mogu doseći do dvije godine, a za nehajni oblik najveća moguća kazna iznosi vrlo niskih šest mjeseci.

Kvalificirani oblik kaznenog djela odnosi se na situacije gdje je radnja počinjena iz koristoljublja. Ovdje zakonodavac promatra motiv kao ključni element, neovisno o tome je li doista ostvarena materijalna korist. Korištenje životinja u svrhu kladenja ili radi financijske dobiti, poput organiziranja borbi pasa, klasificira se kao kvalificirani oblik zlostavljanja i sankcionira se strožim kaznama.¹⁴

Odgovornost i kaznene mjere

Svi oblici zlostavljanja i ubijanja životinja moraju biti dokazani namjerom, a većina kaznenih djela nad životinjama zahtijeva izravnu namjeru. Pokušaj nije kažnjiv, a zakon ne predviđa mogućnost dobrovoljnog odustajanja ili djelotvornog kajanja, što znači da se kazneno djelo smatra dovršenim čim su ispunjeni elementi radnje i posljedica.

U praksi je ovo kazneno djelo najčešće iz ove skupine kaznenih djela (protiv okoliša). S druge strane, propisane kazne su vrlo niske što za posljedicu ima kratke zastarne rokove i, općenito uzevši, malu težinu djela u praksi. To se posebno odnosi na vrlo široke mogućnosti primjene alternativa zatvorskoj kazni, zbog čega se praktično gubi razlika između kaznenog djela i prekršaja.¹⁵ Zato se preporučuje zakonodavcu da *de lege ferenda* razmotri značajnije poštovanje propisanih kaznenih okvira.

NAPUŠTANJE ŽIVOTINJA

Napuštanje životinja je novo kazneno djelo, uvedeno posljednjim izmjenama Kaznenog zakona iz 2024. godine. S obzirom da ono postoji razmjerno kratko, u trenutku pisanja ovog rada još uvijek ne raspoložemo pravomoćnim presudama kojima bismo mogli ilustrirati stanje u praksi. Zato će se izlaganje

¹⁴ Turković, K. i dr. (2013). *Komentar Kaznenog zakona*. Zagreb: Narodne novine, 278.

¹⁵ Usp. Vuletić, I. (2023). Kritički osvrt na kazneno djelo ubijanja ili mučenja životinje u hrvatskom kaznenom pravu, u: Barbić, Jakša i Župan, Mirela (ur.), *Pravna zaštita kućnih ljubimaca*. Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, 111–112.

u nastavku temeljiti prvenstveno na teorijskoj analizi zakonskih obilježja ovog kaznenog djela. Treba napomenuti kako u hrvatskoj literaturi ovo kazneno djelo za sada nije bilo predmetom sustavne razrade pa ovaj tekst predstavlja prvi takav pokušaj.

Temeljni oblik kaznenog djela uređen je u st. 1. spomenute odredbe čl. 205.a. Zakonodavac opisuje osnovni oblik kaznenog djela na sljedeći način:

„Tko neopravdano i kroz dulje vrijeme napusti domaću životinju, kućnog ljubimca ili uzgojenu divlju životinju i druge životinje držane pod nadzorom čovjeka, kaznit će se kaznom zatvora do jedne godine.“

Prvi element kaznenog djela sastoji se u neopravdanosti. Djelo se smatra kaznenim ako je neopravdano, što znači da počinitelj nema opravdan razlog za napuštanje životinje. Opravdani razlozi mogu uključivati situacije poput ozbiljne bolesti vlasnika, hitne evakuacije, ili drugih nepredviđenih okolnosti koje otežavaju brigu o životinji. Ako takvi razlozi ne postoje, djelo se kvalificira kao neopravdano napuštanje.

Nadalje, napuštanje se mora odvijati kroz dulje vrijeme. Kriterij „dulje vrijeme“ implicira trajno ili dugotrajno napuštanje, što razlikuje ovo kazneno djelo od situacija kada netko privremeno ostavi životinju bez nadzora. „Dulje vrijeme“ zahtijeva procjenu okolnosti, a sudovi bi trebali uzeti u obzir trajanje i intenzitet zanemarivanja pri kvalifikaciji djela.

Kazneno djelo odnosi se na domaće životinje, kućne ljubimce, uzgojene divlje životinje, i druge životinje koje su pod nadzorom čovjeka. To podrazumijeva da su obuhvaćene životinje koje su zavisne o ljudskoj brizi i zaštiti.

Za temeljni oblik kaznenog djela predviđena je kazna zatvora do jedne godine. To znači da zakonodavac smatra da neopravdano napuštanje životinje, čak i bez dodatnih posljedica po životinju, predstavlja ozbiljnu povredu zakonske dužnosti brige o životinjama.

Drugi stavak definira teži, kvalificirani oblik kaznenog djela:

„Ako je kaznenim djelom iz stavka 1. ovoga članka prouzročena smrt životinje ili je napušten veći broj životinja, počinitelj će se kazniti kaznom zatvora do dvije godine.“

Ako napuštanje životinje dovede do njene smrti, kazneno djelo postaje teže i povlači za sobom strože sankcije. Prouzročena smrt može uključivati izgladnjivanje, dehidraciju, bolesti, ili ozljede do kojih je došlo zbog zanemarivanja.

Ako počinitelj, pak, napusti veći broj životinja, to se također smatra kvalificiranim oblikom kaznenog djela. Kriterij „veći broj“ nije točno definiran u tekstu, pa bi se u praksi sudovi trebali oslanjati na načelo proporcionalnosti i okolnosti slučaja kako bi utvrdili što se smatra „većim brojem“.

Primjerice, napuštanje nekoliko pasa ili mačaka može predstavljati kvalificirani oblik, dok bi napuštanje jedne životinje bilo utemeljeno u osnovnom obliku kaznenog djela.

Za kvalificirani oblik predviđena je kazna zatvora do dvije godine, što jasno pokazuje da zakonodavac namjerava strože kazniti slučajeve gdje je napuštanje izazvalo smrt životinja ili je ugrozilo veći broj njih. Ovo povećava razinu odgovornosti i ukazuje na potrebu strožijeg kažnjavanja težih oblika zanemarivanja.

Treći stavak donosi dodatnu sankciju koja se odnosi na zaštitu i sigurnost životinja: „Životinja iz ovog članka oduzet će se“. Oduzimanje životinje je obavezna mjera u svim slučajevima kada se utvrdi kaznena odgovornost prema ovom članku. Ovo znači da, bez obzira na sankciju koja je izrečena počinitelju, sud mora naložiti oduzimanje životinje kako bi se spriječilo daljnje zanemarivanje ili zlostavljanje. Ovaj postupak osigurava da životinja dobije potrebnu njegu i zaštitu kod druge odgovorne osobe ili institucije.

Treba reći kako ova mjera može imati i određen preventivni učinak, jer šalje jasnu poruku potencijalnim počiniteljima da će, uz kaznu, izgubiti i pravo na posjedovanje životinje ukoliko se utvrdi da su kršili zakonske norme.

Važno je naglasiti da se ovo kazneno djelo mora razlikovati od sličnih prekršaja iz Zakona o zaštiti životinja. Dok prekršaji obično predviđaju novčane kazne i blaže sankcije za blaže oblike zanemarivanja ili nepravilne brige o životinjama, kaznena djela uključuju ozbiljnije povrede koje zahtijevaju strože kazne, uključujući i zatvorske kazne. Pitanje razlikovanja kaznenog djela i prekršaja može biti kompleksno, ovisno o stupnju zanemarivanja, trajanju i posljedicama po životinju. Stoga sudovi moraju pažljivo procijeniti sve okolnosti kako bi pravilno kvalificirali djelo. Na taj način osigurava se da počinitelji budu adekvatno sankcionirani, a da životinje budu zaštićene prema zakonu.

ODNOS OVIH KAZNENIH DJELA

Po našem mišljenju, odnos kaznenog djela iz čl. 205. Kaznenog zakona, koji se odnosi na ubijanje i mučenje životinja, s predloženim novim kaznenim djelima i prekršajima iz Zakona o zaštiti životinja izaziva pravnu nejasnoću i potencijalne konflikte u tumačenju. Ovdje su razmatrane tri ključne točke koje pomažu u boljem razumijevanju ovih zakonskih propisa i njihovih preklapanja.

a) Preklapanje kaznenih djela i prekršaja u praksi

U praksi je nejasno kako se razlikuje kazneno djelo mučenja životinje prema čl. 205. Kaznenog zakona i druga slična djela koja se mogu kazneno

goniti. Čl. 205. pokriva situacije u kojima netko uzrokuje smrt ili patnju životinja, ali sudska praksa pokazuje da su se pod ovu odredbu svrstali i slučajevi u kojima je životinja bila zanemarena kroz dulje vrijeme.

Jedan primjer iz prakse dolazi iz slučaja gdje je optuženik na osamljenom gradilištu držao psa zavezanog na kratkom lancu, bez dovoljno hrane i vode, tijekom sedam godina. Pas je bio u vrlo lošem stanju zbog nebrige, a Općinski sud u Splitu je donio presudu kojom je optuženik proglašen krivim prema čl. 205.¹⁶ Ova presuda pokazuje da su sudovi voljni koristiti čl. 205. čak i u situacijama koje se više odnose na zanemarivanje nego na izravno zlostavljanje. Time se otvara pitanje je li dovoljno pravne zaštite već osigurano postojećim kaznenim zakonom, bez potrebe za dodatnim kaznenim djelima.

b) Razlika između nehajnog ponašanja i namjere

Jedan od ključnih elemenata čl. 205. Kaznenog zakona je mogućnost kaznenog gonjenja ne samo za namjerno zlostavljanje, već i za nehajno (nesvjesno) ponašanje prema životinjama. Čl. 205, st. 3. uključuje nehaj kao oblik krivnje, što znači da se kaznene sankcije mogu primijeniti i na one koji, primjerice, zaborave na životinju ili je dulje vrijeme napuste zbog nepažnje. To obuhvaća situacije kada netko ostavi životinju bez hrane, vode ili odgovarajuće njege, čak i ako nije imao namjeru prouzročiti patnju ili smrt.

Suprotno tome, predloženo novo kazneno djelo u čl. 205a. zahtijeva postojanje namjere kao uvjeta kaznene odgovornosti. Dakle, ako netko zlostavlja životinju s namjerom da je povrijedi, to će biti pokriveno čl. 205a. No, ako se radi o nehajnom ponašanju, sudovi će i dalje morati primjenjivati čl. 205. Ovaj dvostruki sustav može izazvati pravne dvojbe, budući da će se sudovi suočiti s pitanjem koje djelo primijeniti u specifičnim slučajevima.

c) Potencijalno preklapanje s prekršajima iz Zakona o zaštiti životinja

Još jedna točka nesigurnosti proizlazi iz mogućeg preklapanja između kaznenih djela iz Kaznenog zakona i prekršaja definiranih u Zakonu o zaštiti životinja. Prema čl. 86. Zakona o zaštiti životinja, prekršaj se odnosi na razne oblike neprikladnog ponašanja prema životinjama, uključujući zanemarivanje. Konkretno, st. 9. predviđa kazne za vlasnike ili skrbnike koji ne osiguraju adekvatnu njegu ili uvjete života za svoje životinje.

¹⁶ Vuletić, I. (2023). Kritički osvrt na kazneno djelo ubijanja ili mučenja životinje u hrvatskom kaznenom pravu, u: Barbić, Jakša i Župan, Mirela (ur.), *Pravna zaštita kućnih ljubimaca*. Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, 107.

U praksi, ovo bi moglo dovesti do dilema oko toga kada postupiti kao prekršajno, a kada kao kazneno djelo. Prekršaji su obično povezani s blažim sankcijama i novčanim kaznama, dok kaznena djela podrazumijevaju ozbiljnije kazne poput zatvorske kazne ili uvjetnih osuda. Ova razlika u sankcijama može dovesti do nejasnoća pri odlučivanju o tome kako kvalificirati određeni slučaj zanemarivanja životinje – hoće li se tretirati kao prekršaj ili kao ozbiljnije kazneno djelo.

ZAKLJUČAK

Postojeća zakonodavna rješenja u hrvatskom Kaznenom zakonu pružaju osnovnu zaštitu životinja kroz čl. 205, ali istovremeno otvaraju pitanje preklapanja s novim kaznenim djelima i prekršajima. Zakonodavac se suočava s izazovom kako jasnije definirati razliku između namjernih i nehajnih djela, kao i između kaznenih djela i prekršaja.

S jedne strane, neki stručnjaci smatraju da postojeći čl. 205. već pruža dovoljnu zaštitu za životinje, jer inkriminira i nehaj i namjeru. S druge strane, uvođenje novog čl. 205.a moglo bi dodatno zakomplicirati situaciju, uvodeći potrebu za specifičnim pravnim tumačenjima i sudskom praksom koja bi razjasnila razlike među njima.

Ova nesigurnost može dovesti do različitih sudskih interpretacija, ovisno o tome koliko se strogo primjenjuju kazneni zakoni u određenim slučajevima zanemarivanja ili mučenja životinja. Kako bi se izbjegle pravne nejasnoće i osigurala dosljednost u primjeni zakona, potrebno je preciznije definirati granice između prekršaja i kaznenih djela, kao i između namjernih i nehajnih kaznenih djela u kontekstu zaštite životinja.

Kao zaključak, ostaje pitanje treba li proširivati pravnu zaštitu životinja dodatnim zakonskim propisima, ili se treba osloniti na postojeći okvir čl. 205. Kaznenog zakona, uz eventualne izmjene i dodatna pojašnjenja kako bi se izbjegla preklapanja i nejasnoće. Bez obzira na konačno rješenje, cilj zakonodavca treba biti postizanje jasnih i preciznih propisa koji će osigurati adekvatnu zaštitu životinja i jasno razgraničiti različite oblike pravne odgovornosti za zlostavljanje i zanemarivanje životinja.

LITERATURA

- Klarić, Petar i Vedriš, Martin, (2014). *Gradansko pravo. Opći dio, stvarno pravo, obvezno i nasljedno pravo*. XIV. izmijenjeno i dopunjeno izdanje. Zagreb: Narodne novine, 79.
- Lacroix, Charlotte A. (1998). Another Weapon for Combating Family Violence: Prevention of Animal Abuse. *Animal Law Review*, 4, 2–21.
- Sparks, T. (2020). Protection of Animals Through Human Rights: The Case-Law of the European Court of Human Rights u: Peters, Anne (ur.) *Studies in Global Animal Law*. Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht. Berlin – Heidelberg: Springer, 153–171.
- Turković, K. i dr. (2013). *Komentar Kaznenog zakona*. Zagreb: Narodne novine.
- Vuletić, I. (2023). Kritički osvrt na kazneno djelo ubijanja ili mučenja životinje u hrvatskom kaznenom pravu, u: Barbić, Jakša i Župan, Mirela (ur.), *Pravna zaštita kućnih ljubimaca*. Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti.

ANIMAL PROTECTION IN THE NEW CROATIAN CRIMINAL LAW

Dr. sc. Igor Vuletić

Full Professor
Pravni fakultet u Osijeku

Summary

This paper provides a concise overview of the criminal offenses concerning animal protection in Croatian criminal law. It examines the offense of killing or abuse of animals (Art. 205) and the newly introduced offense of animal abandonment (Art. 205a). The paper outlines the statutory elements of criminal liability, surveys the available case-law, and discusses related practical issues. Its value lies in being the first work in the literature to analyze the new offense of animal abandonment. The offense is compared with the established offense of killing and abuse of animals, and the rationale for its introduction is critically assessed. The author argues that the amendment has created legal uncertainty and was unnecessary, as animal abandonment was already sufficiently covered by the offense of killing and abuse of animals.

Keywords: animal, killing, abuse, abandonment, intent, negligence, suspended sentence.

*Rajko Knez, Ph.D.**
Constitutional Court of the Republic of Slovenia

(SOME) COURTS ARE LOOKING FOR NEW APPROACHES AND PRINCIPLES OF ENVIRONMENTAL AND NATURE PROTECTION**

ABSTRACT: Environmental degradation is escalating at a pace that is outpacing the capacity of traditional legal responses. Drawing on recent jurisprudence, this paper argues that courts are beginning to bridge the gap left by hesitant legislatures and executives by importing soft-law norms, reviving the precautionary principle, and embracing intergenerational responsibility. Administrative law thus becomes a frontline instrument: buffer zones around drinking-water sources, for instance, now hinge on future rather than present risk. By contrast, criminal law remains shackled to “blanket” norms that condition liability on the breach of narrowly framed environmental regulations, leaving serious violations, such as pollution caused by a traffic accident, outside its reach. The author contends that without a results-oriented reinterpretation of environmental crimes, the promise of Directive 2008/99/EC and its 2024 successor will remain unfulfilled. Only a coordinated evolution of administrative, private, and criminal mechanisms can restore the law’s deterrent force and safeguard environmental integrity for future generations.

* e-mail: rajko.knez@um.si, Judge of the Constitutional Court of the Republic of Slovenia.

** The paper was received on November 4, 2024, and the paper was accepted for publication on December 25, 2024.

The translation of the original article into English is provided by the *Glasnik of the Bar Association of Vojvodina*

Keywords: environmental protection, administrative law, criminal law, precautionary principle, intergenerational responsibility, EU Environmental Crime Directive

INTRODUCTION

The situation in the environment and nature is getting worse. All parameters used to measure the state of the environment point in the direction of deterioration. Not only is this negative trend, which has accelerated since the end of the Second World War, not reversing, it is not even stopping. All the data, all the graphs, all the projections are highly worrying.¹ With such a considerable deterioration of the environment and nature in the last 50 years, i.e. especially on the part of the baby boom generation, also the courts today have a much more difficult task.

They solve it differently. The court's decisions in this regard are radical on the one hand and restrained on the other. International obligations such as the Paris Agreement and its targets are used as goals to be achieved, although the courts generally do not explain how to achieve the goals. For example, well-known judgments such as *Urgenda*, *Royal Dutch Shell*, and even *KlimaSeniorinnen* do not explain how the goals are to be achieved but rather focus directly on goals. These are, in my opinion, significant transformational cases. That is why we are faced with a situation where goals are defined at the international level, which the countries' governments cannot achieve or are only slowly approaching, and the courts, which – I would not like to use the term activist – follow this goal. In doing so, they cannot rely on clear and precise rules, as neither governments nor legislators have adopted them.

In recent years, the courts of various countries have begun to apply “soft law” and the principles of other legal fields and to formulate new principles to decide on cases arising from environmental protection issues that have not been effectively dealt with by the legislatures and the executive. It is not the first time courts have determined different (more effective) approaches to other branches of powers (*trias politica*). We encountered such a very important situation in the 80s of the last century, when (at that time) the EC Court of Justice determined that environmental protection must be an “essential objective of the Community”. This development of the European Communities is historical. Looking back to this era, we can also see that the EC Court of Justice left the details (how an integrated environmental policy will be achieved – meaning the *modus operandi*) to the executive and legislative branches.

¹ Compare data for 2024: <https://www.pik-potsdam.de/en/news/latest-news/earth-exceed-safe-limits-first-planetary-health-check-issues-red-alert> (Accessed on November 4, 2024)

I want to discuss two approaches to my topic: the administrative law approach with the prescribed control – *command system and control* - and compare it with the environmental criminal law protection, which disappointed me. I have always seen criminal law protection as a kind of “*safety net*” which will threaten with the effect of general prevention - in addition to criminal minor offences rules – and thereby prevent those serious or the worst actions burdening the environment. Also, since criminal law focuses on individuals, hiding behind the “walls” of legal entities should not happen (in addition to the possibility of overlooking legal personality). Environmental criminal law is the one that will address responsibility to the individual, even in the business world, where companies are generally responsible. As long as companies are accountable and not individuals who direct companies on how to act, achieving effectiveness in environmental protection will be difficult.

In addition, a special issue is that only acts that violate certain norms of environmental administrative law are criminal acts (e.g., if a traffic accident causes groundwater pollution, it will not be a criminal act because the norm of traffic regulation was violated, not a norm of environmental protection).

FROM PRACTICE – NEW APPROACHES TO ENVIRONMENTAL PROTECTION IN ADMINISTRATIVE LAW

Various environmental and natural protection issues are often raised before the courts. I will refer to a few cases. First, case *Stepišnik*, No. U-I-416/19 of the Slovenian Constitutional Court, on which the latter decided in 2023. The court had to deal with whether the groundwater above which agricultural activity is carried out, i.e. spraying with chemicals, is at risk. Not only whether it is threatened at the time of decision-making but also whether it will be threatened in the future. Namely, the court used the principle of *intergenerational responsibility*. One of the key questions was whether underground water would still be suitable for future generations, not just the current one. This principle was also used by the German Federal Constitutional Court not so long ago,² and I believe it is one of the key ones. Courts must not only deal with the current state of the environment and nature but must look further into the future. Greater weight is placed on this approach, which is relatively new.

² See also: Decision of the German Federal Constitutional Court (*Bundesverfassungsgericht*) no. 1 BvR 2656/18, 1 BvR 96/20, 1 BvR 78/20, 1 BvR 288/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 78/20 of March 24, 2021.

Even otherwise, the courts use many new approaches. Comparatively, one can see this, starting with *Urgenda*³ and with the *Royal Dutch Shell*⁴ case and other so-called climate lawsuits. The principle of *the unwritten standard of care is applied*. International obligations also serve as a beacon for decision-making in disputes, such as achieving conditions from the Paris Agreement.

The *precautionary principle* (complements the preventive approach) is (again) gaining importance. The precautionary principle implies a different paradigm – *in favorem natura*. It significantly expands the possibilities for the courts' adjudications. Namely, when the courts are unsure what risk exists, an activity can be prohibited or restricted to the extent that the risk no longer exists.

This principle was also used in the *Stepišnik* case, mentioned above. The Constitutional Court banned phytopharmaceuticals near drinking water pumps and required the legislature to define appropriate safety zones where they would not be allowed. This limits agricultural activity. The buffer zones must consider the soil composition and all other circumstances to protect the groundwater in the future.

I believe that administrative law – especially with the institutes introduced by the law of the EU – leads the way and has merit for the level of protection (to the extent achieved) provided by the EU and achieved by the Member States. I still see more room in criminal law. I will try to explain why I am critical and think criminal law should have more effective levers for action.

CRIMINAL LAW

As mentioned at the beginning of this article, I am somewhat disappointed. Let me explain: the Slovenian Criminal Code⁵ stipulates that a crime against the environment must be punishable. It defines criminal acts against the environment⁶ and foresees sanctions of both *ex ante* (*preventive*) and *ex post* (*curative*) nature. However, it gets complicated when defining that these norms are of a blanket nature. The judgment of the Slovene Supreme Court

³ *Urgenda Foundation v. State of the Netherlands*. On December 20, 2019 Supreme Court of the Netherlands upheld the decision. See: <https://climatecasechart.com/non-us-case/urgenda-foundation-v-kingdom-of-the-netherlands/> (accessed on November 4, 2024)

⁴ *Milieudéfensie et al. v. Royal Dutch Shell plc.* of May 26, 2021, but still pending due to the appeal. See also: <https://climatecasechart.com/non-us-case/milieudéfensie-et-al-v-royal-dutch-shell-plc/> (accessed on November 4, 2024)

⁵ KZ-1, OJ of the RS, 91/2011, 50/2012, 54/15, 6/16, 38/16, 27/17, 23/20, 91/20, 95/21, 186/21, and 16/23.

⁶ See articles 332 to 347, the thirty-second chapter of the Criminal Code: Criminal acts against the environment, space and natural resources.

I Ips 96/2000⁷ foresees that the criminal act of burdening and destroying the environment and space (according to the first paragraph of Article 333 of the Criminal Code), is a blanket provision – i.e. needs to be interpreted by other provisions. Its violation can only be committed by violating laws and other regulations governing the protection of the environment. In its reasoning, the Supreme Court supports this conclusion by explaining the content of the abstract description of this criminal act. That way, I think implementing criminal legislation in the Republic of Slovenia cannot, in practice, achieve the goals of Directive 2008/99/EC on protecting the environment under criminal law.⁸ I also think this is a conservative approach (despite being aware of the criminal law's requirement of advanced precision⁹). This approach is, in my opinion, inadequate. The jurisprudence should apply consistent interpretation (*interpretatio europeae*) to achieve the criminal law objectives expressed by the directive,¹⁰ regardless of which (special) legislation regulates them. The criminal act of environmental protection should not be conditioned by violating environmental regulations only. This would mean that each action must be described as a legal, factual situation, which is extremely difficult or

⁷ Judgment of the Supreme Court of the Republic of Slovenia, Criminal Division, of April 16, 2003.

⁸ See more on the content of the directive and comparison with KZ-1, by Florjančič, D. (2010). Nujna uskladitev KZ-1 z Direktivo o kazenskopravnem varstvu okolja. *Pravna praksa*, 45(10), 12-14. The directive is also a result of the judgment of the Court of Justice of the EU in case C-176/03, ZODl. 2005, p. I-7879, where it stated as a general rule that neither criminal law nor the rules of criminal procedure fall within the competence of the EU, but at the same time emphasized that this general rule does not prevent the EU legislature from adopting measures relating to the criminal law of the Member States, if this is necessary to ensure that environmental protection rules are fully effective (i.e. if the use of effective, proportionate and dissuasive criminal sanctions by the competent national authorities is a necessary measure to combat serious environmental violations). The approach taken by the Court of Justice of the EU was also confirmed in case C-440/05, *Commission v. Council and Parliament*).

⁹ See also: Juhart, M (2008). Okoljska odgovornost – med javnim in zasebnim pravom. *Zbornik znanstvenih razprav Pravne fakultete v Ljubljani*. LXVIII/2008, 113.

¹⁰ The following also follows from the rationale of the aforementioned judgment: "In the rationale of the draft Criminal Code, it is emphasized that all ecological crimes are of a blanket nature and have their basis in relevant regulations outside the Criminal Code. Commentary on the Criminal Code (author Mitja Deisinger, M.Sc., page 862) gives the same interpretation to the provision of paragraph 1 of Article 333, stating that the crime according to the first paragraph of the said provision is a blanket one, committed by violating laws and other regulations, which regulate environmental protection. In addition to the fundamental regulation, the Environmental Protection Act (Official Gazette of the Republic of Slovenia, No. 32/93 with amendments and additions in Nos. 44/95, 1-5/96, 56/99, 22/2000 and 67/2000), environmental protection is regulated by also other legal and by-laws, such as regulations and municipal decrees."

impossible in the environmental protection field. The administrative law of environmental protection is, by large, very abstractly written, e.g. it orders the maintenance of a good state and does not prohibit all kinds of possible courses of action. If someone pours gas oil into nature in a road accident, exactly this type of act is not forbidden anywhere in environmental legislation. However, it should be possible to use criminal protection in such a case as well. This is similar to making murder a crime only if it is committed in a manner prohibited by administrative law (e.g. if someone does not properly isolate an electrical installation, then an act resulting in someone's death will also be a crime, but not if someone stabs someone with a knife, because how to handle a knife is not specified anywhere). Therefore, filling the blanket norm with administrative legislation in environmental protection is difficult. This also causes a gap between the goals and the meaning of the European rules imposed on the Member States by criminal law to protect the environment. Even by respecting the *nulla poena sine lege* (there is no criminal act without a legal provision), national law can be interpreted in the light and meaning of EU legislation. Substantial environmental damage can occur in different ways (e.g., spilling dangerous cargo, felling a forest, starting a fire, shooting, etc.). Even from a pragmatic point of view, it does not make sense (it is impossible) to list every single action. I believe that without harming the principle of legal safety, a move away from the interpretation that the mentioned provision is blanket norms could be possible. This way, we would overcome the deficient application of criminal law rules. To ensure compliance with the mentioned directive, the conditioning of a violation of the environmental administrative law in judicial practice should be eliminated.

The new directive on criminal legal protection of the environment (2024/1203/EU) adopted this year¹¹ does not stipulate much differently than Directive 2008/99/EC.¹² Therefore, when implementing the directive, EU Member States are still allowed (in my opinion, it leaves enough room) not to strictly bind criminality with a blanket norm to only those regulations that regulate environmental protection and nature conservation. They simply (as I explained above) cannot predict all possible acts of damaging the environment, but only the results that must or shall not be achieved. In this vicious circle, criminal law loses its effectiveness if it does not rise to the criterion of the result. Let me reinforce this viewpoint with the following discussion on criminal activity in the environment.

¹¹ Directive 2024/1203 of the European Parliament and of the Council of 11 April 2024 on the protection of the environment through criminal law and replacing Directives 2008/99/EC and 2009/123/EC.

¹² Compare point 9 introductory ones stipulations and others paragraph 3 of the article Directive 2024/1203/EU.

CRIMINAL ACTIVITY IN THE FIELD OF THE ENVIRONMENT AND THE ROLE OF LAW

The fact that, despite the large number of regulations in the field of environmental protection, the law does not satisfactorily protect the environment can be seen precisely from the increase in criminality.^{13 14} The theory even believes that criminality results from (too) strict rules.¹⁵ I would rather list the following reasons: (i) the traditional and historical perception of the environment as a given value is consistent with an anthropological and not an eco-centric approach, (ii) the level of awareness of its importance in society is still generally low and thus the uncritical perception and monitoring of harmful acts, including those that belong to the field of criminality, (iii) there “socialization” of the costs of environmental protection is still present, including the wrong acceptance by society that the socialization of costs is not a problem, (iv) criminal acts in the field environmental protection can be done relatively easy (e.g. dumping waste into the sea, even in large quantities, at night or far away from the public, release of harmful emissions in favorable weather, where there is no constant monitoring, etc.), (v) calculation of economic benefits might often exceed remediation costs, including cases of known polluter.

In addition to all of the above, it is essential from a legal point of view that in civil law, in the case of traditional damage, compensation for non-material damage is also possible, which can often be higher than material damage. In environmental protection, however, compensation for non-material damage plays no role; we can never determine compensation for non-material damage to the environment, as this is not legally recognized damage. In cases of private law traditional damage, it is precisely compensation for non-material damage that contains the central element of the preventive effect of future harmful acts (the perpetrator must pay more for compensation for non-material damage than the material damage itself, and in the field of environmental protection, the latter is limited to material damage only).

Due to the above reasons, it is imperative to upgrade the “*command and control*” protection system (administrative or vertical protection) and the private law protection system (the system of payment of preventive costs and

¹³ See: Bučar Ručman, A. (2009). Environmental crime through the optics of green criminology. *Revija za kriminalistiko in kriminologijo*, 60 (2). 118–120.

¹⁴ Directive 2008/99/EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008 on the protection of the environment through criminal law, second point of the introductory provisions.

¹⁵ See Klenovšek, Ana & Mesko, Gorazd. (2011). Criminological aspects of the international waste trade. *Revija za kriminalistiko in kriminologijo*. 62 (1), 56.

costs of damages for environmental damage, as well as for traditional damage) with a criminal law protection system.

The time when most Member States were convinced that they could follow the principle of sustainable development through administrative regulations and the introduction of private law measures – both in preventive measures and in the sphere of compensation liability for environmental damage – has passed. It turned out that criminal justice policy measures are essential and very necessary. In the absence of this belief in all Member States, the EU took over the activities, which led to problems regarding the competence of the EU regarding the determination of penal policy.

Slovenia is relatively passively monitoring the events in the EU and the EU's efforts to prosecute crimes in the field of environmental protection effectively and reach judicial epilogues. The Supreme Court's judgment (as mentioned earlier) is, in general, an obstacle to the effective implementation of criminal law protection in environmental protection. It does not reflect a sufficiently courageous approach of judicial practice to define criminal acts, regardless of environmental administrative regulations.

An interpretation in the light of Article 8 of the European Convention on Human Rights (hereinafter: ECHR) is also missing. This is the provision that the European Court of Human Rights (hereinafter: ECtHR) uses to make decisions regarding environmental protection. Like other provisions of the ECHR, the provision is abstract (it does not mention environmental protection at all). Still, the ECtHR has included a series of environmental protection cases under it - among others, a well-known decision from the not-so-recent year 2009 concerning the spill of cyanide in the river Săsar (which passed on into the Tisa and Danube rivers, all the way to the Black Sea).¹⁶ The ECtHR explains that environmental pollution affects a person's private and family life (well-being), as well as his or her life in general. On the other hand, the state has the duty to protect people through various measures (permit system, conditions for starting activities, control over activities, conditions for safe operation, monitoring or monitoring and observation, etc.).

One can notice the difference in the approaches comparing this decision with the judgment mentioned above of the Supreme Court. The point of view that the criminal act of burdening and destroying the environment and space can only be committed by violating the regulations governing environmental protection (and that the description of this criminal act must, therefore, contain a reference to the regulation in the field of environmental protection), is inconsistent with the approach of the ECtHR. The ECHR shall be used directly (not only by courts but also by administrative authorities). In other words,

¹⁶ See: e.g. *Tătar v. Roumanie*, (App. No. 67021/01) March 17, 2009.

someone who causes damage to the environment (e.g. spillage of a hazardous substance) and destroys the environment through a traffic accident will not commit a crime because it cannot be proven that he is violating an environmental protection regulation. Such a position, which comes from the reasoning of the Supreme Court (i.e. there is no crime if concrete facts and circumstances are not defined in the environmental protection legislation), is inconsistent with the understanding of the ECHR, which the criminal court must also consider. The new Article, 332 of the Criminal Code, gives some possibilities for a departure from this case law (if a consistent interpretation is applied correctly, as written above) and moves away from the definition of the provision as a blanket norm. This would also achieve the objectives of Directive 2008/99/EC and, as mentioned, compliance with the ECHR and ECtHR jurisprudence.

Unfortunately, crime in the environmental area (or, according to some authors, environmental crime¹⁷) is given more room to manoeuvre, which is bad for both the environment and society. Law, as the central tool of social relations in the field of sanctions and criminal law, cannot fully afford such deficiencies that enable the increase of criminality. Moreover, as far as it detects them, it must react immediately and eliminate the deficiency.

In periods of crisis, including periods of economic and financial crisis, when obtaining the required financial resources for survival or normal functioning of an individual becomes difficult, criminality also increases. Individuals are willing to do actions they would not otherwise do to obtain financial benefits. These can also be criminal acts or at least illegal acts, and it is easier for them to commit acts that are difficult to prosecute due to the inadequacy of the legislation. If, at the same time, these actions can be done easily, faster or more hidden from the public eye, then two conditions are met cumulatively and cannot contribute to the reduction of crime.

CONCLUSION

If one compares the administrative and criminal law parts, significant differences can be established in the approaches. With the approach I describe in the criminal law section, I think criminal law has lost efficiency. It should not matter how somebody pollutes, damages, or devalues the environment and nature. In any case, it is the result that should count.

¹⁷ Bučar – Ručman, *ibid.*, 20. Bottoms, A. E., & Wiles, P. (1997). Environmental Criminology. In: M. Maguire, R. Moran, & R. Reiner (Eds.), *The Oxford handbook of Criminology*. Oxford: Clarendon Press, 305.

Even though new approaches are sought in administrative environmental law, the latter often collide with efficiency limits, which criminal law could build on. Just as environmental administrative law is looking for new approaches, so too would criminal law – within the principle of legality. We have learned that the way it was until now simply does not work anymore. We have left our children (and their children) with rather poor prospects for their lives in nature and the environment.

BIBLIOGRAPHY

- Bottoms, A. E., & Wiles, P. (1997). Environmental Criminology. In: M. Maguire, R. Moran, & R. Reiner (Eds.), *The Oxford handbook of Criminology*. Oxford: Clarendon Press, 620-656.
- Bučar Ručman, A. (2009). Environmental crime through the optics of green criminology. *Revija za kriminalistiko in kriminologijo*, 60(2). 118–130.
- Florjančič, D. (2010). Nujna uskladitev KZ-1 z Direktivo o kazenskopравnem varstvu okolja. *Pravna praksa*, 45(10), 12-14.
- Juhart, M (2008). Okoljska odgovornost – med javnim in zasebnim pravom. *Zbornik znanstvenih razprav Pravne fakultete v Ljubljani*. LXVIII/2008, 107–127.
- Klenovšek, Ana & Mesko, Gorazd. (2011). Criminological aspects of the international waste trade. *Revija za kriminalistiko in kriminologijo*. 62(1), 50-63.

Case law

- Decision of the German Federal Constitutional Court (*Bundesverfassungsgericht*) no. 1 BvR 2656/18, 1 BvR 96/20, 1 BvR 78/20, 1 BvR 288/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 78/20 of March 24, 2021.
- Judgment of the Court of Justice of the EU C-176/03, ZOdl. 2005, I-7879
- Judgment of the Supreme Court of the Republic of Slovenia, Criminal Division, I Ips 96/2000 of April 16, 2003.
- Milieudefensie et al. v. Royal Dutch Shell plc. of May 26, 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:5337.
- Supreme Court of the Netherlands, Urgenda Foundation v. State of the Netherlands, ECLI:NL:HR:2019:2006.
- Tătar v. Roumanie*, (App. No. 67021/01) March 17, 2009.

Legal sources

- Criminal Code KZ-1, *Official Gazette of the Republic of Slovenia*, 91/2011, 50/2012, 54/15, 6/16, 38/16, 27/17, 23/20, 91/20, 95/21, 186/21, and 16/23.
- Directive 2008/99/EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008 on the protection of the environment through criminal law.

Directive 2024/1203 of the European Parliament and of the Council of 11 April 2024 on the protection of the environment through criminal law and replacing Directives 2008/99/ EC and 2009/123/ EC.

Environmental Protection Act, *Official Gazette of the Republic of Slovenia*, No. 32/93, 44/95, 1-5/96, 56/99, 22/2000, and 67/2000.

Online sources

<https://climatecasechart.com/non-us-case/milieudefensie-et-al-v-royal-dutch-shell-plc/> (accessed on November 4, 2024)

<https://climatecasechart.com/non-us-case/urgenda-foundation-v-kingdom-of-the-netherlands/> (accessed on November 4, 2024)

<https://www.pik-potsdam.de/en/news/latest-news/earth-exceed-safe-limits-first-planetary-health-check-issues-red-alert> (Accessed on November 4, 2024)

(НЕКИ) СУДОВИ ТРАЖЕ НОВЕ ПРИСТУПЕ И ПРИНЦИПЕ ЗАШТИТЕ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ И ПРИРОДЕ

Др Рајко Кнез

Судија Уставног суда Републике Словеније

С а ж е њ а к

Деградација животне средине ескалира брзином која надмашује капацитете традиционалних правних решења. Анализирајући новију судску праксу, овај рад тврди да судови почињу да попуњавају празнину који су оставиле неодлучне законодавне и извршне власти увођењем норми „меког права“, оживљавањем принципа предострожности и прихватањем међугенерациске одговорности. Управно право тако постаје инструмент на првој линији фронта: тампон зоне око извора пијеће воде, на пример, сада се заснивају на будућем, а не на садашњем ризику. Са друге стране, кривично право остаје оковано бланкетним нормама које условљавају одговорност повредом уско дефинисаних прописа о заштити животне средине, остављајући озбиљне повреде, попут загађења изазваног саобраћајном несрећом, ван свог домаћаја. Аутор сматра да ће без резултатски-оријентисаног преиспитивања еколошких кривичних дела, обећање Директиве 2008/99/ЕЗ и њеног наследника из 2024. године остати неиспуњено. Само координисан развој управноправних, приватноправних и кривичноправних механизма може вратити одвраћајућу снагу закона и очувати интегритет животне средине за будуће генерације.

Кључне речи: заштита животне средине, управно право, кривично право, принцип предострожности, међугенерациска одговорност, Директива ЕУ о еколошком криминалу

*Marko Romić**

Pravni fakultet Univerziteta u Banjoj Luci

ORCID: 0009-0005-8181-4333

PRAVNA KONTROLA POSTUPKA JAVNIH NABAVKI U BOSNI I HERCEGOVINI**

SAŽETAK: U članku se analizira normativni okvir pravne kontrole, žalbene i upravnosudske, postupka javnih nabavki u Bosni i Hercegovini. Metodom konceptualne analize se određuje pojam pravne kontrole postupka javnih nabavki u odnosu na druge vidove kontrole i razgraničavaju se sve vrste pravne kontrole, a akcenat se stavlja na žalbu pred Kancelarijom za razmatranje žalbi i tužbu u upravnom sporu. Dogmatsko-normativni pristup zakonskim rješenjima u Bosni i Hercegovini dopunjava se uporednopravnim iskustvima i recentnom upravno(sudskom) praksom, ali i relevantnim zakonodavstvom Evropske unije. Autor u zaključku ukazuje na sve nedostatke pravne kontrole postupka javnih nabavki sa konkretnim prijedlozima za poboljšavanjem normativnog okvira javnih nabavki u Bosni i Hercegovini.

Ključne reči: javne nabavke, pravna kontrola, žalba, kancelarija za razmatranje žalbi, upravni spor

* e-mail: marko.romic@pf.unibl.org, asistent.

Rad je napisan kao preddoktorski rad na prvoj godini doktorskih studija na Pravnom fakultetu Univerziteta u Beogradu za potrebe predmeta Metode naučnoistraživačkog rada i vještina.

** Rad je primljen 20. 2. 2024, a prihvaćen je za objavljivanje 3. 6. 2024. godine.

UVOD

Javne nabavke su jedan od instituta koji zaokuplja pažnju široke lepeze pravnih oblasti (obligaciono pravo, finansijsko pravo, upravno pravo, itd.), ali ne možemo se oteti utisku da se relacija između upravnog prava i postupka javnih nabavki posebno ističe, i to kroz pravila postupka zaključivanja ugovora (uređena kao posebni upravni postupak), položaj stranaka u postupku (jedna od ugovornih strana je uvijek javnopravno tijelo) i postupka zaštite prava (po pravilima drugostepenog upravnog postupka odnosno upravnog spora). Teorijski bi se javne nabavke mogle definisati kao proces nabavke roba, usluga i radova od strane ugovornog organa, kojem su neophodni (roba, usluge, radovi) za nesmetano funkcionisanje, uz osiguranje najbolje vrijednosti za uloženi novac.¹ Markantno pitanje predstavlja i sama pravna priroda ugovora o javnoj nabavci i s pravom se u teoriji ističe težina egzaktne određenosti takve pravne prirode koja koincidira s elementima upravnog i građanskopravnog ugovora.² Moglo bi se kazati da ugovor o javnoj nabavci predstavlja „sporazumno formiranje upravnopravnog odnosa“,³ i time se jasno razlikuje od upravnog akta gdje nema potrebe za saglasnošću volja subjekata, ali se diferencira i od ugovora građanskog prava jer javnopravni kolektivitet (tj. ugovorni organ u pravu BiH) nema interes dobiti i zarade, već je uključen javni interes u vidu roba ili usluga koji su neophodni za funkcionisanje ugovornog organa. Zbog toga smatramo da je ugovor o javnoj nabavci približniji upravnom ugovoru nego nekom ugovoru privatnog prava. Na tome stanovištu je i sudska praksa sudova u BiH, kada u jednom predmetu Apelaciono vijeće Suda BiH započinje obrazloženje svoje odluke sa konstatacijom da je riječ o upravnoj stvari.⁴ U hrvatskim krugovima vodila se identična diskusija uz opasku da bi ugovori iz javnih nabavki mogli da budu određeni kao upravni isključivo ako bi se sistemski povezalo zakonsko određenje upravnih ugovora (prije svih uslov da se prije zaključenja upravnog ugovora mora donijeti rješenje kao upravni akt, te da se preciziranje međusobnih prava i obaveza javnopravnog tijela i privatnog lica

¹ Softić, E. (2019). Bitna obilježja instituta javnih nabavki. *Anali Pravnog fakulteta Univerziteta u Zenici*, br. 24, god. 13. Zenica, 140.

² Vidjeti kod: Turudić, M. (2018). Pravna priroda ugovora o javnoj nabavi u hrvatskom pravnom poretku. *Sveske za javno pravo*, br. 34. Zagreb: Fondacija Centar za javno pravo, 10–19.

³ Čizmić, M. (2021). Pravna priroda ugovora o javnim nabavkama u pravnom poretku Bosne i Hercegovine. *Anali Pravnog fakulteta u Zenici*, god. 14, br. 27. Zenica: Pravni fakultet Univerziteta u Zenici, 179.

⁴ Presuda vijeća Apelacionog odjeljenja Suda Bosne i Hercegovine, br.: S1 3 U 012509 14 Uvp 2 od 20. 1. 2015. godine.

vrši upravnim ugovorom) sa odlukom o odabiru iz postupka javnih nabavki.⁵ Propust zakonodavca da u ZJN odredi prirodu ugovora o javnoj nabavci predstavlja sistemski problem (takođe poznat pravima Srbije i Hrvatske), jer da je zakonski ugovor o javnoj nabavci određen kao upravni ugovor na njega bi se primjenjivale odredbe Zakona o opštem upravnom postupku.⁶ Čak ni iz relevantnih odredaba zakona kojim se određuje supsidijarna primjena ZUP i ZOO,⁷ ne može se spoznati pravna priroda jer se navedene odredbe odnose na supsidijarnu primjenu prvopomenutog zakona na pravila postupka i na odgovornost ugovornih strana drugoimenovanog zakonskog propisa. Ima i drugačijih mišljenja,⁸ koji ugovor o javnoj nabavci tretiraju kao građanskopravni ugovor u cjelosti. Jedan od argumenata je primjena pravila obligacionog prava u pogledu odgovornosti, drugi je opšti režim naknade štete koji se primjenjuje u slučaju da šteta nastane zbog povrede zakona,⁹ ali i važnog načela jednakosti stranaka u postupku javne nabavke, koji je stran upravnom ugovoru, u kojem strane ugovornice nisu jednake, umjesto subordinacije važi pravilo koordinacije. Razlika u odnosu na hrvatsko zakonodavstvo jeste što u slučaju sudske zaštite, u pravu Hrvatske stvarno su nadležni sudovi opšte nadležnosti, te je dodatni argument za ovakve tvrdnje autorka pronašla u okolnosti da je stvarno riječ o upravnim ugovorima bili bi nadležni upravni sudovi (kao što su u Bosni i Hercegovini).¹⁰

⁵ Ljubanović, B. (2010). Upravni ugovori i upravno sudovanje. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, god. 47, br. 1, 37–52. Pomenuti autor navodi još i okolnost da trenutkom sklapanja upravnog ugovora strane stupaju u upravno-pravni odnos u kojem javno-pravni kolektivitet ima dominantniji položaj kao predstavnik javne vlasti.

⁶ Posebnu problematiku predstavlja okolnost da u zakonima koji regulišu opšti upravni postupak u BiH kao instrumenti upravnog rada predviđeni se upravni akt i upravne radnje, dok upravni ugovor nije *explicite* naveden i to bi trebalo u postupku reforme upravnog postupka revidirati, kako bi se slučaj javnih nabavki, ali i drugi srodni slučajevi u posebnim upravnim oblastima, mogli osloniti na kodifikaciju koja precizira pravne okvire instituta upravnog ugovora.

⁷ Zakon o upravnom postupku Bosne i Hercegovine (*Službeni glasnik BiH*, br. 29/2002, 12/2004, 88/2007, 93/2009, 41/2013 i 53/2016) (u daljem tekstu: ZUP BiH) u čl. 117. Zakona o javnim nabavkama Bosne i Hercegovine (*Službeni glasnik BiH*, 39/14. i 59/22) (u daljem tekstu: ZJN), a Zakon o obligacionim odnosima (*Službeni list SFRJ*, br. 29/1978, 39/1985, 45/1989. – odluka USJ i 57/1989. i *Službeni glasnik RS*, br. 17/1993, 3/1996, 37/2001. – dr. zakon, 39/2003. i 74/2004) (u daljem tekstu: ZOO) u čl. 118. ZJN.

⁸ Drmić, A. (2014). Pravna priroda ugovora o javnoj nabavi. *Croatian and Comparative Public Administration*, god. 14, br. 2, 500.

⁹ Takva situacija pored hrvatskog Zakona o javnoj nabavi postoji i u našem ZJN u čl. 121.

¹⁰ Drmić, A. (2014). *Op. cit.*, 500–501.

NORMATIVNI OKVIR POSTUPKA JAVNIH NABAVKI U BOSNI I HERCEGOVINI

Javne nabavke u Bosni i Hercegovini su uređene vrlo kasno s obzirom na trenutak nastanka državne zajednice potpisivanjem Dejtonskog mirovnog sporazuma 1995. godine, ali ne i prekasno ako imamo u vidu relevantnu regulativu iz ove oblasti u pravu Evropske unije. Prvi akt kojim su javne nabavke normativno uokvirene bila je Odluka o postupku nabavke roba, usluga i ustupanju radova za potrebe institucija Bosne i Hercegovine iz 2003. godine. Riječ je o opštem pravnom aktom koji je u nizu nedostataka¹¹ naglašavao potrebu za jednim sveobuhvatnim i savremenijim regulisanjem ove oblasti u jednom zakonskom tekstu. Vremenska ograničenost vidljiva je iz prelaznih odredbi ove Odluke u kojoj se navodi da će primjena Odluke biti vremenski ograničena sve do donošenja zakona kojim će se urediti postupak javnih nabavki.¹² Nedugo potom Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine usvojila je jedinstveni Zakon o javnim nabavkama 2004. godine kojim će biti uspostavljen jedinstveni pravni režim javnih nabavki na teritoriji cijele državne zajednice, čime su van snage stavljeni zakonski propisi entiteta i distrikta.¹³ Nakon toga je ovaj zakon pretrpio deset izmjena i dopuna,¹⁴ njegov tekst diktiran je aktuelnim potrebama, nepremostivim izazovima prakse, a najviše uticajem Evropske unije jer je Bosna i Hercegovina ratifikovala 2008. godine Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju, koji je 2015. godine stupio na snagu. Javne nabavke u pravu Evropske ekonomske zajednice bivaju uređene 1971. godine sa Direktivom 71/305/EEC, kojom je normiran sistem javnih radova, da bi 1976. godine sa Direktivom 77/62/EEC taj domen bio proširen i na ugovore

¹¹ Odluka o postupku nabavke roba, usluga i ustupanju radova za potrebe institucija Bosne i Hercegovine (*Službeni glasnik BiH*, br. 13/03. i 7/04). Osnovni nedostatak se tiče formalnih karakteristika – donesena je u vidu odluke a ne zakona, što je stvorilo široki prostor zakonodavnim tijelima entiteta i Brčko Distrikta da donose svoje zakonske odnosno opšte propise kojima su na različite načine regulisali materiju javnih nabavki.

¹² Odluka o postupku nabavke roba, usluga i ustupanju radova za potrebe institucija Bosne i Hercegovine (*Službeni glasnik BiH*, br. 13/03. i 7/04), čl. 56.

¹³ Riječ je o nekoliko opštih akata: Zakon o postupku nabavke robe, usluga i ustupanju radova (*Službene novine RS*, br. 20/01), Uredbu o postupku nabavke roba, o uslugama i ustupanju radova u Fedefaciji BiH (*Službene novine Federacije BiH*, br. 40/03, 58/03. i 11/04); Pravilnik o postupku nabavke robe, obavljanju usluga i ustupanju radova u Brčko Distriktu Bosne i Hercegovine (*Službeni glasnik Brčko Distrikta*, br. 14/02). Nomotehnička šarolikost se uočava iz samih naziva akata (zakon, uredba, pravilnik), iz čega se zaključuje da zakonodavni organi nisu dovoljno shvatali značaj instituta javnih nabavki, sve do donošenja jedinstvenog zakonskog teksta 2004. godine.

¹⁴ Zakon o javnim nabavkama Bosne i Hercegovine (*Službeni glasnik BiH*, br. 49/2004, 19/2005, 52/2005, 92/2005, 8/2006, 24/2006, 70/2006, 12/2009, 60/2010, 87/2013. i 47/2014).

o javnoj nabavci roba.¹⁵ Našu pažnju će okupirati direktive Evropske unije o regulisanju sistema pravnih lijekova – Direktiva Evropske zajednice o pravnim lijekovima u javnom sektoru 89/665/EEZ i Direktiva Evropske zajednice o pravnim lijekovima u slučaju kršenja propisa u oblasti vodoprivrede, energije, transporta i telekomunikacija 92/13/EEZ.¹⁶

VRSTE KONTROLE POSTUPKA JAVNIH NABAVKI

Integritet javne vlasti između ostalog počiva na dobro organizovanom i legalno sprovedenom postupku javnih nabavki. Mnoga istraživanja su pokazala da veliki procenat bruto domaćeg proizvoda zavisi od potrošnje u javnim nabavkama. Obično se govori o brojkama od 15 % do 30 % BDP, ali razvijene ekonomije koje mnogo ulažu u javno zdravstvo, školstvo i sistem socijalne zaštite (npr. skandinavske zemlje), takav procenat nadaleko premašuju i približavaju se brojcima od 50 % učešća. Stanje u državama Zapadnog Balkana je drugačije; zbog ekonomske situacije i još uvijek nerazvijenog sistema javnih nabavki takav procenat je oko 10 %.¹⁷ Upravo zbog ovako visokog učešća u bruto domaćem proizvodu i uticaju na državnu ekonomiju, a sa druge strane zbog moguće korupcije,¹⁸ ovakva oblast zahtjeva adekvatan i strogo određen mehanizam nadzora.

¹⁵ Ove početne direktive su dopunjene i izmijenjene desetak godina kasnije i donesene kao dvije nove direktive: Direktiva Vijeća 88/295/EEC i Direktiva Vijeća 89/440/EEC. Konsolidovanjem tekstova navedenih direktiva izvršeno je 1993. godine kada su i objavljeni „prečišćeni“ tekstovi. Pored ovih direktiva iz tzv. „klasičnih sektora“ donesena je ona koja normira nabavku robe i izvršenje radova u javnim službama. Stoga se takva direktiva i naziva komunalna i donesena je 1993. godine – 90/531/EEC. Ugovori o javnoj dodjeli usluga prvi put su na nivou evropskih integracija regulisani 1992. godine i to Direktivom 92/50/EEC. Za detaljnije kod: Bovis, C. (2007). *Public Procurement in European Union*. London: Palgrave Macmillan, 33–46.

¹⁶ Revizija i pravni lijekovi u postupcima javnih nabavki u Evropskoj uniji. (2007). Sigma document, br. 41, 12.

¹⁷ Tačne podatke pružaju istraživanja koja pokazuju da prema stanju iz 2016. i 2017. godine javne nabavke učestvuju u BDP u sljedećim procentima: u Crnoj Gori javne nabavke učestvuju sa 12,33 % u BDP, u Sjevernoj Makedoniji sa 10 %, u Bosni i Hercegovini sa 7,84 %, u Srbiji sa 7,68 % i u Albaniji sa 7 %. vidjeti kod: Matić Bošković, M. (2022). *Public Procurement, An analysis of the regulatory frameworks in selected Western Balkan countries*. Belgrade: Institute of Comparative Law, 10–11.

¹⁸ Na granici između privatnog i javnog sektora, sa primjesama oba, javne nabavke su vrlo plodno tlo za razne koruptivne mahinacije. Vrlo često se ovakva kriminalna ponašanja inkriminišu kao posebno krivično djelo, kao npr. krivično djelo zloupotrebe u javnim nabavkama. U Bosni i Hercegovini nažalost takva zasebna inkriminacija ne postoji, dok u Srbiji i Hrvatskoj je odavno uvedena. Za dosadašnju praksu u Srbiji konsultovati: Matić

Kontrola postupka javnih nabavki u najopštijem smislu predstavlja nadzor, provjeru odnosno, u krajnjem slučaju, zaštitu prava učesnika ovog postupka. U evropskom pravu razlikuje se sistem dvojne i jedinstvene kontrole. Dvojni sistem kontrole podrazumijeva postojanje specijalizovanih tijela koja vrše žalbeni vid kontrole, unutar kojeg se razlikuju one države u kojima su ta kontrolna tijela oličena u upravnim sudovima (npr. Švedska) ili u posebno konstituisanim tijelima (npr. Uprava za reviziju ponuda na Kipru ili Kancelarija za zaštitu konkurencije u Češkoj). Takođe, ukoliko se postavi neki zahtjev za naknadom štete po pravilu o tome odlučuju redovni odnosno parnični sudovi, a ne specijalno kontrolno tijelo. Sa druge strane, jedinstveni sistem kontrole objedinjava sve pravne lijekove u jednom istom nizu pravne zaštite, s tim da se broj redovnih pravnih lijekova i instance mnogo razlikuju (indikativan je primjer u danskom pravu u kojem mogu odlučivati redovni sudovi ali i specijalizovana tijela). I u jedinstvenom sistemu kontrole diferenciraju se dvije podgrupe, a kriterijum razlikovanja je da li se revizioni postupak sprovodi pred redovnim sudom (koji može biti upravni ili čak građanski/parnični, kao npr. u Ujedinjenom Kraljevstvu ili Irskoj) ili specijalizovanim tijelom za postupak kontrole javnih nabavki (npr. Bugarska i Rumunija).¹⁹

Takva kontrola može da bude politička i pravna, s obzirom koji subjekat i na osnovu kojih kriterijuma i pomoću kojih instrumenata se vrši kontrola. Takođe, moguće je govoriti i o unutrašnjoj i međunarodnoj kontroli, jer u pojedinim međunarodnim javnim nabavkama moguć je oblik revizije međunarodnog tijela. Pravna kontrola je ona koja se sastoji u instancionoj kontroli od nezavisnog regulatornog tijela (npr. Kancelarije za razmatranje žalbi u BiH ili Ured za žalbe u Hrvatskoj), koja ima sve odlike upravnopravnog drugostepenog odlučivanja. U pravnu kontrolu se ubraja i upravnosudska kontrola, tj. kontrola u upravnom sporu koja se pokreće tužbom protiv konačnog upravnog akta (npr. odluka o izboru ponude, odluka o poništenju postupka ili druga neka odluka ugovornog organa koja nakon upravnopravne kontrole stiče procesno svojstvo konačnosti i ima odlike upravnog akta). Takođe, ovim vidovima pravne kontrole treba pridodati i ustavnosudsku koja se vrši u sklopu

Bošković, M. (2017). Krivično delo zloupotreba u javnim nabavkama – izazovi u primeni. *Privredna krivična dela*, Institut za kriminološka i sociološka istraživanja i Institut za uporedno pravo, 215–229. Međutim, u BiH su tužilaštva pokretala krivične postupke za djelo zloupotreba službenog položaja kojima su dovodili u vezi rukovodiocce javnih ustanova, preduzeća ili drugih subjekata nedržavne uprave koji su iskoristili svoj položaj da bi stekli nezakonito određenu dobit. Vidjeti u poznatoj aferi „Korona ugovori“ na sajtu Republičkog javnog tužilaštva Republike Srpske. Dostupno na: <https://pravosudje.ba/vstvfo/S/108/article/110713>

¹⁹ Revizija i pravni lijekovi u postupcima javnih nabavki u Evropskoj uniji. (2007). *Sigma* document br. 41, 15–16.

apelacione nadležnosti Ustavnog suda BiH (odnosno ustavnom žalbom u Srbiji ili ustavnom tužbom u Hrvatskoj) u slučaju kada su povrijeđena ljudska prava i slobode aktom ugovornog organa a svaka druga pravna zaštita je iscrpljena. Politička kontrola ostvaruje se putem javnog mnjenja odnosno građana kojima se omogućava praćenje postupka javnih nabavki, npr. objavljivanjem tenderske dokumentacije i odluka o izboru ponuđača. Pod ovaj vid kontrole bi se mogla podvesti uloga građanskog nadzornika u Srbiji koji je lice imenovano kako bi pratilo postupke javnih nabavi (određene vrijednosti), te imalo ovlaštenja da o neregularnostima obavještava nadležne organe, čak i bude aktivno legitimisano u žalbenom postupku (može da podnese zahtjev za zaštitu prava).²⁰ Pored direktne građanske kontrole, vrlo je važna uloga i Ombudsmana za ljudska prava Bosne i Hercegovine. Pod političkom kontrolom se može smatrati i način imenovanja članova Kancelarije za razmatranje žalbi (u daljem tekstu: KRŽ), pošto članove ovog kontrolnog tijela imenuje Savjet ministara Bosne i Hercegovine, čime ovaj vid pravne kontrole se naslanja i direktno zavisi od političke vlasti. Pored članova KRŽ, direktora Agencije za javne nabavke na osnovu javnog konkursa imenuje *ad hoc* komisija Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine.

ŽALBENA KONTROLA

Pravnu zaštitu u žalbenom postupku strankama pruža Kancelarija za razmatranje žalbi (u daljem tekstu: KRŽ).²¹ Uobičajeno je pravilo u pravu evropskih država da se odluke prvostepenih organa mogu osporavati u žalbenom postupku, osim u nekoliko izdvojenih slučajeva (npr. u pravima Belgije, Malte i Slovenije).²² Pravni lijekovi u postupku javnih nabavki moraju da budu u skladu sa evropskim standardima, a to znači da su jasni i jednostavni (imajući u vidu da je postupak javnih nabavki izuzetno složen i višestepen), jednako dostupni svima (ne smije biti prisutan bilo kakav oblik diskriminacije)

²⁰ O imenovanju, učešću u postupcima, ovlaštenjima i drugim pitanjima u vezi sa građanskim nadzornikom vidjeti: Knežević Bojović, A. (2013). Građanski nadzornik u Srbiji – analiza normativnog okvira i prakse i predlozi za njihovo unapređenje. *Građanska kontrola javnih nabavki*. Prokuplje: Institut za uporedno pravo, 88–115.

²¹ ZJN, čl. 93, st. 9. KRŽ po svojoj zakonskoj fizionomiji liče na slična javnopravna tijela ustanovljena radi revizije postupka javne nabavke. Slična specijalizovana tijela sreću se pod drugim imenom i u Austriji (Savezni ured za javne nabavke i regionalne institucije), Bugarskoj (Komisija za zaštitu konkurencije), Kipru (Uprava za reviziju ponuda), Estoniji (Komisija za javne nabavke), itd.

²² Revizija i pravni lijekovi u postupcima javnih nabavki u Evropskoj uniji. (2007). Sigma document, br. 41, 18.

i efektivni u slučajevima korekcije nezakonitosti.²³ Zanimljivo je da naš sistem predviđa kao pravni lijek upravo žalbu (iako se opravdano razdvaja ovako zakonski koncipiran model žalbe od standardne upravne žalbe iz režima opšteg upravnog postupka), a ne neko drugo pravno sredstvo, npr. zahtjev za zaštitu prava, koji je poznat pravnom sistemu Srbije. Pomenuto pravno sredstvo u Srbiji ne predstavlja upravnu žalbu, tj. ne izjednačava se sa klasičnim drugostepenim odlučivanjem,²⁴ ali će za potrebe ovog članka ovo specifično pravno sredstvo biti upoređivano za žalbom koja se sreće u pravnom sistemu BiH. KRŽ je po slovu zakona samostalna i nezavisna institucija,²⁵ što se prvenstveno ogleda u činjenici da njihove članove imenuje Parlamentarna skupština BiH, i to na osnovu liste najuspješnijih kandidata koju formira posebno za to imenovana *ad hoc* komisija. Prilikom izbora 17 članova KRŽ postoje teritorijalni, nacionalni i stručni²⁶ parametri. Poštujući odluku Ustavnog suda BiH o konstitutivnosti naroda mora se voditi računa o jednakoj zastupljenosti Srba, Hrvata i Bošnjaka u institucijama, ali se vodilo računa i o tzv. „ostalim“, odnosno o onim narodima koji ne spadaju u konstitutivne, te svaka od komisija

²³ *Priručnik za javne nabavke u Bosni i Hercegovini*. (2020). Agencija za javne nabavke Bosne i Hercegovine. Sarajevo, 80.

²⁴ Cucić, V. (2020). *Sprovođenje i kontrola postupka javnih nabavki*. Beograd: Službeni glasnik, 152. Problematika određenja pravne prirode zahtjeva za zaštitu prava se nametnulo i to u praksi kada je postavljeno pitanje da li se vanredno pravno sredstvo – zahtjev za vanredno preispitivanje sudske odluke može izjaviti protiv pravosnažne sudske odluke u upravnom sporu. Vrhovni kasacioni sud i Ustavni sud zauzimaju dijametralno suprotne stavove, od kojih Vrhovni kasaconi sud odbacuje zahtjev za vanredno preispitivanje smatrajući da Republička komisija odlučuje o zahtjevu za zaštitu prava u svojstvu drugostepenog organa, dok Ustavni sud po ustavnoj žalbi tvrdi da Republička komisija odluku donosi kao prvostepeni organ te se vanredno sredstvo usljed nepostojanja klasične upravne žalbe može izjaviti.

²⁵ Samostalnost i nezavisnost se ogledaju i u (u)pravnom položaju KRŽ u organizaciji državne uprave jer po Zakonu o ministarstvima spada u samostalne upravne organizacije. V.: Zakon o ministarstvima i drugim organima uprave Bosne i Hercegovine (*Službeni glasnik BiH* 5/03, 42/03, 26/04, 42/04, 45/06, 88/07, 35/09, 59/09. i 103/09).

²⁶ Članovi te komisije takođe moraju da ispunjavaju posebne zakonom propisane uslove. Zbog teritorijalne decentralizacije (sjedište je u Sarajevu, a filijale su u Banjaluci i Mostaru), predviđeno je da 17 članova KRŽ moraju da budu ili univerzitetski obrazovani pravnici sa položenim pravosudnim ispitom, ili stručnjaci u oblasti izvođenja radova/javnih nabavki/transporta/strateškog poslovnog upravljanja ili stručnjaci iz oblasti upravnog prava i/ili upravnog postupka. Zanimljivo je da se od „priznatog stručnjaka za upravno pravo“ ne traži položen pravosudni ispit, čak ni ispit za rad u organima državne uprave, čime se opravdano sumnja u način dostizanja ovog laskavog zvanja. Sa druge strane, nije precizirano ni da takav priznati stručnjak treba da ima (makar) master ako ne i doktorat iz uže naučne oblasti upravno pravo. Propuštanje zakonodavca ostavlja širok prostor instantnoj komisiji Parlamentarne skupštine da (ne) precizira pobliže uslove za ovu vrstu članova KRŽ. Slična primjedba se može uputiti i preširoko postavljenoj formulaciji stručnjaka iz oblasti izvođenja radova i transporta, a pogotovo strateškog poslovnog upravljanja.

mora imati po jednog člana iz reda nacionalnih manjina.²⁷ Takođe, KRŽ je obavezan jednom godišnje²⁸ da pripremi svoj izvještaj o radu koji mora da bude usvojen od strane više od polovine članova (tj. devet ili više članova mora da se izjasni potvrdno), te da ga preda na razmatranje Parlamentarnoj skupštini BiH. Po svojoj pravnoj prirodi KRŽ se pozicionira između upravne organizacije i kvazisudskog organa, jer njegovo odlučivanje se ne zaustavlja samo na pravnim pitanjima već se proteže i na oportunističko postupanje ugovornog organa prilikom odabira ponude u postupku javnih nabavki. Uravnotežen pristup koji uzima u obzir sudske i upravne elemente ovog javnopravnog tijela svrstavao bi ga u specijalizovana kontrolna tijela sa visokim stepenom samostalnosti u odnosu na sve tradicionalne grane vlasti.²⁹

Na žalbeni postupak se ne primjenjuju samo materijalno-procesne norme ZJN već ukoliko je to potrebno predviđena je supsidijarna primjena Zakona o opštem upravnom postupku,³⁰ iako postoje ponavljanja (npr. dostavljanje, jezik

²⁷ ZJN, čl. 93, st. 3.

²⁸ Posebno je zanimljivo uplitanje dvostrukog sistema kontrole, prvo kroz skoro dvotrećinsku većinu KRŽ a potom učesće parlamentarne kontrole, sa čime se zatvara krug triju grana vlasti: izvršne (kojoj KRŽ pripada i koja predlaže članove i imenuje Upravni odbor), sudske (kroz sistem upravnosudske kontrole) i na kraju pomenute parlamentarne. Vidi: ZJN, čl. 93, st. 19.

²⁹ Postoje i stavovi da u procesu pristupanja evropskim integracijama Bosna i Hercegovina mora da definiše status KRŽ kao kvazisudskog organa, jer bi u tom slučaju KRŽ mogao da upućuje Sudu pravde Evropske unije prethodna pitanja (eng. *Preliminary questions*), što bi umnogome promijenilo pravnu konfiguraciju ovog kontrolnog tijela. Prethodno pitanje se tiče tumačenja u vezi sa primjenom prava Evropske unije, i o njemu Sud pravde EU može da odlučuje samo ako nacionalno kontrolno tijelo za javne nabavke ima pravni položaj suda ili tribunala. Za takva mišljenja vidi: Pejaković, S. (2015). *Analiza pravne zaštite u postupcima javne nabavke u Bosni i Hercegovini*. Sarajevo: Analitika – Centar za društvena istraživanja, 18.

³⁰ Velika dilema je da li se opšti procesni zakon primjenjuje supsidijarno ili shodno. U teoriji prava poznato je da supsidijarna primjena zakona dolazi u obzir kada postoje dva ili više zakona od kojih je jedan opšti a drugi posebni, i oni se odnose po načelu da se primjenjuje opšti na sva pitanja koja nisu uređena posebnim zakonom (tzv. supsidijarni karakter opšteg propisa), dok shodna primjena postoji kada se jednim propisom ne uređuje cjelokupna materija, a moglo bi se po nazivu i obuhvatu očekivati takva normativna sveobuhvatnost, te je u takvom slučaju neophodno uputiti na shodnu primjenu pravnog propisa druge ili iste pravne materije kako bi se izbjeglo ponavljanje. Vidi kod: Mirjanić, Z. (2014). *Pisanje i donošenje zakona*. Banja Luka: Pravni fakultet Univerziteta u Banjoj Luci, 73–74. Zakon o upravnom postupku ne može ni u kom slučaju da bude dopunski propis niti da se djelimično primjenjuje, već isključivo kao opšti propis koji se primjenjuje u svakom postupku javnih nabavki uz korektiv da *lex specialis derogate legi generali* i da na sve one procesne institute (sastav žalbe, rok za žalbu, suspenzivno dejstvo) koji su drugačije regulisani odredbama ZJN, primjenjuje upravo taj zakon kao posebni. Ima teorijskih gledišta, koja imaju uporišta i u našem pozitivnom zakonodavstvu i to čl. 117. ZJN, po kojima do supsidijarne primjene ZUP dolazi u slučaju upravne stvari, a do shodne primjene dolazi u drugim pravnim stvarima, tj. u onim postupcima koji nisu upravni. Vidi kod: Cucić, V. (2020). *Sprovođenje i kontrola postupka javnih nabavki*. Beograd: Službeni glasnik, 31–32.

u postupku) koja su bespotrebno navođena u zakonskom tekstu, a izostala su neka ključna pitanja koja ćemo razmotriti u nastavku. Za razliku od našeg pozitivnog prava, u hrvatskom zakonu se ne predviđa supsidijarna primjena već se jasno određuje da se postupak javnih nabavki kao upravni postupak vodi po pravilima ZJN i Zakona o opštem upravnom postupku.³¹ Takođe, kad je u pitanju odgovornost ugovornog organa za ispunjenje obaveze iz ugovora o javnoj nabavci primijenjivaće se Zakon o obligacionim odnosima, pogotovo kod pitanja naknade štete.

Podnosilac žalbe mora da ima stranačke pretpostavke, od kojih se izdvajaju stvarna i procesna legitimacija.³² Specifikum aktivne legitimacije u ovom postupku jeste činjenica da se učesnik u postupku ne može *de nomine* shvatiti i kao legitimisano lice, jer i učesnici u postupku moraju da dokažu postojanje procesnih pretpostavki. Zakon govori eksplicitno samo o aktivnoj legitimaciji³³ koju imaju privredni subjekti kojima nije dodijeljen ugovor o javnoj nabavci a smatraju da je time povrijeđeno neko njihovo na zakonu ili podzakonskom propisu utemeljeno pravo. Važan element je da bi aktivno legitimisano lice moralo da učini vjerovatnim da mu je pričinjena šteta ili da je mogla da nastane šteta zbog nezakonitog postupanja ugovornog organa. Ipak, čl. 94, st. 1. govori u prilog tome da naše zakonodavstvo implicitno prepoznaje i pasivno legitimisana lica, tj. druge privredne subjekte koji imaju pravni interes u predmetnom postupku javne nabavke.³⁴ Teorijski posmatrano, stvarnu legitimaciju imaju sva ona lica koja su zakonski podvedena pod kategoriju aktivne legitimacije, dakle pravna lica koja nisu zadovoljna ishodom javne nabavke a pritome im je načinjena ili mogla biti načinjena šteta. Sa druge strane, procesna legitimacija

³¹ Hrv. ZJN, čl. 399.

³² Pozitivno pravo Bosne i Hercegovine učinilo je ovu procesnopravnu kategoriju izuzetno komplikovanom, upravo iz razloga što nije jednostavno odrediti tu „respektabilnu vezu pravne situacije“ (Tomić, Z. (2021). *Opšte upravno pravo*, Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, 304) zato što zakon ne sadrži pouzdanu formulu po osnovu koje bi se ista mogla odrediti. Stoga, ako posebni zakoni (kao npr. Zakon o javnim nabavkama) ne sadrže jasne odredbe, mora se pribjeći nekim od teorije predloženim modelima rješavanja ovog problema. Jedna od njih je ispitivanje dva kriterijuma: odrediti odnos određenog lica i neke upravne stvari (stvarni kriterijum) i odrediti lična svojstva koja lice treba da posjeduje ako se pojavljuje u ulozi stranke (lični kriterijum). Vidjeti kod: Rađenović, M. (2019). *Pravo opšteg upravnog postupka i upravnog spora*. Banja Luka: Pravni fakultet Univerziteta u Banjoj Luci, 83.

³³ Međunarodna grupa eksperata je to istaknula u priručniku naglašavajuću potrebu da se u svakom pojedinom slučaju utvrđuje aktivna legitimacija, i to ne od strane ugovornog organa već isključivo takva ovlaštenja ima KRŽ. Zabuna može lako da nastane nakon iščitavanja odredbi o postupanju ugovornog organa sa žalbom i ispitivanja pojedinih procesnih pretpostavki (blagovremenost, dopuštenost, dozvoljenost). V.: *Priručnik za javne nabavke u Bosni i Hercegovini* (2020). Sarajevo, 82. Takođe u: ZJN, čl. 97.

³⁴ ZJN, čl. 94, st. 1.

pripada javnopravnim kolektivitetima koji *ex officio* pokreću kontrolni žalbeni postupak i mogu u potpunosti ili djelimično da ponište postupak javne nabavke. Naime, u našem zakonodavstvu to je Kancelarija za razmatranje žalbi, dok se u teoriji³⁵ s pravom podsjeća da takva uloga može biti dodijeljena tužilaštvu, pravobranilaštvu, državnoj reviziji onda kada je potrebno zaštititi javni interes ili državnu imovinu. Takav teorijski stav prihvata i zakonodavac, te će u čl. 103. taksativno propisati mogućnosti kada KRŽ može po službenoj dužnosti da kontroliše postupak javnih nabavki.³⁶

Žalba se izjavljuje direktno pisanim putem ili preporučenom poštom preko ugovornog organa ili izuzetno ako je tenderskom dokumentacijom kao jedan od načina komuniciranja predviđeno, elektronskim putem.³⁷ Ugovorni organ ima obavezu, nevezano da li je žalba podnesena direktno ili elektronski da putem portala javnih nabavki obavijesti ponuđače o pokretanju žalbenog postupka.³⁸ Na efikasnost žalbenog postupka uticalo bi rješenje koje susrećemo u hrvatskom pravu,³⁹ a to je predaja žalbe direktno KRŽ bez posredovanja ugovornog organa. Pored toga, ugovorni organ postupa kao i svaki redovni prvostepeni organ u radu sa žalbom, što znači da je obavezan u predmeritornoj fazi provjeriti da li je žalba blagovremena,⁴⁰ dopuštena, izjavljena

³⁵ Cucić, V. (2020). *Sprovođenje i kontrola postupka javnih nabavki*. Beograd: Službeni glasnik, 137.

³⁶ Naime, riječ je o četiri situacije: 1) povreda postupka prilikom otvaranja ponuda i zahtjeva za učešće; 2) rok za dostavljanje ponuda ili zahtjeva za učestvovanje nije produžen, a po zakonu je postojala obaveza da se rok produži; 3) nakon isteka roka za dostavljanje ponuda u postupcima u kojima nije dozvoljeno pregovaranje ugovorni organ je vodio pregovore ili je ponuđač izmijenio svoju ponudu suprotno odredbama zakona; 4) kada je neusklađena tenderska dokumentacija sa zakonom ili podzakonskim aktima, koja je uslijed nedorečenosti, protivriječnosti ili nejasnoća dovela do nemogućnosti utvrđivanja osnovnosti žalbenih navoda ili koja je uslijed bitnih propusta dovela do narušavanja osnovnih principa ovog zakona, ili uslijed nezakonite dodjele ugovora.

³⁷ Uočava se terminološka greška u ovom članu, jer se ne može žalba „izjaviti“ ugovornom organu, već samo „predati“. Funkcija ugovornog organa je samo procesnog karaktera kao što ZUP i predviđa u domenu postupanja prvostepenog organa po žalbi, a zato se žalba prvostepenom organu samo predaje a izjavljuje drugostepenom, odnosno KRŽ. V.: ZJN, čl. 99, st. 1.

³⁸ ZJN, čl. 99, st. 3.

³⁹ Hrv. ZJN čl. 145, st. 2–3. Žalba se predaje direktno Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabavke, a žalba se dostavlja i naručiocu.

⁴⁰ Blagovremenost u smislu ZJN a po stavovima sudske prakse znači da će biti odbacena žalba zainteresovanog lica koje nije u roku određenom od strane ugovornog organa preuzelo tendersku dokumentaciju. Sasvim razumljivo imajući u vidu odredbu iz čl. 42. ZJN kojom se ovlašćuje ugovorni organ da određuje sve rokove u zavisnosti od načina sprovođenja javne nabavke a vodeći računa da ponuđači imaju dovoljno vremena za preduzimanje odgovarajućih radnji i pripremanja ponuda. Vidi: Sud BiH br. S1 3 U 034239 20 U od 6. 4. 2021. godine.

od ovlaštenog lica i od lica koje ima aktivnu legitimaciju.⁴¹ Ukoliko neka od procesnih pretpostavki nije ispunjena, ugovorni organ će zaključkom odbaciti žalbu, na koju ponuđač ima pravo da se žali u roku od pet dana, a o toj žalbi rješenjem odlučuje KRŽ. Postoje stavovi koji kritikuju predmeritorna odnosno formalnopravna kontrolna ovlaštenja ugovornog organa pozivajući se na suvišnost i nepotrebnost da o procesnim pretpostavkama odlučuju, doduše sukcesivno, ugovorni organ i KRŽ, pravdajući da je takvo postupanje ugovornog organa (istog organa koji je sprovodio javne nabavke) u suprotnosti sa načelom pravne sigurnosti.⁴² Razumljiv je ovakav stav, imajući u vidu podozrenje da nije u dovoljnoj mjeri osigurana nepristrasnost, objektivnost u odlučivanju (samim tim ni legitimna očekivanja stranke u postupku), pošto će ugovorni organ uvijek nastojati da u pomenutoj fazi odbaci žalbu. Kao uravnoteženim se čini prijedlog da se takva ovlaštenja oduzmu ugovornom organu, te da o procesnim pretpostavkama za izjavljivanje žalbe odlučuje samo KRŽ. Sa druge strane, ako su sve pretpostavke ispoštovane ali žalba je djelimično ili u cjelini osnovana, ugovornom organu na raspolaganju stoje samokontrolna ovlaštenja da dopuni propust koji je načinjen (npr. izmijeniti i/ili dopuniti tendersku dokumentaciju), ili da u potpunosti stavi van snage svoje ranije i donese novo rješenje.⁴³ Na to novo rješenje bi bila dozvoljena nova žalba, što je opravdano podvrgnuto kritici jer se time nepotrebno produžava postupak, gubi se efikasnost upravnog rješavanja, a pogotovo što novo meritorno rješavanje KRŽ može da dodatno komplikuje već složenu pravnu situaciju.⁴⁴ Hrvatski zakonodavac nije prepustio nikakva ovlaštenja ugovornom organu odnosno naručiocu u pogledu žalbe.⁴⁵ U suprotnom, ako žalbu smatra neosnovanom, obavezan je da pošalje žalbu, izjašnjenje na žalbene navode i cjelokupan spis predmeta uputi drugostepenoj komisiji KRŽ.⁴⁶

Postupanje drugostepenog organa je takođe u skladu sa pravilima opšte upravne procedure, uz neke specifičnosti.⁴⁷ Naime, kada zaprimi spis predmeta

⁴¹ ZJN, čl. 100, st. 1.

⁴² Bjelorglić, S. (2019). Žalba kao sredstvo pravne zaštite u postupcima javnih nabavki. *Društvena i tehnička istraživanja*, br. 2. Kiseljak, 47.

⁴³ ZJN, čl. 100 st. 3.

⁴⁴ Pejaković, S. (2015). Analiza pravne zaštite u postupcima javne nabavke u Bosni i Hercegovini. Sarajevo: Analitika – Centar za društvena istraživanja, 37.

⁴⁵ To se najbolje vidi u zakonskoj formulaciji da se naručiocu samo dostavlja primjerak žalbe koja se predaje Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabavke. V.: Hrv. ZJN, čl. 145, st. 3.

⁴⁶ ZJN, čl. 100, st. 5.

⁴⁷ Zakonodavac nepotrebno navodi u čl. 109. ZJN da će KRŽ ponovo ispitivati procesne pretpostavke: dopuštenost, blagovremenost i činjenicu da je izjavljena od strane ovlaštenog lica, kada je takav procesni slijed događaja sasvim predvidiv imajući u vidu zakonom propisanu supsidijarnu primjenu Zakona o opštem upravnom postupku.

KRŽ će u slučaju njegove nepotpunosti zatražiti od žalioca da upotpuni žalbu u roku od tri dana od prijema zahtjeva za dopunu, u suprotnom će biti zaključkom odbačena, osim u slučaju da i takva nepotpuna žalba ima postavljen žalbeni zahtjev te ako iz njenog sadržaja proizlazi da bi se po njoj moglo postupati.⁴⁸ U slučaju kada žalba ispunjava sve prethodne karakteristike, KRŽ će postupati isključivo u granicama koje su postavljene u žalbenom zahtjevu,⁴⁹ osim onih bitnih povreda zakona o kojima je već bilo riječi. Na isto rješenje nailazimo u pravu Srbije,⁵⁰ gdje Republička komisija odlučuje u granicama podnjetog zahtjeva za zaštitu prava, ali je dužna da se izjasni i o onim pitanjima za koje podnositelj zahtjeva nije mogao da zna a uticale su na odluku naručioca. Kako se u teoriji navodi „Republička komisija je vezana zahtevom, ali ne i razlozima iznetim u zahtevu za zaštitu prava.“⁵¹

Na ovom mjestu treba razmotriti suspenzivno dejstvo žalbe i institut spajanja postupaka. Već smo spomenuli da se žalba u meritornoj fazi objavljuje na elektronskim portalima kako bi svi zainteresovani učesnici mogli da budu upoznati sa pokrenutim žalbenim postupkom. Cilj ovog načina oglašavanja nije samo ostvarenje nekih opštih procesnih načela, već upravo da bi zainteresovana lica bila upoznata o pokrenutom postupku žalbene kontrole, i dejstva koji pokretanje tog postupka izaziva, a to su odgađanje nastavka postupka javnih nabavki, zaključenje odnosno izvršenje ugovora o javnoj nabavci ili okvirnog sporazuma.⁵² S pravom se ističe i nedostatak normativne uređenosti odložnog dejstva žalbe u postupku javnih nabavki.⁵³ Najprije treba predvidjeti kako ugovorni organ da se postavi u pogledu suspenzivnosti žalbe, i ne treba biti prepušten slučaju pravno dozvoljene mogućnosti postupanja ovog organa, npr. nije regulisano da se predajom žalbe ugovornom organu prekida postupak, i šta činiti ukoliko privredni subjekti podnesu ponude nesvjesni činjenice da je žalba podnesena i da ima suspenzivno dejstvo. Jedno od *de lege ferenda* rješenja jeste da se takve ponude ne uzimaju u razmatranje, te da se bez odlaganja vrate ponuđačima, ali pravnog osnova u našem zakonu za takvo postupanje nema. Hrvatsko pravo i tu pokazuje određenu prednost predviđajući da u otvorenom postupku javne nabavke nakon predaje žalbe naručilac ima obavezu da na internet stranicama objavi trenutak podnošenja žalbe, te se istog trenutka postupak

⁴⁸ ZJN, čl. 106, st. 1–2.

⁴⁹ *Ibid.*, čl. 104, st. 1.

⁵⁰ Srb. ZJN, čl. 226, st. 1.

⁵¹ Cucić, V. (2020). *Sprovođenje i kontrola postupka javnih nabavki*. Beograd: Službeni glasnik, 145.

⁵² ZJN, čl. 110.

⁵³ Pejaković, S. (2015). *Analiza pravne zaštite u postupcima javne nabavke u Bosni i Hercegovini*. Sarajevo: Analitika – Centar za društvena istraživanja, 33.

javne nabavke zaustavlja.⁵⁴ Prigovor se može izraziti i u pogledu regulisanja jednog izuzetka od suspenzivnog dejstva – na zahtjev ugovornog organa KRŽ može donijeti odluku o nastavku postupka. Izostali su iz zakonskog teksta i kriterijumi određivanja ovakvog izuzetnog slučaja, rokovi u kojima se zahtjev podnosi, mogućnost suprotne strane (tj. žalioaca) da se izjasni o takvom zahtjevu. Treba napomenuti da i pored postojanja odložnog dejstva žalbe, kada se završi postupak javne nabavke, u trenutku kada su ponuđači obaviješteni o izboru najpovoljnijeg ponuđača, ugovorni organ ne može odmah da zaključi ugovor o javnoj nabavci. Time se postižu dvostruki rezultati: primjereni rok u kojem se svi ponuđači mogu upoznati sa ishodom postupka javnih nabavki, ali istovremeno i uslov za jedno od kontrolnih ovlaštenja KRŽ, jer ako se navedena zabrana ne poštuje KRŽ će biti u mogućnosti da poništi takav ugovor o javnoj nabavci. Sa druge strane, zabrana potpisivanja ugovora nije apsolutna i ima svoje izuzetke,⁵⁵ a oni se tiču tri situacije: 1) kada samo jedan ponuđač učestvuje u postupku a da je pritom ponuda prihvaćena bez objavljivanja *ex ante* obavještenja o transparentnosti; 2) ako samo jedan ponuđač učestvuje u drugoj fazi, a riječ je o ograničenom postupku, pregovaračkom postupku sa objavom obavještenja i takmičarskog dijaloga; 3) kada se ugovor dodjeljuje u sklopu okvirnog sporazuma ili dinamičkog sistema kupovine.

Spajanje upravnih stvari prema domaćoj legislativi opšteupravne procedure podrazumijeva ispunjenje kumulativno tri uslova: prava i obaveze stranaka zasnovane na istom ili slično činjeničnom stanju, prava i obaveze proizlaze iz istog materijalnog zakona, stvarna nadležnost organa povodom svih upravnih stvari koje se spajaju u jedan postupak.⁵⁶ Međutim, upravo zato se u tekstu ZJN može pronaći odredba kojom predsjedavajući KRŽ, kada uoči da su pristigle dvije ili više žalbi koje se odnose na isti postupak javne nabavke, može zanemariti sve prethodno spomenute pretpostavke iz ZUP, te donijeti zaključak kojim se spajaju upravni postupci. Zakonodavac je izričito propisao da se u ovakvim okolnostima ne može izjaviti žalba na zaključak kojim se izvršilo spajanje postupaka, te da se donosi samo jedno rješenje, bez obzira na broj podnesenih žalbi.⁵⁷ Nedoizvoljenost žalbe na zaključak o spajanju upravnih stvari je odstupanje od pravila opšteupravnog postupka kod kojeg postoji mogućnost pobijanja ovakvog zaključka posebnom žalbom. U svakom slučaju, spajanje postupaka je stvar slobodnog opredjeljenja nadležnog organa i pribjegava mu se samo onda kada je opravdan razlozima racionalnosti i ekonomičnosti.⁵⁸

⁵⁴ Hrv. ZJN, čl. 157 st. 1.

⁵⁵ ZJN, čl. 98, st. 2.

⁵⁶ ZUP BiH, čl. 118, st. 1.

⁵⁷ ZJN, čl. 112.

⁵⁸ Rađenović, M. (2019). *Pravo opšteg upravnog postupka i upravnog spora*. Banja Luka: Pravni fakultet Univerziteta u Banjoj Luci, 127.

Za kraj ćemo razmotriti šta sve može KRŽ da uradi u postupku žalbene kontrole.⁵⁹ Ukoliko žalilac odustane od žalbe, KRŽ će posebnim zaključkom obustaviti postupak, osim u situacijama koje su propisane kao bitne povrede zakona i kada bez obzira na odustanak, KRŽ će izvršiti započeti postupak. Takođe, ako nisu ispunjene procesne pretpostavke, KRŽ će žalbu odbaciti ili, ako je neosnovana, odbiti. Pozitivan ishod za žalioca je u slučaju kada se žalba usvaja, te istom odlukom KRŽ može poništiti odluku, postupak ili radnju u dijelu u kojem je povrijeđen zakonski odnosno podzakonski akt. Pored poništavanja pojedine radnje, odluke ili postupka, KRŽ može poništiti ugovor o javnoj nabavci odnosno okvirni sporazum.⁶⁰ Primjenjujući supsidijarnost ZUP KRŽ može, ukoliko smatra da će nedostatke prvostepenog postupka brže i ekonomičnije otkloniti ugovorni organ, prvostepeno rješenje da poništi i vrati prvostepenom organu na ponovno odlučivanje odnosno na ponavljanje postupka javnih nabavki uz ukazivanje na greške u prvobitnom postupku.⁶¹ Ovakvo postupanje KRŽ bi, po nekim autorima,⁶² negiralo načelo efikasnosti jer meritorno rješavanje upravne stvari u potpunosti od strane KRŽ kao drugostepenog organa bi odgovaralo strankama da što prije ostvare svoja prava a i obaveze, jer ponovno vraćanje ugovornom organu usporava sam postupak i postavlja novu dilemu – da li će prvostepeni organ postupiti po shvatanjima i zamjerkama KRŽ. Poništenje može biti izbjegnuto i takav scenario predviđen je u Zakonu onda kada postoje opravdani razlozi na strani ugovornog organa, odnosno kada postoje razlozi u vezi sa opštim interesom.⁶³ Kada je ugovorni organ smatrao da je postupak u skladu sa zakonom (takvo svoje smatranje mora i da dokaže), te je dobrovoljno objavio *ex ante* obavještenje o transparentnosti, a ugovor nije zaključio prije isteka roka od 15 dana od dana obavještenja. Bez obzira što je povrijedio zakon na drugi način (npr. pristupio pregovaračkom postupku bez objave obavještenja), ukoliko su ispunjeni prethodno pomenuti razlozi neće doći do poništenja ugovora o javnoj nabavci. Time je ostavljen prostor za izuzetne okolnosti u kojima zbog opravdanih

⁵⁹ ZJN, čl. 111, st. 1.

⁶⁰ Zakonom su taksativno nabrojane četiri situacije: a) primijenio pregovarački postupak bez objave obavještenja ili postupak dodjele ugovora o nabavci usluga iz Aneksa II u suprotnosti sa odredbama ovog zakona; b) propustio objaviti obavještenje o nabavci na portalu javnih nabavki ako se to zahtijeva ovim zakonom; c) zaključio ugovor ili okvirni sporazum u suprotnosti sa čl. 98. ovog zakona ako to sprječava KRŽ da razmotri žalbu prije zaključenja ugovora ili okvirnog sporazuma; d) zaključio ugovor ili okvirni sporazum bez primjene postupka javne nabavke, osim u slučajevima kada to ovaj zakon dopušta. Vidi: ZJN, čl. 111, st. 2.

⁶¹ ZUP BiH, čl. 230, st. 2.

⁶² Bjelogrić, S. (2019). Žalba kao sredstvo pravne zaštite u postupcima javnih nabavki. *Društvena i tehnička istraživanja*, br. 2. Kiseljak, 51.

⁶³ ZJN, čl. 111 st. 3 i 5.

okolnosti koje nisu apsolutno lišene zakonskih uslova (prisutno je dobrovoljno obavještanje i rok od 15 dana). Drugačija je situacija sa opštim interesom. Riječ je o interesu koji po slovu zakona „zahtijeva da ugovor treba da ostane na snazi“, te koji nije definisan eksplicitno već metodom negativne enumeracije, koji nam govori šta opšti interes u konkretnom slučaju nije.⁶⁴ Neprecizno određen ekonomski interes koji se tiče u zakonu nabrojanih troškova, i preširoko postavljen uslov „nesrazmjernih posljedica“ može dovesti do zloupotrebe ove izvanredne zakonske mogućnosti, pogotovo ako uzmemo u obzir da je zakonodavac dozvolio opstanak i onih ugovora koji se nalaze u postupku poništenja, ali zbog angažovanog „opšteg interesa“ neće biti poništeni u onom obimu u kojem su izvršeni, iako će ugovornom organu biti određena novačana kazna.⁶⁵

Pažnju privlači jedna norma koja dopušta ugovornom organu da se, na osnovu posebnog zahtjeva o kojem odluči KRŽ, nastavi postupak javne nabavke, iako je pokrenut žalbeni postupak, uz ispunjenje dva prethodna uslova: 1) da odluka ne prouzrokuje nesrazmjernu štetu na račun javnog interesa; 2) zahtjev ugovornog organa mora biti obrazložen (a teret dokazivanja je na ugovornom organu).⁶⁶

UPRAVNOSUDSKA KONTROLA

Konačno rješenje KRŽ kojim je odbijena žalba ili rješenje kojim se poništava neka radnja ili postupak ili cjelokupan ugovor o javnoj nabavci može biti u roku od 30 dana podvrgnut kontroli u upravnom sporu, koji tužilac može da pokrene pred Sudom Bosne i Hercegovine.⁶⁷ Važno je naglasiti da se kao tužilac u našem pravu pojavljuju ravnopravno ugovorni organ i učesnici u postupku javne nabavke, dok u hrvatskom pravu se *ex lege* ne određuje

⁶⁴ U čl. 111, st. 6. navodi se da u opšti interes ne spada ekonomski interes koji je u direktnoj vezi s ugovorom ili okvirnim sporazumom, što obuhvata posebne troškove koji mogu nastati zbog zakašnjenja u izvršenju ugovora ili okvirnog sporazuma, troškova koji proilaze iz sprovođenja novog postupka javne nabavke, troškova koji mogu nastati zbog promjene privrednog subjekta koji izvršava ugovor ili okvirni sporazum i troškova pravnih obaveza koje su rezultat poništenja ugovora ili okvirnog sporazuma. Pored ovako preciziranog ekonomskog interesa mora da bude ispunjen i dodatni uslov kako bi takav interes bio percipiran kao opšti i time uticao da ugovor i pored svojih nedostataka ostane na snazi. Dodatni uslov se tiče situacije u kojoj bi poništenje takvog ugovora o javnoj nabavci dovelo do nesrazmjernih posljedica.

⁶⁵ ZJN, čl. 111, st. 4. Novčana kazna je striktno propisana i iznosi 5 % od ukupne vrijednosti ugovora.

⁶⁶ Bjelogrić, S. (2019). Žalba kao sredstvo pravne zaštite u postupcima javnih nabavki. *Društvena i tehnička istraživanja*, br. 2. Kiseljak, 45–46.

⁶⁷ ZJN, čl. 115, st. 1.

ko može biti podnosilac tužbe,⁶⁸ a u pravu Srbije se eksplicitno ne određuje aktivno legitimisano lice osim što se ciljnim i sistemskim tumačenjem norme može zaključiti da tužbu ne može podnijeti naručilac (tj. ugovorni organ),⁶⁹ što je bio i stav sudske prakse.⁷⁰ S obzirom na veliki broj predmeta⁷¹ u ovoj oblasti razmotrićemo način na koji se sprovodi sudska kontrola postupka javne nabavke. No, prvo da spomenemo zašto je uopšte došlo do tako velikog broja predmeta pred Sudom BiH. Žalba kao redovni pravni lijek i kontrolna ovlaštenja KRŽ očigledno su potpuno zanemarena, čak neiskorištena, s obzirom na činjenicu koliko se drugostepenih odluka KRŽ osporova sudskim putem. Sa druge strane, potrebno je skratiti rok za podnošenje tužbe⁷² (opšti procesni rok iz ZUS koji iznosi 30 dana), zato što u kombinaciji sa vremenom koje stoji na raspolaganju sudu za odlučivanje, odugovlači nepotrebno postupak i spriječava konačni ishod javnih nabavki, te ih udaljava od postavljenih evropskih zahtjeva za efikasnim i procesno ekonomičnim tempom sprovođenja postupka javne nabavke.⁷³

U pravilu pokretanje upravnog spora ne odlaže izvršenje konačnog upravnog akta, osim ako posebnim zakonom nije drugačije propisano.⁷⁴ Okrenućemo se rješenju u našem ZJN koji predviđa mogućnost podnošenja posebnog zahtjeva za odlaganje izvršenja drugostepenog rješenja KRŽ. Tužilac mora ovakav zahtjev da podnese sa tužbom, a Sud BiH će donijeti posebno rješenje kojim na određeno vrijeme ili do okončanja upravnog spora odlaže izvršenje akta, istovremeno vodeći računa o javnom interesu i šteti koja bi mogla nastati odgađanjem konačne odluke KRŽ.⁷⁵ Problem kod ovako formulisanoog odgovodnog dejstva je sljedeći – ne može se tražiti odgađanje izvršenja konačne odluke KRŽ kako se u zakonu navodi, već se može samo tražiti odgađanje izvršenja (sic!) konačnog upravnog akta ugovornog organa, jer je

⁶⁸ Hrv. ZJN, čl. 434, st. 1.

⁶⁹ Cucić, V. (2020). *Sprovođenje i kontrola postupka javnih nabavki*. Beograd: Službeni glasnik, 149.

⁷⁰ Rešenje br. 24 U. 13304/16, od 27. aprila 2018. godine, Rešenje br. 4 U. 2609/16, od 14. februara 2018. godine, Rešenje br. III-7 U. 16225/16, od 27. septembra 2019. godine.

⁷¹ U 2018. godini pokrenuto je 442 upravna spora, u 2019. godini pokrenuto je 419 upravnih sporova a u 2020. pokrenuto je 335 upravna spora protiv odluka KRŽ. V.: *Sudska praksa u predmetima javnih nabavki*. (2022). Sarajevo, 11.

⁷² Kao što je učinjeno u pravu Srbije, rok za podnošenje tužbe Upravnom sudu iznosi 15 dana. V. u: Srb. ZJN, čl. 228, st. 1. i 3, ZUS Srbija čl. 18.

⁷³ Za drugačije mišljenje autora koji smatraju da skraćenje roka za podnošenje tužbe ne bi uticalo na ubrzavanje postupka, već da je potrebno uvesti mogućnosti odgađanja izvršenja i prije podnošenja tužbe odnosno primjena privremenih mjera u skladu sa Direktivom 2007/66/EZ. V. u: *Sudska praksa u predmetima javnih nabavki*. (2022). Sarajevo, 30.

⁷⁴ ZUS BiH, čl. 18, st. 1–2.

⁷⁵ ZJN, čl. 115, st. 3–4.

ugovorni organ donio rješenje koje se u drugostepenom postupku pred KRŽ osporavalo žalbom i time steklo svojstvo konačnosti. Nadalje, ostaje nejasno u zakonskom tekstu da li se suspenzivno dejstvo tiče odgađanja izvršenja odluke ugovornog organa ili se odnosi i na sklapanje ugovora jer prvonavedena odgoda nužno ne implicira zabranu sklapanja ugovora. Može se u praksi javiti situacija da u roku od 30 dana koliko na raspolaganju stoji tužiocu da pokrene upravni spor tužbom, izvrši sklapanje ugovora o javnoj nabavci. Čak i da se sklapanje ugovora desi poslije podnošenja tužbe, može se svakako ugovor sklopiti prije nego što sud donese rješenje o odgodi. Da bi se ovakve situacije izbjegle neophodno je *de lege ferenda* predvidjeti da se suspenzivno dejstvo odnosi na rješenje ugovornog organa, te da se odnosi istovremeno na sklapanje ugovora i na izvršenje rješenja ugovornog organa. Nije loše predvidjeti domaćim ZUS-om rješenje koje postoji u Srbiji – mogućnost odlaganja izvršenja i prije podnošenja tužbe, kada nalažu razlozi hitnosti, a sud je obavezan o takvom zahtjevu da odluči u roku od 5 dana.⁷⁶ I hrvatski ZJN predviđa postojanje privremenih mjera, međutim one su u nadležnosti Državne komisije za sprovođenje postupka javnih nabavki, i sa njima hrvatski Upravni sud nema ništa.⁷⁷

Nakon donošenja presude u upravnom sporu, nezadovoljna strana može da izjavi vanredno pravno sredstvo – zahtjev za preispitivanje sudske odluke u roku od 30 dana od dana dostavljanja stranci odluke, koje se podnosi tročlanom sudskom vijeću Apelacionog odjela Suda BiH.⁷⁸ Ovlaštenja ovog vijeća su ukidajućeg ili preinačavajućeg karaktera i dodatno usložnjavaju i produžavaju roкове pravne zaštite u postupku javnih nabavki.

⁷⁶ ZUS Srbija, čl. 23, st. 3. Zoran Tomić komentarišući ovu odredbu navodi da je riječ o savremenoj i naprednoj evropskoj zakonskoj soluciji koja je navedena u Preporuci Komiteta ministara Savjeta Evrope o privremenoj sudskoj zaštiti u upravnom postupku iz 1989. godine. Kao jedno od sredstava te privremene sudske zaštite predviđeno je i u našem pozitivnom pravu poznato – odlaganje izvršenja upravnog akta do okončanja upravnog spora. Ostali instrumenti privremene sudske zaštite nisu prihvaćeni jer po riječima Tomića bili bi teško primjenjivi, usporili bi rad sudova i mogli čak prejudicirati sadržinu budućih sudskih odluka. V. u: Tomić, Z. (2012). *Komentar Zakona o upravnim sporovima sa sudskom praksom*, Beograd: Službeni glasnik, 451–452.

⁷⁷ Hrv. ZJN, čl. 424.

⁷⁸ ZUS BiH, čl. 49–50.

ZAKLJUČAK

Postupak javnih nabavki u Bosni i Hercegovini pokazatelj je napretka na putu evrointegracija, zato što novi Zakon o javnim nabavkama iz 2014. godine u skoro svim aspektima odgovara reprezentativnim primjerima iz zemalja članica EU. Problem implementacije postojećeg zakona predstavlja glavni kamen spoticanja, te mnoge nedorečenosti zakona otvaraju široki prostor za manipulaciju, zloupotrebu prava i povećanje koruptivnih radnji. Mehanizam pravne zaštite kako je koncipiran ZJN predstavlja najkvalitetniji dio zakonskog teksta i, kako smo u radu vidjeli, ne postoji radikalni otklon od zakonodavstva susjednih država – Srbije i Hrvatske. Međutim, i dalje veliki problem predstavlja uloga trećeg, zainteresovanog lica u ovom postupku, neprecizno određeni rokovi žalbe, način postupanja KRŽ u odnosu na relevantne odredbe ZUP koje predviđaju i drugačije kontrolne aktivnosti (poništanje rješenja i vraćanje prvostepenom organu na ponovno postupanje). Sistemski problem, koji se ne nalazi u pravnim sistemima Srbije i Hrvatske, jeste zastarjelost opštih upravnopravnih instituta procesnog karaktera prevashodno, kako su oni određeni važećim ZUP. Mišljenja smo da bi tek donošenjem novoga ZUP bila otklonjena mnoga praktična pitanja u primjeni ZJN, čime bismo se približili uzornim primjerima uporednog prava. Žalbeni postupak pred KRŽ nosi pored normativnih i stvarne probleme, zbog kvantitativnog opterećenja ovog drugostepenog organa. Stoga bi u organizacionom smislu trebalo povećati broj članova KRŽ ili omogućiti u nekim slučajevima (kod odbacivanja žalbe ili u jednostavnijim predmetima) inokosno postupanje članova ovog žalbenog tijela. Kontrola koja se može nastaviti nakon žalbene kontrole jeste pokretanje upravnog spora pred Sudom BiH, i kako smo naveli u članku osnovni nedostatak ovog vida (u)pravne zaštite jeste suspenzivno dejstvo tužbe koje je opcionog karaktera. Neodlaganje zaključenja ugovora i izvršenja takvog ugovora može da naruši učinke zaštite koja se pruža odlukom suda u upravnom sporu, imajući u vidu da je postupak hitan po slovu zakona. Takođe, krunsko pitanje na koje će se morati obratiti pažnja prilikom noveliranja zakona jeste pravna priroda ugovora o javnoj nabavci, zato što od tog odgovora zavise uslovi sklapanja, način raskida, pravna zaštita te nadležnost za rješavanje u slučaju spora koji nastane u vezi sa tim ugovorom. Pravna kultura postupanja u javnim nabavkama vrlo je važan segment koji je odavno zaživio u državama srednje i zapadne Evrope, te smo mišljenja da je potrebno dati vremena važećem ZJN da zaživi u našoj društvenoj i pravnoj stvarnosti, uz neopohodne izmjene i dopune na koje smo u radu ukazali. Samo tako će postupak javnih nabavki ostvariti one zahtjeve koji su postavljeni pred Bosnu i Hercegovinu na putu pristupanja Evropskoj uniji.

LITERATURA

- Bjelogrić, S. (2019). Žalba kao sredstvo pravne zaštite u postupcima javnih nabavki. *Društvena i tehnička istraživanja*, br. 2. Kiseljak.
- Bovis, C. (2005). *Public Procurement in European Union*. Palgrave Macmillan.
- Brenjo, J., Pranjić, M., Purić, N. (2022). *Sudska praksa u predmetima javnih nabavki*. Sarajevo: Visoki sudski i tužilački savjet Bosne i Hercegovine.
- Cucić, V. (2020). *Sprovođenje i kontrola postupka javnih nabavki*. Beograd: Službeni glasnik.
- Čizmić, M. (2021). Pravna priroda ugovora o javnim nabavkama u pravnom poretku Bosne i Hercegovine. *Anali Pravnog fakulteta u Zenici*, god. 14, br. 27. Zenica: Pravni fakultet Univerziteta u Zenici.
- Drmić, A. (2014). Pravna priroda ugovora o javnoj nabavi. *Croatian and Comparative Public Administration*, god. 14, br. 2.
- Knežević Bojović, A. (2013). Građanski nadzornik u Srbiji – analiza normativnog okvira i prakse i predlozi za njihovo unapređenje. *Građanska kontrola javnih nabavki*. Prokuplje: Institut za uporedno pravo.
- Ljubanović, B. (2010). Upravni ugovori i upravno sudovanje. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, god. 47, br. 1.
- Matić Bošković, M. (2017). Krivično delo zloupotreba u javnim nabavkama – izazovi u primeni. *Privredna krivična dela*, I. Stevanović, V. Čolović (ur.). Beograd: Institut za kriminološka i sociološka istraživanja i Institut za uporedno pravo.
- Matić Bošković, M. (2022). *Public Procurement. An analysis of the regulatory frameworks in selected Western Balkans countries*. Belgrade: Institute of Comparative Law.
- Mirjanić, Ž. (2014). *Pisanje i donošenje zakona*. Banja Luka: Pravni fakultet Univerziteta u Banjoj Luci.
- Pejaković, S. (2015). Analiza pravne zaštite u postupcima javne nabavke u Bosni i Hercegovini. Sarajevo: Analitika – Centar za društvena istraživanja.
- Priručnik za javne nabavke (2020). Agencija za javne nabavke Bosne i Hercegovine.
- Radenović, M. (2019). *Pravo opšteg upravnog postupka i upravnog spora*. Banja Luka: Pravni fakultet Univerziteta u Banjoj Luci.
- Revizija i pravni lijekovi u postupcima javnih nabavki u Evropskoj uniji. (2007). *Sigma document* br. 41.
- Softić, E. (2019). Bitna obilježja institua javnih nabavki. *Anali Pravnog fakulteta Univerziteta u Zenici*, br. 24, god. 13. Zenica.
- Tomić, Z. (2012). *Komentar Zakona o upravnim sporovima*. Beograd: Službeni glasnik.
- Tomić, Z. (2021). *Opšte upravno pravo*. Beograd: Centar za izdavaštvo i informisanje Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu.
- Turudić, M. (2018). Pravna priroda ugovora o javnoj nabavi u hrvatskom pravnom poretku. *Sveske za javno pravo*, br. 34. Zagreb: Fondacija Centar za javno pravo.

Pravni izvori

Zakon o javnoj nabavci, *Narodne novine*, br. 120/16.

Zakon o ministarstvima i drugim organima uprave Bosne i Hercegovine, *Službeni glasnik BiH*, br. 5/03, 42/03, 26/04, 42/04, 45/06, 88/07, 35/09, 59/09. i 103/09.

Zakon o upravnim sporovima Bosne i Hercegovine, *Službeni glasnik BiH*, br. 19/02, 88/07, 83/08. i 74/10.

Zakon o javnim nabavkama, *Službeni glasnik BiH*, 39/14. i 59/22.

Zakon o javnim nabavkama, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 91/19.

Zakon o javnim nabavkama Bosne i Hercegovine, *Službeni glasnik BiH*, br. 49/2004, 19/2005, 52/2005, 92/2005, 8/2006, 24/2006, 70/2006, 12/2009, 60/2010, 87/2013. i 47/2014.

Zakon o obligacionim odnosima, *Službeni list SFRJ*, br. 29/1978, 39/1985, 45/1989. – odluka USJ i 57/1989 i *Službeni glasnik RS*, br. 17/1993, 3/1996, 37/2001. – dr. zakon, 39/2003. i 74/2004.

Zakon o postupku nabavke robe, usluga i ustupanju radova, *Službene novine Republike Srpske*, br. 20/01.

Zakon o upravnom postupku, *Službeni glasnik BiH*, br. 29/2002, 12/2004, 88/2007, 93/2009, 41/2013. i 53/2016.

Odluka o postupku nabavke roba, usluga i ustupanju radova za potrebe institucija Bosne i Hercegovine, *Službeni glasnik BiH*, br. 13/03 i 7/04.

Pravilnik o postupku nabavke robe, obavljanju usluga i ustupanju radova u Brčko Distriktu Bosne i Hercegovine, *Službeni glasnik Brčko Distrikta*, br. 14/02.

Uredbu o postupku nabavke roba, o uslugama i ustupanju radova u Fedefaciji BiH, *Službene novine Federacije BiH*, br. 40/03, 58/03 i 11/04.

Sudska praksa

Presuda Suda BiH, br. S1 3 U 034239 20 U od 6. 4. 2021. godine.

Presuda vijeća Apelacionog odjeljenja Suda Bosne i Hercegovine, br. S1 3 U 012509 14 Uvp 2 od 20. 1. 2015. godine.

Rešenje Upravnog suda Srbije, br. 24 U. 13304/16 od 27. aprila 2018. godine.

Rešenje Upravnog suda Srbije, br. 4 U. 2609/16 od 14. februara 2018. godine.

Rešenje Upravnog suda Srbije, br. III-7 U. 16225/16 od 27. septembra 2019. godine.

*Marko Romić**

Faculty of Law, University of Banja Luka

ORCID: 0009-0005-8181-4333

LEGAL CONTROL OF PUBLIC PROCUREMENT PROCEDURES IN BOSNIA AND HERZEGOVINA**

ABSTRACT: The paper examines the regulatory framework governing the legal control, both appellate and administrative, of public procurement procedures in Bosnia and Herzegovina. Using the method of conceptual analysis, it defines the concept of legal control of public procurement procedures in comparison to other control mechanisms. The emphasis is placed on appeals before the Procurement Review Body of BIH and litigation procedures involved in administrative disputes. The dogmatic-normative approach to legal solutions in Bosnia and Herzegovina is complemented by comparative by insights from comparative legal experiences, recent administrative (judicial) practice, and relevant European Union legislation. In the conclusion, the author points out all of the shortcomings of the legal control of public procurement procedures, providing specific recommendations for improving the regulatory framework for public procurement in Bosnia and Herzegovina.

Keywords: public procurement, legal control, appeal, Procurement Review Body, administrative dispute

* e-mail: marko.romic@pf.unibl.org, Assistant.

** The paper was received on February 20, 2024, and the paper was accepted for publication on June 3, 2024.

This paper was written as a pre-doctoral assignment during the first year of doctoral studies at the Faculty of Law, University of Belgrade, for the course "Methods of Scientific Research and Skills". The translation of the original article into English is provided by the *Glasnik of the Bar Association of Vojvodina*

INTRODUCTION

Public procurement is an area that attracts interest from numerous legal disciplines, including contract law, financial law, administrative law, etc. However, the relationship between administrative law and public procurement procedures stands out in particular. This is clearly reflected in the regulations governing the contract conclusion process (regulated as a standalone administrative procedure), the status of the parties involved (one contracting party is always a public authority), and the procedure for rights protection (handled through regulations on second-instance administrative proceedings or administrative disputes). Theoretically, public procurement can be defined as a process through which a contracting authority acquires goods, services, and works necessary for its efficient operation while ensuring optimal value for money invested.¹ A particularly significant issue is the legal nature of public procurement contracts. Legal theory rightly emphasizes the complexity of precisely defining their legal nature, as it intertwines elements of both administrative and civil contracts and agreements.² A public procurement contract can be described as a “mutually agreed formation of an administrative-legal relationship,”³ clearly setting it apart from an administrative act, which does not require a consensus between subjects, i.e., parties involved. At the same time, it also differs from civil law contracts because the public authority (i.e., the contracting body under Bosnia and Herzegovina law) has no interest in profit or financial gain. Instead, these contracts focus on serving the public interest by providing essential goods or services for the functioning of the contracting authority. As such, public procurement contracts are considered more akin to administrative contracts than private law contracts. This stance is further validated by the judicial practices within the courts of Bosnia and Herzegovina. A particular case illustrates this, as the Appellate Panel of the Court of Bosnia and Herzegovina initiated its reasoning by identifying the issue at hand as an administrative matter.⁴ A similar discussion emerged in Croatian legal circles, with the observation that public procurement contracts could be classified as administrative contracts only if a systemic connection were made

¹ Softić, E. (2019). Bitna obilježja instituta javnih nabavki. *Annals of the Faculty of Law in Zenica*, 24 (13). Zenica: University of Zenica, 140.

² See: Turudić, M. (2018). Pravna priroda ugovora o javnoj nabavi u hrvatskom pravnom poretku. *Public Law Papers*, No. 34. Zagreb: Public Law Center Foundation, 10–19.

³ Čizmić, M. (2021). Pravna priroda ugovora o javnim nabavkama u pravnom poretku Bosne i Hercegovine. *Annals of the Faculty of Law in Zenica*, 14 (27). Zenica: Faculty of Law, University of Zenica, 179.

⁴ Judgment of the Appellate Panel of the Court of Bosnia and Herzegovina, No. S1 3 U 012509 14 Uvp 2, dated January 20, 2015.

between the legally defined concept of administrative contracts (primarily, the prerequisite for an administrative decision to precede the conclusion of such a contract, and that the mutual rights and obligations of the public body and the private party are regulated through the administrative contract) and the selection decision from the public procurement procedure.⁵ The legislator's failure to define the nature of public procurement contracts in the Public Procurement Law (hereinafter: PPL) represents a systemic issue (one also recognized in the legal frameworks of Serbia and Croatia). If public procurement contracts were legally defined as administrative contracts, the provisions of the Law on General Administrative Procedure (hereinafter: LGAP) would apply.⁶ Even the relevant provisions on the subsidiary application of the Law on Administrative Procedure (hereinafter: LAP) and the Law on Contracts and Torts (hereinafter: LCT)⁷ fail to clarify the legal nature of public procurement contracts, as these provisions only regulate the subsidiary application of the LAP to procedural rules and the liability of contracting parties under the LCT, without resolving the question of the contract's legal nature. Naturally, differing opinions also exist,⁸ such as those viewing public procurement contracts entirely within the realm of civil law. One argument supporting this view is the application of the rules under the LCT concerning liability. Another is the general compensation regime, which applies when damage results from a breach of the law,⁹ as well as the very important principle of equality between parties in public procurement procedures; a principle foreign to administrative contracts, where parties

⁵ Ljubanović, B. (2010). *Upravni ugovori i upravno sudovanje. Collected Papers of the Faculty of Law in Split*, 47 (1), 37–52. The author also points out that, upon the conclusion of an administrative contract, the parties enter into an administrative-legal relationship in which the public-law entity holds a dominant position as a representative of public authority.

⁶ A particular challenge lies in the fact that the laws regulating general administrative procedures in Bosnia and Herzegovina recognize administrative acts and actions as instruments of administrative work (governance) yet fail to explicitly mention administrative contracts. This omission should be addressed in an administrative procedure reform to ensure that public procurement cases, as well as similar cases in other specialized administrative areas, are supported and guided by codified rules that clearly clarify and define the legal framework for administrative contracts.

⁷ The Law on Administrative Procedure of Bosnia and Herzegovina, *Official Gazette of BiH*, Nos. 29/2002, 12/2004, 88/2007, 93/2009, 41/2013, and 53/2016 — hereinafter: LAP BiH — in Article 117 of the Public Procurement Law of Bosnia and Herzegovina, *Official Gazette of BiH*, Nos. 39/14 and 59/22 — hereinafter: PPL — and the the Law of Contract and Torts, *Official Gazette of SFRY*, Nos. 29/1978, 39/1985, 45/1989 – Constitutional Court decision, and 57/1989; *Official Gazette of RS*, Nos. 17/1993, 3/1996, 37/2001 – other law, 39/2003, and 74/2004) — hereinafter: LCT — in Article 118 of the PPL.

⁸ Drmić, A. (2014). *Pravna priroda ugovora o javnoj nabavi. Croatian and Comparative Public Administration*, 14 (2), 500.

⁹ Such a situation exists not only in the Croatian Public Procurement Act but also in Article 121 of BiH's Public Procurement Law.

are not equal and subordination typically applies. A notable distinction in Croatian legislation is that, for judicial protection cases, general jurisdiction courts possess subject-matter jurisdiction under Croatian law. The author reinforces this claim by arguing that if these were genuinely administrative contracts, administrative courts would have jurisdiction over them (as seen in Bosnia and Herzegovina's legal practice).¹⁰

THE NORMATIVE FRAMEWORK OF THE PUBLIC PROCUREMENT PROCEDURE IN BOSNIA AND HERZEGOVINA

Public procurement was regulated relatively late in Bosnia and Herzegovina, considering the country's establishment with the signing of the Dayton Peace Agreement in 1995. Nevertheless, it was timely when viewed in light of relevant EU regulations in this sector. The first legal act to establish a normative framework for public procurement was the 2003 Decision on the Procedure for Procurement of Goods, Services, and Works for the Needs of Bosnia and Herzegovina's Institutions. It was a general legal decision that, despite its numerous shortcomings,¹¹ emphasized the need for a comprehensive and modern regulation of this legal area within a single, unified legislative document. The temporary nature of this Decision was evident in its transitional provisions, stating that its application would be time-limited until the adoption of a law governing public procurement procedures.¹² Shortly thereafter, the Parliamentary Assembly of Bosnia and Herzegovina passed the Law on Public Procurement (hereinafter: LPP) in 2004, establishing a unified legal framework for public procurement nationwide. This law repealed the procurement regulations previously in place at both the entity and district levels.¹³

¹⁰ Drmić, A. (2014). Pravna priroda ugovora o javnoj nabavi. *Croatian and Comparative Public Administration*, 14 (2), 500–501.

¹¹ Decision on the Procedure for the Procurement of Goods, Services, and Contracting of Works for the Needs of the Institutions of Bosnia and Herzegovina, *Official Gazette of BiH*, Nos. 13/03 and 7/04.

The key shortcoming lies in its formal nature. It was adopted as a decision rather than as a law, which created a lot of space for the legislative bodies of the entities and the Brčko District to adopt their own legal or general regulations, thereby regulating the field of public procurement in different ways.

¹² Decision on the Procedure for the Procurement of Goods, Services, and Contracting of Works for the Needs of the Institutions of Bosnia and Herzegovina, *Official Gazette of BiH*, Nos. 13/03 and 7/04, Article 56.

¹³ Several general acts, including: The Law on the Procedure for the Procurement of Goods, Services, and Contracting of Works, *Official Gazette of RS*, No. 20/01, the Decree

Since then, the law has undergone ten amendments,¹⁴ shaped by evolving needs, practical challenges, and, most notably, the substantial influence of the European Union. This influence became particularly significant after Bosnia and Herzegovina ratified the Stabilization and Association Agreement (SAA) in 2008, which took effect in 2015. Public procurement within the European Economic Community (EEC) was first regulated in 1971 through Directive 71/305/EEC, which set forth a framework for public works contracts. It was further expanded in 1976 by Directive 77/62/EEC to include public procurement of goods.¹⁵ In this paper, we will focus on the European Union directives regulating legal remedies, specifically, the EC Directive 89/665/EEC on legal remedies for the public sector and the EC Directive 92/13/EEC on legal remedies in cases of regulatory violations in the water, energy, transport, and telecommunications sectors.¹⁶

DIFFERENT TYPES OF CONTROL IN PUBLIC PROCUREMENT PROCEDURES

The integrity of public authorities hinges, among other factors, on a well-organized and legally compliant public procurement process. Research has shown that a significant percentage of a country's gross domestic product

on the Procedure for the Procurement of Goods, Services, and Contracting of Works in the Federation of BiH, *Official Gazette of the Federation of BiH*, Nos. 40/03, 58/03. and 11/04; and the Rulebook on the Procedure for the Procurement of Goods, Provision of Services, and Contracting of Works in the Brčko District of Bosnia and Herzegovina, *Official Gazette of the Brčko District of Bosnia and Herzegovina*, No. 14/02. The normative inconsistency is evident even in the very titles of these acts (e.g. law, decree, rulebook), suggesting that legislative bodies did not fully grasp the significance of the public procurement framework until the adoption of a unified legal text in 2004.

¹⁴ Law on Public Procurement, *Official Gazette of BiH*, Nos. 49/2004, 19/2005, 52/2005, 92/2005, 8/2006, 24/2006, 70/2006, 12/2009, 60/2010, 87/2013 and 47/2014.

¹⁵ These initial directives were amended and supplemented about a decade later, resulting in the adoption of two new directives: Council Directive 88/295/EEC and Council Directive 89/440/EEC. The consolidation of these directives was carried out in 1993, when the "codified" versions were also published. In addition to these directives, which pertain to the so-called "classic sectors," another directive was adopted to regulate the procurement of goods and the execution of works in public utilities. As such, it is commonly referred to as the Utilities Directive and was adopted in 1993 as Directive 90/531/EEC. Public service contracts were regulated at the level of European integration for the first time in 1992, with the adoption of Directive 92/50/EEC. For further detail, see: Bovis, C. (2007). *Public Procurement in the European Union*. London: Palgrave Macmillan, 33–46.

¹⁶ Public Procurement Review and Remedies Systems in the European Union. (2007). *Sigma document*, No. 41, 12.

(GDP) depends on public procurement expenditures. Typically, these figures range between 15–30%, but in advanced economies that heavily invest in public healthcare, education, and social welfare systems (such as the Scandinavian countries), the numbers far exceed these averages, nearing 50 % of the total GDP. The situation in the Western Balkans is different. Due to economic conditions and the still underdeveloped public procurement system, public procurement accounts for approximately 10 % of the region's GDP.¹⁷ Due to such a significant share in gross domestic product (GDP) and its impact on the national economy, alongside the high risk of corruption,¹⁸ this area necessitates a rigorous and well-defined control and oversight mechanism.

In the broadest sense, public procurement control involves supervision, verification, and, ultimately, the protection of participants' rights in the process. European law distinguishes between two primary control systems: dual and single control. The dual control system includes specialized entities that handle appeals. Within this system, some countries assign the control to administrative courts (e.g., Sweden), while others establish dedicated agencies, such as the Tenders Review Authority of Cyprus or the Office for the Protection of Competition in the Czech Republic. Moreover, claims for damages are usually adjudicated by regular civil courts rather than specialized oversight entities. On the other hand, the unified single control system consolidates all legal remedies within a single protection framework, though the variety and number of available remedies differ greatly. Danish law serves as a prominent example, permitting both regular courts and specialized bodies to rule on

¹⁷ Accurate data is provided by research showing that, as of 2016 and 2017, public procurement accounted for the following shares of national GDP: 12.33 % in Montenegro, 10 % in North Macedonia, 7.84 % in Bosnia and Herzegovina, 7.68 % in Serbia, and 7 % in Albania. See: Matić Bošković, M. (2022). *Public Procurement, An analysis of the regulatory frameworks in selected Western Balkans countries*. Belgrade, Institute of Comparative Law, 10–11.

¹⁸ Positioned at the intersection of the private and public sectors, with elements of both, public procurement presents highly fertile ground for various forms of corrupt practices. Such criminal behavior is often specifically criminalized under dedicated offenses, such as the crime of abuse in public procurement. Unfortunately, in Bosnia and Herzegovina, no such distinct criminal offense currently exists, whereas in Serbia and Croatia, it has long been established. For an overview of relevant practice in Serbia, see: Matić Bošković, M. (2017). *Krivično delo zloupotreba u javnim nabavkama – izazovi u primeni*, In: *Privredna krivična dela*, Institute of Criminological and Sociological Research & Institute of Comparative Law, Belgrade, 215–229. In Bosnia and Herzegovina, however, prosecutors have typically initiated criminal proceedings under the offense of abuse of official position, targeting directors of public institutions, enterprises, or other non-state administrative bodies who exploited their positions for unlawful personal gain. See, for example, the well-known “Corona Contracts” case, available on the website of the Republic Public Prosecutor's Office of the Republic of Srpska. Available at: <https://pravosudje.ba/vstvfo/S/108/article/110713>.

cases. Even within the single control system, two subcategories exist, differentiated by whether the control and oversight is conducted by a regular, standard court (which might be an administrative or even civil court, like in the UK and Ireland) or by a specialized public procurement control body (such as those in Bulgaria and Romania).¹⁹

Control or oversight can be categorized as political or legal depending on the responsible entity, the criteria applied, and the instruments utilized. Furthermore, it can be classified as domestic or international, as certain international public procurement procedures can be subject to review by international bodies. Legal control involves hierarchical control by independent regulatory bodies, like the Procurement Review Body (hereinafter: the PRB) of Bosnia and Herzegovina or the State Commission for Supervision of Public Procurement Procedures in Croatia, serving as administrative second-instance adjudicators. Legal oversight also includes judicial control, e.g. judicial review in administrative disputes initiated through a lawsuit against a final administrative decision. This could involve decisions like contract awards, procedure annulments, or any other decisions made by the contracting authority that, following an administrative review, acquire the status of a final administrative act. The appellate jurisdiction of the Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina (a constitutional appeal in Serbia or a constitutional complaint in Croatia) should also be considered part of these types of legal control when an action of a contracting authority infringes on human rights and freedoms and all other legal remedies have been exhausted. Political control, i.e., oversight, is exercised through public opinion and citizen participation in monitoring public procurement processes, for instance, by making tender documents and contract award decisions publicly available. An example of this type of control is the role of a citizen supervisor in Serbia. This designated individual is responsible for monitoring public procurement procedures exceeding a certain value. This supervisor has the authority to report any irregularities to competent authorities and possess the legal right to initiate complaints in procurement disputes by seeking legal protection of rights.²⁰ In addition to direct citizen oversight, the Human Rights Ombudsman of Bosnia and Herzegovina also plays a crucial role. Political control can also be seen in the appointment process for the members of the PRB. Since its members are appointed by the

¹⁹ Public Procurement Review and Remedies Systems in the European Union. (2007). *Sigma document No. 41*, 15–16.

²⁰ For details on the appointment, participation in procedures, authority, and other matters related to the role of the citizen supervisor, see: Knežević-Bojović, A. (2013). *Građanski nadzornik u Srbiji – analiza normativnog okvira i prakse i predlozi za njihovo unapređenje*. In: *Civic Oversight of Public Procurement*. Prokuplje, Institute of Comparative Law, 88–115.

Council of Ministers of Bosnia and Herzegovina, this form of legal oversight is directly influenced by political authorities. Likewise, the director of the Public Procurement Agency is selected through a public competition by an *ad hoc* commission of the Parliamentary Assembly of Bosnia and Herzegovina.

CONTROL OF APPEAL PROCEDURES

Legal protection in appeal procedures is provided by the PRB.²¹ In most European legal systems, the decisions of first-instance review bodies can be challenged through an appeal procedure, with a few exceptions (such as in Belgium, Malta, and Slovenia).²² Legal remedies in public procurement procedures must comply with European standards, meaning they must be clear and straightforward (given the complex and multi-tiered nature of public procurement), equally accessible to all (to prevent any form of discrimination), and effective in rectifying unlawful decisions when issues arise.²³ Interestingly, the legal framework in Bosnia and Herzegovina stipulates an appeal as the primary legal remedy, distinctively structured from the conventional administrative appeal found within the general administrative procedure. Unlike Bosnia and Herzegovina, Serbia offers a different legal remedy termed a request for the protection of rights, which is not classified as an administrative appeal and, thus, is not equivalent to traditional second-instance decision-making.²⁴

²¹ Public Procurement Law, Art. 93, Para. 9. By its legal structure, the Procurement Review Body (PRB) resembles similar public bodies established to oversee and review public procurement procedures. Comparable specialized institutions exist under different names in various countries. For example, the Austrian Federal Procurement Agency in Austria, the Commission on Protection of Competition in Bulgaria, the Tenders Review Authority in Cyprus, the Public Procurement Review Committee in Estonia, and others.

²² Public Procurement Review and Remedies Systems in the European Union. (2007). *Sigma document No. 41*, 18.

²³ Public Procurement Agency of BiH. (2020). *Priručnik za javne nabavke Bosni i Hercegovini*. Sarajevo, 80.

²⁴ Cucić, V. (2020). *Sprovođenje i kontrola postupka javnih nabavki*. Belgrade, Službeni glasnik, 152. The issue of the legal nature of the request for legal protection has arisen in practice, particularly in cases where the question was raised whether an extraordinary legal remedy – a request for extraordinary review of a court decision – can be filed against a final judgment in an administrative dispute. The Supreme Court of Cassation and the Constitutional Court have taken diametrically opposed positions on this matter. The Supreme Court of Cassation rejects the request for extraordinary review, holding that the Republic Commission decides on the request for legal protection as a second-instance body. In contrast, the Constitutional Court, in the context of a constitutional appeal, argues that the Republic Commission issues its decision as a first-instance body, and therefore, due

However, for the purposes of this article, we will compare this particular Serbian legal remedy with the appeal control system utilized in Bosnia and Herzegovina's law. According to the law, the PRB operates as an standalone and independent institution²⁵, which is primarily reflected in the fact that its members are appointed by the Parliamentary Assembly of BiH based on a list of the most successful candidates compiled by a specially designated *ad hoc* commission. When selecting the 17 members of the PRB, territorial, national, and professional criteria²⁶ are evaluated. Following the Constitutional Court of BiH's ruling on the constituency of peoples, institutions must ensure equal representation for Serbs, Croats, and Bosniaks. Additionally, the representation of so-called "others" (i.e., those outside the three main constituent groups) is also taken into account, with each commission required to include at least one representative from national minorities.²⁷ Moreover, the PRB is mandated to prepare an annual report²⁸ on its activities, which must be approved by the majority (more than half) of its members (i.e., at least nine members must vote in favor) before it is presented to the Parliamentary Assembly of

to the absence of a classic administrative appeal, an extraordinary legal remedy may be submitted.

²⁵ The autonomy and independence of the PRB are also reflected in its legal-administrative status within the structure of state administration, as it is classified as an independent administrative body under the Law on Ministries. See: Law on Ministries and Other Administrative Bodies of Bosnia and Herzegovina, *Official Gazette of BiH*, No. 5/03, 42/03, 26/04, 42/04, 45/06, 88/07, 35/09, 59/09. and 103/09.

²⁶ The members of the Procurement Review Body (PRB) are also required to meet specific, legally prescribed criteria. Due to territorial decentralization (its headquarters being in Sarajevo, with branch offices in Banja Luka and Mostar) the law stipulates that all 17 members of the PRB must either be law graduates who have passed the bar exam or recognized experts in fields such as construction, public procurement, transport, strategic business management, or administrative law and/or procedure. Interestingly, for the role of a "recognized expert in administrative law," there is no requirement to have passed the bar exam or even the civil service exam, which raises legitimate concerns about how such a prestigious title is awarded. Moreover, there is no clear stipulation that such an expert must hold at least a master's degree, let alone a doctorate degree, in the field of administrative law. This legislative omission leaves significant room for the *ad hoc* Parliamentary Commission to (not) define more specific criteria for this category of PRB members. A similar critique can be made of the overly broad and vague definitions of experts in the fields of construction, transport, and especially strategic business management.

²⁷ PPL, Art. 93, 3.

²⁸ Particularly noteworthy is the involvement of a dual control, i.e. oversight system: first, through the nearly two-thirds majority required within the PRB itself, and second, through the participation of parliamentary oversight. This effectively closes the loop between the three branches of government: the executive (to which the PRB formally belongs and which also proposes its members and appoints the Management Board), the judiciary (through the system of administrative judicial review), and finally, the legislature, through parliamentary control. See: PPL, Art. 93, 19.

BiH for review. In legal terms, the PRB is positioned between an administrative body and a quasi-judicial authority. Its decision-making is not limited to merely addressing legal matters but also extends to evaluating the appropriateness of the contracting authority's actions when selecting a bid in public procurement procedures. A balanced approach integrating both judicial and administrative elements places this public law entity among specialized oversight institutions with a high degree of independence from all conventional government branches.²⁹

The appeals procedure is governed not only by the substantive and procedural norms of the PPL but also, when necessary, by the subsidiary application of the LGAP.³⁰ However, the legal text contains redundancies, including repetitive clauses concerning document submission and language used in proceedings, while some critical issues have been omitted and overlooked (which will be elaborated upon later in the paper). In contrast to BiH's

²⁹ There are also views suggesting that, during the process of European integration, Bosnia and Herzegovina must define the status of the PRB as a quasi-judicial body. In doing so, the PRB could potentially refer preliminary questions to the Court of Justice of the European Union (CJEU), which would significantly alter the legal configuration of this oversight body. Preliminary questions concern the interpretation and application of EU law, and the CJEU may only rule on them if the national oversight body in question holds the legal status of a court or tribunal. For such perspectives, see: Pejaković, S. (2015). *Analiza pravne zaštite u postupcima javne nabavke u Bosni i Hercegovini*. Sarajevo – “Analitika” Center for Social Research, 18.

³⁰ A major point of debate is whether the general procedural law should be applied subsidiarily or accordingly (*mutatis mutandis*). In legal theory, subsidiary application refers to situations where there are two or more laws (one general and one special) and the general law applies only to issues not specifically regulated by the special law (i.e., the general law has a subsidiary character).

On the other hand, accordingly applied (or *mutatis mutandis*) means that a particular regulation does not comprehensively cover the subject matter, even though its title and scope might suggest it should. In such cases, it becomes necessary to, by analogy, refer to and apply provisions from another regulation, either from the same or a related legal field, to avoid unnecessary repetition. See: Мирјанић, Ж. (2014). *Pisanje i donošenje zakona*. Banja Luka, Faculty of Law, University of Banja Luka, 73–74. The Law on Administrative Procedure can under no circumstances be treated as a supplementary regulation or applied partially. It must be applied exclusively as a general law that governs every public procurement procedure, with the correction that *lex specialis derogat legi generali* (a special law overrides a general one). Therefore, for all procedural institutes (such as the structure of the appeal, deadlines for its submission, and its suspensive effect) that are regulated differently by the PPL, the provisions of the PPL, as a *lex specialis*, take precedence. There are also theoretical perspectives, supported by our positive legal framework, particularly Article 117 of the PPL, that suggest the LAP applies subsidiarily in administrative matters, whereas in non-administrative matters, its provisions are applied accordingly (*mutatis mutandis*), depending on the nature of the legal procedure. See: Cucić, V. (2020). *Sprovođenje i kontrola postupka javnih nabavki*. Belgrade: Službeni glasnik, 31–32.

national legal framework, Croatian legislation does not allow for subsidiary applications. Instead, it clearly mandates that public procurement processes, being administrative procedures, must adhere to the guidelines set forth by the Public Procurement Act and the Law on General Administrative Procedure.³¹ Additionally, when it comes to the liability of the contracting authority for fulfilling obligations within a public procurement contract, the LCT is applicable, particularly in matters concerning damage compensation.

The appellant must meet certain party prerequisites, primarily actual and procedural legal standing.³² A specific aspect of active legal standing in this procedure is that an involved party cannot be deemed a legitimately interested party *de nomine* (by name alone), as even participants must prove that they meet procedural prerequisites. The law explicitly addresses only the active legal standing³³ of economic entities that were not awarded a public procurement contract and argue this has violated a right provided to them by law or regulation. A key factor is that the party asserting active legal standing must make it plausible that they have suffered or could have suffered damage due to the contracting authority's unlawful actions. However, Article 94, Paragraph 1, implies that the BiH's law implicitly recognizes the existence of passively legitimized parties, namely, other economic entities with a legal interest in the given public procurement procedure.³⁴ From a theoretical standpoint, actual legal standing is possessed by all entities under a category legally qualifying as having one, namely, legal entities dissatisfied with the outcome of a

³¹ Croatian Public Procurement Act, Art. 399.

³² The positive law of BiH has made this procedural-legal category particularly complex, primarily because it is not easy to determine this "respectable connection to the legal situation" (Tomić, Z. (2021). *General Administrative Law*. Belgrade, Faculty of Law, University of Belgrade, 304), as the law does not provide a reliable formula by which this connection can be clearly established. Therefore, when special laws (such as the Public Procurement Law) lack clear provisions, one must turn to models proposed in legal theory to address this issue. One such approach involves examining two criteria: (1) determining the relationship between a given individual and the administrative matter in question (the factual criterion), and (2) assessing the personal attributes that an individual must possess to qualify as a party in the procedure (the personal criterion). See: Radenović, M. (2019). *Law of General Administrative Procedure and Administrative Dispute*. Banja Luka: Faculty of Law, University of Banja Luka, 83.

³³ An international group of experts emphasized in their manual the necessity of determining standing (*locus standi*) in each individual case, a responsibility that lies exclusively with the Procurement Review Body (PRB), not the contracting authority. Confusion may arise when reading provisions regarding the contracting authority's handling of appeals and the examination of certain procedural prerequisites (timeliness, admissibility, permissibility). See: *Manual for Public Procurement in Bosnia and Herzegovina*. (2020). Sarajevo, p. 82. Also, in: PPL, Art. 97.

³⁴ PPL, Art. 94, 1.

public procurement procedure that have suffered or could have suffered harm as a result. On the other hand, procedural legal standing belongs to public law entities that initiate a review procedure *ex officio* and have the authority to completely or partially annul a public procurement procedure. In our legal system, this role is assigned to the PRB. Nonetheless, legal theory³⁵ rightly points out that such authority could also be granted to the prosecution, state attorney's office, or state audit bodies when the protection of public interest or state property is at stake. The legislator acknowledges this theoretical position, as Article 103 explicitly defines the circumstances under which the PRB may conduct a public procurement review *ex officio*.³⁶

An appeal is submitted in writing either directly or by registered mail through the contracting authority. Exceptionally, if specified in the tender documentation as a valid communication method, it may also be submitted electronically.³⁷ Regardless of the submission method, the contracting authority is required to notify bidders of the initiation of the appeal process via the public procurement portal.³⁸ The efficiency of the appeals procedure could be enhanced by adopting the approach used in Croatian law,³⁹ where appeals are submitted directly to the PRB without involving the contracting authority. Moreover, the contracting authority serves as a standard first-instance body when handling an appeal, meaning it is responsible for verifying whether the appeal is timely⁴⁰, admissible, filed by an authorized individual, and submitted

³⁵ Cucić, V. (2020). *Sprovođenje i kontrola postupka javnih nabavki*. Belgrade, Službeni glasnik, 137.

³⁶ There are four circumstances in question: 1) a procedural violation occurred during the opening of bids or requests to participate; 2) The deadline for submitting bids or requests to participate was not extended, even though the law required an extension; 3) after the bid submission deadline, in procedures where negotiation is not allowed, the contracting authority conducted negotiations or the bidder altered their bid contrary to legal provisions; 4) the tender documentation was not in compliance with the law or relevant by-laws, and due to vagueness, contradictions, or ambiguities, it prevented a proper assessment of the merits of the appeal, or, due to significant omissions, it violated the fundamental principles of the law or resulted in an unlawful contract award.

³⁷ A terminological issue can be observed in this article, as a complaint cannot be "filed with" the contracting authority, but only "submitted to". The role of the contracting authority is purely procedural in nature, as prescribed by the LAP regarding the actions of a first-instance body in handling appeals. Therefore, the complaint is merely submitted to the first-instance authority (i.e., the contracting authority), but formally filed with the second-instance body, in this case, the PRB. See: PPL, Art. 99, 1.

³⁸ PPL, Art. 99, 3.

³⁹ Croatian Public Procurement Act, Art. 145, 2–3. The appeal is submitted directly to the State Commission for the Review of Public Procurement Procedures, and a copy of the appeal is also delivered to the contracting authority.

⁴⁰ Timeliness, within the context of the PPL and according to established case law, implies that an appeal will be dismissed if the interested party failed to obtain the tender

by a party with a valid, active legal standing during the preliminary stage.⁴¹ If any procedural prerequisite is not met, the contracting authority will reject the appeal by a formal decision. The bidder has the right to appeal this decision within five days, with the PRB issuing a ruling on the matter. There is criticism regarding the contracting authority's preliminary procedural control powers, arguing that it is redundant and unnecessary for both the contracting authority and the PRB to sequentially rule on procedural prerequisites. Critics claim that allowing the same authority responsible for conducting the procurement process to make such determinations contradicts the principle of legal certainty.⁴² This viewpoint is understandable, given concerns that impartiality and objectivity in decision-making might be compromised (thus undermining the legitimate expectations of the parties involved), as contracting authority will always have an inherent interest in rejecting an appeal at this stage. A more balanced approach would be to strip this power from the contracting authority and allow only the PRB to decide on the procedural prerequisites for filing an appeal. Conversely, if all procedural requirements are met and the appeal is deemed partially or fully justified, the contracting authority has self-corrective powers to address any omissions or oversights (e.g., amending or supplementing the tender documentation) or to annul its previous decision entirely and issue a new one.⁴³ The possibility of filing a new appeal against the revised decision has been justifiably criticized, as it unnecessarily prolongs the process, undermines the efficiency of administrative resolution, and can further complicate an already complex legal situation, especially if the PRB's subsequent substantive ruling introduces additional legal uncertainties.⁴⁴ The Croatian legislator has taken a different approach, granting no power to the contracting authority over appeals.⁴⁵ Instead, if the contracting authority deems

documentation within the deadline set by the contracting authority. This interpretation is entirely reasonable given Article 42 of the PPL, which authorizes the contracting authority to determine all relevant deadlines depending on the type of procurement procedure, while ensuring that bidders have sufficient time to take necessary actions and prepare their offers. See: Court of Bosnia and Herzegovina, *Case No. S1 3 U 034239 20 U*, dated April 6, 2021.

⁴¹ PPL, Art. 100, 1.

⁴² Bjelogrić, S. (2019). *Žalba kao sredstvo pravne zaštite u postupcima javnih nabavki. Društvena i tehnička istraživanja*, 2. Kiseljak, 47.

⁴³ PPL, Art. 100, 3.

⁴⁴ Pejaković, S. (2015). *Analiza pravne zaštite u postupcima javne nabavke u Bosni i Hercegovini*. Sarajevo – “Analitika” Center for Social Research, 37.

⁴⁵ This is most evident in the legal wording which states that a copy of the appeal is merely delivered to the contracting authority, while the appeal itself is submitted to the State Commission for the Review of Public Procurement Procedures. See: Croatian Public Procurement Act, Art. 145, Para. 3.

an appeal unfounded, it is required to forward the appeal, its rebuttal, and the entire case file to the PRB, which serves as the second-instance commission.⁴⁶

The process undertaken by the second-instance (appellate) body also aligns with the rules of the general administrative procedure, with a few distinct considerations.⁴⁷ Upon receiving the case file, the PRB will, if it finds any deficiencies, request the appellant to supplement the appeal within three days of receiving the request. Should the appellant fail to do so, the appeal will be formally dismissed. However, an exception is made if the incomplete appeal contains a clearly stated claim and if its content suggests that it can still be processed.⁴⁸ When an appeal meets all the necessary criteria, the PRB will act strictly within the limits set by the appeal request,⁴⁹ except for any significant legal violations discussed earlier. A similar approach exists in Serbian law,⁵⁰ where the Republic Commission decides within the scope of the submitted legal protection request but is also obligated to consider issues the claimant might not have been aware of, yet which affected the contracting authority's decision. As legal theory states, "The Republic Commission is bound by the request, but not by the reasons presented in the request for legal protection."⁵¹

In light of this, the suspensive effect of the appeal and the case consolidation process require assessment. As noted earlier, appeals in the substantive phase are published on e-portals to ensure that all interested participants are informed about the ongoing appeal process. This form of publication aims not just to uphold general procedural principles but specifically to notify interested parties of the initiated appeal review and the effects triggered by the appeal. These effects include postponing the continuation of the public procurement procedure, delaying the conclusion or execution of the public procurement contract, or halting the implementation of a framework agreement.⁵² The lack of regulatory clarity regarding the suspensive effect of appeals in public procurement procedures is a justified concern.⁵³ First and foremost, the law should

⁴⁶ PPL, Art. 100, 5.

⁴⁷ The legislator unnecessarily states in Art. 109 of the PPL that the PRB will re-examine the procedural prerequisites, including admissibility, timeliness, and whether the appeal was submitted by an authorized person, when such a procedural sequence is entirely predictable, given the statutory provision for the subsidiary application of the LGAP.

⁴⁸ PPL, Art. 1–2.

⁴⁹ *Ibid.*, Art. 104, 1.

⁵⁰ Serbian Public Procurement Law, Art. 226, 1.

⁵¹ Cucić, V. (2020). *Sprovođenje i kontrola postupka javnih nabavki*. Belgrade: Službeni glasnik, 145.

⁵² PPL, Art. 110.

⁵³ Pejaković, S. (2015). *Analiza pravne zaštite u postupcima javne nabavke u Bosni i Hercegovini*. Sarajevo – "Analitika" Center for Social Research, 33.

define how the contracting authority should act regarding the suspensive nature of appeals. This should not be left to the legally permissible discretion of the contracting authority. For instance, submitting an appeal to the contracting authority does not automatically halt the procedure, nor is there any guidance on how to proceed if economic entities submit bids unaware that an appeal carrying a suspensive effect has been filed. One possible *de lege ferenda* (future legislative) solution could be to dismiss such bids and promptly return them to the bidders. However, Bosnia and Herzegovina's current legal framework offers no legal basis to support this course of action. Croatian law demonstrates an advantage in this regard as well, stipulating that in open public procurement procedures, once an appeal is submitted, the contracting authority is obligated to immediately publish the time of the submission of the appeal on its website, thereby automatically suspending the procurement process from that point onward.⁵⁴ Criticism can also be raised regarding the regulation surrounding exceptions to the suspensive effect, particularly a clause enabling the PRB to allow the continuation of the procedure at the contracting authority's request. The legislation lacks clear criteria and guidelines for determining such exceptional circumstances, deadlines for submitting these requests, and clarification on whether the opposing party (i.e., the appellant) has the right to respond to such a request. It is also important to note that despite the suspensive effect of an appeal, once the public procurement process concludes and bidders are informed about the chosen bid, the contracting authority is still unable to immediately finalize the public procurement contract. This approach achieves two outcomes: it provides a reasonable time-frame during which all bidders have the opportunity to familiarize themselves with the outcome of the procurement process and establishes a prerequisite for one of PRB's regulatory powers – should this prohibition be violated, PRB has the authority to annul the public procurement contract. On the other hand, the prohibition on signing the contract is not absolute and comes with exceptions⁵⁵, regarding three specific scenarios: 1) When only a single bidder participates in the procedure, and their bid is accepted without the prior publication of an *ex ante* transparency notice; 2) When only a single bidder participates in the second phase of a restricted procedure, negotiated procedure with prior notice or competitive dialogue; 3) When the contract is awarded as part of a framework agreement or through a dynamic purchasing system.

The consolidation of administrative matters under domestic general administrative procedure legislation requires the cumulative fulfillment of three conditions: firstly, the rights and obligations of the parties must be

⁵⁴ Croatian Public Procurement Act, Art.157, 1.

⁵⁵ PPL, Art. 98, 2.

based on similar or identical factual circumstances; secondly, these rights and obligations must arise from the same substantive law; finally, the competent authority must have jurisdiction over all the administrative matters being consolidated into a single procedure.⁵⁶ However, the PPL contains a specific provision allowing the Chairperson of the PRB to bypass these requirements if two or more appeals are submitted regarding the same public procurement procedure. In such cases, the Chairperson has the discretion to disregard the previously mentioned assumptions from the Law on Administrative Procedure (LAP) and issue a decision to consolidate the procedures. The law clearly specifies that this consolidation decision is not subject to appeal in such circumstances, ensuring that only one decision can be issued, regardless of the number of appeals submitted.⁵⁷ The prohibition of appeals against the decision to merge administrative matters represents a deviation from the general administrative procedure rules, where such decisions could normally be contested via a separate appeal. In any case, merging procedures remains a discretionary decision of the competent authority and is employed solely when supported by economic and rational justification.⁵⁸

To sum things up, let's examine what actions the PRB can take during the appeal review process.⁵⁹ Should the appellant decide to withdraw their appeal, PRB will issue a special decision to terminate the procedure, except in cases of significant legal violations, where PRB will continue the procedure regardless of the withdrawal. If procedural prerequisites are not met, PRB will dismiss the appeal, while unfounded appeals will be rejected. A favorable outcome for the appellant occurs when the appeal is upheld. In such cases, PRB may, within the same decision, annul the decision, procedure, or action that violated a legal or by-legal rule. Beyond annulling individual actions, decisions, or procedures, PRB also holds the power to invalidate the public procurement contract or framework agreement.⁶⁰ By applying the subsidiarity principle of the LAP, PRB can annul the first-instance decision if it determines that the contracting authority can correct the shortcomings of the first-instance

⁵⁶ LAP of BiH, Art. 118, 1.

⁵⁷ PPL, Art. 112.

⁵⁸ Rađenović, M. (2019). *Pravo opšteg upravnog postupka i upravnog spora*. Banja Luka, Faculty of Law, University of Banja Luka, 127.

⁵⁹ PPL, Art. 111, 1.

⁶⁰ The LLP explicitly lists four specific situations: a) Using a negotiated procedure without prior publication or awarding a service contract under Annex II in violation of the law. b) Failing to publish a procurement notice on the public procurement portal when required by law. c) Concluding a contract or framework agreement in violation of Article 98 of this Law if it prevents PRB from reviewing an appeal before contract signing. d) Signing a contract or framework agreement without following public procurement procedures, except in cases where the law explicitly allows it. See: Public Procurement Law, Art. 111, 2.

procedure more quickly and efficiently. It can then refer the case back to the first-instance authority for reconsideration, that is, to repeat the public procurement procedure and provide guidance on the errors made during the initial procedure.⁶¹ Some authors⁶² argue that such an approach by PRB would contradict the principle of efficiency, since an authoritative decision by PRB as the second-instance authority would benefit the parties by enabling them to exercise their rights and obligations more quickly. Returning the case back to the contracting authority slows the procedure and introduces a new dilemma of whether the first-instance authority will adhere to PRB's interpretations and objections. Annulment can be avoided, as outlined by the law, when valid reasons exist on behalf of the contracting authority or considerations related to the public interest.⁶³ When the contracting authority believes it has acted in accordance with the law (and is able to prove it) and voluntarily published an *ex ante* transparency notice, while waiting the required 15 days before signing the contract, the contract will not be annulled, even if the authority violated the law in another way (e.g., initiating a negotiated procedure without prior notice). This approach leaves room for exceptional circumstances, where legitimate reasons, provided they are not entirely devoid of legal compliance (evidenced by voluntary notification and adherence to the 15-day interval), can prevent contract annulment despite other legal breaches. The situation is, however, different when it comes to public interest. According to the law, public interest is defined as a circumstance that "requires the contract to remain in force," and is not explicitly defined but rather determined through negative enumeration, and specifies what does not constitute public interest in a given case.⁶⁴ The vaguely defined economic interest, outlined in the law concerning a list of specific costs, combined with the broadly framed condition of "disproportionate consequences," creates room for potential abuse of this exceptional legal provision. This risk is further intensified by the fact that the legislator

⁶¹ LAP of BiH, Art. 230, 2.

⁶² Bjelorglić, S. (2019). *Žalba kao sredstvo pravne zaštite u postupcima javnih nabavki. Društvena i tehnička istraživanja*, 2. Kiseljak, 51.

⁶³ PPL, Art. 111, 3 and 5.

⁶⁴ Art. 111, para. 6, states that economic interest directly related to the contract or framework agreement does not fall under the category of public interest. This includes specific costs that may arise from delays in contract or framework agreement execution, costs associated with initiating a new procurement procedure, costs due to the replacement of the economic entity performing the contract or agreement, and legal obligations resulting from the annulment of the contract or framework agreement. In addition to this clearly defined notion of economic interest, an additional condition must also be met for such interest to be considered as serving the public interest and thereby justifying the contract remaining in force despite its deficiencies. This additional condition pertains to situations where annulling the public procurement contract would lead to disproportionate consequences.

allows certain contracts to remain in force even when they are subject to annulment proceedings. Due to the invoked “public interest”, the already executed portions of these contracts will not be completely annulled, although the contracting authority will still face monetary sanctions.⁶⁵

Attention is drawn to a provision that allows the contracting authority, based on a special request decided upon by the PRB, to continue the public procurement procedure despite an appeal procedure already initiated, provided that two prior conditions are met: 1) the decision must not cause disproportionate harm to the public interest; and 2) the contracting authority’s request must be reasoned (the burden of proof lies with the contracting authority).⁶⁶

ADMINISTRATIVE JUDICIAL CONTROL

A final decision by the PRB, whether it rejects an appeal, annuls an action or procedure, or annuls an entire public procurement contract, can be challenged within 30 days through an administrative dispute before the Court of Bosnia and Herzegovina.⁶⁷ It is important to note that Bosnian law grants both the contracting authority and the participants in the procurement process equal rights to initiate a lawsuit. In contrast, under Croatian law, there is no explicit *ex lege* designation of who may file a lawsuit.⁶⁸ In Serbian law, while no explicit provision exists regarding who has legal standing to bring a case, systematic and purposive interpretation suggests that the contracting authority (procuring entity) is not allowed to file a lawsuit;⁶⁹ a viewpoint consistently supported by judicial practice.⁷⁰ Given the high volume of cases⁷¹ in this field, we will examine how judicial review, that is, control of public procurement procedures is carried out. However, before we do, it is important to understand why so many cases have been brought before the Court of Bosnia and

⁶⁵ PPL, Art. 111, 4. The monetary fine is strictly prescribed and amounts to 5 % of the total value of the contract.

⁶⁶ Bjelorglić, S. (2019). *Žalba kao sredstvo pravne zaštite u postupcima javnih nabavki. Društvena i tehnička istraživanja*, 2. Kiseljak, 45–46.

⁶⁷ PPL, Art. 115, 1.

⁶⁸ Croatian Public Procurement Act, Art. 434, 1.

⁶⁹ Cucić, V. (2020). *Sprovođenje i kontrola postupka javnih nabavki*. Belgrade: *Službeni glasnik*, 149.

⁷⁰ Decision No. 24 U. 13304/16, dated April 27, 2018; Decision No. 4 U. 2609/16, dated February 14, 2018; Decision No. III-7 U. 16225/16, dated September 27, 2019.

⁷¹ In 2018, a total of 442 administrative disputes were initiated against decisions of the PRB; in 2019, 419 such disputes were initiated; and in 2020, the number decreased to 335. See: *Sudska praksa u predmetima javnih nabavki*. (2022). Sarajevo, 11.

Herzegovina in the first place. The appeals process, as a standard legal remedy, and the supervisory authority of the PRB have both been largely ignored and underutilized, given the substantial number of second-instance decisions by the PRB being contested judicially. Another issue that needs to be addressed is reducing the current time-frame available for filing lawsuit⁷²(the 30-day general procedural deadline under the Law on Administrative Disputes). When combined with the time available to the court for decision-making, this time-frame unnecessarily prolongs proceedings. Such delays hinder the prompt conclusion of public procurement procedures and deviates from European requirements for efficient and cost-effective public procurement procedures.⁷³

Typically, initiating an administrative dispute does not delay the enforcement of a final administrative decision unless a specific law states otherwise.⁷⁴ In this regard, we turn to the PPL, which allows for the possibility of submitting a special request to postpone the enforcement of a second-instance decision by the PRB. The plaintiff is required to submit this request alongside the lawsuit, and the Court of Bosnia and Herzegovina will then issue a separate ruling to either temporarily suspend the enforcement or defer it until the dispute is resolved. When making this decision, the Court considers both the public interest and the potential harm that could result from postponing a final decision of the PRB.⁷⁵The issue with how this suspensive effect is outlined in the law is that it does not permit requesting a delay in enforcing the final PRB decision, contrary to what the law implies. Instead, one can only seek to delay the enforcement of the final administrative act issued by the contracting authority. This stems from the contracting authority first issuing a decision, which was later challenged before the PRB, thereby gaining finality through this process. Furthermore, the legal text remains unclear regarding whether the suspensive effect applies only to delaying the enforcement of the contracting authority's decision or if it also prevents contract conclusion, as delaying enforcement doesn't inherently prohibit contract signing, leading to uncertainty in applying the law. In practice, there can be instances where, within the 30-day window available to the plaintiff for initiating an administrative

⁷² As established in Serbian law, the deadline for filing a lawsuit with the Administrative Court is 15 days. See: Serbian PPL, Art. 228, 1 and 3, and Law on Administrative Disputes of Serbia, Article 18.

⁷³ Some authors have an alternative viewpoint, arguing that shortening the deadline for filing a lawsuit would not significantly expedite the procedure. Instead, they suggest introducing the possibility of suspending the execution of decisions even before a lawsuit is filed, through the application of temporary, i.e interim measures in accordance with Directive 2007/66/EC. See: *Sudska praksa u predmetima javnih nabavki*. (2022). Sarajevo, 30.

⁷⁴ LAD of BiH, Art. 18, 1–2.

⁷⁵ PPL, Art. 115, 3–4.

dispute, the public procurement contract is signed, i.e., finalized. Even if the contract is concluded after the lawsuit is initiated, it could still be finalized before the court issues a decision on delaying it. To prevent such scenarios, a *de lege ferenda* amendment should clearly specify that the suspensive effect pertains to the contracting authority's decision and encompasses both the conclusion of the contract and the enforcement of the contracting authority's decision simultaneously. An effective strategy might involve integrating a provision into the domestic Law on Administrative Disputes similar to that found in Serbian legislation – one that allows for delaying enforcement even before a lawsuit is initiated in urgent situations and obliging the court to decide on such requests within five days.⁷⁶ The Croatian Public Procurement Act also provides for temporary measures, but they fall under the jurisdiction of the State Commission for Supervision of Public Procurement Procedures and, as such, have no connection with the Croatian Administrative Court whatsoever.⁷⁷

Once a judgment is issued in an administrative dispute, the dissatisfied party may seek an extraordinary legal remedy by filing a request for reconsideration of the court's decision within 30 days of receiving it. This request is submitted to a three-judge panel within the Appellate Division of the Court of Bosnia and Herzegovina.⁷⁸ The panel has the authority to either annul or amend the initial decision. However, this additional procedural step complicates and prolongs the time-frame for securing legal protection in public procurement procedures.

⁷⁶ Art. 23, Para. 3 of the Law on Administrative Disputes of Serbia. Commenting on this provision, Zoran Tomić describes it as a modern and progressive European legal solution, one that aligns with the Recommendation of the Committee of Ministers of the Council of Europe on Interim Judicial Protection in Administrative Matters from 1989. Among the instruments of interim judicial protection, the most notable one, also recognized in our positive law, is the suspension of the execution of an administrative act until the conclusion of the administrative dispute. Other forms of interim judicial protection were not adopted, as Tomić explains, because they would be difficult to implement, could slow down court proceedings, and might even prejudice the content of future court rulings. See: Tomić, Z. (2012). *Komentar Zakona o upravnim sporovima sa sudsom praksom*. Belgrade: Službeni glasnik, 451–452.

⁷⁷ Croatian Public Procurement Act, Art. 424.

⁷⁸ LAD of BiH, Art. 115, 3–4.

CONCLUSION

The public procurement process in Bosnia and Herzegovina is an indicator of progress on the country's path toward European integration, given that the new PPL from 2014 aligns in almost all respects with representative examples set by EU member states. However, the main obstacle lies in the implementation of the existing law, as its numerous ambiguities create ample room for manipulation, abuse of rights, and more instances of corruption. The legal protection mechanism outlined in the PPL is arguably the strongest part of the legislation since it does not significantly deviate from the legal frameworks of neighboring countries of Serbia and Croatia, as discussed in this paper. However, a significant issue remains, namely the unclear role of the third interested party in these procedures, accompanied by the vaguely defined deadlines for filing appeals and the way the PRB operates in relation to the relevant provisions of the LGAP, which foresee different oversight mechanisms, such as annulling a decision and returning the case to the first-instance authority for re-evaluation. Another systemic challenge (one that does not exist in the legal systems of Serbia and Croatia) is the outdated nature of general administrative procedural institutions, primarily as defined by the current LGAP. We believe that the adoption of a new LGAP is the only way to resolve the numerous practical issues in implementing the PPL in practice, thereby bringing us closer to exemplary models from comparative law. In addition to normative challenges, the PRB's appeals process struggles with real-world difficulties due to the overwhelming caseload burdening this second-instance authority. Therefore, from an organizational standpoint, the PRB should either expand its membership or allow its members to act independently in specific instances, such as when appeals are dismissed or when dealing with straightforward cases. After the appeal review process, control and oversight might involve initiating an administrative dispute before the Court of Bosnia and Herzegovina. As discussed in this paper, the key limitation of this form of legal protection lies in the optional nature of the suspensive effect of such lawsuits. The failure to delay the conclusion and enforcement of a contract can undermine the effectiveness of the protection provided by the court's decision in an administrative dispute, especially given that the procedure is considered urgent by law and, as such, requires to be expedited. Another crucial issue that will have to be addressed when amending the law is the legal nature of the public procurement contract, as this aspect dictates the terms and conditions for its conclusion, the manner of its termination, the extent of legal protection, and the jurisdiction for resolving disputes arising from such contracts. The legal culture surrounding public procurement procedures is a vital component that has long been established in Central and Western European countries. We

believe that the current PPL should be given time to take root in our legal and societal reality, accompanied by the necessary amendments and improvements outlined in this paper. This is the only way for the public procurement process to meet the requirements set before Bosnia and Herzegovina on its path toward joining the European Union.

BIBLIOGRAPHY

- Bjelorglić, S. (2019). Žalba kao sredstvo pravne zaštite u postupcima javnih nabavki. *Društvena i tehnička istraživanja*, No. 2, Kiseljak.
- Bovis, C. (2005). *Public Procurement in European Union*. Palgrave Macmillan.
- Brenjo, J., Pranjić, M., Purić, N. (2022). *Sudska praksa u predmetima javnih nabavki*. Sarajevo, High Judicial and Prosecutorial Council of Bosnia and Herzegovina.
- Čizmić, M. (2021). Pravna priroda ugovora o javnim nabavkama u pravnom poretku Bosne i Hercegovine. *Annals of the Faculty of Law in Zenica*, 14 (27). Zenica: Faculty of Law, University of Zenica.
- Drmić, A. (2014). Pravna priroda ugovora o javnoj nabavi. *Croatian and Comparative Public Administration*, Vol. 14, No. 2.
- Ljubanović, B. (2010). Upravni ugovori i upravno sudovanje. *Collected Papers of the Faculty of Law in Split*, 47 (1).
- Matić Bošković, M. (2017). Krivično delo zloupotreba u javnim nabavkama – izazovi u primeni. In: *Privredna krivična dela*, eds. I. Stevanović & V. Čolović. Belgrade: Institute for Criminological and Sociological Research and Institute of Comparative Law.
- Matić Bošković, M. (2022). *Public Procurement, An analysis of the regulatory frameworks in selected Western Balkans countries*. Belgrade, Institute of Comparative Law.
- Pejaković, S. (2015). *Analiza pravne zaštite u postupcima javne nabavke u Bosni i Hercegovini*. Sarajevo, “Analitika” Center for Social Research.
- Public Procurement Agency of Bosnia and Herzegovina. (2020). *Priručnik za javne nabavke*.
- Radenović, M. (2019). *Pravo opšteg upravnog postupka i upravnog spora*. Banja Luka, Faculty of Law, University of Banja Luka.
- Public Procurement Review and Remedies Systems in the European Union. (2007). *Sigma document*, No. 41.
- Softić, E. (2019). Bitna obilježja instituta javnih nabavki. *Annals of the Faculty of Law in Zenica, University of Zenica*, 13 (24). Zenica.
- Tomić, Z. (2012). *Komentar Zakona o upravnim sporovima*. Belgrade, Službeni glasnik.
- Turudić, M. (2018). Pravna priroda ugovora o javnoj nabavi u hrvatskom pravnom poretku. *Sveske za javno pravo*, 34. Zagreb, Public Law Center Foundation.

- Knežević-Bojović, A. (2013). Građanski nadzornik u Srbiji – analiza normativnog okvira i prakse i predlozi za njihovo unapređenje. *Građanska kontrola javnih nabavki*. Prokuplje, Institute of Comparative Law.
- Mirjanić, Ž. (2014). *Pisanje i donošenje zakona*. Banja Luka, Faculty of Law, University of Banja Luka.
- Tomić, Z. (2021). *Opšte upravno pravo*. Belgrade, Centar za izdavaštvo i informisanje of the Faculty of Law of the University in Belgrade.
- Cucić, V. (2020). *Sprovođenje i kontrola postupka javnih nabavki*. Belgrade, Službeni glasnik.

Legal Sources

- Public Procurement Act, *Official Gazette of the Republic of Croatia*, No. 120/16.
- Law on Ministries and Other Administrative Bodies of Bosnia and Herzegovina, *Official Gazette of BiH*, Nos. 5/03, 42/03, 26/04, 42/04, 45/06, 88/07, 35/09, 59/09, and 103/09.
- Law on Administrative Disputes of Bosnia and Herzegovina, *Official Gazette of BiH*, Nos. 19/02, 88/07, 83/08, and 74/10.
- Public Procurement Law, *Official Gazette of BiH*, Nos. 39/14 and 59/22.
- Public Procurement Law, *Official Gazette of the Republic of Serbia*, No. 91/19.
- Public Procurement Law of Bosnia and Herzegovina, *Official Gazette of BiH*, Nos. 49/2004, 19/2005, 52/2005, 92/2005, 8/2006, 24/2006, 70/2006, 12/2009, 60/2010, 87/2013, and 47/2014.
- Law on Obligations, *Official Gazette of the SFRY*, Nos. 29/1978, 39/1985, 45/1989 – Constitutional Court decision, and 57/1989; *Official Gazette of the Republic of Srpska*, Nos. 17/1993, 3/1996, 37/2001 – amd., 39/2003, and 74/2004.
- Law on the Procedure for the Procurement of Goods, Services and Contracting of Works, *Official Gazette of the Republic of Srpska*, No. 20/01.
- Law on Administrative Procedure, *Official Gazette of BiH*, Nos. 29/2002, 12/2004, 88/2007, 93/2009, 41/2013, and 53/2016.
- Decision on the Procedure for the Procurement of Goods, Services and Contracting of Works for the Needs of the Institutions of Bosnia and Herzegovina, *Official Gazette of BiH*, Nos. 13/03 and 7/04.
- Rulebook on the Procedure for the Procurement of Goods, Provision of Services, and Contracting of Works in the Brčko District of Bosnia and Herzegovina, *Official Gazette of the Brčko District*, No. 14/02.
- Decree on the Procedure for the Procurement of Goods, Services and Contracting of Works in the Federation of Bosnia and Herzegovina, *Official Gazette of the Federation of BiH*, Nos. 40/03, 58/03, and 11/04.

Case law

- Judgment of the Court of Bosnia and Herzegovina, No. S1 3 U 034239 20 U, dated April 6, 2021.

Judgment of the Appellate Panel of the Court of Bosnia and Herzegovina, No. S1 3 U 012509 14 UVP 2, dated January 20, 2015.

Decision of the Administrative Court of Serbia, No. 24 U. 13304/16, dated April 27, 2018.

Decision of the Administrative Court of Serbia, No. 4 U. 2609/16, dated February 14, 2018.

Decision of the Administrative Court of Serbia, No. III-7 U. 16225/16, dated September 27, 2019.

ОСТАЛИ ПРИЛОЗИ И САОПШТЕЊА

САДРЖАЈ

	Сентенце из праксе дисциплинског суда АКВ / 1533–1537
Стефан Гајић	Бранислав Ристивојевић и Иван Милић, <i>Коментар Закона о прекршајима</i> / 1538–1539
Дарко Тадић	Дарко Симовић и Слободан Орловић, <i>Коментар Устава Републике Србије. Са праксом Уставног суда Републике Србије и Европског суда за људска права</i> / 1540–1542
	Закључци Регионалне научно-стручне конференције „Правне норме и адекватност заштите животне средине – две године после“ / 1543–1544
	Листа рецензената / 1545–1548
	Саопштење са седнице Управног одбора одржане 29. 11. 2024. године / 1549–1555
	Саопштење са седнице Управног одбора одржане 27. 12. 2024. године / 1555–1563
	Садржај <i>Гласника АКВ</i> за 2024. годину / 1564–1567

СЕНТЕНЦЕ ИЗ ПРАКСЕ ДИСЦИПЛИНСКОГ СУДА АКВ

Очигледно несавестан рад у адвокатури и тежа повреда Кодекса професионалне етике адвоката – представљање својих предмета у јавности на сензационалистички начин; агитовање и подстицање недозвољених притисака у корист клијента, у предмету који није правноснажно окончан или у коме теку права за коришћење ванредних правних средстава; обавеза адвоката да се према суду, другим државним органима и њиховим представницима опходи одмерено и пристојно; недозвољен покушај утицаја на ток поступка и доношење одлуке непрофесионалним средствима и притисцима, а нарочито обраћањем органима и лицима која немају право да се уплићу у поступак, расправљање и одлучивање.

Одредбе:

Чл. 241, ст. 2, т. 1. и 42. Статута АКС, у вези са повредом правила бр. 17.2.7, 20.2, 38.2. и 39.1.1. Кодекса професионалне етике адвоката.

Сентенца:

Сензационалистичко изношење чињеница у средствима јавног информисања из предмета који није правноснажно окончан, а на начин којим се повређује одредба о тајности поступка који се води због заштите права детета и услед тога крши презумпција невиности дететових сродника, тако да се јавношћу недозвољено упознаје са његовом поверљивом садржином, срачунато са циљем да се изврши недозвољен притисак на надлежне државне органе, представља тежу повреду дужности адвоката и угледа адвокатуре.

Из образложења:

Дисциплински окривљена АА, адвокат у Инђији, дана 12. 6. 2022. године и 19. 6. 2022. године, способна да схвати значај свог дела и да управља својим поступцима, свесна противправности дела чије извршење је хтела, на телевизији ББ, у емисији под називом ВВ, препричавала је судски предмет који није био правно-снажно окончан и у којем су текли рокови за коришћење правних средстава, те је изнесећи податке из истог агитовала и подстицала на недозвољене притиске у корист клијента, којом приликом се обраћала лицима која немају право да се уплићу у поступак, расправљање и одлучивање, а које је на сензационалистички начин упознала са садржином свог предмета и именима запослених у државном органу чијим радом није задовољна и таквим деловањем несавесно је поступала, знајући да снимак емисије може бити приказан и детету о којем је реч, као и особама које су упућене у овај случај на основу препознавања предмета или мајке детета, не водећи рачуна о томе да је круг гледалаца спорне емисије изузетно бројан, чиме је извршила више тежих повреда дужности адвоката и угледа адвокатури.

Дисциплински суд у потпуности је прихватио све наводе из дисциплинске оптужнице, те у складу с тим и тврдње из завршне речи дисциплинског тужиоца, а што је јасно потврђено и током изношења одбране од стране дисциплински окривљене, која је назначила да је најпре покушала на све легалне начине да реши настали проблем, обраћајући се тако у више наврата Центру за социјални рад Града Новог Сада.

Именована је након тога несумњиво истрајала у намери да изврши притисак на државне органе и да се сензационалистички представи гледаоцима, јер је износила детаље о наводним непримерним односима оца и деде са млт. девојчицом, што свакако није смела да чини, с обзиром на то да је врло добро упозната са чињеницом да ће информације преко медија бити доступне свима, а посебно после емисије од 19. 6. 2022. године у којој је гостовала са девојчицином мајком чији идентитет је обзнањен, иако је АА имала

обавезу да заштити интересе клијента и да води рачуна о начелу тајности поступка, које је намерно прекршила цитирајући налаз и мишљење вештака, који су саставни део малолетничког предмета у којима је увек забрањено учешће јавности.

Несумњиво је да је дисциплински оптужена била посвећена жељи да заштити интерес детета, међутим, њено медијско обраћање везано за конкретан случај и изношење бројних појединости које су више него интимне природе, а односе се на дететове сроднике и њихове радње кривичноправног карактера које нису доказане, а о којима је говорила као да нису упитне, у супротности је са правилима Кодекса професионалне етике адвоката и Статута Адвокатске коморе Србије и представља злоупотребу права, што је у коначници резултирало доношењем осуђујуће одлуке и новчаним кажњавањем АА у износу од 270.000,00 динара уз обавезу накнаде трошкова дисциплинског поступка.

*Пресуда Дисциплинског суда АКВ
посл. бр. Дисц. 12/22, од 24. 4. 2023.
године*

**Обављање адвокатури на
непосредан или посредан начин
за време привременог одсуства
или привремене забране бављења
адвокатуром.**

Одредба:

Чл. 241, ст. 2, т. 36. Статута АКС.

Сеншеница:

У периоду коришћења права на привремени престанак права на бављење адвокатуром, адвокат који то право користи задржава статус адвоката, плаћа чланарину надлежној адвокатској комори, а мирују му права и дужности адвоката.

*
* *

Дисциплински окривљена АА, адвокат у Новом Саду, Пресудом којом је прихваћен Споразум о признању повреде дужности адвоката

и угледа адвокатуе, закључен дана 23. 4. 2024. године између заменика дисциплинског тужиоца АКВ и ње, као оптужене, у присуству браниоца ББ, адвоката у Новом Саду, оглашена је кривом што је способна да схвати значај свог дела и да управља својим поступцима, у Новом Саду, обављала адвокатуру на непосредан начин, за време привременог престанка права на обављање адвокатуе због породилског одсуства и одсуства ради неге детета, које је одређено Решењем Адвокатске коморе Војводине бр. .../22, од дана 1. 7. 2022. године, за период од 1. 7. 2022. године до 1. 7. 2023. године, на тај начин што је дана 1. 12. 2022. године, као адвокат, сачинила потврду, у име властодавца ВВ из Новог Сада, коју је потписала својим именом и оверила печатом адвоката ГГ из Новог Сада, при чему је била свесна повреде дужности адвоката, хтела њено извршење и била свесна да је њено дело забрањено, те јој је изречена новчана казна у износу од 135.000,00 динара уз обавезу сношења трошкова дисциплинског поступка.

*Пресуда Дисциплинског суда АКВ
посл. бр. Дисц. 4/23, од 23. 4. 2024,
којом је прихваћен Споразум о признању
повреде дужности адвоката и угледа
адвокатуре посл. бр. ДТ-8/23 (С-3)
од 23. 4. 2024. године*

НАПОМЕНА:

Ова пресуда не садржи образложење.

Тежа повреда Кодекса професионалне етике адвоката – нуђење професионалних услуга и стицање клијената рекламом, нелојалном конкуренцијом, на нечестан и други недопуштен начин; кршење забране

рекламирања и то јавним хваљењем свог знања и способности; истицање и дељење саопштења којима се нуде услуге; давање другима бланко пуномоћја; стицање клијената нелојалном конкуренцијом нуђењем бесплатног заступања или заступања за награду нижу од оне која је прописана адвокатском тарифом; непоштовање правила према којем адвокат треба да настоји да странка лично пред њим изнесе проблем, изјави да му случај поверава и потпише пуномоћје.

Одредба:

Чл. 241, ст. 2, т. 42. Статута АКС, у вези са повредом правила бр. 13.2, 17.1, 17.2.1, 17.2.3, 18.1, 18.2, 18.2.2. и 23.1. Кодекса професионалне етике адвоката.

Сенџенца:

Слање дописа лицу које није његов клијент, нити странка која му се обратила за помоћ, самоиницијативно нуђење заступања и рекламирање слањем уз допис пресуде из поступка у коме је заступао друга лица и успео у спору, нудећи бесплатно заступање и достављање бланко пуномоћја, представља тежу повреду дужности адвоката и угледа адвокатуе, имајући у виду да адвокат не сме да нуди професионалне услуге и стиче клијенте рекламом, нелојалном конкуренцијом, на нечестан и други недопуштен начин, као ни да јавно хвали своја знања и способности и рекламира се.

Из образложења:

Дисциплински окривљени АА, адвокат у Црепаји, способан да схвати значај свог дела и да управља својим поступцима, дана 15. 4. 2022. године, упутио је допис ББ из Панчева, који није његов клијент, нити странка која му се обратила за правну помоћ, самоиницијативно

му нудећи да га заступа у парничном поступку ради накнаде штете због повреде права на суђење у разумном року, као последице дугогодишњег трајања стечајног поступка, који поступак би у његово име покренуо, разјашњавајући му у допису која права има по основу Закона о заштити права на суђење у разумном року и да би, уколико би успоставили сарадњу, могао за њега наплатити накнаду штете у износу од отприлике 100.000,00 динара, уз напомену да већ заступа 65 других поверилаца и да је неким наплатио напред наведени износ, те је у прилог томе, као сопствену рекламу, приложио 1. и 2. страну пресуде Основног суда у Панчеву посл. бр. Прр.../21 од 13. 9. 2021. године, у ком поступку је он заступао тужиоца и остварио право на накнаду нематеријалне штете по основу повреде права на суђење у разумном року, а потом и таксативно навео имена и презимена колега ББ, које заступа или је заступао, на који начин му је обећао успех у спору тврђом да би поступак који би покренуо био без икаквог ризика, те му на тај начин нудио бесплатно заступање, с тим што му је уз допис доставио и бланко пуномоћје, с објашњењем да ББ треба само да потпише ту пуномоћ и да му уз потписану пуномоћ пошаље поштом назад и фотокопију личне карте и фотокопију рачуна у банци због уплате новца, на адресу из дописа са подацима и седиштем канцеларије, као и број свог мобилног телефона и имејл адресу.

Чињенично стање дисциплински суд је утврдио првенствено из одбране АА, који није спорно наводе из оптужнице, изјављујући да се каје и да је направио грешку, а које признање је поткрепљено и другим доказима изведеним на дисциплинском претресу и то увидом у дисциплинску пријаву од 19. 1. 2023. године, поднету од стране Огранка АКВ са седиштем у Панчеву, допис дисциплински оптуженог адвоката упућен ББ из Панчева дана 15. 4. 2022. године, увидом у правноснажну пресуду Основног суда у Панчеву посл. бр. Прр.../21 од 13. 9. 2021. године, бланко пуномоћје АА, коверту адресирану на ББ, предату препорученом поштом дана 15. 4. 2022. године

и изјашњење дисциплински окривљеног на пријаву од 13. 2. 2023. године, коју документацију нико у току поступка није оспорио и иста је у целости сагласна са одбраном окривљеног, односно његовим признањем коме је суд у целости поклонио веру, јер је дато без било каквих примедби, силе, претње или принуде.

Одлучујући о врсти и висини дисциплинске санкције, дисциплинско веће је имало у виду да се за тежу повреду дужности и угледа адвокатуре не може изрећи новчана казна мања од тридесетоструког износа најниже награде која је предвиђена у Тарифи о наградама и накнадама трошкова за рад адвоката. Дакле, најнижа новчана казна за тежу повреду дужности износи 270.000,00 динара, а највиша не може бити већа од шездесетоструког износа најниже награде, тј. 540.000,00 динара. Како АА до сада није дисциплински одговарао, при томе водећи рачуна да је у целости признао извршење теже повреде дужности која му је дисциплинском оптужницом стављена на терет, дисциплински суд је наведено ценио као олакшавајуће околности, док отежавајућих околности није нашао, те је дисциплински окривљеном изрекао новчану казну у износу од 270.000,00 динара уз обавезу сношења трошкова поступка.

Пресуда Дисциплинског суда АКВ посл. бр. Дисц. 3/23 од 29. 9. 2023, потврђена Пресудом Дисциплинског суда АКС посл. бр. 29/23 од 20. 1. 2024. године

Тражење накнаде веће од накнаде прописане тарифом

Одредба:

Чл. 241, ст. 2, т. 4. Статута Адвокатске коморе Србије, у вези са повредом правила бр. 30.1. Кодекса професионалне етике адвоката.

Сенјенца:

Адвокат чини тежу повреду дужности када захтева исплату накнаде која је обрачуната супротно одредбама Тарифе о наградама и накнадама трошкова за рад адвоката,

односно када за њено увећање у износу знатно већем од прописаног не постоји упориште у претходно потписаном уговору са клијентом, као предуслову за овако поступање.

*
* *

Дисциплински окривљени АА, адвокат у Новом Саду, Пресудом којом је прихваћен Споразум о признању повреде дужности адвоката и угледа адвокатуре, закључен дана 22. 3. 2024. године између заменика дисциплинског тужиоца АКВ и њега, као оптуженог, у присуству браниоца ББ, адвоката у Новом Саду, оглашен је кривим што је способан да схвати значај свог дела и да управља својим поступцима, свестан дела чије извршење је хтео, у Новом Саду, дана 11. 4. 2023. године ВВ из Новог Сада, електронском поштом издао рачун бр. .../23 на износ од 22.896.000,00 динара, са роком плаћања 18. 4. 2023. године за пружена 53 усмена правна савета у периоду од 9. 1. 2023. године до 10. 4. 2023. године у предметима: куповине имовине „ГГ“ а.д. Нови Сад (вредност инвестиције 200 милиона евра), куповине гасних мрежа око Града Суботице; куповине локације за изградњу у Београду на Звездари (вредност инвестиције 12 милиона евра); куповине локације за изградњу у Београду на Звездари (вредност инвестиције 5 милиона евра); и куповине локације за изградњу у Београду на води (вредност инвестиције 13 милиона евра), наводећи да је награда обрачуната по максималној тарифи према вредности пројекта у износу од 72.000,00 динара за један усмени правни савет, иако са ВВ није писмено уговорио награду у износу петоструко већем од износа предвиђеног Тарифом, те је на тај начин извршио тежу повреду дужности адвоката,

та, за шта је санкциониран новчаном казном од 270.000,00 динара уз обавезу да накнади трошкове вођења дисциплинског поступка.

НАПОМЕНА:

Ова пресуда не садржи образложење.

Тарифом о наградама и накнадама трошкова за рад адвоката (Службени гласник РС, бр. 121/12, 99/20. и 37/21), важећом у време извршења предметног дисциплинског преступа, у чл. 4, ст. 2. било је прописано да адвокат може у писменом облику са странком уговорити награду у износу који је мањи од износа прописаног Тарифом, али не мањи од 50 % тог износа или у износу који је већи од износа прописаног Тарифом, али не већи од петоструког износа.

Тарифом о наградама и накнадама трошкова за рад адвоката (Службени гласник РС, бр. 43/23), која је у примени од 3. 6. 2023. године, у чл. 4, ст. 2. и даље је дозвољено да адвокат може у писменом облику са странком уговорити награду у износу који је мањи од износа прописаног Тарифом, али не мањи од 50 % тог износа, или у износу који је већи од износа прописаног Тарифом (дакле, сада без ограничења у виду максималног увећања кроз лимит петоструког износа, као што је то био случај са Тарифом донетом 8. 12. 2012. године, која више не представља позитивно право).

Пресуда Дисциплинског суда АКВ посл. бр. Дисц. 6/23, од 22. 3. 2024. којом је прихваћен Споразум о признању повреде дужности адвоката и угледа адвокатуре посл. бр. ДТ-47/23 (С-2) од 22. 3. 2024. године

Сентенце приредили Здравко Јосић,
Љиљана Вујовић и Жељко Кочић,
адвокати у Новом Саду

Stefan Gajić

Ministarstvo pravde Republike Srpske

KOMENTAR ZAKONA O PREKRŠAJIMA

Branislav Ristivojević i Ivan Milić

Službeni glasnik, 2023.

Prošle godine je JP Službeni glasnik objavio *Komentar Zakona o prekršajima (Prema stanju zakonodavstva od 1. decembra 2022. godine)*, autora prof. dr Branislava Ristivojevića i doc. dr Ivana Milića. Za sve advokate i pravnike koji žele detaljnije da se bave ovom oblašću kaznenog prava, *Komentar Zakona o prekršajima* je nezaobilazna knjiga na policama njihove biblioteke. Zašto? Zato što je prekršajno pravo daleko izazovnija i dinamičnija oblast od krivičnog prava iz kojeg je proizišlo. Ova sintagma podrazumeva činjenice da je prekršajno pravo najčešća pravna problematika sa kojom se susreću advokati u praksi te da materija prekršajnog prava u srpskom zakonodavstvu nije kodifikovana nego je materija ove kaznene oblasti razuđena kroz niz zakonskih i podzakonskih propisa, među koje spadaju uredbe, odluke skupština teritorijalnih autonomija i lokalnih samouprava, za koje je potrebno vreme da se ti isti propisi pronađu i iščitaju.

Pisanje *Komentara Zakona o prekršajima* za pomenute autore predstavljalo je pravo plivanje uzvodno u reci pravnih propisa iz prekršajnog prava oblasti. Autori su se potrudili da kritički obrade celokupnu materiju i pred čitaoce iznesu komentare i zaključke kada su u pitanju ne samo norme koje propisuju prekršaje (takozvano materijalno prekršajno pravo), nego i norme koje su vezane za prekršajni postupak i prekršajno izvršno pravo, te maloletničko prekršajno pravo kao posebno osetljivu celinu. Za većinu građana prekršajno

pravo je najvažnija kaznena oblast, jer je vezana za svakodnevni život i funkcionisanje ljudi koje pravo prepoznaje isključivo kao subjekte prava, što je za većinu laika rigidna kvalifikacija. Pravni praktičari, na prvom mestu sudije i advokati, na stranicama *Komentara Zakona o prekršajima* trebalo bi da pronađu rešenja za svoje pravne dileme, ali i inspiraciju za praktična rešenja.

Jezik kojim je pisan *Komentar Zakona o prekršajima* je jasan i hirurški precizan, bez dugačkih teorijskih razmatranja i traktata. Pisan je narodnim, a ne stranim jezikom. U samom *Komentararu Zakona o prekršajima* nalazi se impozantan broj sudskih odluka, što će svim praktičarima, kako onim koji pobijaju ili opravdavaju neku odluku, biti zaista od velike koristi. Činjenica da su recenzenti *Komentara Zakona o prekršajima* prof. dr Milan Škulić, sudija Ustavnog suda Republike Srbije i redovni profesor Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu, dr Mladen Jeličić, sudija Prekršajnog suda u Šapcu, mr Kamenko Kozarski, predsednik Prekršajnog suda u Novom Sadu, i prof. dr Emir Ćorović, vanredni profesor na Departmanu za pravne nauke Državnog univerziteta u Novom Pazaru, dovoljno govori o kredibilitetu *Komentara zakona o prekršajima* i njegovim autorima.

Komentar Zakona o prekršajima uvaženih autora prof. dr Branislava Ristivojevića i doc. dr Ivana Milića predstavlja veliki doprinos modernoj pravnoj misli u Srbiji i veliku pomoć za razumevanje, tumačenje ali i kritikovanje pravnih praznina kada je u pitanju prekršajno zakonodavstvo. *Komentar Zakona o prekršajima*, takođe, pruža odgovore na mnoga pitanja svim čitaocima, bili oni teoretičari ili praktičari, koji se bave ovom granom prava.

Мр Дарко Тадић

В. д. председника Апелационог суда у Новом Саду

**КОМЕНТАР УСТАВА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ
Са ѱраксом Устiавноi суда Репуbлике Србије
и Евројскоi суда за људска ѱрава**

**Дарко Симовић и Слободан Орловић
Службени гласник, 2023.**

Службени гласник је у новембру 2023. године објавио дело двојице универзитетских професора Дарка Симовића¹ и Слободана Орловића² – *Коментiар Устiава Репуbлике Србије. Са ѱраксом Устiавног суда Репуbлике Србије и Евројског суда за људска ѱрава*.³ Квалитет штива гарантује углед издавача какав је Службени гласник, али и чињеница да су рецензенти овог текста истакнути правници – проф. др Драгољуб Поповић,⁴ проф. др Ирена Пејић,⁵ проф. др Тијана Шурлан.⁶ Ради се о обимном делу од 1.093 стране, са регистром појмова, богатом библиографијом и

¹ Редовни професор уставног права Криминалистичко-полицијског универзитета, Департман криминалистике.

² Редовни професор уставног права Правног факултета Универзитета у Новом Саду.

³ Промоција Коментара одржана је у уторак 28. новембра 2023. године, у књижари „Геца Кон“, Београд.

⁴ Универзитетски професор, први судија Србије у Европском суду за људска права и адвокат.

⁵ Редовни професор Правног факултета Универзитета у Нишу.

⁶ Ванредни професор Криминалистичко-полицијског универзитета, Департман криминалистике, судија Уставног суда и чланица УН Комитета за људска права.

исцрпним регистром судске праксе Уставног суда и Европског суда за људска права.

Иако по вокацији теоретичари, аутори су се упустили у изазов писања *Коментара Устава Републике Србије* на начин да буде написан претежно за правнике који право примењују. Тачна примена уставног правила и јесте задатак одлука Уставног суда и Европског суда за људска права, јер управо оне говоре који је то пут уставне норме када крене из највишег правног акта и заврши применом у конкретном случају. Другим речима, *Коментара Устава Републике Србије* у опису уставних норми и одлука судова указује на то како се и где уставне регуле најчешће оживотворавају. Аутори су у Предговору изнели недоумицу да ли је вредело то што су се као професори „усудили да напишу захтевно дело намењено првенствено правницима који право примењују“, али су овим *Коментаром* сами и одговорили – јесте вредело. Треба нагласити да су професори гледе језичког стила, његове питкости и разумљивости, следили наше најбоље правне ауторитете, избегавајући крут и формализован начин изражавања и то, утисак је, на свих хиљаду страна. На тај начин је отворен широк приступ читалаштву.

Свакако да је у *Коментару* најобимнија петнаестогодишња пракса Уставног суда, посебно када је у питању нормативна контрола и поступци по уставним жалбама, али налазимо и праксу у погледу тумачења неких уставних начела. Ваља запазити да су се аутори користили и издвојеним мишљењима уставних судија која такође могу бити веома корисна при разумевању уставне норме, јер указују на околности случаја и чињенице које се некад из саме одлуке не виде а које се поткрепљују другачијом аргументацијом у односу на већину судија Уставног суда. *Коментар* је обухватио и последње измене Устава од 2022. године које се односе на правосуђе, Високи савет судства и Високи савет тужилаштва, наводећи у том делу ставове и препоруке Венецијанске комисије.

Аутори се нису освртали само на праксу Уставног суда и Европског суда за људска права већ и на ставове Венецијанске комисије, али и националних судова као што је немачки Савезни уставни суд или судови Уједињеног Краљевства Велике Британије и Северне Ирске. У самом тексту је присутно и позивање на одређене законске норме, али само у мери неопходној да би се правилно разумела сама уставна одредба.

Овај коментар донекле покушава да исправи и један наш парадокс а то је да се чешће теоријски и стручно анализира материја људских права из ставова Европског суда за људска права, него из одлука Уставног суда (чак се и редовни судови радије позивају на Европски суд него на Уставни суд). То не значи да аутори имају апологетски приступ одлукама

Уставног суда – напротив, оне су често предмет њихове разложне критике, као што је то често случај и са самим уставним нормама, чиме аутори показују доследност вредну хвале. Тако се критички анализира чл. 16. (међународни односи), али и став Уставног суда поводом тога. Или у вези са чл. 18. (непосредна примена зајемчених људских права и основних слобода), аутори критикују Уставни суд јер поред праксе Европског суда за људска права, Уставни суд би требало да следи праксу и других међународних тела која се баве заштитом људских права. С друге стране, аутори су се бавили људским правима и посредно, у анализи чл. 200. (ванредно стање), посебно имајући у виду недавну пандемију која је нека људска права битно ограничила. У вези са конкретним људским правима највише је коришћена пракса код повреде права на правично суђење, права на суђење у разумном року, права на једнаку заштиту права и правно средство, права на имовину, права на ограничено трајање притвора. Међутим, треба истаћи да су коментарисане и одлуке у односу на чланове Устава који се ређе појављују у пракси: чл. 23. (достојанство и слободан развој личности), чл. 24. (право на живот), чл. 26. (забрана ропства, положаја сличног ропству и принудног рада), чл. 42. (заштита података о личности), чл. 44. (цркве и верске заједнице), чл. 69. (право на социјалну заштиту).

Коментар Устава Републике Србије је посебно детаљан у делу који се тиче самог Уставног суда. Поред бројних примера из праксе Уставног суда, коришћен је и упоредноправни метод тако да овај део не само да је логична целина већ може бити и засебно, комплетирано штиво. Напослетку, треба рећи да је писање коментара правних норми само по себи сложено али је то посебно изражено када је реч о Уставу као темељном правном акту, имајући у виду правни и друштвени значај Устава, као и његов утицај на остале правне акте. Зато овај *Коментар* представља значајан допринос правној теорији, али још више правној пракси. *Коментар Устава Републике Србије* професора Симовића и Орловића даје и детаљну анализу недавних уставних измена у области правосуђа које су донеле битне промене, посебно у погледу јавнотужилачке организације, али исто тако се први пут даје целовито тумачење уставних норми уз коришћење судске праксе Уставног суда и Европског суда за људска права, коју праксу домаћи судови прате и користе у свакодневном раду због чега верујем да ће овај коментар бити од велике помоћи правницима – практичарима, првенствено судијама, јавним тужиоцима и адвокатима.

ZAKLJUČCI
Regionalne naučno-stručne konferencije
„Pravne norme i adekvatnost zaštite životne sredine
– dve godine posle“
Novi Sad, 14–15. oktobar 2024. godine

I. U cilju stvaranja što adekvatnije normativne osnove za željeni stepen zaštite životne sredine kaznenopravnim normama neophodno je usaglasiti nacionalna kaznena zakonodavstva sa direktivom EU 2024/1203 od 11. 4. 2024. o zaštiti životne sredine putem krivičnog prava.

II. Javnotužilačka i sudska kaznena politika kod krivičnih dela protiv životne sredine nije u saglasnosti sa pozitivnim kaznenopravnim normama ovog karaktera i taj nesklad je neophodno otkloniti.

U cilju otklanjanja nesklada javnotužilačke i sudske kaznene politike kod krivičnih dela protiv životne sredine i pozitivnih kaznenopravnih normi ovog karaktera i povećanja svesti nosilaca pravosudnih funkcija o ovom pitanju, neophodno je organizovati stručno-edukativne skupove za nosioce pravosudnih funkcija.

Efikasnost krivičnih postupaka i izrečene krivične sankcije učiniocima krivičnih dela protiv životne sredine moraju imati generalno preventivno dejstvo, što trenutno nije slučaj.

III. U cilju postizanja željenog stepena zaštite životne sredine putem krivičnopravnih normi neophodno je posebnu pažnju posvetiti meri nametanja obaveze učiniocima ove kategorije krivičnih dela da preduzmu određene mere zaštite, očuvanja i unapređenja životne sredine jer se postojeće zakonske mogućnosti o ovom pitanju skoro uopšte ne koriste.

IV. Jedan od činilaca neadekvatnosti otkrivanja, dokazivanja i procesuiranja kaznenih dela protiv životne sredine je i nedovoljan stepen svesti subjekata koji su zaduženi za otkrivanje, dokazivanje i procesuiranje ove kategorije krivičnih dela i odsustvo potrebnog stepena međusobne saradnje ovih subjekata.

V. Stepen izvesnosti otkrivanja, dokazivanja, procesuiranja i kažnjavanja učinilaca kaznenih dela protiv životne sredine neophodno je podići na znatno viši nivo nego što je to slučaj sada.

VI. U cilju efikasnijeg otkrivanja i dokazivanja krivičnih dela kojima se štiti životna sredina (posebno njihovih najtežih oblika) neophodno je organima njihovog otkrivanja, dokazivanja i procesuiranja omogućiti korišćenje adekvatnih istražnih alata – analogno istražnim radnjama kod krivičnih dela organizovanog kriminaliteta.

VII. Neophodno je posvetiti daleko veću pažnju odgovornosti pravnih lica za izvršena krivična dela protiv životne sredine jer su ona, kroz svoju delatnost, njeni najveći zagađivači.

VIII. Zaključke dostaviti Ministarstvu zaštite životne sredine i Ministarstvu pravde Republike Srbije.

IX. Zaključke objaviti u časopisima *Revija za kriminologiju i krivično pravo*, *Crimen* i *Glasnik Advokatske komore Vojvodine*.

ЛИСТА РЕЦЕНЗЕНАТА

1. Др **Самир Аличић**, ванредни професор на Правном факултету Универзитета у Источном Сарајеву
2. Др **Зоран Арсић**, редовни професор на Правном факултету Универзитета у Новом Саду
3. Др **Вања Бајовић**, ванредни професор на Правном факултету Универзитета у Београду
4. Др **Лука Батуран**, асистент на Правном факултету Универзитета у Новом Саду
5. Др **Станко Бејатовић**, редовни професор на Правном факултету Универзитета у Крагујевцу
6. Др **Филип Бојић**, доцент на Правном факултету Универзитета у Београду
7. Др **Дарко Божичић**, асистент на Правном факултету Универзитета у Новом Саду
8. Др **Татјана Бугарски**, редовни професор на Правном факултету Универзитета у Новом Саду
9. Др **Милијана Буха**, ванредни професор на Правном факултету Универзитета у Бањој Луци
10. Др **Јелена Видић**, редовни професор на Правном факултету Универзитета у Новом Саду
11. Др **Тања Вицковић Рамач**, Адвокатска комора Војводине, Нови Сад
12. Др **Игор Вулетић**, ванредни професор на Правном факултету Свеучилишта Јосипа Јурја Штросмајера у Осиеку
13. Др **Данијела Глушац**, научна сарадница на Правном факултету Универзитета у Крагујевцу
14. Др **Драгиша Дракић**, редовни професор на Правном факултету Универзитета у Новом Саду

15. Др **Гордана Дракић**, редовни професор на Правном факултету Универзитета у Новом Саду
16. Др **Атила Дудаш**, ванредни професор на Правном факултету Универзитета у Новом Саду
17. Др **Сања Ђајић**, редовни професор на Правном факултету Универзитета у Новом Саду
18. Др **Мина Ђикановић**, доцент на Филозофском факултету Универзитета у Новом Саду
19. Др **Петар Ђундић**, редовни професор на Правном факултету Универзитета у Новом Саду
20. Др **Родољуб Етински**, редовни професор на Правном факултету Универзитета у Новом Саду
21. Прим. др сц. **Зоран Иванов**, Удружење судских вештака Војводине
22. Др **Лука Јанеш**, доцент на Факултету филозофије и религијских знаности Свеучилишта у Загребу
23. Др **Невена Јевтић**, доцент на Филозофском факултету Универзитета у Новом Саду
24. Др **Звонимир Јелинић**, ванредни професор на Правном факултету Свеучилишта Јосипа Јурја Штросмајера у Осиеку
25. Др **Олга Јовић Прлаинов**, редовни професор на Правном факултету Универзитета у Нишу
26. Др **Раденко Јотановић**, ванредни професор на Правном факултету Универзитета у Бањој Луци
27. Др **Марко Кнежевић**, ванредни професор на Правном факултету Универзитета у Новом Саду
28. Др **Сања Крешталица**, доцент на Правном факултету Универзитета у Источном Сарајеву
29. Др **Нина Кршљанин**, доцент на Правном факултету Универзитета у Београду
30. Др **Маша Кулазов**, редовни професор на Правном факултету Универзитета у Новом Саду
31. Др **Оливер Лајић**, редовни професор на Криминалистичко-полицијском универзитету у Београду
32. Др **Миодраг Мајић**, судија Апелационог суда у Београду
33. Др **Владимир Марјански**, редовни професор на Правном факултету Универзитета у Новом Саду
34. Др **Горан Марковић**, редовни професор на Правном факултету Универзитета у Источном Сарајеву
35. Др **Дарија Мартинов**, доцент на Правном факултету Универзитета Сингидунум у Новом Саду

36. Др **Маша Марокини Зрински**, ванредни професор на Правном факултету Свеучилишта у Ријеци

37. **Слобода Мидоровић**, асистент на Правном факултету Универзитета у Новом Саду

38. Др **Снежана Миладиновић**, редовни професор на Правном факултету Универзитета у Црној Гори

39. Др **Душица Миладиновић Стефановић**, ванредни професор на Правном факултету Универзитета у Нишу

40. Др **Иван Милић**, асистент на Правном факултету Универзитета у Новом Саду

41. Др **Горан Милошевић**, редовни професор на Правном факултету Универзитета у Новом Саду

42. Др **Милан Милутин**, доцент на Правном факултету Универзитета у Новом Саду

43. Др **Страхиња Миљковић**, ванредни професор на Правном факултету Универзитета у Приштини са привременим седиштем у Косовској Митровици

44. Др **Жељко Мирков**, виши тужилачки сарадник у Основном јавном тужилаштву у Кикинди

45. Др **Николина Мишчевић**, асистент на Правном факултету Универзитета у Новом Саду

46. Др **Хајрија Мујовић**, научни саветник на Институту друштвених наука у Београду

47. Др **Душан Николић**, редовни професор на Правном факултету Универзитета у Новом Саду

48. Др **Софија Николић Поподић**, научни сарадник на Институту друштвених наука у Београду

49. Др **Зоран Павловић**, редовни професор на Правном факултету за привреду и правосуђе у Новом Саду

50. Др **Маријана Пајванчић**, професор на Правном факултету у Новом Саду, у пензији

51. Др **Бојан Пајтић**, редовни професор на Правном факултету Универзитета у Новом Саду

52. Др **Стојана Ђ. Петровић**, доцент на Правном факултету Универзитета у Бањој Луци

53. Др **Невена Петрушић**, редовни професор на Правном факултету Универзитета у Нишу

54. Др **Милана Писарић**, асистент на Правном факултету Универзитета у Новом Саду

- 55. Др **Драган Проле**, редовни професор на Филозофском факултету Универзитета у Новом Саду
- 56. Др **Реља Радовић**, Адвокатска комора Београда, Београд
- 57. Др **Милан Рапајић**, ванредни професор на Правном факултету Универзитета у Крагујевцу
- 58. Др **Сања Савчић**, редовни професор на Правном факултету Универзитета у Новом Саду
- 59. Др **Сандра Самарцић**, асистент на Правном факултету Универзитета у Новом Саду
- 60. Др **Стефан Самарцић**, асистент на Правном факултету Универзитета у Новом Саду
- 61. Др **Јелена Симић**, доцент на Правном факултету Универзитета Унион у Београду
- 62. Др **Ранко Совиљ**, научни сарадник на Институту друштвених наука у Београду
- 63. Др **Љубомир Стајић**, редовни професор на Правном факултету Универзитета у Новом Саду
- 64. Др **Урош Станковић** асистент на Правном факултету Универзитета у Новом Саду
- 65. Др **Јелена Тешановић**, Адвокатска комора Војводине, Нови Сад
- 66. Др **Тања Д. Тодоровић**, асистент на Филозофском факултету Универзитета у Новом Саду
- 67. Др **Бошко Трипковић**, руководилац постдипломског истраживања на Универзитету у Бирмингему
- 68. Др **Бојан Тубић**, ванредни професор Правног факултета Универзитета у Новом Саду
- 69. Др **Драгана Ћорић**, доцент на Правном факултету Универзитета у Новом Саду
- 70. Др **Сандра Фишер Шобот**, редовни професор на Правном факултету Универзитета у Новом Саду
- 71. Др **Раденка Цветић**, редовни професор на Правном факултету Универзитета у Новом Саду
- 72. Др **Атила Чоколић**, Хрватска одвјетничка комора
- 73. **Оливера Шево**, виши асистент на Правном факултету Универзитета у Бањој Луци

SAOPŠTENJE SA SEDNICE UPRAVNOG ODBORA

održane 29. 11. 2024. godine

1. BAŠIĆ BOŽA, diplomirani pravnik, rođen 5. 9. 1988. godine, UPISUJE SE 6. 12. 2024. godine u Imenik advokata Advokatske komore Vojvodine, sa sedištem advokatske kancelarije u Odžacima, Školska 18.

2. GELO KATARINA, diplomirani pravnik, rođena 26. 4. 1991. godine UPISUJE SE 6. 12. 2024. godine u Imenik advokata Advokatske komore Vojvodine, sa sedištem advokatske kancelarije u Mačvanskoj Mitrovici, 28. avgust br. 2a.

3. MOŠORINAC NIKOLA, diplomirani pravnik, rođen 22. 1. 1994. godine, UPISUJE SE 6. 12. 2024. godine u Imenik advokata Advokatske komore Vojvodine, sa sedištem advokatske kancelarije u Pančevu, Svetozara Miletića 93/12.

4. BEGIĆ JELENA, diplomirani pravnik, rođena 11. 8. 1992. godine, UPISUJE SE 6. 12. 2024. godine u Imenik advokata Advokatske komore Vojvodine, sa sedištem advokatske kancelarije u Novom Sadu, Jevrejska 14.

5. DEJANOVIĆ MILOŠ, diplomirani pravnik, rođen 12. 1. 1991. godine, UPISUJE SE 6. 12. 2024. godine u Imenik advokata Advokatske komore Vojvodine, sa sedištem advokatske kancelarije u Novom Sadu, Ilije Ognjanovića 6.

6. POPOVIĆ DIVNA, diplomirani pravnik, rođena 7. 3. 1995. godine, UPISUJE SE 6. 12. 2024. godine u Imenik advokata Advokatske komore Vojvodine, sa sedištem advokatske kancelarije u Novom Sadu, Maksima Gorkog 50.

7. VUKOSAVLJEVIĆ STEFAN, diplomirani pravnik, rođen 9. 9. 1990. godine, UPISUJE SE 6. 12. 2024. godine u Imenik advokata Advokatske komore Vojvodine, sa sedištem advokatske kancelarije u Novom Sadu, Puškinova 18, stan 3.

8. TOT SINIŠA, diplomirani pravnik, rođen 19. 7. 1993. godine UPISUJE SE 6. 12. 2024. godine u Imenik advokata Advokatske komore Vojvodine, sa sedištem advokatske kancelarije u Novom Sadu, Maksima Gorkog 6, stan 53.

– BRIŠE SE iz Imenika advokatskih pripravnika TOT SINIŠA, advokatski pripravnik kod Grbović Miljana, advokata u Novom Sadu, sa danom 5. 12. 2024. godine zbog upisa u Imenik advokata ove Komore.

9. VIDOVIĆ MILOŠ, diplomirani pravnik, rođen 12. 9. 1991. godine UPISUJE SE 6. 12. 2024. godine u Imenik advokata Advokatske komore Vojvodine, sa sedištem advokatske kancelarije u Novom Sadu, Prešernova 12.

– BRIŠE SE iz Imenika advokatskih pripravnika VIDOVIĆ MILOŠ, advokatski pripravnik kod Malinović Marije, advokata u Novom Sadu, sa danom 5. 12. 2024. godine zbog upisa u Imenik advokata ove Komore.

10. UPISUJE SE u Imenik advokatskih pripravnika Advokatske komore Vojvodine u Novom Sadu VUKSIĆ RADOVAN, rođen 7. 9. 1991. godine, na advokatsko-pripravničku vežbu kod Budovalčev Aleksandra, advokata u Somboru, dana 6. 12. 2024. godine, u trajanju od dve godine.

11. UPISUJE SE u Imenik advokatskih pripravnika Advokatske komore Vojvodine u Novom Sadu RISTOVIĆ TAMARA, rođena 11. 7. 2001. godine, na advokatsko-pripravničku vežbu kod Žugić Srđana, advokata u Rumi, dana 6. 12. 2024. godine, u trajanju od dve godine.

12. UPISUJE SE u Imenik advokatskih pripravnika Advokatske komore Vojvodine u Novom Sadu ĐURĐEVIĆ DRAGAN, rođen 14. 5. 2000. godine, na advokatsko-pripravničku vežbu kod Lagundžić Rudina, advokata u Staroj Pazovi, dana 6. 12. 2024. godine, u trajanju od dve godine.

13. UPISUJE SE u Imenik advokatskih pripravnika Advokatske komore Vojvodine u Novom Sadu MARTINOV DANIJELA, rođena 21. 8. 1986. godine, na advokatsko-pripravničku vežbu kod Cvijanović Marka, advokata u Novom Sadu, dana 6. 12. 2024. godine, u trajanju od dve godine.

14. UPISUJE SE u Imenik advokatskih pripravnika Advokatske komore Vojvodine u Novom Sadu RISTIĆ PETRA, rođena 31. 5. 2001. godine, na advokatsko-pripravničku vežbu kod Ralić Romana, advokata u Novom Sadu, dana 6. 12. 2024. godine, u trajanju od dve godine.

15. UPISUJE SE u Imenik advokatskih pripravnika Advokatske komore Vojvodine u Novom Sadu NEŠIĆ DUŠAN, rođen 30. 7. 1995. godine, na advokatsko-pripravničku vežbu kod Vukašinović Nataše, advokata u Novom Sadu, dana 6. 12. 2024. godine, u trajanju od dve godine.

16. UPISUJE SE u Imenik advokatskih pripravnika Advokatske komore Vojvodine u Novom Sadu MILIĆ STEFAN, rođen 25. 6. 2000. godine, na advokatsko-pripravničku vežbu kod Bojović Ivane, advokata u Novom Sadu, dana 6. 12. 2024. godine, u trajanju od dve godine.

17. UPISUJE SE u Imenik advokatskih pripravnika Advokatske komore Vojvodine u Novom Sadu TODIĆ SANJA, rođena 28. 1. 2002. godine, na advokatsko-pripravničku vežbu kod Stanojević Katarine, advokata u Novom Sadu, dana 6. 12. 2024. godine, u trajanju od dve godine.

18. UPISUJE SE u Imenik advokatskih pripravnika Advokatske komore Vojvodine u Novom Sadu NIKOLIĆ NENAD, rođen 29. 3. 1984. godine, na advokatsko-pripravničku vežbu kod Kuralić Jasmina, advokata u Novom Sadu, dana 6. 12. 2024. godine, u trajanju od dve godine.

19. UPISUJE SE u Imenik advokatskih pripravnika Advokatske komore Vojvodine u Novom Sadu UŽAR LJUBOMIR, rođen 19. 11. 1994. godine, na advokatsko-pripravničku vežbu kod Štanjo Kalmana, advokata u Novom Sadu, dana 6. 12. 2024. godine, u trajanju od dve godine.

20. UPISUJE SE u Imenik advokatskih pripravnika Advokatske komore Vojvodine u Novom Sadu ĐUROVIĆ JOVAN, rođen 19. 1. 1988. godine, na advokatsko-pripravničku vežbu kod Caran Mirčee, advokata u Novom Sadu, dana 6. 12. 2024. godine, u trajanju od dve godine.

21. UPISUJE SE u Imenik advokatskih pripravnika Advokatske komore Vojvodine u Novom Sadu RADIĆ VANJA, rođena 15. 5. 1998. godine, na advokatsko-pripravničku vežbu kod Kralj Radin Biljane, advokata u Novom Sadu, dana 6. 12. 2024. godine, u trajanju od dve godine.

22. UPISUJE SE u Imenik advokatskih pripravnika Advokatske komore Vojvodine u Novom Sadu STOLICA MARIJA, rođena 19. 7. 2000. godine, na advokatsko-pripravničku vežbu kod Zečević Nenada, advokata u Novom Sadu, dana 6. 12. 2024. godine, u trajanju od dve godine.

23. UPISUJE SE u Imenik advokatskih pripravnika Advokatske komore Vojvodine u Novom Sadu POPOVIĆ NATAŠA, rođena 12. 8. 1998. godine, na advokatsko-pripravničku vežbu kod Nedić Milana, advokata u Novom Sadu, dana 6. 12. 2024. godine, u trajanju od dve godine.

24. UPISUJE SE u Imenik advokatskih pripravnika Advokatske komore Vojvodine u Novom Sadu STOJANOVIĆ MARIJA, rođena 11. 8. 2001. godine, na advokatsko-pripravničku vežbu kod Radović Nebojše, advokata u Novom Sadu, dana 6. 12. 2024. godine, u trajanju od dve godine.

25. UPISUJE SE u Imenik advokatskih pripravnika Advokatske komore Vojvodine u Novom Sadu GAJIĆ GORANA, rođena 14. 7. 2001. godine, na advokatsko-pripravničku vežbu kod Popović Srđana, advokata u Novom Sadu, dana 6. 12. 2024. godine, u trajanju od dve godine.

26. UPISUJE SE u Imenik advokatskih pripravnika Advokatske komore Vojvodine u Novom Sadu IVANIŠEVIĆ DEJAN, rođen 22. 11. 1997. godine, na advokatsko-pripravničku vežbu kod Gogić Rade, advokata u Novom Sadu, dana 6. 12. 2024. godine, u trajanju od dve godine.

27. UPISUJE SE u Imenik advokatskih pripravnika Advokatske komore Vojvodine u Novom Sadu JOVIĆ BOJAN, rođen 16. 2. 2001. godine, na advokatsko-pripravničku vežbu kod Bojkov Aleksandra, advokata u Novom Sadu, dana 6. 12. 2024. godine, u trajanju od dve godine.

28. UPISUJE SE u Imenik advokatskih pripravnika Advokatske komore Vojvodine u Novom Sadu KUKIĆ VUKAŠIN, rođen 9. 11. 2000. godine, na advokatsko-pripravničku vežbu kod Šijan Nikole, advokata u Novom Sadu, dana 6. 12. 2024. godine, u trajanju od dve godine.

29. UPISUJE SE u Imenik advokatskih pripravnika Advokatske komore Vojvodine u Novom Sadu VUKOSAVLJEV ANĐELIJA, rođena 10. 4. 2000. godine, na advokatsko-pripravničku vežbu kod Marović Željka, advokata u Novom Sadu, dana 6. 12. 2024. godine, u trajanju od dve godine.

30. UPISUJE SE u Imenik advokatskih pripravnika Advokatske komore Vojvodine u Novom Sadu NOVAKOVIĆ MILIJA, rođena 8. 12. 2000. godine, na advokatsko-pripravničku vežbu kod Đurašinović Dragane, advokata u Novom Sadu, dana 6. 12. 2024. godine, u trajanju od dve godine.

31. UPISUJE SE u Imenik advokatskih pripravnika Advokatske komore Vojvodine u Novom Sadu ŠOŠIĆ FILIP, rođen 25. 5. 1995. godine, na advokatsko-pripravničku vežbu kod Besermenji Igora, advokata u Novom Sadu, dana 6. 12. 2024. godine, u trajanju od dve godine.

32. UPISUJE SE u Imenik advokatskih pripravnika Advokatske komore Vojvodine u Novom Sadu LUNIĆ TIJANA, rođena 4. 6. 2001. godine, na advokatsko-pripravničku vežbu kod Dobrosavljev Srđana, advokata u Novom Sadu, dana 6. 12. 2024. godine, u trajanju od dve godine.

33. UPISUJE SE u Imenik advokatskih pripravnika Advokatske komore Vojvodine u Novom Sadu BAKIĆ ANA, rođena 5. 8. 2000. godine, na advokatsko-pripravničku vežbu kod Srđenović Bošnjaković Zvezadne, advokata u Novom Sadu, dana 6. 12. 2024. godine, u trajanju od dve godine.

34. UPISUJE SE u Imenik advokatskih pripravnika Advokatske komore Vojvodine u Novom Sadu KESER STEFAN, rođen 19. 6. 1999. godine, na advokatsko-pripravničku vežbu kod Prošić Zorana, advokata u Novom Sadu, dana 6. 12. 2024. godine, u trajanju od dve godine.

35. BRIŠE SE iz Imenika advokata Advokatske komore Vojvodine BOŽOVIĆ MIŠIĆ TIJANA, advokat u Novom Sadu, sa danom 18. 12. 2024. godine na lični zahtev.

– Gvozdenac Ivan, advokat u Novom Sadu, postavlja se za preuzimatelja advokatske kancelarije.

36. BRIŠE SE iz Imenika advokata Advokatske komore Vojvodine GNJATIĆ NADA, advokat u Novom Sadu, sa danom 29. 11. 2024. godine na lični zahtev.

– Pekez Jelena, advokat u Novom Sadu, postavlja se za preuzimatelja advokatske kancelarije.

37. BRIŠE SE iz Imenika advokata Advokatske komore Vojvodine TUBIN DAMJAN, advokat u Novom Sadu, sa danom 15. 12. 2024. godine radi preseljenja u Advokatsku komoru Beograda.

38. BRIŠE SE iz Imenika advokata Advokatske komore Vojvodine BRKOVIĆ NIKOLA, advokat u Novom Sadu, sa danom 30. 11. 2024. godine zbog odlaska u penziju.

– Imenovani zadržava članstvo u Posmrtnom fondu Advokatske komore Vojvodine.

– Šašić Stevan, advokat u Novom Sadu, postavlja se za preuzimatelja advokatske kancelarije.

39. BRIŠE SE iz Imenika advokatskih pripravnika Advokatske komore Vojvodine MARJANOVIĆ MILICA, advokatski pripravnik u Indiji, na advokatsko-pripravničkoj vežbi kod Aćimović Milijane, advokata u Indiji, sa danom 3. 11. 2024. godine.

40. BRIŠE SE iz Imenika advokatskih pripravnika Advokatske komore Vojvodine ŠAKIĆ MILAN, advokatski pripravnik u Somboru, na advokatsko-pripravničkoj vežbi kod Kardum Marije, advokata u Somboru, sa danom 4. 11. 2024. godine.

41. BRIŠE SE iz Imenika advokatskih pripravnika Advokatske komore Vojvodine MESAROŠ MAJDA, advokatski pripravnik u Novom Sadu, na advokatsko-pripravničkoj vežbi kod Garabandić Aleksandra, advokata u Novom Sadu, sa danom 18. 10. 2024. godine.

42. BRIŠE SE iz Imenika advokatskih pripravnika Advokatske komore Vojvodine NIKŠIĆ NEMANJA, advokatski pripravnik u Novom Sadu, na advokatsko-pripravničkoj vežbi kod Somer Emila, advokata u Novom Sadu, sa danom 4. 11. 2024. godine.

43. BRIŠE SE iz Imenika advokatskih pripravnika Advokatske komore Vojvodine NOVAKOVIĆ NIKOLA, advokatski pripravnik u Novom Sadu, na advokatsko-pripravničkoj vežbi kod Radovanov Milenka, advokata u Novom Sadu, sa danom 7. 10. 2024. godine.

44. BRIŠE SE iz Imenika advokatskih pripravnika Advokatske komore Vojvodine KRSTIĆ OGNJEN, advokatski pripravnik u Novom Sadu, na advokatsko-pripravničkoj vežbi kod Cvejić Nenada, advokata u Novom Sadu, sa danom 27. 11. 2024. godine.

45. BRIŠE SE iz Imenika advokatskih pripravnika Advokatske komore Vojvodine MILOVANOVIĆ MILICA, advokatski pripravnik u Novom Sadu, na advokatsko-pripravničkoj vežbi kod Krivokapić Sanje, advokata u Novom Sadu, sa danom 6. 11. 2024. godine.

46. BRIŠE SE iz Imenika advokatskih pripravnika Advokatske komore Vojvodine KUKOLJ NEVENKA, advokatski pripravnik u Novom Sadu, na advokatsko-pripravničkoj vežbi kod Krasić Runjevac Nađe, advokata u Novom Sadu, sa danom 18. 11. 2024. godine.

47. UZIMA SE NA ZNANJE da POPOVIĆ JELENI, advokatu u Kuli, privremeno prestaje pravo na obavljanje advokature zbog porodijskog odsustva i odsustva radi nege deteta od 28. 10. 2024. do 27. 10. 2025. godine.

– Radulović Radovan, advokat u Kuli, određuje se za privremenog zamenika.

48. UZIMA SE NA ZNANJE da POPOVIĆ JELENI, advokatu u Kuli, privremeno prestaje pravo na obavljanje advokature zbog porodijskog odsustva i odsustva radi nege deteta od 28. 10. 2024. do 27. 10. 2025. godine.

49. UZIMA SE NA ZNANJE da RAKIĆ DIJANI, advokatu u Indiji, privremeno prestaje pravo na obavljanje advokature zbog porodijskog odsustva i odsustva radi nege deteta od 23. 10. 2024. do 22. 10. 2025. godine.

– Kozlina Bojana, advokat u Indiji, određuje se za privremenog zamenika.

50. UZIMA SE NA ZNANJE da MILINKOVIĆ MAJI, advokatu u Novom Sadu, privremeno prestaje pravo na obavljanje advokature zbog trudničkog bolovanja počev od 31. 10. 2024. godine.

– Stevanović Gordana, advokat u Novom Sadu, određuje se za privremenog zamenika.

51. UZIMA SE NA ZNANJE da RADIN HELENI, advokatu u Novom Sadu, privremeno prestaje pravo na obavljanje advokature zbog trudničkog bolovanja počev od 1. 11. 2024. godine.

– Kovačević Gordana, advokat u Novom Sadu, određuje se za privremenog zamenika.

52. UZIMA SE NA ZNANJE da LONČAR ZORANI, advokatu u Novom Sadu, privremeno prestaje pravo na obavljanje advokature zbog porodijskog odsustva i odsustva radi nege deteta počev od 25. 11. 2024. godine.

– Lončar Milan, advokat u Novom Sadu, određuje se za privremenog zamenika.

53. UZIMA SE NA ZNANJE da HOROVIC NATAŠI, advokatu u Novom Sadu, privremeno prestaje pravo na bavljenje advokaturom zbog postavljenja za vršioca dužnosti direktora Službe za upravljanje ljudskim resursima, u periodu od tri meseca, počev od 22. 11. 2024. godine.

– Horovic V. Vladimir, advokat u Novom Sadu, određuje se za privremenog zamenika.

54. UZIMA SE NA ZNANJE da je STOJANOVIĆ TAMARA, advokat u Novom Sadu, nastavila sa radom dana 15. 11. 2024. godine, nakon što je privremeno prestalo pravo na bavljenje advokaturom.

– Bošnjak Luka, advokat u Novom Sadu, razrešava se dužnosti privremenog zamenika.

55. UZIMA SE NA ZNANJE da je SRĐENOVIĆ BOŠNJAKOVIĆ ZVJEZDANA, advokat u Novom Sadu, nastavila sa radom dana 9. 5. 2024. godine, nakon što je privremeno prestalo pravo na bavljenje advokaturom.

– Trninić Dušan, advokat u Novom Sadu, razrešava se dužnosti privremenog zamenika.

56. UZIMA SE NA ZNANJE da je HOROVIC NATAŠA, advokat u Novom Sadu, nastavila sa radom dana 28. 11. 2024. godine, nakon što je privremeno prestalo pravo na bavljenje advokaturom.

– Horovic V. Vladimir, advokat u Novom Sadu, razrešava se dužnosti privremenog zamenika.

57. UZIMA SE NA ZNANJE da je Cekić Tamara, advokatski pripravnik u Zrenjani, promenila prezime koje sada glasi Prohaska.

58. UZIMA SE NA ZNANJE da je Lazarević Slađana, advokat u Novom Sadu, promenila prezime koje sada glasi Kljakić.

59. UZIMA SE NA ZNANJE da je AntoniĆ Nevena, advokat u Novom Sadu, promenila prezime koje sada glasi Rastovac.

60. UZIMA SE NA ZNANJE da je Obradović Biljana, advokat u Novom Sadu, promenila prezime koje sada glasi Vetnić.

61. UZIMA SE NA ZNANJE da je UGARAK SOFIJA, advokatski pripravnik u Novom Sadu, prekinula advokatsko-pripravničku vežbu kod Kovačević Vanje, advokata u Novom Sadu, dana 29. 11. 2024. godine, te da istu nastavlja kod Žigić Daneta, advokata u Novom Sadu, dana 30. 11. 2024. godine.

62. UZIMA SE NA ZNANJE da je PAJIĆ MIHAJLO, advokatski pripravnik u Novom Sadu, prekinuo advokatsko-pripravničku vežbu kod Radojčić Ognjena, advokata u Novom Sadu, dana 20. 11. 2024. godine, te da istu nastavlja kod Smiljković Aleksandra, advokata u Novom Sadu, dana 21. 11. 2024. godine.

63. UZIMA SE NA ZNANJE da je VESELINOVIĆ MILICA, advokatski pripravnik u Novom Sadu, prekinula advokatsko-pripravničku vežbu kod Popović Srđana, advokata u Novom Sadu, dana 1. 12. 2024. godine, te da istu nastavlja kod Šunjka Tomislava, advokata u Novom Sadu, dana 2. 12. 2024. godine.

64. UZIMA SE NA ZNANJE da je SAVČIĆ MILICA, advokatski pripravnik u Novom Sadu, prekinula advokatsko-pripravničku vežbu kod Radović Nebojše, advokata u Novom Sadu, dana 15. 11. 2024. godine, te da istu nastavlja kod Radovanov Milenka, advokata u Novom Sadu, dana 16. 11. 2024. godine.

65. UZIMA SE NA ZNANJE da je POPOVIĆ VUK, advokat u Novom Sadu, pristupio Zajedničkoj advokatskoj kancelariji „Aleksić sa saradnicima“ sa sedištem u Novom Sadu, Grčkoškolska 1, počev od 22. 11. 2024. godine.

66. UZIMA SE NA ZNANJE da je GOLUBOVIĆ BOJAN, advokat u Novom Sadu, pristupio Zajedničkoj advokatskoj kancelariji „Aleksić sa saradnicima“ sa sedištem u Novom Sadu, Grčkoškolska 1, počev od 22. 11. 2024. godine.

67. UZIMA SE NA ZNANJE da je BESAROVIĆ INES, advokat u Novom Sadu, preselila sedište advokatske kancelarije u Staru Pazovu, Kralja Petra I Karađorđevića 13/18, počev od 6. 11. 2024. godine.

68. UZIMA SE NA ZNANJE da je GRAVARA JOVANA, advokat u Staroj Pazovi, preselila svoju advokatsku kancelariju na adresu Svetosavska 7, lokal 19, počev od 8. 11. 2024. godine.

69. UZIMA SE NA ZNANJE da je VOJNIĆ HAJDUK JUGOSLAV, advokat u Subotici, preselio svoju advokatsku kancelariju na adresu Branislava Nušića 7/3, počev od 1. 11. 2024. godine.

70. UZIMA SE NA ZNANJE da je KRSTIĆ FILIP, advokat u Subotici, preselio svoju advokatsku kancelariju na adresu Branislava Nušića 7/3, počev od 1. 11. 2024. godine.

71. UZIMA SE NA ZNANJE da je FIJALA MARSELA, advokat u Novom Sadu, preselila svoju advokatsku kancelariju na adresu Branka Bajića 11b, stan 3, prvi sprat, počev od 1. 12. 2024. godine.

72. UZIMA SE NA ZNANJE da je SPASOJEVIĆ SRĐAN, advokat u Novom Sadu, preselio svoju advokatsku kancelariju na adresu Maksima Gorkog 8b/7, počev od 2. 12. 2024. godine.

73. UZIMA SE NA ZNANJE da je UGLJEŠIN SLAĐANA, advokat u Novom Sadu, preselila svoju advokatsku kancelariju na adresu Stražilovska 19, počev od 1. 11. 2024. godine.

74. UZIMA SE NA ZNANJE da je DUMANović DUBRAVKA, advokat u Novom Sadu, preselila svoju advokatsku kancelariju na adresu Trg slobode 2, počev od 18. 11. 2024. godine.

75. UZIMA SE NA ZNANJE da je RASTOVIĆ DAMIR, advokat u Novom Sadu, preselio svoju advokatsku kancelariju na adresu Augusta Cesarca 18/401, počev od 29. 11. 2024. godine.

76. UZIMA SE NA ZNANJE da je NOVAKOVIĆ DUŠAN, advokat u Novom Sadu, preselio svoju advokatsku kancelariju na adresu Radnička 7/1, počev od 1. 11. 2024. godine.

77. UZIMA SE NA ZNANJE da je JANDRIĆ VILOVSKI MAJA, advokat u Novom Sadu, preselila svoju advokatsku kancelariju na adresu Radnička 2, lamela B, drugi sprat, stan 4, počev od 14. 11. 2024. godine.

SAOPŠTENJE SA SEDNICE UPRAVNOG ODBORA održane 27. 12. 2024. godine

1. JEVTIĆ STEFAN, diplomirani pravnik, rođen 18. 4. 1994. godine, UPISUJE SE 17. 1. 2025. godine u Imenik advokata Advokatske komore Vojvodine, sa sedištem advokatske kancelarije u Pančevu, Vojvode Radomira Putnika 1/6.

2. ASANIĆ ALEN, diplomirani pravnik, rođen 9. 3. 1992. godine, UPISUJE SE 17. 1. 2025. godine u Imenik advokata Advokatske komore Vojvodine, sa sedištem advokatske kancelarije u Pančevu, Stevana Sremca 47.

3. BASARIĆ ANASTASIJA, diplomirani pravnik, rođena 17. 1. 1997. godine, UPISUJE SE 17. 1. 2025. godine u Imenik advokata Advokatske komore Vojvodine, sa sedištem advokatske kancelarije u Novom Sadu, Puškinova 9, stan 10.

4. LATINOVIĆ ŽARKO, diplomirani pravnik, rođen 16. 3. 1997. godine, UPISUJE SE 17. 1. 2025. godine u Imenik advokata Advokatske komore Vojvodine, sa sedištem advokatske kancelarije u Novom Sadu, Vojvođanskih brigada 2, stan 4.

5. TOROMAN ALEKSANDRA, diplomirani pravnik, rođena 27. 7. 1995. godine, UPISUJE SE 1. 1. 2025. godine u Imenik advokata Advokatske komore Vojvodine, sa sedištem advokatske kancelarije u Novom Sadu, Puškinova 9.

6. MATIJEVIĆ MARIĆ MARIJANA, diplomirani pravnik, rođena 4. 5. 1978. godine, UPISUJE SE 17. 1. 2025. godine u Imenik advokata Advokatske komore Vojvodine, sa sedištem advokatske kancelarije u Novom Sadu, Maksima Gorkog 48.

7. ĆIRIKOVAČKI KRISTINA, diplomirani pravnik, rođena 18. 1. 1996. godine, UPISUJE SE 17. 1. 2025. godine u Imenik advokata Advokatske komore Vojvodine, sa sedištem advokatske kancelarije u Pančevu, Vojvode Radomira Putnika 1.

– BRIŠE SE iz Imenika advokatskih pripravnika ĆIRIKOVAČKI KRISTINA, advokatski pripravnik kod Nedomački Bojana, advokata u Pančevu, sa danom 16. 1. 2025. godine zbog upisa u Imenik advokata ove Komore.

8. KOSTIĆ STRAHINJA, diplomirani pravnik, rođen 17. 7. 1997. godine, UPISUJE SE 17. 1. 2025. godine u Imenik advokata Advokatske komore Vojvodine, sa sedištem advokatske kancelarije u Pančevu, Vojvode Radomira Putnika 3.

– BRIŠE SE iz Imenika advokatskih pripravnika KOSTIĆ STRAHINJA, advokatski pripravnik kod Vasilije Miloša, advokata u Pančevu, sa danom 16. 1. 2025. godine zbog upisa u Imenik advokata ove Komore.

9. RAIČ IRENA, diplomirani pravnik, rođena 1. 6. 1997. godine, UPISUJE SE 17. 1. 2025. godine u Imenik advokata Advokatske komore Vojvodine, sa sedištem advokatske kancelarije u Somboru, Matije Gubca 15.

– BRIŠE SE iz Imenika advokatskih pripravnika RAIČ IRENA, advokatski pripravnik kod Trajčevskog Srđana, advokata u Somboru, sa danom 16. 1. 2025. godine zbog upisa u Imenik advokata ove Komore.

10. JERKOV TEODORA, diplomirani pravnik, rođena 22. 6. 1996. godine, UPISUJE SE 17. 1. 2025. godine u Imenik advokata Advokatske komore Vojvodine, sa sedištem advokatske kancelarije u Zrenjaninu, Narodne omladine 7.

– BRIŠE SE iz Imenika advokatskih pripravnika JERKOV TEODORA, advokatski pripravnik kod Renovica Nikole, advokata u Zrenjaninu, sa danom 16. 1. 2025. godine zbog upisa u Imenik advokata ove Komore.

11. MARKOVIĆ ĐOKAN, diplomirani pravnik, rođen 6. 5. 1992. godine, UPISUJE SE 17. 1. 2025. godine u Imenik advokata Advokatske komore Vojvodine, sa sedištem advokatske kancelarije u Novom Sadu, Radnička 15, stan 1.

– BRIŠE SE iz Imenika advokatskih pripravnika MARKOVIĆ ĐOKAN, advokatski pripravnik kod Krstić Biljane, advokata u Novom Sadu, sa danom 16. 1. 2025. godine zbog upisa u Imenik advokata ove Komore.

12. GVOZDENOVIĆ BRANISLAVA, diplomirani pravnik, rođena 5. 8. 1994. godine, UPISUJE SE 17. 1. 2025. godine u Imenik advokata Advokatske komore Vojvodine, sa sedištem advokatske kancelarije u Novom Sadu, Bulevar oslobođenja 94/3/17.

– BRIŠE SE iz Imenika advokatskih pripravnika GVOZDENOVIĆ BRANISLAVA, advokatski pripravnik kod Babović Igora, advokata u Novom Sadu, sa danom 16. 1. 2025. godine zbog upisa u Imenik advokata ove Komore.

13. UPISUJE SE u Imenik advokatskih pripravnika Advokatske komore Vojvodine u Novom Sadu KOLESKI MARIJA, rođena 6. 6. 1993. godine, na advokatsko-pripravničku vežbu kod Šuša Vojina, advokata u Novim Banovcima, dana 17. 1. 2025. godine, u trajanju od dve godine.

14. UPISUJE SE u Imenik advokatskih pripravnika Advokatske komore Vojvodine u Novom Sadu DRLJAČA MILOŠ, rođen 13. 11. 1999. godine, na advokatsko-pripravničku vežbu kod Kulić Petra, advokata u Rumi, dana 17. 1. 2025. godine, u trajanju od dve godine.

15. UPISUJE SE u Imenik advokatskih pripravnika Advokatske komore Vojvodine u Novom Sadu VUČETIĆ MILOŠ, rođen 8. 12. 1999. godine, na advokatsko-pripravničku vežbu kod Ružić Miloša, advokata u Vršcu, dana 17. 1. 2025. godine, u trajanju od dve godine.

16. UPISUJE SE u Imenik advokatskih pripravnika Advokatske komore Vojvodine u Novom Sadu RATKOVIĆ MILOVAN, rođen 20. 11. 1994. godine, na advokatsko-pripravničku vežbu kod Romanović Trajana, advokata u Alibunaru, dana 17. 1. 2025. godine, u trajanju od dve godine.

17. UPISUJE SE u Imenik advokatskih pripravnika Advokatske komore Vojvodine u Novom Sadu RATKOVIĆ MILOJE, rođen 5. 4. 1996. godine, na advokatsko-pripravničku vežbu kod Romanović Trajana, advokata u Alibunaru, dana 17. 1. 2025. godine, u trajanju od dve godine.

18. UPISUJE SE u Imenik advokatskih pripravnika Advokatske komore Vojvodine u Novom Sadu OBRADOVIĆ MIHAJLO, rođen 18. 11. 2001. godine, na advokatsko-pripravničku vežbu kod Kesić Ljubiše, advokata u Pančevu, dana 17. 1. 2025. godine, u trajanju od dve godine.

19. UPISUJE SE u Imenik advokatskih pripravnika Advokatske komore Vojvodine u Novom Sadu KRESIĆ DEJANA, rođena 5. 10. 2001. godine, na advokatsko-pripravničku vežbu kod Renovica Ankice, advokata u Zrenjaninu, dana 17. 1. 2025. godine, u trajanju od dve godine.

20. UPISUJE SE u Imenik advokatskih pripravnika Advokatske komore Vojvodine u Novom Sadu VUKOTIĆ UROŠ, rođen 13. 8. 1998. godine, na advokatsko-pripravničku vežbu kod Milanov Milana, advokata u Zrenjaninu, dana 17. 1. 2025. godine, u trajanju od dve godine.

21. UPISUJE SE u Imenik advokatskih pripravnika Advokatske komore Vojvodine u Novom Sadu RADANIĆ MIROSLAV, rođen 6. 1. 1994. godine, na advokatsko-pripravničku vežbu kod Madić Olivera, advokata u Novom Sadu, dana 17. 1. 2025. godine, u trajanju od dve godine.

22. UPISUJE SE u Imenik advokatskih pripravnika Advokatske komore Vojvodine u Novom Sadu IVANOVIĆ ALEKSA, rođen 13. 5. 2000. godine, na advokatsko-pripravničku vežbu kod Stojanović Zorana, advokata u Novom Sadu, dana 17. 1. 2025. godine, u trajanju od dve godine.

23. UPISUJE SE u Imenik advokatskih pripravnika Advokatske komore Vojvodine u Novom Sadu JAKOVLJEVIĆ MILICA, rođena 25. 9. 2001. godine, na advokatsko-pripravničku vežbu kod Aleksić dr Nemanje, advokata u Novom Sadu, dana 17. 1. 2025. godine, u trajanju od dve godine.

24. UPISUJE SE u Imenik advokatskih pripravnika Advokatske komore Vojvodine u Novom Sadu NIKŠIĆ NEMANJA, rođen 7. 2. 1994. godine, na advokatsko-pripravničku vežbu kod Radović Nebojše, advokata u Novom Sadu, dana 17. 1. 2025. godine, u trajanju od dve godine.

25. UPISUJE SE u Imenik advokatskih pripravnika Advokatske komore Vojvodine u Novom Sadu VUKOVIĆ NAĐA, rođena 15. 8. 1997. godine, na advokatsko-pripravničku vežbu kod Tatić Branka, advokata u Novom Sadu, dana 17. 1. 2025. godine, u trajanju od dve godine.

26. UPISUJE SE u Imenik advokatskih pripravnika Advokatske komore Vojvodine u Novom Sadu RAŠKOVIĆ GEORGIJE, rođen 4. 2. 1998. godine, na advokatsko-pripravničku vežbu kod Marić Marka, advokata u Novom Sadu, dana 17. 1. 2025. godine, u trajanju od dve godine.

27. UPISUJE SE u Imenik advokatskih pripravnika Advokatske komore Vojvodine u Novom Sadu VASIĆ DANICA, rođena 15. 1. 2000. godine, na advokatsko-pripravničku vežbu kod Pantić Vladimira, advokata u Novom Sadu, dana 17. 1. 2025. godine, u trajanju od dve godine.

28. UPISUJE SE u Imenik advokatskih pripravnika Advokatske komore Vojvodine u Novom Sadu SOKOLOVIĆ DUNJA, rođena 19. 9. 2001. godine, na advokatsko-pripravničku vežbu kod Gušavac Milana, advokata u Novom Sadu, dana 17. 1. 2025. godine, u trajanju od dve godine.

29. UPISUJE SE u Imenik advokatskih pripravnika Advokatske komore Vojvodine u Novom Sadu ELJŠAN JOSIĆ ANĐELA, rođena 29. 6. 1998. godine, na advokatsko-pripravničku vežbu kod Brkić Mladena, advokata u Novom Sadu, dana 17. 1. 2025. godine, u trajanju od dve godine.

30. UPISUJE SE u Imenik advokatskih pripravnika Advokatske komore Vojvodine u Novom Sadu SAMAC ANJA, rođena 30. 8. 2001. godine, na advokatsko-pripravničku vežbu kod Petrić Dragana, advokata u Novom Sadu, dana 17. 1. 2025. godine, u trajanju od dve godine.

31. UPISUJE SE u Imenik advokatskih pripravnika Advokatske komore Vojvodine u Novom Sadu MADŽAREVIĆ SRĐAN, rođen 14. 12. 1992. godine, na advokatsko-pripravničku vežbu kod Knežević Nemanje, advokata u Novom Sadu, dana 17. 1. 2025. godine, u trajanju od dve godine.

32. UPISUJE SE u Imenik advokatskih pripravnika Advokatske komore Vojvodine u Novom Sadu SMILJANIĆ OLGICA, rođena 27. 10. 1992. godine, na advokatsko-pripravničku vežbu kod Sekulić Mirjane, advokata u Novom Sadu, dana 17. 1. 2025. godine, u trajanju od dve godine.

33. UPISUJE SE u Imenik advokatskih pripravnika Advokatske komore Vojvodine u Novom Sadu JEZDIMIROVIĆ ANA, rođena 1. 3. 1997. godine, na advokatsko-pripravničku vežbu kod Knežević Nemanje, advokata u Novom Sadu, dana 17. 1. 2025. godine, u trajanju od dve godine.

34. UPISUJE SE u Imenik advokatskih pripravnika Advokatske komore Vojvodine u Novom Sadu ARSOVIĆ LAZAR, rođen 22. 1. 2001. godine, na advokatsko-pripravničku vežbu kod Pekić Marka, advokata u Novom Sadu, dana 17. 1. 2025. godine, u trajanju od dve godine.

35. UPISUJE SE u Imenik advokatskih pripravnika Advokatske komore Vojvodine u Novom Sadu HARDI VLADAN, rođen 27. 10. 1995. godine, na advokatsko-pripravničku vežbu kod Marić Marka, advokata u Novom Sadu, dana 17. 1. 2025. godine, u trajanju od dve godine.

36. BRIŠE SE iz Imenika advokata Advokatske komore Vojvodine MARKOVIĆ ZVONKO, advokat u Somboru, sa danom 4. 12. 2024. godine usled smrti.

– Vukićević Stefan, advokat u Somboru, postavlja se za preuzimatelja advokatske kancelarije.

37. BRIŠE SE iz Imenika advokata Advokatske komore Vojvodine DANGUBIĆ BRANISLAV, advokat u Vršcu, sa danom 31. 12. 2024. godine, na lični zahtev.

– Imenovani zadržava članstvo u Posmrtnom fondu Advokatske komore Vojvodine.

– Ljaljić Marija, advokat u Vršcu, postavlja se za preuzimatelja advokatske kancelarije.

38. BRIŠE SE iz Imenika advokata Advokatske komore Vojvodine ZEREBELJI HAJNALKA, advokat u Novom Bečeju, sa danom 1. 1. 2025. godine zbog odlaska u penziju.

– Imenovana zadržava članstvo u Posmrtnom fondu Advokatske komore Vojvodine.

– Ivančev Sonja, advokat u Novom Bečeju, postavlja se za preuzimatelja advokatske kancelarije.

39. BRIŠE SE iz Imenika advokata Advokatske komore Vojvodine IZGARJAN MILIVOJ, advokat u Zrenjaninu, sa danom 31. 12. 2024. godine na lični zahtev.

– Imenovani zadržava članstvo u Posmrtnom fondu Advokatske komore Vojvodine.

– Zarić Branislav, advokat u Zrenjaninu, postavlja se za preuzimatelja advokatske kancelarije.

40. BRIŠE SE iz Imenika advokata Advokatske komore Vojvodine JABLANOV DRAGI, advokat u Zrenjaninu, sa danom 31. 12. 2024. godine zbog odlaska u penziju.

– Imenovani zadržava članstvo u Posmrtnom fondu Advokatske komore Vojvodine.

– Radivojević Marina, advokat u Zrenjaninu, postavlja se za preuzimatelja advokatske kancelarije.

41. BRIŠE SE iz Imenika advokata Advokatske komore Vojvodine MILOJEVIĆ ZORAN, advokat u Zrenjaninu, sa danom 31. 12. 2024. godine zbog odlaska u penziju.

– Imenovani zadržava članstvo u Posmrtnom fondu Advokatske komore Vojvodine.
– Mandić Goran, advokat u Zrenjaninu, postavlja se za preuzimatelja advokatske kancelarije.

42. BRIŠE SE iz Imenika advokata Advokatske komore Vojvodine ZUBIĆ LAZO, advokat u Zrenjaninu, sa danom 31. 12. 2024. godine zbog odlaska u penziju.

– Imenovani zadržava članstvo u Posmrtnom fondu Advokatske komore Vojvodine.
– Stojanović Branko, advokat u Zrenjaninu, postavlja se za preuzimatelja advokatske kancelarije.

43. BRIŠE SE iz Imenika advokata Advokatske komore Vojvodine ŽUNIĆ MARIĆ TIJANA, advokat u Novom Sadu, sa danom 10. 1. 2025. godine radi preseljenja u Advokatsku komoru Beograda.

44. BRIŠE SE iz Imenika advokata Advokatske komore Vojvodine STOJANOVIĆ VERA, advokat u Vrbasu, sa danom 31. 12. 2024. godine na lični zahtev.

– Mandić Nedeljko, advokat u Vrbasu, postavlja se za preuzimatelja advokatske kancelarije.

45. BRIŠE SE iz Imenika advokata Advokatske komore Vojvodine BEDNARIK SNEŽANA, advokat u Novom Sadu, sa danom 31. 12. 2024. godine na lični zahtev.

– Imenovana zadržava članstvo u Posmrtnom fondu Advokatske komore Vojvodine.
– Gerla Boris, advokat u Novom Sadu, postavlja se za preuzimatelja advokatske kancelarije.

46. BRIŠE SE iz Imenika advokata Advokatske komore Vojvodine OROS LAJOŠ, advokat u Kanjiži, sa danom 31. 12. 2024. godine na lični zahtev.

– Imenovani zadržava članstvo u Posmrtnom fondu Advokatske komore Vojvodine.
– Buš Gabor, advokat u Kanjiži, postavlja se za preuzimatelja advokatske kancelarije.

47. BRIŠE SE iz Imenika advokata Advokatske komore Vojvodine KRSTIN MARKO, advokat u Novom Sadu, sa danom 31. 12. 2024. godine na lični zahtev.

– Imenovani zadržava članstvo u Posmrtnom fondu Advokatske komore Vojvodine.
– Čolić Dragan, advokat u Novom Sadu, postavlja se za preuzimatelja advokatske kancelarije.

48. BRIŠE SE iz Imenika advokata Advokatske komore Vojvodine PANDUROV ALEKSANDRA, advokat u Novom Sadu, sa danom 31. 12. 2024. godine na lični zahtev.

– Imenovana zadržava članstvo u Posmrtnom fondu Advokatske komore Vojvodine.
– Prović Darinka, advokat u Novom Sadu, postavlja se za preuzimatelja advokatske kancelarije.

49. BRIŠE SE iz Imenika advokata Advokatske komore Vojvodine POPOV GORDANA, advokat u Novom Sadu, sa danom 16. 12. 2024. godine zbog odlaska u penziju.

– Imenovana zadržava članstvo u Posmrtnom fondu Advokatske komore Vojvodine.
– Arsenijević Boško, advokat u Novom Sadu, postavlja se za preuzimatelja advokatske kancelarije.

50. BRIŠE SE iz Imenika advokatskih pripravnika Advokatske komore Vojvodine NINIĆ DEJAN, advokatski pripravnik u Novom Sadu, na advokatsko-pripravničkoj vežbi kod Gogić Rade, advokata u Novom Sadu, sa danom 30. 11. 2024. godine.

51. BRIŠE SE iz Imenika advokatskih pripravnika Advokatske komore Vojvodine STOJKOVIĆ MAJA, advokatski pripravnik u Novom Sadu, na advokatsko-pripravničkoj vežbi kod Pantić Pilja Biljane, advokata u Novom Sadu, sa danom 13. 12. 2024. godine.

52. BRIŠE SE iz članstva Posmrtnog fonda Advokatske komore Vojvodine KUJUNDŽIĆ JAKOV, bivši advokat iz Subotice, sa danom 5. 3. 2024. godine, usled smrti.

53. BRIŠE SE iz članstva Posmrtnog fonda Advokatske komore Vojvodine TRIFUNOVIĆ ŠEIK KATICA, bivši advokat iz Sremske Mitrovice, sa danom 17. 6. 2024. godine, usled smrti.

54. BRIŠE SE iz članstva Posmrtnog fonda Advokatske komore Vojvodine ĐURIČIĆ MOMIR, bivši advokat iz Sremske Mitrovice, sa danom 15. 10. 2024. godine, usled smrti.

55. BRIŠE SE iz članstva Posmrtnog fonda Advokatske komore Vojvodine TRUHAR BRANIMIR, bivši advokat iz Sremske Mitrovice, sa danom 6. 10. 2024. godine, usled smrti.

56. BRIŠE SE iz članstva Posmrtnog fonda Advokatske komore Vojvodine MILIĆEV ŽIVKICA, bivši advokat iz Zrenjanina, sa danom 30. 9. 2023. godine, usled smrti.

57. BRIŠE SE iz članstva Posmrtnog fonda Advokatske komore Vojvodine NEBRIGIĆ ČEDOMIR, bivši advokat iz Pančeva, sa danom 12. 4. 2024. godine, usled smrti.

58. BRIŠE SE iz članstva Posmrtnog fonda Advokatske komore Vojvodine DORIĆ ŽARKO, bivši advokat iz Novog Sada, sa danom 31. 1. 2016. godine, usled smrti.

59. BRIŠE SE iz članstva Posmrtnog fonda Advokatske komore Vojvodine MARIĆ JOVANKA, bivši advokat iz Novog Sada, sa danom 25. 7. 2024. godine, usled smrti.

60. UZIMA SE NA ZNANJE da POPOVIĆ BOJANI, advokatu u Novom Sadu, privremeno prestaje pravo na obavljanje advokature zbog porodijskog odsustva i odsustva radi nege deteta u periodu od 1. 12. 2024. godine do 30. 11. 2025. godine.

– Pješčić Siniša, advokat u Novom Sadu, određuje se za privremenog zamenika.

61. UZIMA SE NA ZNANJE da MARIĆ CAP GORDANI, advokatu u Đurđevu, privremeno prestaje pravo na obavljanje advokature zbog porodijskog odsustva i odsustva radi nege deteta u periodu od 15. 11. 2024. godine do 14. 11. 2025. godine.

– Pavković Milan, advokat u Novom Sadu, određuje se za privremenog zamenika.

62. UZIMA SE NA ZNANJE da BIORAC GLUVAJIĆ JOVANI, advokatskom pripravniku u Novom Sadu, privremeno prestaje pravo na obavljanje pripravnicičke vežbe zbog porodijskog odsustva i odsustva radi nege deteta u periodu od 8. 11. 2024. godine do 7. 11. 2025. godine.

63. UZIMA SE NA ZNANJE da NADRLJANSKI IVANI, advokatu u Novom Sadu, privremeno prestaje pravo na obavljanje advokature zbog trudničkog bolovanja počev od 16. 12. 2024. godine.

– Nikolić Marko, advokat u Rumenki, određuje se za privremenog zamenika.

64. UZIMA SE NA ZNANJE da VIGNJEVIĆ LJUBICI, advokatu u Novom Sadu, privremeno prestaje pravo na obavljanje advokature zbog porodijskog odsustva i odsustva radi nege deteta u periodu od 24. 12. 2024. godine do 23. 12. 2025. godine.

– Trajanovski Ljubičić Tijana, advokat u Novom Sadu, određuje se za privremenog zamenika.

65. UZIMA SE NA ZNANJE da SANDIKI SVETLANI, advokatu u Novom Sadu, privremeno prestaje pravo na obavljanje advokature zbog porodijskog odsustva i odsustva radi nege deteta u periodu od 12. 12. 2024. godine do 11. 12. 2025. godine.

– Vuković Sanela, advokat u Novom Sadu, određuje se za privremenog zamenika.

66. UZIMA SE NA ZNANJE da BOGDANOVIĆ MIRJANI, advokatu u Novom Sadu, privremeno prestaje pravo na obavljanje advokature zbog porodijskog odsustva i odsustva radi nege deteta u periodu od 11. 12. 2024. godine do 10. 12. 2025. godine.

– Žugić Sonja, advokat u Novom Sadu, određuje se za privremenog zamenika.

67. UZIMA SE NA ZNANJE da VUJASIN IVANI, advokatu u Novom Sadu, privremeno prestaje pravo na bavljenje advokaturom zbog postavljenja na funkciju Pravobranioca opštine Žabalj, počev od 8. 11. 2024. godine u trajanju po pet godina.

– Lakić Srđan, advokat u Novom Sadu, određuje se za privremenog zamenika.

68. UZIMA SE NA ZNANJE da STEVOVIĆ MARKU, advokatu u Novom Sadu, privremeno prestaje pravo na bavljenje advokaturom zbog postavljenja za vršioca dužnosti podsekretara Pokrajinskog sekretarijata za visoko obrazovanje i naučnoistraživačku delatnost, u periodu od 7. 12. 2024. godine do 7. 3. 2025. godine.

– Seratlić Miljan, advokat u Novom Sadu, određuje se za privremenog zamenika.

69. UZIMA SE NA ZNANJE da je JOVANOVIĆ KATARINA, advokat u Sremskoj Mitrovici, nastavila sa radom dana 4. 12. 2024. godine, nakon što joj je privremeno bilo prestalo pravo na bavljenje advokaturom.

– Četojević Danijel, advokat u Sremskoj Mitrovici, razrešava se dužnosti privremenog zamenika.

70. UZIMA SE NA ZNANJE da je DOBRENOV JOVANA, advokat u Novom Sadu, nastavila sa radom dana 1. 1. 2025. godine, nakon što je privremeno prestalo pravo na bavljenje advokaturom.

– Stanojević Katarina, advokat u Novom Sadu, razrešava se dužnosti privremenog zamenika.

71. UZIMA SE NA ZNANJE da je Miškov Verica, advokat u Pančevu, promenila prezime koje sada glasi Bunčić.

72. UZIMA SE NA ZNANJE da je Ankić Nevena, advokat u Pančevu, promenila prezime koje sada glasi Govedarica.

73. UZIMA SE NA ZNANJE da je Miljenović Dragan, advokat u Novom Sadu stekao akademski naziv doktora nauka „dr”.

74. UZIMA SE NA ZNANJE da je Mažić Mirjana, advokat u Novom Sadu, promenila prezime koje sada glasi Kankaraš.

75. UZIMA SE NA ZNANJE da je ŽIDIŠIĆ NIKOLETA, advokatski pripravnik u Novom Sadu, prekinula advokatsko-pripravničku vežbu kod Žunić Marić Tijane, advokata u Novom Sadu, dana 18. 12. 2024. godine, te da istu nastavlja kod Žunić Vitomira, advokata u Novom Sadu, dana 19. 12. 2024. godine.

76. UZIMA SE NA ZNANJE da je MIJATOVIĆ TARA, advokatski pripravnik u Novom Sadu, prekinula advokatsko-pripravničku vežbu kod Popović Srđana, advokata u Novom Sadu, dana 16. 12. 2024. godine, te da istu nastavlja kod Židišić Dragice, advokata u Novom Sadu, dana 17. 12. 2024. godine.

77. UZIMA SE NA ZNANJE da je SPASOJEVIĆ DANILO, advokatski pripravnik u Novom Sadu, prekinuo advokatsko-pripravničku vežbu kod Žunić Marić Tijane, advokata u Novom Sadu, dana 18. 12. 2024. godine, te da istu nastavlja kod Žunić Vitomira, advokata u Novom Sadu, dana 19. 12. 2024. godine.

78. UZIMA SE NA ZNANJE da je BRANKOV KATARINA, advokatski pripravnik u Novom Sadu, prekinula advokatsko-pripravničku vežbu kod Popović Srđana, advokata u Novom Sadu, dana 20. 12. 2024. godine, te da istu nastavlja kod Marić Marka, advokata u Novom Sadu, dana 23. 12. 2024. godine.

79. UZIMA SE NA ZNANJE da je POPOVIĆ NAĐA, advokatski pripravnik u Novom Sadu, prekinula advokatsko-pripravničku vežbu kod Žunić Marić Tijane, advokata u Novom Sadu, dana 8. 11. 2024. godine, te da istu nastavlja kod Lukavac Spasojević Sanje, advokata u Novom Sadu, dana 9. 11. 2024. godine.

80. UZIMA SE NA ZNANJE da je NINKOVIĆ TEODOR, advokatski pripravnik u Novom Sadu, prekinuo advokatsko-pripravničku vežbu kod Konjević Marka, advokata u Novom Sadu, dana 11. 11. 2024. godine, te da istu nastavlja kod Radović Nebojše, advokata u Novom Sadu, dana 12. 11. 2024. godine.

81. UZIMA SE NA ZNANJE da je DOBROMIROV MAŠA, advokatski pripravnik u Novom Sadu, prekinula advokatsko-pripravničku vežbu kod Popović Bojane, advokata u Novom Sadu, dana 30. 11. 2024. godine, te da istu nastavlja kod Pješčić Siniše, advokata u Novom Sadu, dana 1. 12. 2024. godine.

82. UZIMA SE NA ZNANJE da je „Zajednička advokatska kancelarija Aleksić sa saradnicima“ donela odluku o isključenju ZORANOVIĆ PAVLA, advokata u Novom Sadu, iz zajedničke advokatske kancelarije sa danom 30. 11. 2024. godine.

83. UZIMA SE NA ZNANJE da je Žunić Marić Tijana, advokat u Novom Sadu, istupila iz Zajedničke advokatske kancelarije „Žunić“ sa sedištem u Novom Sadu, dana 10. 12. 2024. godine.

84. UZIMA SE NA ZNANJE da je JANJETOVIĆ MILAN, advokat u Temerinu, preselio sedište advokatske kancelarije u Novi Sad, Maksima Gorkog 2B, počev od 3. 12. 2024. godine.

85. UZIMA SE NA ZNANJE da je JEFTIĆ MILENA, advokat u Rumi, preselila svoju advokatsku kancelariju na adresu Železnička 11, lokal 1, počev od 20. 12. 2024. godine.

86. UZIMA SE NA ZNANJE da je BAJAGIĆ MARINA, advokat u Novom Sadu, preselila svoju advokatsku kancelariju na adresu Bulevar oslobođenja 94/IX/55, počev od 31. 12. 2024. godine.

87. UZIMA SE NA ZNANJE da je Mandić Jasna, advokat u Novom Sadu, preselila svoju advokatsku kancelariju na adresu Lasla Gala 24/15, počev od 1. 1. 2025. godine.

88. UZIMA SE NA ZNANJE da je GAŠIĆ MINA, advokat u Novom Sadu, preselila svoju advokatsku kancelariju na adresu Lasla Gala 24/15, počev od 1. 1. 2025. godine.

89. UZIMA SE NA ZNANJE da je RUDAKIJEVIĆ IGOR, advokat u Novom Sadu, preselio svoju advokatsku kancelariju na adresu Lasla Gala 24/15, počev od 1. 1. 2025. godine.

90. UZIMA SE NA ZNANJE da je DUBAJIĆ DEJAN, advokat u Novom Sadu, preselio svoju advokatsku kancelariju na adresu Lasla Gala 24/15, počev od 1. 1. 2025. godine.

91. UZIMA SE NA ZNANJE da je KOLUNDŽIJA GORAN, advokat u Novom Sadu, preselio svoju advokatsku kancelariju na adresu Trg neznalog junaka 4, počev od 1. 1. 2025. godine.

92. UZIMA SE NA ZNANJE da je PREMOVIĆ DEJANA, advokat u Novom Sadu, preselila svoju advokatsku kancelariju na adresu Trg neznalog junaka 4, počev od 1. 1. 2025. godine.

93. UZIMA SE NA ZNANJE da je ĆIRIĆ ALEKSANDAR, advokat u Novom Sadu, preselio svoju advokatsku kancelariju na adresu Đorda Markovića Kodera 2, stan 42, počev od 20. 12. 2024. godine.

94. UZIMA SE NA ZNANJE da je ILIĆ NATAŠA, advokat u Novom Sadu, preselila svoju advokatsku kancelariju na adresu Trg neznanog junaka 4, počev od 1. 1. 2025. godine.

95. UZIMA SE NA ZNANJE da je ILIĆ MILOŠ, advokat u Novom Sadu, preselio svoju advokatsku kancelariju na adresu Trg neznanog junaka 4, počev od 1. 1. 2025. godine.

96. UZIMA SE NA ZNANJE da je KNEŽEVIĆ BOŠKO, advokat u Novom Sadu, preselilo svoju advokatsku kancelariju na adresu Trg neznanog junaka 4, počev od 1. 1. 2025. godine.

97. UZIMA SE NA ZNANJE da je ČEPIĆ NIKOLA, advokat u Novom Sadu, preselio svoju advokatsku kancelariju na adresu Trg neznanog junaka 4, počev od 1. 1. 2025. godine.

98. UZIMA SE NA ZNANJE da je MIĆAŠEVIĆ KOVAČEVIĆ BILJANA, advokat u Novom Sadu, preselila svoju advokatsku kancelariju na adresu Bulevar Mihajla Pupina 20/I, stan 2, počev od 16. 12. 2024. godine.

99. UZIMA SE NA ZNANJE da je DABIĆ MILAN, advokat u Novom Sadu, preselio svoju advokatsku kancelariju na adresu Dimitrija Tucovića 4, počev od 13. 12. 2024. godine.

100. UZIMA SE NA ZNANJE da je JURIŠIĆ PAVLE, advokat u Novom Sadu, preselio svoju advokatsku kancelariju na adresu Dimitrija Tucovića 4, počev od 13. 12. 2024. godine.

101. UZIMA SE NA ZNANJE da je ŠAFHAUZERV EMIL, advokat u Novom Sadu, preselio svoju advokatsku kancelariju na adresu Dimitrija Tucovića 4, počev od 9. 12. 2024. godine.

102. UZIMA SE NA ZNANJE da je KORAĆ KATARINA, advokat u Novom Sadu, preselila svoju advokatsku kancelariju na adresu Radnička 2, B lamela, L/I-7 i L/I-8, počev od 5. 12. 2024. godine.

103. UZIMA SE NA ZNANJE da je MUKSINOVIĆ IVANA, advokat u Novom Sadu, preselila svoju advokatsku kancelariju na adresu Trg slobode 2, počev od 1. 12. 2024. godine.

104. UZIMA SE NA ZNANJE da je BEARA DANIJELA, advokat u Novom Sadu, preselila svoju advokatsku kancelariju na adresu Partizanska 25, počev od 28. 11. 2024. godine.

105. UZIMA SE NA ZNANJE da je FRLJANOVIĆ JELENA, advokat u Novom Sadu, preselila svoju advokatsku kancelariju na adresu Stražilovska 19a, počev od 2. 12. 2024. godine.

Upravni odbor

САДРЖАЈ ГЛАСНИКА АКВ ЗА 2024. ГОДИНУ

ЧЛАНЦИ

Др ГОРДАНА ЛАЖЕТИЋ

Доц. др ЕЛЕНА

МУЈОСКА-ТРПЕВСКА

Екологија и казненоправни инструменти заштите. Норма и пракса Републике Северне Македоније, 1, стр. 5.

GORDANA LAŽETIĆ, Ph.D.

ELENA MUJOSKA-TRPEVSKA, Ph.D.

The Environment and Instruments for Protection through Criminal Law. Norms and Practice of the Republic of North Macedonia, 1, стр. 32.

Др ВИД ЈАКУЛИН

Кривична дела против животне средине, простора и природних добара у Кривичном законнику Републике Словеније, 1, стр. 59.

VID JAKULIN, Ph.D.

Criminal Offenses against the Environment, Space and Natural Goods in the Criminal Code of the Republic of Slovenia 1, стр. 77.

МИЛИЦА ПОПОВИЋ

Начин обрачуна снижења цене код уговора о међународној продаји робе, 1, стр. 97.

MILICA POPOVIĆ

The Method of Calculating Price Reductions in Contracts for the International Sale of Goods, 1, стр. 114.

МИЛИЦА НИКОЛИЋ

Значај правних инструмената за спречавање повреда на раду и професионалних болести, 1, стр. 131.

MILICA NIKOLIĆ

The Significance of Legal Instruments in Preventing Workplace Injuries and Occupational Diseases, 1, стр. 148.

АНА ПЕТРИЧЕВИЋ

Права и дужности оштећеног у кривичном поступку, 1, стр. 166.

ANA PETRIČEVIĆ

Rights and Obligations of the Injured Party in Criminal Proceedings, 1, стр. 187.

Др АЛЕКСАНДАР ФОРЦА

Поведа права на одбрану приликом одређивања притвора у фази истраге, 1, стр. 209.

ALEKSANDAR FORCA, Ph.D.

The Violation of the Right to Legal Representation in Detention Orders during Investigation, 1, стр. 224.

САНДРА ЈАЊИЋ

Могућности парламентарног надзора независног правосуђа с освртом на доктрину *sub judice*, 1, стр. 241.

SANDRA JANJIĆ

Possibilities of parliamentary Oversight of Independent Judiciary with a Focus on the *Sub Judice* Doctrine, 1, стр. 261.

Др МИЛОШ СЕКУЛИЋ

Ванпарнични поступак за утврђење постојања ванбрачне заједнице, 2, стр. 341.

MILOŠ SEKULIĆ Ph.D.

Ekstra-judicial Proceedings in Establishing the Existence of a Civil Partnership, 2, стр. 358.

МИЛАНА БОДРОЖИЋ

Упис хипотеке у катастар непокретности на основу уговора о хипотеци и провођење промена на хипотекованој непокретности, 2, стр. 375.

MILANA BODROŽIĆ

Registering Mortgages in the Real Estate Cadastre Based on Mortgage Agreements and Implementing Changes to Mortgaged Properties, 2, стр. 393.

ЈЕЛЕНА МИЈАЛЧИЋ

Поједини аспекти рецидивизма у кривичном праву и криминологији, 2, стр. 412.

JELENA MIJALČIĆ

Certain Aspects of Recidivism in Criminal Law and Criminology, 2, стр. 432.

УРОШ ВРАНАЦ

Колективни доминантни положај на тржишту, 2, стр. 451.

UROŠ VRANAC

Collective Dominance in the Market, 2, стр. 472.

Др АНА БАТРИЋЕВИЋ

Улога установа за извршење кривичних санкција у заштити животне средине, 2, стр. 492.

ANA BATRIČEVIĆ Ph.D.

The Role of Correctional Institutions in Environmental Protection, 2, стр. 523.

Др ЛУЦИЈА СОКАНОВИЋ

Др НИНА МЛАДИНИЋ

Др АНИТА КУРТОВИЋ МИШИЋ

Казненоправна заштита морских вода и организама у законодавству и пракси Републике Хрватске, 2, стр. 552.

LUCIJA SOKANOVIĆ Ph.D.

NINA MLADINIĆ Ph.D.

ANITA KURTOVIĆ MIŠIĆ Ph.D.

The Protection of Marine Waters and Organisms through Criminal Law in the Legislation and Practice of the Republic of Croatia, 2, стр. 576.

Др ВАРИ ВИНЦЕ

Животиње као објекти и субјекти еколошког, кривичног и прекршајног права, са посебним освртом на псе, 2, стр. 601.

VARI VINCE Ph.D.

Animals as Objects and Subjects of Environmental Criminal and Misdemeanor Law, with Special Reference to Dogs, 2, стр. 620.

РОБЕРТ ИШТВАН КАСУБА

Народи књиге. Основна питања регулација хришћанских, јеврејских и муслиманских брачних права, 3, стр. 720.

RÓBERT ISTVÁN KASUBA

People of the Book. Fundamental Issues of the Regulation of Christian, Jewish and Muslim Marriage Rights, 3, стр. 737.

МЕНГСУАН ЧЕН (孟璇陈)

Анализа развоја кинеског система дуготрајне неге, 3, стр. 754.

MÈNG XUÁN CHÉN (孟璇陈)

Analysis of the Development of China's Long-term Care System, 3, стр. 778.

ЛОРА БРИШКИ

Овлашћење тужилаштва да измени оптужницу и импликације на положај окривљеног, 3, стр. 803.

LORA BRIŠKI

The Power of the Prosecution to Modify the Criminal Charges and the Implications for the Defendant's Position, 3, стр. 819.

МАРИЈА МОЛОВИЋ

Кључни радноправни аспекти стреса на раду, 3, стр. 838.

MARIJA MOLOVIĆ

Key Labor Law Aspects of Work-related Stress, 3, стр. 855.

Др ЗОРАН ПАВЛОВИЋ

Др НИКОЛА ПЕТКОВИЋ

Криминолошке и виктимолошке одреднице проституције – предлози *de lege ferenda*, 3, стр. 871.

ZORAN PAVLOVIĆ Ph.D.

NIKOLA PETKOVIĆ Ph.D.

Criminological and Victimological Determinants of Prostitution – *De Lege Ferenda* Proposals, 3, стр. 891.

Др ИГОР МИЛИНКОВИЋ

Шта доноси измјене и допуне Закона о високом судском и тужилачком савјету Босне и Херцеговине?, 3, стр. 908.

IGOR MILINKOVIĆ Ph.D.

What Do the Amendments to the Law on the High Judicial and Prosecutorial Council of Bosnia and Herzegovina Bring?, 3, стр. 931.

Др МИЛАН ШКУЛИЋ

Кривично право и адекватност заштите животне средине – Међународни правни стандарди и материјално кривично законодавство Србије – усаглашеност или не?, 4, стр. 1036.

MILAN ŠKULIĆ Ph.D.

Criminal Law and the Adequacy of Environmental Protection – International Legal Standards and Serbia's Substantive Criminal Legislation – In Conformity or Not?, 4, стр. 1070.

Др ВАЊА БАЈОВИЋ

Кривичноправна заштита животиња у светлу ЕУ директиве 2024/1203, 4, стр. 1104.

VANJA BAJOVIĆ, Ph.D.

Criminal Law Protection of Animals in Light of EU Directive 2024/1203, 4, стр. 1132.

Др АНИТА КУРТОВИЋ МИШИЋ

Др ЛУЦИЈА СОКАНОВИЋ

Др НИНА МЛАДИНИЋ

Одговорност правних особа за казнена дјела против животне средине. Искуства Републике Хрватске, 4, стр. 1161.

ANITA KURTOVIĆ MIŠIĆ, Ph.D.

LUCIJA SOKANOVIĆ, Ph.D.

NINA MLADINIĆ, Ph.D.

Liability of Legal Persons for Criminal Offenses Against the Environment. Experiences of the Republic of Croatia, 4, стр. 1196.

Др МИЛАНА ПИСАРИЋ

Нарушавање животне средине кроз (не)планску и (не)закониту градњу, 4, стр. 1231.

MILANA PISARIĆ, Ph.D.

Environmental Degradation Through (Non)planned and (Il)legal Construction, 4, стр. 1265.

Др НАТАЛИЈА ЛУКИЋ

Заштита животне средине и привред-

ни преступи – предности и недостаци, 4, стр. 1300.

NATALIJA LUKIĆ, Ph.D.

Environmental Protection and Economic Offenses – Advantages and Disadvantages, 4, стр. 1320.

Др EMIR ĆOROVIĆ

МИЛЕНА МРВИЋ

Накнада штете причињене извршењем казних дела против животне средине, 4, стр. 1342.

EMIR ĆOROVIĆ, Ph.D.

MILENA MRVIĆ

Compensation for Damage Caused by the Commission of Offenses Against the Environment, 4, стр. 1372.

Др ВЛАД БАРБАТ

Златни стандард. Преглед државне одговорности у међународном праву заштите животне средине, 4, стр. 1402.

VLAD BĀRBAT, Ph.D.

The Golden Standard. The Epitome of State Responsibility in International Environmental Law, 4, стр. 1420.

Др ЕЛЕК БАЛАЖ

Правна заблуда у контексту еколошких кривичних дела, 4, стр. 1438.

ELEK BALÁZS, Ph.D.

Mistake of Law in the Context of Criminal Offenses Against The Environment, 4, стр. 1452.

Др ИГОР ВУЛЕТИЋ

Заштита животиња у новом хрватском казном праву, 4, стр. 1466.

Др РАЈКО КНЕЗ

(Some) Courts are Looking for New Approaches and Principles of Environmental and Nature Protection, 4, стр. 1476.

МАРКО РОМИЋ

Правна контрола поступка јавних набавки у Босни и Херцеговини, 4, стр. 1487.

MARKO ROMIĆ

Legal Control of Public Procurement Procedures in Bosnia and Herzegovina, 4, стр. 1508.

ОСТАЛИ ПРИЛОЗИ И САОПШТЕЊА

Др ИВАН Д. МИЛИЋ

Одабрана пракса из области кривичног права, 1, стр. 297.

Др МИРЈАНА ГЛИНТИЋ

Наташа Петровић Томић: *Арбитража и алтернативно решавање спорова из осигурања и реосигурања*, 1, стр. 307.

Др МАРКО БОЖИЋ

Невоље с присаједињењем. О прав-
(н)им последицама одлука Велике
народне скупштине од 25. новембра
1918, 2, стр. 640.

Др МИЛАНА ПИСАРИЋ

Одабрана пракса из области кривичног права. (Не)законито претресање стана и других просторија у пракси Врховног касационог суда у периоду 2021–2023. 2, стр. 665.

Др ГОРАН П. ИЛИЋ

Др Мирослав М. Ђорђевић, *Одузимање имовине учиниоцима кривичних дела*, 2, стр. 682.

Др ЕМИР ЋОРОВИЋ

Доц. др Иван Милић, *Коментар закона о извршењу ванзаводских санкција и мера са одабраном судском праксом и подзаконским акцима. Према стању законодавства од 1. јануара 2024. године*, 2, стр. 687.

НИКОЛА РУСИЋ

Т. П. Н. против здравствене установе Spebo Medical. Право жене да настави поступак биомедицински потпомогнуте оплодне након смрти брачног дуга, 3, стр. 955.

Др ИВАН Д. МИЛИЋ

Вредновање раније осуђиваности – поврата приликом индивидуализације казне, 3, стр. 964.

Др МАРКО С. КНЕЖЕВИЋ

Одабрана пракса из области грађанског права, 1, стр. 282.

Одабрана пракса из области грађанског права, 3, стр. 978.

ЈОВАНА ПОПОВИЋ

Право и јавне делатности – Liber Amicorum Jovica Trkulja, 3, стр. 996.

ЗДРАВКО ЈОСИЋ

ЉИЉАНА ВУЈОВИЋ

ЖЕЉКО КОЧИЋ

Сентенце из праксе Дисциплиног суда АКВ, 4, стр. 1533.

СТЕФАН ГАЈИЋ

Бранислав Ристивојевић и Иван Милић, *Коментар закона о прекршајима*, 4, стр. 1538.

ДАРКО ТАДИЋ

Дарко Симовић и Слободан Орловић, *Коментар Устава Републике Србије. Са праксом Уставног суда Републике Србије и Европског суда за људска права*, 4, стр. 1540.

Закључци Регионалне научно-стручне конференције „Правне норме и адекватност заштите животне средине – две године после“, 4, стр. 1543.

Листа рецензената, 4, стр. 1545.

*

*

*

САОПШТЕЊА СА СЕДНИЦА УПРАВНОГ ОДБОРА АДВОКАТСКЕ КОМОРЕ ВОЈВОДИНЕ

1, стр. 310; 2, стр. 691; 3, стр. 1003; 4, стр. 1549.

НАУЧНА ПОЛИТИКА ЧАСОПИСА

Научно поље и област

Гласник Адвокаћке коморе Војводине је научни часопис из поља друштвено-хуманистичких наука који објављује радове из правне научне области. Шира научна област којој часопис припада је област права и политикологије на начин на који то прописује Правилник о категоризацији и рангирању научних часописа.

Тематске и теоријске смернице

Часопис објављује изворне научне чланке, расправе, правне есеје, огледе, приказе књига и друге текстове који се односе на право и правну теорију, историју права и филозофију права.

Посебно, часопис се бави темама у оквиру најзначајнијих грана права и то грађанског права, кривичног права, међународног права, радног права и уставног права.

Типови истраживања и радова у часопису

Радови и прилози који се објављују у часопису категоришу се у три групе:

1. Научни чланци у које спадају: оригинални научни радови, прегледни радови, кратка саопштења, претходна саопштења, научне критике и осврти.
2. Стручни чланци у које спадају: стручни радови, информативни прилози, прикази, стручне критике полемике, осврти и есеји.
3. Остали прилози и саопштења у које спадају уводници, извештаји о раду часописа, прикази судске праксе, уредничка документација која се објављује у часопису, саопштења издавача и уредништва, некролози и слично.

Политика контроле квалитета и унапређења етике публикавања и академске етике

Научни и стручни радови који се објављују у часопису рецензирају се у складу са правилником о поступку рецензије *Гласника Адвокаћке коморе Војводине*. У часопису се примењује двострука слепа рецензија. У поступку

рецензирања и уређивања *Гласника Адвокајтске коморе Војводине* чланови уредништва и рецензенти дужни су да се руководе смерницама Комитета за етику публикавања (COPE). Аутори који пријављују своје рукописе ради објављивања у часопису дужни су да поштују све националне и међународне стандарде очувања академског интегритета и етику у научном деловању и публикавању.

Радови и прилози категорисани као остали прилози и саопштења не индексирају се и не представљају део научне и стручне грађе часописа, не рецензирају се и не улазе у структуру радова часописа. Они су искључиво информативног карактера.

Електронско уређивање часописа остварује се у сарадњи са Центром за евалуацију у образовању и науци.

Гласник Адвокајтске коморе Војводине је часопис отвореног приступа.

Друштвена и културна улога часописа

Улога *Гласника Адвокајтске коморе Војводине* је стварање простора за објављивање резултата научних истраживања од значаја за правну науку, као и простора за размену научног и стручног мишљења. У остварењу своје улоге, часопис настоји да унапреди правну културу и колегијално разумевање и посебно да повеже правну науку са правном праксом.

У остварењу своје улоге *Гласник Адвокајтске коморе Војводине* ослања се на своју деведесетогодишњу традицију из ког разлога се посебно стара о унапређењу културе сећања у области права.

ГЛАСНИК
АДВОКАТСКЕ КОМОРЕ ВОЈВОДИНЕ

GLASNIK
OF THE VOJVODINA BAR ASSOCIATION

Оснивач, власник и издавач
Адвокатска комора Војводине

Суиздавач
Институт друштвених наука
11000 Београд, Краљице Наталије 45

Излази четири пута годишње, тромесечно

Број 4/2024.
Овај број је закључен 29. децембра 2024. године

Адреса Уредништва
21000 Нови Сад, Змај Јовина 20/1
Телефон: 021/521-235; факс: 021/529-459
е-mail: akvojvodine@gmail.com

Дигитална архива часописа и пуни текстови чланака доступни на
www.glasnik.edu.rs

Библиографске базе које индексирају часопис
SCIndexs: www.scindexs.ceon.rs
DOAJ: www.doaj.org

Годишња претплата
за Републику Србију 2.000,00 динара
за иностранство 20 евра
(Текући рачун број 340-1482-43 са назнаком „за Гласник“)

Језичка редакција
Јелица Недић, лектор и коректор за српски језик
Срђан Маринков, лектор и коректор за енглески језик

Компјутерски слог *Таџјана Божић*, Нови Сад

Штампа
OFFSET PRINT, Нови Сад
2025.

Тираж: 620 примерака

CIP - Каталогизација у публикацији
Библиотеке Матице српске, Нови Сад

347.965(497.113)

ГЛАСНИК Адвокатске коморе Војводине / главни и одговорни
уредник Александар Тодоровић. - Год. 1, бр. 1 (1952)- . - Нови Сад :
Адвокатска комора Војводине, 1952- . - 24 cm

Тромесечно. - На споредној насл. стр. наслов латиницом, поднаслов
на енгл. језику: Glasnik - journal of legal theory and practice of the Bar
Association of Vojvodina

ISSN 0017-0933 = *Гласник Адвокаџске коморе Војводине*

COBISS.SR-ID 3803650

СКРАЋЕНО УПУТСТВО ЗА АУТОРЕ

Радови се достављају путем платформе за електронско уређивање часописа на линку: <http://aseestant.ceon.rs/index.php/gakv/user> у складу са техничким упутствима за коришћење тог система или на e-mail адресу: info@glasnik.edu.rs.

Предајом текста, аутор изјављује да текст није ни објављен ни прихваћен за објављивање те да неће бити предат за објављивање било ком другом медију. Аутор такође изјављује да је носилац ауторског права, да је обавештен о правима трећих лица и да је испунио захтеве који произлазе из тих права. Посебно аутор изјављује да предаје текст који је настао поштовањем кодекса академске етике.

Уредништво *Гласника Адвокатске коморе Војводине* и рецензенти ангажовани од стране часописа у свом раду руководе се препорукама и смерницама Комитета за етику публикавања (COPE).

Врсте радова.– Часопис објављује оригиналне научне радове, прегледне радове, кратка саопштења, претходна саопштења, научне критике, стручне радове, есеје и сентенце из судске праксе.

Обим и структура текста.– Дужина текста по правилу ограничена је на један ауторски табак који чини текст од 16 страница са по 28 редова на страни и 66 словних места у реду што укупно чини дужину текста од 30.000 словних знакова (карактера) укључујући и размаке.

За писање се користи фонт Times New Roman величине 12 pt, с размаком између редова вредности 1,5 на страници А4 формата.

Наслов чланка наводи се великим словима (верзал) на средини странице, фонтом Times New Roman, бодл, величине 14 pt.

Поднослови се пишу на средини, великим словима, величина фонта 12 pt и нумеришу се арапским бројевима. Уколико поднаслов има више целина, оне се означавају арапским бројевима, као: 1.1. – малим обичним словима, величина фонта 12 pt, 1.1.1. – малим курзивним словима, величина фонта 11 pt.

Језик и писмо.– Чланци се предају на српском језику на ћириличком или латиничком писму, или на енглеском језику, или на језицима у службеној употреби у Босни и Херцеговини и у републикама Црној Гори или Хрватској.

Чланци који се предају на српском језику морају садржати и апстракт и кључне речи на енглеском језику.

Сажетак и резиме.– Сажетак се даје на почетку чланка, испод наслова, а изнад кључних речи.

Сажетак треба да има од 60 до 200 речи и стоји између заглавља (наслов, име(на) аутора и др.) и кључних речи, након којих следи текст чланка.

Ако је језик рада српски, сажетак на страном језику може се пружити у проширеном облику, као тзв. резиме. Резиме се даје на крају чланка, након одељка Литература.

Кључне речи.– Дају се непосредно након сажетка, односно резимеа.

Број кључних речи не може бити већи од 10.

Кључне речи дају се на свим језицима на којима постоје сажетци.

СКРАЋЕНА ПРАВИЛА ЦИТИРАЊА СА ПРИМЕРИМА

Навођење књига

Презиме, Иницијал имена. (година издања). *Наслов: Поднаслов књиге*. Место издања: Издавач

- Петровић, П. (2004). *Право и правда: Теорија природног права*. Београд: Службени гласник

Навођење чланка из часописа

Презиме, Иницијал имена. (година издања). Наслов чланка. *Назив часописа*, волумен (број), странице од–до.

- Петровић, П. (2014). Накнада штете. *Правник* 90(3), 141–157.

Навођење извора с интернета

Презиме, Иницијал имена. (година издања). *Наслов*. Преузето: датум са: интернет адреса

- Петровић, П. (2014). *Накнада штете*. Преузето: 27. 12. 2018. са <http://primer.com>

Навођење домаћих прописа

Пун назив прописа, *Гласило у коме је пропис објављен*, број гласила / година објављивања.

- Закон о облигационим односима, *Службени гласник РС*, број 36/2011, 99/2011, 83/2014. – др. закон, 5/2015. и 44/2018.

Навођење страних прописа

Назив институције која је пропис донела, *Пун назив прописа*, место објављивања, година

- European Parliament, *The Impact of German Unification on the European Community*, Brussels, 1990.

Навођење домаће судске праксе

Назив судске одлуке и назив суда који је одлуку донео, број одлуке и датум одлуке

- Пресуда Апелационог суда у Београду, Гж1 2137/2011. од 25. 5. 2011. године.

Навођење стране судске праксе

Страна судска пракса се наводи у складу с правилима која важе за навођење судске праксе одговарајућих судова.

Литература, извори и цитирана судска пракса

Литература се наводи након чланка, као посебна секција тако што се све библиографске јединице наводе азбучним или абецедним редом по презимену аутора, а код истог аутора, по години издавања (од најновије до најстарије). Иза презимена, а пре имена аутора обавезно се пише запета.

Домаћи и међународни извори права се наводе након чланка, као посебна секција, редом којим су навођени у тексту.

Цитирана судска пракса се наводи након текста, као посебна секција, редом којим је навођена у чланку.



ГЛАСНИК АДВОКАТСКЕ КОМОРЕ ВОЈВОДИНЕ
ЧАСОПИС ЗА ПРАВНУ ТЕОРИЈУ И ПРАКСУ

Република Србија • 21000 Нови Сад • Змај Јовина 20/1
Телефон: 021/521-235 • e-mail: info@glasnik.edu.rs
www.glasnik.edu.rs



ИНСТИТУТ ДРУШТВЕНИХ НАУКА

Република Србија • 11000 Београд • Кнегиње Наталије 45
Телефон: 011/3616-002 • e-mail: office@idn.org.rs
www.idn.org.rs