

МЕСТО И УЛОГА ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ У ПОЛИТИЦИ БЕЗБЕДНОСТИ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Драгољуб Тодић

Мегатренд универзитет, Факултет за међународну економију

У раду се анализира питање места и улоге „животне средине“ у политици безбедности Републике Србије. Основу анализе представљају најзначајнији стратешки документи у области животне средине, безбедности и одбране, као и релевантни прописи Републике Србије. Указује се на изворе угрожавања безбедности животне средине, место и улогу „безбедности“ у прописима у области животне средине, место и улогу „животне средине“ у прописима у области безбедности и одбране, безбедносне аспекте и значај међународних уговора у области животне средине, као на и однос „животне средине“ и енергетске безбедности.

Кључне речи: *животна средина, безбедност, извори угрожавања безбедности, међународни уговори, стратешки документи, национални прописи у области животне средине, енергетска безбедност.*

Увод

Место и улога „животне средине“ у безбедносној политици Републике Србије одређени су на општи начин у више стратешких докумената. У том смислу основним опредељењима политике националне безбедности могу се сматрати она која су садржана у ставу да је Република Србија „опредељена да развија и унапређује све аспекте безбедности, а нарочито „еколошку“, поред „људске, социјеталне, енергетске, економске и других садржаја интегралне безбедности Републике Србије“.¹ (подвукао аутор). Због тога се посебан значај посвећује стварању услова за

¹ *Стратегија националне безбедности Републике Србије*, Влада Републике Србије, Београд, 2009, с. 14. У овој анализи остављају се по страни шире димензије безбедносне политике, укључујући и чињеницу да је Народна скупштина Републике Србије усвојила *Резолуцију о заштити суверенитета, територијалног интегритета и уставног поретка Републике Србије* (26. 12. 2007) којом је проглашена „војна неутралност Републике Србије у односу на постојеће војне савезе до евентуалног расписивања референдума на којем би се донела коначна одлука о том питању.“ (тачка 6). Видети: - http://www.parlament.rs/content/cir/akta/akta_detalji.asp?Id=360&t=0# Сагледавање могућих импликација „војне неутралности“ на стање животне средине и политику у области животне средине могло би - представљати предмет посебног истраживања.

унапређење људске безбедности, која наглашава заштиту економске, еколошке, здравствене, политичке и сваке друге безбедности појединца и заједнице.²

Полазно становиште на којем се заснивају решења из Стратегије је да је у области „глобалне безбедности“, „безбедност из претежно војне сфере проширена и на друге области, првенствено економску, енергетску, социјалну и еколошку“.³ Стратешки значај „заштите животне средине“, поред унапређења образовања, науке, научноистраживачког рада, културе и других области друштвеног живота, као и њихово усклађивање са стандардима Европске уније, експлицитно је дефинисан у делу Стратегије националне безбедности који се односи на „политике у другим областима друштвеног живота“.⁴

Посебан значај за остваривање унутрашње безбедности имају „изградња и јачање модерног и јединственог система заштите и спасавања“.⁵ Садржај активности и циљеви у области животне средине од значаја за националну безбедност дефинисани су као „отклањање последица изазваних НАТО бомбардовањем“⁶ и на заштиту и очување природних ресурса који могу бити угрожени неконтролисаним експлоатацијом“. Кључним начином за достизање ових циљева сматра се „интегрисано управљање и контрола планског коришћења природних ресурса и обезбеђивање поштовања међународних конвенција о заштити животне средине“, односно „усвајање међународних стандарда у тој области“.

Извори угрожавања безбедности животне средине

Сагледавање места и улоге животне средине у безбедносној политици Републике Србије подразумева (релативно) поуздану идентификацију извора угрожавања безбедности животне средине,⁷ како са становишта спољних (глобалних, регионалних) изазова, тако и са становишта националних ризика у животној средини.

а) Глобалне и регионалне безбедносне изазове повезане са животном средином⁸ требало би, превасходно, тумачити у контексту укупних економских, друштве-

² У делу који се односи на „економску политику“ констатује се да су важни предуслови за смањење стопе сиромаштва и незапослености и учешћа сиве економије у укупној економији државе и стимулисање развоја малих и средњих предузећа континуирана улагања у пољопривреду, развој туризма и јачање институционалних и законских оквира везаних за квалитет животне средине. *Ibid*, с. 20.

³ *Ibid*, с. 2, 34.

⁴ *Ibid*, с. 25.

⁵ „Развијањем одговарајућих капацитета друштва за управљање кризама и организовањем грађана и ефикасним системом информисања стварају се услови за ефикаснију заштиту живота, здравља и - имовине грађана и очување животне средине.“ *Ibid*, с. 23.

⁶ *The Consequences of NATO bombing for the Environment in FR Yugoslavia*, Federal Ministry for Development, science and the environment, Belgrade, 2000.

⁷ У вези са овим се може поставити и питање перцепције јавности. Добијени резултати CESID-овог истраживања из 2009. године показују да у перцепцији највећих проблема у Србији, еколошки проблеми и заштита животне средине немају велики значај: тек 3% испитаника сматра да је овај проблем највећи. Видети: <http://www.ekoforum.org/index/vest.asp?viD=3267>

⁸ Када су у питању климатске промене као глобални проблем видети: *Climate change and its possible security implications*, (2009). Report of the Secretary-General, United Nations, General Assembly, A/64/350, 23 September <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/509/46/PDF/N0950946.pdf?OpenElement>. Accessed 9 December 2009.

них, историјских итд. специфичности Републике Србије и држава региона Југоистичне Европе, којем Република Србија припада, укључујући и последице оружаних сукоба у последњој деценији 20. века и НАТО бомбардовања СР Југославије 1999. године. У суштини треба имати у виду да се о „малим“ привредама,⁹ чији је ниво међусобне сарадње изузетно низак, а ниво сарадње са ЕУ знатно већи,¹⁰ где доминантни економски проблеми укључују висок ниво незапослености, значајан ниво трговинске неравнотеже, пораст спољног дуга, висок ниво разлика у нивоу развијености између појединих региона и између грађана, висок ниво државне интервенције, укључујући и субвенције, висок ниво „сиве“ економије, значајан удео становништва који живи испод линије сиромаштва итд., са свим консеквенцама које поједине од наведених карактеристика могу да имају као претпоставке и извори угрожавања безбедности животне средине. Све земље Западног Балкана су у транзицији и прошле су, или пролазе, кроз процес приватизације, што има значајан утицај и на, између осталог, питање одговорности за штету у животној средини.¹¹ Посебан проблем представља чињеница да су економије региона углавном засноване на пољопривреди, експлоатацији природних ресурса и индустрији, што све скупа значајно доприноси нерационалној експлоатацији природних ресурса и загађивању животне средине.¹² Модели неодрживе производње и потрошње држава Западног Балкана имају значајне консеквенце на актуелно стање у области животне средине и перспективе решавања ових питања.¹³

Иако су у проценама стања животне средине у различитим документима идентификовани различити изазови са којима се суочавају поједине државе региона,¹⁴ у

⁹ *Europe's Environment, Forth Assessment*, European Environment Agency, Copenhagen, 2007, p. 390

¹⁰ 31. Koyama, Y.: *South Eastern Europe in Transition, A Quest for Stabilization of the Region after the Breakup of the Former Yugoslavia*, Japan: Niigata University, 2003, p. 185–187. Изгледа да CEFTA споразум (2006), без обзира на своје циљеве, није значајније променио стање у овој области.

¹¹ Постоји генерална перцепција да је корупција у приватизацији значајно утицала на актуелно и будуће стање животне средине у региону, односно остваревању циљева заштите животне средине од стране приватизованих компанија. Постоји негативна перцепција јавности према приватном сектору и односу приватизованих предузећа према животној средини, за које се сматра да су своје профитне циљеве значајним делом остварују на рачун циљева у области животне средине. *Gallup Balkan Monitor Insights and Perceptions: Voices of the Balkans – 2009 Summary of Findings*, in Partnership with the European Fund for the Balkans. http://www.balkan-monitor.eu/files/BalkanMonitor-2009_Summary_of_Findings.pdf Accessed 20 November 2009. p. 8. Видети и: *Environmental Policy in South Eastern Europe*, UNDP, Belgrade, 2007, p. 78. Када су у питању слабости држава као претњи безбедности видети: Костовицова, Д.: „Слабости државе на западном Балкану као претња безбедности: приступ Европске уније и глобална перспектива“, *Безбедност западног Балкана*, бр. 7–8/2008, с. 10–16.

¹² Ипак, и даље се верује да су значајне предности држава региона управо природни ресурси (шуме, биодиверзитет, минерални ресурси, воде итд.), поред људских ресурса. *Environmental Policy in South Eastern Europe*, UNDP, Belgrade, 2007, p. 19.

¹³ Видети опширније: *Environmental trends and perspectives in the Western Balkans: future productions and consumption patterns*, Copenhagen, EEA Report, No. 1/2010.

¹⁴ Видети нпр: *Albania – Environmental Performance Review*, Economic Commission for Europe, Committee on Environmental Policy, New York and Geneva, 2002; *Bosnia and Herzegovina – Environmental Performance Review*, Economic Commission for Europe, Committee on Environmental Policy, New York and Geneva, 2004; *Bosnia and Herzegovina – Depleted Uranium in Bosnia and Herzegovina*, Post Conflict Environmental Assessment, UNEP, Nairobi, 2002; *Croatia – Environmental Performance Review*, Economic Commission for Europe, Committee on Environmental Policy, New York and Geneva, 1999; *Montenegro – Environmental Perfor-*

националним извештајима о остваривању миленијумских циљева у државама Југо-источне Европе посебно се наглашавају питања повезана за загађивањем ваздуха и вода, односно стања заштићених подручја.¹⁵ Најзначајнијим ризицима у области животне средине који су повезани са утицајем на здравље људи у региону означени су загађеност ваздуха и вода, неадекватно управљање отпадом, хемикалијама и отпадним водама и неодговарајућа професионална безбедност и безбедност саобраћаја.¹⁶ Регион је изложен загађивању због рада тешке индустрије, функционисања рударског сектора, интензивне пољопривреде без реалних процена утицаја на људско здравље, због недостатка инфраструктуре у области вода итд.¹⁷ Такође, регион је изложен значајном утицају природних катастрофа као што су земљотреси, поплаве, пожари, суше, клизишта итд.¹⁸

б) Мада у званичним извештајима о стању животне средине Републике Србије безбедносни аспекти појединих питања нису експлицитно разматрани, релевантно стања у појединим областима животне средине за расправу о изворима угрожавања безбедности животне средине није потребно посебно доказивати (акциденти, емисије у ваздух и воду, управљање отпадом, промене климе, утицаји на шуме и биодиверзитет итд).¹⁹

Стратешки документи у области животне средине

Извори угрожавања безбедности животне средине различито се одређују у појединим стратешким документима, при чему је могуће идентификовати и неке заједничке елементе. Тако, на пример, иако се „безбедност“ у Националном програму заштите животне средине експлицитно помиње само у деловима који се односе на

mance Review, Economic Commission for Europe, Committee on Environmental Policy, New York and Geneva, 2007; *Serbia – Environmental Performance Review*, Economic Commission for Europe, Committee on Environmental Policy, New York and Geneva, 2007; *Serbia and Montenegro – Depleted Uranium in Serbia and Montenegro, Post-Conflict environmental assessment in the Federal Republic of Yugoslavia*, UNEP, Nairobi, 2002; *Serbia and Montenegro – From Conflict to Sustainable Development: Assessment and Clean-up in Serbia and Montenegro*, UNEP, Nairobi, 2004; *Yugoslavia – The Consequences of NATO bombing for the Environment in FR Yugoslavia*, Federal Ministry for Development, science and the environment, Belgrade, 2000; *Yugoslavia – Environmental Performance Review*, Economic Commission for Europe, Committee on Environmental Policy, New York and Geneva, 2003; *Kosovo under UNSCR 1244/99 – The Kosovo Conflict – Consequences for the Environment and Human Settlements*, UNEP, Nairobi, 1999.

¹⁵ *National Millennium Development Goals: a framework for action – Europe and the CIS*, Regional MDG Report, UNDP, Bratislava, 2006, p. 49.

¹⁶ Видети опширније: *Environment and Security Consultations in South Eastern Europe*, Skopje, The Former Yugoslav Republic of Macedonia, 23–24. September 2004, UNEP, UNDP, OSCE, NATO Final Report. <http://www.envsec.org/see/pub/Final%20Report%20from%20the%20EnvSec%20Consultations%20in%20SEE.pdf>. Accessed 15 November 2009. *Europe's Environment, Forth Assessment*, European Environment Agency, Copenhagen, 2007, p. 118.

¹⁷ *Environment and Security-Transforming Risks into Cooperation, The Case of Central Asia and South Eastern Europe*, UNEP, UNDP, OSCE, 2003, p. 16.

¹⁸ Видети опширније: *South Eastern Europe Disaster Risk Mitigation and Adaptation Programme* World Bank, ISDR, 2008.

¹⁹ Видети неке назнаке у претходном делу рада који се односи на „Стање животне средине и циљеве политике Републике Србије у области животне средине“.

хемикалије, хемијске удесе, јонизујућа и нејонизујућа зрачења, енергетику и транспорт,²⁰ није могуће ваљаним аргументима спорити став да и значајан део других питања од значаја за стање животне средине има, или може имати различите безбедносне импликације.²¹ У Стратегији одрживог развоја на неколико места се упућује на значај „безбедности“, где се, између осталог, процењује да достизање жељеног друштвеног благостања у Републици Србији отежавају и различити безбедносни ризици.²² Процењује се, када су у питању кризне ситуације које погађају Републику Србију, да се организационе и кадровске слабости на националном нивоу пресликавају на локалну ситуацију.²³ Република Србија оптерећена је наслеђем лошег стања бројних хемијских постројења, њиховим процесима трансформације, стихијском урбанизацијом, неадекватним спровођењем мера превенције и приправности, као и неадекватним одговором на удесе на свим нивоима (од предузећа до Републике Србије). Због свега тога постоји повећан безбедносни ризик по здравље и живот људи и угрожавање животне средине.²⁴

У делу стратегије који се односи на пољопривреду процењује се да ће „стварање позитивних социјалних ефеката кроз примену концепције обједињеног сеоског развоја створити многоструко позитивне екстерне ефекте у политичком, демографском, културном, чак и безбедносном смислу.²⁵ У делу који се односи на транспортну инфраструктуру приоритетним се сматра израда јединственог информационог система транспорта, институционално јачање управљања транспортним системима сходно препорукама ЕУ, обезбеђивање стабилних извора средстава за реконструкцију, одржавање и изградњу транспортне инфраструктуре, те модернизација техничке основе да би се повећала безбедност свих видова транспорта.²⁶ Посебно се наглашава питање „безбедности хране“, односно потреба установљивања и даљег јачања нових националних лабораторија и центара, и то пре свега националне лабораторије за воде и ваздух, за земљиште и минералне ресурсе и безбедност хране.²⁷

²⁰ *Национални програм заштите животне средине*, op. cit., с. 17, 47, 49, 50, 54, 56, 57, 65, 70, 77, 78, 91, 96, 107, 134, 142, 146.

²¹ Ипак, поузданија анализа подразумева претходно дефинисање критеријума релевантности појединих питања у области животне средине за процену стања безбедности.

²² *Национална стратегија одрживог развоја*, Влада Републике Србије, Београд, 2008. с. 45. Отуда се безбедност све више одређује у пресеку способности државе да својим механизмима заштити права и слободе појединца и друштвених група од претњи које су према њима усмерене. Питање друштвене безбедности или сигурности у правом смислу пре је питање одрживости социјалних ентитета с различитим идентитетом који снажније креира понашање неке друштвене групе, односно појединца у њој него границе државне територије.

²³ Без обзира на прихваћену политику децентрализације, не постоје ефективни планови приправности на несреће, нити је утврђена одговорност надлежних субјеката локалне заједнице. Очекује се да ће се негативан тренд настанка и последица кризних ситуација наставити с повећањем рањивости становништва и инфраструктуре услед урбанизације, привредног и друштвеног развоја у угроженим подручјима. *Национална стратегија одрживог развоја*, op. cit., с. 45.

²⁴ *Ibid*, с. 95. Видети и *Стратегију увођења чистије производње у Републици Србији*, op. cit., с. 31.

²⁵ *Ibid*, с. 106.

²⁶ *Ibid*, с. 110.

²⁷ *Ibid*, с. 115.

Вероватно најкомплексније одређење безбедносних ризика дато је у Стратегији просторног развоја, где се „безбедносни ризик“ посебно разматра у односу на хемијску индустрију,²⁸ повећање конкурентности пољопривредне производње,²⁹ здравствену безбедност и квалитет хране,³⁰ нерешено питање чврстог и течног отпада, бројне појаве које угрожавају здравље и безбедност становништва,³¹ заштиту од природних непогода и технолошких удеса,³² управљање хазардима,³³ усмеравање размештаја будућих производних погона и критеријуме безбедности окружења и екосистема,³⁴ развој путног система,³⁵ безбедност саобраћаја,³⁶ снабдевање насеља водом и хигијенску безбедност одрживог коришћења свих локалних капацитета,³⁷ одбрану од поплава и регулацију река (заштиту од вода),³⁸ поштанске услуге³⁹ и нови модел територијалне организације.⁴⁰

У Стратегији управљања отпадом констатује се да проблеми управљања отпадом нису једнако и равномерно изражени у свим локалним самоуправама и активности на увођењу интегралног система не одвијају се истим интензитетом, већ првенствено зависе од могућности појединих локалних самоуправа. Истовремено се процењује да овакав некохерентни систем не може адекватно да функционише, а промене оваквог стања у правцу примене савремених санитарних и безбедних начина поступања са отпадом, не могу се очекивати без значајних материјалних средстава.⁴¹ Од конкретних проблема у области управљања отпадом отпад контаминиран дуготрајним органским загађујућим супстанцама (ПОПс) изазива посебну забринутост будући да „не постоји безбедно складиштење РСВ отпада“.⁴²

²⁸ *Стратегија просторног развоја Републике Србије 2009–2013–2020*, op. cit., с. 19. На основу доступних података из различитих извора процењено је да је у периоду од 1996. до 2004. године било око 100 удеса у Републици Србији. Последице готово свих удеса могу се класификовати као занемарљиве или мале, са изузетком једног удеса при експлозији цистерне са амонијаком. Највећи број удеса догађа се на подручју Београда, Панчева, Крушевца, Лознице, Шапца, Новог Сада и Прахова, где се налазе највећи погони хемијске и петрохемијске индустрије. Око 30 до 50% хемијских удеса догађа се током железничког и друмског транспорта опасних материја, често у густо насељеним градским зонама. Територија Србије повремено је угрожена због могућих прекограничних ефеката хемијских и нуклеарних удеса у суседним земљама: Румунији, Мађарској, Хрватској, Босни и Херцеговини. Ibid, с. 11. За податке у 2009. години видети *Извештај о стању животне средине у Републици Србији за 2009. годину*, op. cit., с. 144–145.

²⁹ *Стратегија просторног развоја Републике Србије 2009–2013–2020*, op. cit., с. 84.

³⁰ Ibid, с. 87. У *Стратегији за биолошку разноврсност Републике Србије са акционим планом 2010–2017 – Нацрт* – посебно се наглашава улога агробиодиверзитета у повећању производње и безбедности хране, смањењу притиска на различите, укључујући и рањиве екосистеме, шуме и угрожене врсте, с. 20.

³¹ *Стратегија просторног развоја Републике Србије 2009–2013–2020*, op. cit., с. 95.

³² Ibid, 113, 215.

³³ Ibid, 114, 216.

³⁴ Ibid, 152.

³⁵ Ibid, 162, 221.

³⁶ Ibid, 164.

³⁷ Ibid, 168.

³⁸ Ibid, 169.

³⁹ Ibid, 176.

⁴⁰ Ibid, 180.

⁴¹ *Стратегија управљања отпадом за период 2010–2019*, op. cit., с. 24.

⁴² Ibid, с. 30. Процењује се да се у Републици Србији произведе 460.000 t/годишње опасног индустријског отпада, укључујући: отпадна моторна уља 106.000 t/годишње, мешане органско-водене емулзије

Стратешки документи у области безбедности

Стратешки документи у области безбедности (или у вези са безбедношћу) место и значај животне средине експлицитно дефинишу на неколико места и у вези са различитим безбедносним ризицима. Најопштији скуп појава угрожавања безбедности обухвата „елементарне непогоде и хемијске, биолошке, нуклеарне, техничке и технолошке несреће“, који су према проценама из Стратегије одбране Републике Србије „стална безбедносна претња за Републику Србију, њено становништво, материјална добра и животну средину“.⁴³

Међу „изазовима, ризицима и претњама безбедности у Стратегији националне безбедности посебно се разматрају „Неконтролисано трошење природних ресурса и угрожавање животне средине“, које је „већ достигло озбиљне размере“.⁴⁴ Прекогранични аспекти безбедности и „последнице елементарних непогода и техничких и технолошких несрећа, као и угрожавање животне средине и здравља грађана услед радиолошке, хемијске и биолошке контаминације, стални су безбедносни ризици за Републику Србију, њено становништво и материјална добра“, а посебно се указује на то да „животну средину додатно угрожавају и објекти са високим степеном ризика у земљама региона, као и привредни објекти са технологијом која не задовољава међународне еколошке стандарде“.⁴⁵

Прописи у области животне средине и безбедност

У зависности од дефинисаних вредносних елемената појма националне безбедности, односно предмета заштите, комплетно законодавство у области животне средине може се сматрати, на различите начине, елементом система безбедности и то како са становишта циљева, тако и са становишта инструмената и механизма за њихово остварење. Ово без обзира на то што се основни прописи у области жи-

257.000 t/годишње, остали опасан отпад (медицински отпад, органски и неоргански опасни отпад из индустрије, РСВ отпад итд.) 97.000 t/годишње. Не постоје постројења за третман и одлагање опасног отпада, нити одговарајући простор за складиштење. Опасан отпад привремено се складишти у неодговарајућим складиштима (од којих нека постоје и више деценија), што представља велики ризик од загађења животне средине. *Стратегија увођења чистије производње*, оп. cit., с. 36.

⁴³ *Стратегија одбране Републике Србије* („Службени гласник РС“, број 88/09 и „Службени војни лист“, број 31/09) http://www.srbija.gov.rs/vesti/dokumenti_sekcija.php?id=45678, с. 6. Истовремено, у делу који се односи на „структуру система одбране“ предвиђено је да се заштита и спасавање реализују кроз осматрање и обавештавање, заштиту и спасавање људи, заштиту и склањање материјалних добара и очување животне средине.

⁴⁴ То се првенствено односи на прекомерну експлоатацију шума, неконтролисано располагање енергетским потенцијалима, обрадивим земљиштем и изворима питке воде, загађивање ваздуха, водених токова и земљишта и неконтролисано одлагање отпада. Поред ненадокнадиве материјалне штете, таквим поступањем изазивају се неповољне промене у макро и микроклими и озбиљно угрожава право људи на живот у здравој средини. *Стратегија националне безбедности Републике Србије*, оп. cit., с. 10. Слично и у образложењу на с. 35.

⁴⁵ *Ibid*, с. 10. У детаљнијој анализи место и улога животне средине морали би бити сагледани и са становишта бројних других стратешких докумената (Стратегија безбедности и здравља на раду, Стратегија јавног здравља, Национална стратегија за борбу против организованог криминала, Стратегија друштвено одговорног пословања итд.), али и реалног значаја и остваривања прокламованих циљева у појединим областима.

вотне средине⁴⁶ не одређују посебно у односу на питање „безбедности“, иако садрже различите одредбе које су повезане са појединим аспектима безбедности или су њихови основни предмети регулисања таквог карактера да се може, у вези са њима, говорити о специфичним безбедносним питањима.⁴⁷

Неколико основних принципа политике у области животне средине има за свој циљ, између осталог, спречавање, односно минимизирање штетних утицаја одређених активности на животну средину и здравље људи и отуда тумачење смисла и садржаја ових принципа може бити од значаја за дефинисање карактера веза између животне средине и безбедносне политике. Неки од принципа (принцип превенције, принцип предострожности, принцип да штета треба да буде спречена на извору настајања, принцип загађивач-плаћа, принцип одговорности, принцип спречавања производње (настанка) отпада и минимизирања штетних ефеката отпада итд.) заслужују посебну пажњу, иако и више других принципа може имати одређене импликације на безбедносне аспекте различитих активности у области животне средине.

Међународни уговори у области животне средине и безбедност

Иако би се о значају међународних уговора у области животне средине за безбедносну политику могло говорити у контексту целине проблематике коју ови извори права регулишу, за део међународних уговора ова расправа има основни значај. Ако се пође од става да није потребно посебно доказивати безбедносне импликације прекограничних акцидентата, онда неколико међународних уговора има посебан значај: Конвенција о забрани усавршавања, производње и стварања залиха бактериолошког (биолошког и токсичног) оружја и о њиховом уништавању (*Службени лист СФРЈ – Међународни уговори*, број 43/74); Конвенција о физичкој заштити нуклеарног материјала (*Службени лист СФРЈ – Међународни уговори*, број 9/85); Конвенција о раном обавештавању о нуклеарним несрећама (*Службени лист СФРЈ – Међународни уговори*, број 15/89); Конвенција о прекограничним ефектима индустријских удеса (*Службени гласник РС*, број 42/09); Конвенција о прекограничном загађивању ваздуха на великим удаљеностима (*Службени лист СФРЈ – Међународни уговори*, број 11/86); Протокол уз Конвенцију о прекограничном загађивању ваздуха на велике даљине о дугорочном финансирању Програма сарадње за праћење и процену прекограничног преноса загађујућих материја у ваздуху на велике даљине у Европи (ЕМЕР) (*Службени лист СФРЈ – Међународни уговори*, број 2/87); Стокхолмска конвенција о дуготрајним органским загађујућим супстанцама (*Службени гласник РС*, број 42/09); ротердамска Конвенција о процедури претходно информисања сагласности за неке хемикалије и пестициде у међународној трговини, 1998 (*Службени гласник РС*, број 38/09); базелска Конвенција о контроли прекограничног кре-

⁴⁶ Питање квалитета ових прописа представља посебно питање и оно се може непосредно довести у везу са различитим безбедносним изазовима, а нарочито се разматра квалитет њиховог спровођења.

⁴⁷ На пример: Закон о хемикалијама, Закон о биоцидним производима, Закон о управљању отпадом, Закон о амбалажи и амбалажном отпаду, Закон о заштити од јонизујућих зрачења и нуклеарној сигурности, Закон о заштити од нејонизујућих зрачења, Закон о заштити од буке у животној средини итд.

тања опасног отпада и о његовом одлагању (*Службени лист СРЈ* – Међународни уговори, број 2/99); Конвенција о процени утицаја на животну средину у прекограничном контексту, Еспо, 1991 (*Службени гласник РС* – Међународни уговори, број 102/07), Картагена протокол о биолошкој заштити уз Конвенцију о биолошкој разноврсности, са анекси-ма (*Службени лист СЦГ* – Међународни уговори, број 16/05) итд.⁴⁸

Осим тога, значајан део међународних уговора који за своје предмете регулисања имају питања која се односе на управљање прекограничним ресурсима (воде, природа, ваздух итд.) има, или може да има одређене безбедносне импликације, као што су: Конвенција о сарадњи за заштиту и одрживо коришћење реке Дунав (*Службени лист СРЈ* – Међународни уговори, број 2/03); Бечка конвенција о заштити озонског омотача (*Службени лист СФРЈ* – Међународни уговори, број 1/90); Монреалски протокол о супстанцама које оштећују озонски омотач (*Службени лист СФРЈ* – Међународни уговори, број 16/90); Амандмани на Монреалски протокол о супстанцама која оштећују озонски омотач (*Службени лист СЦГ* – Међународни уговори, број 24/04); Оквирна конвенција УН о промени климе (*Службени лист СРЈ* – Међународни уговори, број 2/97); Кјото протокол уз Оквирну конвенцију УН о промени климе, 1997 (*Службени гласник РС* – Међународни уговори, број 88/07); Конвенција о међународној трговини угрожених врста дивље фауне и флоре (*Службени лист СРЈ* – Међународни уговори, број 11/01); Конвенција о биолошкој разноврсности (*Службени лист СРЈ* – Међународни уговори, број 11/01); Конвенција о очувању европске дивље флоре и фауне и природних станишта Европе, Берн, 1979 (*Службени гласник РС* – Међународни уговори, број 102/07); Конвенција о очувању миграторних врста дивљих животиња, Бон, 1979 (*Службени гласник РС* – Међународни уговори, број 102/07); Конвенција УН о борби против дезертификације у земљама са тешком сушом и/или дезертификацијом, посебно у Африци (*Службени гласник РС* – Међународни уговори, број 102/07) итд.

Прописи у области безбедности и одбране и животна средина

Прописи у области безбедности и одбране садрже извесне одредбе које се односе на област животне средине, на основу којих би се могло закључивати о месту и улози животне средине у безбедносној политици.⁴⁹ Тако, на пример, један од

⁴⁸ Конвенција о заштити од опасности тровања бензолом (*Службени лист СФРЈ* – Међународни уговори, број 16/76), Конвенција о спречавању и контроли професионалних ризика проузрокованих канцерогеним супстанцама и агенсима (*Службени лист СФРЈ* – Међународни уговори, број 3/77), Закон о забрани експериментална са нуклеарним оружјем у атмосфери, космосу и под водом (*Службени лист СФРЈ* – Међународни уговори, број 11/63); Уговор о забрани смештаја нуклеарног и другог оружја за масовно уништавање на дно мора и океана и њихово подземље (*Службени лист СФРЈ* – Међународни уговори, број 33/73), Конвенција о заштити радника од професионалних ризика у радној средини проузрокованих загађењем ваздуха, буком и вибрацијом (*Службени лист СФРЈ* – Међународни уговори, број 14/82), Конвенција о заштити на раду, здравственој заштити и радној средини (*Службени лист СФРЈ* – Међународни уговори, број 7/87), Конвенција о службама медицине рада (*Службени лист СФРЈ* – Међународни уговори, број 14/89), Конвенција о безбедности приликом коришћења азбеста (*Службени лист СФРЈ* – Међународни уговори, број 4/89) итд.

⁴⁹ Овде се указује само на неке најзначајније прописе. Иначе, детаљнија анализа морала би обухватила и читав низ других прописа у области безбедности или од значаја за област безбедности.

основних циљева дефинисаних у Закону о одбрани (*Сл. гласник РС*, бр. 116/07) је-сте заштита грађана, материјалних добара и животне средине, поред одвраћања од напада и супротстављања војним и невојним изазовима, ризицима и претњама безбедности земље (члан 2. став 2). Одбрана земље остварује се, између осталог, и предузимањем мера и активности на заштити и спасавању људи и материјалних добара и животне средине у ратном и ванредном стању (члан 5. тачка 3). Министарство одбране обавља послове који се односе, између осталог, на планирање, организовање, доношење правила и прописа и контролу заштите ресурса одбране, и то: заштите од пожара, безбедности на раду, здравља и заштите животне средине, у складу са законима којима се уређују те делатности (члан 14, став 2. тачка 39). Ради осматрања, раног упозоравања и узбуњивања грађана, надлежних органа, привредних друштава, других правних лица и предузетника у зони угрожености и снага заштите и спасавања, као и откривања и праћења свих врста опасности које могу угрозити здравље и живот људи, животну средину, материјална, културна и друга добра, организује се систем осматрања, обавештавања и узбуњивања (члан 79).⁵⁰

У члану 2. став 2. Закона о војсци (*Сл. гласник РС*, бр. 116/07) област животне средине помиње се у контексту могућности да председник Републике или министар одбране, по овлашћењу председника Републике, може одлучити да Војска Србије надлежном државном органу, односно организацији, органу аутономних покрајина и органу јединица локалне самоуправе, на њихов захтев, пружи помоћ ради заштите живота и безбедности људи и имовине, заштите животне средине или из других разлога утврђених законом.

Иако не садржи одредбе о животној средини, Закон о полицији (*Сл. гласник РС*, бр. 101/05) садржи више одредаба које се односе на заштиту живота и здравља људи, личне безбедности људи, заштиту имовине итд. Према одредбама члана 10, полицијски послови обухватају, између осталог, „1) безбедносну заштиту живота, права, слободе и личног интегритета лица, као и подршку владавини права; 2) безбедносну заштиту имовине;“... 5) одржавање јавног реда, пружање помоћи у случају опасности и пружање друге безбедносне помоћи онима којима је она неопходна итд.”⁵¹

Закон о ванредним ситуацијама (*Сл. гласник РС*, бр. 111/09) за свој основни предмет регулисања има, између осталог, систем заштите и спасавања људи, материјалних и културних добара и животне средине од елементарних непогода, техничко-технолошких несрећа – удеса и катастрофа, последица тероризма, ратних и других већих несрећа (елементарне непогоде и друге несреће) (члан 1). Основни задаци система заштите и спасавања, у смислу овог закона, између осталог, јесу спасавање и пружање помоћи, под чиме се подразумевају оперативне активности које се предузимају у циљу спасавања људи, материјалних добара и животне средине (члан 3. тачка 4).⁵²

⁵⁰ Иначе, права и дужности грађана у вези с њиховим учешћем у заштити и спасавању људи, материјалних, културних и других добара и животне средине и мере и активности које предузимају органи цивилне заштите, уређују се законом (члан 80).

⁵¹ Полиција пружа помоћ органима државне управе, органима територијалне аутономије и локалне самоуправе, правним и физичким лицима у случају опште опасности изазване природним непогодама, епидемијама или другим облицима угрожавања (члан 2, ст. 3).

⁵² Поред тога, експлицитне одредбе о животној средини садржане су у дефиницијама израза које Закон користи у члану 8 (ванредна ситуација, техничко-технолошка несрећа – удес, катастрофа, ванредни дога-

Животна средина и енергетска безбедност

Место и улога животне средине у безбедносној политици на посебан начин су одређени значајем који се различитим аспектима заштите животне средине придаје у оквиру енергетске политике и међународне сарадње у области енергетике.⁵³ При том се, као општи оквир, има у виду да су питање енергетске (не)зависности и са тим повезана питања безбедности једна од основних карактеристика савременог света и да је Република Србија највише зависна од увоза нафте и природног гаса, будући да тражња вишеструко превазилази домаће капацитете.⁵⁴ Нормативно посматрано, осим прописа ЕУ којима се непосредно регулише област енергетике, а који садрже одредбе које директно упућују на поједине елементе политике у области животне средине, за Републику Србију посебан значај имају одредбе Уговора о оснивању енергетске заједнице, и то из најмање два разлога.⁵⁵ Један је садржан у чињеници да је Република Србија чланица овог међународног уговора,⁵⁶ а други произлази из садржаја његових одредби, и то како у делу који се односи на „безбедност“, тако и у делу који се односи на животну средину.⁵⁷

Улога животне средине дефинисана је у Глави III (acquis о заштити животне средине) где је, између осталог, прописана обавеза уговорних страна да имплементирају „acquis communautaire о заштити животне средине у роковима за имплементацију таквих мера прописаних у Анексу II овог Уговора“ (члан 12), као и обавеза да након ступања на снагу Уговора, изградња и рад нових производних постројења мора бити у складу са „acquis communautaire о заштити животне средине“ (члан 15). При том се посебно указује на Кјото протокол (члан 13), Директиву Савета 96/61/ЕЦ која се односи на интегрисано спречавање и контролу загађивања животне средине (члан 14). Иначе, за потребе Уговора, „acquis communautaire о заштити животне средине“ обухвата следеће прописе: Директиву Савета 85/337/ЕЕЦ о процени утицаја одређених јавних и приватних пројеката на животну средину са изменама и допунама из Директиве Савета 97/11/ЕЦ и Директиве Европског парламента и Савета 2003/35/ЕЦ, Директиву Савета 1999/32/ЕЦ која се односи на смањење садржаја сумпора у појединим течним горивима и која мења и допуњује Директиву

ђај, опасност, процена ризика, овлашћена правна лица), затим члану 12 (учешће Министарства одбране у пружању помоћи у заштити и спасавању), члану 46 (процена угрожености), члану 71–73 (заштита од техничко-технолошких несрећа), члан 75 (обавештење о удесу), члан 79 (план заштите од удеса), члан 85 (заштита од поплава), члан 103 (систем осматрања, раног упозоравања, обавештавања и узбуњивања) итд.

⁵³ За неке назнаке о појму „енергетске безбедности“ видети: Ј. Радоман: „Секуритизација енергије као увод у енергетску безбедносну дилему“, *Безбедност Западног Балкана*, бр. 4/2007, с. 36–44.

⁵⁴ Овде се не улази посебно у овај шири аспект расправе, јер он захтева знатно више простора. За извесне назнаке видети, на пример, М. Симурдић: „Гасна криза и енергетска безбедност“, *Међународна политика*, 2009, вол. 60, бр. 1133, с. 48–58.

⁵⁵ Видети опширније: Б. Лепотић Ковачевић, А. Ковачевић, *Водич кроз ЕУ политике – Енергетика*, Европски покрет у Србији, Београд, 2010.

⁵⁶ Уговор о оснивању Енергетске заједнице између Европске заједнице и Републике Албаније, Републике Бугарске, Босне и Херцеговине, Републике Хрватске, Бивше Југословенске Републике Македоније, Републике Црне Горе, Румуније, Републике Србије и Привремене мисије УН на Косову, у складу са Резолуцијом 1244 Савета безбедности УН, *Службени гласник РС – Међународни уговори*, бр. 62/06.

⁵⁷ Видети опширније: Д. Тодић, „Енергетска безбедност и међународне интеграције Србије“, *Правни живот*, бр. 9/2008, година LVII, књига 519, с. 467–483.

93/12/ЕЕЦ, Директиву Европског парламента и Савета 2001/80/ЕЦ о ограничавању емисија одређених загађујућих материја у ваздух из великих ложишта и члан 4(2) Директиве Савета 79/409/ЕЕЦ о очувању дивљих птица.

Уговор се одређује према питањима безбедности на неколико различитих начина, тј. садржи одредбе које регулишу различите аспекте безбедности. Поред алинеје 13. преамбуле⁵⁸ Уговора, то су чланови 2, 5, 23, 29, 35⁵⁹–39 итд. „Сигурност снабдевања“ предмет је уређивања у посебној глави III Уговора. Чланом 29. прописана је дужност страна уговорница да у року од једне године од дана ступања на снагу овог Уговора усвоје извештаје о сигурности снабдевања. Утврђено је да овакви извештаји треба нарочито да описују диверсификацију снабдевања, технолошку безбедност и географско порекло увезених горива. Они се достављају Секретаријату и морају да буду доступни свим странама уговорницама, а ажурирају се сваке друге године. На сигурност снабдевања односи се и члан 35. Уговора, којим је утврђена могућност да Енергетска заједница може усвојити „мере ради подстицања развоја у областима обновљивих извора енергије и енергетске ефикасности“. При том се узимају у обзир њихове предности у погледу неколико критеријума. Поред сигурности снабдевања, посебно се узима у обзир заштита животне средине, разлози „друштвене кохезије и регионалног развоја“.⁶⁰

Закључак

Целовито сагледавање места и улоге животне средине у безбедносној политици Републике Србије подразумева доследно уважавање и анализу утицаја неколико кључних чинилаца, од којих се најзначајнијим чине: актуелно стање животне средине и утицај стања животне средине на безбедносну политику, везе између појединих питања из области животне средине и економског развоја Републике Србије, односно утицај решавања питања животне средине на остваривање циљева економског развоја, перспективе и правци европских интеграција Републике Србије, глобални приоритети у савременој политици и праву животне средине, геостратешки положај Републике Србије итд. Елементе за дефинисање улоге животне средине у безбедносној политици Републике Србије треба тражити, највећим делом, у тачкама преплитања релевантности

⁵⁸ У алинеји 13. преамбуле Уговора о оснивању Енергетске заједнице експлицитно је формулисана „жеља“ страна уговорница да „унапреде сигурност снабдевања јединственог регулаторног простора“, а дефинишу се и начини остваривања.

⁵⁹ Могућност предузимања мера ради подстицања развоја у области обновљивих извора енергије и енергетске ефикасности предвиђена је као право Европске заједнице (члан 35). При том се узима у обзир „предност обновљивих извора енергије у погледу сигурности снабдевања, заштите животне средине, друштвене кохезије и регионалног развоја“. „Мрежне Енергије или околности када је угрожен интегритет система на датом територији“ посвећен је члан 36. у оквиру Главе VII Уговора („мере заштите“).

⁶⁰ Интересантно је да билатерални Споразум између Владе Републике Србије и Владе Руске Федерације о сарадњи у области нафтне и гасне привреде (*Службени гласник РС* – Међународни уговори, бр. 62/06) већ у првој алинеји наглашава „тежњу“ двеју страна да „подрже повећање енергетске сигурности“. Као основа такве тежње утврђени су: обезбеђење континуираних испорука гаса и нафте из Руске Федерације у Републику Србију, обезбеђење њиховог транзита у треће земље, обезбеђење производње нафтних деривата на територији Републике Србије и њихове реализације. Слична формулација садржана је и у образложењу за доношење Закона о потврђивању споразума. Видети: http://www.parlament.sr.gov.yu/content/cir/akta/akta_detailji.asp?Id=479&t=Z,16.09.2008.

проблема животне средине за безбедносну политику, односно безбедносних импликација одређених проблема животне средине на унутрашњем и међународном плану.

Може се закључити да су место и улога животне средине у безбедносној политици Републике Србије, ако за основу анализе узмемо стратешке документе Републике Србије, начелно одређени кроз више елемената. Такође, нормативни оквири места и улоге животне средине у безбедносној политици одређени су већим бројем прописа у области државне управе, животне средине, безбедности итд. Питање међусобне усклађености појединих елемената из стратешких докумената и националних прописа, као и питање реалних импликација дефинисаних и прописаних одређења, заслужују посебну и детаљну анализу. Међународно-правни оквири места и улоге „животне средине“ у безбедносној политици Републике Србије одређени су актуелним стањем чланства Републике Србије у међународним уговорима у области животне средине. На сличан начин посебан значај имају енергетски аспекти безбедности и учешћа Републике Србије у међународним уговорима у овој области.

Литература

1. Вукасовић, В.: *Еколошка безбедност—једно од кључних питања сарадње на Балкану*, у Стојковић, М., Дамиан, А. (ур.): *Савремени процеси и односи на Балкану*, Институт за међународну политику и привреду, Центар за међународне студије – Факултет политичких наука, Београд, 1997, с. 257–276.
2. Vuković, M.: „Security and environment: How to connect them?“, *Теме*, vol. 32, iss. 4, pp. 691–712.
3. *Depleted Uranium in Serbia and Montenegro, Post-Conflict environmental assessment in the Federal Republic of Yugoslavia*, UNEP, Nairobi, 2002.
4. *Environment and Security Partnerships: Conflict and the Environment*, ECE/BELGRADE. CONF/2007/26.
5. *Environment and Security-Transforming Risks into Cooperation, The Case of Central Asia and South Eastern Europe*, UNEP, UNDP, OSCE, 2003.
6. *International Law and the Baia Mare Cyanide Spill*, Regional Environmental Centre for Central and Eastern Europe, Szentendre, 2001.
7. *Извештај о стању животне средине у Републици Србији за 2009. годину*, Министарство животне средине и просторног планирања, Агенција за заштиту животне средине, Београд, 2010.
8. Карагаћа, М.: „Стратегија националне безбедности – компромис између стварног и могућег“, *Међународна политика*, бр. 1136/2009, с. 5–16.
9. Myers, N.: Environmental Security Concerns: Sources, in Stec, S., Baraj, B., (ed.) *Energy and Environmental Challenges to Security*, Proceedings of the NATO Advanced Research Workshop on Energy and Environmental Challenges to Security, Budapest, 21–23 November 2007, (pp. 41–56) AA Dordrecht, The Netherlands: Springer, 2009.
10. *Nacionalna strategija održivog razvoja* (2008), Vlada Republike Srbije. Beograd. <http://www.odrzivi-razvoj.gov.rs/assets/download/Nacionalna-strategija-odrzivog-razvoja-Republike-Srbije.pdf> (Službeni glasnik Republike Srbije, br. 57/08).
11. *Nacionalni program zaštite životne sredine* (2010), Vlada Republike Srbije, Beograd. <http://www.ekoplan.gov.rs/src/7-Ostala-dokumenta-127-document.htm> (15. juni 2010); („Službeni glasnik RS“, broj 12/10).

12. *Prva (Inicijalna) nacionalna komunikacija Republike Srbije*, nacrt, (UNFCCC), Ministarstvo životne sredine i prostornog planiranja, Beograd, 2010.
13. <http://www.ekoplan.gov.rs/src/Prva-nacionalna-komunikacija-Republike-Srbije-972-c46-content.htm>
14. Симурдић, М.: „Гасна криза и енергетска безбедност“, *Међународна политика*, 2009, vol. 60, бр. 1133, с. 48–58.
15. Snoy, B., Baltes, M.: *Environmental Security: A Key Challenge for the OSCE*, pp. 314–316. <http://www.core-hamburg.de/documents/yearbook/english/07/SnoyBaltes-en.pdf>. Accessed 25 October 2009.
16. *South Eastern Europe Disaster Risk Mitigation and Adaptation Programme*, ISDR, World Bank, 2008.
17. *Стање људске безбедности у Србији 2005–2006*, Фонд за отворено друштво, Београд, 2007.
18. *Стратегија националне безбедности Републике Србије*, Влада Републике Србије, Београд, 2009 („Службени гласник РС“, број 88/09 и „Службени војни лист“, број 31/09) http://www.srbija.gov.rs/vesti/dokumenti_sekcija.php?id=45678
19. *Стратегија одбране Републике Србије*, Влада Републике Србије, Београд, 2009 („Службени гласник РС“, број 88/09 и „Службени војни лист“, број 31/09) http://www.srbija.gov.rs/vesti/dokumenti_sekcija.php?id=45678
20. *Стратегија просторног развоја Републике Србије 2009–2013–2020*, Министарство животне средине и просторног планирања, Републичка агенција за просторно планирање, Београд, 2009
21. <http://www.rapp.gov.rs/media/New%20Folder/STRATEGIJA, PRRS.pdf>
22. *Стратегија управљања отпадом за период 2010–2019*, Влада Републике Србије, Београд, 2010. http://www.srbija.gov.rs/vesti/dokumenti_sekcija.php?id=45678
23. *Стратегија увођења чистије производње у Републици Србији*, Влада Републике Србије, Београд, 2009 http://www.srbija.gov.rs/vesti/dokumenti_sekcija.php?id=45678
24. Тодић, Д.: „Оквирна питања односа међународне безбедности и безбедности животне средине“, *Војно дело*, Београд, Но. 5–6/99, с. 47–63.
25. Тодић, Д.: *Савремена политика и право животне средине*, Мегатренд универзитет, Београд, 2008.
26. Тодић, Д.: Енергетска безбедност и међународне интеграције Србије, *Правни живот*, бр. 9/2008, с. 467–483.
27. Todić, D., Social and Environmental Issues related to security in SEE countries, *International Regulation Implementation for Environmental Security in South-Eastern Europe*, Springer, Venice International University, 2009, pp. 43–59.
28. Todić, D., Vukasović, V.: *Regional Security and International Legal Regulation of Water Protection and Use – The Case of Serbia*, in: Stec, S., Baraj, B. (Eds.): *Energy and Environmental Challenges to Security*, AA Dordrecht: Springer. 2009, pp. 141–156.
29. Хампсон, Ф. О.: „Вишезначност појма људске безбедности“, *Људска безбедност*, бр. 1/1, Факултет безбедности, Београд, 2003, с. 9–34.
30. *Climate change and its possible security implications*, Report of the Secretary-General, United Nations, General Assembly, A/64/350. <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UN-DOC/GEN/N09/509/46/PDF/N0950946.pdf?OpenElement>; Accessed 9 December 2009.
31. *The Consequences of NATO bombing for the Environment in FR Yugoslavia*, Federal Ministry for Development, science and the environment, Belgrade, 2000.