

*Msr Đurđica Đorđević, doktorand
Pravnog fakulteta Univerziteta u Kragujevcu
Javni tužilac Osnovnog javnog tužilaštva u Vranju
ORCID: 0009-0005-7918-6593*

Pregledni naučni rad

UDK: 343.9:349.6

DOI: <https://doi.org/10.46793/XXIIMajsko.299DJ>

EKOLOŠKA POLITIKA EVROPSKE UNIJE I NJEN UTICAJ NA KRIVIČNOPRAVNI OKVIR SRBIJE U KONTEKSTU VLADAVINE PRAVA I INSTITUCIONALNIH PROMENA

Rezime

Zaštita životne sredine predstavlja jednu od ključnih vrednosti savremenog pravnog poretka, čiji značaj prevazilazi nacionalne granice i zahteva koordinisano međunarodno delovanje. Ekološka politika Evropske unije razvila je kompleksan normativni okvir koji uključuje i krivičnopravne mehanizme zaštite. Republika Srbija, kao država u procesu evropskih integracija, suočava se sa obavezom harmonizacije svog zakonodavstva sa pravom EU, što posebno dolazi do izražaja u oblasti krivičnopravne zaštite životne sredine. Aktuelne Direktiva EU o ekološkom kriminalitetu (2024/1203), ali i Konvencija Saveta Evrope o zaštiti životne sredine putem Krivičnog prava, koja iako nije još uvek stupila na snagu, predviđa se, dodatno će oblikovati ovu oblast u našoj zemlji. Cilj ovog rada je analiza uticaja ekološke politike Evrope na krivičnopravni okvir Srbije, sa posebnim osvrtom na pitanje vladavine prava u uslovima institucionalnih promena. Autorka u prvom delu rada analizira pojam ekološkog kriminaliteta, u drugom delu razmatra glavne novine koje donose pomenuta dva akta, dok će se u završnom, trećem delu, autorka baviti pitanjem potrebe usklađivanja domaćeg krivičnog zakonodavstva sa ovim evropskim standardima.

Ključne reči: *ekološki kriminal, Evropska unija, Srbija, krivično pravo, vladavina prava, harmonizacija prava.*

1. Uvodna razmatranja

Savremeni razvoj društva neminovno je doveo do intenziviranja ekoloških problema, čime je zaštita životne sredine postala jedno od centralnih pitanja pravne regulative. Ekološki kriminal danas predstavlja značajan segment ukupnog kriminaliteta, sa ozbiljnim posledicama po zdravlje ljudi i očuvanje prirodnih resursa. Ipak, s druge strane postoje prigovori da krivičnopravna reakcija nije autonomna, već

da zavisi od drugih oblasti prava, prvenstveno od upravnog prava, pa se ukazuje da tek pošto neko konkretno ponašanje prevazilazi norme drugih pravnih propisa, prelazi se u zonu ispunjenosti neophodnog uslova za primenu krivičnog prava.¹

U tom kontekstu, Evropska unija razvila je, ali i dalje razvija i unapređuje, normativni okvir koji uključuje i primenu krivičnog prava kao sredstva zaštite životne sredine. Republika Srbija, u procesu pristupanja EU, preuzima obavezu usklađivanja svog zakonodavstva sa tim standardima. Međutim, osnovni problem koji se javlja jeste pitanje efektivne primene normi u uslovima institucionalnih promena. Vladavina prava ne podrazumeva samo postojanje pravnih normi, već i njihovu doslednu primenu, što je posebno izazovno u oblastima koje zahtevaju visok stepen stručnosti i koordinacije.

Rad je koncipiran na sledeći način: u prvom delu članka razmatra se pojam ekološkog kriminaliteta i zaštita životne sredine kroz krivično pravo, drugi deo je posvećen analizi aktuelnih propisa EU, koji su u poslednje dve godine doneli novine koje prate savremene trendove a kojima bismo se trebali prikloniti, te se u trećem delu rada autorka bavi pitanjem potrebe usklađivanja domaćih pravnih rešenja u oblasti krivičnopravne zaštite životne sredine sa pomenutim dokumentima, sve u kontekstu vladavine prava i institucionalnih promena.

2. Ekološki kriminalitet i zaštita životne sredine kroz krivično pravo

Termin ekološki kriminalitet se javlja krajem 20. veka, sa podizanjem svesti ljudi da nedozvoljene radnje prema prirodi i ekologiji uopšte, zapravo predstavljaju kriminogene aktivnosti, koje iako direktno ne utiču na do tada krivično zaštićene objekte, ipak štete posredno zdravlju čoveka i drugih živih bića. Zbog toga „ekološki kriminalitet“ obuhvata različite kriminalne aktivnosti, kojima se ugrožava ili povređuje životna sredina.² U 21. veku predstavlja oblik savremenog kriminala koje karakteriše masovnost, dinamičnost, stalna ekspanzija i element inostranosti.³

Zabrinutost u vezi sa degradacijom životne sredine i sve više rastućeg ekološkog kriminaliteta, proučava se kroz novu vrstu kriminologije – zelene kriminologije, koja „identifikuje nove oblike kriminaliteta, istražuje ekološke nepravde i ukazuje da ekološki kriminalitet najviše pogađa siromašne i marginalizovane zajednice“⁴ Osim, zelene kriminologije, javljaju se i srodni kriminološki pravci i to *kriminologija očuvanja životne sredine* (eng. *Conservation Criminology*) koju odlikuje

¹ Lukić, N., *Nova Direktiva EU o ekološkom kriminalitetu i potreba reforme domaćeg krivičnog zakonodavstva*, Zbornik radova: Izazovi Međunarodnog krivičnog prava i krivičnog prava, vol. 2, Palić, 2025, str. 323–344.

² Batričević, A., *Ekološka krivična dela i kriminalitet korporacija*, Zbornik radova *Privredna krivična dela*, Beograd, 2017, str. 243.

³ Ranđelović, V., *Ekocid u međunarodnom i nacionalnom krivičnom pravu*, Kragujevac, 2025, str. 40.

⁴ Soković, S., *Koncept održivog razvoja i zelena kriminologija – sinergija i izazovi*, Zbornik radova: *Savremeno pravo u eri digitalizacije i održivog razvoja*, Kragujevac, 2025, str. 274.

interdisciplinarnost tri discipline – kriminologije, nauke o očuvanju i upravljanju prirodnim resursima i analizu rizika i odlučivanja i *kriminologija životne sredine*, koja se od prethodne razlikuje po tome što proučava sve vrste kriminaliteta, ali to čini uzimajući u obzir pre svega životni prostor u kome se kriminalitet odvija.⁵

Kada govorimo o zaštiti životne sredine, treba poći od pojma životne sredine i to onog zakonskog koji se nalazi u Zakonu o zaštiti životne sredine, kojim je uređeno da životna sredina predstavlja „skup prirodnih i stvorenih vrednosti, čiji kompleksni međusobni odnosi čine okruženje, odnosno prostor i uslove za život ljudi“. ⁶ Takođe treba poći i od pojma zagađenja životne sredine, pa je istim zakonom propisano da je zagađivanje životne sredine svako unošenje zagađujućih materija ili energije u životnu sredinu, izazvano ljudskom delatnošću ili prirodnim procesima koje ima ili može imati štetne posledice na kvalitet životne sredine i zdravlje ljudi.⁷

S druge strane, pravo na zdravu životnu sredinu je pojam koji je definisan međunarodnim dokumentima i ustavima država, pa je s toga ovo pravo dobilo i krivičnopravnu zaštitu, kao *ultima ratio*, pri čemu je odlučeno da se krivičnim pravom štite samo najteži oblici kršenja i napada na to pravo, gde nema mesta ni jednoj drugoj zaštiti.⁸ Iako je pravo na zdravu životnu sredinu Ustavom zagarantovano⁹, ipak se u teoriji vode polemike da li se može garantovati zdrava životna sredina ili se eventualno tu može raditi o postojanju ljudskog prava na odgovarajuću životnu sredinu, odnosno životnu sredinu koja je, u najmanjoj mogućoj meri zagađena, što se svodi na racionalni tzv. ekološki minimalizam.¹⁰ Imajući u vidu navedeno, u literaturi se posebno ističe da prilikom razmatranja krivičnopravne zaštite životne sredine, apsolutna zaštita nije moguća, jer su određeni oblici ekoloških rizika dozvoljeni, tako da je samo relativna zaštita ekoloških interesa putem krivičnog prava moguća i opravdana.¹¹

⁵ Više o zelenoj kriminologiji i srodnim kriminološkim pravcima vidi u: Lukić, N., *Zelena kriminologija*, Beograd, 2023, str. 22-23.

⁶ Čl. 3. st. 1. tač. 1. Zakona o zaštiti životne sredine (Sl. glasnik RS, br. 135/2004, 36/2009, 36/2009 - dr. zakon, 72/2009 - dr. zakon, 43/2011 - odluka US, 14/2016, 76/2018, 95/2018 - dr. zakon, 95/2018 - dr. zakon i 94/2024 - dr. zakon).

⁷ Čl. 3. st. 1. tač. 11. istog zakona.

⁸ O krivično pravnoj zaštiti prava na zdravu životnu sredinu je uvažena profesorka Lukić pisala u već pomenutom delu, pri čemu je ustvrdila da “nepreciznost u formulisanju krivičnih dela i akcesornost u odnosu na druge pravne propise, apstraktna opasnost kao posledica, pitanje uzročnosti, ali i obuka/specijalizacija nadležnih državnih organa u krivičnom postupku i odnosa država prema korporacijama”, predstavljaju razloge koji utiču na efikasnost sprečavanja i procesuiranja ekološkog kriminala.

⁹ Čl. 74. Ustava Republike Srbije, (Sl. glasnik RS, br. 98/2006 i 115/2021).

¹⁰ Škulić, M., *Ustavna pravna zaštita životne sredine*, Glasnik Advokatske komore Vojvodine, br. 4/2023, str. 1193.

¹¹ Randelović, V., *Krivičnopravna zaštita životne sredine u zakonodavstvu Republike Srbije i standardi Evropske unije* Zbornik radova: Usklađivanje pravnog sistema Srbije sa standardima Evropske unije, knj. 9, Kragujevac, 2021, str. 301.

U Srbiji je, nadležnost za utvrđivanje graničnih vrednosti, odnosno razgraničenja između toga da li će biti primenjeno upravno ili krivično pravo, u rukama izvršne vlasti. Vlada Republike Srbije kroz podzakonske akte bliže određuje granične vrednosti u postupku izdavanja dozvola, kada se odlučuje o svakom pojedinačnom zahtevu za izgradnju i rad postrojenja, sve u okviru uslova koji postoje na definisanoj lokaciji¹², što znači da se krivično pravo primenjuje uvek kada se radi o teškim oblicima kršenja izdatih dozvola ili kada se radnjama uzrokuje druga posledica na koju se ne može primeniti ni jedno drugo pravo.¹³

Takođe, da bi se uopšte razmotrile mogućnosti krivičnopravne zaštite životne sredine, potrebno je postaviti pitanje da li se propisivanjem nekih ponašanja za krivična dela i krivičnih sankcija za ta dela, moglo delovati kako preventivno, tako i represivno na učinioce.¹⁴ Ipak, u vezi sa ovom problematikom, trebalo bi zaštitu životne sredine posmatrati kroz tri osnovne karakteristike krivičnog prava i to *fragmentarnost*, jer se krivičnim pravom štite samo najvažnija dobra od najtežih oblika napada na njih, *akcesornost* jer se krivično pravo u ovoj oblasti bazira propisima i pojmovima ekološkog prava i *supsidijarnost* zbog toga što krivično pravo stupa na scenu poslednje, kada se zaštita ne može pružiti drugim granama prava.¹⁵

Ne treba zanemariti i činjenicu da su sve radnje koje su propisane kroz domaće krivično zakonodavstvo kao krivična dela protiv životne sredine blanketnog karaktera, tako da tužioci i sudije koji se bave ovim predmetima, moraju prethodno specijalizovati svoja znanja iza oblasti zaštite životne sredine, jer prosta primena

¹² Drenovak-Ivanović, M., *Ekološko pravo*, Beograd, 2021, str. 55.

¹³ Tako je, prema odluci Apelacionog suda u Kragujevcu, Kž1 br. 81/2019 od 22.02.2019. godine, ocenjeno da do zagađenja životne sredine dolazi kada se zagadi jedan od tri eko-medijuma u većoj meri ili na širem prostoru, a prilikom ocene da li je usledilo zagađenje u većoj meri ili na širem prostoru, moraju se uzeti u obzir granične vrednosti dozvoljenog zagađenja pojedinačnih eko-medijuma koji su predviđeni upravnim propisima. S druge strane se, u presudi Privrednog suda u Požarevcu Pk. br. 1/15 od 22.03.2016. godine, koja je ukinuta rešenjem Privrednog apelacionog suda u Beogradu Pž. br. 145/16 od 5.10.2016. godine, ukazuje na odredbe čl. 40. Zakona o zaštiti životne sredine, navodeći da će se pravno lice kazniti za privredni prestup ako ne ispuni propisane zahteve emisije i nivoa zagađujućih materijala u medijumima životne sredine, te ne obezbedi opremu i uređaje kojima se smanjuje ili sprečava emisija zagađujućih materija ili energije i ne obezbedi njeno čuvanje, odnosno ako ne preduzme druge mere i radnje za obezbeđivanje propisanih uslova zaštite životne sredine. Navedenom presudom se ponovo ukazuje na supsidijarnost krivičnog ali drugog kaznenog prava.

¹⁴ Randelović, V., *Krivičnopravna zaštita životne sredine u kontekstu održivog razvoja*, Zbornik radova: Savremeno pravo u eri digitalizacije i održivog razvoja, Kragujevac, 2025, str. 335-346. Uvažena profesorka Randelović, s razlogom postavlja pitanje podizanja svesti građana o obavezi očuvanja i unapređenja životne sredine i povezuje ga sa pitanjem usmeravanja ponašanja građana ka poštovanju pre svega normi ekološkog prava putem kojih se pruža primarna zaštita životnoj sredini.

¹⁵ Isto, str. 338-339.

Krivičnog zakonika i Zakonika o krivičnom postupku u ovim predmetima nije dovoljna.¹⁶

3. Novi pravni okvir i ekološka politika Evrope

Ekološka politika EU razvijala se paralelno sa jačanjem integracionih procesa. Danas ona predstavlja jednu od najrazvijenijih javnih politika EU, zasnovana na principima prevencije, predostrožnosti i principu „zagađivač plaća“. Poseban značaj za unapređenje procesa evoluiranja zaštite životne sredine je imala Direktiva 2008/99/EC, koja iako nije propisivala vrstu ili visinu krivičnih sankcija za krivična dela, predviđala je državama članicama mogućnost da preduzmu potrebne mere kako bi osigurale da se za propisana krivična dela ipak srazmerno i efikasno kažnjava. Ova direktiva označila je prekretnicu u pristupu zaštiti životne sredine, jer je naglasila potrebu za efikasnijim sankcionisanjem najtežih oblika ekoloških delikata.¹⁷

Ipak, prema studiji koja je sprovedena u Evropskoj uniji¹⁸, utvrđeno je da Direktiva ipak ne predstavlja efikasno sredstvo krivičnopravne zaštite životne sredine i to iz različitih razloga koji se ogledaju u tome da su postojali različiti pristupi država članica pri usaglašavanju sa Direktivom, te da ne postoji ujednačenost što se tiče krivice, zatim da su pojedini pojmovi pogrešno ili sasvim suprotno implementirani, a najveći problem se ogledao u tome da je postojao veliki raspon predviđenih kazni zatvora i novčanih kazni.¹⁹

Uvidevši navedene probleme, donošenje nove Direktive je predloženo još 2020. godine, nakon što je Evropska komisija donela zaključak da Direktiva iz 2008. godine nije postigla očekivane rezultate, odnosno značajniji uticaj u praksi, pri čemu je istaknuto da postoje značajne razlike među državama članicama u pogledu propisanih definicija, sankcija i načina implementacije i da je broj uspešno rešenih i sankcionisanih slučajeva ekološkog kriminala jako nizak, pri čemu izrečene kazne nisu dovoljno visoke

¹⁶ O ovome postoje i brojne sudske odluke, od kojih je praksu u ovoj oblasti izmenila i usmerila presuda Apelacionog suda u Kragujevcu KŽ.1. br. 1-1004/10 od 10.05.2010. godine, u kojoj se navodi da je krivično delo oštećenje životne sredine iz čl. 264. Krivičnog zakonika, blanketno krivično delo i da je dužnost suda da tačno utvrdi u kom propisu i kom članu tog propisa je postupanje okrivljenog suprotno i da tu odredbu propisa unese u izreku presude, kako bi izreka bila razumljiva.

¹⁷ Directive 2008/99/EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008 on the protection of the environment through criminal law, <http://data.europa.eu/eli/dir/2008/99/oj>, sajt pretražen: 10.04.2026.

¹⁸ Evaluation Study on the Implementation of Directive 2008/99/EC on the Protection of the Environment through Criminal Law by Member States, Final Report May 2013, which is updated 2014, Brussels.

¹⁹ O navedenoj problematici je pisala uvažena profesorka Lukić u gore navedenom delu, navodeći da Direktiva 2008/99/EC nije bila dovoljno efikasna, da ekološki kriminalitet često ima transnacionalni karakter i da je broj tih dela u porastu, uprkos čemu navedena Direktiva nije davala rešenja za takvu vrstu problema.

da bi imale odgovarajući odvratajući efekat. Zbog toga je predloženo donošenje nove Direktive, koja bi imala odgovarajuća rešenja na problem rastućeg ekološkog kriminaliteta, koji globalno na godišnjem nivou beleži rast od 5 do 7%.²⁰

3.1. Direktiva EU 2024/1203 o krivičnopravnoj zaštiti životne sredine

Iz napred navedenih razloga, ali i iz razloga što je nakon usvajanja Lisabonskog ugovora, proširena nadležnost EU u krivičnim stvarima, u 2024. godini je usvojena Direktiva 2024/1203 o zaštiti životne sredine putem krivičnog prava.²¹ Nova Direktiva inkriminiše veći broj slučajeva prekršaja i krivičnih dela protiv životne sredine, te daje značajan raspon kazni za svaki od njih, pri čemu postoje i odredbe koje su usmerene na podršku nadležnim organima u borbi protiv ekološkog kriminaliteta. Ova Direktiva se mora transponovati u nacionalno zakonodavstvo država članica EU, najkasnije do 21. maja 2026. godine, što još uvek nije učinjeno od nekih država članica.

Sadržina Direktive je smeštena u 30 članova, a najvažnije novine su inkriminacija novih krivičnih dela pored onih koji već postoje iz Direktive iz 2008. godine, uvođenje kvalifikovanih oblika krivičnih dela, pooštavanje kazni i uvođenje novih kazni, podsticanje prekogranične istrage i krivičnog gonjenja, poboljšanje informisanosti u donošenju odluka o ekološkom kriminalitetu kroz bolje prikupljanje i diseminaciju statističkih podataka u skladu sa zajedničkim standardima u svim državama članicama i poboljšanje efikasnosti nacionalnih lanaca izvršenja.²²

Direktiva sadrži odredbu o pojmu „ekosistema“, slično našem pojmu „životna sredina“, jer se taj pojam najčešće javlja u biću krivičnih dela, pa je isti definisan kao „dinamična celina zajednica biljaka, životinja, pečuraka i mikroorganizama i njihove nežive sredine koji međusobno deluju kao funkcionalna jedinica i podrazumeva i tipove staništa, staništa vrsti i populacije vrsta“. ²³ Značajno je da se sada u čl. 3. Direktive predviđa ukupno 20 krivičnih dela, uz obavezu država članica da propišu i kvalifikovane oblike krivičnih dela, u situacijama u kojima izvršenje dela dovodi do uništenja ili raširene i značajne štete koja je nepovratna ili dugotrajna, naneta

²⁰ Živković, N., *O usaglašenosti krivičnog zakonodavstva Republike Srbije sa Direktivom EU 2024/1203 o zaštiti životne sredine – krivična dela nad divljim i zaštićenim životinjama*, Zbornik radova: Izazovi Međunarodnog krivičnog prava i krivičnog prava, vol. 2, Palić, 2025, str. 452.

²¹ Directive (EU) 2024/1203 of the European Parliament and of the Council of 11th April 2024 on the protection of the environment through criminal law and replacing Directives 2008/99/EC and 2009/123/EC, <http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1203/oj>, sajt pregledan 10.04.2026.

²² Marković, I., *Evropska Direktiva o ekološkom kriminalitetu iz 2024. godine i srpsko krivično pravo*, Zbornik radova: Izazovi Međunarodnog krivičnog prava i krivičnog prava, vol. 2, Palić, 2025, str. 366.

²³ Čl. 2. st. 2. (c) Direktive.

ekosistemu znatne veličine ili ekološke vrednosti ili staništu unutar zaštićenog područja ili je pak došlo do raširene i značajne štete koja je nepovratna ili dugotrajna po kvalitet vazduha, zemljišta ili vode. Prema mišljenjima u literaturi, na ovaj način se na mala vrata uvodi ekocid kao krivično delo u evropsko zakonodavstvo, koje će svakako biti transponovano i šire.²⁴

Novina je i to da se u ovoj Direktivi predviđa obaveza da se propiše kažnjavanje za podstrekavanje, pomaganje i pokušaj izvršenja krivičnog dela, dok su detaljno propisane krivične sankcije i druge mere kako prema fizičkim, tako i prema pravnim licima.²⁵

Prema izveštaju iz marta 2026. godine, sve države članice i dalje imaju određene pravne praznine koje moraju otkloniti u procesu transpozicije, posebno u pogledu definisanja krivičnih dela i okvira sankcija.²⁶ Ovim izveštajem se ukazuje da države članice moraju da izmene svoje nacionalne zakone kako bi osigurale usklađenost između ostalog i sa ovom Direktivom, bez obzira što postoji već dobra usklađenost kada je reč o odredbama koje se odnose na podsticanje, pomaganje i podržavanje, otežavajuće i olakšavajuće okolnosti, kao i rokove zastarelosti. Međutim, identifikovani su važni nedostaci u pogledu definicije krivičnih dela, okvira sankcija, zaštite branilaca životne sredine i pristupa informacijama i pravdi.²⁷

Broj ekoloških krivičnih dela obuhvaćenih Direktivom o ekološkim krivičnim delima više se nego udvostručio u poređenju sa početnim zakonodavstvom usvojenim 2008. godine. Ipak, kako države članice nisu ni prethodnu Direktivu (2008/99/EC) adekvatno transponovale, posebno u pogledu kriminalizacije ponašanja izvršenih sa ozbiljnom nepažnjom, smatra se da bi za transpoziciju nove Direktive, napori trebalo da se usmere na rešavanje ove praznine, ali i na uvođenje novih kategorije vrsta koje imaju koristi od zaštite, inkriminacije novih ponašanja koja zahtevaju kriminalizaciju, te novih elemenata koji definišu nezakonitost.

Novina koju ova Direktiva nosi sa sobom jeste da se pretendira usklađivanje nadležnosti nad ekološkim krivičnim delima širom EU, što može pružiti korisne prednosti prekograničnoj saradnji, posebno zato što su ekološki prestupi često transnacionalni. Stoga se, s pravom se u čl. 12. Direktive predviđa mogućnost, da u specifičnim situacijama koje zahtevaju uspostavljanje nadležnosti od strane više država članica, s obzirom na prekograničnu prirodu ekološkog dela, uključenja obaveznih i opcionih osnova za nadležnost. Ovo je od izuzetne važnosti, jer se time istražuju, gone i presuđuju krivična dela van tradicionalne nadležnosti, uz mogućnost,

²⁴ Lukić, N., *Nova Direktiva EU o ekološkom kriminalitetu ...*, str. 340. (uvažena autorka se poziva na rad Faure, M. G., *The EU Environmental Crime Directive 2024: A Revolution in EU Environmental Criminal Law?*, Journal of Environmental Law, vol. 36, 2024, p. 324).

²⁵ Čl. 4, 5. i 7. Direktive.

²⁶ Environmental crime Directive: Closing legal gaps, Regional report – March 2026, dostupan na sajtu: <https://www.feu.awsassets.panda.org/downloads/environmental-crime-directive-closing-legal-gaps-report.pdf>, sajt pregledan 11.04.2026.

²⁷ Isto, str. 5.

koja do sada nije postojala, da se za ozbiljna dela učinjena na teritoriji više zemalja uključi u rasvetljavanje i procesuiranje Eurojust.²⁸

Prema pomenutom izveštaju iz marta 2026. godine, donete su određene preporuke za države članice koje se odnose na hitno transponovanje Direktive do maja 2026. godine, jasno definišući nezakonito ponašanje i raspon kazni za svako pojedino delo, pri čemu se treba težiti pooštrenju kaznene politike, proširenju krivične odgovornosti za pravna lica i poboljšanju prekogranične saradnje i nadležnosti. Takođe je utvrđeno da je potrebno zaštititi zaštitnike životne sredine i obezbediti javni pristup pravdi i informacijama kako bi se poboljšala efikasnost sprovođenja zakona.

Utvrđeni su i izazovi u sprovođenju i primeni zakona, jer transponovanje Direktive iako je neophodno, ipak postoji slaba primena zakona, koja ostaje glavni problem u EU, zbog čega je ukazano da države članice moraju da izdvoje dovoljno resursa za efikasnu primenu. Takođe je ukazano na značaj podataka i strateških okvira, pa je naloženo da se države članice, na osnovu članova 21. i 22. Direktive, fokusiraju na nacionalne strategije i prikupljanje podataka, ukazujući da su ove mere od vitalnog značaja za razumevanje i efikasnu borbu protiv ekoloških zločina.²⁹

3.2. Konvencija Saveta Evrope o zaštiti životne sredine putem Krivičnog prava

Nova Konvencija Saveta Evrope o zaštiti životne sredine putem krivičnog prava³⁰ je prvi međunarodni pravno obavezujući instrument za rešavanje ekoloških krivičnih dela, koja obuhvataju širok spektar krivičnih dela, koja ponovo pogoršavaju planetarnu krizu klimatskih promena, zagađenja i gubitka biodiverziteta. Svrha Konvencije je sprečavanje i borba protiv ekološkog kriminala, promocija nacionalne i međunarodne saradnje, kao i uspostavljanje minimalnih pravnih standarda koje će uvoditi države u njihovim nacionalnim zakonodavstvima.

Konvencija je zasnovana i usklađena je sa raznim međunarodnim ugovorima i standardima koji se odnose na zaštitu životne sredine, ljudska prava i transnacionalni kriminal, među kojima su najbitnije Evropska konvencija o ljudskim pravima, Pariski sporazum, Deklaracija iz Rajkjavika, *CITES* i *UNTOC*. Prilikom definisanja pojma “životna sredina”, ova Konvencija polazi od šireg smisla iste, obuhvatajući prirodne resurse kao što su vazduh, zemljište i voda, ekosisteme i njihove uloge, divlju faunu i floru i staništa.

²⁸ Čl. 12. st. 2. Direktive 2024/1203.

²⁹ Navedeni izveštaj, str. 16–18.

³⁰ Na 134. Sednici Komiteta Ministara u Luksemburgu, 13-14. Maja 2025. godine, Savet Evrope je doneo Konvenciju pod nazivom: Council of Europe Convention on the Protection of the Environment through Criminal Law, dostupna na sajtu: <https://search.coe.int/cm?i=0900001680b5cfad>, sajt pregledan 11.04.2026. godine, dok se izveštaj o donošenju ove Konvencije sa obrazloženjem nalazi na sajtu: <https://search.coe.int/cm?i=0900001680b5cfab>, sajt pregledan 11.04.2026.

Ovaj značajan dokument, iako još uvek nije stupio na snagu, predstavlja značajan korak u jačanju zaštite životne sredine kroz borbu protiv ekološkog kriminala širom Evrope i šire. Oslanja se i dopuna je Direktivi EU iz 2024. o zaštiti životne sredine putem krivičnog prava, jasno definišući krivična dela koja štete životnoj sredini, pri čemu utvrđuje minimalna pravila o kaznama za fizička i pravna lica i jača institucionalnu saradnju u sprovođenju zakona.

Materijalno krivično pravo u ovoj Konvenciji je prilično izjednačeno sa prethodno izloženim dokumentom EU, pa je tako utvrđeno 26 krivičnih dela koja uključuju, ali nisu ograničena na: nezakonito zagađivanje, nezakonito upravljanje opasnim otpadom, nezakonit rad ili zatvaranje postrojenja vezanih za opasne aktivnosti ili supstance, nezakonito recikliranje brodova i ispuštanje zagađujućih supstanci sa brodova, nezakonito rudarstvo, trgovinu nezakonito posećene drvene mase, nezakonito uništavanje ili trgovina divljom faunom ili florom, te nezakonito pogoršanje zaštićenih staništa.

Konvencija obuhvata zaštitu žrtava, svedoka i uzbunjivača, prepoznajući njihovu vitalnu ulogu u efikasnom gonjenju i sprovođenju zakona, a velika pažnja je posvećena preventivnim merama, čemu je posvećeno celo jedno poglavlje Konvencije, što odražava suštinsku ulogu prevencije u zaštiti životne sredine. U ovom poglavlju su između ostalog, predviđene kampanje za podizanje svesti i prepoznavanje važne uloge civilnog društva i drugih zainteresovanih strana za prevenciju i očuvanje životne sredine.

Slično, kao što je bilo reči o prethodnom dokumentu EU i ovaj dokument predviđa ekocid, odnosno „posebno teška krivična dela“, koja obuhvataju namerno nezakonito ponašanje koje može dovesti do teških posledica, kao što su široko rasprostranjeno zagađenje, velike industrijske nesreće ili šumski požari velikih razmera. Dalje, putem ove Konvencijom se nastoji uspostavljanje jačanja nacionalnih strategija odgovarajućim resursima, uz uticaj na vršenje obuka stručnjaka i stvaranje specijalizovanih sudskih i tužilačkih jedinica, te promovisanje međunarodne saradnje u cilju rešavanja ekoloških zločina preko granica.

Činjenica da se preporučuje specijalizacija institucija za suzbijanje i procesuiranje ekološkog kriminala, nije novina i ne dolazi sa ovim aktom, već je ideja o ovome postojala mnogo ranije, o čemu govori podrška Interpolu državama članicama da formiraju nacionalne operativne grupe za ekološku bezbednost, koje će funkcionisati po principu multiagencijske saradnje i uključivaće rad policije, carinskih organa, agencija za zaštitu životne sredine, tužilaštva i nevladinih organizacija.³¹

Kao što je već napomenuto, Konvencija nije još uvek stupila na snagu, očekuje se da će stupiti na snagu nakon deset ratifikacija, uključujući najmanje osam od strane država članica Saveta Evrope, a važno je reći da je otvorena za potpisivanje državama članicama Saveta Evrope, državama nečlanicama koje su učestvovala u procesu

³¹ Lukić, T., Pisarić, M., *Specijalizacija pravosudnih i drugih organa u borbi protiv ekološkog kriminaliteta*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu, br. 4/2012, str. 236.

izrade nacrtu i Evropskoj uniji, dok druge države nečlanice mogu biti pozvane da pristupe nakon što Konvencija stupi na snagu.³²

4. Evropski standardi – mogući model za srpsko ekološko krivično pravo

Krivični zakonik Republike Srbije predviđa niz krivičnih dela protiv životne sredine, uključujući zagađenje životne sredine, nepropisno odlaganje otpada, uništavanje zaštićenih prirodnih dobara i drugo.³³ Značajan napredak ostvaren je uvođenjem odgovornosti pravnih lica, čime se omogućava efikasnije sankcionisanje kompanija kao ključnih aktera ekološkog kriminala.³⁴ Međutim, praksa ukazuje na ograničenu primenu ovih normi, što dovodi u pitanje njihovu stvarnu efikasnost. Statistički podaci govore da je u Republici Srbiji najčešće i u najvećem procentu procesuirano krivično delo Šumska krađa iz čl. 275. KZ, pa tek na drugom mestu, sa veoma malim procentom u delu krivično delo Ubijanje i zlostavljanje životinja iz čl. 269. KZ. Međutim, statistike su se „popravile“ osnivanjem posebnih Odeljenja za suzbijanje ekološkog kriminala pri Ministarstvu unutrašnjih poslova, od februara meseca 2022. godine.³⁵

U praksi se, i pored povećanja broja prijava za druga krivična dela, osim za spomenuta, ipak javljaju određene nedoumice i bojazan da se utvrde određeni pravni

³² Korišćeni podaci o Konvenciji pronađeni na sledećem linku: <https://www.coe.int/en/web/cdpc/convention-on-the-protection-of-the-environment-through-criminal-law>, sajt posećen 11.04.2026. Na ovom sajtu takođe postoje podaci o vremenskoj liniji pri donošenju dokumenta: tako je 03.04.2023. godine osnivan Komiteta stručnjaka za zaštitu životne sredine putem krivičnog prava (PC-ENV) i održan prvi sastanak, 9.10.2024. godine data finalna verzija, odnosno Nacrt Konvencije o zaštiti životne sredine putem krivičnog prava od strane PC-ENV, potom je 14.05.2025. godine usvojena od strane Komiteta ministara, a 3.12.2025. godine je otvorena za potpisivanje. Važno je napomenuti da je izrada ove Konvencije poverena Komitetu stručnjaka za zaštitu životne sredine putem krivičnog prava (PC-ENV), prema ovlašćenjima Komiteta ministara i Komiteta za probleme kriminala Saveta Evrope (CDPC). PC-ENV su činili stručnjaci za ekološki kriminal, uključujući predstavnike koje su imenovalе države članice, države posmatrači i druga tela i sektori Saveta Evrope, posebno relevantni međuvladini odbori, Parlamentarna skupština, kancelarija komesara za ljudska prava i Evropski sud za ljudska prava. Relevantne međunarodne i nadnacionalne organizacije su takođe bile aktivno uključene, posebno Evropska unija, UN, INTERPOL, ali i nevladine organizacije poput Globalne inicijative za okončanje kriminala u vezi sa divljim životinjama i Komisija za pravna pitanja divljih životinja i pravdu o divljim životinjama koje su svojim stručnim znanjem pružile vredne doprinose.

³³ Krivični zakonik Republike Srbije, (Sl. glasnik RS, br. 85/2005, 88/2005 - ispr., 107/2005 - ispr., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014, 94/2016, 35/2019 i 94/2024), u glavi XXIV su propisana krivična dela protiv životne sredine, od čl. 260. do čl. 277. KZ

³⁴ Zakon o odgovornosti pravnih lica za krivična dela, (Sl. glasnik RS, br. 97/2008).

³⁵ Đorđević, Đ., *Stanje ekološkog kriminala u Pčinjskom okrugu*, Zbornik radova: Izazovi Međunarodnog krivičnog prava i krivičnog prava, vol. 2, Palić, 2025, str. 568.

standardi. Tako postoje nedoumice po pitanju definisanja pojma zagađenja ili oštećenja prirode „na širem prostoru“ ili „u većoj meri“, odnosno da li je zagađenje takvo da je za njegovo otklanjanje potrebno duže vreme ili veliki troškovi i koje su to mere. Ne sme se izostaviti da ne postoji pojam „životne sredine“ u čl. 112. KZ, već da je ovaj pojam koji se vezuje za ekološki kriminalitet pojašnjen u sporednom zakonodavstvu, odnosno u Zakonu o zaštiti životne sredine.

Takođe postoje poteškoće u vezi kvantifikacije štete, a što je u vezi sa nepreciznošću normi koje se trebaju primeniti. Naime, da bi se došlo samo do kvalifikacije krivičnog dela, treba opredeliti da li radnja predstavlja povredu propisa i ukazuje na neophodnost konsultovanja odgovarajućih vankrivičnih propisa koji su posvećeni zaštiti, očuvanju i unapređenju životne sredine. Tu se može desiti da se više desetina propisa trebaju primeniti, na primer propisi u vezi izdavanja dozvola, određivanja graničnih vrednosti maksimalno dozvoljenog zagađenja određenog segmenta životne sredine, ali i propisi u odnosu na odgovornost pravnih lica i obavljanje pojedine delatnosti.³⁶

Zbog svega navedenog, što su zapravo problemi praktičara, trebalo bi transponovati Direktivu 2024/1203, kojom su data pojašnjenja pojedinih pojmova ili bar kriterijumi koji bi omogućili ocenu u konkretnom slučaju, pa su tako u Direktivi definisana tri ključna pojma i to: „znatna šteta“, „verovatnoća uzrokovanja štete“ i „nezatna količina“, a za svaki od ova tri pojma su dati i parametri u odnosu na koje bi se u svakom konkretnom slučaju moglo oceniti da li postoje ove pojave.³⁷

S druge strane, u literaturi se nalaze mišljenja da se mora raskinuti uska veza između upravnog i krivičnog prava, iz razloga što postoje situacije da određena ponašanja nisu suprotna upravnim propisima, ali koja zaslužuju da budu krivična dela.³⁸ Što je u dosadašnjoj praksi nemoguće učiniti, jer se pri kvalifikovanju dela upravo polazi od upravnih propisa, koji su najčešće podzakonski, pa se tako s oprezom treba postupati, jer je propisivanje određenog dela u datoj situaciji u rukama izvršne vlasti.

Takođe u praksi se dešava da se jedna te ista radnja može okarakterisati i kao prekršaj, i kao privredni prestup, ali i kao krivično delo, jer je inkriminacija skoro identična, pa od obrađivača predmeta zavisi na koji način će se tretirati konkretan slučaj, što svakako treba predstavljati problem koji se u budućnosti mora rešiti. Postoje i situacije, koje bi zahtevale dodatni angažman obrađivača, jer primera radi, konkretna radnja bi mogla da predstavlja kvalifikovani oblik, upravo zbog posledice koju je prouzrokovala, ali kako kvalifikovani oblici u našem zakonodavstvu nisu propisani, rešavanje tih slučajeva bi bilo suprotno vladavini prava.

Konačno, ali ne manje bitno, prognoziramo da će potencijalno odvrćajuće delovati pravne norme koje su vezane za raspon kazni, kako kazne lišenja slobode, tako i novčane kazne, koje su u pomenutim aktima vezane za procenat ostvarenih

³⁶ Marković, I., *nav. članak*, str. 373.

³⁷ *Isto*.

³⁸ Lukić, N., *Nova Direktiva EU o ekološkom kriminalitetu ...*, str. 340.

prihoda i profita pravnih lica, pa će zasigurno u buduće pravna lica voditi drugačiju poslovnu politiku, koja neće podrazumevati poslovanje uz vršenje krivičnih dela protiv životne sredine.

5. Umesto zaključka

Ekološka politika Evropske unije i Evrope uopšte je do sada značajno uticala na razvoj krivičnog ekološkog prava Republike Srbije, a predviđamo da će i pomenuti akti biti transponovani u domaće pravo, čime će se bitno doprineti vladavini prava pri institucionalnim promenama.

Efikasna zaštita životne sredine može se ostvariti samo uz jačanje institucionalnih kapaciteta i doslednu primenu zakona, čime se obezbeđuje puna realizacija principa vladavine prava. Kako vladavina prava predstavlja temelj savremenog pravnog poretka, ona podrazumeva suplemaciju prava, pravnu sigurnost i jednakost pred zakonom. U uslovima institucionalnih promena, dolazi do izazova u očuvanju stabilnosti i efikasnosti pravnog sistema. Ipak, ključni izazov ostaje u oblasti primene prava.

Ovo se posebno odnosi na oblast ekološkog kriminala, gde je neophodna multisektorska i institucionalna saradnja, jačanje kako personalnih, tako i finansijskih i tehničkih kapaciteta, uz poseban uticaj na pohađanje obuka stručnjaka i stvaranje specijalizovanih sudskih i tužilačkih jedinica, a sve u cilju vladavine prava i pobeđe civilizovanog društva nad svakom vrstom kriminaliteta, pa makar to bio i ekološki.

*Đurđica Đorđević, LL.M., PhD student
Faculty of Law, University of Kragujevac
Public Prosecutor at Basic Public Prosecutor's Office in Vranje*

THE ENVIRONMENTAL POLICY OF THE EUROPEAN UNION AND ITS INFLUENCE ON THE CRIMINAL FRAMEWORK OF SERBIA IN THE CONTEXT OF THE RULE OF LAW AND INSTITUTIONAL CHANGES

Summary

Environmental protection is one of the key values of the modern legal order, the importance of which transcends national borders and requires coordinated international action. The European Union's environmental policy has developed a complex normative framework that includes criminal protection mechanisms. The

Republic of Serbia, as a country in the process of European integration, is obliged to harmonize its legislation with EU law, a requirement particularly evident in the area of criminal environmental protection. The current EU Directive on environmental crime (2024/1203), as well as the Council of Europe Convention on Environmental Protection through Criminal Law, which, although it has not yet entered into force, is predicted to shape this area in our country further. This paper aims to analyze the impact of the environmental policy of Europe on the criminal legal framework of Serbia, with special reference to the issue of the rule of law in conditions of institutional changes. In the first part of the paper, the author analyzes the concept of environmental crime, in the second part, she considers the main novelties brought by the aforementioned two acts, while in the final, third part, the author will deal with the issue of the need to harmonize domestic criminal legislation with these European standards.

Key words: *environmental crime, European Union, Serbia, criminal law, rule of law, harmonization of law.*

Literatura

- Batričević, A., *Ekološka krivična dela i kriminalitet korporacija*, Zbornik radova *Privredna krivična dela*, Beograd, 2017.
- Drenovak-Ivanović, M., *Ekološko pravo*, Beograd, 2021.
- Đorđević, Đ., *Stanje ekološkog kriminala u Pčinjskom okrugu*, Zbornik radova: Izazovi Međunarodnog krivičnog prava i krivičnog prava, Palić, Vol. 2, 2025.
- Živković, N., *O usaglašenosti krivičnog zakonodavstva Republike Srbije sa Direktivom EU 2024/1203 o zaštiti životne sredine – krivična dela nad divljim i zaštićenim životinjama*, Zbornik radova: Izazovi Međunarodnog krivičnog prava i krivičnog prava, Palić, Vol. 2, 2025.
- Lukić, N., *Zelena kriminologija*, Beograd, 2023.
- Lukić, N., *Nova Direktiva EU o ekološkom kriminalitetu i potreba reforme domaćeg krivičnog zakonodavstva*, Zbornik radova: Izazovi Međunarodnog krivičnog prava i krivičnog prava, Palić, Vol. 2, 2025.
- Lukić, T., Pisarić, M., *Specijalizacija pravosudnih i drugih organa u borbi protiv ekološkog kriminaliteta*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu, br. 4/2012.
- Marković, I., *Evropska Direktiva o ekološkom kriminalitetu iz 2024. godine i srpsko krivično pravo*, Zbornik radova: Izazovi Međunarodnog krivičnog prava i krivičnog prava, Palić, Vol. 2, 2025.
- Randelović, V., *Ekocid u međunarodnom i nacionalnom krivičnom pravu*, Kragujevac, 2025.
- Randelović, V., *Krivičnopravna zaštita životne sredine u zakonodavstvu Republike Srbije i standardi Evropske unije*, Zbornik radova: Usklađivanje pravnog sistema Srbije sa standardima Evropske unije, knj. 9, Kragujevac, 2021.

- Randelović, V., *Krivičnopravna zaštita životne sredine u kontekstu održivog razvoja*, Zbornik radova: Savremeno pravo u eri digitalizacije i održivog razvoja, Kragujevac, 2025.
- Soković, S., *Koncept održivog razvoja i zelena kriminologija – sinergija i izazovi*, Zbornik radova: Savremeno pravo u eri digitalizacije i održivog razvoja, Kragujevac, 2025.
- Škulić, M., *Ustavnopravna zaštita životne sredine*, Glasnik Advokatske komore Vojvodine, br. 4/2023.

Propisi, izvestaji i internet izvori

- Council of Europe Convention on the Protection of the Environment through Criminal Law, dostupna na sajtu: <https://search.coe.int/cm?i=0900001680b5cfad>.
- Directive 2008/99/EC of the European Parliament and of the Council, <http://data.europa.eu/eli/dir/2008/99/oj>.
- Directive 2008/99/EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008 on the protection of the environment through criminal law, <http://data.europa.eu/eli/dir/2008/99/oj>.
- Krivični zakonik Republike Srbije, (Sl. glasnik RS, br. 85/2005, 88/2005 - ispr., 107/2005 - ispr., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014, 94/2016, 35/2019 i 94/2024).
- Zakona o zaštiti životne sredine (Sl. glasnik RS, br. 135/2004, 36/2009, 36/2009 - dr. zakon, 72/2009 - dr. zakon, 43/2011 - odluka US, 14/2016, 76/2018, 95/2018 - dr. zakon, 95/2018 - dr. zakon i 94/2024 - dr. zakon).
- Zakon o odgovornosti pravnih lica za krivična dela, (Sl. glasnik RS, br. 97/2008).
- Ustav Republike Srbije, ("Sl. glasnik RS", br. 98/2006 i 115/2021).
- Explanatory Report - Izveštaj o donošenju ove Konvencije sa obrazloženjem nalazi na sajtu: <https://search.coe.int/cm?i=0900001680b5cfad>.
- Evaluation Study on the Implementation of Directive 2008/99/EC on the Protection of the Environment through Criminal Law by Member States, Final Report May 2013, which was updated in 2014, Brussels.
- Environmental crime Directive: Closing legal gaps, Regional report – March 2026, dostupan na sajtu: <https://www.feu.awsassets.panda.org/downloads/environmental-crime-directive---closing-legal-gaps-report.pdf>.
- <https://www.coe.int/en/web/cdpc/convention-on-the-protection-of-the-environment-through-criminal-law>.

Odluke

- Presuda Apelacionog suda u Kragujevcu, KŽ1 br. 81/2019 od 22.02.2019. godine.
- Presudi Privrednog suda u Požarevcu Pk. br. 1/15 od 22.03.2016. godine, koja je ukinuta rešenjem Privrednog apelacionog suda u Beogradu PŽ. br. 145/16 od 5.10.2016. godine.
- Presuda Apelacionog suda u Kragujevcu KŽ.1. br. 1-1004/10 od 10.05.2010. godine.

GRAĐANSKO PRAVO

