Banjaluka, 13. 02. 2024.

**Komentari Kuće ljudskih prava na**

**nacrt Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o geološkim istraživanjima**

**Kuća ljudskih prava Banjaluka**[[1]](#footnote-1) je svjesna važnosti geoloških istraživanja, ali se protivi predloženim izmjenama i dopunama Zakona o geološkim istraživanjima Republike Srpske, jer se njima značajno narušavaju principi transparentnosti i zaštite prirodnih bogatstva od neracionalne eksploatacije.

**Princip transparetnosti** ozbiljno je narušen isključivanjem lokalne zajednice iz procesa davanja mišljenja i saglasnosti za obavljanje geološkog istraživanja na njenoj teritoriji.

Naime, članom 2. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona kojim se mijenja član 33. Zakona o geološkim istraživanjima, u potpunosti se mijenja stav 5. člana 33. na način da se briše tačka 8) kojom je tražena saglasnost jedinice lokalne samouprave na čijoj teritoriji se nalazi istražni prostor. Prema predloženim izmjenama, sada se članom 36. predviđa obaveza nosioca prava na istraživanje da se kod jedinice lokalne samouprave samo informiše o eventualnim ograničenjima za geološka istraživanja u odnosu na prostorni plan jedinice lokalne samouprave. U obrazloženju predloženih rješenja Ministarstvo se pravda time da postojanje trenutne odredbe ostavlja mogućnost jedinicama lokalne samouprave da bez pravnog osnova daju negativna mišljenja na istraživanja, te da veliki broj jedinica lokalne samouprave ne posjeduju lica koja imaju stručna znanja na osnovu kojih bi odlučivala da li neko može ili ne može istraživati na prostoru.

Davanje negativnog mišljenja bez pravnog osnova se može zabraniti ili propisati posebna procedura u ovom slučaju. Nepostojanje stručnih lica se može riješiti mogućnošću angažmana lica koja nisu zaposlena u jedinici lokalne samouprave uz obavezan rok za davanje mišljenja jedinice lokalne samouprave, a ukoliko se jedinica lokalne samouprave ne oglasi u zakonom ostavljenom roku da se smatra da je saglasna za istraživanje.

Osim toga, predložene izmjene, kojima se isključuje lokalna zajednica iz ključnih faza donošenja odluka u oblasti životne sredine, izravno su u suprotnosti s načelima zacrtanim u **Aarhuškoj konvenciji,[[2]](#footnote-2)** koja je od 2005. godinesastavni dio *aquis communautaire* Evropske unije, kao i sa načelima **Evropske povelje o lokalnoj samoupravi** koja promoviše političku, administrativnu i finansijsku samostalnost lokalnih organa vlasti, a koja im se, predloženim izmjenama, donekle oduzima.

Dalje, Kuća ljudskih prava Banjaluka strahuje / sumnja da predložene izmjene **vode daljoj** **nedovoljno kontrolisanoj eksploataciji prirodnih resursa** Republike Srpske, od koje će najviše koristi imati privatni investitori, odnosno koncesionari.

Naime, iz analize koje je uradio Transparency International BiH jasno se vidi da prihodi koji bi se trebali ostvarivati od konsecija negdje “nestaju”, odnosno umjesto u javnim budžetima, završavaju u privatnim džepovima[[3]](#footnote-3). Brojne koncesije dodijeljene su privrednim društvima koja imaju upitan kredibilitet, od kojih čak njih 104 nema ni jednog ili ima samo jednog zaposlenog, a ostvarivali su prihode od preko 22 miliona KM.

Imajući u vidu nepravilnosti uočene u oblasti dodjeljivanja koncesija, kao i nedostavljanje podataka, s razlogom strahujemo da predložene izmjene idu na ruku budućim potencijalnim koncesionarima ili investitorima koji će nastaviti uživati blagodeti ovakovg stanja u kojem ih niko ili rijetko kontroliše i gdje mogu eksploatisati prirodna bogatstva ne vraćajući ništa lokalnoj zajednici.

Dalje, **principi zaštite životne sredine** su, takođe, ozbiljno dovedeni u pitanje:

a) drastičnim **povećanjem količine mineralnih sirovina** koje se mogu izuzeti u procesu ispitivanja sa 200 na 10.000 m3, bez navođenja na koje konkretno rude bi se tako enormno povećanje količina odnosilo.

Kod tolikih količina sirovine još veći izazov će biti vršiti monitoring kako istražnih radova, tako i same količine materijala koja se izuzima. Pored toga, nije posve jasno da li se u ovo povećanje količina uračunava i otkrivka (zemljani sloj), ali u svakom slučaju, po logici stvari, legitimno je za očekivati da će ugroženost životne sredine biti srazmjerna povećanju količina.

 b) **podizanjem granice na 5 tona “korisne komponente”** za metalnične mineralne sirovine. Time se omogućava uzimanje mineralne sirovine i iznad praga od 10.000 m3 materijala kako bi se dobilo 5 tona “korisne komponente”. Stoga, kada su u pitanju “metalične” sirovine - gornja granica praktički da i ne postoji, jer je teško predvidjeti obim zahvata u prostoru koji bi rezultovao sa izuzimanjem 5 tona “korisne komponente”! Gornje granice za izuzimanje “korisne komponente” metaličnih mineralnih sirovina je potrebno jasno propisati, ili odrediti obračun za ovu aktivnost koji će biti usklađen sa postavljenom granicom.

Takođe, budući da republička administrativna taksa iznosi 150,00 KM za odobravanje istraživanja, nesrazmjer između takse i količine izuzetih mineralnih sirovina može ostaviti štetu po budžet, a korist za podnosioca zahtjeva kom ispitivanje bude odobreno, pogotovo kada je riječ o korisnim komponentama metalične mineralne sirovine, budući da se ovdje može izuzeti do pet tona sirovine, za koje se neće platiti pravična naknada kao što bi to bio slučaj u koncesionom odnosu.

c) **privilegovanjem neinvazivnih istraživanja** za čije odobravanje se određuje minimum uslova;

d) **zaobilaženjem obaveze prethodne procjene i izrade Studije uticaja na životnu sredinu** koja bi se, ukoliko se usvoje predložene izmjene, postojala tek prije početka eksploatacije rude, u postupku ishodovanja ekološke dozvole. U praktičnom smislu to bi moglo da znači da se mjere zaštite životne sredine utvrđuju prije eksploatacije, i to radi "zaštite" životne sredine čiji kvalitet je već znatno izmjenjen „istražnim“ aktivnostima i fizičkim izuzimanjem 10.000 m3 mineralne sirovine iz određenog prostora. U tom kontekstu, ekološka dozvola za eksploataciju, ako bi i bila izdata u skladu sa zakonom, ne bi imala svoju svrhu zbog nemogućnosti njene retroaktivne primjene.

Predloženi nacrt sporan je i sa stanovišta **imovinsko-pravnih odnosa.** Nije opravdano da se u postupku rješavanja imovinsko-pravnih odnosa sada izostavlja obavezno učešće notara, jer je dokazivanje pravno - valjanog otkupa parcela ranije bio kamen spoticanja i znatno je poboljšan važećim zakonom.

Nacrtom su predviđena dva važna zakonodavna poteza. Prvo, predviđeno je da za izdavanje odobrenja za istraživanje nisu potrebni nikakvi dokazi o riješenim imovinskopravnim odnosima na zemljištu u okviru istražnog prostora. Drugo, predviđeno je da se sa odobrenim invazivnim istraživanjem može započeti na određenom zemljištu tek nakon što su riješeni imovinskopravni odnosi na tom zemljištu. Ta dva zakonodavna poteza bi imala sljedeće negativne posljedice.

1. Nosilac prava na istraživanje i vlasnici zemljišta u okviru istražnog prostora bi mogli biti dovedeni u pravni sukob kada su u pitanju neinvazivna istraživanja. S jedne strane, nosilac prava na istraživanje bi mogao započeti neinvazivna istraživanja bez prethodnog rješavanja imovinskopravnih odnosa, računajući na to da za takva istraživanja zakonom nije propisana obaveza rješavanja imovinskopravnih odnosa. S druge strane, vlasnici zemljišta uvijek računaju na to da niko bez njihove saglasnosti ne može da koristi njihovo zemljište, pa ni radi neinvazivnih istraživanja. Uporište za to imaju u članu 17. stavu 1. Zakona o stvarnim pravima koji glasi: "Svojina je stvarno pravo, koje vlasniku daje ovlašćenje da slobodno i po svojoj volji stvar drži, koristi i da s njome raspolaže, a svakoga od toga prava isključi u granicama određenim zakonom.". Ako bi Nacrt postao zakon, "granice određene zakonom", u smislu citirane zakonske odredbe, postale bi nejasne. Ne bi se znalo da li nosilac prava na istraživanje na osnovu samog odobrenja za istraživanje može da stupa na tuđe zemljište i vrši neinvazivna istraživanja ili mu i tada, po opštim pravilima imovinskog prava, treba saglasnost vlasnika zemljišta.

2. Ako je smisao Nacrta da se uvede opšta zakonska obaveza svih vlasnika zemljišta da trpe neinvazivna istraživanja na svom zemljištu, za slučaj da se njihovo zemljište nađe u okviru odobrenog istražnog prostora, onda je upitna saglasnost Nacrta sa Ustavom Republike Srpske i Protokolom broj 1 Konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda. Prvo, taj smisao nema izričiti i jasan izraz u tekstu Nacrta, a ustavno pravo na imovinu može biti ograničeno samo jasnim i određenim zakonskim ograničenjima[[4]](#footnote-4). Drugo, navedeno ograničenje vlasništva radi neinvazivnih istraživanja, prema tekstu Nacrta, ne prati nikakva pravična naknada za vlasnike zemljišta, što je direktno suprotno članu 56. stavu 1. Ustava Republike Srpske. Tom ustavnom odredbom je utvrđeno sljedeće: "Zakonom se može ograničiti ili oduzeti pravo svojine, uz pravičnu naknadu.". Bez jasno propisane pravične naknade i mehanizama za njeno ostvarivanje, neustavno bi bilo od vlasnika zemljišta očekivati da na svom zemljištu trpe neinvazivna istraživanja.

Nedostatak propisanih procesnih mehanizama za učešće javnosti i vlasnika zemljišta u postupku izdavanja odobrenja za istraživanje dovodi Nacrt u sukob i sa članom 111. Ustava Republike Srpske koji glasi: "Državni organi i organizacije koje vrše javna ovlašćenja mogu u pojedinačnim stvarima rješavati o pravima i obavezama građana ili primjenjivati mjere prinude i ograničenja, samo u zakonom propisanom postupku u kome je svakome data mogućnost da brani svoja prava i interes i da protiv donesenog akta izjavi žalbu, odnosno upotrijebi drugo zakonom predviđeno pravno sredstvo.". Ako će zakonodavac od vlasnika zemljišta očekivati da trpe neinvazivna istraživanja na svom zemljištu koja su obuhvaćena odobrenim istražnim prostorom, onda im mora pružiti mogućnost da učestvuju u postupku u kome se taj istražni prostor i sama istraživanja odobravaju.

3. Nacrtom nije predviđena nikakva prethodna kontrola upravne vlasti nad ispunjenjem uslova za samo otpočinjanje izvođenja invazivnih istraživanja. Prema Nacrtu, invazivna istraživanja se mogu otpočeti ako su imovinskopravni odnosi riješeni, ali nije predviđen nikakav poseban akt kojim bi od strane upravne vlasti službeno bila potvrđena činjenica da su imovinskopravni odnosi u pogledu određenog zemljišta zaista riješeni. To bi u odnose između nosioca prava na istraživanje i vlasnika zemljišta u okviru istražnog prostora unijelo pravnu nesigurnost kakve nema po važećem zakonu. Naime, po važećem zakonu, ne samo da dokaz o riješenim imovinskopravnim odnosima mora biti ovjeren kod notara, koji predstavlja javnu službu, nego se i takav dokaz dodatno potvrđuje tako što se na osnovu njega izdaje odobrenje za istraživanje. Rješenja predviđena Nacrtom bi dala podsticaj nosiocima prava na istraživanje da invazivna istraživanja započinju i bez prethodnog rješavanja imovinskopravnih odnosa, pogotovo zbog toga što će se raditi o društvima sa ograničenom odgovornošću za koja zakonom nisu predviđeni nikakvi finansijski uslovi.

Navedeni problem bi se mogao riješiti ako bi Nacrtom bila predviđena obaveza budućeg nosioca prava na istraživanje da, uz zahtjev za odobrenje za istraživanje, podnese bankarsku garanciju za štetu prouzrokovanu istraživanjem i da tu bankarsku garanciju održava važećom za sve vrijeme postojanja prava na istraživanje. Alternativni načini finansijskog obezbjeđenja takođe dolaze u obzir. Takođe, rješenju navedenog problema bi doprinijelo i uvođenje obaveze nosioca prava na istraživanje da uz prijavu početka istraživanja, koja se podnosi Inspektoratu, podnese i dokaze o riješenim imovinskopravnim odnosima koji bi bilo notarski ovjereni.

4. Nacrtom nije predviđena kontrola geološke inspekcije u pogledu rješavanja imovinskopravnih odnosa prije otpočinjanja invazivnih istraživanja (član 71. Zakona). Pošto je Nacrtom predviđeno isključenje prethodne upravne kontrole u pogledu tog pitanja, to znači da rješavanje imovinskopravnih odnosa, po Nacrtu, nije ni pod kakvom kontrolom upravnih vlasti i da su vlasnici zemljišta, a i nosioci prava na istraživanje, u tom pogledu prepušteni isključivo sudskoj zaštiti u parničnom postupku. S obzirom na to da parnični postupci u Republici Srpskoj mogu da traju godinama, a da odobrenje za istraživanje ima rok važenja i da geološka istraživanja, po svojoj prirodi, mogu uzrokovati vlasnicima zemljišta štetu čije je otklanjanje hitno, navedeni vid pravne kontrole ne bi odgovarao ni nosiocu prava na istraživanje, ni vlasnicima zemljišta.

Želja za otkrivanjem mineralnih i drugih geoloških resursa, ne smije se pretvoriti u zloupotrebu prirodnih bogatstva Republike Srpske. Isključivanje jedinica lokalne samouprave iz procesa odobravanja za istraživanje, centralizacija upravljanja prirodnim bogatstvima i povećanje najveće dozvoljenje količine mineralne sirovine koja se može uzeti s ciljem ispitivanja, otvara prostor za zloupotrebe koje idu u korist pojedinaca, a na štetu zajednice, te prostor za netransparentno rudarenje i bogaćenje pod izgovorom geološkog istraživanja.

S obzirom da predloženi nacrt Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o geološkim istraživanjima u ovom obliku ozbiljno dovodi u pitanje i imovinsko-pravne odnose između vlasnika zemljišta i potencijalnih investitora, ingerencije lokalnih zajednica, kao i uživanje prava na zdravu životnu sredinu i pravo na zaštitu zdravlja, Kuća ljudskih prava Banjaluka **predlaže povlačenje nacrta** Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o geološkim istraživanjima iz procedure **ili njegovu ozbiljnu doradu uz uvažavanje svih gore iznijetih komentara.**

1. Članice osnivačice Kuće ljudskih prava Banjaluka su: Helisinški parlament građana Banjaluka, Zdravo da ste, Transparency International BiH, Banjalučki centar za ljudska prava i Centar za životnu sredinu. [↑](#footnote-ref-1)
2. Ovaj međunrodni instrument čini sastavni dio aquis communautaire Evropske unije od 2005. godine kada je Konvencija ratifikovana Odlukom 2005/370. Kako naša zemlja teži punopravnom članstvu u Uniji, a u skladu sa preuzetim obavezama Sporazumom o stabilizaciji i prudruživanju, logična je pretpostavka da se svi pravni instrumenti moraju usaglasiti sa pravnom tekovinom Evropske unije. Ni Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o geološkim istraživanjima Republike Srpske nije izuzetak. [↑](#footnote-ref-2)
3. Razlozi za to su prikrivanja informacija o dugovanjima, eksploatacija prirodnih bogatstava bez zaključenih ugovora, kao i neadekvatnei slabe kontrola nadležnih organa. Vidjeti: “TI BIH objavio registar koncesija u BiH: Brojni koncesionari gomilaju dugove, vlast krije informacije i izbjegava reforme”: <https://shorturl.at/jlyWY> [↑](#footnote-ref-3)
4. To potvrđuje stav koji je zauzeo Ustavni sud Republike Srpske: "Dakle, da bi se izvjesno zakonsko određenje smatralo “zakonom”, ono mora biti jasno i precizno, u skladu sa specifičnošću materije koju normativno uređuje, a sa ciljem sprečavanja arbitrarnosti i proizvoljnosti u tumačenju i primjeni zakona, odnosno uklanjanja neizvjesnosti adresata pravne norme u pogledu krajnjeg efekta zakonskih odredaba koje se na njih neposredno primjenjuju" (odluka broj U-55/20 od 28. 10. 2020. godine). [↑](#footnote-ref-4)