

**Драгољуб Тодић,\***

Научни саветник,

Институт за међународну политику и привреду, Београд

ОРИГИНАЛНИ НАУЧНИ РАД

10.5937/zrpfm1-40978

UDK: 551.583:[614.8:351.862.21(497.11:497.16:497.5)]

Рад примљен: 03.11.2022.

Рад прихваћен: 18.11.2022.

## **КЛИМАТСКЕ ПРОМЕНЕ, ВАНРЕДНЕ СИТУАЦИЈЕ И ОДГОВОР СРБИЈЕ, ЦРНЕ ГОРЕ И ХРВАТСКЕ\*\***

**Апстракт:** Циљ рада је испитивање карактера веза између климатских промена и ванредних ситуација у правним системима три државе. Први део рада је посвећен односу Србије, Црне Горе и Хрватске према климатским променама и ванредним ситуацијама. Анализирају се норме закона којима се регулише област климатских промена (са становишта потенцијалне релевантности за ванредне ситуације), као и закона којима се регулише област ванредних ситуација (са становишта потенцијалне релевантности за климатске промене). У другом делу рада се указује на питање чланства Србије, Црне Горе и Хрватске у релевантним међународним уговорима. Разматра се став да питање односа између климатских промена и ванредних ситуација није регулисано на целовит начин, а везе између климатских промена и ванредних ситуација унутрашњи прописи препознају недоследно. У закључку се констатује да су везе између климатских промена и ванредних ситуација у праву препознате делимично и да постоји простор за значајно јасније одређење. Карактер веза између климатских промена и ванредних ситуација требало би посматрати у светлу развоја међународног права и специфичности правних система три државе, укључујући и њихов статус у оквиру ЕУ интеграција.

**Кључне речи:** климатске промене, животна средина, ванредне ситуације, катастрофе, међународни уговори, закони о климатским променама, Србија, Црна Гора, Хрватска, ЕУ.

\* dtodic@yemail.com; d.todic@diplomacy.bg.ac.rs

\*\* Рад је настао у оквиру научноистраживачког пројекта „Србија и изазови у међународним односима 2022. године“, који финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије, а реализује Институт за међународну политику и привреду током 2022. године.

\*\* Рад је изложен на Међународној научној конференцији „Деловање институција система у ванредним ситуацијама: искуства и изазови“, одржаној 20. 4. 2022, на Правном факултету Универзитета у Нишу.

## 1. Увод

Мада се питање односа између климатских промена и ванредних ситуација чини „природним“, литература која је посвећена овом питању пружа основе и поводе за различита тумачења појединих конкретних проблема. У зависности од приступа, односе између „климатских промена“ и „ванредних ситуација“ могуће је сагледавати на различите начине.<sup>1</sup> Негативне последице климатских промена које се карактеришу као „катастрофе“, појава нових миграционих токова и последице таквих токова изучавају се са посебном пажњом (UNHCR, 2021, Scott, 2014, Storey, 2021). Без обзира на чињеницу да међународно право не познаје категорију „климатских избеглица“, не може се негирати чињеница да је данас све већи број људи који су расељени преко граница због катастрофа и климатских промена (Scott, 2016, 26). Барбер наглашава везу са избегличким правом кроз разматрање права на становање (Barber, 2006). Различити су предлози за решавање проблема који настају услед нерегулисаног односа између климатских промена, катастрофа и избегличког положаја. Промена дефиниције појма „избеглица“ и редефинисање концепта избеглиштва само је једна од могућности која има своје утемељење у проценама стања и последица постојећег стања у овој области (Store, 2021).

Питање веза између људских права, климатских промена и катастрофа разматрасена различитим начине (Scott, Salamanca 2020). Међународноправни оквир изгледа релативно одређен у делу који се односи на климатске промене, нешто мање у делу који се односи на људска права и врло скромно

---

1 У овом раду се, због ограниченог простора, не расправља посебно о дефиницијама појмова „климатске промене“ и „ванредне ситуације“, иако би детаљнија расправа о овим и сродним појмовима допринела прецизнијем извођењу закључака. Оквирном конвенцијом УН о промени климе (1992) је установљен општи оквир разумевања појма „климатске промене“, а значење појма „неповољни утицаји промене климе“, који се овде чини ближи основном предмету анализе, одређује се према значају штетних последица промена у физичкој животној средини или „биоти“. У овом случају су предмет заштите природни и контролисани екосистеми (њихов састав, способност обнављања или продуктивности), као и људско здравље и „благостање“. Најопштији предмет заштите је „функционисање друштвено-економских система“. Чл. 1 Оквирне конвенције УН о промени климе (1992), *Службени лист СРЈ – Међународни уговори*, 2/1997. С друге стране, Нацрт правила о заштити особа у случају катастрофа (UN ILC, 2016) се, при дефинисању појма „катастрофе“, равна према формулацији „догађај или низ догађаја који резултирају распрострањеним губитком живота, великом људском патњом и невољом, масовним расељавањем, материјалном штетом, или штетом у животној средини.“ Штета мора бити „великих размера“ и њоме се „озбиљно нарушава функционисање друштва“. Видети: Чл. 3. Истовремено, Комисија у својим коментарима указује на значај „савременог“ разумевања значења овог појма из Конвенције из Тампереа и конференција УН из 2005. и 2007. године.

у делу који се односи на заштиту жртава катастрофалних догађаја.<sup>2</sup> Ферис ова питања разматра у оквиру смањења ризика од катастрофа (полазећи од Хјого декларације, 2005), заштите посебних (рањивих) категорија, а нарочито жена, и правила која се односе на унутрашња пресељавања становништва (Ferris, 2014). Комисија УН за међународно право је израдила Нацрт правила о заштити особа у случају катастрофа, чиме су укључена и питања заштите људских права особа које су погођене катастрофама (UN ILC, 2016),<sup>3</sup> а у оквиру надзорних тела УН спроведене и анализе о примени права људских права пре и након катастрофалних догађаја (McDermott, et. al, 2017). Посебним би се могло сматрати питање како је регулисана област пружања помоћи у случају катастрофа будући да ова област није регулисана свеобухватним уговором, већ уговорима који су специфични с обзиром на предмет регулисања (нуклеарне катастрофе, катастрофе на мору, итд.). Овоме би требало додати и регионалне и субрегионалне споразуме, као и значајан број билатералних споразума и инструмената меког права (Sivakumaran, 2017, 1199). Отуда се пружање помоћи у случају катастрофа у неким околностима повезује и са правилима међународног хуманитарног права (Gavshon, 2009; Weerasinghe, 2019).

Значај расправе о односима између климатских промена и ванредних ситуација проистиче из процењене динамике и последица климатских промена, као и ванредних догађаја који се могу довести у везу са климатским променама. Актуелност теме је подстакнута и чињеницом да се климатске промене понекад неоправдано доживљавају као нешто што се везује искључиво за будућност, уз огромне ризике због игнорисања чињенице да се последице климатских промена већ сада могу релативно јасно сагледати (Farber, 2013, 38).

У овом раду се расправља превасходно о унутрашњеправним оквирима регулисања климатских промена у контексту појаве ванредних ситуација и реаговања на ванредне ситуације у три државе: Хрватској, Србији и Црној Гори. Разматрају се везе између климатских промена и ванредних ситуација у унутрашњим прописима три државе. Одабране су ове три државе полазећи од чињенице да оне припадају истом региону и да се може очекивати да су процене утицаја климатских промена сличне (Bednar-Friedl, et. al, 2022), као и због чињенице да све три државе имају донете посебне законе којима се регулише област климатских промена и посебне законе којима се регулише поступање у ванредним ситуацијама. Сличности

---

2 Касније ће бити указано на статус три државе у односу на међународноправну регулативу у области климатских промена. За осврт на међународноправни оквир сарадње у области природних катастрофа видети: Todić, Grbić, 2018.

3 За осврт на рад Комисије видети код: Bartolini, 2017; Tladi, 2017.

и разлике се сагледавају имајући у виду и чињеницу да је прва од ове три државе чланица ЕУ, а да су друге две чланство у овој организацији прогласиле својим циљем.

## 2. Унутрашњи прописи Србије, Црне Горе и Хрватске

2.1. *Србија*. Основни пропис који регулише област климатских промена у Србији, Закон о климатским променама (у наставку: ЗКП),<sup>4</sup> не садржи посебне одредбе којима се упућује на „ванредне ситуације“. Међутим, у делу ЗКП који се односи на „документа планирања“ (II. Део „Стратегије и планови“) предвиђено је да се у области климатских промена доносе три врсте докумената. Међу њима је и „програм прилагођавања на измењене климатске услове“, поред стратегије нискоугљеничног развоја и акционог плана за спровођење стратегије.<sup>5</sup> Програм прилагођавања са акционим планом припрема надлежно министарство, а доноси Влада,<sup>6</sup> при чему је учешће јавности обавезно и спроводи се у складу са законом којим се прописује израда и усвајање докумената јавних политика.<sup>7</sup> Истовремено, ЗКП јасно прописује обавезан садржај програма прилагођавања, уз назнаку да то мора бити у складу са законом којим се уређује плански систем.<sup>8</sup> Обавезан садржај Програма обухвата тринаест елемената којима су обухваћене мере прилагођавања и циљеви јавне политике, као и чиниоци који условљавају садржај предлога мера прилагођавања међу којима су, нпр. осматрене промене климе, очекиване промене климе, утицај промена климе, идентификација „сектора и система“ који су најпогођенији променама климе, пројекција промена које би требало остварити, итд.<sup>9</sup> Закон је најближи одређењу према питању „ванредних ситуација“ онда када у члану 15 прописује обавезу органа и организација надлежних за спровођење мера прилагођавања, као и за израду и спровођење докумената

---

4 Посматрано са становишта предмета уређивања овај закон јасно разликује две групе мера. Поред мера које се односе на прилагођавање на промене климе, Закон уређује и „систем за ограничавање емисија ...“. У складу са тим, Законом су регулисане и обавезе у вези са доношењем стратешких и програмских докумената. Видети: Чл. 1 ЗКП, *Сл. гласник РС*, 26/21.

5 Видети: Чл. 6 ЗКП.

6 Прописан је и разлог због којег се ови документи доносе и он се састоји у „идентификацији утицаја климатских промена на секторе и системе и утврђивање мера прилагођавања на измењене климатске услове ... за оне секторе и системе у којима је потребно смањити неповољне утицаје.“ Видети: Чл. 13 ЗКП.

7 Видети: Чл. 16 ЗКП.

8 Видети: Закон о планском систему Републике Србије. *Сл. гласник РС*, 30/18.

9 Видети: Чл. 13 ЗКП.

јавне политике, да о појавама као што су поплаве, екстремне температуре, суше и њиховим последицама достављају Министарству извештај о спроведеним мерама прилагођавања до 15. марта сваке године.<sup>10</sup>

С друге стране, Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама (у наставку ЗСРКУВС)<sup>11</sup> на „климу“ упућује на индиректан начин. Кроз дефиницију појма „ванредне ситуације“ ЗСРКУВС јасно упућује на „животну средину“,<sup>12</sup> становништво и материјална и културна добра као предмете заштите у поступку проглашавања ванредних ситуација (од стране надлежних органа). Дефиницијом су обухваћене и процене обима и интензитета ризика и претњи који морају бити такви да се њихов настанак или последице не могу спречити или отклонити „редовним деловањем надлежних органа и служби“, већ је неопходно употребити посебне мере, снаге и средства уз појачан режим рада.<sup>13</sup> Истовремено, ЗСРКУВС дефинише још најмање три појма који су од непосредног значаја за разумевање појма „ванредне ситуације“. То су појмови „катастрофа“,<sup>14</sup> који у себе укључују појмове „елементарна непогода“ и „техничко-технолошка несрећа“. Везе између ванредних ситуација и климатских промена најближе су успостављене кроз препознавање последица климатских промена у оквиру појма „елементарна непогода.“<sup>15</sup>

---

10 Видети: Чл. 15, ст. 2 ЗКП. Иначе, документи јавних политика у секторима најпогођенијим климатским променама, као и плански документи аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе израђују се узимајући у обзир циљеве Програма прилагођавања.

11 Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама, *Сл. гласник РС*, 87/2018.

12 У детаљнијој анализи овде би требало размотрити и садржај појма „животна средина“ из Закона о заштити животне средине, *Сл. гласник РС*, 135/2004, 36/2009, 72/2009 – др. закон, 43/2011 – УС, 14/2016, 76/2018, 95/2018 – др. закон.

13 Видети: Чл. 2, т. 7 ЗСРКУВС.

14 Угрожавање безбедности, живота и здравља већег броја људи, материјалних и културних добара или животне средине у већем обиму обухваћено је појмом „катастрофа“ (елементарна непогода или техничко-технолошка несрећа).

15 Овај појам обухвата појаве различитог порекла када су оне настале деловањем природних сила, међу којима су и екстремне температуре ваздуха, поплаве, бујице, олује, суше, клизишта. Појам, такође, обухвата и друге природне појаве када су оне „већих размера“ и могу да угрозе безбедност, животе и здравље „већег броја људи“, као и материјална и културна добра. Да би „животна средина“ била обухваћена овим појмом она мора бити угрожена „у већем обиму“.

„Праћење климатских промена и прилагођавање заједнице на очекиване последице“ обухваћено је формулацијом „смањење ризика од катастрофа“.<sup>16</sup> На овом месту ЗСРКУВС смањење ризика од катастрофа везује за систем мера и активности које су утврђене Националном стратегијом из области смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама, Националним програмом управљања ризиком од катастрофа, законом којим се прописује обнова након елементарне и друге непогоде, и другим актима. Циљ је формулисан као спречавање нових и смањење постојећих ризика кроз имплементацију економских, социјалних, едукативних, нормативних, здравствених, културних, технолошких, политичких и институционалних мера којима се јача отпорност и припремљеност заједнице за одговор и ублажавање последица од насталих катастрофа, односно чиме се постиже јачање отпорности заједнице. На „стање климе и вода“ ЗСРКУВС упућује и у делу који се односи на „рано упозоравање, обавештавање и узбуњивање“<sup>17</sup> и прекршаје одговорног лица у државном органу, органу територијалне аутономије и органу јединице локалне самоуправе.<sup>18</sup>

2.2. *Црна Гора*. И основни закон који регулише област климатских промена у Црној Гори, Закон о заштити од негативних утицаја климатских промена (у наставку: ЗЗНУКП),<sup>19</sup> прописује обавезу доношења Плана прилагођавања на климатске промене, поред Стратегије о нискоугљеничном развоју.<sup>20</sup> Прописан је обавезан садржај Плана прилагођавања на климатске промене који се доноси „ради идентификације утицаја климатских промена на

16 Видети: Чл. 11, ст. 2, т. 9 ЗСРКУВС.

17 Видети: Чл. 94 ЗСРКУВС. Прописана је обавеза субјеката система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама који оперативно прикупљају податке, укључујући и податке из међународне размене, да обавештавају Службу 112 о стању климе и вода, да достављају анализе, прогнозе и упозорења о хидролошким, метеоролошким и геолошким појавама, елементарним непогодама и другим опасностима, садржају опасних материја у ваздуху, земљишту и водама изнад дозвољених вредности, као и све друге прикупљене податке о појавама које могу угрозити људе, материјална и културна добра и животну средину. Видети: Чл. 94, ст. 2 ЗСРКУВС.

18 Видети: Чл. 116 ЗСРКУВС.

19 Закон о заштити од негативних утицаја климатских промена, *Сл. лист Црне Горе*, 73/2019. За разлику од ЗКП у Србији, предмет регулисања закона у Црној Гори је већ у свом наслову фокусиран на заштиту од негативних утицаја климатских промена, поред смањивања емисија гасова са ефектом стаклене баште, заштите озонског омотача и других питања која се односе на заштиту од негативних утицаја климатских промена. Видети: Чл. 1 ЗЗНУКП.

20 Видети Чл. 5 ЗЗНУКП. Закон говори о „документима заштите од негативних утицаја климатских промена.“

осетљиве секторе и смањивања негативних последица на те секторе“.<sup>21</sup> Обавезан садржај овог документа укључује, између осталог, и опис постојећег стања насталог услед климатских промена, идентификацију осетљивих сектора, анализу уочених промена климе и екстремних климатских услова, приказ очекиваних климатских промена са проценом кључних ризика, итд.<sup>22</sup>

Закон о заштити и спасавању (у наставку: ЗЗС)<sup>23</sup> „ванредне догађаје“ везује за несреће изазване елементарном непогодом и другом несрећом када постоји могућност да се угрози здравље и живот људи, материјална добра и животна средина и ако се последице не могу спречити или отклонити редовним деловањем надлежних органа.<sup>24</sup> Ако последице није могуће отклонити или спречити редовним деловањем надлежних органа (због величине, интензитета и изненадне појаве), онда се ради о катастрофи, при чему ЗЗС препознаје „елементарну непогоду“ или „другу несрећу“, као и „већу несрећу“, „техничко-технолошку несрећу“, „акцидент“ и „инцидент“. Дакле, ЗЗС не спомиње климатске промене, али се односи на „животну средину“ будући да под „катастрофом“ обухвата и елементарну непогоду или другу несрећу која „величином, интензитетом и изненадном појавом угрожава ... животну средину“.<sup>25</sup> Такође, угрожавање „животне средине“ је елемент и појмова „друга несрећа“, „техничко-технолошка несрећа“, „ванредни догађај“, „ризик“ и „опасна материја“.<sup>26</sup> Последице климатских

21 План доноси Влада на период од десет година, а извештај о спровођењу Плана прилагођавања сачињава (на период од две године) Министарство и доставља Влади. Органи државне управе надлежни за енергетику, индустрију, пољопривреду, шумарство и саобраћај, дужни су да двогодишње достављају Министарству извештај о спроведеним мерама према стратешким документима, ради спречавања негативних утицаја климатских промена, као и податке о поплавама, сушама, екстремним температурама и друго. Видети: Чл. 10 ЗЗНУКП.

22 План, такође, обухвата и анализу утицаја климатских промена, главне циљеве прилагођавања климатским променама, опис институционалног оквира за прилагођавање климатским променама, приказ постојећих планова и стратешких докумената у области прилагођавања на климатске промене са оценом напретка у примени и примерима добре праксе, итд.

23 Закон о заштити и спасавању, *Сл. лист ЦГ*, 13/07, 5/08, 86/09-др. закон, 32/11, 54/16, 146/21)

24 Видети: Чл. 4, т. 6 ЗЗС.

25 Поред здравља, живота људи и материјалних добара. Видети: Чл. 4 ЗЗС. Овде би, као и у случају Србије и Црне Горе, у детаљнију анализу требало укључити и питање садржаја појма „животна средина“ („околиш“) и нормативних веза између животне средине, климатских промена и ванредних ситуација. Видети: Закон о заштити околиша, *Народне новине*, 80/13, 153/13, 78/15, 12/18, 118/18.

26 Видети: Чл. 4, т. 1 ЗЗС.

промена се јасно препознају и у појму „елементарна непогода“ чији садржај ЗЗС, слично као и у релевантном закону Републике Србије, везује за различите догађаје (хидрометеоролошког, геолошког или биолошког порекла) кад су проузроковани деловањем природних сила. Те природне силе се у ЗЗС набрајају обухватајући екстремне температуре ваздуха, суше, поплаве, бујице, олује, јаке кише, клизање земљишта, итд.<sup>27</sup>

2.3. *Хрватска.* Закон о климатским промјенама и заштити озонског слоја (у наставку: ЗКПЗОС)<sup>28</sup> прописује да се мере за прилагођавање климатским променама и заштиту озонског омотача, заједно са мерама за ублажавање климатских промена, одређују, између осталог, и ради избегавања, спречавања или смањења штетних последица на људско здравље, квалитет живљења и животну средину „у целини“.<sup>29</sup> ЗКПЗОС предвиђа доношење „Стратегије прилагодбе климатским промјенама у Републици Хрватској“ и акционог плана за спровођење ове стратегије,<sup>30</sup> поред других „темељних докумената“. Разлике у односу на решења која садрже закони у Србији и Црној Гори виде се и у броју докумената које овај закон сматра „темељним документима“, осим докумената који се односе на прилагођавање климатским променама.<sup>31</sup> Слично као и у случају Србије и Црне Горе, ЗКПЗОС прописује обавезан садржај Стратегије, с тим што

27 Видети: Чл. 4, т. 2 ЗЗС.

28 Закон о климатским промјенама и заштити озонског слоја, *Народне новине*, 127/2019. Обим материје коју регулише овај закон прописан је на нешто другачији начин у односу на законе у Србији и Црној Гори. Осим питања прилагођавања климатским променама, прописано је да се Законом одређују надлежност и одговорност за ублажавање климатских промена, докуменати о климатским променама и заштити озонског слоја, праћење и извештавање о ГХГ емисијама, систем трговине ГХГ емисијама, ваздухопловне делатности, сектори изван система трговине ГХГ емисијама, Регистар Уније, финансирање ублажавања климатских промена, информациони систем за климатске промене и заштиту озонског слоја, управни и инспекцијски надзор. Разлике у односу на српски и црногорски закон огледају се, између осталог, и у чињеници да се доношењем хрватског закона преноси у правни систем те државе 9 директива ЕУ и 37 других аката ЕУ у области климатских промента.

29 Видети: Чл. 6 ЗКПЗОС.

30 Видети: Чл. 10, т. 2 и 4 ЗКПЗОС.

31 Закон „темељним документима“ сматра и Стратегију нискоугљеничног развоја и Акциони план за спровођење Стратегије, затим „Интегрирани енергетски и климатски план Републике Хрватске“ и Програм ублажавања климатских промјена, прилагодбе климатским промјенама и заштите озонског слоја. Међутим, у случају Србије, обавеза доношења Интегрисаног националног енергетског и климатског плана прописана је каснијим изменама Закона енергетици (2021), где се у члану 8а прави референца ка преузетим обавезама из међународних уговора. Видети: Закон о енергетици, *Сл. гласник РС*, 145/14, 95/18 – др. закон, 40/21.



се у случају хрватског закона говори о Стратегији чији временски период важења је одређен на период до 2040. године с погледом на 2070. године. Такав документ обавезно садржи, између осталог, климатске моделе и пројекције будуће климе, процену утицаја климатских промена на друштво и животну средину, процену рањивости и ризика, итд.<sup>32</sup> За разлику од ситуације у Србији, где документ који се односи на прилагођавање климатским променама доноси Влада, у Хрватској овај документ доноси Хрватски сабор.<sup>33</sup> Такође, хрватским законом је прецизно прописано и који органи треба да учествују у припреми документа.<sup>34</sup>

Закон о саставу цивилне заштите (у наставку: ЗСЦЗ)<sup>35</sup> препознаје „изванредни догађај“, „катастрофе“ и „велике несреће“. Нема посебног упућивања на климатске промене као елемент неког од ових појмова, али се „природни“ догађаји појављују и у дефиницији „катастрофа“ и у дефиницији „велике несреће“.<sup>36</sup> Слично као у случају Србије и Црне Горе, под „катастрофом“ се подразумева стање изазвано природним и/или техничко-технолошким догађајем који (обимом, интензитетом и неочекиваномшћу) угрожава животну средину, поред здравља и живота већег броја људи и имовине веће вредности, а чији настанак није могуће спречити или последице отклонити деловањем снага система цивилне заштите подручне (регионалне) самоуправе. Хрватски закон у значење појма „катастрофе“ укључује и описане догађаје, ако они представљају последице настале тероризмом и ратним деловањем, док се у случају српског закона последице ратног разарања или тероризма везују за дефиницију „техничко-технолошке несреће“,<sup>37</sup> а у случају црногорског закона за дефиницију појма „друга несрећа“.<sup>38</sup>

---

32 То укључује и: приоритетне мере и активности, међународне обавезе и међународну сарадњу Републике Хрватске, смернице за научна истраживања из подручја процене утицаја и прилагођавања климатским променама, процену средстава за спровођење, анализу трошкова и користи спровођења мера прилагођавања климатским променама, оквир за праћење и вредновање с показатељима.

33 Видети: Чл. 14, ст. 3 ЗКПЗОС.

34 Носилац израде Стратегије прилагођавања климатским променама је тело државне управе надлежно за заштиту животне средине у сарадњи с телима државне управе и другим правним лицима која имају јавна овлашћења, надлежним за послове метеорологије, заштите природе, заштите животне средине, пољопривреде, рибарства, шумарства, водопривреде, енергетике, индустрије, просторног уређења, саобраћаја, мора, туризма и заштите људског здравља.

35 Закон о саставу цивилне заштите, *Народне новине*, 82/15, 118/18, 31/20, 20/21.

36 Видети: Чл. 7, т. 8 и т. 33 ЗСЦЗ.

37 Видети Чл. 2, т. 3 ЗСРКУВС.

38 Видети Чл. 4, т. 4 ЗЗС.

### 3. Чланство Србије, Црне Горе и Хрватске у међународним уговорима

Детаљније разматрање карактера нормативних односа између климатских промена и ванредних ситуација подразумевало би уважавање већег броја чинилаца међу којима би се питање односа унутрашњег права према обавезама из међународних уговора могло сматрати једним од општих чинилаца.<sup>39</sup> Ако се за критеријум узме чланство у међународним уговорима у области климатских промена, онда би се могло констатовати да постоји усаглашеност у погледу чланства у три кључна међународна уговора. Све три државе (Хрватска, Србија и Црна Гора) су чланице Оквирне конвенције УН о промени климе, Кјото протокола уз Оквирну конвенцију о промени климе и Париског споразума о клими.<sup>40</sup> Када се ради о амандману на Анекс Б Кјото протокола (2006, који још није ступио на снагу), за сада су овај документ потписали Хрватска и Србија,<sup>41</sup> док су Доха амандман на Кјото протокол (2012) прихватиле све три државе.<sup>42</sup> Разлике у погледу чланства у овим међународним уговорима могу се сагледавати кроз брзину потврђивања међународних уговора, кроз статус у режиму који је успостављен Кјото протоколом, као и испуњавање обавеза из Париског споразума. Ове разлике би се могле, највећим делом, везивати за чињеницу да је Хрватска чланица ЕУ и да по том основу испуњава своје обавезе које проистичу из међународних уговора (Тодић, 2019).

39 Због предвиђеног обима рада овде ће бити указано само на питање чланства три државе у релевантним међународним уговорима у области климатских промена, имајући у виду (могуће) корелације између закона које су оне донеле и ових међународних уговора. Ово нарочито у делу обавеза које прописују међународни уговори, а тичу се примене (и обавештавања о примени) мера прилагођавања на климатске промене, што заслужује посебну анализу. Мере прилагођавања на промене климе представљају суштину и најзначајнији део обавеза из релевантних међународних уговора, заједно са мерама смањења емисија гасова за ефектом стаклене баште, односно ограничења раста просечне глобалне температуре (Mayer, 2021a; Mayer, 2021b). Специфичан положај земаља у развоју у савременом међународноправном систему заштите климе један је од кључних чинилаца који детерминише, између осталог, и карактер права и обавеза држава у делу који се односи на прилагођавање на промене климе (Тодић, 2018).

40 Преузето 18. 9. 2022. [https://treaties.un.org/pages/ViewDetailsIII.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=XXVII-7&chapter=27&Temp=mtdsg3&clang=\\_en](https://treaties.un.org/pages/ViewDetailsIII.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-7&chapter=27&Temp=mtdsg3&clang=_en); [https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=XXVII-7-a&chapter=27&clang=\\_en](https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-7-a&chapter=27&clang=_en); [https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=XXVII-7-d&chapter=27&clang=\\_en](https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-7-d&chapter=27&clang=_en).

41 Преузето 18. 9. 2022. [https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=XXVII-7-b&chapter=27&clang=\\_en](https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-7-b&chapter=27&clang=_en).

42 Преузето 18. 9. 2022. [https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=XXVII-7-c&chapter=27&clang=\\_en](https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-7-c&chapter=27&clang=_en).

#### 4. Уместо закључка

Унутрашњи прописи три државе (Србије, Црне Горе и Хрватске) садрже значајан ниво сличности у делу који се односи на везе између климатских промена и ванредних ситуација. Преплитање „климатских промена“ и „ванредних ситуација“ може се пратити како са становишта дефиниција кључних појмова, тако и кроз различите обавезе, укључујући и обавезе које се односе на прилагођавање на климатске промене. Обавеза усвајања „докумената планирања“ прописана је у законима у области климатских промена у све три државе и она обухвата, између осталог, и доношење одговарајућег документа који се односи на прилагођавање климатским променама. Анализа обавезног садржаја ових докумената показује да постоје значајне сличности, али и одређене разлике. С друге стране, основни закони којима се регулише област управљања ванредним ситуацијама на различите начине препознају климатске промене као елемент ванредних ситуација (катастрофа, природних непогода, итд.). Могуће је уочити неколико тачака у којима прописи три државе имају заједнички садржај и карактеристике (животна средина, здравље, живот, имовина веће вредности, итд. – као предмет заштите), али и извесне разлике. Постојање одређених разлика условљено је, највећим делом, чињеницом да је Хрватска чланица ЕУ, а друге две државе кандидати за чланство у овој организацији. Ово се односи и на део који се тиче међународних уговора, без обзира на чињеницу да постоји усклађеност у погледу чланства три државе у међународним уговорима у области климатских промена.

#### Литература/References

Barber, R. J. (2008). Protecting the Right to Housing in the Aftermath of Natural Disaster: Standards in International Human Rights Law. *International Journal of Refugee Law*. 20(3). 432–468, <https://doi.org/10.1093/ijrl/een024>.

Bartolini, G. (2017). A universal treaty for disasters? Remarks on the International Law Commission's Draft Articles on the Protection of Persons in the Event of Disasters. *International Review of the Red Cross*, 99(906), 1103–1137. doi:10.1017/S1816383119000067.

Bednar-Friedl, B., R. Biesbroek, D.N. Schmidt, P. Alexander, K.Y. Børshheim, J. Carnicer, E. Georgopoulou, M. Haasnoot, G. Le Cozannet, P. Lionello, O. Lipka, C. Möllmann, V. Muccione, T. Mustonen, D. Piepenburg, and L. Whitmarsh, 2022: Europe. In: *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability*. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [H.-O. Pörtner, D.C. Roberts, M. Tignor, E.S. Poloczanska,

K. Mintenbeck, A. Alegría, M. Craig, S. Langsdorf, S. Löschke, V. Möller, A. Okem, B. Rama (eds.)). Cambridge University Press, Cambridge, UK and New York, NY, USA, pp. 1817–1927, doi:10.1017/9781009325844.015.

Farber, D.A. (2013). Catastrophic Risk, Climate Change, and Disaster Law. *Asia Pacific Journal of Environmental Law*, 16. 38.

Ferris, E. (2014). How Can International Human Rights Law Protect Us from Disasters? *Proceedings of the ASIL Annual Meeting*, 108, 177–180. doi:10.5305/procannmeetasil.108.0177

Gavshon, D. (2009). The Applicability of IHL in Mixed Situations of Disaster and Conflict. *Journal of Conflict and Security Law*. 14(2). 243–263, <https://doi.org/10.1093/jcsl/krp021>.

Mayer, B. (2021a). Climate Change Adaptation Law: Is There Such a Thing? In B. Mayer & A. Zahar (Eds.), *Debating Climate Law* (pp. 310–328). Cambridge: Cambridge University Press. doi:10.1017/9781108879064.024

Mayer, B. (2021b). Climate Change Mitigation as an Obligation Under Human Rights Treaties? *American Journal of International Law*. 115(3), 409–451. doi:10.1017/ajil.2021.9

McDermott, R., Luelf, C., Hofmann, L., Gibbons, P. (2017). International law applicable to urban conflict and disaster. *Disaster Prevention and Management*. 26(5). 558.

Scott, M., Salamanca, A. (2020). A Human Rights-based Approach to Internal Displacement in the Context of Disasters and Climate Change, *Refugee Survey Quarterly*. 39(4). 564–571, <https://doi.org/10.1093/rsq/hdaa024>.

Scott, M. (2016). Finding Agency in Adversity: Applying the Refugee Convention in the Context of Disasters and Climate Change. *Refugee Survey Quarterly*, 35 (4). 26.

Scott, M. (2014). Natural Disasters, Climate Change and *Non-Refoulement*: What Scope for Resisting Expulsion under Articles 3 and 8 of the European Convention on Human Rights?, *International Journal of Refugee Law*. 26(3). 404–432.

Sivakumaran, S. (2017). Techniques in International Law-Making: Extrapolation, Analogy, Form and the Emergence of an International Law of Disaster Relief. *European Journal of International Law*. 28(4). 1199.

Storey, H. (2021). Climate Change, Disasters, and the Refugee Convention. *International Journal of Refugee Law*. 33(1). 170–179.

Tladi, D. (2017). The International Law Commission's Draft Articles on the Protection of Persons in the Event of Disasters: Codification, Progressive Development or Creation of Law from Thin Air?. *Chinese Journal of International Law*. 16(3). 425–451, <https://doi.org/10.1093/chinesejil/jmx020>.

Todić, D. (2019). Multilateral Environmental Agreements and EU Integration of Western Balkan States (Status of Bosnia and Herzegovina, Montenegro, Serbia and Croatia in Multilateral Environmental Agreements). *European Energy and Environmental Law Review*. 28(1). 17–27.

Тодић, Д. (2018). *Уједињене нације, међународни уговори и животна средина*. Београд: Институт за међународну политику и привреду.

Todić, D., Grbić, V. (2018). Natural disasters: legal framework for cooperation between the Republic of Serbia and Bosnia and Herzegovina, In Zlatić, M., Kostadinov S. (Eds). *Soil and water resources protection in the changing environment*, (Advances in Geocology, Vol. 45) Catena Soil Sciences, Scheizerbat Science Publishers, Stuttgart, Germany. 301–311.

UNHCR. (2021). Legal Considerations Regarding Claims for International Protection Made in the context of the Adverse Effects of Climate Change and Disasters. *International Journal of Refugee Law*. 33(1). Pages 151–165.

UN ILC. Draft articles on the protection of persons in the event of disasters, with commentaries, International Law Commission, 2016, [https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/6\\_3\\_2016.pdf](https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/6_3_2016.pdf) (21. 9. 2022).

Weerasinghe, S. (2019). Overview of UNHCR Study, 'In Harm's Way: International Protection in the Context of Nexus Dynamics between Conflict or Violence and Disaster or Climate Change'. *International Journal of Refugee Law*. 31(1), 149–160, <https://doi.org/10.1093/ijrl/eez024>.

### *Прописи*

Оквирна конвенција УН о промени климе (1992). Службени лист СРЈ – Међународни уговори. Бр. 2. 1997.

Кјото протокол (1997). *Службени гласник РС – Међународни уговори*. Бр. 88. 2007.

Анекс Б Кјото протокола (2006). *Службени гласник РС – Међународни уговори*. Бр. 38. 2009.

Доха амандман на Кјото протокол (2012). *Службени гласник РС – Међународни уговори*. Бр. 2. 2017.

Париски споразум о клими (2015). *Службени гласник РС – Међународни уговори*. Бр. 88. 2007.

Закон о климатским променама. *Службени гласник РС*. Бр. 26. 2021.

Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама. *Службени гласник РС*. Бр. 87. 2018.

Закон о енергетици. *Сл. гласник РС*. Бр. 145. 2014, 95. 2018 – др. закон, 40. 2021.

Закон о заштити животне средине. *Сл. гласник РС*. Бр. 135. 2004, 36. 2009, 72. 2009 – др. закон, 43. 2011 – УС, 14. 2016, 76. 2018, 95. 2018 – др. закон.

Закон о планском систему Републике Србије. *Службени гласник РС*. Бр. 30/18.

Закон о заштити од негативних утицаја климатских промена. *Службени лист ЦГ*. Бр. 73. 2019.

Закон о заштити и спасавању. *Службени лист ЦГ*. Бр. 13. 2007, 5. 2008, 86. 2009 – др. закон, 32. 2011, 54. 2016, 146. 2021.

Закон о климатским промјенама и заштити озонског слоја. *Народне новине (Службени лист Републике Хрватске)*. Бр. 127. 2019.

Закон о саставу цивилне заштите. *Народне новине (Службени лист Републике Хрватске)*. Бр. 82/15, 118. 2018, 31. 2020, 20. 2021.

Закон о заштити околиша. *Народне новине (Службени лист Републике Хрватске)*. Бр. 80. 2013, 153. 2013, 78. 2015, 12. 2018, 118. 2018.

#### Електронски извори

[https://treaties.un.org/pages/ViewDetailsIII.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=XXVII-7&chapter=27&Temp=mtdsg3&clang=\\_en](https://treaties.un.org/pages/ViewDetailsIII.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-7&chapter=27&Temp=mtdsg3&clang=_en). Преузето 18. 9. 2022.

[https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=XXVII-7-a&chapter=27&clang=\\_en](https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-7-a&chapter=27&clang=_en). Преузето 18. 9. 2022.

[https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=XXVII-7-d&chapter=27&clang=\\_en](https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-7-d&chapter=27&clang=_en). Преузето 18. 9. 2022.

[https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=XXVII-7-b&chapter=27&clang=\\_en](https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-7-b&chapter=27&clang=_en). Преузето 18. 9. 2022.

[https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=XXVII-7-c&chapter=27&clang=\\_en](https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-7-c&chapter=27&clang=_en). Преузето 18. 9. 2022.

*Dragoljub Todić, LL.D.,  
Professorial Research Fellow,  
Institute of International Politics and Economics, Belgrade,*

**CLIMATE CHANGE, EMERGENCY SITUATIONS AND THE  
RESPONSE OF SERBIA, MONTENEGRO, AND CROATIA**

**Summary**

*The aim of the paper is to examine the relationship between climate change and emergency situations in the legal systems of three states: Serbia, Montenegro, and Croatia. The first part of the paper presents the attitudes of Serbia, Montenegro and Croatia towards climate change and emergency situations. The author analyzes the laws regulating the field of climate change (from the standpoint of potential relevance for emergency situations) and the laws regulating the field of emergency situations (from the standpoint of potential relevance for climate change). The second part of the paper points to the membership of Serbia, Montenegro and Croatia in relevant international agreements in the field of environment. The author discusses the position that the relationship between the climate change and emergency situations is not regulated in a comprehensive manner, and that this issue has been partially and inconsistently recognized in international law regulations. In that regard, there is room for a significant clarification on their correlations. The character of the links between climate change and emergency situations should be viewed in light of the development of international law and the specific features of the legal systems of the three countries, including their status within the EU integration process.*

**Keywords:** *climate change, environment, emergency situations, disasters, international agreements, climate change laws, Serbia, Montenegro, Croatia, EU.*