

**ANALIZA
ZAKONODAVSTVA
REPUBLIKE SRBIJE
IZ PERSPEKTIVE
PRAVA DEJETA NA
ZDRAVU ŽIVOTNU
SREDINU**



Save the Children



Švedska
Sverige



Centar za prava deteta

**ANALIZA
ZAKONODAVSTVA
REPUBLIKE SRBIJE
IZ PERSPEKTIVE
PRAVA DEĀTETA NA
ZDRAVU ŹIVOTNU
SREDINU**

ANALIZA ZAKONODAVSTVA REPUBLIKE SRBIJE IZ PERSPEKTIVE PRAVA DETETA NA ZDRAVU ŽIVOTNU SREDINU

Izdavač

Centar za prava deteta
Dobračina 29/3A
11000 Beograd
www.cpd.org.rs

Za izdavača:

Jasmina Miković, direktorka Centra za prava deteta

Autorka

Dr Milena Banić

Lektura

Milena Jakovljević

Dizajn

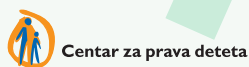
Rastko Toholj

Godina

Oktober 2021.

Analiza zakonodavstva Republike Srbije iz perspektive prava deteta na zdravu životnu sredinu izrađena je u okviru projekta „Prava deteta u politikama i praksi” koji Centar za prava deteta realizuje u saradnji sa Save the Children International, a uz finansijsku podršku Vlade Švedske.

Stavovi izrečeni u ovoj analizi predstavljaju stavove izdavača i nužno ne predstavljaju stavove Save the Children International i Vlade Švedske.



SADRŽAJ

UVOD	5
PRAVO DETETA NA ZDRAVU ŽIVOTNU SREDINU	8
Zagađenje vazduha	8
Upravljanje otpadom	12
Zagađenje voda	19
Zaštita biodiverziteta	22
Klimatska kriza i prilagođavanje na klimatske promene	25
Zaštita od buke	27
Pravo na informisanje u oblasti zaštite životne sredine, učešće dece u kreiranju politika i eko-aktivizam	29
Pravo na obrazovanje u oblasti zaštite životne sredine	33
ZAKLJUČCI I PREPORUKE	36

UVOD

Kršenje prava deteta na zdravu životnu sredinu ima ozbiljne posledice po život dece. Prema izveštaju **Svetske zdravstvene organizacije**, svake godine između 1.7 i 5.9 miliona smrtnih slučajeva dece uzrasta do pet godina života povezano je sa zagađenjem životne sredine koje je moglo da bude prevenirano. Samo zagađenje vazduha odgovorno je za smrt 570.000 dece uzrasta ispod pet godina života zbog respiratornih infekcija kao što je upala pluća¹.

Komitet za prava deteta u svom [Izveštaju sa Dana generalne diskusije o pravima deteta i životnoj sredini iz 2016. godine](#) ukazao je na to da kršenje prava deteta na zdravu životnu sredinu ima dugoročne i transgeneracijske posledice i predstavlja veliki izazov u zaštiti ljudskih prava. U ovom dokumentu istaknuto je da kršenje prava deteta na zdravu životnu sredinu predstavlja globalni problem i da se zbog propusta država da zaštite životnu sredinu deci svuda u svetu svakodnevno krše brojna prava, a posebno pravo na život, razvoj, zdravlje, hranu, vodu, obrazovanje, kulturu, igru i druga prava².

Specijalni izvestilac Ujedinjenih nacija za ljudska prava i životnu sredinu takođe jasno prepoznaje važnost kreiranja zdravog i održivog okruženja i posebne zaštite dece kao osetljive grupe. U **Izveštaju Specijalnog izvestioca Ujedinjenih nacija** o pitanju obaveza vezanih za ljudska prava u pogledu uživanja sigurnog, čistog, zdravog i održivog okruženja iz 2018. godine ističe se da se obaveze država prema ljudskim pravima u odnosu na životnu sredinu moraju naročito pojačati u odnosu na decu koja su posebno ugrožena zagađenjem životne sredine i koja često nisu u stanju da zaštite svoja prava³. U ovom izveštaju ukazuje se na to da su države dužne da preduzmu efikasne mere kako bi zaštitile decu od stvarne i predvidive štete po životnu sredinu i da pri svakom donošenju odluka primarno uzmu u obzir najbolji interes deteta. Izveštaj ističe i značaj obrazovanja u oblasti zaštite životne sredine, transparentnosti informacija i učešća dece u donošenju odluka, kao i jačanja mehanizama zaštite prava deteta na zdravu životnu sredinu u slučaju kršenja njihovih prava.

Pravo deteta na zdravu životnu sredinu garantovano je međunarodnim dokumentima koja prepoznaju i ističu značaj zaštite životne sredine i stvaranja zdravog okruženja za decu.

Konvencija o pravima deteta UN u članu 24 garantuje pravo detetu na zdravlje i obavezuje države da spreče opasnosti i rizike od zagađenja životne sredine, imajući u vidu to da zagađenje životne sredine predstavlja opasnost za zdravlje i dobrobit dece. Ovim dokumentom prepoznata je i važnost obrazovanja dece u oblasti zaštite životne sredine. Tako se u članu 29 Konvencije, koji se odnosi na pravo deteta na obrazovanje, države obavezuju da obrazovanje deteta usmere, između ostalog, i na razvijanje poštovanja prema prirodnoj okolini. Pravo deteta na zdravu životnu sredinu blisko je povezano sa ostvarivanjem osnovnih principa prava

1 Izveštaj Svetske zdravstvene organizacije „Don't pollute my future!” — dostupan na linku <https://www.who.int/publications/i/item/WHO-FWC-IHE-17.01>

2 Izveštaj Komiteta za prava deteta UN „Report of the 2016 Day of General Discussion — Children's Rights and the Environment” — dostupan na linku <https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CRC/Discussions/2016/DGDoutcomereport-May2017.pdf>.

3 UN Human Rights Council, Report of the Special Rapporteur on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment, 24 January 2018, A/HRC/37/58, dostupno na <https://undocs.org/A/HRC/37/58>

deteta (pravo na nediskriminaciju, pravo na uživanje najboljeg interesa deteta, pravo na život, opstanak i razvoj i pravo na participaciju), ali i brojnih drugih prava garantovanih ovim dokumentom, kao što su pravo na identitet, pravo na slobodu izražavanja i pristup informacijama, pravo na slobodu mirnog okupljanja i udruživanja, pravo na slobodno vreme, igru, rekreaciju i kulturne aktivnosti i drugo.

Dosadašnja praksa **Komiteta za prava deteta UN** takođe ukazuje na značaj poštovanja i zaštite prava deteta na zdravu životnu sredinu. Tako **Zaključna zapažanja Komiteta za prava deteta** koja se odnose na različite države sadrže i preporuke za unapređenje u vezi sa kršenjem prava na zdravu životnu sredinu, kao što su degradacija životne sredine i zagađenje, toksični otpad, zagađenje vazduha i smanjenje efekta staklene bašte, klimatske promene, obrazovanje u oblasti životne sredine, pravo na pristup informacijama, učešće dece u donošenju odluka i uticaj poslovnog sektora na životnu sredinu⁴.

Rezolucija Saveta za ljudska prava Ujedinjenih nacija o pravima deteta: ostvarivanje prava deteta na zdravu životnu sredinu⁵ takođe prepoznaje i ističe značaj ostvarivanja prava deteta na zdravu životnu sredinu. U ovom dokumentu istaknuto je da uskraćivanje prava deteta na zdravu životnu sredinu sprečava puno ostvarivanje brojnih drugih prava deteta, kao što su pravo na život, zdravlje, životni standard, obrazovanje, pravo deteta da o njemu brinu roditelji, pravo na odmor i razonodu, igru, kao i pravo deteta da bude zaštićeno od ekonomske eksploatacije. **Države se obavezuju da preduzmu mere radi suzbijanja štete po životnu sredinu i da zaštite prava dece s obzirom na to da su ona posebno osetljiva na posledice štetne po životnu sredinu.** Ove mere podrazumevaju unapređivanje zakonodavstva i politika, ali i sprečavanje štetnih praksi zagađenja vazduha, zemljišta, vode, hrane, gubitka biodiverziteta, sprečavanje klimatskih promena i drugo, ali i preduzimanje napora država da sprovedu svoje obaveze prema multilateralnim sporazumima o životnoj sredini i da postignu ciljeve **Agende za održivi razvoj do 2030.**

Jedan od važnih aspekata ostvarivanja prava deteta na zdravu životnu sredinu koji je prepoznat ovim dokumentom jeste aktivno učešće dece u donošenju odluka o životnoj sredini. **Tako se Rezolucijom ohrabruju države da obezbede inkluzivno učešće dece u procesima donošenja odluka o životnoj sredini koje će verovatno uticati na njihov razvoj i opstanak.** Pravo deteta na zdravu životnu sredinu prepoznato je i u okviru garantovanja prava deteta na obrazovanje u smislu važnosti podizanja svesti mladih o životnoj sredini i unapređivanja obrazovanja koje priprema mlade za budućnost koja ih očekuje.

Strategija Evropske unije o pravima deteta⁶ takođe prepoznaje značaj podizanja svesti o važnosti zdrave životne sredine kao osnova za menjanje i unapređenje demokratskog društva, kao i učešća dece u njegovoj izgradnji. Ovaj dokument propisuje niz različitih mera za ostvarivanje participacije i unapređenje svesti o životnoj sredini, kao što su redovne konsultacije sa decom u kontekstu **Konferencije za budućnost Evrope i implementacija Klimatskog paketa i Zelenog dogovora**, kao važnih strateških dokumenata u oblasti zaštite životne sredine.

4 UNEP, Children's Rights and the Environment Guidance On Reporting To The Committee On The Rights Of The Child, dostupno na <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/34181/CRE.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

5 Human Rights Council, Rights of the child: realizing the rights of the child through a healthy environment, 5.10.2020, A/HRC/45/L.48/Rev.1, dostupno na <https://undocs.org/A/HRC/45/L.48/Rev.1>

6 Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, EU Strategy on the rights of the child, 24.3.2021. COM(2021) 142 final, dostupno na https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:e769a102-8d88-11eb-b85c-01aa75ed71a1.0002.02/DOC_1&format=PDF

U nacionalnom pravnom okviru Republike Srbije pravo deteta na zdravu životnu sredinu nije prepoznato i garantovano kao posebno pravo, već se ono štiti kroz pravni okvir kojim se svakome garantuje pravo na zdravu životnu sredinu. Tako **Ustav Republike Srbije**, kao najviši pravni akt, garantuje svakome pravo na zdravu životnu sredinu i blagovremene i potpune informacije o njenom stanju, što se posredno odnosi i na decu⁷. U Republici Srbiji u ovom trenutku ne postoji zakonodavni okvir kojim se detaljno uređuje ostvarivanje i zaštita prava deteta na zdravu životnu sredinu na sistematičan način, već je u ovoj oblasti relevantan veliki broj zakona i podzakonskih akata kojima se uređuju različite oblasti zaštite životne sredine i zaštite prirode, kao i niz zakona kojima se uređuju druge pravne oblasti, kao što je obrazovanje, zdravlje, udruživanje, informisanje i sl.

Zakon o pravima deteta, kao referentni zakon u oblasti ostvarivanja i zaštite prava deteta, još uvek nije usvojen. U poslednjem Nacrtu zakona o pravima deteta i zaštitniku prava deteta sadržane su odredbe kojima se svakom detetu garantuje pravo na život i razvoj u zdravoj i bezbednoj životnoj sredini, kao i pravo da bude informisano o zaštiti životne sredine, aktivno učestvuje u kreiranju i očuvanju zdravog okruženja i stiče znanja o životnoj sredini, biljnom svetu i dobrobiti životinja. Propisana je i obaveza javnim vlastima da obezbede svoj deci, bez obzira na lična svojstva i različite sredine u kojima žive, zaštitu od zagađenja vazduha, vode, hrane, kao i od neadekvatne sanitacije, toksičnih agenasa, prenosilaca bolesti, ultravioletnih i drugih štetnih radijacija i od degradiranog ekosistema, uključujući biljni i životinjski svet⁸. U delu kojim se uređuje pravo na obrazovanje u okviru ciljeva obrazovanja propisana je i obaveza javnim vlastima da obezbede da obrazovanje deteta bude usmereno na razvoj poštovanja životne sredine, uključujući poštovanje biljnog i životinjskog sveta⁹.

Ova analiza zakonodavstva Republike Srbije iz perspektive prava deteta na zdravu životnu sredinu ima za cilj da mapira zakonodavni okvir kojim se uređuju različite oblasti zaštite životne sredine i da mapira u kojoj meri postojeći zakonodavni okvir prepoznaje aspekt prava deteta. Ona takođe ima za cilj da posluži kao referentni dokument za dodatne analize, praktičnu primenu i zagovaranje izmena i dopuna zakonodavstva u oblasti zaštite prava deteta na zdravu životnu sredinu. Imajući u vidu kompleksnost ove oblasti, u daljem tekstu analizirano je zakonodavstvo Republike Srbije kojim se uređuju oblasti zagađenja vazduha, upravljanja otpadom, zagađenja voda, zaštite biodiverziteta, klimatske krize i prilagođavanja na klimatske promene i zaštite od buke, u kontekstu ostvarivanja prava deteta na zdravu životnu sredinu, kao i zakonodavstvo koje je relevantno za ostvarivanje prava deteta na informisanje u oblasti zaštite životne sredine, učešće dece u kreiranju politika i ostvarivanje prava deteta na obrazovanje. Ove oblasti odabrane su na osnovu prethodnog mapiranja izazova u ostvarivanju prava deteta na zdravu životnu sredinu iz ugla dece i mladih na osnovu istraživanja „Prava deteta na zdravu životnu sredinu u Republici Srbiji”, koje je sproveo Centar za prava deteta tokom marta i aprila 2021. godine u okviru projekta „Prava deteta u politikama i praksi”, koji realizuje u saradnji sa Save the Children International, a uz finansijsku podršku Vlade Švedske.

7 Član 74 Ustava Republike Srbije.

8 Član 16 Nacrta zakona o pravima deteta i zaštitniku prava deteta, dostupno na <https://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/070619/070619-vest15.html>

9 Član 68 Nacrta zakona o pravima deteta i zaštitniku prava deteta, dostupno na <https://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/070619/070619-vest15.html>

PRAVO DETETA NA ZDRAVU ŽIVOTNU SREDINU

Zagađenje vazduha

Pravo deteta na kvalitetan vazduh uređeno je kroz zakonodavni okvir Republike Srbije u oblasti zaštite kvaliteta vazduha. **Zakon o zaštiti životne sredine**¹⁰ u članu 24 propisuje da se zaštita vazduha ostvaruje preduzimanjem mera sistematskog praćenja kvaliteta vazduha, smanjenja zagađivanja vazduha zagađujućim materijama ispod propisanih graničnih vrednosti i preduzimanjem tehničko-tehnoloških i drugih potrebnih mera za smanjenje emisije, kao i mera praćenja uticaja zagađenog vazduha na zdravlje ljudi i životnu sredinu. Ovim merama zaštite vazduha obezbeđuje se očuvanje atmosfere u celini sa svim njenim procesima i klimatskim obeležjima¹¹.

Osnovni zakonodavni akt u Republici Srbiji kojim se uređuje pitanje kvaliteta vazduha je **Zakon o zaštiti vazduha**¹² uz prateće podzakonske akte, kao što su Uredba o uslovima za monitoring i zahtevima kvaliteta vazduha¹³, Uredba o graničnim vrednostima emisija zagađujućih materija u vazduhu iz postrojenja za sagorevanje¹⁴, Uredba o utvrđivanju zona i aglomeracija¹⁵, Uredba o utvrđivanju programa kontrole kvaliteta vazduha u državnoj mreži¹⁶, Uredba o merenjima emisija zagađujućih materija u vazduhu iz stacionarnih izvora zagađivanja¹⁷, Uredba o graničnim vrednostima emisija zagađujućih materija u vazduhu iz stacionarnih izvora zagađivanja, osim postrojenja za sagorevanje¹⁸, Pravilnik o sadržaju planova kvaliteta vazduha¹⁹ i Pravilnik o kratkoročnim akcionim planovima²⁰.

10 Zakon o zaštiti životne sredine.

11 Član 24 Zakona o zaštiti životne sredine.

12 Zakon o zaštiti vazduha, „Sl. glasnik RS”, br. 36/09, 10/13, 26/21.

13 Uredba o uslovima za monitoring i zahtevima kvaliteta vazduha, „Sl. glasnik RS”, br. 11/10, 75/10 i 63/13.

14 Uredba o graničnim vrednostima emisija zagađujućih materija u vazduhu iz postrojenja za sagorevanje, „Sl. glasnik RS”, br. 6/16.

15 Uredba o utvrđivanju zona i aglomeracija, „Sl. glasnik RS”, br. 58/11 i 98/12.

16 Uredba o utvrđivanju programa kontrole kvaliteta vazduha u državnoj mreži, „Sl. glasnik RS”, br. 58/11.

17 Uredba o merenjima emisija zagađujućih materija u vazduhu iz stacionarnih izvora zagađivanja, „Sl. glasnik RS”, br. 5/16.

18 Uredba o graničnim vrednostima emisija zagađujućih materija u vazduhu iz stacionarnih izvora zagađivanja, osim postrojenja za sagorevanje, „Sl. glasnik RS”, br. 111/15.

19 Pravilnik o sadržaju planova kvaliteta vazduha, „Sl. glasnik RS”, br. 21/10.

20 Pravilnik o kratkoročnim akcionim planovima, „Sl. glasnik RS”, br. 65/10.

Zakonom o zaštiti vazduha²¹ uređeno je upravljanje kvalitetom vazduha i način sprovođenja zaštite i poboljšanja kvaliteta vazduha kao prirodne vrednosti od opšteg interesa²². Zakonom je propisana obaveza zaštite i poboljšanja kvaliteta vazduha u odnosu na koncentraciju zagađujućih materija, posebno sumpor-dioksida, azot-dioksida i oksida azota, suspendovanih čestica (PM₁₀, PM_{2.5}), olova, benzena i ugljen-monoksida, prizemnog ozona, arsena, kadmijuma, nikla i benzo(a)pirena, kao i drugih zagađujućih materija, ukoliko su one utvrđene relevantnim međunarodnim propisima²³. Zaštitu i poboljšanje kvaliteta vazduha dužni su da obezbede Republika Srbija, autonomna pokrajina, jedinica lokalne samouprave, privredna društva, preduzetnici i druga pravna i fizička lica²⁴. Radi ocenjivanja kvaliteta vazduha i upravljanja njegovim kvalitetom, određene su i zone i aglomeracije, u zavisnosti od utvrđene gornje i donje granice ocenjivanja kvaliteta vazduha²⁵. **Uredbom o utvrđivanju zona i aglomeracija na teritoriji Republike Srbije** određeno je tri zone i osam aglomeracija. Zone su Srbija, Vojvodina i Kosovo i Metohija, dok su aglomeracije Beograd, Novi Sad, Niš, Bor, Užice, Kosjerić, Smederevo i Pančevo.

Ovim zakonom propisano je uspostavljanje jedinstvenog funkcionalnog sistema praćenja i kontrole stepena zagađenja vazduha i državna i lokalna mreža mernih stanica i mernih mesta za fiksna merenja²⁶. Merenje se, osim u okviru mernih stanica, može obavljati i nenamenskim indikativnim merenjima, na osnovu akta nadležnog organa za poslove zaštite životne sredine, kada je potrebno utvrditi stepen zagađenosti vazduha na određenom prostoru koji nije obuhvaćen mrežom monitoringa kvaliteta vazduha²⁷.

Postupak monitoringa kvaliteta vazduha dodatno je uređen podzakonskim aktima. Tako, **Uredba o uslovima za monitoring i zahtevima kvaliteta vazduha** detaljnije određuje uslove i standarde za monitoring kvaliteta vazduha, i to: granične vrednosti nivoa zagađujućih materija u vazduhu, gornje i donje granice za procenu kvaliteta vazduha, koncentracije opasne po zdravlje i koncentracije o kojima se izveštava javnost, kritične nivoe zagađujućih materija u vazduhu, ciljne vrednosti i rokove za njihovo dostizanje²⁸. Prema ovoj uredbi, nivo zagađenosti vazduha prati se merenjem koncentracija za sumpor-dioksid, azot-dioksid i okside azota, suspendovane čestice (PM10, PM2.5), olovo, benzen, ugljen-monoksid, prizemni ozon, arsen, kadmijum, živu, nikl i benzo(a)piren u vazduhu instrumentima za automatsko merenje ili uzimanjem uzoraka i njihovom analizom. Rezultati merenja koncentracija zagađujućih materija upoređuju se sa propisanim graničnim, tolerantnim i ciljnim vrednostima nivoa zagađujućih materija u vazduhu u cilju utvrđivanja nivoa zagađenosti vazduha²⁹.

Uredba o graničnim vrednostima emisija zagađujućih materija u vazduhu iz postrojenja za sagorevanje uređuje granične vrednosti emisije zagađujućih materija u vazduhu iz postrojenja za sagorevanje uključujući velika postrojenja, srednja postrojenja i mala postrojenja za sagorevanje. Uredbom je propisana obaveza donošenja Nacionalnog plana za smanjenje emisija³⁰, kao i uspostavljanje Registra velikih postroje-

21 Zakon o zaštiti vazduha, „Sl. glasnik RS”, br. 36/09, 10/13, 26/21.

22 Član 1 Zakona o zaštiti vazduha.

23 Član 8 Zakona o zaštiti vazduha.

24 Član 4 Zakona o zaštiti vazduha.

25 Član 5-8 Zakona o zaštiti vazduha.

26 Član 10 Zakona o zaštiti vazduha.

27 Član 11 Zakona o zaštiti vazduha.

28 Član 3 Uredbe o uslovima za monitoring i zahtevima kvaliteta vazduha.

29 Član 7 Uredbe o uslovima za monitoring i zahtevima kvaliteta vazduha.

30 Član 8 Uredbe o graničnim vrednostima emisija zagađujućih materija u vazduhu iz postrojenja za sagorevanje.

nja za sagorevanje od strane Agencije za potrebe Nacionalnog registra izvora zagađivanja. Pored osnovnih podataka o postrojenju za sagorevanje i mernim mestima, registar sadrži najmanje količine emitovanih zagađujućih materija, i to: sumpor-dioksida, oksida azota i praškastih materija³¹.

Uredbom o utvrđivanju programa kontrole kvaliteta vazduha u državnoj mreži utvrđen je Program kontrole kvaliteta vazduha u državnoj mreži i određen broj i raspored mernih stanica i mernih mesta u određenim zonama i aglomeracijama, kao i obim, vrsta i učestalost merenja nivoa zagađujućih materija u vazduhu na nivou Republike Srbije³².

Uredbom o merenjima emisija zagađujućih materija u vazduhu iz stacionarnih izvora zagađivanja, uređen je način, postupak, učestalost i metodologija merenja emisije zagađujućih materija iz stacionarnih izvora zagađivanja osim postrojenja za sagorevanje³³, dok je merenje emisija zagađujućih materija u vazduhu iz stacionarnih izvora uređeno **Uredbom o graničnim vrednostima emisija zagađujućih materija u vazduhu iz stacionarnih izvora zagađivanja, osim postrojenja za sagorevanje**³⁴.

Prema nivou zagađenosti, na osnovu propisanih graničnih i tolerantnih vrednosti i rezultata merenja, **Zakonom o zaštiti vazduha** su propisane tri kategorije kvaliteta vazduha: prva kategorija — čist ili neznatno zagađen vazduh gde nisu prekoračene granične vrednosti nivoa ni za jednu zagađujuću materiju, druga kategorija — umereno zagađen vazduh gde su prekoračene granične vrednosti nivoa za jednu ili više zagađujućih materija, ali nisu prekoračene tolerantne vrednosti nijedne zagađujuće materije, treća kategorija — prekomerno zagađen vazduh gde su prekoračene tolerantne vrednosti za jednu ili više zagađujućih materija³⁵.

U zavisnosti od kategorije kvaliteta vazduha **propisane su i različite mere zaštite i unapređenja kvaliteta vazduha**, pa se tako u zonama i aglomeracijama u kojima je utvrđeno da je kvalitet vazduha prve kategorije sprovode preventivne mere. U zonama druge kategorije sprovode se mere smanjivanja zagađenja vazduha radi dostizanja graničnih vrednosti, kao i smanjenja do ispod graničnih vrednosti. U zonama treće kategorije, sprovode se mere za smanjenje zagađivanja vazduha, radi kratkoročnog postizanja tolerantnih vrednosti i dugoročnog obezbeđivanja graničnih vrednosti³⁶. Mere za sprečavanje i smanjenje zagađivanja vazduha i poboljšanje kvaliteta vazduha obuhvataju: 1) propisivanje graničnih vrednosti emisija zagađujućih materija iz stacionarnih izvora zagađivanja; 2) propisivanje graničnih vrednosti emisija zagađujućih materija iz pokretnih izvora zagađivanja; 3) usklađivanje sa maksimalnim nacionalnim emisijama nakon njihovog utvrđivanja za pojedine zagađujuće materije; 4) propisivanje dozvoljenih količina pojedinih zagađujućih materija u određenim proizvodima; 5) smanjenje emisija gasova sa efektom staklene bašte; 6) postepeno smanjivanje upotrebe supstanci koje oštećuju ozonski omotač; 7) ostale mere za sprečavanje i smanjenje zagađenja³⁷.

³¹ Član 30 Uredbe o graničnim vrednostima emisija zagađujućih materija u vazduhu iz postrojenja za sagorevanje.

³² Član 1 i 2 Uredbe o utvrđivanju programa kontrole kvaliteta vazduha u državnoj mreži.

³³ Član 1 Uredbe o merenjima emisija zagađujućih materija u vazduhu iz stacionarnih izvora zagađivanja.

³⁴ Član 1 i 2 Uredbe o graničnim vrednostima emisija zagađujućih materija u vazduhu iz stacionarnih izvora zagađivanja, osim postrojenja za sagorevanje.

³⁵ Član 21 Uredbe o graničnim vrednostima emisija zagađujućih materija u vazduhu iz stacionarnih izvora zagađivanja, osim postrojenja za sagorevanje.

³⁶ Član 22 Uredbe o graničnim vrednostima emisija zagađujućih materija u vazduhu iz stacionarnih izvora zagađivanja, osim postrojenja za sagorevanje.

³⁷ Član 40 Zakona o zaštiti vazduha.

U zonama i aglomeracijama u kojima je vazduh treće kategorije ili zagađenje vazduha prevazilazi efekte mera koje se preduzimaju, odnosno kada je ugrožen kapacitet životne sredine ili postoji stalno zagađenje vazduha na određenom prostoru, nadležni organ autonomne pokrajine i nadležni organ jedinice lokalne samouprave dužan je da donese Plan kvaliteta vazduha sa ciljem da se postignu odgovarajuće granične vrednosti ili ciljne vrednosti koje su definisane zahtevima kvaliteta vazduha koje propisuje Vlada na predlog Ministarstva.

Zakon o zaštiti vazduha propisuje i donošenje **Strategije zaštite vazduha** kao osnovnog dokumenta na osnovu koga se preduzimaju mere za izbegavanje, sprečavanje ili smanjenje zagađenja vazduha i štetnih posledica po zdravlje ljudi i/ili životnu sredinu u celini. Ovaj dokument priprema Ministarstvo, a donosi Vlada, na svakih šest godina³⁸. Međutim, Strategija zagađenja vazduha još uvek nije doneta.

Kada je u pitanju **informisanost građana**, Zakonom je propisana obaveza Agenciji za zaštitu životne sredine, nadležnom organu autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave da podatke o kvalitetu vazduha dobijene kontrolom kvaliteta vazduha iz državne i lokalne mreže učine dostupnim javnosti i objave u sredstvima javnog informisanja, elektronskim medijima, kao i na svojim veb-stranicama³⁹. Ova obaveza propisana je i Uredbom o uslovima za monitoring i zahtevima kvaliteta vazduha⁴⁰.

Na osnovu Zakona o planskom sistemu, Vlada je donela i **Nacionalni plan smanjenja emisija koje potiču iz velikih postrojenja za sagorevanje**.⁴¹ Ovim dokumentom uređuje se smanjenje emisija sumpor-dioksida SO₂, oksida azota, NO_x i praškastih materija. Utvrđuje se i uspostavljanje inventara godišnjih emisija za pojedinačna postrojenja za sagorevanje u odnosu na pomenute zagađujuće materije, i to u ukupnoj godišnjoj količini energije na ulazu, koja se odnosi na neto kalorijsku vrednost posebno iskazanu u pogledu pet vrsta goriva: biomasa, druga čvrsta goriva, tečna goriva, prirodni gas, drugi gasovi. Podaci iz ovog inventara, za koji je nadležno Ministarstvo zaštite životne sredine preko Agencije za zaštitu životne sredine, podnose se jednom godišnje Sekretarijatu Energetske zajednice.

Zakonodavni okvir u oblasti zaštite vazduha pruža dovoljno osnova za to da se unapredi kvalitet vazduha u Srbiji. Međutim, dosadašnja istraživanja pokazuju da problem predstavlja implementacija zakonskih odredbi u praksi. Tako **Izveštaj Agencije za zaštitu životne sredine za 2019. godinu** na osnovu godišnje koncentracije zagađujućih materija dobijenih na osnovu monitoringa kvaliteta vazduha pokazuje da je u aglomeracijama Beograd, Smederevo, Niš i Kosjerić vazduh bio prekomerno zagađen — III kategorije usled koncentracije PM₁₀ i PM_{2.5} čestica, u aglomeraciji Pančevo, usled koncentracije PM_{2.5} čestica, u Novom Sadu i Užicu usled koncentracije P₁₀ čestica, u Boru usled koncentracije SO₂. Tokom 2019. godine 92% stanovnika u ovim aglomeracijama udisalo je prekomerno zagađen vazduh kategorije III⁴². Prema Izveštaju, 2,5 miliona ljudi, odnosno trećina stanovništva Srbije, udisalo je tokom 2019. godine prekomerno zagađen vazduh⁴³. Dodatni problem predstavlja i činjenica da **nacionalna Strategija zaštite vazduha**, kao osnovni

38 Član 27 Zakona o zaštiti vazduha.

39 Član 17 Zakona o zaštiti vazduha.

40 Član 20 Uredbe o uslovima za monitoring i zahtevima kvaliteta vazduha.

41 Vlada Republike Srbije, Nacionalni plan smanjenja emisija koje potiču iz velikih postrojenja za sagorevanje, <https://www.ekologija.gov.rs/lat/saopstenja/sektor-za-upravljanje-zivotnom-sredinom/nacionalni-plan-za-smanjenje-emisija-glavnih-zagadjujucih-materija-koje-poticu-iz-starih-velikih-postrojenja-za-sagorevanje>

42 Agencija za zaštitu životne sredine, Godišnji izveštaj o stanju kvaliteta vazduha u Republici Srbiji 2019. godine, str. 9, dostupno na https://www.sepa.gov.rs/download/izv/Vazduh_2019.pdf

43 Koalicija 27, Izveštaj iz senke za Poglavlje 27 — Napredak u magli, 2020, dostupno na <https://www.koalicija27.org/wp-content/uploads/2020/10/izvestaj-2020.pdf>, str. 36.

strateški dokument u ovoj oblasti, **još uvek nije doneta**, iako je obaveza donošenja ove strategije jasno propisana Zakonom o zaštiti vazduha.

Isto tako, i pored donetog Nacionalnog plana smanjenja emisija koje potiču iz velikih postrojenja za sagorevanje, izveštaji pokazuju da se Nacionalni plan nedovoljno primenjuje i da niko nije pozvan na odgovornost zbog prekoračenja maksimalne dozvoljene količine SO₂ koja je samo tokom 2018. godine prekoračena u sedam postrojenja⁴⁴.

Iz ugla zaštite prava deteta na zdravu životnu sredinu važno je istaći da **zakonodavni okvir u oblasti kvaliteta vazduha ne prepoznaje decu kao posebno osetljivu grupu, niti sadrži bilo kakve zakonske odredbe koje bi se specifično odnosile na decu**. Ovo se odnosi i na propisane obaveze donošenja strateškog okvira i akcionih planova koje takođe ne sadrže obavezu da se u strateškim dokumentima definišu posebne mere zaštite kvaliteta vazduha u odnosu na decu i sredine u kojima deca najčešće borave.

Upravljanje otpadom

Upravljanje otpadom podrazumeva sprovođenje niza propisanih mera za postupanje sa otpadom u okviru sistema sakupljanja, transporta, skladištenja, pripreme za ponovnu upotrebu, odnosno ponovno korišćenje tretmana i odlaganja otpada. **Zakonom o zaštiti životne sredine** propisana je obaveza svakom vlasniku ili drugom držaocu otpada da preduzme mere upravljanja otpadom u cilju sprečavanja ili smanjenja nastajanja otpada, ponovne upotrebe i reciklaže otpada, izdvajanja sekundarnih sirovina i korišćenja otpada kao energenta, odnosno odlaganja otpada⁴⁵. Ovim zakonom propisana je i zabrana uvoza opasnog otpada kao jedna od mera zaštite od opasnih materija⁴⁶.

Zakonodavni okvir u ovoj oblasti je vrlo kompleksan i nesistematičan. Osnovni zakonodavni akti u Republici Srbiji kojima se uređuje pitanje upravljanja otpadom su Zakon o upravljanju otpadom⁴⁷, Zakon o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađenja životne sredine, Zakon o ambalaži i ambalažnom otpadu⁴⁸, Pravilnik o kategorijama, ispitivanju i klasifikaciji otpada⁴⁹, Uredba o odlaganju otpada na deponije⁵⁰. Doneti su posebni podzakonski akti kojima se uređuje upravljanje različitim vrstama otpada kao što su: otpadne gume (Pravilnik o načinu i postupku upravljanja otpadnim gumama), istrošene baterije i akumulatori (Pravilnik o načinu i postupku upravljanja istrošenim baterijama i akumulatorima), otpadna vozila (Pravilnik o načinu i postupku upravljanja otpadnim vozilima), POP's materije (Pravilnik o listi POP's materija, načinu i postupku upravljanja graničnim vrednostima koncentracije POP's materija), medicinski otpad (Pravilnik o upravljanju medicinskim otpadom), otpad koji sadrži PCB (Pravilnik o postupanju sa uređajima i otpadom koji sadrži PCB⁵¹), otpad koji sadrži azbest (Pravilnik o postupanju sa

44 RERI, Nacionalni plan za smanjenje emisija se ne primenjuje od 2018. godine, dostupno na <https://www.danas.rs/drustvo/teri-nacionalni-plan-za-smanjenje-emisija-ne-primenjuje-se-od-2018-godine/>

45 Član 30 Zakona o zaštiti životne sredine.

46 Član 57 Zakona o zaštiti životne sredine.

47 Zakon o upravljanju otpadom, „Sl. glasnik RS”, br. 36/09 i 88/10.

48 Zakon o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađenja životne sredine, „Sl. glasnik RS”, br. 135/04 i 25/15.

49 Pravilnik o kategorijama, ispitivanju i klasifikaciji otpada, „Sl. glasnik RS”, br. 56/10, 93/19 i 39/21.

50 Uredba o odlaganju otpada na deponije, „Sl. glasnik RS”, br. 92/3010.

51 Na primer, uređaji koji sadrže kondenzatore, transformatore i sl.

otpadom koji sadrži azbest), otpadne fluorescentne cevi koje sadrže živu (Pravilnik o načinu i postupku za upravljanje otpadnim fluorescentnim cevima koje sadrže živu), otpad od titan-dioksida (Pravilnik o načinu i postupku upravljanja otpadom od titan-dioksida, merama nadzora i monitoringa životne sredine na lokaciji), ambalažni otpad (Uredba o utvrđivanju plana smanjenja ambalažnog otpada za period od 2010. do 2014. godine⁵², Pravilnik o kriterijumima za određivanje šta može biti ambalaža, sa primerima za primenu kriterijuma i listi srpskih standarda koji se odnose na osnovne zahteve koje ambalaža mora da ispunjava za stavljanje u promet⁵³, Pravilnik o godišnjoj količini ambalažnog otpada po vrstama za koje se obavezno obezbeđuje prostor za preuzimanje, sakupljanje, razvrstavanje i privremeno skladištenje⁵⁴, Pravilnik o vrstama ambalaže sa dugim vekom trajanja⁵⁵, Pravilnik o obrascima izveštaja o upravljanju ambalažom i ambalažnim otpadom⁵⁶). Pored navedenih podzakonskih akata postoje i brojni podzakonski akti kojima se uređuju načini izdavanja dozvola za upravljanje otpadom i sadržina dokumentacije koja se podnosi za njihovo izdavanje, a koji nisu predmet ove analize. Republika Srbija ratifikovala je i Bazelsku konvenciju o kontroli prekograničnog kretanja opasnih otpada i njihovom odlaganju kojom je uređeno postupanje sa opasnim otpadom tokom prekograničnog transporta.⁵⁷

Zakon o upravljanju otpadom uređuje vrste i klasifikacije otpada i načine upravljanja različitim vrstama otpada, i to komunalnim otpadom (kućni otpad), komercijalnim otpadom i industrijskim otpadom⁵⁸. Upravljanje otpadom predstavlja sprovođenje propisanih mera za postupanje sa otpadom u okviru sakupljanja, transporta, skladištenja, tretmana i odlaganja otpada, uključujući i nadzor nad tim aktivnostima i brigu o postrojenjima za upravljanje otpadom posle zatvaranja⁵⁹. Ono se vrši na način kojim se obezbeđuje najmanji rizik po ugrožavanje života i zdravlja ljudi i životne sredine⁶⁰.

Upravljanje otpadom temelji se na uređenju načina upravljanja otpadom od strane različitih subjekata koji su za to nadležni, kao što su Republika Srbija, autonomna pokrajina, jedinica lokalne samouprave, Agencija za zaštitu životne sredine, stručne organizacije za ispitivanje otpada, nevladine organizacije i drugi organi i organizacije. Kako bi se na adekvatan način regulisalo upravljanje otpadom, u Republici Srbiji propisano je donošenje planskih dokumenata. To su Strategija upravljanja otpadom, programi prevencije stvaranja otpada, regionalni plan upravljanja otpadom, lokalni plan upravljanja otpadom, plan upravljanja otpadom u postrojenju za koje se izdaje integrisana dozvola i radni plan postrojenja upravljanja otpadom. **Strategija upravljanja otpadom** predstavlja osnovni dokument kojim se dugoročno uređuje upravljanje otpadom i ona sadrži analizu i ocenu stanja upravljanja otpadom, nacionalne ciljeve upravljanja otpadom i nacionalni plan upravljanja otpadom. Strategiju donosi Vlada za period od šest godina i po potrebi je revidira jednom

52 Uredba o utvrđivanju plana smanjenja ambalažnog otpada za period od 2010. do 2014. godine, „Sl. glasnik RS”, br. 88/09.

53 Pravilnik o kriterijumima za određivanje šta može biti ambalaža, sa primerima za primenu kriterijuma i listi srpskih standarda koji se odnose na osnovne zahteve koje ambalaža mora da ispunjava za stavljanje u promet, „Sl. glasnik RS”, br. 70/09.

54 Pravilnik o godišnjoj količini ambalažnog otpada po vrstama za koje se obavezno obezbeđuje prostor za preuzimanje, sakupljanje, razvrstavanje i privremeno skladištenje, „Sl. glasnik RS”, br. 70/09.

55 Pravilnik o vrstama ambalaže sa dugim vekom trajanja, „Sl. glasnik RS”, br. 70/09.

56 Pravilnik o obrascima izveštaja o upravljanju ambalažom i ambalažnim otpadom, „Sl. glasnik RS”, br. 21/10.

57 Zakon o potvrđivanju Bazelske konvencije i kontroli prekograničnog kretanja opasnih materija i njihovom odlaganju, „Sl. list SRJ” — Međunarodni ugovori, br. 2/99.

58 Član 7 i 8 Zakona o upravljanju otpadom.

59 Član 5 Zakona o upravljanju otpadom.

60 Član 3 Zakona o upravljanju otpadom.

u tri godine⁶¹. Poslednja strategija upravljanja otpadom doneta je za period 2010-2019. godine⁶². Nova strategija, koja treba da obuhvati period od 2019. do 2024. godine, nalazi se u formi nacрта. **Republika Srbija već skoro dve godine nema nacionalni strateški dokument kojim se definišu mere upravljanja otpadom.**

Vlasnici i držaoci otpada imaju obavezu da o svom trošku upravljaju svojim otpadom u skladu sa propisanim pravilima. Tako je propisana obaveza svim preduzećima koja na godišnjem nivou generišu preko dvesta kilograma opasnog otpada ili sto tona neopasnog otpada da izrade plan upravljanja otpadom⁶³. Izrada plana upravljanja otpadom je na osnovu **Zakona o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađenja životne sredine** obavezna i za sva preduzeća koja radi obavljanja svojih delatnosti moraju prethodno dobiti integrisanu dozvolu za postrojenja i aktivnosti koje mogu imati negativan uticaj na zdravlje ljudi, životnu sredinu ili materijalna dobra. Ovaj plan deo je obavezne dokumentacije koja se prilaže uz podnošenje zahteva za dobijanje dozvole⁶⁴. Takođe, prema Pravilniku o godišnjoj količini ambalažnog otpada po vrstama za koje se obavezno obezbeđuje prostor za preuzimanje, sakupljanje, razvrstavanje i privremeno skladištenje, svaki proizvođač, uvoznik, paker i isporučilac je dužan da obezbedi prostor za preuzimanje, sakupljanje, razvrstavanje i privremeno skladištenje ambalažnog otpada ako njegova ukupna godišnja količina prelazi sto tona⁶⁵.

Pravilnikom o kategorijama, ispitivanju i klasifikaciji otpada propisan je katalog otpada kao zbirna lista neopasnog i opasnog otpada na osnovu koje se vrši razvrstavanje otpada u dvadeset grupa u zavisnosti od nastanka i porekla otpada. Takođe su određene granične vrednosti koncentracija opasnih komponenti na osnovu kojih se otpad karakteriše kao opasan otpad, određena je lista parametara koji se posebno ispituju u opasnom otpadu kada je on namenjen za fizičko-hemijski i termički tretman, kao i lista parametara za ispitivanje otpada koji je namenjen za odlaganje⁶⁶.

U kontekstu ove analize dodatni fokus je stavljen na pitanje upravljanja komunalnim otpadom, koji je po istraživanjima jedan od ozbiljnijih problema u velikom broju lokalnih samouprava u Srbiji⁶⁷. Prema Zakonu o upravljanju otpadom, način uređenja, organizovanja i sprovođenja upravljanja otpadom je u nadležnosti lokalne samouprave⁶⁸. Svaka lokalna samouprava je u skladu sa Pravilnikom o metodologiji za prikupljanje podataka o sastavu i količinama komunalnog otpada na teritoriji jedinice lokalne samouprave⁶⁹ dužna da analizira dnevni kućni i komercijalni otpad na svojoj teritoriji i da obezbedi prikupljanje podataka o sastavu i količini otpada i utvrdi morfološki sastav otpada sa određenih zona i sektora stanovanja. Otpad se sortira u sledeće kategorije otpada: baštenski otpad, ostali biorazgradivi otpad, papir, staklo, karton, kompozitni

61 Član 10 Zakona o upravljanju otpadom.

62 Strategija upravljanja otpadom za period 2010-2019. godine, „Sl. glasnik RS”, br. 29/2010.

63 Član 26 Zakona o upravljanju otpadom.

64 Član 9 Zakona o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađenja životne sredine.

65 Član 2 Pravilnika o godišnjoj količini ambalažnog otpada po vrstama za koje se obavezno obezbeđuje prostor za preuzimanje, sakupljanje, razvrstavanje i privremeno skladištenje.

66 Član 6 Pravilnika o kategorijama, ispitivanju i klasifikaciji otpada.

67 Pogledati, na primer, istraživanje „Prava deteta na zdravu životnu sredinu u Republici Srbiji” Centra za prava deteta, dostupno na <https://cpd.org.rs/wp-content/uploads/2021/08/Prava-deteta-na-zdravu-zivotnu-sredinu-u-Republici-Srbiji-1.pdf>

68 Član 20 Zakona o upravljanju otpadom.

69 Pravilnik o metodologiji za prikupljanje podataka o sastavu i količinama komunalnog otpada na teritoriji jedinice lokalne samouprave, „Sl. glasnik RS”, br. 61/10.

materijali, metal — ambalažni i ostali, metal — aluminijumske konzerve, plastični ambalažni otpad, plastične kese, tvrda plastika, tekstil, koža, pelene, fini elementi. U okviru ove analize, razmatraju se i drugi kriterijumi, kao što su struktura naselja, veličina kontejnera, razlike u šemama sakupljanja, razlike u tarifnom sistemu i slično⁷⁰.

Imajući u vidu činjenicu da je upravljanje otpadom u nadležnosti lokalnih samouprava, to praktično znači da postoji rizik da siromašne opštine ne mogu da obezbede isti nivo upravljanja otpadom na svojoj teritoriji kao druge opštine i da je rizik od zagađenja životne sredine u njima veći. Međutim, Zakonom je propisana mogućnost da se dve ili više jedinica lokalne samouprave udruže i da zajednički obezbede i sprovedu upravljanje otpadom na osnovu Strategije i sporazuma skupština jedinica lokalne samouprave⁷¹, što otvara mogućnost da se kroz zajedničko udruživanje više lokalnih samouprava prevaziđe jedan deo finansijskih izazova. Dodatno, prema **Zakonu o komunalnim uslugama**⁷², **lokalna komunalna preduzeća mogu sama da formiraju cene prema lokalnim prilikama i realnim proračunima i da na taj način obezbede sredstva za adekvatno sakupljanje otpada**⁷³.

Kada je u pitanju odlaganje komunalnog otpada, važno je napomenuti to da brojna podzakonska akta regulišu postupanje sa različitim vrstama otpada, koje spadaju u opasni otpad, a mogu se naći u komunalnom otpadu, kao što su, na primer, medicinski otpad, fluorescentne cevi koje sadrže živu i slično. Podzakonskim aktima je propisano da se ove vrste otpada ne mogu odlagati na isti način kao neopasni komunalni otpad, što je, nažalost, čest slučaj u praksi, već da su vlasnici ovakvog otpada dužni da odlože ovaj otpad na način i po propisanom postupku koji ne predstavlja rizik po zagađenje životne sredine, a proizvođači su dužni da ga preuzmu i obezbede njegov transport i odlaganje. Tako je, na primer, Pravilnikom o načinu i postupku za upravljanje otpadnim fluorescentnim cevima koje sadrže živu propisano da se fluorescentne cevi koje sadrže živu razvrstavaju i klasifikuju na propisan način, za šta se koriste odgovarajuće, nepropusne zatvorene posude koje nose oznaku indeksnog broja otpadnih fluorescentnih cevi koje sadrže živu, i čuvaju do predaje sakupljaču ili licu koje vrši transport ovih cevi⁷⁴. Pravilnikom o upravljanju medicinskim otpadom⁷⁵ propisano je da su apoteke dužne da preuzimaju neupotrebene lekove od građana, da obezbede u svom poslovnom prostoru kontejner za besplatno preuzimanje neupotrebjenih lekova od građana i da informaciju o preuzimanju lekova istaknu na vidnom mestu⁷⁶.

Kada je u pitanju komunalni otpad, od značaja su i propisi koji se odnose na upravljanje ambalažnim otpadom o kome će u nastavku biti više reči, imajući u vidu to da ambalaža, posebno jednokratna, predstavlja jedan od ozbiljnijih problema u kontekstu zagađenja životne sredine, a često je u velikoj meri prisutna kao deo kućnog otpada.

⁷⁰ Prilog 1 Pravilnika o metodologiji za prikupljanje podataka o sastavu i količinama komunalnog otpada na teritoriji jedinice lokalne samouprave.

⁷¹ Član 21 Zakona o upravljanju otpadom.

⁷² Zakon o komunalnim uslugama, „Sl. glasnik RS”, br. 88/11, 104/16 i 95/18.

⁷³ Član 25 i 26 Zakona o komunalnim uslugama.

⁷⁴ Član 6 Pravilnika o načinu i postupku za upravljanje otpadnim fluorescentnim cevima koje sadrže živu.

⁷⁵ Pravilnik o upravljanju medicinskim otpadom, „Sl. glasnik RS”, br. 78/10.

⁷⁶ Član 6 Pravilnika o upravljanju medicinskim otpadom.

Zakonom o ambalaži i ambalažnom otpadu uređeno je upravljanje ambalažom i ambalažnim otpadom, kao i uslovi zaštite životne sredine koje ambalaža mora da ispunjava za stavljanje u promet⁷⁷. Pod ambalažom se podrazumeva proizvod koji je napravljen od materijala različitih svojstava, a koji služi za smeštaj, čuvanje, isporuku, predstavljanje robe i zaštitu njene sadržine, a uključuje predmete koji se koriste kao pomoćna sredstva za pakovanje, umotavanje, vezivanje, nepropusno zatvaranje, pripremu, otpremu i označavanje robe⁷⁸. Ovim zakonom propisano je da se ambalaža može staviti u promet ukoliko ispunjava osnovne zahteve koji se odnose na proizvodnju i sastav ambalaže, njeno ponovno korišćenje, uključujući i pogodnost ambalaže za reciklažu⁷⁹. Takođe su propisani specifični zahtevi koji se odnose na ponovnu upotrebu ambalaže, kao i na ambalažu koja je ponovo upotrebljiva reciklažom materijala, kompostiranjem i biorazgradnjom ili u obliku energije⁸⁰.

Kada je u pitanju preuzimanje i sakupljanje ove vrste otpada, propisano je da je proizvođač, uvoznik, paker/punilac i isporučilac dužan da obezbedi da komunalno preduzeće redovno preuzima komunalni ambalažni otpad koji on stavlja u promet, da redovno sam preuzima i sakuplja ambalažni otpad koji nije komunalni otpad od krajnjih korisnika i da obezbedi njegovu ponovnu upotrebu, reciklažu i odlaganje u skladu sa zakonom⁸¹. Ovu obavezu proizvođač, uvoznik, paker/punilac i isporučilac može da prenese na operatera koji je u tom slučaju dužan da osigura upravljanje ambalažnim otpadom u celini. On je dužan da obaveštava javnost i krajnje korisnike o svrsi, ciljevima, načinu i mestu sakupljanja ambalaže, kao i mogućnosti ponovne upotrebe i reciklaže ambalažnog otpada⁸². Proizvođač, uvoznik, paker/punilac i isporučilac, kao i operater, dužni su da Agenciji za zaštitu životne sredine svake godine dostave izveštaj o upravljanju ambalažom i ambalažnim otpadom. Rok za podnošenje izveštaja je 31. mart tekuće godine za prošlu godinu⁸³.

Zakon propisuje i neke **ekonomske instrumente u okviru upravljanja ambalažom i ambalažnim otpadom**, kao što su naknada za stavljanje ambalaže u promet, depozitni i kaucijski sistem, kaucija za hemikalije⁸⁴. Propisano je i donošenje Plana smanjenja ambalažnog otpada, koji sadrži nacionalne ciljeve koji se odnose na sakupljanje, ponovno iskorišćavanje i reciklažu ambalažnog otpada⁸⁵. Tako je Uredbom o utvrđivanju plana smanjenja ambalažnog otpada za period od 2010. do 2014. godine propisan opšti cilj povećanja ponovnog iskorišćavanja ambalažnog otpada sa 5% u 2010. godini na 20% u 2014. godini, kao i povećanje reciklaže sa 4% u 2010. godini na 25% u 2014. godini⁸⁶.

Zakonodavnim okvirom posebno se uređuje način odlaganja otpada. **Uredbom o odlaganju otpada na deponije** popisani su uslovi za projektovanje, izgradnju i rad deponija, vrste otpada čije je odlaganje na deponiji zabranjeno, kriterijumi i procedure za prihvatanje otpada, količine biorazgradivog otpada koje se mogu prihvatiti, kao i načini monitoringa rada deponije. Cilj odlaganja otpada na deponije jeste da se obezbede i osiguraju uslovi za sprečavanje štetnih uticaja na zdravlje ljudi i životnu sredinu tokom celog životnog

⁷⁷ Član 1 Zakona o ambalaži i ambalažnom otpadu.

⁷⁸ Član 5 Zakona o ambalaži i ambalažnom otpadu.

⁷⁹ Član 7 Zakona o ambalaži i ambalažnom otpadu.

⁸⁰ Član 11-14 Zakona o ambalaži i ambalažnom otpadu.

⁸¹ Član 23 Zakona o ambalaži i ambalažnom otpadu.

⁸² Član 28 Zakona o ambalaži i ambalažnom otpadu.

⁸³ Član 39 Zakona o ambalaži i ambalažnom otpadu.

⁸⁴ Član 45 Zakona o ambalaži i ambalažnom otpadu.

⁸⁵ Član 16 Zakona o ambalaži i ambalažnom otpadu.

⁸⁶ Plan smanjenja ambalažnog otpada za period od 2010. do 2014. godine.

ciklusa deponije i spreče zagađenja površinskih i podzemnih voda, zemlje i vazduha, uključujući i efekat staklene bašte. Na deponijama je zabranjeno odlaganje tečnog otpada, otpada koji može eksplodirati, oksidovati, koji je zapaljiv, opasan otpad, uključujući medicinski i veterinarski otpad koji ima svojstva infektivnog, otpadne baterije i akumulatora, otpadna ulja, otpadne gume, otpad od električnih i elektronskih proizvoda i otpadne fluorescentne cevi koje sadrže živu, otpad koji sadrži PCB, otpadna vozila, termički neobrađeni otpaci koji nastaju u ustanovama u kojima se obavlja zdravstvena zaštita, boce pod pritiskom, odvojeno sakupljene frakcije otpada — sekundarne sirovine i svaki drugi otpad čije odlaganje nije dozvoljeno u skladu sa posebnim propisima⁸⁷. Odlaganje ovih vrsta otpada propisano je posebnim pravilnicima koji su navedeni na početku ovog poglavlja.

Na deponiju opasnog otpada može se odložiti opasan otpad koji zadovoljava granične vrednosti parametara za odlaganje otpada. Na deponiju neopasnog otpada mogu se odložiti komunalni otpad, neopasan otpad bilo kog porekla i čvrst, nereaktivan opasan otpad koji zadovoljavaju granične vrednosti parametara za odlaganje neopasnog otpada⁸⁸. Prihvatanje otpada na deponiju vrši se po proceduri koja obuhvata ispitivanje otpada za odlaganje, proveru usaglašenosti i proveru na terenu na licu mesta⁸⁹. Otpad neće biti prihvaćen za odlaganje na deponiju ukoliko ne uspunjava uslove o odlaganju utvrđene dozvolom, kada su pomešane različite vrste otpada i kada dopremljeni otpad predstavlja rizik po zdravlje ljudi i životnu sredinu⁹⁰.

Analiza propisa koji se odnose na upravljanje otpadom pokazuje da je prioritet dosadašnjeg uređenja ove oblasti uglavnom bio usmeren na pitanja upravljanja otpadom u smislu njegovog sakupljanja, transporta, skladištenja i odlaganja, dok je manji fokus bio usmeren na pitanja smanjenja otpada, ponovne upotrebe ili reciklaže.

U odnosu na pitanje smanjenja otpada relevantan je **Pravilnik o listi mera prevencije stvaranja otpada**⁹¹ koji je donet 2019. godine i kojim se propisuju mere koje se odnose na stvaranje otpada, dizajn, proizvodnju i distribuciju proizvoda i potrošnju i upotrebu proizvoda. U okviru mera prevencije stvaranja otpada propisano je korišćenje ekonomskih instrumenata kojima se podstiče efikasno korišćenje resursa, promovisanje istraživanja i razvoja u oblasti čistih tehnologija i proizvoda sa manje otpada, kao i razvoj efikasnih indikatora pritisaka na životnu sredinu povezanih sa stvaranjem otpada u cilju sprečavanja nastanka stvaranja otpada⁹². Kada je u pitanju potrošnja i upotreba proizvoda, propisano je niz mera koje imaju za cilj podsticanje odgovornijeg ponašanja potrošača prema životnoj sredini i podsticanje ponovne upotrebe i popravke proizvoda⁹³. Međutim, ostaje da se vidi da li će i u kojoj meri propisane mere biti primenjene u praksi.

U odnosu na pitanje reciklaže, **Pravilnikom o usklađenim iznosima podsticajnih sredstava za ponovnu upotrebu, reciklažu i korišćenje određenih vrsta otpada**⁹⁴ propisano je davanje podsticajnih

⁸⁷ Član 9 Uredbe o odlaganju otpada na deponije.

⁸⁸ Član 13 Uredbe o odlaganju otpada na deponije.

⁸⁹ Član 15 Uredbe o odlaganju otpada na deponije.

⁹⁰ Član 22 Uredbe o odlaganju otpada na deponije.

⁹¹ Pravilnik o listi mera prevencije stvaranja otpada, „Sl. glasnik RS”, br. 7/09.

⁹² Član 3 Pravilnika o listi mera prevencije stvaranja otpada.

⁹³ Član 5 Pravilnika o listi mera prevencije stvaranja otpada.

⁹⁴ Pravilnikom o usklađenim iznosima podsticajnih sredstava za ponovnu upotrebu, reciklažu i korišćenje određenih vrsta otpada, „Sl. glasnik RS”, br. 49/20.

sredstava za ponovnu upotrebu, reciklažu i korišćenje otpadne električne i elektronske opreme kao sekundarne sirovine, otpadnih ulja, otpadnih guma, otpadnih startera, akumulatora i industrijskih baterija, kao i za proizvodnju i tretman kesa tregerica za višekratnu upotrebu i kesa tregerica za višekratnu upotrebu koje sadrže biorazgradive aditive.

Pravilnikom o uslovima i načinu sakupljanja, transporta, skladištenja i tretmana otpada koji se koristi kao sekundarna sirovina ili za dobijanje energije⁹⁵ propisani su uslovi sakupljanja, transporta, skladištenja i tretmana ove vrste otpada. Otpad koji se koristi kao sekundarna sirovina je otpad koji se može koristiti za ponovnu upotrebu proizvoda ili za reciklažu i dobijanje sirovine za proizvodnju istog ili drugog proizvoda (papir, karton, metal, staklo, otpad od građenja i rušenja, pepeo i šljaka od sagorevanja uglja iz termoenergetskih postrojenja, gips i sumpor od odsumpornjavanja dimnih gasova i dr.). Otpad koji se koristi za dobijanje energije jeste otpad koji se može ponovo upotrebiti za energetske korišćenje, odnosno korišćenje vrednosti otpada njegovom biorazgradnjom ili termičkim tretmanom uz iskorišćenje energije, električne energije ili/i toplotne i električne energije (poljoprivredni otpad, komunalni otpad, gume, utrošeni rastvarači, otpad iz rafinerija, biomasa, mulj iz postrojenja za tretman mulja i dr.) Ovim pravilnikom propisano je da postupci tretmana otpada koji se koristi kao sekundarna sirovina radi ponovnog iskorišćavanja imaju prednost u odnosu na korišćenje otpada u energetske svrhe.⁹⁶ Takođe, propisana je dužnost proizvođača ili vlasnika otpada koji se koristi kao sekundarna sirovina ili za dobijanje energije da razvrstava, klasifikuje navedeni otpad nastao njegovom delatnošću i da ga čuva do predaje licu koje vrši sakupljanje ili transport navedenog otpada, odnosno skladištenje i tretman otpada⁹⁷. Ova zakonska odredba jasno ukazuje na to da su sva lica dužna da recikliraju otpad, tj. da razvrstavaju otpad koji se može koristiti kao sekundarna sirovina i da ga predaju licima koja ovaj otpad sakupljaju, skladište ili prerađuju. Tretman ovog otpada vrši se u postrojenju koje ima dozvolu izdatu od nadležnog organa u skladu sa zakonom⁹⁸.

Jedan od načina smanjenja otpada predstavlja i propisivanje ekonomskih naknada, kao ekonomskih mera čiji je cilj smanjenje zagađenja životne sredine. Ekonomske naknade su dužni da plate proizvođači za proizvedeni i odloženi otpad i proizvodnju plastičnih kesa sa i bez aditiva⁹⁹.

Na osnovu analize zakonodavnog okvira koji se odnosi na upravljanje otpadom može se zaključiti da je zakonodavni okvir veoma kompleksan, nedovoljno sistematizovan i zahtevan za praćenje. Ovo je naročito problematično kada se imaju u vidu propisi koji se odnose na upravljanje komunalnim otpadom čija nedovoljna jasnoća i transparentnost kod građana stvaraju niz nedoumica i u odnosu na sopstvene dužnosti i u odnosu na obaveze drugih aktera koji su dužni da obezbede uslove za adekvatno upravljanje otpadom. Zato i ne čudi to što **dosadašnja istraživanja pokazuju da je jedan od ozbiljnijih problema u ovoj oblasti nedovoljna implementacija zakonskih odredbi u praksi i izrazito nefunkcionalan sistem uprav-**

⁹⁵ Pravilnikom o uslovima i načinu sakupljanja, transporta, skladištenja i tretmana otpada koji se koristi kao sekundarna sirovina ili za dobijanje energije, „Sl. glasnik RS”, br. 98/10.

⁹⁶ Član 3 Pravilnika o uslovima i načinu sakupljanja, transporta, skladištenja i tretmana otpada koji se koristi kao sekundarna sirovina ili za dobijanje energije.

⁹⁷ Član 5 Pravilnika o uslovima i načinu sakupljanja, transporta, skladištenja i tretmana otpada koji se koristi kao sekundarna sirovina ili za dobijanje energije.

⁹⁸ Član 9 Pravilnika o uslovima i načinu sakupljanja, transporta, skladištenja i tretmana otpada koji se koristi kao sekundarna sirovina ili za dobijanje energije.

⁹⁹ Pravilnik o usklađenim iznosima naknade za zagađenje životne sredine, „Sl. glasnik RS”, br. 45/18.

ljanja otpadom. Izveštaji ukazuju na brojne probleme, kao što je nedovoljan broj sanitarnih deponija¹⁰⁰, odlaganje otpada na nesantitarne deponije, postojanje velikog broja starih i divljih deponija, popunjenost kapaciteta na smetlištima koja ne poseduju ni minimalne tehničke standarde¹⁰¹. Reciklaža otpada je na niskom nivou. Dodatni problem predstavlja i činjenica da Strategija upravljanja otpadom ne postoji, a da je prethodni strateški dokument u ovoj oblasti obuhvatao period do 2019. godine. **Sve ovo ukazuje na ozbiljan stepen neefikasnosti sistema upravljanja otpadom i ozbiljno dovodi u pitanje ostvarivanje prava dece na zdravu životnu sredinu.**

Iz ugla zaštite prava deteta na zdravu životnu sredinu važno je istaći i da **zakonodavni okvir u oblasti upravljanja otpadom ne prepoznaje decu kao posebno osetljivu grupu niti sadrži bilo kakve zakonske odredbe koje bi se specifično odnosile na decu.** Ovo se odnosi i na propisanu obavezu donošenja strateškog okvira gde takođe ne postoji obaveza da se u strateškim dokumentima definišu posebne mere upravljanja otpadom u odnosu na decu i sredine u kojima deca najčešće borave. Takođe ne postoje zakonske odredbe usmerene na smanjenje otpada u okruženjima u kojima deca borave, kao i smanjenje otpada u kontekstu dizajna i pakovanja dečjih proizvoda, niti na pitanja koja se tiču odgovorne potrošnje, reciklaže i ponovne upotrebe dečjih proizvoda.

Zagađenje voda

Zakonom o zaštiti životne sredine propisana je zaštita i korišćenje voda u okviru integralnog upravljanja vodama preduzimanjem i sprovođenjem mera za očuvanje površinskih i podzemnih voda i njihovih rezervi, kvaliteta i količina. Vode se mogu koristiti i opterećivati, a otpadne vode ispuštati u vode uz primenu odgovarajućeg tretmana, na način i do nivoa koji ne predstavlja opasnost za prirodne procese ili za obnovu kvaliteta i količine vode i koji ne umanjuje mogućnost njihovog višenamenskog korišćenja. Zaštita voda ostvaruje se preduzimanjem mera sistematskog i kontrolnog praćenja kvaliteta voda, smanjivanjem zagađivanja voda zagađujućim materijama ispod propisanih graničnih vrednosti i preduzimanjem tehničko-tehnoloških i drugih potrebnih mera za njihovo prečišćavanje, kako bi se sprečilo unošenje opasnih, otpadnih i drugih štetnih materija, kao i praćenjem uticaja zagađenih voda na zdravlje ljudi, životinjski i biljni svet i životnu sredinu¹⁰².

Osnovni zakonodavni akt u Republici Srbiji kojim se uređuje pitanje kvaliteta vode i zaštita voda jeste **Zakon o vodama**¹⁰³. Ovim zakonom uređuje se pravni status voda, upravljanje vodnim objektima i vodnim zemljištem, izvori i način finansiranja vodne delatnosti, nadzor nad sprovođenjem ovog zakona i druga pitanja značajna za upravljanje vodama. Upravljanje vodama zasnovano je na integralnom upravljanju vodama koje podrazumeva skup mera i aktivnosti usmerenih na održavanje i unapređenje vodnog režima, obezbeđivanje

¹⁰⁰ Prema Izveštaju iz senke za Poglavlje 27, Koalicije 27, objavljenom 2020. godine (dostupan na <https://www.koalicija27.org/wp-content/uploads/2020/10/izvestaj-2020.pdf>), do kraja 2019. godine izgrađeno je 11 sanitarnih deponija od 29 koliko je bilo predviđeno Nacionalnom strategijom upravljanja otpadom, a šest opština se još nije priključilo nijednom regionu upravljanja otpadom iako sve lokalne samouprave imaju obavezu izrade lokalnog plana upravljanja otpadom.

¹⁰¹ Koalicija 27, Izveštaj iz senke za Poglavlje 27 — Napredak u magli, 2020, dostupno na <https://www.koalicija27.org/wp-content/uploads/2020/10/izvestaj-2020.pdf>, str. 56-59.

¹⁰² Član 23 Zakona o zaštiti životne sredine.

¹⁰³ Zakon o vodama, „Sl. glasnik RS”, br. 30/10 i 93/12.

potrebnih količina voda zahtevanog kvaliteta za različite namene, zaštitu voda od zagađivanja i zaštitu od štetnog dejstva voda¹⁰⁴.

Zakonom o vodama je propisano i donošenje sledećih planskih dokumenata za upravljanje vodama: Strategije upravljanja vodama na teritoriji Republike Srbije, plana upravljanja vodama, godišnjeg programa upravljanja vodama, planova kojima se uređuje zaštita od štetnog dejstva voda, i to: plana upravljanja rizicima od poplava, opšteg i operativnog plana za odbranu od poplava, kao i planova kojima se uređuje zaštita voda (plan zaštite voda od zagađivanja i program monitoringa)¹⁰⁵. **Strategija upravljanja vodama na teritoriji Republike Srbije do 2034. godine usvojena je 2017. godine**¹⁰⁶.

Pod zaštitom voda podrazumeva se skup mera i aktivnosti kojima se kvalitet površinskih i podzemnih voda štiti i unapređuje, uključujući i uticaj prekograničnog zagađenja, radi očuvanja života i zdravlja ljudi, smanjenja zagađenja i sprečavanja daljeg pogoršanja stanja voda, obezbeđenja neškodljivog i nesmetanog korišćenja voda za različite namene, zaštite vodnih i priobalnih ekosistema i postizanja standarda kvaliteta životne sredine u skladu sa propisom kojim se uređuje zaštita životne sredine i ciljevi životne sredine. Radi sprečavanja pogoršanja kvaliteta vode i životne sredine i utvrđivanja ocene statusa površinskih i podzemnih voda utvrđuju se standardi kvaliteta životne sredine i granične vrednosti zagađujućih materija za površinske vode, podzemne vode i sediment¹⁰⁷. Pravno lice, preduzetnik, odnosno fizičko lice dužno je da postavi uređaje za merenje i kontinuirano meri količine otpadnih voda, da ispituje parametre kvaliteta otpadnih voda i njihov uticaj na recipijent, da izveštaje o izvršenim merenjima čuva najmanje pet godina i da ih jednom godišnje dostavlja javnom vodoprivrednom preduzeću, ministarstvu nadležnom za poslove zaštite životne sredine i Agenciji za životnu sredinu¹⁰⁸. Granične vrednosti za prioritetne i prioritetne hazardne supstance u površinskim vodama propisane su Uredbom o graničnim vrednostima prioritetnih i prioritetnih hazardnih supstanci koje zagađuju površinske vode i rokovima za njihovo dostizanje¹⁰⁹. Načini i uslovi za merenje količine i ispitivanja kvaliteta otpadnih voda i sadržaj izveštaja o izvršenim merenjima propisan je Pravilnikom o načinu i uslovima za merenje količine i ispitivanje kvaliteta otpadnih voda i sadržini izveštaja o izvršenim merenjima¹¹⁰. U slučaju da dođe do neposredne opasnosti od zagađivanja, odnosno do zagađivanja površinskih i podzemnih voda, pravno lice, preduzetnik, odnosno fizičko lice dužno je da preduzme mere za sprečavanje, odnosno za smanjivanje i sanaciju zagađenja voda i da planira sredstva i rokove za njihovo ostvarivanje¹¹¹.

Vode predstavljaju dobro od opšteg interesa i u državnoj su svojini. Javno vodno dobro je neotuđivo i mora se koristiti na način kojim se ne utiče štetno na vode i priobalni ekosistem i ne ograničavaju se prava drugih.

¹⁰⁴ Član 24 Zakona o vodama.

¹⁰⁵ Član 24 Zakona o vodama.

¹⁰⁶ Strategija upravljanja vodama na teritoriji Republike Srbije do 2034. godine

¹⁰⁷ Član 93 i 93a Zakona o vodama.

¹⁰⁸ Član 99 Zakona o vodama.

¹⁰⁹ Uredba o graničnim vrednostima prioritetnih i prioritetnih hazardnih supstanci koje zagađuju površinske vode i rokovima za njihovo dostizanje, „Sl. glasnik RS”, br. 54/14.

¹¹⁰ Pravilnik o načinu i uslovima za merenje količine i ispitivanje kvaliteta otpadnih voda i sadržini izveštaja o izvršenim merenjima, „Sl. glasnik RS”, 33/16.

¹¹¹ Član 101 Zakona o vodama.

Na javnom dobru se može pod zakonski određenim uslovima steći pravo korišćenja¹¹², a vodno zemljište¹¹³ se može davati u zakup¹¹⁴. Postupak davanja vodnog zemljišta u zakup dodatno je propisan Uredbom o davanju u zakup vodnog zemljišta u javnoj svojini¹¹⁵.

Za razliku od oblasti upravljanja otpadom, zakonodavni okvir u oblasti zaštite voda je pregledan i sistematizovan. Međutim, izazov čini implementacija postojećeg zakonodavnog okvira, posebno u odnosu na zaštitu voda od zagađivanja. Naime, u Republici Srbiji još uvek **nije uspostavljen adekvatan odnos prema zaštiti voda od zagađivanja**, a zagađivanje se uglavnom zasniva na ispuštanju otpadnih voda u recipijent. Najznačajnije izvore koncentrisanog zagađenja čini stanovništvo priključeno na kanalizaciju i industrijska postrojenja, dok rasute izvore zagađenja čini stanovništvo koje nije priključeno na kanalizaciju, neadekvatni načini obrade zemljišta, neuređene komunalne deponije i stočni fond. Stanje izgrađenosti sistema za prikupljanje i evakuaciju i prečišćavanje komunalnih otpadnih voda je na niskom nivou u odnosu na evropske standarde, pa se većina komunalnih voda bez potrebnog prečišćenja ispušta u recipijent¹¹⁶. Pomak predstavlja činjenica da je u prethodnom periodu pokrenuto nekoliko projekata za izgradnju sistema za prečišćavanje komunalnih otpadnih voda.

Probleme predstavlja i **kontinuirano nelegalno korišćenje i uzurpacija vodenog zemljišta bez adekvatne reakcije nadležnih insitucija**, kao što je na primer problem uzurpacije Savskog nasipa na Novom Beogradu¹¹⁷. U odnosu na ovaj problem važno je istaći i da podzakonski akt koji bi trebalo da jasno precizira i odredi granice vodnog zemljišta nije donesen iako je njegovo donošenje propisano Zakonom o vodama.

Jedan od ozbiljnih problema u oblasti zaštite kvaliteta voda predstavlja i **problem izgradnje malih hidroelektrana u zaštićenim područjima**. Naime, Zakon o zaštiti prirode ne sadrži odredbu izričite zabrane izgradnje malih hidroelektrana u zaštićenim područjima, što je ozbiljan propust, a Uredba o podsticajnim merama za proizvodnju električne energije iz obnovljivih izvora i iz visokoeфикаsne kombinovane proizvodnje električne i toplotne energije¹¹⁸ omogućavala je pravo na podsticajne mere za male hidroelektrane. Tako su male hidroelektrane u 2018. godini dobile gotovo polovinu podsticaja namenjenih obnovljivim izvorima energije dok su doprinele sa 0,8% snabdevanju električnom energijom u Srbiji i proizvele ozbiljnu štetu rečnim ekosistemima i lokalnim zajednicama koje žive na tim područjima¹¹⁹. Na probleme ukazuje i potpuni nedostatak koordinacije između različitih sektora i nedovoljna usklađenost propisa iz oblasti energetike i zaštite prirode, odnosno zaštite životne sredine.

¹¹² Član 5 Zakona o vodama.

¹¹³ Prema članu 8 Zakona o vodama vodno zemljište je ono zemljište na kome stalno ili povremeno ima vode, zbog čega se formiraju posebni hidrološki, geomorfološki i biološki odnosi koji se odražavaju na akvatični i priobalni ekosistem.

¹¹⁴ Član 10a-10d Zakona o vodama.

¹¹⁵ Uredba o davanju u zakup vodnog zemljišta u javnoj svojini, „Sl. glasnik RS”, br. 50/19.

¹¹⁶ Strategija upravljanja vodama na teritoriji Republike Srbije do 2034. godine, 2.2.1 — b.

¹¹⁷ Za više informacija pogledati, na primer, problem uzurpacije Savskog nasipa, dostupno na <https://www.glas-javnosti.rs/tv-glas/problemi-na-savskom-nasipu-primer-da-drzava-ne-funkcionise-i-da-su-zakoni-suspendovani-2862>

¹¹⁸ Uredba o podsticajnim merama za proizvodnju električne energije iz obnovljivih izvora i iz visokoeфикаsne kombinovane proizvodnje električne i toplotne energije, „Sl. glasnik RS”, br. 56/16.

¹¹⁹ Koalicija 27, Izveštaj iz senke za Poglavlje 27 — Napredak u magli, 2020, dostupno na <https://www.koalicija27.org/wp-content/uploads/2020/10/izvestaj-2020.pdf>, str. 79.

Iz ugla zaštite prava deteta na zdravu životnu sredinu, pored izazova koji se tiču zagađenja voda i u direktnoj su vezi sa zdravljem dece i ostvarivanjem njihovog prava na zdravu životnu sredinu, trebalo bi istaći to da **zakonodavni okvir ni u ovoj oblasti ne prepoznaje decu kao posebno osetljivu grupu niti sadrži bilo kakve zakonske odredbe koje bi se specifično odnosile na decu.**

Ono što dodatno zabrinjava jesu i nedavni pokušaji izmena Zakona o vodama kojima bi se omogućilo davanje vodnog dobra na korišćenje, odnosno zakup vodnog zemljišta neposrednom pogodbom¹²⁰. Ovakvi predlozi izmena zakona pružaju osnov za sumnju u pravac u kom će se u budućnosti kretati zakonodavstvo u ovoj oblasti i nužno nameću pitanje da li će nova zakonska rešenja ugroziti zaštitu i kvalitet voda.

Zaštita biodiverziteta

U ovom poglavlju analizirani su zakoni koji se odnose na zaštitu biljnih i životinjskih vrsta i sprečavanje nelegalnih seča drveća i šuma, kao i zakoni koji se odnose na održivi urbanizam u kontekstu odbrane zelenih površina.

Ova oblast zakonodavstva je veoma kompleksna i čine je propisi kojima se uređuje oblast zaštite životne sredine, zaštite prirode, održivog upravljanja šumama, zelene infrastrukture i drugih. Zakonodavni okvir iz ove oblasti ide u pravcu uspostavljanja sistema održivog korišćenja i zaštite biodiverziteta i održivog upravljanja šumama. Najrelevantniji zakoni iz ove oblasti su Zakon o zaštiti životne sredine¹²¹, Zakon o zaštiti prirode¹²², Zakon o nacionalnim parkovima¹²³, Zakon o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu¹²⁴, Zakon o šumama¹²⁵ i Krivični zakonik¹²⁶.

Zakonom o zaštiti životne sredine propisana je integrisana zaštita prirodnih vrednosti i prirodne ravnoteže u celini¹²⁷. Organi i organizacije Republike Srbije, autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave dužne su da obezbede kontrolu korišćenja i zaštitu prirodnih resursa i dobara¹²⁸. Zaštita biodiverziteta obuhvata zaštitu organizama, njihovih zajednica i staništa, uključujući i očuvanje prirodnih procesa i prirodne ravnoteže unutar ekosistema, uz obezbeđivanje njihove održivosti. Biodiverzitet i biološki resursi štite se i koriste na način koji omogućava njihov opstanak, raznovrsnost, obnavljanje i unapređivanje u slučaju narušenosti¹²⁹. Zakonom je dozvoljen promet divlje flore i faune i propisana su pravila koja se tiču prometa, a detaljan postupak prometa je uređen Uredbom o stavljanju pod kontrolu korišćenja i prometa divlje flore i faune u kojoj je uređen postupak izdavanja dozvola za sakupljanje zaštićenih i strogo zaštićenih vrsta divlje flore i faune i način kontrole.

¹²⁰ RERI i WWF Adria, NIJE GOTOVO! Nastavljamo sa potpisivanjem peticije za raspisivanje referenduma o neustavnim izmenama Zakona o vodama, dostupno na <http://www.reri.org.rs/reri-i-wwf-adria%e2%80%af-nije-gotovo-nastavljamo-sa-potpisivanjem-peticije-za-raspisivanje-referenduma-o-neustavnim-izmenama-zakona-o-vodama/>

¹²¹ Zakon o zaštiti životne sredine, „Sl. glasnik RS”, br. 135/04, 36/09, 72/09, 43/11, 14/16, 76/18, 95/18.

¹²² Zakon o zaštiti prirode, „Sl. glasnik RS”, br. 36/09, 88/10, 91/10, 14/16, 95/18, 71/21.

¹²³ Zakon o nacionalnim parkovima, „Sl. glasnik RS”, br. 84/15 i 95/18.

¹²⁴ Zakon o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu, „Sl. glasnik RS”, br. 35/04 i 88/10.

¹²⁵ Zakon o šumama, „Sl. glasnik RS”, br. 30/10, 93/12, 89/15 i 95/18.

¹²⁶ Krivični zakonik, „Sl. glasnik RS”, br. 85/05, 88/05, 107/05, 72/09, 111/09, 121/12, 104/13, 108/14, 94/16 i 35/19.

¹²⁷ Član 22 Zakona o zaštiti životne sredine.

¹²⁸ Član 13 Zakona o zaštiti životne sredine.

¹²⁹ Član 26 Zakona o zaštiti životne sredine.

Zakonom o zaštiti prirode propisana je obaveza zaštite i očuvanja divljih vrsta, uključujući zaštićene i strogo zaštićene vrste i šumske ekosisteme. Zakonom su propisana i zaštićena područja koja čine strogi rezervati prirode, nacionalni parkovi, spomenici prirode, predeli izuzetnih odlika i parkovi prirode. U ovim područjima određena su tri režima zaštite koji podrazumevaju zabranu ili ograničeno korišćenje prirodnih resursa. Zakonom o nacionalnim parkovima uređeno je održivo upravljanje i održivo korišćenje nacionalnih parkova i režimi zaštite. U Srbiji postoji pet nacionalnih parkova — Fruška gora, Đerdap, Tara, Kopaonik i Šar-planina.

Zakon o šumama uređuje načine očuvanja i zaštite šumskih ekosistema. Ovim zakonom je propisana obaveza održivog upravljanja šumama i sprovođenje mera zaštite šuma¹³⁰.

Zaštita biodiverziteta ostvaruje se i krivično-pravnom zaštitom kroz inkriminisanje radnji protiv životne sredine i biodiverziteta. Tako je u glavi dvadeset četiri Krivičnog zakonika propisano osamnaest krivičnih dela protiv životne sredine. U oblasti zaštite biodiverziteta važno je pomenuti krivično delo zagađenja životne sredine¹³¹, krivično delo oštećenja životne sredine¹³², krivično delo uništenje, oštećenje, iznošenje u inostranstvo i unošenje u Srbiju zaštićenog prirodnog dobra¹³³, krivično delo šumska krađa¹³⁴ i krivično delo pustošenje šuma¹³⁵.

Kad je u pitanju odbrana zelenih površina i sprečavanje njihovog uništenja, treba pomenuti **Zakon o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu** kojim su uređeni uslovi, način i postupak vršenja procene uticaja određenih planova i programa na životnu sredinu radi obezbeđivanja zaštite životne sredine i unapređivanja održivog razvoja integrisanjem osnovnih načela zaštite životne sredine i postupak pripreme i usvajanja planova i programa.

Zakonom o planiranju i izgradnji¹³⁶ propisane su vrste planskih dokumenata, i to prostornih i urbanističkih planova. Donošenje ovih dokumenata je od javnog interesa za Srbiju i oni se izrađuju na vremenski period od najviše 25 godina. Prostorni planovi se odnose na prostorno planiranje i čine ih: prostorni plan Republike Srbije, regionalni prostorni plan, prostorni plan jedinice lokalne samouprave i prostorni plan područja posebne namene. Urbanističke planove čine generalni urbanistički plan, plan generalne regulacije i plan detaljne regulacije¹³⁷. Dokumenti prostornog i urbanističkog planiranja moraju biti usklađeni, tako da dokument užeg područja mora biti u skladu sa dokumentom šireg područja¹³⁸.

Sastavni delovi prostornog plana područja posebne namene, prostornog plana jedinice lokalne samouprave i urbanističkih planova su: 1) pravila uređenja; 2) pravila građenja; 3) grafički deo. Svaki prostorni plan u okviru pravila uređenja mora da sadrži i uslove i mere zaštite prirodnih dobara i nepokretnih kulturnih dobara

¹³⁰ Član 7 Zakona o šumama.

¹³¹ Član 260 Krivičnog zakonika.

¹³² Član 261 Krivičnog zakonika.

¹³³ Član 265 Krivičnog zakonika.

¹³⁴ Član 274 Krivičnog zakonika.

¹³⁵ Član 275 Krivičnog zakonika.

¹³⁶ Zakon o planiranju i izgradnji, „Sl. glasnik RS”, br. 72/09, 81/09, 64/10, 24/11, 121/12, 42/13, 50/13, 98/13, 132/14, 145/14, 83/18, 31/19, 37/19, 9/20 i 52/21.

¹³⁷ Član 11 Zakona o planiranju i izgradnji.

¹³⁸ Član 33 Zakona o planiranju i izgradnji.

i zaštite prirodnog i kulturnog nasleđa, životne sredine i života i zdravlja ljudi¹³⁹. Postupak za donošenje planskih dokumenata podrazumeva upoznavanje javnosti sa opštim ciljevima i svrhom izrade plana, mogućim rešenjima za razvoj prostorne celine, mogućim rešenjima za urbanu obnovu, kao i efektima planiranja kroz rani javni uvid.

Rani javni uvid predstavlja način na koji građani mogu da utiču na planska rešenja i predstavlja obavezu informisanja javnosti o novim planskim rešenjima. Rani javni uvid oglašava se u sredstvima javnog informisanja i u elektronskom obliku na internet stranici jedinice lokalne samouprave i na internet stranici donosioca plana i traje 15 dana. Rani javni uvid počinje danom oglašavanja. Sve primedbe i sugestije pravnih i fizičkih lica evidentira nosilac izrade planskog dokumenta, a evidentirane primedbe i sugestije mogu uticati na planska rešenja. Javnost mora imati mogućnost izjašnjavanja, a evidentirane primedbe mogu uticati na planska rešenja¹⁴⁰. **Učešće javnosti u ovoj fazi postupka predstavlja način da se putem primedbi i sugestija spreči usvajanje planskog dokumenta kojim će se ugroziti zelene površine i zahteva proaktivne i informisane građane.** Ovo je posebno značajno kada se imaju u vidu planska dokumenta iz nadležnosti lokalne samouprave i očuvanje zelenih površina u pojedinačnim opštinama i gradovima, a koja mogu biti u suprotnosti sa konceptom zaštite životne sredine ili se voditi drugačijim prioritetima u odnosu na stavove javnosti.

Međutim, zakonom nije jasno propisano da li i deca mogu da vrše rani javni uvid i podnose primedbe i na taj način proaktivno učestvuju u stvaranju i izgradnji svojih održivih lokalnih zajednica. Zakon propisuje da učešće na ranom javnom uvidu ima „javnost”, odnosno „fizička lica”, ali ne precizira da li se pod ovim licima podrazumevaju i maloletna lica. Ovo je posebno značajno jer Zakon o lokalnoj samoupravi u delu koji se tiče neposredne participacije građana na nivou lokalne samouprave (građanska inicijativa, zbor građana i referendum) podrazumeva učešće građana koji imaju biračko pravo¹⁴¹, što uskraćuje pravo maloletnim licima da neposredno i aktivno učestvuju u zaštiti i unapređenju svog okruženja i predlažu promene u svojim lokalnim zajednicama. O učešću dece u kreiranju lokalnih politika biće više reči u sledećem poglavlju.

Analiza zakonodavstva iz oblasti zaštite biodiverziteta pokazuje da zakonodavstvo Republike Srbije prepoznaje značaj očuvanja, unapređenja i zaštite biodiverziteta i održivog upravljanja šumama, kao i značaj zaštite prirodnih dobara i nepokretnih kulturnih dobara, zaštite prirodnog i kulturnog nasleđa, životne sredine i života i zdravlja ljudi u prostornom i urbanom razvoju. Ono što se dovodi u pitanje jeste implementacija zakonodavnih naredbi u praksi.

Iz ugla zaštite prava deteta na zdravu životnu sredinu važno je istaći da **zakonodavni okvir u oblasti zaštite biodiverziteta ne prepoznaje decu kao posebno osetljivu grupu niti sadrži zakonske odredbe koje bi se specifično odnosile na decu u kontekstu značaja biodiverziteta.**

Zakonodavni okvir dodatno ne prepoznaje decu kao zainteresovanu stranu u kontekstu zaštite i očuvanja zelenih površina u lokalnim zajednicama **niti definiše mehanizme participacije dece na nivou lokalne samouprave.** Ovo upućuje na zaključak da je položaj dece u ovoj oblasti pasivan i da zavisi od proaktivnih odraslih građana.

¹³⁹ Član 30 Zakona o planiranju i izgradnji.

¹⁴⁰ Član 45a Zakona o planiranju i izgradnji.

¹⁴¹ Član 67-71 Zakona o lokalnoj samoupravi.

Klimatska kriza i prilagođavanje na klimatske promene

Klimatska kriza predstavlja jedan od najvećih izazova današnjice i zahteva kreiranje novih strategija prilagođavanja, dobru procenu rizika od katastrofa i efikasno i koordinisano postupanje u vanrednim situacijama. Osnovni zakoni u Republici Srbiji kojima su regulisana pitanja prilagođavanja na izmenjene klimatske uslove i rizici od katastrofa su Zakon o klimatskim promenama¹⁴² i Zakon o smanjenju rizika od katastrofa i upravljanju vanrednim situacijama¹⁴³.

Zakonom o klimatskim promenama se uređuje sistem za ograničavanje emisija gasova sa efektom staklene bašte i za prilagođavanje na izmenjene klimatske uslove. Zakon je usvojen u martu 2021. godine. Ovim zakonom obavezani su državni ograni i organizacije da usvoje odgovarajuće sektorske politike i mere iz delokruga svoje nadležnosti¹⁴⁴. Uspostavljen je i **Nacionalni savet za klimatske promene kao savezdavno telo Vlade**¹⁴⁵.

Jedan od važnih aspekata ovog zakona predstavlja propisana obaveza donošenja strateškog dokumenta, i to strategije niskougljeničnog razvoja, akcionog plana za sprovođenje strategije i program prilagođavanja na izmenjene klimatske uslove. Ova strateška dokumenta još uvek nisu doneta.

Kada je u pitanju prilagođavanje na izmenjene klimatske uslove, **Zakon o klimatskim promenama** propisuje da program prilagođavanja na izmenjene klimatske uslove treba da sadrži: 1. analizu socioekonomske situacije koja utiče na prilagođavanje na izmenjene klimatske uslove; 2. analizu uočenih promena klime; 3. prikaz očekivanih promena klime; 4. analizu uticaja promena klime na sektore i sisteme; 5. identifikaciju sektora najpogođenijih klimatskim promenama; 6. opis željene promene koju treba postići, njenih elemenata i njihovih uzročno-posledičnih veza; 7. opšte i posebne ciljeve javne politike koji se žele postići; 8. predlog mera prilagođavanja; 9. razradu i procene dobiti i troškova različitih kombinacija mera prilagođavanja, kao i rezultate sprovedene analize efekata za svaku od kombinacija mera prilagođavanja; 10. rezultate procesa sprovedenih konsultacija i dodatnih analiza efekata razmatranih opcija na osnovu sprovedenih konsultacija; 11. listu mera prilagođavanja sa obrazloženjem i načinom njihovog ostvarivanja; 12. institucije odgovorne za sprovođenje mera prilagođavanja i 13. akcioni plan.

Zakonom su propisani i način monitoringa aktivnosti koje dovode do emisije gasova staklene bašte, posebno iz postrojenja i vazduhoplovnih aktivnosti, i načini dobijanja dozvola za obavljanje ovih delatnosti¹⁴⁶.

Zakonom o smanjenju rizika od katastrofa i upravljanju vanrednim situacijama¹⁴⁷ uređuju se smanjenje rizika od katastrofa, prevencija i jačanje otpornosti i spremnosti pojedinaca i zajednice za reagoвање na posledice katastrofa, zaštita i spasavanje ljudi, materijalnih, kulturnih i drugih dobara i upravljanje vanrednim situacijama¹⁴⁸.

¹⁴² Zakon o klimatskim promenama, „Sl. glasnik RS”, br. 26/2021.

¹⁴³ Zakon o smanjenju rizika od katastrofa i upravljanju vanrednim situacijama.

¹⁴⁴ Član 4 Zakona o klimatskim promenama.

¹⁴⁵ Član 17 Zakona o klimatskim promenama.

¹⁴⁶ Članovi 25-44 Zakona o klimatskim promenama.

¹⁴⁷ Zakon o smanjenju rizika od katastrofa i upravljanju vanrednim situacijama.

¹⁴⁸ Član 1 Zakona o smanjenju rizika od katastrofa i upravljanju vanrednim situacijama.

Smanjenje rizika od katastrofa podrazumeva: 1. precizno identifikovanje, redovnu procenu i praćenje rizika od katastrofa radi njihove kontrole; 2. smanjenje dejstva faktora koji uzrokuju ili uvećavaju rizike od katastrofa putem odgovornog i odgovarajućeg upravljanja životnom sredinom, zemljištem, vodama i drugim prirodnim resursima, planskog korišćenja zemljišta i preduzimanjem odgovarajućih tehničkih i drugih mera; 3. ublažavanje štetnih posledica; 4. obnovu nakon katastrofe u skladu sa načelom izgradnje boljeg sistema, koji će infrastrukturu i društvo u celini učiniti otpornijim na buduće katastrofe; 5. investiranje u prevenciju i smanjenje rizika od katastrofa; 6. izgradnju kulture bezbednosti i otpornosti pojedinaca i zajednice na katastrofe; 7. intenzivnu međusobnu saradnju svih nadležnih institucija na svim nivoima vlasti, kao i partnerstvo sa privatnim i javnim preduzećima, drugim pravnim licima, preduzetnicima, organizacijama civilnog društva i svim zainteresovanim građanima koji mogu pružiti doprinos smanjenju rizika od katastrofa; 8. uspostavljanje preciznih procedura za razmenu informacija i iskustava od značaja za smanjenje rizika i za efikasno pružanje i primanje međunarodne operativne i humanitarne pomoći radi otklanjanja posledica katastrofe i početne obnove pogođenih područja i 9. praćenje klimatskih promena i prilagođavanje zajednice na očekivane posledice.

Procena rizika od katastrofa zasniva se na identifikovanju vrsta, karaktera i porekla pojedinih rizika od nastupanja katastrofa, stepena ugroženosti, faktora koji ih uzrokuju ili uvećavaju stepen moguće opasnosti i posledica koje mogu nastupiti po život i zdravlje ljudi, životnu sredinu, materijalna i kulturna dobra. Zakonom je propisana obaveza procene rizika od katastrofa koju su dužni da donesu Republika Srbija, autonomna pokrajina, jedinica lokalne samouprave, subjekti od posebnog značaja za zaštitu i spasavanje, izuzev saveza, klubova i udruženja, privredna društva, zdravstvene ustanove izuzev apoteka; predškolske i školske ustanove i fakulteti za sve objekte u kojima borave deca, odnosno objekte u kojima se odvija nastava i ustanove socijalne zaštite za objekte u kojima borave korisnici¹⁴⁹.

Procenu rizika od katastrofa i plan zaštite i spasavanja izrađuju privredna društva, odnosno druga pravna lica koja imaju ovlašćenje za izradu procene rizika od katastrofa i plana zaštite i spasavanja i imaju u stalnom radnom odnosu zaposlena lica koja poseduju licencu za izradu procene rizika od katastrofa i plana zaštite i spasavanja. Licenca za izradu procene rizika od katastrofa i plana zaštite i spasavanja izdaće se licu koje ima: 1. najmanje visoku stručnu spremu i stečenih 240 ESP bodova (master-akademske, specijalističke akademske, specijalističke strukovne, odnosno osnovne akademske studije u trajanju od najmanje četiri godine); 2. završenu obuku za izradu procene rizika i planova zaštite i spasavanja i 3. položen poseban stručni ispit za izradu procene rizika i plana zaštite i spasavanja¹⁵⁰.

Republika Srbija, autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave dužne su da izrade i plan smanjenja rizika od katastrofa na osnovu procenjenog rizika. Planom smanjenja rizika od katastrofa utvrđuju se konkretne preventivne, organizacione, tehničke, finansijske, normativne, nadzorne, edukativne i druge mere i aktivnosti koje su nadležni državni organi i drugi subjekti, na osnovu procene pojedinih rizika, dužni da preduzmu u budućem periodu u cilju smanjenja rizika od katastrofa i ublažavanja njihovih posledica¹⁵¹.

Zakonom je propisana i izrada plana zaštite i spasavanja kojim se planiraju mere i aktivnosti za sprečavanje i umanjenje posledica katastrofa i organizovano i koordinirano angažovanje i delovanje u vanrednim situacijama u cilju zaštite i spasavanja ljudi, materijalnih i kulturnih dobara i obezbeđenja osnovnih uslova za život¹⁵².

¹⁴⁹ Član 15 Zakona o smanjenju rizika od katastrofa i upravljanju vanrednim situacijama.

¹⁵⁰ Član 19 Zakona o smanjenju rizika od katastrofa i upravljanju vanrednim situacijama.

¹⁵¹ Član 16 Zakona o smanjenju rizika od katastrofa i upravljanju vanrednim situacijama.

¹⁵² Član 17 Zakona o smanjenju rizika od katastrofa i upravljanju vanrednim situacijama.

Iako u Republici Srbiji postoji referentni zakonodavni okvir kojim se uređuju načini prilagođavanja na izmenjene klimatske uslove i postupanja u slučajevima katastrofa, efikasna implementacija ovih zakonskih rešenja zahteva dalje razvijanje zakonodavnog i strateškog okvira i obezbeđivanje efikasnosti njihove implementacije. Posebno imajući u vidu činjenicu da strateška dokumenta koja su propisana Zakonom o klimatskim promenama još uvek nisu doneta, a i sam Zakon je nedavno usvojen, pa u ovom trenutku nije moguće oceniti njegovu efikasnost. Ono što dodatno zabrinjava jeste činjenica da **predstavljani zakoni ne prepoznaju decu kao osetljivu grupu niti sadrže obavezu da se prilikom procene rizika, izrade plana zaštite i spasavanja i plana smanjenja rizika od katastrofa posebno uzmu u obzir deca kao osetljiva grupa.**

Zaštita od buke

Zakonodavni okvir u oblasti zaštite od buke u Republici Srbiji uređen je Zakonom o zaštiti od buke u životnoj sredini¹⁵³ i podzakonskim aktima, kao što je Uredba o indikatorima buke, graničnim vrednostima, metodama za ocenjivanje indikatora buke, uznemiravanja i štetnih efekata buke u životnoj sredini¹⁵⁴, Pravilnik o metodologiji izrade akcionih planova¹⁵⁵ i Pravilnik o sadržini i metodama izrade strateških karata buke i načinu njihovog prikazivanja u javnosti¹⁵⁶.

Zakonom o zaštiti od buke u životnoj sredini uređen je način zaštite od buke u životnoj sredini i propisana su pravila za merenje buke u životnoj sredini, odgovornosti različitih subjekata, pristup informacijama o buci, sprovođenje nadzora i druga pitanja od značaja za uređenje ove oblasti. Ovaj zakon se ne odnosi na buku koja nastaje na radnom mestu, prevozu, u domaćinstvu ili buku koja potiče od vojnih aktivnosti ili elementarnih nepogoda. Zaštita životne sredine od buke podrazumeva niz različitih mera zaštite koje uključuju prostorno, urbanističko i akustično planiranje, zvučnu zaštitu, propisivanje graničnih vrednosti indikatora buke u životnoj sredini, akustičko zoniranje, merenje i ocenu buke u životnoj sredini, izradu strateških dokumenata i procenu uticaja strateških programa i planova na buku u životnoj sredini, procenu štetnih efekata buke na zdravlje ljudi i informisanje javnosti¹⁵⁷. Zakonom se zabranjuje emitovanje buke u životnoj sredini iznad graničnih vrednosti koje propisuje Vlada, a koje se iskazuju indikatorima buke¹⁵⁸. Propisano je zoniranje, odnosno pravljenje akustičkih zona koje je u nadležnosti jedinica lokalne samouprave, s tim što metodologiju za određivanje akustičnih zona propisuje ministar. U akustičnim zonama se može zabraniti ili ograničiti upotreba izvora buke ili obavljanje delatnosti koje uzrokuju buku iznad propisanih graničnih vrednosti¹⁵⁹. Uredbom o indikatorima buke, graničnim vrednostima, metodama za ocenjivanje indikatora buke, uznemiravanja i štetnih efekata buke u životnoj sredini propisani su indikatori buke u životnoj sredini,

¹⁵³ Zakon o zaštiti od buke u životnoj sredini, „Sl. glasnik RS”, br. 36/09 i 88/10.

¹⁵⁴ Uredba o indikatorima buke, graničnim vrednostima, metodama za ocenjivanje indikatora buke, uznemiravanja i štetnih efekata buke u životnoj sredini, „Sl. glasnik RS”, br. 75/10.

¹⁵⁵ Pravilnik o metodologiji izrade akcionih planova, „Sl. glasnik RS”, br. 8/10.

¹⁵⁶ Pravilnik o sadržini i metodama izrade strateških karata buke i načinu njihovog prikazivanja u javnosti, „Sl. glasnik RS”, br. 80/10.

¹⁵⁷ Član 2 Zakona o zaštiti od buke u životnoj sredini.

¹⁵⁸ Član 15 Zakona o zaštiti od buke u životnoj sredini.

¹⁵⁹ Član 17 Zakona o zaštiti od buke u životnoj sredini.

granične vrednosti, metode za ocenjivanje indikatora buke i štetnih efekata buke na zdravlje ljudi. Granične vrednosti indikatora buke propisane su za različite vrste otvorenih prostora i zatvorenih prostorija. Metode za ocenjivanje indikatora buke propisane su za industrijske zone, vazdušni, drumski i železnički saobraćaj.

Zakonom je propisano i pravljenje strateških karata buke koje sadrže podatke o stanju buke u životnoj sredini koji su prikazani indikatorima buke. One se obavezno izrađuju za aglomeracije sa više od 100.000 stanovnika, za glavne puteve sa prosečnim protokom saobraćaja većim od 3.000.000 vozila, za glavne pruge sa prosečnim godišnjim saobraćajem većim od 30.000 vozila i za glavne aerodrome¹⁶⁰. Pravilnikom o sadržini i metodama izrade strateških karata buke i načinu njihovog prikazivanja u javnosti detaljnije su uređeni način izrade strateških karata i način prikazivanja grafičkog i tekstualnog dela ovih dokumenata.

Zakonom je propisana i izrada Akcionog plana zaštite od buke koji se izrađuje na svakih pet godina i između ostalog sadrži rezime rezultata strateških karata buke, podatke o prekoračenim graničnim vrednostima, procenu broja stanovnika ugroženih bukom, identifikaciju problema, mere koje su preduzete za smanjenje buke i srednjoročne i dugoročne mere i aktivnosti za očuvanje nivoa buke u okviru propisanih graničnih vrednosti gde je to stanje zadovoljavajuće. Ove mere mogu uključivati planiranje saobraćaja, korišćenje zemljišta, tehničke mere na izvorima buke, izbor tiših izvora buke, smanjenje prenosa zvuka, pravne, ekonomske i podsticajne mere¹⁶¹.

Monitoring buke vrši se merenjem, ocenjivanjem i proračunom određenog indikatora buke. Pravno lice, preduzetnik i korisnik izvora buke imaju obavezu da obezbede merenje buke i izrade izveštaj o merenju. Merenje buke u životnoj sredini može da vrši i ovlašćena stručna organizacija. Zakonom je propisan i inspekcijiski nadzor koji vrši inspektor za zaštitu životne sredine.

Zakonodavni okvir u oblasti zaštite od buke **prepoznaje zone u kojima deca borave i propisuje granične vrednosti buke u ovim prostorima**. U okviru otvorenih prostora prepoznata su područja za odmor i rekreaciju, kampovi i školske zone, kao i dečja igrališta, dok su u okviru zatvorenih prostorija prepoznate prostorije za odmor dece i učenika, kao i prostorije za vaspitno-obrazovni rad (učionice, slušaonice, kabineti), kao i čitaonice u bibliotekama. Za sve ove prostore propisane su granične vrednosti buke koje ne smeju da budu prekoračene. Prepoznavanje i isticanje prostora i prostorija u kojima deca borave u zakonodavnom okviru svakako predstavlja važan korak u zaštiti dece od buke u životnoj sredini. Međutim, **potrebno je unaprediti implementaciju zakonodavnih odredbi u praksi**. Posebno kada se ima u vidu činjenica da je akustičko zoniranje u nadležnosti jedinica lokalne samouprave i da ono do sada nije izvršeno u svim lokalnim samoupravama, a da izveštaji ukazuju na to da je u gradovima u okviru stambenih zona, gradskog centra i prometnih saobraćajnica propisani nivo buke viši od dozvoljenog¹⁶². Takođe bi trebalo **jasnije precizirati obavezu da strateška dokumenta iz oblasti zaštite od buke i strateške karte buke koja su propisana zakonodavstvom sadrže analize stanja i definišu mere za unapređenje koje se specifično odnose na decu**.

¹⁶⁰ Član 19 i 20 Zakona o zaštiti od buke u životnoj sredini.

¹⁶¹ Član 21 Zakona o zaštiti od buke u životnoj sredini.

¹⁶² Koalicija 27, str. 129–133.

Pravo na informisanje u oblasti zaštite životne sredine, učešće dece u kreiranju politika i eko-aktivizam

U ovom poglavlju analizirani su zakoni koji predstavljaju osnov za participaciju dece u kreiranju politika u pravcu stvaranja održivog društva. **Zakonom o potvrđivanju Konvencije o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine (Arhuska konvencija)**¹⁶³, Republika Srbija je ratifikovala Arhusku konvenciju u kojoj se garantuje pravo građanima na dostupnost informacija, učešće javnosti u donošenju odluka i pravo na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine. Samim tim, Republika Srbija se obavezala da će građanima učiniti dostupnim informacije u oblasti zaštite životne i omogućiti im da učestvuju u donošenju odluka o životnoj sredini.

Pravo građana da učestvuju u donošenju odluka u oblasti životne sredine garantovano je i Zakonom o zaštiti životne sredine. Ovim zakonom propisano je da javnost ima pravo da učestvuje u donošenju odluka o: 1. strateškoj proceni uticaja planova i programa na životnu sredinu; 2. proceni uticaja projekata čija realizacija može dovesti do zagađivanja životne sredine ili predstavlja rizik po životnu sredinu i zdravlje ljudi; 3. odobravanju rada novih, odnosno postojećih postrojenja i 4. izradi, izmeni, dopuni, pregledu i usvajanju planova kvaliteta vazduha, regionalnih i lokalnih planova upravljanja otpadom, odnosno planova upravljanja opasnim otpadom, nacionalnog plana za upravljanje otpadom, programa prevencije otpada, akcionih planova zaštite od buke u životnoj sredini, kao i plana zaštite voda od zagađivanja¹⁶⁴.

Međutim, **postavlja se pitanje koliko i u kojoj meri zakonodavni okvir Republike Srbije omogućava učešće dece u kreiranju lokalnih politika i strateških planova.**

Učešće javnosti u pogledu strateške procene uticaja programa i planova na životnu sredinu obezbeđuje se u okviru izlaganja na javni uvid prostornog i urbanističkog plana, odnosno drugog plana ili programa, dok se učešće javnosti u odlučivanju o proceni uticaja projekata na životnu sredinu sprovodi u okviru javne prezentacije projekta i javne rasprave.

Zakonom nije precizirano da li se pod „javnošću” podrazumevaju i maloletna lica i da li postoji neka starosna granica za učešće u donošenju odluka u vezi sa planovima u oblasti zaštite životne sredine. Posebno kada se ima u vidu to da Zakon o lokalnoj samoupravi¹⁶⁵ koji pod pravom građana da neposredno ili preko slobodno izabраниh predstavnika upravljaju javnim poslovima od neposrednog, zajedničkog i opšteg interesa za lokalno stanovništvo podrazumeva samo učešće građana koji imaju biračko pravo, što isključuje maloletna lica i potvrđuje da postoji ozbiljna neusklađenost zakona Republike Srbije kada je u pitanju participacija dece. Tako, na primer, dete sa navršениh 15 godina života ima pravo da potpuno samostalno da pristanak na predloženu medicinsku meru, bez saglasnosti roditelja i uz poštovanje prava na poverljivost¹⁶⁶, sa 15 godina ima pravo da samostalno odluči da zasnjuje radni odnos¹⁶⁷ ili da osnuje udruženje građana uz pisanu saglasnost roditelja, ali nema pravo da učestvuje u radu lokalne samouprave¹⁶⁸ ili da bude

¹⁶³ Zakon o potvrđivanju Konvencije o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine, „Sl. glasnik RS” — Međunarodni dokumenti, br. 38/09.

¹⁶⁴ Član 81 Zakona o zaštiti životne sredine.

¹⁶⁵ Zakon o lokalnoj samoupravi, „Sl. glasnik RS”, br. 129/07, 83/14, 101/16 i 47/18.

¹⁶⁶ Član 19 i 24 Zakona o pravima pacijenata, „Sl. glasnik RS”, br. 45/13 i 25/19.

¹⁶⁷ Član 24 Zakona o radu, „Sl. glasnik RS”, br. 24/05, 61/05, 54/09, 32/13, 75/14, 13/17, 113/17 i 95/18.

¹⁶⁸ Član 3 Zakona o lokalnoj samoupravi.

jedan od potpisnika predloga za referendum o značajnom ekološkom pitanju¹⁶⁹, čak ni uz saglasnost roditelja. Eventualno, maloletna lica se mogu obratiti odborima narodne skupštine i podnositi inicijative, peticije, predstavke i predloge, a oni su prema Poslovniku Narodne skupštine¹⁷⁰ dužni da sve predloge razmotre i da samostalno podnesu inicijative i predloge Narodnoj skupštini¹⁷¹. Ova zakonska rešenja dovode u pitanje ostvarivanje prava na participaciju mladih i njihovo učešće u donošenju politika u oblasti zaštite životne sredine i održivog razvoja.

Pomak u ostvarivanju prava dece u kreiranju javnih politika može predstavljati **Uredba o metodologiji upravljanja javnim politikama, analizi efekata javnih politika i propisa i sadržaju pojedinačnih javnih politika**¹⁷² koja je doneta u skladu sa Zakonom o planskom sistemu. Ovom uredbom detaljno je propisana metodologija upravljanja javnim politikama kroz analizu njihovih efekata koja se sprovodi tokom planiranja, formulisanja i usvajanja javnih politika i propisa. Ova metodologija podrazumeva i obavezu sprovođenja konsultacija i javnih rasprava sa zainteresovanim stranama i ciljnim grupama da bi se prikupili podaci radi definisanja optimalnih mera javne politike, odnosno rešenja u propisima (konsultacije), ili da bi javnost, a posebno subjekti na koje se odnose mere javne politike, bila upoznata sa gotovim tekstom nacrta radi prikupljanja primedbi i sugestija za finalne intervencije u tekstu¹⁷³. Imajući u vidu to da se veliki broj javnih politika i zakonskih rešenja koja se tiču zaštite životne sredine direktno odnosi na decu i da su ona kao osetljiva grupa posebno zainteresovana strana, implementacija propisane metodologije nesporno zahteva obezbeđivanje učešća dece u sprovođenju konsultacija i javnih rasprava. Ostaje da se vidi u kojoj meri će se implementacija ovog zakonskog rešenja ostvarivati u praksi, posebno imajući u vidu to da implementacija ove uredbe u odnosu na učešće dece zahteva razvijanje dobrih participativnih modela, a da istraživanja pokazuju da u sektoru životne sredine još uvek nije počelo sistematično sprovođenje ove uredbe¹⁷⁴.

Pravo deteta na učešće u kreiranju politika i aktivno zagovaranje za ostvarivanje njihovih prava na život u zdravoj životnoj sredini može se ostvariti i kroz udruživanje dece i eko-aktivizam. Dete ima pravo na slobodu udruživanja i mirnog okupljanja. **Zakonom o udruženjima**¹⁷⁵ propisano je da maloletno lice koje je navršilo 14 godina može biti osnivač udruženja uz izjavu o davanju saglasnosti njegovog zakonskog zastupnika. Ova izjava mora da sadrži potvrdu o overi potpisa¹⁷⁶. Član udruženja može biti svako lice, bez obzira na godine starosti, s tim što se procedura pristupanja udruženju razlikuje u zavisnosti od uzrasta deteta. Tako za decu do 14 godina života izjavu o pristupanju udruženju daje njihov zakonski zastupnik, dok deca sa navršениh 14 godina života samostalno daju izjavu o pristupanju uz izjavu o davanju saglasnosti njihovog zakonskog zastupnika¹⁷⁷. **Međutim, maloletno lice ne može biti zastupnik udruženja**¹⁷⁸, što isključuje mogućnost

¹⁶⁹ Član 10 Zakona o referendumu i narodnoj inicijativi, „Sl. glasnik RS”, br. 48/94 i 11/98.

¹⁷⁰ Poslovnik Narodne skupštine, „Sl. glasnik RS”, br. 20/12.

¹⁷¹ Član 44 Poslovnika Narodne skupštine i član 10 Zakona o referendumu i narodnoj inicijativi.

¹⁷² Uredba o metodologiji upravljanja javnim politikama, analizi efekata javnih politika i propisa i sadržaju pojedinačnih javnih politika, „Sl. glasnik RS”, br. 8/19.

¹⁷³ Član 39 i 40 Uredbe o metodologiji upravljanja javnim politikama, analizi efekata javnih politika i propisa i sadržaju pojedinačnih javnih politika.

¹⁷⁴ Koalicija 27, Izveštaj iz senke za Poglavlje 27 — Napredak u magli, 2020, dostupno na <https://www.koalicija27.org/wp-content/uploads/2020/10/izvestaj-2020.pdf>, str. 26.

¹⁷⁵ Zakon o udruženjima, „Sl. glasnik RS”, br. 51/09, 99/11 i 44/18.

¹⁷⁶ Član 10 Zakona o udruženjima.

¹⁷⁷ Član 19 Zakona o udruženjima.

¹⁷⁸ Član 23 Zakona o udruženjima.

da se mladi samostalno udružuju i samostalno vode svoja udruženja, uz saglasnost njihovih zakonskih zastupnika, već zahteva da maloletna lica učestvuju u radu udruženja zajedno sa punoletnim licima. Ovde se otvara i pitanje ravnopravnosti i ostvarivanja jednake participacije maloletnih lica u radu udruženja. Ovo je posebno značajno imajući u vidu činjenicu da Zakon o udruženjima u delu koji se odnosi na rad Skupštine kao najvišeg organa udruženja koga čine svi članovi udruženja ne precizira dovoljno jasno da li maloletna lica kao članovi udruženja imaju jednaka prava u radu Skupštine u smislu samostalnog učešća i da li se njihovo učešće u radu Skupštine može ograničiti Statutom¹⁷⁹, što otvara mogućnost različitih tumačenja i zloupotreba.

Kada su u pitanju javna okupljanja, **Zakon o javnom okupljanju**¹⁸⁰ propisuje da organizator javnog okupljanja može biti svako fizičko ili pravno lice koje poziva na okupljanje, priprema i organizuje okupljanje, u skladu sa zakonom¹⁸¹. Pod javnim okupljanjem, smatra se okupljanje više od 20 ljudi radi izražavanja, ostvarivanja i promovisanja državnih, političkih, socijalnih i nacionalnih uverenja i ciljeva i drugih sloboda i prava u demokratskom društvu¹⁸². **Zakonskim odredbama nije dovoljno jasno precizirano da li zakonodavac pod „svakim fizičkim licem” podrazumeva i maloletna lica i da li postoji neka starosna granica za podnošenje prijave javnog skupa i ostvarivanje ovog prava.** Posebno kada se ima u vidu propisana sadržina prijave okupljanja, čije zahteve može ispuniti i maloletno lice¹⁸³. Ipak, trebalo bi jasnije precizirati zakonske odredbe koje se odnose na ostvarivanje prava na participaciju i slobodu okupljanja i udruživanja maloletnih lica.

Učešće javnosti u oblasti zaštite životne sredine zahteva informisane građane i transparentnost ekoloških informacija. Informacije o stanju životne sredine i merama koje preduzimaju organi javne vlasti moraju biti dostupne svim građanima i organi javne vlasti su dužni da ih učine dostupnim. U kontekstu prava deteta to znači da informacije moraju da budu dostupne i transparentne deci, i to na jeziku po meri deteta. Međutim, i pored jasno propisane obaveze organa javne vlasti da podatke o stanju životne sredine učine transparentnim i dostupnim, dosadašnji izveštaji Poverenika za informacije ukazuju na to da organi javne vlasti u velikoj meri ignorišu ili odbijaju zahteve tražilaca informacija bez donošenja rešenja sa razlozima odbijanja zahteva sa poukom o pravnom leku, kako to zakon nalaže. Tako je u 2020. godini od ukupno rešene 3.584 žalbe, 53,23% žalbi podneto zbog navedenih razloga. Imajući u vidu činjenicu da je veliki broj podnetih žalbi bio osnovan (83,59% rešenih žalbi u 2020. godini je bilo osnovano), ovakva situacija ukazuje na trend nepoštovanja zakona i obaveze transparentnosti podataka od strane organa javne vlasti¹⁸⁴.

U slučaju da organ vlasti ove podatke ne učini transparentnim objavljivanjem na sajtu ili na drugi način, svaki građanin, pa i dete, ima pravo da se obrati nadležnom organu javne vlasti i da podnese pismeni zahtev za ostvarivanje prava na pristup informacijama od javnog značaja i zatraži informacije u skladu sa **Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja**.¹⁸⁵ Organ javne vlasti dužan je

¹⁷⁹ Član 22 Zakona o udruženjima.

¹⁸⁰ Zakon o javnom okupljanju, „Sl. glasnik RS”, br. 6/16.

¹⁸¹ Član 10 Zakona o javnom okupljanju.

¹⁸² Član 3 Zakona o javnom okupljanju.

¹⁸³ Član 14 Zakona o udruženjima.

¹⁸⁴ Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Izveštaj o radu Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti za 2020. godinu, Beograd, 2021, dostupno na <http://poverenik.rs/sr-yu/izvestaji-poverenika.html>

¹⁸⁵ Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, „Sl. glasnik RS”, br. 120/04, 54/07, 104/09 i 36/10.

da bez odlaganja, a najkasnije u roku od 15 dana od dana prijema zahteva, tražioca obavesti o posedovanju informacije, stavi mu na uvid dokument koji sadrži traženu informaciju, odnosno da mu izda ili uputi kopiju tog dokumenta. Smatra se da u pogledu informacija o ugrožavanju i zaštiti zdravlja stanovništva i životne sredine uvek postoji opravdani interes javnosti da zna¹⁸⁶. To znači da svaka informacija o stanju životne sredine i merama zaštite životne sredine mora biti javna i dostupna. Zakonom je propisano i da su lica koja traže pristup informacijama koje se odnose na ugrožavanje, odnosno zaštitu zdravlja stanovništva i životne sredine, oslobođena od obaveze plaćanja troškova izrade i dostave kopije dokumenata.¹⁸⁷ Kada su u pitanju informacije za koje se može pretpostaviti da su od značaja za ugrožavanje ili zaštitu zdravlja stanovništva i životne sredine, organ vlasti mora da obavesti tražioca o posedovanju te informacije, da mu stavi na uvid dokument koji sadrži traženu informaciju, odnosno da mu izda kopiju tog dokumenta najkasnije u roku od 48 sati od prijema zahteva.¹⁸⁸ Ukoliko organ vlasti odbaci ili odbije zahtev, ne odgovori u propisanom roku na zahtev, ne stavi na uvid dokument koji sadrži traženu informaciju, odnosno ne izda kopiju tog dokumenta ili na drugi način otežava tražiocu ostvarivanje prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja, tražilac informacije ima pravo da izjavi žalbu Povereniku za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, koji će, ukoliko je žalba osnovana, rešenjem naložiti organu vlasti da tražiocu omogućí slobodan pristup informacijama od javnog značaja¹⁸⁹. **Ovo zakonsko rešenje garantuje pravo svakom detetu da se, u slučaju da mu organ vlasti uskrati informacije iz oblasti zaštite životne sredine, obrati Povereniku za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti i zatraži zaštitu svog prava na informisanje u oblasti zaštite životne sredine.**

Međutim, zakonodavstvo Republike Srbije ne sadrži odredbe koje bi državne organe obavezale da podatke od javnog značaja koje su dužni da učine transparentnim ili dostave zainteresovnim stranama na zahtev prilagode jeziku po meri deteta. Ovo dovodi u pitanje ostvarivanje prava deteta na informisanje o stanju životne sredine u punoj meri, čak i kada su podaci učinjeni dostupnim.

Analiza zakonodavstva koje predstavlja osnov za participaciju dece u kreiranju politika u pravcu stvaranja održivog društva pokazuje da zakonodavstvo Republike Srbije ne prepoznaje u dovoljnoj meri značaj učešća dece u kreiranju politika niti definiše mehanizme kojima bi se obezbedilo ostvarivanje ovog prava. Nedovoljno precizna zakonska rešenja koja se odnose na ostvarivanje prava deteta na participaciju, udruživanje i informisanje i neusklađenost propisa u ovoj oblasti predstavljaju ozbiljan propust koji može dovesti do proizvoljnih tumačenja da li i u kojoj meri deca mogu da učestvuju u kreiranju društva i uticati na to da se deca isključe ili nedovoljno uključe u proces donošenja važnih zakonodavnih i strateških dokumenata koji ih se tiču.

¹⁸⁶ Član 4 Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.

¹⁸⁷ Član 17 Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.

¹⁸⁸ Član 16 Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.

¹⁸⁹ Član 24 Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.

Pravo na obrazovanje u oblasti zaštite životne sredine

Pravo na obrazovanje u Republici Srbiji garantovano je svoj deci bez diskriminacije. **Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja**¹⁹⁰ propisuje da sistem obrazovanja mora da obezbedi za svu decu besplatno obrazovanje i jednakost i dostupnost ostvarivanja prava na obrazovanje i vaspitanje zasnovano na socijalnoj pravdi i jednakoj šansi bez diskriminacije¹⁹¹. U okviru ciljeva obrazovanja i vaspitanja definisani su ciljevi razvijanja svesti o značaju održivog razvoja, zaštite i očuvanja prirode i životne sredine i ekološke etike, zaštite i dobrobiti životinja, kao i razvijanja kompetencija za razumevanje i poštovanje prava deteta, ljudskih prava, građanskih sloboda i sposobnosti za život u demokratski uređenom društvu¹⁹². Ostvarivanje ovih ciljeva podrazumeva i podizanje svesti dece o važnosti unapređenja i zaštite životne sredine i jačanja njihovih kompetencija za ostvarivanje prava deteta na zdravu životnu sredinu.

Analiza nastavnih planova i programa obrazovanja i vaspitanja pokazuje da predškolsko, osnovno i srednje obrazovanje prepoznaje i sadrži programe koji imaju za cilj povećanje svesti dece o važnosti unapređenja i zaštite životne sredine, dok srednjoškolsko obrazovanje ima i dodatni nastavni program koji se odnosi na obrazovanje u oblasti održivog razvoja.

Pravilnik o opštim osnovama predškolskog programa¹⁹³ definiše da model predškolskog obrazovanja i vaspitanja, između ostalog, obuhvata i razvijanje svesti dece o značaju zaštite i očuvanja prirodne i društvene sredine. Jedan od programa predstavlja i program odmora, rekreacije, klimatskog oporavka i nastave u prirodi koji je bliže uređen Pravilnikom o osnovama programa odmora, rekreacije, klimatskog oporavka i nastave u prirodi¹⁹⁴. Jedan od ciljeva realizacije ovog programa jeste formiranje pozitivnih stavova prema prirodi i njenoj zaštiti.

Učenici osnovnih škola se sa temama iz oblasti održivog razvoja i zaštite životne sredine susreću u okviru različitih predmeta (Svet oko nas, Priroda i društvo, Biologija Geografija, Fizika, Hemija, i dr.). Ipak, u kontekstu prava deteta na zdravu životnu sredinu treba izdvojiti dva predmeta koja su od posebnog značaja jer imaju za cilj da jačaju kompetencije i svest dece u oblasti ljudskih prava, prava deteta i zaštite životne sredine, a to su Građansko vaspitanje i Čuvari prirode¹⁹⁵.

Problem predstavlja činjenica da ovi predmeti nisu obavezni, već izborni nastavni predmeti. Građansko obrazovanje ima status obaveznog izbornog predmeta koji je svaka škola dužna da obezbedi. Međutim, učenici biraju da li će pohađati ovaj predmet ili predmet Verska nastava. Kako Verska nastava u okviru svog kuri-

¹⁹⁰ Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja, „Sl. glasnik RS”, br. 88/17, 27/18, 10/19 i 6/20.

¹⁹¹ Član 4 i 7 Zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja.

¹⁹² Član 8 Zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja.

¹⁹³ Pravilnik o Opštim osnovama predškolskog programa, „Sl. glasnik RS”, br. 14/06.

¹⁹⁴ Pravilnik o osnovama programa odmora, rekreacije, klimatskog oporavka i nastave u prirodi, „Sl. glasnik RS”, br. 52/95.

¹⁹⁵ Pravilnik o nastavnom planu i programu za prvi i drugi razred osnovnog obrazovanja i vaspitanja kao jedan od izbornih predmeta određuje Čuvari prirode, Prosvetni glasnik br. 10/04, 20/04, 1/05, 15/06, 2/08, 2/10, 7/10, 3/11, 7/11, 1/13, 14/13, 5/14, 11/16, 11/16, 6/17, Pravilnik o nastavnom planu za prvi, drugi, treći i četvrti razred osnovnog obrazovanja i vaspitanja i nastavnom programu za treći razred osnovnog obrazovanja i vaspitanja, Prosvetni glasnik br. 1/05, 15/06, 2/08, 2/10, 7/11, 1/13, 11/16, 11/16, Pravilnik o nastavnom programu za četvrti razred osnovnog obrazovanja i vaspitanja, Prosvetni glasnik br. 3/06, 15/06, 2/08, 3/11, 7/11, 1/13, 11/14, 11/16, 11/16, 7/17 (član 4), Pravilnik o nastavnom planu za drugi ciklus osnovnog obrazovanja i vaspitanja i nastavnom programu za peti razred osnovnog obrazovanja i vaspitanja, Prosvetni glasnik br. 6/07, 2/10, 7/10, 3/11, 1/13, 4/13, 11/16, 6/17, 8/17 (član 4), Pravilnik o nastavnom programu za šesti razred osnovnog obrazovanja i vaspitanja, Prosvetni glasnik br. 5/08, 3/11, 1/13, 5/14, 11/16.

kuluma nema časove koji su usmereni na pitanje ljudskih prava, prava deteta i unapređenja demokratskog društva, učenici koji izaberu ovaj predmet tokom formalnog procesa obrazovanja neće steći jednak nivo znanja o ljudskim pravima i pravima deteta, ni kompetencije za unapređenje, ostvarivanje i zaštitu svojih prava, uključujući i pravo na zdravu životnu sredinu. **Imajući u vidu značaj Građanskog obrazovanja, ovaj predmet trebalo bi da bude obavezan predmet, a ne izborni.**

Čuvari prirode koji su u nastavnom programu zastupljeni od prvog do šestog razreda takođe su izborni predmet. Dodatni problem predstavlja i činjenica da to nije obavezan izborni predmet, što znači da škola nije u obavezi da ga ponudi učenicima, već je svaka škola dužna da sa liste izbornih predmeta ponudi samo određeni broj predmeta od kojih učenici biraju jedan. Tako je svaka škola dužna da u okviru nastavnog programa od prvog do četvrtog razreda od sedam izbornih predmeta — Narodna tradicija, Ruka u testu — Otkrivanje sveta, Čuvari prirode, Lepo pisanje, Od igračke do računara, Maternji jezik/govor sa elementima nacionalne kulture, Šah, učenicima ponudi tri izborna predmeta, dok je u petom i šestom razredu od osam izbornih predmeta — Čuvari prirode, Svakodnevni život u prošlosti, Crtanje, slikanje i vajanje, Hor i orkestar, Informatika i računarstvo, Maternji jezik sa elementima nacionalne kulture, Šah i Domaćinstvo dužna da ponudi učenicima četiri izborna predmeta, od kojih svaki učenik bira jedan predmet koji će pohađati. Ovo praktično znači da se može desiti da škola uopšte ne ponudi predmet Čuvari prirode.

Imajući u vidu to da su oba predmeta koja su u direktnoj vezi sa ostvarivanjem prava na obrazovanje u oblasti zaštite životne sredine izborni predmeti, a da Čuvari prirode nisu čak ni u kategoriji obaveznog izbornog predmeta, već škole mogu da odluče da li će u nastavni program uvrstiti ovaj izborni predmet, lako se može desiti da neka deca tokom svog školovanja uopšte ne pohađaju nijedan od ova dva predmeta, te se ostvarivanje njihovog prava na obrazovanje u oblasti zaštite životne sredine može dovesti u pitanje.

Učenici srednjih škola takođe izučavaju teme iz oblasti održivog razvoja i zaštite životne sredine u okviru različitih predmeta (Biologija, Geografija, Hemija i dr.). Ipak, u kontekstu prava deteta na zdravu životnu sredinu treba izdvojiti dva predmeta koja su od posebnog značaja, a to su Građansko vaspitanje i Obrazovanje za održivi razvoj koji je deo nastavnog programa u gimnazijama¹⁹⁶.

Građansko obrazovanje je izborni predmet za koji se učenici opredeljuju birajući između tog predmeta i Verske nastave na isti način kao i u osnovnoj školi. Jedna od tema koja je predviđena u okviru kurikuluma Građanskog obrazovanja u gimnazijama jeste pravo na zdravu životnu sredinu. U okviru ove teme fokus je stavljen na Konvenciju o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu i pitanjima životne sredine (Arhuska konvencija).

¹⁹⁶ Važno je napomenuti to da i u srednjim stručnim školama postoje predmeti čiji je fokus na pitanju održivog razvoja i zaštite životne sredine, kao što su predmet Ekologija i zaštita životne sredine, Održivi razvoj u građevinarstvu (Geodezija i građevinarstvo), Održivi razvoj Republike Srbije (Ekonomija, pravo i administracija), Održivi razvoj (Hemija, nemetali i grafičarstvo), Energetska efikasnost i održivi razvoj (Geologija, rudarstvo i metalurgija), Održivi dizajn (Šumarstvo i obrada drveta) — Pravilnik o dopuni pravilnika o nastavnom planu i programu stručnih predmeta srednjeg stručnog obrazovanja u području rada Geodezija i građevinarstvo, „Sl. glasnik RS” — Prosvetni glasnik br. 7/18, Pravilnik o dopuni pravilnika o nastavnom planu i programu stručnih predmeta srednjeg stručnog obrazovanja u području rada Ekonomija, pravo i administracija, Pravilnik o dopuni pravilnika o nastavnom planu i programu stručnih predmeta srednjeg stručnog obrazovanja u području rada Hemija, nemetali i grafičarstvo, „Sl. glasnik RS” — Prosvetni glasnik, br. 15/15, Pravilnik o dopuni pravilnika o nastavnom planu i programu stručnih predmeta srednjeg stručnog obrazovanja u području rada Geologija, rudarstvo i metalurgija, „Sl. glasnik RS” — Prosvetni glasnik br. 5/17, Pravilnik o dopuni pravilnika o nastavnom planu i programu stručnih predmeta srednjeg stručnog obrazovanja u području rada Šumarstvo i obrada drveta, „Sl. glasnik RS” — Prosvetni glasnik br. 6/15.

Obrazovanje za održivi razvoj je predmet koji se nalazi **na listi izbornih predmeta** koju čini ukupno 13 predmeta — Jezik, mediji i kultura, Pojedinaac, grupa i društvo, Zdravlje i sport, Obrazovanje za održivi razvoj, Umetnost i dizajn, Primjenjene nauke, Primjenjene nauke 1, Primjenjene nauke 2, Osnovi geopolitike, Ekonomija i biznis, Religije i civilizacije, Metodologija naučnog istraživanja i Savremene tehnologije¹⁹⁷. Sa ove liste predmeta u programu prvog i drugog razreda ponuđeno je šest, a trećeg i četvrtog razreda devet predmeta, a učenici sa liste biraju svake godine po dva predmeta koja će slušati. Obrazovanje za održivi razvoj je predmet koji se nalazi na listi izbornih predmeta u sva četiri razreda. Cilj ovog programa jeste da učenik na osnovu istraživanja međuzavisnosti ljudskih aktivnosti i neposrednog okruženja razvije kritički, aktivan i odgovoran odnos prema sebi i okruženju u kome živi, razmatrajući na koje načine aktuelni postupci pojedinaca u grupa mogu uticati na ljude i okruženje u budućnosti.

Iako je predmet Održivi razvoj od velikog značaja za proces ostvarivanja prava dece na zdravu životnu sredinu, problem predstavlja činjenica da je on izborni predmet koji se bira sa liste ponuđenih predmeta, pa se može desiti da ga neka deca tokom svog školovanja uopšte ne pohađaju, kao ni predmet Građansko obrazovanje, zbog čega se ostvarivanje njihovog prava na obrazovanje u oblasti zaštite životne sredine može dovesti u pitanje.

Dodatni problem, kako su pokazala istraživanja, predstavlja činjenica da nastavnicima problematika održivog razvoja nije bliska i da je potrebna specifična obuka nastavnika koji imaju mogućnost da predaju ovaj izborni predmet¹⁹⁸.

¹⁹⁷ Pravilnik o planu i programu nastave i učenja za gimnaziju, „Sl. glasnik RS”, Prosvetni glasnik, br. 4/20.

¹⁹⁸ Vukić, T., Obrazovanje za održivi razvoj kao izborni program, Research in Pedagogy, Vol. 10, No. 1., 2020, str. 99-103.

ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Analiza zakonodavstva Republike Srbije iz perspektive prava deteta na zdravu životnu sredinu pokazuje da je ova oblast nedovoljno prepoznata u zakonodavstvu Republike Srbije.

U ovoj oblasti **ne postoji sistematični zakonodavni okvir**, već je oblast prava deteta na zdravu životnu sredinu posredno uređena kroz zakonodavni okvir kojim se uređuju različite oblasti zaštite životne sredine ili druge pravne oblasti.

Kada su u pitanju propisi koji se odnose na oblasti zagađenja vazduha, upravljanja otpadom, zagađenja voda,

zaštite biodiverziteta, prostornog planiranja i prilagođavanja na klimatske promene i zaštite od buke, analiza zakonodavstva ukazuje na to da zakonodavni okvir ne prepoznaje decu u dovoljnoj meri kao posebno osetljivu grupu niti sadrži odredbe koje bi deci obezbedile dodatni stepen zaštite ili se specifično odnosile na decu. Zakonodavni okvir sadrži obavezu donošenja strateških dokumenata u svim navedenim oblastima, ali je ova obaveza takođe opšteg karaktera i ne uključuje jasno propisanu obavezu da se u strateškim dokumentima definišu posebne mere iz perspektive zaštite prava deteta i ostvarivanja njegovog prava na zdravu životnu sredinu. Ovo praktično znači da se **pravo deteta na zdravu životnu sredinu u ovom trenutku samo posredno ostvaruje kroz generalnu zaštitu svih građana i ostvarivanje njihovog prava na zdravu životnu sredinu koje predstavlja ustavnu garanciju**. Međutim, ovakav pristup posredno znači ugrožavanje prava deteta, jer ne uvažava specifičnost dece kao naročito osetljive grupe i činjenicu da zagađenje životne sredine ostavlja višestruko veće posledice na zdravlje dece u odnosu na druge građane, pa samim tim zahteva i dodatne mere zaštite.

Dodatni problem predstavlja i činjenica da je **sam zakonodavni okvir u analiziranim oblastima kompleksan i nedovoljno sistematizovan i koordinisan, što dovodi u pitanje efikasnost implementacije u praksi**. Ovde se naročito ističe kompleksnost uređenja oblasti upravljanja otpadom, ali je ovaj problem prisutan i u drugim analiziranim oblastima. Dosadašnji izveštaji u svim analiziranim oblastima ukazuju na problem neefikasne implementacije propisanih odredbi u praksi, što ukazuje na problem lošeg monitoringa, ali otvara i pitanje kvaliteta zakonodavnih rešenja, njihove preciznosti, sistematičnosti i koordinisanosti. Nedovoljna implementacija zakonodavnih odredbi u praksi predstavlja dodatni problem iz ugla zaštite prava deteta na zdravu životnu sredinu jer zakonodavni okvir ne samo da ne uvažava aspekt dece kao osetljive grupe, već njegova loša implementacija ne obezbeđuje ni osnovni stepen zaštite dece u smislu generalne zaštite svih građana Republike Srbije.

Zakonodavni okvir Republike Srbije takođe ne prepoznaje i ne obezbeđuje u dovoljnoj meri učešće dece u kreiranju lokalnih politika iz oblasti zaštite životne sredine i održivog razvoja. Mehanizmi učešća dece u kreiranju lokalnih politika nisu razvijeni, a postojeći mehanizmi uglavnom

uključuju građane koji imaju biračko pravo i isključuju decu. Ipak, neka nova zakonska rešenja, kao što je Uredba o metodologiji upravljanja javnim politikama, analizi efekata javnih politika i propisa i sadržaju pojedinačnih javnih politika, pružaju osnov za dalje kreiranje mehanizama koji će deci obezbediti efikasno učešće u kreiranju lokalnih politika i izradi lokalnih strateških i planskih dokumenata koja ih se lično tiču. U ovom trenutku zakonodavni okvir pruža veće mogućnosti da deca utiču na kreiranje lokalnih politika kroz eko-aktivizam i deluju kroz udruženja građana ili neformalna udruženja nego kroz mehanizme razvijene u okviru lokalnih samouprava koji gotovo da ne postoje.

Kada je u pitanju **pravo deteta na informisanje** u oblasti zaštite životne sredine, čije je ostvarivanje jedan od uslova efikasne participacije dece, ova analiza pokazuje da se ovo pravo u najvećoj meri ostvaruje kroz propisavanje obaveze javnim organima da informacije u oblasti zaštite životne sredine učine dostupnim i putem zaštite prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja kroz rad Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti. Međutim, **zakonodavni okvir ne sadrži obavezu da sve informacije deci budu dostupne na jeziku po meri deteta, što ozbiljno dovodi u pitanje i puno ostvarivanje prava deteta na informisanost.**

Zakonodavni okvir ne obezbeđuje u dovoljnoj meri ni osnov za ostvarivanje prava na obrazovanje u oblasti zaštite životne sredine. Posebno kada se ima u vidu to da su najvažniji predmeti, Građansko obrazovanje, Čuvari prirode i Održivi razvoj, čiji se kurikulumi direktno odnose na pitanja ljudskih prava, prava deteteta, zaštite životne sredine i održivog razvoja, izborni predmeti i da kao takvi ne mogu da obezbede ostvarivanje ovog prava u punoj meri. Ovo se odnosi i na osnovnoškolsko i na srednjoškolsko obrazovanje i zahteva izmenu u smislu hitnog uvođenja obaveznog predmeta u ovoj oblasti.

Sve ovo upućuje na zaključak da **Republici Srbiji tek predstoji unapređenje zakonodavnog okvira u oblasti zaštite životne sredine koji će prepoznati i uvažiti specifičnost dece kao osetljive grupe i obezbediti okvir za efikasno ostvarivanje i zaštitu prava dece na zdravu životnu sredinu.**

Preporuke

- 1 **Hitno doneti Zakon o pravima deteta** koji sadrži i odredbe kojima se uređuje pravo deteta na zdravu životnu sredinu.
- 2 **Unaprediti postojeći zakonodavni okvir** u oblasti zagađenja vazduha, upravljanja otpadom, zagađenja voda, zaštite biodiverziteta, prostornog planiranja, prilagođavanja na klimatske promene i zaštite od buke tako da on prepozna i uvaži specifičnost dece kao osetljive grupe i obezbedi pun stepen ostvarivanja prava dece na zdravu životnu sredinu u svim navedenim oblastima.
- 3 **Unaprediti zakonodavni okvir i u drugim oblastima zaštite životne sredine** tako da on **uvaži aspekt prava deteta na zdravu životnu sredinu.**

4

U postojećem zakonodavnom okviru u oblasti zaštite životne sredine **izmeniti odredbe koje se odnose na obavezu donošenja strateških dokumenata, tako da one sadrže i obavezu da se u svim strateškim dokumentima definišu posebne mere koje se odnose na decu.**

5

Unaprediti mehanizme za učešće dece u kreiranju lokalnih politika.

6

Obezbediti da sve javne informacije u oblasti zaštite životne sredine budu transparentne i dostupne na jeziku po meri deteta.

7

Unaprediti sistem obrazovanja u oblasti zaštite životne sredine na svim nivoima obrazovanja.

8

Uvesti obavezan predmet u osnovnim i srednjim školama u čijem su nastavnom planu i programu sadržana pitanja ljudskih prava, prava deteta, zaštite životne sredine i održivog razvoja.

CENTAR ZA PRAVA DETETA

DOBRAČINA 29/3A, BEOGRAD, SRBIJA

TEL: +381 11 33 44 170

www.cpd.org.rs

office@cpd.org.rs

CENTAR ZA PRAVA DETETA JE UDRUŽENJE GRAĐANA OSNOVANO 1997. GODINE ČIJI JE OSNOVNI CILJ OSTVARIVANJE PRAVA DETETA U REPUBLICI SRBIJI U SKLADU SA KONVENCIJOM O PRAVIMA DETETA UN. GLAVNI PRAVAC DELOVANJA CENTRA USMEREN JE NA KREIRANJE POVOLJNOG INSTITUCIONALNOG, ZAKONODAVNOG I STRATEŠKOG OKVIRA ZA PUNO OSTVARIVANJE PRAVA DETETA U SRBIJI KROZ AKTIVNOSTI USMERENE NA UVOĐENJE I PRIMENU ZAKONA, POLITIKE I PRAKSE KOJE DOPRINOSU ZAŠTITI PRAVA DETETA I DOBROBITI DECE, KAO I AKTIVNOM UČEŠĆU DECE U DRUŠTVU.

 @centarzapravadeteta

 @centarzapravadeteta



Centar za prava deteta

**ANALIZA
ZAKONODAVSTVA
REPUBLIKE SRBIJE
IZ PERSPEKTIVE
PRAVA DETETA NA
ZDRAVU ŽIVOTNU
SREDINU**