

Mr Srđan KORAC<sup>1</sup>

## **ZAŠTITA BIODIVERZITETA U SRBIJI: DA LI SU JAVNE INSTITUCIJE DOVOLJNO „ZELENE” ZA EU STANDARDE?**

### ABSTRACT

The paper analyses whether the Serbian public institutions are sufficiently capable to enforce the EU environmental standards and to protect biodiversity effectively. The author begins the testing of hypothesis by examining the externalities that undermine effective policy implementation: environmental crime, poor environmental expertise of public institutions, and general lack of environmental awareness. The analysis of the process of implementation of environmental policy focuses on the structural deficiencies of the primary and secondary legislation, the inadequate public appointments on environmental policy, and performance of environmental inspectors, law enforcement agencies, and judiciary in charge of protecting wildlife species. The author concludes that the case of poor protection of biodiversity in Serbia has been an example of how both the lack of political will and weak administrative capacity threaten the effective implementation of public policies as well as the accession process itself.

*Key words:* Policy implementation, environmental policy, biodiversity, administrative capacity, Serbia, European Union.

### **Zašto je važno kritičko vrednovanje sprovođenja javne politike?**

*„Pretovarena država” u funkciji zaštite životne sredine*

Uticaj države na savremene društvene odnose je sveprožimajući: brojne strane života pojedinca od rođenja, preko školovanja, rada i penzionerskih dana, pa do trenutka same smrti (a moglo bi se reći i neposredno posle smrti) uređuju

---

<sup>1</sup> Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd.

i nadziru raznovrsne javne institucije. Zato građani ideju države sagledavaju pre kroz ponašanje javnih službenika sa kojima se svakodnevno susreću nego kroz njeno normativno ustrojstvo. Nemački historičar sa početka devetnaestog veka Bartold Nibur (*Barthold Georg Niebuhr*) lucidno je primetio da sloboda prevashodno zavisi od uprave, pre nego od ustava.<sup>2</sup> Kvalitet uživanja u slobodama i osnovnim ljudskim pravima u većoj meri je uslovljen kvalitetom upravnih mehanizama i postupaka, nego samim postojanjem ustavnih garantija. Utoliko se može smatrati opravdanom pretpostavka da izgradnja i usvajanje normativnog okvira za rešavanje nekog problema od interesa za čitavu političku zajednicu predstavljaju samo prve korake na putu njegovog praktičnog rešavanja.

Pitanje sprovođenja javne politike pojavilo se kao poseban predmet politikološke analize tokom sedamdesetih godina dvadesetog veka, kada je u prvi plan izbila nesposobnost javnih institucija razvijenih demokratija da delotvorno ublaže udare tadašnjih recesivnih ciklusa na blagostanje građana. Ozbiljnost i dugotrajnost recesije nagnali su pojedine teoretičare da pokušaju da dubinu krize objasne konceptom pretovarene države (*overloaded state*).<sup>3</sup> U razdoblju nakon Drugog svetskog rata, očekivanja građana narasla su na osnovu socijalnih privilegija stečenih drastičnim širenjem obaveza države u vidu politike društvenog staranja, a vlada nije mogla da ta očekivanja zadovolji zbog oskudice resursa. Vidljive socijalne razlike u bogatim društvima i brojni građanski protesti koji oštro preispituju demokracičnost političkih procesa i institucija, čini se da jasno pokazuju da ni u prvoj dekadi dvadeset prvog veka sprovođenje javne politike ne dopire do svih građana kao krajnjih korisnika javnih roba i usluga. Ambis između obećanja političara i ishoda javnih politika sve je dublji, možda i zato što birokratski aparat suštinski pati od nesposobnosti da sprovede poverene javne poslove. Reč je o fenomenu koji se u akademskoj literaturi naziva upravnim neuspehom (*administrative failure*).<sup>4</sup> Nikada nije birokratija bila razgranatija i veća, niti je nudila toliko raznovrsnih javnih dobara i usluga kao danas, ali građanima ideal društvene pravde deluje sve zamagljeniji i udaljeniji.

---

<sup>2</sup> Navedeno prema: Woodrow Wilson, "The Study of Administration", in: Jay M. Shafritz, Albert C. Hyde (eds), *Classics of Public Administration*, Thomson Wadsworth, Boston, 2007, pp. 22–23.

<sup>3</sup> Opširnije o konceptu u: Michael Marinetto, *Social Theory, the State and Modern Society: The State in Contemporary Social Thought*, McGraw Hill, Maidenhead and New York, 2007, pp. 54–57.

<sup>4</sup> Detaljnije u: Brian Dollery, "The influence of economic theories of government failure on public management reform", in: Shaun F. Goldfinch, Joe L. Wallis (eds), *International Handbook of Public Management Reform*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, Northampton (MA), 2009, pp. 21–29.

Uporedo su očekivanja u pogledu kvaliteta života proširena konceptom ljudske bezbednosti i tesno su povezana sa stanjem životne sredine, budući da se čovekova egzistencija i sve njegove aktivnosti neposredno odvijaju u prirodnom okruženju.<sup>5</sup> Težnja ljudi da ovladaju prirodnim okruženjem i da ga podrede stalnom zahtevu za poboljšanjem uslova života u zajednici prati razvoj civilizacije od njenih početaka. Korišćenje zemljišta radi obezbeđenja prostora i resursa za opstanak stanovništva koje se u poslednjih stotinak godina nalazi u naglom porastu ozbiljno je narušilo ekološku ravnotežu. Brojna istraživanja uticaja industrijalizacije na funkcionisanje ekosistema pokazala su da je neodgovorna primena tehnoloških dostignuća poprimila takve razmere da je nanela (verovatno) nepopravljivu štetu životnoj sredini i prouzrokovala smrtnost i dugoročne rizike za zdravlje. Takvo stanje stvari predstavlja krajnje ishodište ostvarivanja imperativa gomilanja materijalnih dobara radi ostvarenja što višeg životnog standarda. Danas je u javnoj politici ipak preovladalo stanovište da visok nivo životnog standarda obuhvata i zdravu životnu sredinu. No, postoje velike razlike u akademskim i stručnim krugovima oko toga kako sprečiti dalje promene u životnom okruženju koje mogu da naškode normalnom funkcionisanju društva, uslovljene razlikama u nalazima studija i analiza o tome šta npr. tačno uzrokuje klimatske promene ili kako obnoviti narušene ekosisteme. Odsustvo jasne uzročno-posledične povezanosti pred vlade postindustrijskih demokratija postavlja dodatno pitanje kako izabrati valjane instrumente, čija bi primena u sprovođenju politike zaštite životne sredine trebalo da dovede do najboljeg ishoda.

#### *Prebacivanje „tereta“ na nadnacionalni nivo odlučivanja*

Zaštita biodiverziteta, odnosno raznovrsnosti divlje flore i faune i njihovog genetskog nasleđa, jedan je od osnovnih ciljeva politike životne sredine u razvijenim zemljama i na nivou Evropske unije. Od samog nastanka sedamdesetih godina minulog veka, nadnacionalna ekološka politika bavila se uspostavljanjem pravne zaštite divljih vrsta živog sveta, a danas je težište stavljeno na sistematičan interdisciplinarni pristup prevashodno usmeren na sprečavanje dalje degradacije ekosistema. Analiza dokumenata i propisa

---

<sup>5</sup> Shvatanje ekološke dimenzije ljudske bezbednosti pogledati u: "Human Development Report 1994", UNDP, 1994, Internet, [http://hdr.undp.org/en/media/hdr\\_1994\\_en\\_chap2.pdf](http://hdr.undp.org/en/media/hdr_1994_en_chap2.pdf), pp. 28-30; Gary King, Christopher J. L. Murray, "Rethinking Human Security", *Political Science Quarterly*, Vol. 116, No. 4, 2001-2002, p. 591; Taylor Owen, "Human Security - Conflict, Critique and Consensus: Colloquium Remarks and a Proposal for a Threshold-Based Definition", *Security Dialogue*, Vol. 35, No. 3, 2004, pp. 373-387.

usvojenih na komunitarnom nivou pokazuje opredeljenje Evropske unije da do 2020. godine zaustavi i pokuša da nadoknadi dosadašnji gubitak biodiverziteta.<sup>6</sup> Na prvi pogled opstanak ljudskih zajednica ne deluje neposredno uslovljen očuvanjem biodiverziteta, kao što je to slučaj sa sprečavanjem daljeg zagađenja vazduha, vode i tla. Divlji živi svet kao suštinski element ekosistema vitalno je važan jer obezbeđuje supstance neophodne npr. za ishranu i lekove, te takođe pospešuje regulaciju klime, sprečava poplave, pročišćava vodu i tlo, itd. Usled toga će, prema pojedinim futurološkim studijama, biodiverzitet biti jedan od činilaca koji će u narednim dekadama presudno uticati na brzinu ukupnog uništavanja životne sredine na planeti i štetnog dejstva klimatskih promena.<sup>7</sup> Posmatrano iz perspektive evropske integracije zaštita prirode nije svrsishodna unutar nacionalnih granica, pa se osmišljavanje i sprovođenje politike životne sredine u delu zaštite i obnove biodiverziteta na evropskom kontinentu odvija posredstvom međusobne saradnje zemalja članica i saradnje Unije sa trećim zemljama – posebno postkomunističkim zemljama poput Srbije, koje pretenduju na članstvo.

Nakon četiri dekade donošenja propisa na nivou EU, čini se da su sačinjene valjane pravne pretpostavke za rešavanje najvećeg broja ekoloških problema. Problem je nastao u fazi sprovođenja usvojenih komunitarnih propisa i javnih programa. Sprovođenje je nejednako u različitim članicama, a praksa je pokazala da je teško osigurati poštovanje komunitarnih standarda čak i u zemljama sa valjanim propisima i procedurama. Deo objašnjenja može se naći u složenosti upravljanja na više nivoa, odnosno u velikom broju aktera na različitim nivoima vlasti (javna uprava, sudovi, organizacije građanskog društva; regionalne i lokalne vlasti), koji su uključeni u sprovođenje i nadzor propisa u oblasti biodiverziteta i životne sredine uopšte.<sup>8</sup> Budući da su za sprovođenje komunitarnih politika i propisa na nacionalnom nivou odgovorne vlade zemalja članica, Evropska komisija može kao krajnje sredstvo da iskoristi ovlašćenje podnošenja tužbe pred Sudom pravde EU protiv „neposlušne“ članice. Sudski postupak može da se okonča izricanjem finansijske kazne ukoliko se utvrdi da su nacionalne vlasti u više navrata pogrešno ili nedosledno sprovodile komunitarne propise. Ipak, tužba kao sredstvo prinude relativno se retko do

---

<sup>6</sup> Osnovna programska dokumenta EU u ovoj oblasti dostupna su na: Internet, [http://europa.eu/legislation\\_summaries/environment/nature\\_and\\_biodiversity/index\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/environment/nature_and_biodiversity/index_en.htm). Pregled usvojenih propisa EU koji su stupili na snagu nalazi se na: Internet, <http://eur-lex.europa.eu/en/legis/latest/chap1540.htm>.

<sup>7</sup> Na primer, videti: Džejms Kanton, *Ekstremna budućnost*, Clio, Beograd, 2009, str. 214–215.

<sup>8</sup> “The EU Explained: Environment”, European Commission, 2013, Internet, <http://europa.eu/pol/env/flipbook/en/files/environment.pdf>, p. 6.

sada koristila u „disciplinovanju“ vlada, već je Evropska komisija pre pribegavala pregovorima kao načinu postizanja sporazuma o primeni kakvih-takvih mera na nacionalnom nivou. Svakako da makar i samo delimičan neuspeh u sprovođenju komunitarne politike očuvanja biodiverziteta na nacionalnom nivou podriva osnovne ciljeve same te politike i neminovno ograničava njenu delotvornost u pogledu ostvarenja planiranih ishoda.

*Politika životne sredine u Srbiji: van žiže interesovanja „neuspele“ države*

Političko-institucionalni kontekst u kojem se u Srbiji sprovodi tranziciona reforma i uporedo ugrađuju standardi EU obeležen je hroničnim nedoslednostima u uobličavanju i primeni propisa i mera, te nedovršenom modernizacijom načina upravljanja javnim poslovima. Brojne disfunkcionalnosti u radu javnih institucija i sprovođenju javnih politika rađaju opravdanu sumnju da u opisanim okolnostima javni službenici mogu da iznesu ogroman i složen posao ispunjavanja standarda EU, kako bi Srbija jednog dana bila – bar tehnički – spremna za stupanje u članstvo.<sup>9</sup> Posmatrano iz perspektive dosledne primene komunitarnih propisa za očuvanje biodiverziteta, opstanak ekološki neosetljive administrativne tradicije nasleđene iz autoritarnog razdoblja teško da može dugoročno da osigura poštovanje ove grupe standarda EU. Opšte je poznato da se pod pritiskom zahteva za ostvarivanje brzog privrednog rasta vlasti manje razvijenih zemalja, u koje spada Srbija kao zemlja u tranziciji, često pri izboru modela ekonomskog razvoja priklanjaju rešenjima koja ne uzimaju u obzir brigu o prirodnom okruženju. Vođene ciljem povećanja materijalnog standarda života, što za većinu građana predstavlja glavno merilo uspešnosti vlasti, vlade zemalja u tranziciji opredeljuju se za viši profit po cenu izazivanja rizika za zdravlje sadašnjeg i narednih pokolenja. Stoga se nameće utisak da se pitanje zaštite biodiverziteta, i šire čitavog životnog okruženja, nalazi na domaćem političkom dnevnom redu samo pod pritiskom usaglašavanja domaćeg zakonodavstva sa propisima EU.<sup>10</sup>

Vrednovanje sektorskih javnih politika u Srbiji, pa i politike očuvanja biološke raznovrsnosti, do sada je uglavnom u sebi nosilo logičku pogrešku proglašavanja dela za celinu (*pars pro toto*), jer se kao pretežni kriterijum uspešnosti uzimao isključivo broj usvojenih strateških dokumenata, zakona i

<sup>9</sup> Detaljnija argumentacija izneta je u: Srđan Korać, „Reforma javne uprave u Srbiji: pitanje integriteta“, *Revija za bezbednost*, god. III, br. 8, avgust 2009, str. 5–25.

<sup>10</sup> Opširnije u: Srđan Korać, „Environmental Crime and Public Service Integrity: The Case of Serbia“, in: Jouni Järvinen and Emma Hakala (eds), *Energy Security and Environment in the Western Balkans*, Aleksanteri Institute, University of Helsinki, Helsinki, 2012, pp. 54–87.

podzakonskih propisa. Motivisane marketinškim razlozima prikazivanja sopstvene reformske i proevropske opredeljenosti, stranke iz koalicija koje su vršile vlast tokom prethodnih 12 godina koristile su ovaj iskrivljen način za prikazivanje navodnog uspeha u sprovođenju reforme i približavanju standardima EU. Uspostavljen normativni okvir u oblasti životne sredine i posebno biodiverziteta, čak i da je u potpunosti usklađen sa komunitarnim standardima, sâm po sebi ne govori ništa o tome da li će na terenu stvarno biti očuvane i obnovljene divlje vrste flore i faune. Zbog toga ćemo u razmatranju stanja reformi u oblasti očuvanja biodiverziteta kritički ispitati kako državni akteri u čijoj se nadležnosti nalazi sprovođenje ovog dela politike zaštite životne sredine obavljaju poverene javne funkcije i poslove. Pre nego što pređemo na analizu ukratko ćemo predstaviti teorijski pristup primenjen u ovom istraživanju.

#### *Sprovođenje javne politike: pojmovno razjašnjenje i analitički pristup*

Javna politika je svrsishodan tok akcije koji akter ili skup aktera slede u nastojanju da reše problem ili pitanje od značaja za jednu političku zajednicu.<sup>11</sup> Javna politika se odvija u više faza: identifikovanje i uvrščivanje nekog javnog problema na dnevni red, pokretanje inicijative za raspravu o tom problemu, prikupljanje važnih informacija, uobličavanje predloga odluke sa merama koje treba da dovedu do rešenja problema, usvajanje odluke, sprovođenje odluke, procena da li su ciljevi sadržani u odluci ostvareni i, na kraju, odlučivanje o tome da li mere treba dalje sprovoditi, promeniti, ili je potrebno obustaviti njihovu primenu.<sup>12</sup> Utoliko je sprovođenje javne politike samo jedna u nizu nabrojanih faza i obuhvata sve ono što se razvija između iskazivanja namere vlade da počne ili da prestane da čini nešto i krajnjeg dejstva te namere na praktičnom planu.<sup>13</sup> Sažetije rečeno, sprovođenje javne politike odnosi se na vezu između iskazane namere vlade i stvarnih rezultata – u vidu neposrednog učinka (*output*) i konačnog ishoda (*outcome*); u širem smislu, sprovođenje javne politike predstavlja nastavak političkog procesa drugim sredstvima (*Bardach*).

Pošto su oblikovanje i sprovođenje javne politike međusobno tesno povezani jer uvek postoji povratno dejstvo koje zahteva reformulaciju prvobitnog sadržaja propisa ili javnih programa, ni rad javnih institucija ne može da se ograniči samo

<sup>11</sup> Michael Hill, Peter Hupe, *Implementing Public Policy: Governance in Theory and in Practice*, SAGE Publications, London, Thousand Oaks and New Delhi, 2002, p. 5.

<sup>12</sup> Jean-Baptiste Harguindéguy, "Policy Development", in: Mark Bevir (ed.), *Encyclopedia of Governance*, SAGE Publications, Thousand Oaks (CA), 2007, pp. 691–692.

<sup>13</sup> *Ibidem*, p. 8.

na jedno ili drugo. Javne institucije, prvenstveno javna administracija, imaju važnu ulogu u detaljnoj razradi opštih smernica i odredaba sadržanih u strateškim dokumentima i zakonima, kako bi uopšte moglo da se pristupi pretvaranju ideja u praksu. Usled toga je sprovođenje najkritičnija faza javne politike, jer način na koji javne institucije koriste diskreciono pravo u svakodnevnom upravljanju javnim poslovima određuje neposredne učinke i krajnji ishod svake javne politike.

Proučavanje i vrednovanje kvaliteta sprovođenja javne politike mora biti zasnovano na javnom interesu društva, njegovih građanskih segmenata i građanstva.<sup>14</sup> Javni interes kao „merna linija“ kvaliteta i ishoda pojedinih mera i odluka primenjenih u fazi sprovođenja dobija na značaju usled čestih distorzivnih dejstava, koja nastaju u složenom procesu prevođenja javne politike u praktičan život. Različiti javni i društveni akteri sprovode propise i javne programe na više nivoa vlasti, što rađa veliki broj „tačaka“ odlučivanja koje mogu prouzrokovati odstupanja od usvojenih ciljeva javne politike.<sup>15</sup> Na primer, akteri u procesu sprovođenja javne politike ne moraju nužno da dele iste ciljeve i interese kao njeni tvorci, već mogu imati suprotne stavove i potrebe ili su jednostavno njihovi zahtevi ignorisani u fazi uobličavanja javne politike. Nezadovoljni akteri u procesu sprovođenja vide šansu da nadoknade „gubitak“ iz faze formulisanja, pa namerno podrivaju primenu mera i odluka usvojenih u okviru „nametnute“ javne politike.

### **Spoljne okolnosti sprovođenja politike očuvanja biodiverziteta u Srbiji**

Postoji više spoljnih okolnosti koje neposredno ili posredno ometaju delotvorno sprovođenje politike zaštite biološke raznovrsnosti u Srbiji.

#### *Pritisak ekološkog kriminala*

Tokom poslednje dve decenije primetan je širom sveta razvoj ekološkog kriminala (*environmental crime*) kao novog vida ugrožavanja životne sredine. Ekološki kriminal je „radnja počinjena sa namerom da se načini ili potencijalno

<sup>14</sup> Frank Marini, “Public Administration”, in: Jay M. Shafritz (ed.), *Defining Public Administration*, Selections from the International Encyclopedia of Public Policy and Administration, Westview Press, Boulder and Oxford, 2000, p. 5.

<sup>15</sup> Više u: Helga Pülzl, Oliver Treib, “Implementing Public Policy”, in: Frank Fischer, Gerald J. Miller, Mara S. Sidney (eds), *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*, CRC Press, Boca Raton (FL), 2007, pp. 89–103.

prouzrokuje šteta ekološkim i/ili biološkim sistemima radi sticanja poslovnog ili privatnog preimućstva“.<sup>16</sup> Shodno važećim normama međunarodnog prava kriminalno delovanje u oblasti životne sredine uključuje nekoliko područja ilegalnih aktivnosti: seča i trgovina šumskom građom, neprijavljeno ribarenje, trgovina divljim životinjskim vrstama, trgovina materijama koje oštećuju ozonski omotač i prevoz i odlaganje opasnog otpada. Ekološki kriminal koji je usmeren na uništavanje i ilegalnu trgovinu divljom florom i faunom predstavlja neposredan uzrok smanjenja biodiverziteta i narušavanja ravnoteže u ekosistemima. Ilegalna trgovina zaštićenim vrstama obuhvata nabaku, transport i distribuciju biljaka i životinja zaštićenih međunarodnim konvencijama i nacionalnim zakonodavstvima, kao i njihovih delova i derivata.<sup>17</sup> Ovaj vid organizovanog kriminala odvija se u rasponu od nabavke i dopremanja pojedinačnih primeraka zaštićene vrste za konkretne imućne naručioce do transfera čitavih tovara „robe“ od lokalnih dobavljača ka dilerima na svetskom tržištu. Reč je o unosnom nezakonitom poslu koji prema pojedinim grubim procenama grupama organizovanog kriminala na globalnom nivou donosi prosečnu godišnju zaradu od oko 20 milijardi američkih dolara.<sup>18</sup>

Ekološki kriminal usmeren na biološku raznovrsnost ne bi ni postojao da nema tražnje na crnom tržištu zaštićenih divljih vrsta i drvne građe, a nosioci organizovanog kriminala se ponašaju kao svojevrzni preduzetnici koji nastoje da tu tražnju zadovolje – doduše nezakonitim sredstvima – i da uz to ostvare što veći profit.<sup>19</sup> Utoliko je naša zemlja posebno privlačna jer se na njenoj teritoriji nalaze staništa zaštićenih retkih divljih vrsta (ptice, šumske kornjače, puževi i insekti), koje su već nestale u ostatku Evropske unije, što njihovu cenu na legalnom i crnom tržištu čini veoma visokom. Primera radi, tokom prethodne decenije izlovljavanje zaštićenih ptičjih vrsta potpuno se neometano odvijalo u

<sup>16</sup> Mary Clifford, *Environmental Crime: Enforcement, Policy, and Social Responsibility*, Aspen Publishers, Gaithersburg, 1998, p. 26.

<sup>17</sup> Liana Sun Wyler, Pervaze A. Sheikh, "International Illegal Trade in Wildlife: Threats and U.S. Policy", 22 August 2008, Congressional Research Service Report for Congress, Internet, <http://fpc.state.gov/documents/organization/110403.pdf>, p. 1.

<sup>18</sup> Podatak je naveden prema statističkim podacima Međunarodnog muzeja divljih vrsta (*International Wildlife Museum*) dostupnim na: Internet, [www.thewildlifemuseum.org/docs/BlackMarket.pdf](http://www.thewildlifemuseum.org/docs/BlackMarket.pdf).

<sup>19</sup> Opširnije o preduzetničkoj dimenziji organizovanog kriminala videti u: Klaus von Lampe, "Critical Review of Conceptual Approaches", *Assessing Organised Crime Research Project*, Freie Universität Berlin, 2004, Internet, [www.assessingorganisedcrime.net/publications/AOC-DLV04-vR1.pdf](http://www.assessingorganisedcrime.net/publications/AOC-DLV04-vR1.pdf), p. 13; Phil Williams, "Cooperation Among Criminal Organizations", in: Monica Serrano, Mats Berdal (eds), *Transnational Organized Crime and International Security: Business as Usual?*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, 2002.



Vojvodini, i to veoma dobro organizovano uz saradnju lokalnih i inostranih kriminalnih mreža.<sup>20</sup> Pored toga, snažan pritisak na biodiverzitet Srbije potiče od fragmentacije, narušavanja i uništavanja staništa zaštićenih divljih vrsta zakonitom ili nezakonitom gradnjom vikendica, nezakonitom sečom šume i zagađenjem povezanim sa poljoprivrednim aktivnostima.<sup>21</sup>

Ekološki kriminal spada u red najprofitabilnijih, posmatrano sa stanovišta odnosa troškova i koristi. Činjenica da kriminalno delovanje ove vrste ne proizvodi neposredne žrtve (*victimless crime*), odnosno nije usmereno na samosvesna bića koja mogu sama nadležnim organima da prijave da su žrtve krivičnog dela, u značajnoj meri olakšava i pojeftinjuje obrt uloženg kriminalnog „kapitala“, jer smanjuje verovatnoću od otkrivanja i procesuiranja počnilaca. Na primer, sakupljanje zaštićenih životinjskih vrsta najčešće se odvija u divljini, tj. daleko od naseljenih područja. Vođene logikom kapitala i oponašanja legalnog poslovanja, grupe organizovanog kriminala sve više pomeraju težište sa primene pretnji nasiljem i nasilja na korupciju, zato što to dugoročno gledano predstavlja održiviji način stabilnog sticanja ilegalnog profita.<sup>22</sup> Upotreba političke i administrativne korupcije je optimalno oruđe uticaja na državne organe kako bi se sprečilo otkrivanje ili umanjio učinak krivičnog progona – u slučaju da dođe do otkrivanja kriminalnog delovanja usmerenog na degradaciju biodiverziteta. Verovatnoća da se uspostavi korupcijski odnos i „zavera ćutanja“ između kriminalnih aktera i pojedinih zvaničnika javnih institucija je relativno velika, zato što obe strane opažaju životnu sredinu kao pitanje od marginalnog interesa vrha vlasti i većine građana, te stoga kao laku opciju za ostvarenje obostrane koristi.

*Nizak nivo opšte ekološke svesti, nepoznavanje ekološke etike  
i manjak stručnog znanja u javnim institucijama*

Valjano osmišljavanje i delotvorno sprovođenje politike životne sredine u pogledu očuvanja biodiverziteta pretpostavlja usaglašenost sa osnovnim postavkama ekološke etike. Ova grana etike je važna zato što svaki problem u

<sup>20</sup> Detaljnije u: Srđan Korać, „Pretnja transnacionalnog organizovanog kriminala ekološkoj bezbednosti Srbije“, *Međunarodna politika*, god. LXI, br. 1139, jul–septembar 2010, str. 73–74.

<sup>21</sup> Procene su u intervjuu sa autorom dali ornitolog Vesna Mečanin, Dragan Simić (potpredsednik Lige za ornitološku akciju Srbije) i dva anonimna biologa koji se bave proučavanjem i zaštitom staništa zaštićenih divljih vrsta.

<sup>22</sup> Srđan Korać, „Korupcija kao model delovanja transnacionalnog organizovanog kriminala u jugoistočnoj Evropi“, *Međunarodna politika*, god. LVII, br. 1124, oktobar–decembar 2006, str. 40–42.

životnoj sredini razmatra kao moralno pitanje, odnosno kao pitanje koje treba sagledati u okvirima pitanja šta je ispravno a šta pogrešno. Najsazetije rečeno, ekološka etika počiva na ideji da je čovek u potpunosti odgovoran za prirodu i daje nam sistematičan opis kako moralne norme treba da usmeravaju ljudsko ponašanje prema prirodnom okruženju.<sup>23</sup> Ekološki moralna osoba, odnosno javni službenik u našem slučaju, trebalo bi da bude svestan intrinzične vrednosti prirode i njenih ekosistema. Javni službenik bi trebalo da ima na umu da životno okruženje ima vrednost po sebi, nezavisno od različitih svrha koje mu pridaje čovečanstvo.

Načela ekološke etike počivaju na javnom interesu, njihova svrha je pružanje smernica za delanje koje vodi kvalitetnom životu za sve građane posredstvom održivog privrednog i opšteg društvenog razvoja u skladu sa prirodom. Pravo na zdravo prirodno okruženje i zahtevi za visok stepen ekološke zaštite i unapređenje kvaliteta životne sredine sada su ugrađeni i u Ustav Srbije.<sup>24</sup> Pravo svakoga na zdravu životnu sredinu je jedan od vitalnih javnih interesa, što znači da su sve javne institucije dužne da očuvaju i unaprede stanje prirodnog okruženja kada formulišu i sprovode propise i javne programe. Razni državni akteri bi trebalo da poseduju jasno viđenje etičke dimenzije politike životne sredine u delu očuvanja biološke raznovrsnosti i značaja primene standarda ekološke etike u procesu njenog sprovođenja. Ako državni akteri narušavanje ekosistema u vidu kriminalne eksploatacije biodiverziteta nisu sposobni da tretiraju kao čin koji je u suštini nemoralan, ili ga smatraju prihvatljivim u nekim okolnostima, onda degradacija životne sredine neće biti prepoznata kao protivzakonito delovanje koje zahteva efikasno sprečavanje i kažnjavanje.

Životna sredina je u svim balkanskim zemljama jedna od najviše zanemarenih dimenzija ljudske bezbednosti – kako u akademskim razmatranjima, tako i u javnim raspravama o predlozima javne politike.<sup>25</sup> Reč je o postojanom trendu koji se delimično može objasniti zajedničkim ideološkim nasleđem socijalističkog modela društvenog razvoja, čija je osnovna odlika bila uporno nastojanje da se sprovede brza i ekstenzivna industrijalizacija po svaku cenu. U viziji tadašnje političke i privredne elite, gradnja teške industrije i iskorišćavanje prirodnih resursa bili su put ka sigurnom napretku i izlasku iz privredne zaostalosti, a u

---

<sup>23</sup> Joseph R. Des Jardins, *Environmental Ethics: An Introduction to Environmental Philosophy*, Thompson Wadsworth, Belmont, 2006, pp. 16–18.

<sup>24</sup> Ustav Republike Srbije, član 74, *Službeni glasnik RS*, br. 98/2006.

<sup>25</sup> Biljana Vankovska, Toni Mileski, "Securing Humans and/or Environment in the Post-Conflict Balkans", in: P. H. Liotta, David A. Mouat, William G. Kepner, Judith M. Lancaster (eds), *Environmental Change and Human Security: Recognizing and Acting on Hazard Impacts*, Springer, Dordrecht, 2008, p. 287.

izvesnom smislu i stvar prestiža. U zvaničnom idejnom okviru mesijanskog karaktera, nije ni bilo mesta za priznavanje postojanja „sistemske greške“, te je izostalo sagledavanje dugoročne štete zagađivanja i uništavanja staništa divljih vrsta. Stoga ne čudi što ekološko obrazovanje nije postojalo u osnovnim i srednjim školama sve do pre desetak godina. U razdoblju nakon tzv. ratova za jugoslovensko nasleđe, u javnom mnjenju je preovladalo viđenje da su oružani sukobi tokom devedesetih godina minulog veka i međunarodni embargo nametnut tadašnjoj SRJ drastično smanjili saobraćaj i industrijske delatnosti, te tako na posredan način doprineli smanjenju zagađenja životne sredine i, posledično, stvaranju bezbednijeg prirodnog okruženja. Pored toga, svakodnevnne egzistencijalne nedaće sa kojima se borio, a i danas se bori značajan deo stanovništva u vidu siromaštva, nezaposlenosti i kriminala, opravdano su bacile u „senku“ ekološke probleme.

Sve navedene okolnosti ukazuju na veliku verovatnoću da je ekološka svest rukovodilaca u javnim institucijama i javnih službenika slaba i da ekološka pitanja imaju nizak prioritet, budući da i oni u najvećem broju slučajeva dele vrednosti i stavove zajedničke čitavom društvu.

### **Strukturni nedostaci normativnog okvira**

Svaka sektorska javna politika osmišljena je i razvijena kao odgovor na identifikovan problem od značaja za jednu političku zajednicu, a sadržaj njenog pravnog i strateškog programskog okvira određuje i oblikuje konkretne mere koje državni organi preduzimaju u fazi sprovođenja te javne politike. Jedna od mogućnosti je da vlasti ne prepoznaju postojanje problema, ili da ga uočavaju ali nemaju resursa ili sposobnosti za njegovo delotvorno rešavanje. Budući da samo ispravno prepoznavanje svih aspekata javnog problema osigurava jasno i precizno definisanje institucionalnog odgovora, izrada stručne studije o uočenom problemu zasnovane na empirijskoj građi obično prethodi izradi strateških programskih dokumenata i zakonodavnih akata. Zbog toga ćemo prvo ispitati da li domaći strateški programski dokumenti i pravna regulativa relevantna za politiku zaštite životne sredine u oblasti očuvanja biodiverziteta sledi navedene teorijske postavke.

Analiza otkriva zabrinjavajuću činjenicu. Procene različitih ministarstava o tome da li postoje bezbednosni rizici i neposredno ugrožavanje biodiverziteta ne samo da su nepodudarne i nepotpune, nego su po pojedinim pitanjima čak i međusobno protivrečne. Na primer, dok Strategija nacionalne bezbednosti Republike Srbije ubraja prekomernu eksploataciju šuma u bezbednosne rizike, dotle autori Nacionalne strategije za borbu protiv organizovanog kriminala

procenjuju da u Srbiji ne postoji kriminalna industrija koja ugrožava biološku raznovrsnost divljih vrsta flore i faune.<sup>26</sup> Osim toga, redovni godišnji izveštaji o radu policije ne prepoznaju ovu vrstu organizovanog kriminala. Kako postojanje ekološkog kriminala usmerenog na eksploataciju biodiverziteta nije uočeno kao bezbednosni problem na najvišem strateškom nivou javne politike, ne postoje ni obaveze i preporuke za državne organe koje se bave sprovođenjem zakona i druge javne institucije koje se bave zaštitom životne sredine.

Na drugoj strani, godišnji izveštaji resornog ministarstva o stanju životne sredine u Srbiji za 2006, 2007, 2008, 2009, 2010. i 2011. godinu smatraju nelegalne aktivnosti važnim faktorom koji doprinosi gubitku biološke raznovrsnosti.<sup>27</sup> Pored nepotpuno sagledanog stanja biodiverziteta, pojedine zvanične stručne procene su nedosledne i prilično zbunjujuće. Na primer, poseban izveštaj „Životna sredina u Srbiji: pregled zasnovan na indikatorima“, koji je 2007. godine objavila Agencija za zaštitu životne sredine, ne svrstava kriminalno delovanje u pritiske na staništa prouzrokovane ljudskim aktivnostima, ali na drugom mestu ipak iznosi mišljenje da su lov i prikupljanje izazvali smanjenje populacije zaštićenih divljih vrsta ptica, vodozemaca, reptila i sisara.<sup>28</sup> Korak napred predstavlja Strategija biološke raznovrsnosti Republike Srbije za period od 2011. do 2018. godine koja prepoznaje štetno dejstvo ekološkog kriminala u vidu nezakonite i preterane eksploatacije divljih vrsta i seče drveća.<sup>29</sup> Strategija u posredne činioce ugrožavanja biodiverziteta ispravno ubraja i neefikasan sistem zaštićenih područja, neodgovarajuću pravnu zaštitu, slabo sprovođenje postojećih pravnih mehanizama i manjak precizne i sveobuhvatne evidencije ugroženih vrsta.<sup>30</sup> Budući da ne postoji nacionalni informacioni sistem u vidu organizovanog praćenja ili kartiranja biodiverziteta i njegovog statusa, teško da može biti reči o valjano osmišljenoj politici zaštite biološke raznovrsnosti. Zbog

---

<sup>26</sup> Strategija nacionalne bezbednosti Republike Srbije, oktobar 2009, Internet, [www.mod.gov.rs/multimedia/file/staticki\\_sadržaj/dokumenta/strategije/Strategija%20nacionalne%20bezbednosti%20Republike%20Srbije.pdf](http://www.mod.gov.rs/multimedia/file/staticki_sadržaj/dokumenta/strategije/Strategija%20nacionalne%20bezbednosti%20Republike%20Srbije.pdf), str. 12; Nacionalna strategija za borbu protiv organizovanog kriminala, *Službeni glasnik RS*, br. 23/2009.

<sup>27</sup> Godišnji izveštaji su dostupni na: Internet, [www.sepa.gov.rs/index.php?menu=5000&id=13&akcija=showExternal](http://www.sepa.gov.rs/index.php?menu=5000&id=13&akcija=showExternal).

<sup>28</sup> “Environment in Serbia: An indicator-based review”, Serbian Environmental Protection Agency, Belgrade, 2007, Internet, [www.sepa.gov.rs/download/Environment\\_in\\_Serbia\\_Full.pdf](http://www.sepa.gov.rs/download/Environment_in_Serbia_Full.pdf), pp. 135, 143-144, 146.

<sup>29</sup> Strategija biološke raznovrsnosti Republike Srbije za period od 2011. do 2018. godine, Ministarstvo životne sredine i prostornog planiranja Republike Srbije, 2011, Internet, [http://biodiverzitet-chm.rs/convention/cbd\\_national/strategija-bioloske-raznovrsnosti-republike-srbije-za-period-od-2011-do-2018.pdf](http://biodiverzitet-chm.rs/convention/cbd_national/strategija-bioloske-raznovrsnosti-republike-srbije-za-period-od-2011-do-2018.pdf), str. 56, 58-59, 64-65.

<sup>30</sup> *Ibidem*, str. 53.

toga Akcioni plan obuhvaćen Strategijom kao jedan od osnovnih ciljeva usvaja promene normativnog okvira radi usaglašavanja sa standardima EU i uklanjanja slabih tačaka u pravnoj zaštiti biodiverziteta.<sup>31</sup> Nasuprot tome, u jednoj publikaciji o biodiverzitetu, koju je iste godine objavila Agencija za životnu sredinu, načinjena je logička pogreška jer se povećanje faktičke zaštite divljih vrsta u razdoblju nakon 2010. godine poistovećuje sa pukim činom proširenja liste vrsta koje se nalaze pod režimom zaštite. Činjenica je da je trostruko povećan nominalan broj zaštićenih divljih vrsta flore i faune, ali to ne znači da njihova zaštita ima stvarno dejstvo na terenu.

Delotvornost represivne politike usmerene na zaštitu životne sredine ograničena je pravnim prazninama i pojedinim lošim rešenjima sadržanim u zakonima i podzakonskim aktima. Domaće krivično zakonodavstvo ne poznaje ekološki kriminal kao poseban tip organizovanog kriminala sa značajnim stepenom opasnosti po javni interes i ljudsku bezbednost, ali sadrži dovoljan broj kaznenih odredaba za njegovo efikasno procesuiranje. Krivični zakonik Srbije (2005) ima nekoliko odredaba koje inkriminišu aktivnosti uperene protiv biodiverziteta: uništavanje, oštećenje i iznošenje u inostranstvo prirodne retkosti i zaštićenih biljaka ili životinja (član 265), uništavanje šuma (član 274), šumska krađa (član 275), krivolov (član 276) i nezakonit ribolov (član 277).<sup>32</sup> Za teže oblike nabrojanih krivičnih dela – čije prisustvo može da bude pokazatelj upada organizovanog kriminala u domaće ekosisteme – predviđene su zatvorske kazne u rasponu od tri meseca do tri godine. Čini se, međutim, da je parlament mogao da povisi gornju granicu zatvorske kazne za nelegalnu trgovinu zaštićenim vrstama na pet godina i istovremeno da donji prag pomeri sa tri meseca na jednu godinu.

Zakon o zaštiti prirode sadrži sankcije za pravna lica u vidu novčanih kazni u opsegu od 500.000 do 3.000.000 dinara za sledeća dela: zloupotreba prirodnih resursa i zaštićenih područja na načine koji dovode do trajnog poremećaja biološke, geološke, hidrološke, pedološke i predeone raznovrsnosti; prikupljanje zaštićenih divljih vrsta bez dozvole, prekogranični promet zaštićenim divljim vrstama bez dozvole resornog ministarstva.<sup>33</sup> Ipak, Zakon o zaštiti prirode daje ekološkom inspektoru diskreciono pravo da odluči da li će da zabrani dalje komercijalne aktivnosti u zaštićenom području kažnjenom pravnom licu, kao i da li će odgovornom licu kažnjenog pravnog lica zabraniti nastavak obavljanja određenih dužnosti.<sup>34</sup> To je takođe slučaj i kod primene mere zaplene stvari korišćenih u izvršenju privrednog prestupa. Ovo normativno rešenje je

<sup>31</sup> Ibidem, str. 77.

<sup>32</sup> Krivični zakonik Srbije, *Službeni glasnik RS*, br. 85/2005; ispravke – br. 72/2009 i 111/2009.

<sup>33</sup> Zakon o zaštiti prirode, članovi 125 i 126, *Službeni glasnik RS*, br. 36/2009, 88/2010 (ispravke).

<sup>34</sup> Ibidem.

nelogično, jer omogućava nastavak kriminalnog „preduzetništva“ i otvara prostor za uspostavljanje korupcijskih obrazaca ponašanja. Suzbijanje ekološkog kriminala može biti valjano pravno zasnovano i na odredbama Uredbe o zaštiti prirodnih retkosti od 1993. godine.<sup>35</sup> Premda predviđa samo novčane kazne, Uredba jasno zabranjuje hvatanje, zatvaranje, ubijanje, prikupljanje, obradu i nuđenje zaštićenih vrsta na prodaju.

Posredan pokazatelj lošeg kvaliteta politike očuvanja biodiverziteta uslovljenog neprepoznavanjem stvarnog i potencijalnog uticaja ekološkog kriminala je smanjenje površine zaštićenih područja, što je suprotno Prostornom planu Republike Srbije koji do 2015. godine predviđa povećanje zaštićenih područja na 10 odsto ukupne državne teritorije. Ukupna sadašnja površina zaštićenih područja je 5,8 odsto (5.180 km<sup>2</sup>), što predstavlja blago smanjenje u poređenju sa 6,6 odsto (5.743 km<sup>2</sup>) – koliko je površina iznosila 2007. godine.<sup>36</sup> Smanjenje zaštićenih područja teško da može dovesti do planiranog ishoda politike očuvanja biološke raznovrsnosti i sprečiti dalje širenje ekološkog kriminala.

### Akteri politike zaštite biodiverziteta

#### *Čuvari zaštićenih područja*

Za razliku od većine članica Evropske unije, u Srbiji ne postoji posebna javna rendžerska služba koja bi bila zadužena za čuvanje zaštićenih područja prirode. Naprotiv, domaći politički odlučioi su primenili neobično rešenje, koje se kosi sa elementarnom logikom zaštite prirodnog okruženja i osnovnim postulatima ekološke etike. Staranje o zaštićenim divljim vrstama prepušteno je lovačkim društvima. Lovački savez Srbije je imao ogroman uticaj na izradu novih propisa o lovu zaštićenih divljih vrsta, koji otkrivaju izopačenu logiku pojedinih podzakonskih akata iz oblasti zaštite životne sredine. Analizirajući novi Pravilnik o proglašavanju lovostajem zaštićenih vrsta divljači (skraćeni naziv), ornitolog Vesna Mečanin ističe da ovaj važan podzakonski akt ne samo da najveći broj divljih životinjskih vrsta jednostavno tretira kao „štetočine“, nego je i u suprotnosti sa Pravilnikom o proglašenju i zaštiti strogo zaštićenih i zaštićenih

<sup>35</sup> Uredba o zaštiti prirodnih retkosti, *Službenik glasnik RS*, br. 50/1993 i 93/1993.

<sup>36</sup> „Environment in Serbia: An indicator-based review“, Serbian Environmental Protection Agency, op. cit., p. 150; Statistics of the Institute for Nature Conservation of Serbia can be accessed in Serbian, Internet, [www.natureprotection.org.rs/index.php?option=com\\_content&view=article&id=280&Itemid=193&lang=cir](http://www.natureprotection.org.rs/index.php?option=com_content&view=article&id=280&Itemid=193&lang=cir).

divljih vrsta biljaka, životinja i gljiva.<sup>37</sup> Pravilnik o proglašenju lovostajem zaštićenih vrsta divljači poništava osnovnu svrhu mehanizma stvorenog da zaštiti reproduktivni proces, a koji je uveden kasnije usvojenim pravilnikom. To znači da sada sezona lova traje tokom čitave godine, a da lovačka udruženja imaju glavnu ulogu u regulisanju optimalne brojnosti populacije zaštićenih divljih vrsta, koju procenjuju na osnovu kriterijuma navodne štete koju te vrste izazvaju. Lovci sami procenjuju proizvodljivo ako populacija jedne divlje vrste ugrožava druge populacije u lovištu. Spisak zaštićenih vrsta koje se love 365 dana u godini je proširen, što je jasan dokaz dominantnog uticaja lovačkog lobija u kreiranju i sprovođenju politike zaštite životne sredine u delu koji se odnosi na očuvanje biodiverziteta. Mečanin ističe da opisano rešenje krši standarde i preporuke o biodiverzitetu ustanovljene ratifikovanim međunarodnim konvencijama i domaćim propisima o zaštiti životne sredine i upozorava da će novi Pravilnik o proglašavanju lovostajem zaštićenih vrsta divljači dovesti do trajnog i nepopravljivog uništavanja staništa i smanjenja populacije divljih vrsta. Novi pravilnik omogućava dalji opstanak nekontrolisanog lovnog turizma, koji je u Srbiji razvijen tokom protekle decenije kao deo transnacionalne kriminalne industrije, povezivanjem lovačkih udruženja i agencija za lovni turizam veoma unosnim poslom organizovanja lova pretežno za imućne strane državljane.<sup>38</sup>

Slična izopačena antiokološka logika pojavljuje se i u zakonskim odredbama koje su posao upravljanja zaštićenim područjima poverile državnim preduzećima. Ova preduzeća imaju zadatak da zaštite ekosistem, a u isto vreme da njegovom eksploatacijom stvore dovoljan profit za finansiranje programa zaštite poverenog područja. Na primer, Javno preduzeće „Srbijašume“ sprovodi strategiju integrisanog upravljanja šumom i šumskim područjima zasnovanu na održivom razvoju, što podrazumeva postizanje tanane ravnoteže između seče drveća i zaštite područja i njihovih ekosistema – ako je sve to zajedno uopšte izvodljivo. Dosadašnja praksa „Srbijašuma“ pokazuje da je težište u poslovnoj politici preduzeća više stavljano na komercijalnu eksploataciju šumskih resursa, nego na očuvanje staništa zaštićenih divljih vrsta. Utoliko pre navedeni koncept upravljanja prirodnim okruženjem deluje zastarelo, jer je inherentno

<sup>37</sup> Uporediti: Pravilnik o proglašavanju lovostajem zaštićenih vrsta divljači, trajanju lovnih sezona na lovostajem zaštićene vrste divljači u otvorenim i ograđenim lovištima, ograđenim delovima lovišta i poligonima za lov divljači, kao i merama zaštite i regulisanja brojnosti populacija trajno zaštićenih i lovostajem zaštićenih vrsta divljači, *Službeni glasnik RS*, br. 75/2010; Pravilnik o proglašenju i zaštiti strogo zaštićenih i zaštićenih divljih vrsta biljaka, životinja i gljiva, *Službeni glasnik RS*, br. 5/2010.

<sup>38</sup> Navedena veza je dobro dokumentovana istraživačkim novinarskim radom Đorđa Padejskog, nekadašnjeg šefa Centra za istraživačko novinarstvo Nezavisnog udruženja novinara Srbije, a potvrđena je i tvrdnjama koje su u intervjuu izneli Vesna Mečanin i Dragan Simić.

antropocentričan i ekosistem tretira kao puku čovekovu imovinu. Reč je o negaciji načela ekološke etike koja prepoznaju unutrašnju vrednost prirode kao takve. Čini se da ovakvo potiranje pristupa ekološke etike lako utire put kriminalnom delovanju.

Napredno rukovođenje kriminalnim operacijama zahteva podmičivanje ljudi koji su spremni da stručno znanje i veštine upotrebe suprotno zakonima i pravilima profesionalnog kodeksa ponašanja, kako bi zauzvrat omogućili sticanje kriminalne dobiti i lične koristi. Nezakonit lov i sakupljanje divljih vrsta skoro su nemogući bez podrške stručnjaka (npr. biologa) ili „insajdera“ – npr. rukovodioca ili zaposlenog u preduzeću koje se stara o zaštićenom području. U slučaju ilegalne trgovine zaštićenim divljim vrstama, rukovodilac kriminalne operacije mora da podmiti biologa ili čuvara koji će pružiti neophodnu ekspertizu o željenim vrstama. Korupcijski podsticaji kao sredstvo delovanja organizovanih kriminalnih mreža mogu da budu usmereni i na stručnjake zaposlene u bilo kojoj javnoj instituciji zaduženoj za praćenje stanja zaštićenog prirodnog dobra i očuvanje biodiverziteta. Primera radi, podmićeni stručnjak može da zloupotrebi profesionalna znanja i ugled kako bi u izveštavanju neposrednog rukovodioca ili resornog ministra namerno umanjio značaj ili u potpunosti zanemario kriminalne aktivnosti, te time sprečio sprovođenje policijske istrage i otkrivanje počinitelja.

### *Ekološka inspekcija*

U teoriji javne politike poznato je da je najbolji nadzorni mehanizam sprovođenja javne politike onaj koji u sebe uključuje ciljne grupe, jer su one zbog očekivane koristi najviše zainteresovane da se ciljevi neke javne politike sprovedu u praksi. U slučaju očuvanja biodiverziteta, ciljna grupa bi trebalo da budu svi građani, ali usled niske ekološke svesti u našem društvu za nadzor sprovođenja mera najviše su zainteresovane organizacije građanskog društva koje se bave očuvanjem i obnavljanjem ugroženih divljih vrsta flore i faune. U Srbiji praksa drastično odstupa od teorijskih postavki, jer je mišljenje građanskih aktivista kao glavne zainteresovane strane skoro u potpunosti zanemareno.

Ekološka inspekcija kao jedan od osnovnih nosilaca politike zaštite životne sredine u oblasti očuvanja biodiverziteta dužna je da valjano nadzire da li se sakupljanje i promet divlje flore i faune, kao i uvoz, izvoz i tranzit ugroženih i zaštićenih vrsta divljih životinja odvijaju u skladu sa važećim zakonima i ostalim propisima.<sup>39</sup> Inspekcija je obavezna da privremeno zapleni predmete, robu ili opremu čija upotreba nije dozvoljena ili kada je njihovom upotrebom počinjeno

<sup>39</sup> Zakon o zaštiti životne sredine, članovi 110, 111 i 113, *Službeni glasnik RS*, br. 36/2009.



prekršajno ili krivično delo, kao i da oduzme oslobođene primerke zaštićenih vrsta divljih životinja.<sup>40</sup> Iako domaći propisi ekološkim inspektorima pružaju dovoljno snažna ovlašćenja za sprečavanje i suzbijanje kriminalnih aktivnosti usmerenih na narušavanje biološke raznovrsnosti ekosistema, delotvornost njihovih nadzornih aktivnosti predmet je kritike organizacija građanskog društva i biologa.

Najvažnije primedbe upućene su na račun „navike“ ekoloških inspektora da izbegavaju primenu ovlašćenja koja im daje zakon. Na primer, ekološki inspektori nikada ne sprovode nadzor na izložbama i sajmovima ptica – iako je dobro poznato da se upravo na takvim javnim događajima odvija ilegalna trgovina zaštićenim ptičjim vrstama – niti kontrolišu prodavnice za kućne ljubimce kao vitalnu kariku u lancu organizovanog ekološkog kriminala.<sup>41</sup> Prema pojedinim ocenama stručnjaka i aktivista nevladinog sektora, stiće se utisak da inspektori namerno ignorišu žalbe ekoloških nevladinih organizacija, upozoravaju osumnjičene za nezakonitu trgovinu, kako bi im dali dovoljno vremena da uklone dokaze, a dešava se i da ih obaveste o tome ko ih je prijavio inspekciji.<sup>42</sup> Takođe je široko rasprostranjena taktika obrade prijavljenih kršenja zakona kao sitnih prekršaja, umesto tretiranja kao krivičnih dela, verovatno da bi se izbegla policijska istraga i krivično procesuiranje kriminalaca. Navedenu pretpostavku delimično potvrđuju podaci sadržani u statistici o radu ekološke inspekcije u 2009. godini, koji pokazuju da su od ukupno 34 svega tri krivične prijave podnete za krivična dela protiv divljih vrsta.<sup>43</sup> U 2010. godini, statistika pokazuje da broj podnetih prekršajnih prijava (120) nadmašuje prijave za krivična dela (3) čak 40 puta.<sup>44</sup> Interesantan je i podatak da je sprovođenje 2.339 inspeksijskih nadzora u 2010. godini rezultiralo podnošenjem samo 120 prekršajnih prijava, 13 prijava za privredne presteupe i 3 krivične prijave. Navedene statistike impliciraju da je prioritet dat slučajevima lošeg upravljanja otpadom, zagađenja i nezakonitog ribolova.

<sup>40</sup> Zakon o zaštiti prirode, član 123, op. cit.

<sup>41</sup> Srđan Korać, „Environmental Crime and Public Service Integrity: The Case of Serbia”, op. cit, p. 73.

<sup>42</sup> Ibidem.

<sup>43</sup> „Godišnji izveštaj Sektora za kontrolu i nadzor za 2009. godinu”, Ministarstvo za životnu sredinu i prostorno planiranje, 2010, Internet, [www.ekoplan.gov.rs/src/Arhiva-2009-170-document.htm](http://www.ekoplan.gov.rs/src/Arhiva-2009-170-document.htm), str. 707-801.

<sup>44</sup> „Godišnji izveštaj Sektora za kontrolu i nadzor za 2010. godinu”, Ministarstvo za životnu sredinu i prostorno planiranje, 2011, Internet, [www.ekoplan.gov.rs/src/11-Izvestaji-123-document.htm](http://www.ekoplan.gov.rs/src/11-Izvestaji-123-document.htm), str. 525.

Nedovoljna tehnička opremljenost, oskudna budžetska sredstva, manjak objekata za smeštaj privremeno oduzetih životinja – činioci su koji objektivno ograničavaju delotvornost rada ekološke inspekcije. Premda su od vitalnog značaja, ljudski resursi su još uvek nedovoljno razvijeni u Srbiji i to može da bude jedino opravdanje za relativno slab učinak u očuvanju divljih vrsta koje su na udaru ekološkog kriminala. Čak i ako uzmemo u obzir samo kontrolu subjekata koji su registrovani da se bave trgovinom zaštićenim divljim vrstama, broj inspektora je zanemarljivo mali u odnosu na oko 800 pravnih i fizičkih lica, kao i preko 70 državnih organa i preduzeća u državnoj svojini kojima je povereno upravljanje zaštićenim područjima.<sup>45</sup> Postoje samo dva inspektora za kontrolu usklađenosti sa propisima za zaštitu životne sredine zadužena za čitavu teritoriju Autonomne Pokrajine Vojvodina (21.506 km<sup>2</sup>), što otkrivanje počinitelja krivičnih dela protiv diverziteta svodi na puku slučajnost. Monitoring živog sveta u reci ili jezeru je lakše sprovesti jer je jasno definisana fizička granica između vode i zemljišta, ali problem nastaje kod zaštite vrsta čija su staništa široko raspršena po teritoriji. Masovno sakupljanje puževa je dobar primer. Mada ekološki propisi dozvoljavaju sakupljanje samo u letnjim mesecima (jun-avgust), puževi su zapravo na meti tokom lovostaja, što ugrožava njihovu održivu reprodukciju – pa čak i opstanak. Uprkos više uspešnih operacija inspeksijskih organa koje su dovele do zatvaranja nelegalnih stanica za otkup, veoma je teško suzbiti ilegalnu trgovinu puževima na duge staze. Puževe mogu da sakupljaju pojedinci ili labavo povezane male grupe, što znači da ova kriminalna aktivnost može da se sprovodi istovremeno na velikom broju mesta širom državne teritorije.

#### *Vlada i resorno ministarstvo*

Sprovođenje predstavlja kritičnu fazu u procesu javne politike, ali postoji opšta saglasnost u teoriji da javne institucije koje sprovode sektorsku javnu politiku treba da imaju na raspolaganju dovoljan obim i kvalitet ljudskih resursa, koji će valjano sprovesti usvojene propise i javne programe. Ono što je jednako važno, ako ne i važnije, jesu kvalitetni rukovodioci na najvišem nivou hijerarhije. Imenovanje na ključne položaje u javnim institucijama motivisano stranačkom pripadnošću obično vodi gajenju ljudskih resursa utemeljenih ne na profesionalnim standardima i sistemu zasluga, nego na ličnim vezama sa vladajućom strankom (koalicijom). Pregled imenovanja u poslednjih desetak godina na funkciju resornog ministra otkriva da je politika zaštite životne sredine uvek bila zamorče postizborne međustranačke trgovine usmerena na sastavljanje

---

<sup>45</sup> „Godišnji izveštaj Sektora za kontrolu i nadzor za 2009. godinu“, op. cit., str. 135-191.

koalicionih vlada. Srpski ministri životne sredine retko su imali neke veze sa resornom politikom koja im je bila poverena, odnosno nisu nikada bili profesionalno bliski javnim poslovima u oblasti zaštite životne sredine. Osim toga, tipičan ministar životne sredine je tradicionalno manje važan zvaničnik političke stranke iz koje dolazi, ili ima manje važno mesto u vladajućoj koaliciji, što znači da je njegov politički kapacitet ograničen u procesu donošenja krupnih odluka ili uticaja na ukupnu vladinu politiku. U okolnostima srpske političke prakse, politika zaštite životne sredine je uglavnom „sporedna“ dužnost ministra, jer je uvek pridodata nekom drugom „važnijem“ vladinom resoru, kao što su bili zdravstvo, nauka, rudarstvo i prostorno planiranje, a sada energetika i razvoj.<sup>46</sup> Nijedan od četiri aktuelna državna sekretara nema ni obrazovno ni profesionalno nikakve veze sa poslovima zaštite životne sredine. Drugim rečima, ministar manje stiže da se bavi zaštitom životne sredine, pa je samim tim ova javna politika marginalizovana i podređena drugim sektorskim javnim politikama poverenim tom ministru.

Politika zaštite životne sredine je samo još jedna žrtva visoko politizovane prakse imenovanja javnih funkcionera. Pojedina imenovanja u upravne i nadzorne odbore javnih ustanova su najblaže rečeno zbunjujuća, a svakako suprotna standardima ekološke etike i etike javne službe. Na primer, predsednik Upravnog odbora Zavoda za zaštitu prirode je direktor privatne kompanije „Aurora Green d.o.o“ – specijalizovane za konsalting i inženjering u oblasti zaštite životne sredine, dok je predsednik Nadzornog odbora nepoznati privatni preduzetnik iz jednog provincijskog grada.<sup>47</sup> Ako se prethodno imenovanje može razmatrati u kontekstu verovatnog sukoba javnog i privatnog interesa, potonje je misterija. Štaviše, visoki rukovodioci Zavoda za zaštitu prirode su zapravo ljudi sa univerzitetskim obrazovanjem i užom specijalizacijom za oblast pejzažne arhitekture i hortikulture. Reč je o inženjerskim disciplinama koje se bave uređenjem parkova, stvaranjem gradskog zelenog okruženja i tehnologije primenjene u industriji hortikulture. Ukratko, rukovodioci su obrazovani za dizajniranje i brigu o veštačkim krajolicima, odnosno da menjaju prirodno okruženje tako da ono zadovolji ljudske potrebe i želje, a ne da sačuvaju njegov izvoran izgled.

Ministar za životnu sredinu ima diskreciono pravo da promeni namenu proglašenog zaštićenog područja uz obrazloženje da je to u javnom interesu, i

---

<sup>46</sup> Jedina vlada u kojoj se o politici životne sredine staralo posebno ministarstvo bila je druga koaliciona vlada premijera Vojislava Koštunice (maj 2007. – jul 2008).

<sup>47</sup> Informacija je dostupna na: Internet, [www.natureprotection.org.rs/images/stories/pdf/upravni%20odbor%202011cir.pdf](http://www.natureprotection.org.rs/images/stories/pdf/upravni%20odbor%202011cir.pdf); [www.natureprotection.org.rs/images/stories/rukovodstvo/nadzorni\\_odbord.pdf](http://www.natureprotection.org.rs/images/stories/rukovodstvo/nadzorni_odbord.pdf); [www.victoriaconsulting.co.rs/index\\_files/data\\_files/Shortinfo.pdf](http://www.victoriaconsulting.co.rs/index_files/data_files/Shortinfo.pdf).

da ne uzme u obzir stručnu procenu Zavoda za zaštitu prirode Srbije u donošenju odluka vezanih za izdavanje dozvole za bilo koji vid komercijalne aktivnosti u zaštićenom području, iako je Zavod kao javna institucija prvenstveno nadležan da prosudi stepen ugroženosti zaštićenih ekosistema.<sup>48</sup> Široka diskreciona ovlašćenja na visokom nivou političkog odlučivanja, u spoju sa tradicionalnim nedostatkom prosuđivanja vođenog načelima ekološke etike u procesu donošenja odluka, mogu imati ozbiljne negativne efekte na sprovođenje politike zaštite životne sredine na planu komercijalne eksploatacije zaštićenih područja i divlje flore i faune.

### *Policija i pravosuđe*

Manjak stručnih znanja i specijalizovane obuke ljudskih resursa u policiji i pravosuđu za progon i procesuiranje krivičnih dela protiv biodiverziteta, i životne sredine uopšte, ozbiljna je prepreka za delotvornu zaštitu divljih vrsta i njihovog genetskog nasleđa. Još ne postoji posebna policijska organizaciona jedinica isključivo zadužena za otkrivanje i gonjenje ekološkog kriminala, a do sada je održana samo jedna radionica o sprovođenju ekoloških zakona namenjena tužiocima. Savremena oprema, znanje o zaštiti životne sredine i uključivanje stručnjaka u pružanje pomoći neophodni su preduslovi efikasne istrage i krivičnog gonjenja ovog vida organizovanog kriminala. Bez navedenih uslova malo je verovatno da će policija i tužilaštvo u toku istrage prikupiti sudski validne dokaze.

Broj otkrivenih i prijavljenih slučajeva ekološkog kriminala usmerenog na biodiverzitet ne odgovara broju pravosnažnih osuđujućih presuda. Prvi put u Srbiji je dosuđena kazna za trgovinu i krivolov pticama oktobra 2004. godine. Drugu pravosnažnu presudu za ovu vrstu organizovanog kriminala izrekao je Opštinski sud u Šidu juna 2009. godine, u slučaju dvojice italijanskih državljana koji su u decembru 2007. pokušali da u automobilu iz naše zemlje prokrijumčare 56 uginulih primeraka ptica zaštićenih kao prirodne retkosti. Osuđeni su na šest meseci zatvora, uslovno na dve godine, uz novčanu kaznu u dinarskoj protivvrednosti od oko 4.000 evra.<sup>49</sup> Deo objašnjenja za neefikasnu kaznenu politiku sudova u predmetima ekološkog kriminala može se povezati sa opštim slabostima tranzicione reforme pravosuđa, čiji je cilj trebalo da bude razgradnja višedecenijskog autoritarnog nasleđa, u kojem je prevashodna uloga sudova bila

<sup>48</sup> Zakon o zaštiti prirode, član 10, op. cit.

<sup>49</sup> Podaci su navedeni prema internet prezentaciji Lige za ornitološku akciju Srbije, Internet, [www.ptica.org/novosti/arhiva.htm](http://www.ptica.org/novosti/arhiva.htm), 09/05/2013.

odbrana režima – a ne zaštita ljudskih prava, pa i prava na zdravu i očuvanu životnu sredinu. Dovođenje krivičnog pravosudnog sistema Srbije u sklad sa evropskim standardima usporenim tempom i dalje podriva nezavisnost, spoljnu odgovornost i efikasnost tužilaštava i sudova. Nedavno netransparentno sproveden postupak reizbora sudija i tužilaca, neutemeljen u objektivnim merilima sistema zasluga, bez adekvatne zastupljenosti struke, ukazao je na to da još postoji visok rizik od političkog uticaja na sudsko odlučivanje. Veliki zaostatak u krivičnim predmetima i dalje je ozbiljan problem koji ugrožava doslednu primenu politike borbe protiv organizovanog i klasičnog kriminala.

Drugi deo objašnjenja za mali broj presuda u slučajevima kriminala protiv biodiverziteta leži u pretpostavci da su upravo tužioci i sudije deo problema koji bi trebalo da reše. Nedostatak adekvatnog odgovora tužilaštava kada postoje čvrsti dokazi i podnete krivične prijave može da ukaže na pristrasnu primenu zakonskih ovlašćenja za krivični progon. Pristrasnost u radu pojedinih tužilaca i sudija u rešavanju slučajeva ekološkog kriminala može biti pokazatelj propuštanja da se izvršavaju poverene dužnosti usled profesionalne neodgovornosti, nemara, nestručnosti ili korupcijskih i drugih spoljnih podsticaja ili pritisaka. Najbolji primer neobjašnjivo neefikasnog krivičnog progona nezakonite eksploatacije zaštićenih divljih vrsta je decenijsko procesuiranje osumnjičenih u čuvenoj aferi „Balkanske ptice“. Premda je istraga bila pokrenuta 2001. godine ubrzo nakon otkrića kriminalnih aktivnosti, prva optužnica podignuta je tek u maju 2005. protiv vlasnika dve agencije za lovni turizam: „Lube YU“ i „Eric Mir“, iako je italijanski sud u Vičenci utvrdio da su u razdoblju od 1995. do 2001. godine ove dve firme prokrijumčarile u Italiju preko dva miliona primeraka zaštićenih ptica ubijenih u Srbiji. Prema pojedinim procenama, traljavo postupanje pravosudnih organa u slučaju „Balkanske ptice“ imalo je cilj da zaštiti vlasnike dveju agencija i brojne sitne kriminalce koji su hvatali i ubijali ptice, ili obavljali druge nezakonite poslove za agencije, ali i da pokrije podatke o navodnoj umešanosti nekih tada visokih javnih funkcionera.<sup>50</sup> Loše vođenje sudskog postupka možda predstavlja posledicu preklapanja članstva lovačkih udruženja (interesno isprepletenih sa agencijama za lovački turizam) i penzionisanih i aktivnih službenika policije i drugih organa bezbednosti.<sup>51</sup> Takođe, postoji i sumnja da je „Lube YU“ preregistrovana kao agencija „Tre Stelle“ i da i dalje nesmetano pruža istu vrstu „turističkih“ usluga, doduše smanjenim intenzitetom.<sup>52</sup> Policija i nadležni ekološki inspektori nikada nisu postupili po krivičnim i prekršajnim prijavama pojedinih organizacija građanskog društva i istražili zakonitost komercijalnih aktivnosti navedene

<sup>50</sup> Intervju sa Đorđem Padejskim.

<sup>51</sup> Intervju sa Vesnom Mečanin, Draganom Simićem i Đorđem Padejskim.

<sup>52</sup> Intervju sa Vesnom Mečanin.

agencije.<sup>53</sup> Brojne prijave novih krivičnih i prekršajnih dela protiv biodiverziteta koje su podnele pojedine ekološke nevladine organizacija na osnovu relevantnih dokaza i svedočenja, tužilaštva i ekološka inspekcija su proizvoljno odbacili sa obrazloženjem da su prijave neosnovane. Čak i kada se podneta prijava prihvati kao osnovana, dolazi do značajnog odlaganja u sprovođenju krivično-procesnih radnji.

Male zatvorske i novčane kazne, predviđene većinom nacionalnih krivičnih zakonodavstava zemalja članica Evropske unije, akteri ekološkog kriminala jednostavno prihvataju kao „transkacione troškove“ poslovanja. Kriminalne grupe obično unapred predviđaju troškove odbrane na sudu i novčanih kazni kao stavku u „budžetu“ za finansiranje nezakonitih operacija. Imajući u vidu ogromne godišnje dobiti kriminalnih mreža uključenih u nezakonitu eksploataciju zaštićenih divljih vrsta, iznos plaćenih kazni predstavlja mali deo strukture prodajne cene nelegalnih „roba“. Pošto su sudovi u Srbiji tradicionalno skloni blagoj politici kažnjavanja, čak i za veoma teška krivična dela kao što je prvostepeno ubistvo, a sudije rastegljivo tumače mogućnost ublažavanja kazne, malo je verovatno da će zatvorske kazne za ekološki kriminal biti izrečene blizu gornje granice. Najbolja ilustracija blage kaznene politike je zvanični statistički podatak prema kojem je u razdoblju od 2003. do 2010. godine više od polovine svih donetih osuđujućih presuda sadržalo uslovne kazne.<sup>54</sup>

### **Šta to nije u redu sa sprovođenjem politike očuvanja biodiverziteta u Srbiji?**

Domaća politika zaštite životne sredine u delu koji se odnosi na očuvanje biodiverziteta, čini se, odstupa od teorijskih postavki i političke prakse razvijenih demokratija kada je reč o tome da ishod svake usvojene javne politike treba da bude rešavanje nekog pitanja od značaja za jednu političku zajednicu. Ako pođemo od teze da se sprovođenje javne politike odnosi na vezu između iskazane namere vlade i stvarnih rezultata – u vidu neposrednih učinaka i konačnog ishoda – možemo utvrditi da je dosadašnji krajnji rezultat javne politike u ovoj oblasti poražavajući. O tome prvenstveno svedoče brojni dokazi o skoro nesmetanom dugogodišnjem delovanju grupa organizovanog kriminala. Zašto je to tako?

<sup>53</sup> Ibidem.

<sup>54</sup> *Rad javnih tužilaštava na suzbijanju kriminaliteta i zaštiti ustavnosti i zakonitosti u 2008. godini*, Republičko javno tužilaštvo, mart 2009, Beograd, str. 49.

Nalazi naše analize podstiču sumnju u samu verodostojnost političke volje iskazane u razdoblju nakon 2000. godine da se valjano stara o biološkoj raznovrsnosti i da se dosledno primene standardi i smernice usvojene na nivou Evropske unije. Strategija i akcioni plan koji treba da dovedu do očuvanja biodiverziteta u Srbiji uobličeni su i usvojeni tek pre dve godine, što jasno govori o stvarnom opažanju važnosti životne sredine u redovima vladajuće elite. Međutim, značajno kašnjenje ne bi bilo samo po sebi problematično da još ne traje prikupljanje informacija radi stručne procene stanja populacija zaštićenih divljih vrsta – što je trebalo da bude prethodni korak u osmišljavanju strateških dokumenata. Spoljne okolnosti koje već celu deceniju neposredno ili posredno ometaju delotvorno sprovođenje politike zaštite biološke raznovrsnosti u Srbiji, nisu uzete u obzir u osmišljavanju delotvornog institucionalnog odgovora na planu obnove i očuvanja biološke raznovrsnosti. Strateški dokumenti o zaštiti životne sredine i borbi protiv kriminala zasnivaju se na različitim procenama i shvatanjima, pa ne postoji jedinstvena ocena na državnom nivou da li i u kojoj meri ekološki kriminal usmeren na eksploataciju zaštićenih divljih vrsta flore i faune predstavlja bezbednosnu pretnju koju treba minimalizovati ili potpuno ukloniti. Iako većina vladinih dokumenata prepoznaje degradaciju prirodnog okruženja kao ozbiljan problem, samo pojedini od njih pominju kriminalno delovanje kao realan ljudski pritisak na biodiverzitet. Neposredna posledica loše osmišljene politike očuvanja biodiverziteta i upornog neprepoznavanja štetnog dejstva ekološkog kriminala jesu manjkavosti u vidu pravnih praznina i loših rešenja posebno sadržanih u podzakonskim aktima, koja na terenu olakšavaju razvoj i širenje kriminalne industrije sa mogućnošću ostvarenja visokog profita. Ono što zabrinjava je činjenica da su ti akti sačinjeni i usvojeni nedavno, a njihov sadržaj obesmišljava ili ograničava svrhu standarda EU. Srećom, normativna rešenja u krivičnom zakonodavstvu ublažavaju nedostatke podzakonskih propisa jer omogućavaju efikasno krivično procesuiranje ove vrste organizovanog kriminala.

Oblikovanje i sprovođenje javne politike međusobno su tesno povezani. Uvek postoji povratno dejstvo koje često zahteva preformulaciju prvobitnog sadržaja propisa ili javnih programa, kako bi se izbegao neuspeh čitave javne politike. Zbog toga način na koji javne institucije koriste diskreciona ovlašćenja u procesu operacionalizacije usvojenih ciljeva određuje neposredne učinke i krajnji ishod javne politike. Delovanje domaćih javnih institucija u čijoj se nadležnosti nalazi neposredno ili posredno staranje o biodiverzitetu je konfuzno, što zapravo predstavlja plod nekonzistentnosti samih strateških dokumenata. Budući da ekološki kriminal usmeren na eksploataciju biodiverziteta nije prepoznat kao bezbednosna pretnja, očekivano je da nema sistematičnog institucionalnog odgovora na planu suzbijanja i sprečavanja ove vrste

organizovanog kriminala. Ovo ignorisanje onemogućava poboljšanje normativne regulative i osmišljavanje efikasnijih mera, iako je jasno da postojeći okvir ekološke politike ne vodi ostvarenju usvojenih ciljeva. Ono što posebno zabrinjava su nestručno ili pristrasno odlučivanje ekoloških inspektora i nosilaca pravosudnih funkcija, koje „profil“ krivičnih dela protiv zaštićenih divljih vrsta svodi na obične prekršaje, i neopravdano sporo i neefikasno procesuiranje krivičnih prijavi u krupnim slučajevima.

Tradicionalno nizak nivo opšte ekološke svesti u srpskom društvu snažan je strukturni činilac koji dugoročno dovodi u pitanje mogućnost delotvornog sprovođenja politike životne sredine u delu koji se odnosi na očuvanje biološke raznovrsnosti i genetskog nasleđa flore i faune. Pregled delovanja resornih ministara, vlada i stranačkih elita tokom protekle decenije svedoči o odsustvu istinske privrženosti zaštiti prirodnog okruženja, pa je politika životne sredine – poput npr. kulturne politike – marginalizovana. Utoliko je uspeh sprovođenja propisa i javnih programa u oblasti očuvanja biodiverziteta prepušten entuzijazmu uskog kruga profesionalaca i malobrojnih zaljubljenika u prirodu. Ipak, entuzijizam, stručnost i profesionalni integritet pojedinaca malo mogu da doprinesu očuvanju i obnovi biološke raznovrsnosti kada nema sistemskog odgovora na nagomilane probleme u ovoj oblasti poduprtog političkom voljom vrha vlasti.

Manjkavosti u sprovođenju politike zaštite životne sredine zapravo su tipične i za druge sektorske javne politike u Srbiji, samo što ih zanemarenost ekologije čini ekstremnijim i potencijalno opasnijim za javni interes. Na primer, opredeljenost političkih elita za dovršavanje tranzicione reforme i ispunjavanje standarda neophodnih za stupanje u članstvo u Evropskoj uniji je nedosledna i uglavnom deklarativna. Drugo zajedničko obeležje je predstavljanje normativne dimenzije tranzicione reforme i harmonizacije sa zakonodavstvom EU kao celine reforme, što fazu sprovođenja javne politike i primene nadnacionalnih standarda čini nevažnim i čak nevidljivim za javnost. Treće zajedničko obeležje je postojanje pravnih praznina u zakonima i obesmišljavanje dobrih zakonskih rešenja u podzakonskoj regulativi. Neizgrađeni, nedovoljni ili neodgovarajući institucionalni kapaciteti u spoju sa preovlađujućim tipom administrativne kulture tolerantnim prema politizaciji, amaterizmu, neodgovornosti i korupcijskoj praksi, značajno smanjuju verovatnoću za ostvarenje usvojenih ciljeva sektorskih javnih politika. Samim tim se nameće opravdana sumnja da će domaće javne institucije u dogledno vreme biti osposobljene i motivisane da delotvorno sprovode standarde i smernice EU. Malo je verovatno da će „pozeleneti“.



## Bibliografija

- Clifford, Mary, *Environmental Crime: Enforcement, Policy, and Social Responsibility*, Aspen Publishers, Gaithersburg, 1998.
- Des Jardins, Joseph R., *Environmental Ethics: An Introduction to Environmental Philosophy*, Thompson Wadsworth, Belmont, 2006.
- Dollery, Brian, "The influence of economic theories of government failure on public management reform", in: Goldfinch, Shaun F., Wallis, Joe L. (eds), *International Handbook of Public Management Reform*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, Northampton (MA), 2009.
- "Environment in Serbia: An indicator-based review", Serbian Environmental Protection Agency, Belgrade, 2007, Internet, [www.sepa.gov.rs/download/Environment\\_in\\_Serbia\\_Full.pdf](http://www.sepa.gov.rs/download/Environment_in_Serbia_Full.pdf).
- „Godišnji izveštaj Sektora za kontrolu i nadzor za 2009. godinu”, Ministarstvo za životnu sredinu i prostorno planiranje, 2010, Internet, [www.ekoplan.gov.rs/src/Arhiva-2009-170-document.htm](http://www.ekoplan.gov.rs/src/Arhiva-2009-170-document.htm).
- „Godišnji izveštaj Sektora za kontrolu i nadzor za 2010. godinu”, Ministarstvo za životnu sredinu i prostorno planiranje, 2011, Internet, [www.ekoplan.gov.rs/src/11-Izvestaji-123-document.htm](http://www.ekoplan.gov.rs/src/11-Izvestaji-123-document.htm).
- Harguindéguy, Jean-Baptiste, "Policy Development", in: Mark Bevir (ed.), *Encyclopedia of Governance*, SAGE Publications, Thousand Oaks (CA), 2007.
- Hiks, Sajmon, *Politički sistem Evropske unije*, Službeni glasnik, Beograd, 2007.
- Hill, Michael, Hupe, Peter, *Implementing Public Policy: Governance in Theory and in Practice*, SAGE Publications, London, Thousand Oaks and New Delhi, 2002.
- "Human Development Report 1994", UNDP, 1994, Internet, [http://hdr.undp.org/en/media/hdr\\_1994\\_en\\_chap2.pdf](http://hdr.undp.org/en/media/hdr_1994_en_chap2.pdf).
- Kanton, Džejs, *Ekstremna budućnost*, Clio, Beograd, 2009.
- King, Gary, Murray, Christopher J. L., "Rethinking Human Security", *Political Science Quarterly*, Vol. 116, No. 4, 2001-2002.
- Korać, Srđan, "Environmental Crime and Public Service Integrity: The Case of Serbia", in: Jouni Järvinen, Hakala, Emma (eds), *Energy Security and Environment in the Western Balkans*, Aleksanteri Institute, University of Helsinki, Helsinki, 2012.
- Korać, Srđan, „Korupcija kao model delovanja transnacionalnog organizovanog kriminala u jugoistočnoj Evropi”, *Međunarodna politika*, god. LVII, br. 1124, oktobar-december 2006.
- Korać, Srđan, „Pretnja transnacionalnog organizovanog kriminala ekološkoj bezbednosti Srbije”, *Međunarodna politika*, god. LXI, br. 1139, jul-septembar 2010.
- Korać, Srđan, „Reforma javne uprave u Srbiji: pitanje integriteta”, *Revija za bezbednost*, god. III, br. 8, avgust 2009.

- Krivični zakonik Srbije, *Službeni glasnik RS*, br. 85/2005, ispravke – br. 72/2009 i 111/2009.
- Lampe, Klaus von, “Critical Review of Conceptual Approaches”, Assessing Organised Crime Research Project, Freie Universität Berlin, 2004, Internet, [www.assessingorganisedcrime.net/publications/AOC-DLV04-vR1.pdf](http://www.assessingorganisedcrime.net/publications/AOC-DLV04-vR1.pdf).
- Marinetto, Michael, *Social Theory, the State and Modern Society: The State in Contemporary Social Thought*, McGraw Hill, Maidenhead and New York, 2007.
- Marini, Frank, “Public Administration”, in: Jay M. Shafritz (ed.), *Defining Public Administration*, Selections from the International Encyclopedia of Public Policy and Administration, Westview Press, Boulder and Oxford, 2000.
- Nacionalna strategija za borbu protiv organizovanog kriminala, *Službeni glasnik RS*, br. 23/2009.
- Owen, Taylor, “Human Security – Conflict, Critique and Consensus: Colloquium Remarks and a Proposal for a Threshold-Based Definition”, *Security Dialogue*, Vol. 35, No. 3, 2004.
- Pravilnik o proglašavanju lovostajem zaštićenih vrsta divljači, trajanju lovne sezone na lovostajem zaštićene vrste divljači u otvorenim i ograđenim lovištima, ograđenim delovima lovišta i poligonima za lov divljači, kao i merama zaštite i regulisanja brojnosti populacija trajno zaštićenih i lovostajem zaštićenih vrsta divljači, *Službeni glasnik RS*, br. 75/2010.
- Pravilnik o proglašenju i zaštiti strogo zaštićenih i zaštićenih divljih vrsta biljaka, životinja i gljiva, *Službeni glasnik RS*, br. 5/2010.
- Pülzl, Helga, Treib, Oliver, “Implementing Public Policy”, in: Fischer, Frank, Miller, Gerald J., Sidney, Mara S. (eds), *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*, CRC Press, Boca Raton (FL), 2007.
- *Rad javnih tužilaštava na suzbijanju kriminaliteta i zaštiti ustavnosti i zakonitosti u 2008. godini*, Republičko javno tužilaštvo, mart 2009, Beograd.
- Strategija biološke raznovrsnosti Republike Srbije za period od 2011. do 2018. godine, Ministarstvo životne sredine i prostornog planiranja Republike Srbije, 2011, Internet, [http://biodiverzitet-chm.rs/convention/cbd\\_national/](http://biodiverzitet-chm.rs/convention/cbd_national/) strategija-bioloske-raznovrsnosti-republike-srbije-za-period-od-2011-do-2018.pdf.
- Strategija nacionalne bezbednosti Republike Srbije, oktobar 2009, Internet, [www.mod.gov.rs/multimedia/file/staticki\\_sadrzaj/dokumenta/strategije/Strategija a%20nacionalne%20bezbednosti%20Republike%20Srbije.pdf](http://www.mod.gov.rs/multimedia/file/staticki_sadrzaj/dokumenta/strategije/Strategija%20nacionalne%20bezbednosti%20Republike%20Srbije.pdf).
- “The EU Explained: Environment”, European Commission, 2013, Internet, <http://europa.eu/pol/env/flipbook/en/files/environment.pdf>.
- Uredba o zaštiti prirodnih retkosti, *Službeni glasnik RS*, br. 50/1993 i 93/1993.
- Ustav Republike Srbije, *Službeni glasnik RS*, br. 98/2006.
- Vankovska, Biljana, Mileski, Toni, “Securing Humans and/or Environment in the Post-Conflict Balkans”, in: Liotta, P. H., Mouat, David A., Kepner, William G.,

- Lancaster, Judith M. (eds), *Environmental Change and Human Security: Recognizing and Acting on Hazard Impacts*, Springer, Dordrecht, 2008.
- Williams, Phil, "Cooperation Among Criminal Organizations", in: Serrano, Monica, Berdal, Mats (eds), *Transnational Organized Crime and International Security: Business as Usual?*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, 2002.
  - Wilson, Woodrow, "The Study of Administration", in: Shafritz, Jay M., Hyde, Albert C. (eds), *Classics of Public Administration*, Thomson Wadsworth, Boston.
  - Wyler, Liana Sun, Sheikh, Pervaze A., "International Illegal Trade in Wildlife: Threats and U.S. Policy", 22 August 2008, Congressional Research Service Report for Congress, Internet, <http://fpc.state.gov/documents/organization/110403.pdf>.
  - Zakon o zaštiti prirode, članovi 125 i 126, *Službeni glasnik RS*, br. 36/2009, 88/2010 (ispravke).
  - Zakon o zaštiti životne sredine, *Službeni glasnik RS*, br. 36/2009.