

# PRINCIP PREDOSTROŽNOSTI KAO BAZIČNI PRINCIP EKOLOŠKE POLITIKE

## **Sažetak**

Princip predostrožnosti je jedan od najkontroverznijih principa savremene ekološke politike. Teorijsko određenje i praktična primena ovog principa uslovljena je ulogom nauke koja treba da svojim dokazima kontroliše i usmerava društvo u pravcu koje će biti manje rizično za sadašnje i buduće generacije. Dominantnost koju nauka ima u teorijskom i praktičnom određenju principa predostrožnosti je ujedno i ograničena ulogom koju politika i ekonomija trenutno imaju u savremenim društvima. U praksi princip predostrožnosti pokazuje koji je odnos snaga između politike, nauke, društva i životne sredine. Rad se bavi analizom političkih i ekonomskih kontroverzi koje proizilaze iz primene ili neprimene ovog principa u rešavanju ekoloških i društvenih problema na nacionalnom i međunarodnom nivou. U tom smislu, predmet analize jeste sukob stavova i argumenata pristalica i protivnika ovog principa, njihova identifikacija i stvarni interesi koji iza njih stoje. U radu je kao primer primene principa predostrožnosti izložena studija slučaja BSE ili „bolest ludih krava“.

**Ključne reči:** princip predostrožnosti, ekološka politika, životna sredina, rizik, „bolest ludih krava“ – BSE

## **NASTANAK I RAZVOJ**

Više od dvadeset godina princip predostrožnosti izaziva pažnju naučne, političke i svake druge javnosti. Jedan od uzroka takve pažnje nije nerazumevanje na šta se on konkretno odnosi, već kako i gde se on konkretno primenjuje. Imajući u vidu njegov istorijski nastanak i razvoj, princip predostrožnosti je samo jedan od načina da se izrazi trajna orijentacija društva ka prevenciji i smanjivanju rizika u životnoj sredini.

Princip predostrožnosti, kao ideja o lociranju i sprečavanju svake eventualne ekološke štete još na njenom izvoru, nastao je u Saveznoj Republici Nemačkoj, gde je kao *Vorsorgeprinzip* prvi put primenjen od strane nemačke Savezne vlade 1976. godine pod pritiskom nemačkih ekoloških pokreta. Njegova primena je usledila kao rezultat pretpostavke da „kisele kiše“ uništavaju šumski fond. Princip *Vorsorge* (upozorenje/predostrožnost) ukazuje da, ukoliko „mudrost i nauka upućuju da određena aktivnost može da

naudi, vlada ima obavezu da promeni društvo ubeđivanjem i propisima“.<sup>127</sup> To ukazuje na socijalno i političko poreklo ovog principa. „Vorsorge“ princip nije nastao kao izraz razvijene ekološke svesti državnog aparata, već kao posledica ugrožavanja lokalne sredine, štete i rizika koje trpi lokalno stanovništvo. Ekološki pokreti su politički artikulisali težnje i interese tog stanovništva za zaštitom svoje sredine i zdravlja i pritom izvršili pritisak na javnu upravu. Princip predostrožnosti je definisan 1984. godine u izveštaju nemačke vlade parlamentu kao princip kojim se: „...nalaže da šteta koja bi bila naneta prirodnom svetu (koji okružuje sve nas) treba da bude, u saglasnosti sa prilikama i mogućnostima, unapred izbegnuta. Vorsorge dalje znači rano otkrivanje opasnosti po zdravlje i životnu sredinu i to opsežnim usklađenim (harmonizovanim) istraživanjima, posebno o uzročno-posledičnim vezama... isto on znači delovanje kada konačni i ustanovljeni naučni dokazi nisu dostupni. Predostrožnost znači razvijati, u svim sektorima ekonomije, tehnološke procese koji će znatno umanjiti mogućnost ekoloških udesa, posebno one izazvane uvođenjem opasnih supstanci“.<sup>128</sup>

Svoj pravi smisao princip predostrožnosti dobija Deklaracijom UN o životnoj sredini, donetoj u Rio de Žaneiru 1992. godine, kada je formulisan na sledeći način: „U cilju zaštite životne sredine, države će, u skladu sa svojim mogućnostima, široko primenjivati preventivne mere. Tamo gde postoji opasnost od velike ili nenadoknadive štete, nepostojanje potpune naučne sigurnosti neće se upotrebiti kao razlog za odlaganje troškovno efikasnih mera za sprečavanje uništavanja životne sredine“.<sup>129</sup> Skoro svaki od novijih međunarodnih sporazuma o zaštiti životne sredine sadrži odredbe u kojima se ovaj princip spominje.<sup>130</sup> Istovremeno sa jačanjem kapaciteta međunarodnih organizacija za zaštitu životne sredine, uspostavljanjem međunarodne saradnje u zaštiti životne sredine i rešavanja globalnih ekoloških problema, princip predostrožnosti je postao prihvaćen i u ekološkom pravu većine država sveta.<sup>131</sup>

127 Feituck Mike, *Precautionary Maybe, but What's the Principle? The Precautionary Principle, The Regulation of Risk, and the Public Domain*, Journal of Law and Society, Volume 32, No. 5, septembar 2005, str. 374.

128 Seht Hauke von, Ott, Herman E, *EU Environmental Principles. Implementation in Germany*, Wuppertal Institute for Klima, Umwelt und Energie, No. 105, 2000, str. 7-8.

129 *Princip 15 Rio deklaracije Ujedinjenih Nacija o životnoj sredini*.

130 *Konvencija o biološkoj raznovrsnosti* (Rio de Žaneiro, 1992) u preambuli navodi sledeće: „Takođe konstatujući da, kada postoji pretnja značajnog smanjenja ili gubitka biološke raznovrsnosti, ne treba koristiti nedostatak pune naučne sigurnosti kao razlog za odlaganje mera usmerenih na izbegavanje ili smanjenje takve pretnje“, zatim *Okvirna konvencija Ujedinjenih Nacija o klimatskim promenama* (Njujork, 1992), *Protokol o biološkoj bezbednosti iz Kartagine* (2000), itd.

131 U Republici Srbiji, princip predostrožnosti se nalazi u tri zakona koji regulišu pitanje zaštite životne sredine. Definisan je kao „načelo prevencije i predostrožnosti - svaka aktivnost mora biti planirana i sprovedena na način da: prouzrokuje najmanju moguću promenu u životnoj sredini; predstavlja najmanji rizik po životnu sredinu i zdravlje ljudi; smanji opterećenje prostora i potrošnju sirovina i energije u izgradnji, proizvodnji, distribuciji i upotrebi; uključi mogućnost reciklaže; spreči ili ograniči uticaj na životnu sredinu na samom izvoru zagađivanja. Načelo predostrožnosti ostvaruje se procenom uticaja na životnu sredinu i korišćenjem najboljih raspoloživih i dostupnih tehnologija, tehnika i opreme. Nepostojanje pune naučne pouzdanosti ne može biti razlog za nepreduzimanje mera sprečavanja degradacije životne sredine u slučaju mogućih ili postojećih značajnih uticaja na životnu sredinu“.

## SMISAO I SVRHA

Sušтина principa predostrožnosti jeste što se on primenjuje na osnovanoj naučnoj sumnji da neka delatnost može dovesti do ekološki negativnih posledica po životnu sredinu, zdravlje ljudi, životinja, i, uopšte, po biodiverzitet. To znači da nauka čak i sa mimimumom jasnih dokaza može da ima društvenu ulogu kontrolora razvoja tehnike i tehnologije i njihove neadekvatne upotrebe, kao i da ograničava i zauzdava ekonomiju kada su u pitanju njihovi razvoji i uticaji na društvo i životnu sredinu. Međutim, princip predostrožnosti jasno ukazuje da poneki put nauka ne može da ima apsolutno jasna saznanja o tome da li je neka delatnost štetna ili nije po životnu sredinu. Čekajući konačne dokaze i konačni sud nauke o nekom problemu u sferi zaštite životne sredine ili zdravlja ljudi, verovatno je moguće da će biti naneta nenadoknadviva šteta. Ili, šta ako se na osnovu limitiranih saznanja nauke ograniči neka delatnost i nauka se zadovolji samo time što je nešto zabranjeno, ali ne i dokazano da ima štetni uticaj na životnu sredinu ili ljudsko zdravlje, i, na osnovu sebičnosti, ta ista nauka prestane da skuplja dalje dokaze? Savremena nauka je stavljena u ulogu moralnog procenitelja savremene civilizacije - ona odlučuje o tome da li je nešto dobro ili loše.<sup>132</sup> Ako stvari pogledamo na drugi način, sva savremena tehnička dostignuća u dvadesetom veku (a to su ona koja danas posedujemo ili ona kojih se sećamo lično ili iz priča), stvorile su nauke i naučnici. Od radio aparata do televizora, od atomske elektrane do mobilnog telefona, od DDT-a do genetski modifikovanog paradajza. Koja je to onda „druga nauka“ koja procenjuje štetnost, rizik, opasnost? Ukoliko ulogu nauke posmatramo upravo sa stanovišta „nedostatka pouzdanih saznanja“, onda ta ista nauka može biti upotrebljena u smislu da se ne preduzimaju određene akcije za zaštitu životne sredine ili zdravlja ljudi. Osamdesetih godina prošlog veka administracije američkih predsednika Ronalda Regana i Džordža Buša (starijeg) su koristile upravo „nepostojanje potpune naučne sigurnosti“ kao vrstu dobro politički utemeljenog izgovora za nepreduzimanje bilo kakvih akcija na sprečavanju emisije štetnih gasova u atmosferu koje su dovele do stvaranja kiselih kiša koje su ugrožavale jezera i šume u susednoj Kanadi.<sup>133</sup> Drugi slučaj, kada se „nauka koja upozorava“ smatra zastarelom, viđen je kada je 1992. godine američki predsednik Džordž Buš otvorio je *Pandorinu kutiju genetski modifikovanih organizama*. On je jednom uredbom uveo termin „bitna ekvivalentnost“<sup>134</sup>, kojim je izjednačio genetski modifikovanu kulturu sa tradicionalno uzgajanim kulturama. Znači, genetski modifikovani kukuruz, soja, paradajz, ni po čemu se ne razlikuju od običnog

---

132 To u većini odgovara onome što je naš sociolog između dva svetska rata, Dr Dragoljub Jovanović, tvrdio još sedamdesetih godina prošlog veka: „Neka nauka istražuje i pronalazi, ali da društveni organi odobravaju šta će se proizvoditi i ubaciti u upotrebu; javno mnjenje da pomaže vladama, da ih obaveštava i upozorava; stručni „savetnici za budućnost“ da čuvaju sadašnjost od pre nagljenih promena. Demokratija stavlja vlade pod kontrolu, sociologija ima da obuzdava nauku i tehniku i da inspiriše politiku“ (Dr Dragoljub Jovanović, *Vedrina (Rad i stvaranje verovanje i znanje)*, Izdanje piščevo, Beograd, 1971, str. 6).

133 Dryzek John S, *The Politics of the Earth. Environmental Discourses*, Oxford University Press, Oxford, 1997, str. 139.

134 F. William Engdahl, *Sjeme uništenja*, Detecta, Zagreb, 2005, str. 82.

kukuruzu, soje ili paradajza. Ali zašto se onda i dalje koristi naziv „genetski modifikovani organizmi“ ako tu ništa bitno nije modifikovano, odnosno, ako je sve isto? Odgovor je suvišan, ali ga vredi spomenuti – to je dobar posao.

U praksi, princip predostrožnosti se može predstaviti kao sistem odnosa: „*nauka-etika-politika-ekonomija*“. Realno gledano, u tom sistemu odnosa uloga nauke je savetodavna, a odluku o tome da li je nešto zaista opasno ili ne donosi državni organi uprave. Nauka je savetodavna, politika je odlučujuća. Upravo zato primena principa predostrožnosti ima svoju političku konotaciju i postavlja se kao deo političkog upravljanja rizikom. Prednosti ovakvog razmišljanja nalaze se u činjenici da politika zajedno sa naukom može da ograničava neobuzdani razvoj savremenih tehnologija koje razvija i stimuliše profitabilno orijentisana industrija. Radi se o državnom regulisanju rizičnih aktivnosti, odnosno državnom intervencionizmu u tehno-ekonomskoj sferi društvenog života. Mora se imati u vidu da konačne odluke državnih organa o primeni principa predostrožnosti mogu biti izraz samovolje i samodovoljnosti. U tom kontekstu dominacija politike, političkih institucija i interesa kao i konačna odluka o primeni principa predostrožnosti mora biti ograničena i decentralizovana, odnosno usklađena sa konkretnim ekološkim i drugim interesima građana.

Princip predostrožnosti se sastoji iz četiri bitna elementa. *Prvo*, da preventivne akcije mogu biti preduzete i u nedostatku naučnih dokaza o štetnim efektima pojedinih aktivnosti, kao i pre nego što se negativne posledice pojave. Dakle, argument da nauka o određenoj delatnosti, pojavi ili problemu nema konačan stav ne može biti dovoljan da bi se određena aktivnost, za koju se sumnja da može imati negativne posledice po društvo i životnu sredinu, dozvolila. *Drugo*, da potencijalni stvaraoci rizika (a ne potencijalne žrtve rizika) moraju biti suočeni sa teretom dokaza o štetnim posledicama određenih aktivnosti. To znači da je industrija ta koja mora da dokazuje da njene proizvodne aktivnosti i njeni proizvodi ne dovode do narušavanja ekološke ravnoteže, niti da oni mogu ugroziti ljudsko zdravlje.<sup>135</sup> *Treće*, donosioci političkih, a pogotovo ekonomskih odluka, uvek moraju imati u vidu veliki broj mera i akcija za saniranje određenih ekoloških problema koje će primeniti kada budu izvedeni dokazi o štetnim posledicama određenih aktivnosti. I *četvrto*, proces donošenja političkih i ekonomskih odluka, kada je u pitanju zaštita ljudi i životne sredine, mora da, pored državnih organa, uključi što više zainteresovanih strana, kao i da sam proces donošenja odluka mora biti javan i otvoren za javnost.

Posebno pitanje se odnosi na to koliko je sam princip predostrožnosti ubedljiv i zaista ozbiljan. Ukoliko bi se on striktno primenjivao na međunarodnom nivou, verovatno bi mogli da vidimo njegove krajnje pozitivne efekte u rešavanju probleme nuklearne energije i elektrana, globalnog zagrevanja i genetski modifikovanih organizama. Upravo iz tih razloga se primena principa predostrožnosti na nacionalnim i međunarodnom nivou može posmatrati dvojako: kao „slaba“ i „jaka“ predostrožnost. „Slaba“ predostrožnost ne znači selektivnu primenu ovog principa, već njegovo

---

135 Connely James, Smith Graham, *Politics and Environment. From Theory to Practice*, second editon, Routledge, London, 2003, str. 144.

ograničenje na „najotrovnije supstance i aktivnosti koje su preteće prema ljudskom životu“<sup>136</sup> i gde je njegova primena usklađena sa smislom principa predostrožnosti datom u Rio Deklaraciji. Nasuprot ovom, tumačenje „jake“ predostrožnost pokazuje bezuslovne obaveze društva prema takozvanom „neživom svetu“ i prema budućim generacijama, bez obzira da li bi takav oblik predostrožnosti direktno značio ograničavanje potreba sadašnjih generacija.<sup>137</sup> Etički gledano, „jaka“ predostrožnost ima teorijsku i humanu prednost iza sebe. Istovremeno, ona je i utopistička, ekonomski nepopularna, politički subverzivna i, generalno, nesporodivna u praksi. Nacionalne vlade, privredni sektor i javnost ne mogu da prihvate radikalizam ove verzije isto kao što ne mogu ni da sagledaju opasnost koja pretili iz dosadašnjeg odnosa društva prema prirodi. Primena „jake“ predostrožnosti bi nesumnjivo značila pokretanje pitanja smisla dosadašnjeg društvenog razvoja i njegovog ograničavanja, a, imajući u vidu stanje svesti ljudskog društva, ono to još nije u stanju da prihvati.

## OTPORI I PRITISCI

U čemu je kontradiktornost ovog principa, koje se to primedbe upućuju i koji su nosioci tih primedbi? Prvo, „*ukoliko se princip predostrožnosti apsolutno primenjuje, on će zaustaviti razvoj tehnologije*“. Princip predostrožnosti je javnosti često predstavljan dosta jednostrano, čime mu je sam ekološki, ekonomski i politički smisao bio iskrivljen. Smisao principa predostrožnosti nije samo u zabranama i zaustavljanju nekog privrednog ili društvenog projekta ili procesa. On može da predstavlja niz drugih mera (uključujući i ove nepopularne), kao što su: *moratorijum* (dok se ne prikupe potpuni i relevantni dokazi); monitoring tehnologija i njihovih proizvoda koji se već nalaze u upotrebi; prihvatanje bezbednijih tehnologija.<sup>138</sup> Konkretno, u nemačkoj administrativnoj praksi princip predostrožnosti (*Vorsorgeprinzip*) je usmeren ka stimulisanju i razvoju čistih tehnologija.<sup>139</sup> Tehnologija se ne može predstavljati, niti ona to jeste, kao direktna ili jedina žrtva principa predostrožnosti. Drugo, „*princip predostrožnosti poziva na „nulti rizik“ koji je nemoguće dostići*“.<sup>140</sup> Suština principa, kako neki teoretičari to tumače, jeste „da se eliminiše ili smanje *novi* rizici u našem društvu“.<sup>141</sup>

---

136 O’Riordan, Tim, Jordan Andrew, *The Precautionary Principle in Contemporary Environmental Politics*, Environmental Values, No. 4, 1995, str. 197.

137 Connely James, Smith Graham, *Politics and Environment. From Theory to Practice*, second edition, Routledge, London, 2003, str. 145.

138 Nancy Myers, Debating the Precautionary Principle, <http://www.sehn.org/ppdebate.html> (pristup: 14.03.2007).

139 Seht Hauke von; Ott, Herman E., *EU Environmental Principles. Implementation in Germany*, Wuppertal Institute for Climate, Environment and Energy, No. 105, 2000, str. 8.

140 Ibid.

141 Calzada Gabriel, Philippe Cecile, Mera Xavier, *The Precautionary Principle: A High-Risk Principle*, Economic Affairs, Vol. 25, No. 3, septembar 2005, str. 60.

Takvo značenje oni identifikuju sa utopizmom i nemogućnošću da se uspostavi stanje „nultog rizika“. Sa druge strane, kritičari primene principa predostrožnosti koriste ovu tvrdnju da bi dokazali kako ga država sprovodi na represivan način. Pretpostavljamo da kritičari izjednačavaju pojam „eliminisanje rizika“ sa „nultim rizikom“ što, pojednostavljeno gledano, i jeste tačno, kao što je i tačno da je sam „nulti rizik“ relativno lako postići u određenim slučajevima. U stvaranju sistema bezbedne ishrane, „eliminisanje rizika“ se postiže jasnim i pravovremenim informacijama za potrošače kojima se na proizvodima, pogotovo prehrambenim, daje deklaracija, etiketa o sadržajima tog proizvoda, te oni, na osnovu tih informacija, prethodnih saznanja i ličnih stavova, donose odluke o kupovini ili konzumiranju tih proizvoda. Industrija dobrovoljno, bez pritiska države, bira bezbednije alternative ili odustaje od proizvodnje pojedinih roba koje mogu imati štetne uticaje na ljudsko zdravlje ili životnu sredinu. Oni to rade na osnovu činjenica da bi informacije o štetnosti tih proizvoda uticale da samo tržište ne eliminiše samo proizvod, već i kompaniju koja ga proizvodi. U tom smislu, većina proizvođača dečjih igračaka je odustala od primene omekšivača u plastičnim igračkama na osnovu saznanja, stečenih od strane nauka i naučnika, da ti omekšivači imaju kancerogeno dejstvo. „Eliminisanje rizika“ je prisutno i u sferi saobraćaja. Sve svetske avio kompanije zabranjuju svojim putnicima da u avionima koriste elektronske uređaje (mobilne telefone, laptop kompjutere, itd.) za vreme polovanja i sletanja, a neke i tokom čitavog leta, iako studije nisu dokazale da njihovo korišćenje predstavlja opasnost po bezbednost letilice. *Treće*, teorijski koncept, kao i primena principa „predostrožnosti“ u praksi, nailazi na veliki otpor privrednih subjekata koji smatraju da striktna, pa čak i selektivna, primena ovog principa vodi ka njihovoj *smanjenoj profitabilnosti i konkurentnosti*, kao i da *unapređuje protekcionizam u svetskoj trgovini*. Međutim, to nije tačno. U međunarodnim okvirima primena principa predostrožnosti treba da bude fer i bez diskriminacija, što znači da države imaju suvereno pravo da postave više standarde od dozvoljenih kada je u pitanju zaštita životne sredine, zdravlja ljudi i biološke raznovrsnosti. U nacionalnim okvirima, interni korporativni princip predostrožnosti jeste jedan od temelja socijalne odgovornosti svake kompanije. U pitanju nije samo odgovornost prema tržištu i profitu, već prema društvenoj zajednici i, posebno, prema potrošačima i korisnicima usluga, što upućuje na činjenicu da je ljudsko zdravlje i zdrava životna sredina iznad profita. Četvrto, „*princip predostrožnosti*“ je *antinaučan*. Međutim, on je upravo suprotan. On je utemeljen na nauci, ali ne na „nauci“ koja svoje zaključke i stavove donosi na osnovu „zdravog razuma“, već na naučnim studijama, posmatranjima, presedanima, iskustvenim saznanjima, eksperimentima, profesionalnim veštačenjima, itd. Ono što kritičari ističu u domenu „antinaučnosti“ jeste nešto što je postalo prošlost. Naime, nauka i društvo više ne mogu da tolerišu da se nešto pokaže prvo kao štetno da bi tek onda bilo zabranjeno ili odbačeno. Ljudsko zdravlje i životna sredina više ne mogu da budu laboratorije na kojima će tehnologija ispitivati da li je nešto zaista opasno. Isto tako naučna saznanja koja se koriste kao relevantna pri primeni principa predostrožnosti nisu jednom zauvek data. Ona imaju privremeni karakter. Jednom zabranjeno može biti kasnije i odobreno (kao i obrnuto), što primorava samu nauku

da konstantno istražuje i produbljuje već stečene informacije i saznanja o postojećim, zabranjenim ili dozvoljenim, rizicima. Peto, „*princip predostrožnosti je emocionalan i iracionalan*“. Sa stanovišta profilerski orijentisane industrije, te zamerke su možda i tačne. Sve ono što se suprotstavlja logici kapitala može biti etiketirano na takav način. Međutim, „zato što smo humana bića, razmišljanja o bebama rođenim sa otrovnim supstancama u svojim telima udara na naše emocije. Briga o budućim generacijama jeste jedan emocionalni impuls. Ali te emocije nisu iracionalne, one su osnova našeg opstanka. Predostrožnost je princip pravde - da niko ne treba da živi u strahu da nešto može naškoditi njegovom zdravlju i životnoj sredini. Donošenje odluka o zdravlju nije vrednosno neutralno pitanje. Ono je političko, emocionalno i racionalno“.<sup>142</sup> Šesto, *odluke državnih organa u primeni principa predostrožnosti mogu imati „manipulativni karakter“*. Prethodno je u radu naglašena opasnost od preteranog mešanja države u pitanje razvoja savremenih tehnologija i primene ovog principa u praksi. Kritičari principa predostrožnosti, uglavnom oni iz sektora industrije, ističu da je od principa predostrožnosti efikasnija „procena rizika“ koja se bazira samo na „cost-benefit“ analizi, bez primene principa predostrožnosti. Kritike koje su upućene principu predostrožnosti isto tako mogu da se (zlo)upotrebe i na račun analize „troškova i dobiti“. Možemo se sa pravom zapitati: O čijim troškovima i o čijoj dobiti govorimo? Države, ljudskog zdravlja, biološke različitosti, životne sredine, ugroženih životinjskih vrsta ili o dobiti samodovoljnog i nezasitog profita?

## PRINCIP PREDOSTROŽNOSTI U EVROPSKOJ UNIJI

Princip predostrožnosti jedan je od najkontroverznijih principa ekološke politike Evropske Unije. On podrazumeva da ekološka politika treba da bude zasnovana na preduzimanju specifičnih preventivnih akcija. Naime, princip predostrožnosti se spominje, ali se ne definiše striktno, u članu 174 st. 2 (bivši član 130r)<sup>143</sup> Ugovora o Evropskoj uniji kao jedan od četiri principa ekološke politike. U predlogu Ustava Evropske unije prihvaćeno je njegovo dalje postojanje, ali uz ograničenja da se njegova primena mora zasnivati na *raspoloživim naučnim i tehničkim podacima; stanju životne sredine u raznim regionima Evropske Unije; potencijalnim troškovima i koristima od preduzetih akcija ili nepreduzetih akcija; ekonomskom i socijalnom razvoju Unije kao jedinstvene celine, i ujednačenom razvoju regiona*.<sup>144</sup> Međutim, primena ovog principa u praksi nije bila jednostavna. Ona je bila praćena brojnim sukobima,

142 Tickner Joel, Raffensberger Carolyn, Myers Nancy, *The Precautionary Principle in Action. A Handbook*, First edition, Science and Environmental Health Network, Massachusetts-Nirth dakota, 2004, str. 15.

143 „Politika zajednice u oblasti životne sredine ima za cilj obezbeđivanje visokog stepena zaštite, vodeći računa o raznolikostima stanja u različitim regionima Zajednice. Ona se zasniva na načelima predostrožnosti i preventivne akcije, na načelu da ekološka šteta treba da bude ispravljena na samom izvoru zagađivanja i na načelu da zagađivač plaća“ (Duško Lopandić, (Prir.), *Osnivački ugovori Evropske unije; Ugovor o Evropskoj unij; Ugovor iz Nice sa amandmanima na ugovor o EU*, Beograd, 2003, str. 146).

144 Predlog Ustava EU, Član III-233,2.

sudskim tužbama, marketinškim kampanjama<sup>145</sup> usmerenim protiv Unije i posebno naučnim raspravama o tome da li primena principa predostrožnosti ometa osnovni postulat Unije o slobodnoj ekonomiji i jedinstvenom tržištu, odnosno da li unija širi i favorizuje protekcionizam unutar Unije i prema drugim državama koje nisu članice Unije.

## STUDIJA SLUČAJA: „BOLEST LUDIH KRAVA“ – BSE

Najveću kontroverzu do danas je postigao čuveni slučaj bolesti „ludih krava“ u Velikoj Britaniji, ili takozvani „BSE slučaj“. BSE (*Bovine Spongiform Encephalopathy*) ili „Bolest ludih krava“ (*Mad Cow Disease*) je vrsta degenerativnog oboljenja mozga kod stoke koje je povezano sa oblikom Krocjfeld Jakobovog oboljenja (*Creutzfeldt-Jakob Disease-vCJD*), takođe jednog degenerativnog oboljenja mozga kod čoveka, koje se neretko završava fatalnim ishodom. Simptomi BSE-a kod stoke uključuju nedostatak i gubitak koordinacije, teško podizanje, umanjeno stvaranje mleka i gubitak na težini. Zaražene životinje takođe pokazuju simptome promena u ponašanju, na primer, nervozu, agresiju i smanjeno interesovanje za okolinu. Period inkubacije traje od jedne do dve godine, a zaraženo grlo progresivno slabi i umire u periodu od nekoliko meseci od konstatacije oboljenja. Slučajevi BSE su po prvi put identifikovani u Velikoj Britaniji u novembru 1986. godine. Od tada pa do 2001. godine, zabeleženo je preko 180.000 slučajeva ovog oboljenja kod životinja. Studije su utvrdile da moždano tkivo zaražene životinje biva pretvoreno u sunderasto stanje, nalik „švajcarskom siru“. Takvo stanje moždanog tkiva kod životinja odgovara stanju moždanog tkiva i kod čoveka obolelog od Krocjfeld-Jakobovog sindroma. Medicinski stručnjaci su, kao i Naučno-veterinarski komitet Evropske Komisije, smatrali da je jedan od mogućih uzroka taj što su u ishrani stoke korišćene „reciklirane iznutrice, kosti i meso životinjskog porekla“ kako bi se poboljšala mlečnost krava i uvećala masa stoke. 1989. godine, da bi sprečila širenje bolesti „ludih krava“, britanska vlada počinje sa ostvarivanjem mera uništavanja zaražene stoke i zabranom ishrane stoke hranom životinjskog porekla. Sredinom devedesetih godina prošlog veka otkriveno je u Velikoj Britaniji desetak slučajeva da su mladi ljudi i farmeri (do 42 godine starosti) oboleli od „nove varijante“ Krocjfeld Jakobovog oboljenja (nvCJD), tako da im je moždano tkivo bilo u sličnom stanju kao i moždano tkivo među pripadnicima plemena na Novoj Gvineji koji su upražnjavali ritualni kanibalizam. Mere zaštite stočnog fonda koje je inicirala britanska vlada nisu pokazale

---

145 „Don't worry, it's safe to eat!“ - bio je to slogan neformalne marketinške kampanje u Velikoj Britaniji koja je trebalo da pokaže da je, i pored svih argumenata koji išli u prilog embargu uvoza britanske govedine u Evropu, sve pod kontrolom i da je hrana koja se svakodnevno konzumira apsolutno bezbedna po zdravlje ljudi. Motiv – zaštita britanske klanične industrije i britanskog načina života. I britanska kraljevska porodica je „sišla među narod“ konzumirajući govedinu i dižući poljuljani moral i ponos Britanaca. Međutim, najšokantniji primer je bio kada je ministar za poljoprivredu britanske vlade Džon Gamer (John Gummer) pokušao da pred medijima nahrani svoju tada četvorogodišnju ćerku hamburgerom. Na sreću, hamburger je bio isuviše vruć, pa je ministar Gamer morao sam da ga pojede. Nekoliko godina kasnije situacija se ponavlja kada je u pitanju bila kampanja protiv genetski modifikovane hrane. Toni Bler je, maja 2002. godine, u „Kraljevskom društvu“ (The Royal Society) izjavio: „Po pitanju genetski modifikovanih žitarica ne mogu da pronađem nijedan ozbiljan dokaz o opasnosti po ljudsko zdravlje“. Videti opširnije: Rowell Andrew, *Don't worry. It's safe to eat. The True Story of GM Food, BSE & Foot and Mouth*, Earthscan, London, 2003, str. 11-23.



dovoljno pozitivnih rezultata, a imajući u vidu da je došlo do širenja oboljenja sa životinja na ljude, britanska vlada je oformila 1996. godine nezavisno telo SEAC (*Spongiform Encephalopathy Advisory Committee*), koje je imalo zadatak da istraži mogućnosti širenja ove bolesti. Ovaj savetodavni komitet britanske vlade izlazi u javnost sa saopštenjem (20. marta 1996. godine) u kome se između ostalog ističe, da, iako ne postoje evidentni i čvrsti dokazi o direktnoj vezi između BSE (bolesti „ludih krava“) i „nove varijante Krojcfeld Jakobovog sindroma“ (nvCJD), najprihvatljivije objašnjenje se nalazi u činjenici da su ljudi, žrtve „nove varijante Krojcfeld Jakobovog sindroma“, konzumirale zaraženo meso „ludih krava“, dakle - pre 1989. godine. Ovo objašnjenje je bilo dovoljno da samo sedam dana od dana saopštenja Savetodavnog komiteta britanske vlade (27. marta 1996. godine) Evropska komisija naredi hitne mere *predostrožnosti* zaštite ljudi od potencijalnog rizika prenošenja oboljenja sa životinja na ljude. Mere su uključile zabranu transporta i zabranu izvoza stoke, stočnih proizvoda i prerađevina, mesa govedine i junetine iz Ujedinjenog Kraljevstva u ostale zemlje članice Evropske unije. Ova zabrana je obuhvatala i izvoz u zemlje ne-članice Evropske Unije kako bi se sprečilo „skretanje trgovine“ i šverc britanske govedine iz zemalja ne-članica u zemlje članice Evropske unije. Istu odluku su donele i Sjedinjene Američke Države. U preambuli odluke Evropske komisije bilo je istaknuto da „definitivno stanovište o mogućnosti prenošenja „bolesti ludih krava“ (BSE) na ljude nije moguće, ali da rizici prenošenja ne mogu biti isključeni“. To je indirektno odgovaralo 15. principu RIO Deklaracije da se „nepostojanje potpune naučne sigurnosti neće upotrebiti kao razlog za odlaganje efikasnih mera za sprečavanje uništavanja životne sredine“, odnosno, u ovom *slučaju zaštite zdravlja ljudi*. Komisija se u svojoj odluci nije direktno pozvala na princip predostrožnosti, te je ta manjkavost navela britansku vladu da zahteva suspenziju odluke, argumentujući to tvrdnjom da goveđe meso ne predstavlja opasnost po zdravlje ljudi i da nema realnih razloga za takav rigorozan oblik zabrane. Istaknuto je, takođe, da je stvarni cilj odluke Komisije taj da ona „odgovori Evropljane od kupovine engleske govedine“ kako bi stabilizovala evropsko tržište mesa i da je takva odluka sa takvom pozadinom u direktnoj suprotnosti sa idejom Evropske unije o jedinstvenom tržištu i nesmetanom protoku robe, usluga i kapitala. Evropski sud pravde je 1998. godine doneo presudu o ovom slučaju, iznoseći stav da Komisija, „koja je imala časne namere“, nije napravila nijednu grešku u proceni rizika po zdravlje životinja i ljudi, kao i da veza između BSE i nvCJD nije više samo teorijska hipoteza, već da je postala i stvarna mogućnost. Presuda je naglasila da institucije Evropske unije mogu preuzeti zaštitne mere kada je u pitanje dovedeno zdravlje ljudi, ne čekajući da realnost i ozbiljnost rizika postane potpuno evidentna. Sve u svemu, ova zabrana, kao i pojava organizovanog, planskog i sistematičnog uništavanja stočnog fonda u Velikoj Britaniji, bukvalno je uništila britansko stočarstvo, ali i grane industrije kao što je farmaceutska i industrija kozmetike, koje su za svoje proizvode koristile materije životinjskog porekla.<sup>146</sup> Nakon više od dve godine,

146 Decenija u kojoj su se desile „bolest ludih krava“, slinavka i šap (2001. godine), dovela je do toga da su prihodi sa prosečne britanske farme pali za 75% i da iznose oko 10.000 funti sterlinga. Zbog smanjenih prihoda, kreditne zaduženosti i bezizlazne socijalne pozicije, najmanje jednom nedeljno jedan farmer izvrši samoubistvo, dok je za poslednje dve godine (od 2000. do 2002. godine) oko 7, 5 miliona Britanaca smanjilo svoju potrošnju mesa (Rowell Andrew, *Don't worry. It's safe to eat. The True Story of GM Food, BSE & Foot and Mouth*, Earthscan, London, 2003, str. 4).

tačnije nakon 32 meseca, 22. novembra 1998. godine Evropska unija je ukinula zabranu na izvoz britanskog mesa u Evropu, smatrajući da su britanski veterinarci postigli uspeh u suzbijanju ove bolesti. Deset zemalja članica Evropske unije glasale su za takvu odluku, dok Austrija, Francuska, Luksemburg i Španija nisu učestvovala u glasanju. Nemačka je bila jedina zemlja koja je glasala protiv odluke o ukidanju zabrane, smatrajući da je odluka prerana i da realna opasnost još uvek postoji. I pored toga, delimična zabrana je još uvek dugi niz godina ostala na snazi. Moguće je bilo uvesti govedinu iz Britanije pod uslovom da je grlo rođeno posle 1. avgusta 1996. godine i da je meso u potpunosti odvojeno od kostiju.<sup>147</sup>

Pokazalo se da princip predostrožnosti deluje u praksi, odnosno da je njega moguće sprovesti na nivou Unije, kao i da, politički gledano, Unija nije bila jedinstvena u donošenju ovih odluka. Sa druge strane, u Evropi je mnogo lakše prihvaćena ideja o primeni principa predostrožnosti kada je u pitanju bila zabrana uvoza govedine iz Sjedinjenih Američkih Država i Kanade, kao i tihi rat, koji se još uvek vodi između Evropske unije i SAD oko genetski modifikovanih organizama i hrane. Iako je primena principa predostrožnosti dovela do velikih gubitaka u ekonomiji Velike Britanije, ostaje pitanje koliko bi zaista bila ekonomska šteta bila da Evropska komisija i sudske instance Evropske unije nisu striktno stale u odbranu primene principa predostrožnosti. I još više, koliko bi ljudi izgubilo život ili direktno ugrozilo svoje fizičko zdravlje zbog neinformisanosti, neznanja ili neodlučnosti političara.<sup>148</sup> Naravno, i pored ukinutog embarga, nauke poput medicine, fiziologije i veterine i dalje istražuju ovaj fenomen i postojanje mogućnosti za prenošenje bolesti sa životinje na čoveka.

## IMA LI PRINCIP PREDOSTROŽNOSTI BUDUĆNOST?

U konstatnom sukobu između neoliberalne i globalizovane verzije kapitalizma i interesa za zaštitom životne sredine, mogućnosti dalje primene principa predostrožnosti biće u mnogome ograničene i sužene. Imajući u vidu snažan otpor multinacionalnih kompanija, posebno onih koje razvijaju tehnologiju i onih iz sfere prehrambene industrije, pa i Svetske trgovinske organizacije (WTO), moguće je predvideti (iako to nije baš preporučljivo) da će se princip predostrožnosti svoditi i primenjivati samo u svojoj „slaboj“ varijanti, odnosno biće ograničen samo na opasne hemijske supstance koje mogu da dovedu do težih oblika narušavanja životne sredine i zdravlja ljudi.

Da bi se buduće nesuglasice i nesporazumi unutar Evropske unije izbegli, Evropska komisija je 2000. godine donela saopštenje o tome kako bi u budućnosti trebao da se primenjuje princip predostrožnosti. Opšti principi političke primene ovog principa bili bi

---

147 Videti opširnije: Gerodimos Roman, *The UK Crisis as a Failure of Government*, Public Administration, Vol. 82, No. 4, 2004, str. 911-929; Douma, Wybe, Th., *The Precautionary Principle in the European Union*, RECIEL, Vol. 9 No. 1, str. 132-143.

148 Do 2004. godine registrovano je 157 smrtnih slučajeva kod ljudi nastalih od „nove varijante“ Krocjfeld Jakobovog oboljenja (nvCJD). Od tih 159 slučajeva, u Velikoj Britaniji je zabeleženo 148, šest u Francuskoj i jedan u Italiji. Tri smrtna slučaja su registrovana kod ljudi koji su živeli ili bili nekim drugim povodom u Velikoj Britaniji (Irska, Kanada i SAD).

*proporcionalnost* - preporučene mere moraju biti takve da dostignu odgovarajući nivo zaštite i ne treba da imaju za svoj cilj *multi rizik*. „U pojedinim slučajevima potpuna zabrana ne bi bila odgovarajući odgovor na potencijalni rizik. U drugim slučajevima bila bi jedini odgovarajući odgovor na potencijalni rizik“; *nediskriminativnost* - u istim situacijama princip ne bi trebalo da se primenjuje različito i različite situacije ne treba da budu tretirane na isti način; *konzistentnosti* - mere bi trebalo da budu istovetne sa merama koje su već ranije primenjene u sličnim situacijama; *ispitivanje „troškova i dobiti“ od sprovođenja, kao i od nesprovođenja akcija* - ova ispitivanja ne smeju biti redukovana samo na na ekonomsku „cost-benefit“ analizu, već moraju biti posmatrana u širem smislu reči, odnosno moraju se uzeti u obzir i ne-ekonomski faktori, i *ispitivanje naučnog razvoja* - mere koje bi bile primenjene zavise od naučnih saznanja, što zahteva da naučna saznanja moraju biti vrednovana, a sama istraživanja nastavljena.<sup>149</sup>

Iako ovi principi koje je donela Evropska komisija, vezani za princip predostrožnosti, imaju strogo političku dimenziju koja je, naravno, bitna za donosiocima političkih odluka, stojimo na stanovištu da bi ovi principi morali da imaju i šire socijalno utemeljenje. Oni bi morali da budu unapređeni i prošireni tako da javnost, građani i sve zainteresovane strane imaju potpune informacije o specifičnim i nespecifičnim aktivnostima koje mogu uticati na stanje životne sredine, zdravlja ljudi i biološku različitost, kao i da budu informisani o karakteru i vrstama preduzetih mera, ali i o razlozima nepreduzimanja određenih mera. To bi ujedno značilo i da donosioci političkih odluka budu pravovremeno informisani o najnovijim naučnim istraživanjima koja su vezana za neke od ekoloških problema, kao i da nauke koje istražuju uticaj ekoloških problema, ljudske delatnosti prema prirodi, pravovremeno predstavljaju svoja saznanja i rezultate svojih istraživanja.

## LITERATURA

- Calzada G, Philippe C., Mera X., *The Precautionary Principle: A High-Risk Principle*, Economic Affairs, Vol. 25, No. 3, september 2005, str. 60-62.
- Carter N, *The Politics of the Environment. Ideas, Activism, Policy*, Cambridge University Press, Cambridge, 2001.
- Cazala J, *Food Safety and the Precautionary Principle: The Legitimate Moderation of Community Courts*, European Law Journal, Vol. 10, No. 5, september 2004. str. 539-554.
- Commission Of The European Communities, *Communication from the Commission on the Precautionary Principle*, Brussels 2.2.2000. COM (2000) 1 final
- Connely J, Smith G., *Politics and Environment. From Theory to Practice*, second editon, Routledge, London, 2003.
- Douma, Th. W, *The Precautionary Principle in The European Union*, RECIEL, 9.2. 2000.
- Dryzek J. S, *The Politics of the Earth. Environmental Discourses*, Oxford University Press, Oxford, 1997.
- Feituck M, *Precautionary Maybe, but What's the Principle? The Precautionary Principle, The Regulation of Risk, and the Public Domain*, Journal of Law and Society, Volume 32, No. 5 september 2005, str. 371-398.

---

149 *Communication From The Commission on the Precautionary Principle*, Commission of The European Communities, Brussels, 2.2.2000. COM (2000), 1 final, str. 17-20

- Gerodimos R, *The UK BSE Crisis as a Failure of Government*, Public administration, Vol. 82, No. 4, 2004, str. 911-929.
- Immordino G, *Looking For a Guide to protect the Environment: The Development of the Precautionary Principle*, Journal of Economic Surveys, Vol. 17. No. 5, 2003, str. 629-643.
- Lopandić D, (Prir.), *Osnivački ugovori Evropske unije. Ugovor o Evropskoj uniji. Ugovor iz Nice sa amandmanima na ugovor o EU*, Beograd, 2003.
- Rowell A, *Don't worry. It's safe to eat. The True Story of GM Food, BSE & Foot and Mouth*, Earthscan, London, 2003.
- Seht Hauke von, O. Herman E, *EU Environmental Principles. Implementation in Germany*, Wuppertal Instiute fur Klima, Umwelt und Energie, No. 105, 2000.
- Tickner J, Myers N, *The Precautionary Principle in Action. A Handbook*, Science and Environmental Health Network, Massachusetts, 2004.
- Zbirka propisa iz oblasti zaštite životne sredine* (prir. Dejan Milenković), Službeni Glasnik, Beograd, 2006.

Darko Nadić

## PRECAUTIONARY PRINCIPLE AS A BASIC PRINCIPLE IN ENVIRONMENTAL POLITICS

### Abstract

The precautionary principle is one of the most controversial principles of the contemporary environmental policy. Theoretical determination and practical use of this principle is stipulated by science which has to control and gives direction to the society to be less risky for present and future generations by its arguments. Domination of science in theoretical and practical determination of the precaution principle is at the same time limited by a current roles of politics and economy in modern societies. In practice the precaution principle shows the power ration among politics, science, society and environment. This work is dealing in analysis of political and economical controversis which arise from aplication or non aplication of this principle in solving environmental and social problems on national and international level. Accordingly, the subject of analysis is a conflict of standpoints and arguments of its supporters and opposers, their identification and real interests behind their beliefs. The work presents a case study of BSE or "mad cow desease" as an example of applying the precaution principle.

*Key words:* precautionary principle, environmental politics, environment, risk, „mad cow desease“, BSE.