

DRUŠTVO ZA POLITIKU I PRAVO ŽIVOTNE SREDINE EQUILIBRIUM SRBIJA

UREDNIK
SLAVKO BOGDANOVIĆ

ARHUSKA KONVENCIJA U PRAVU I PRAKSI REPUBLIKE SRBIJE



Organizacija za evropsku
bezbednost i saradnju
Misija u Srbiji



EQUILIBRIUM JA
EQUILIBRIUM SRBIJA
EQUILIBRIUM SERBIA
NOVI SAD

ARHUSKA KONVENCIJA U PRAVU I PRAKSI REPUBLIKE SRBIJE

© 2012

Sva prava zadržana.

Društvo za politiku i pravo životne sredine EQUILBRIUM SRBIJA Novi Sad.

Nosioci prava na radovima publikovanim u ovoj monografiji su njihovi autori.

DRUŠTVO ZA POLITIKU I PRAVO ŽIVOTNE SREDINE EQUILIBRIUM SRBIJA

ARHUSKA KONVENCIJA U PRAVU I PRAKSI REPUBLIKE SRBIJE

Urednik
Slavko Bogdanović

2012
Novi Sad

Ova monografija sadrži rezultate istraživanja na projektu ARHUSKA KONVENCIJA U PROPISIMA I PRAKSI REPUBLIKE SRBIJE, finansiranog sredstvima za sufinansiranje naučnoistraživačkih programa i projekata i aktivnosti na jačanju svesti o potrebi zaštite životne sredine Grada Novog Sada 2011. i 2012 godine. Rezultati su prezentovani na javnom skupu (radionici) održanom 24.11.2011. u Novom Sadu u organizaciji Pravnog fakulteta za privredu i pravosuđe Univerziteta Privredna akademija u Novom Sadu.

“Objavljivanje monografije omogućila je Misija OEBS u Srbiji”.

Stavovi izrečeni u knjizi pripadaju isključivo autoru i njegovim saradnicima i ne predstavljaju nužno zvaničan stav Misije OEBS u Srbiji.

SADRŽAJ

Profesor Ivana Teodorović PREDGOVOR	7
Profesor Slavko Bogdanović PREDGOVOR UREDNIKA	10
Gordana Petković ARHUSKA KONVENCIJA U KONTEKSTU OEBS/UNECE DOPRINOSA RAZVOJU MEĐUNARODNOG PRAVA ŽIVOTNE SREDINE	15
Marijana Alavuk OSTVARIVANJE LJUDSKIH PRAVA U OKVIRU PRIMENE ARHUSKE KONVENCIJE U REPUBLICI SRBIJI	27
Ivan Jarić DOSTUPNOST INFORMACIJA O ŽIVOTNOJ SREDINI - s posebnim osvrtom na aktivnu dostupnost i razvoj informacionih sistema -	45
Jasnica Klara Matić ARHUŠKA KONVENCIJA U PROPISIMA I PRAKSI REPUBLIKE HRVATSKE	65
Petar Tatić DOSTUPNOST INFORMACIJA O ŽIVOTNOJ SREDINI U PRAKSI GRADSKJE UPRAVE ZA ŽIVOTNU SREDINU NOVOG SADA	83
Sandra Kamberović POSEBNI UPRAVNI POSTUPCI U PROPISIMA REPUBLIKE SRBIJE O ŽIVOTNOJ SREDINI	95
Olivera Gavrilović PRIMENA ARHUSKE KONVENCIJE U PROPISIMA O VODAMA REPUBLIKE SRBIJE	111
Dragoljub Todić DOSTUPNOST INFORMACIJA O ŽIVOTNOJ SREDINI U REPUBLICI SRBIJI PO MEĐUNARODNIM I NACIONALNIM PROPISIMA	129
Slavko Bogdanović UREĐIVANJE PRAVA NA DOSTUPNOST INFORMACIJA O ŽIVOTNOJ SREDINI U REPUBLICI SRBIJI	151

Kada mi je moj dragi kolega i prijatelj Slavko Bogdanović prošle godine rekao da priprema radionicu na temu „Arhuska konvencija u propisima i praksi Republike Srbije“ kao i da planira da izda knjigu koja će sadržati izabrane radove prezentovane na radionici, pomislila sam da je pravo vreme za takvu publikaciju. O Arhuskoj konvenciji u Srbiji je rečeno a čak i napisano mnogo, postoje i kvalitetne publikacije namenjene ne samo stručnoj, već i široj javnosti i neprofitnom sektoru. Međutim, *Vodič za primenu Arhuske konvencije (Đorđević i Katić, 2003)* je izdat daleko pre nego što je Republika Srbija potpisala i ratifikovala Arhusku konvenciju, dok je *Vodič kroz propise o učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine (Bogdanović i Gucić, 2006)* napisan neposredno nakon usvajanja, a pre pune primene ključnih zakona kojima su principi Arhuske konvencije zapravo utkani u pravni sistem Republike Srbije. Nesporan je kvalitet i značaj Strategije za primenu Arhuske konvencije koju je 2012. godine donela Vlada Republike Srbije, ali je po prirodi stvari, Strategija (i prateći Akcioni plan) pisana iz ugla vlasti i namenjena dominantno svim nivoima vlasti u Republici.

Publikacija koju imamo pred sobom, međutim, sadrži originalne naučno – stručne studije nezavisnih eksperata, stručnjaka i praktičara iz državnog ali i nevladinog sektora, sa velikim iskustvom u praktičnoj primeni i/ili stručnim kredibilitetom i integritetom da objektivno ocene i procene status primene principa Arhuske konvencije kako u propisima, tako i u praksi Republike Srbije. Najširu javnost, možda prirodno, najviše zanima prvi od tri stuba Arhuske konvencije – dostupnost informacija. Međutim, stručna javnosti i proaktivistički nevladin, neprofitni sektor su jednako zainteresovani i za drugi i treći stub – učešće javnosti u donošenju odluka i pravo na pravnu zaštitu u vezi s pitanjima koja se tiču životne sredine. Ova publikacija će, bez obzira na visok stručni nivo tekstova koje sadrži, sigurno biti veoma korisna, kako najširoj javnosti tako i civilnom sektoru koji se aktivno bavi pitanjima zaštite životne sredine, upravo zbog profesionalnog, sistematskog i sveobuhvatnog pristupa u oceni stanja primene sva tri stuba Arhuske konvencije.

Kao dugogodišnji predsednik, sada podpredsednik, Internacionalne organizacije za istraživanje Dunava (*International Association for Danube Research – IAD*) imala sam priliku, sreću ili možda i privilegiju da na međunarodnoj sceni pratim proces uključivanja i učešća javnosti u oblasti upravljanja vodama slivnog područja reke Dunav. Naime, IAD ima status jednog od 22 posmatrača od 1998. godine, praktično od samog osnivanja Internacionalne Komisije za zaštitu Dunava (ICPDR) koja predstavlja implementaciono telo Konvencije o zaštiti Dunava, a od 2000. godine i platformu za primenu Okvirne Direktive Evropske Unije o vodama u slivnom području reke Dunav. Iako oba dokumenta formalno omogućuju ušešće

javnosti u donošenju odluka, iako je ICPDR tokom izrade Plana upravljanja slivnim područjem reke Dunav organizovao i najširu moguću konferenciju predstavnika zainteresovanih strana (*Stakeholder Conference, 2005*) i usvojio Strategiju za uključivanje javnosti 2009, sada, sa ove vremenske distance, mogu da kažem da taj proces uključivanja javnosti i dalje traje. I nije ni lak ni jednostavan. I ne ide glatko. A zahteva otvorenost, veliku fleksibilnost i dobru komunikaciju svih aktera na sceni.

Mukotrpan je bio put do donošenja prve generacije planova upravljanja slivnim područjima u celoj Evropi, a posebno u Dunavskom slivu, kao najinternacionalnijem slivnom području na svetu. Za profesionalne, stručne i nevladine organizacije koje su kao posmatrači predstavljale zainteresovanu javnost, ceo proces je bio, slobodno možemo reći, izvor višegodišnjih frustracija.

Sve negde do 2003/4 godine, posmatrači su bili upravo samo to – posmatrači. I to je bilo značajno, jer su Dunavska i Arhuska Konvencija, ali i sama Okvirna Direktiva o vodama otvorile mogućnost zainteresovanim organizacijama da prate rad ICPDR-a neposredno, prisusvom na svim sastancima i radnim grupama. Dakle, protok informacija od nadležnih organa i

organizacija je, bez obzira na stepen primene Arhuske konvencije u pojedinim zemljama članicama, postojao, makar na međunarodnom nivou. Na samom početku, posmatrači nisu imali puno prilike ni da dobiju reč na sastancima, a pisana mišljenja, komentari i prigovori uglavnom nisu razmatrani. Ali, svi smo zajedno učili. Posmatrači su shvatili da moraju da ulože ogroman rad, trud i vreme da isprate i dobro prouče sve informacije koje su relevantne za sektor upravljanja vodama, uključujući veliki broj sektorskih politika, regulatornih dokumenata, rezultata programa monitoringa, razvojnih planova, kao i rezultata velikih naučnih projekata. To je zahtevalo stručnost, profesionalnost, ali i ogromno individualno angažovanje volontera u neprofitnom sektoru ili zapošljavanje ljudi koji su se dominantno bavili ovim pitanjima u internacionalnim profesionalnim organizacijama sa statusom posmatrača. Praktično, to je značilo da samo velike, finansijski i kadrovski veoma jake organizacije ili dobro organizovane i finansijski jake mreže velikog broja asocijacija zainteresovanih za probleme zaštite životne sredine mogu sebi da priušte aktivno učešće u procesu primene Dunavske Konvencije i kreiranju politike i plana upravljanja vodama slivnog područja reke Dunav.

Vremenom, zainteresovane organizacije su ojačale, kadrovski i finansijski, jer su i donatori shvatili da bez konkretne finansijske pomoći učešće civilnog sektora nije moguće, a personalne promene u samom ICPDR-u od 2004. godine su u potpunosti promenule klimu i odnos prema neprofitnom sektoru. Stručna mišljenja, analize i konkretni predlozi posmatrača, u pisanoj i usmenoj formi počele su da se uvažavaju i uključuju u zvanična dokumenta. Ogromni naponi (uključujući i finansijske) stručnih organizacija neprofitnog sektora su ipak urodili plodom, što je očigledno kada se sada uporede prva i finalna verzija Plana upravljanja slivnim područjem Dunava sa programom mera koji je usvojen 2010. godine. Neka od veoma važnih, čak ključnih pitanja u oblasti integrisane zaštite i unapređenja površinskih voda, kao na primer biodiverzitet, problem invazivnih vrsta, status močvarnih područja, problem longitudinalnog diskontinuiteta Dunava i velikih pritoka, kvalitativni i kvantitativni status sedimenta, koncept ekosistemskih usluga i mnogi drugi su uključeni ili dobili neuporedivo više prostora u finalnoj verziji Plana upravljanja od prvobitne, upravo zahvaljujući angažovanju posmatrača. Odredjeni broj predloženih mera u Programu mera potekao je dominantno od

stručnog i neprofitnog sektora. Dakle, vredelo je. Trajalo je dugo, preko deceniju, koštalo je puno, u smislu uložениh napora i sredstava, ali vredelo je.

Iz ugla iskustava stečenih u slivu Dunava, bez ikakve sumnje se može reći da je neobično važno da principi Arhske konvencije u potpunosti zažive u praksi, da civilni i stručni sektor ojača materijalno, finansijski i kadrovski dovoljno da može ravnopravno sa organima koji primenjuju propise o zaštiti životne sredine i sa privrednim organizacijama čije aktivnosti utiču na životnu sredinu učestvovati u ukupnom razvoju politike i realizaciji programa i mera za očuvanje, unapređenje i zaštitu životne sredine. Svi napori usmereni ka jačanju civilnog društva u bilo kom aspektu su dobrodošli.

Ova publikacija važna je i korisna jer predstavlja jedan takav primer saradnje. Uprava za zaštitu životne sredine Grada Novog Sada i Društvo za politiku i pravo životne sredine EQUILIBRIUM SRBIJA, u procesu otvorene i konstruktivne saradnje sa Pravnim fakultetom Univerziteta Privredna akademija u Novom Sadu i uz finansijsku podršku Kancelarije OEBS-a u Republici Srbiji, ostvarujući svako svoje programske ciljeve, uspeali su da realizuju jedan projekat čiji su vredni rezultati saopšteni u ovoj monografiji.

U Novom Sadu, 20. novembar 2012

Prof. dr Ivana Teodorović

Projekat ARHUSKA KONVENCIJA U PRAVU I PRAKSI REPUBLIKE SRBIJE koncipiran je sa ciljem da se javnosti predstave obaveze na čije izvršavanje se Republika Srbija obavezala potvrđivanjem Arhuske konvencije i obaveze koje u vezi sa Arhuskom konvencijom Republika Srbija ima po osnovu Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. Isto tako cilj projekta je i da se ukaže na prava koja su javnosti u pogledu očuvanja, zaštite i unapređenja životne sredine garantovana propisima donetim u cilju izvršavanja navedenih međunarodnih ugovora, da se u određenoj meri osvetli uloga organa lokalne samouprave i drugih organa javne vlasti u ostvarivanju prava javnosti na dostupnost informacija o životnoj sredini, na učešće u postupcima donošenja odluka i o pravu na pravnu zaštitu u pitanjima zaštite životne sredine i konačno, da se ukaže na mogućnosti poboljšanja pozitivnih propisa u cilju povećanja učešća građana Republike Srbije u korišćenju prava u vezi sa životnom sredinom.

Uprava za životnu sredinu Grada Novog Sada podržala je 2011. godine realizaciju projekta sufinansiranjem sredstvima budžeta Grada, a Pravni fakultet za privredu i pravosudje Univerziteta Privredna akademija u Novom Sadu organizovao je javnu radionicu na kojoj su autori saopštili rezultate svojih istraživanja.

Društvo za politiku i pravo životne sredine EQUILIBRIUM SRBIJA uspeo je da formira multidisciplinarni tim stručnjaka koji je bio spreman da svoje dragoceno vreme i entuzijazam posveti programiranom istraživanju brojnih složenih aspekata fenomena kakav je Arhuska konvencija. Pored multidisciplinarnog karaktera istraživačkog tima, potrebno je ukazati i na to da članovi tima dolaze iz različitih sektora javnog života - iz javne administracije, NVO sektora i akademske zajednice i posebno da je među njima četiri mlada doktoranda. Ovakav interes za istraživanje pokazuje da značaj i značenje Arhuske konvencije (posebno u kontekstu evropskih integracija) postaju sve vidljiviji na profesionalnoj sceni Republike Srbije. Problematika ljudskih prava i povezanih prava u pogledu životne sredine lagano postaje jedno od značajnih pitanja kojem se mora posvećivati sve više pažnje, kako u stručnoj javnosti, tako isto u procesu izgradnje pravnog sistema usklađenog sa propisima EU. Ne treba zaboraviti da industrijski operateri, čija postrojenja utiču na zdravlje ljudi i životnu sredinu, ne mogu ostati van ovog procesa i da je posebno njima neohodno obezbediti puno razumevanje ove kompleksne problematike.

Rezultati istraživanja saopšteni su u devet poglavlja ove monografije. U uvodnom poglavlju, Gordana Petković daje iscrpan pregled najvažnijih aktivnosti na međunarodnoj sceni u periodu od ranih 1970, a naročito OEBS-a i UN ECE, koje su omogućile razvoj i prihvata-

nje ideja novih pristupa problemima zaštite životne sredine i utrole put zaključenju Arhuske konvencije.

Marijana Alavuk se u svom radu bavi problematikom ljudskih prava koja se garantuju i ostvaruju u okviru Arhuske konvencije. Predmet njene pažnje su ljudska prava kako iz perspektive ostvarivanja prava na adekvatnu životnu sredinu tako i iz perspektive primene zahteva sva tri "stuba" Arhuske konvencije u pravu Republike Srbije. Nakon detaljnog analitičkog pregleda relevantnih pravnih okvira, autorica naglašava da Arhuska konvencija ima izuzetan značaj kako za razvoj novog teorijskog pravca u oblasti međunarodnog javnog prava, tako i za razvoj procesa demokratizacije društva i izgradnje građanskih institucija.

Aktivna dostupnost informacija o životnoj sredini i s time povezan razvoj informacionih sistema predmet je komparativnog prikaza Ivana Jarića. Po mišljenju autora, proces primene Arhuske Konvencije u Republici Srbiji će za rezultat imati sveopšte otvaranje društva ka konstruktivnom dijalogu između državnih subjekata i javnosti i uvođenje principa transparentnosti u njihov svakodnevni rad. Takvo svoje uverenje autor ilustruje prikazom stanja i trendova primene „prvog stuba“ Arhuske Konvencije u Evropskoj Uniji. Pri tome, on u radu ukazuje na tipične probleme sa kojima se države članice u ovom procesu suočavaju, ali i na brojne primere dobre prakse u distribuciji informacija javnosti. Naročit akcenat je stavljen na informacione sisteme i mere njihovog unapređenja, s obzirom na to da je na području Republike Srbije izražena potreba upravo na polju unapređenja proaktivne distribucije informacija o životnoj sredini.

U svom pregledu svih relevantnih aspekata primene Arhuske konvencije u Republici Hrvatskoj, Jasnica-Klara Matić ne samo da čitaocima omogućuje uvid u kompletnu genezu pristupa Republike Hrvatske Arhuskoj konvenciji, već isto tako daje i pedantan popis svih pitanja koja bi nacionalnim propisima morala biti uređena kako bi se ispunile obaveze koje proizilaze iz sva „tri stuba“ Arhuske konvencije. Nesumnjivo je da posebnu pažnju zaslužuje uloga koju je u tom procesu imala Udruga za pravo okoliša EQUILIBRIUM Zagreb, čija je inicijativa u vezi sa pristupanjem Arhuskoj konvenciji prihvaćena od strane nadležnih organa. Autorica zaključuje da će proces provođenja Arhuske konvencije, pored donošenja transpozicijskih propisa, podrazumevati i prilagođavanje postojećih i ustanovljavanje novih institucija, edukaciju svih kategorija javnosti, predstavnika državnog i nedržavnog sektora, ustanovljenje pravne prakse, održavanje i dopunjavanje baza podataka, otvaranje komunikacije i povezivanje zainteresovanih subjekata na lokalnom, državnom, regionalnom nivou itd. Ona očekuje da će društveni, politički, ekonomski i drugi faktori pozitivno uticati na otklanjanje otpora u ovom procesu i da će se otvoriti potrebni komunikacioni kanali između interesnih grupa.

Prilog Petra Tatića donosi pregled praktičnih iskustava u primeni odredbi većeg broja zakona o životnoj sredini Republike Srbije koji se odnose na dostupnost informacija javnosti. Autor ukazuje na problem paralelne primene propisa o pristupu informacijama od javnog značaja i propisa o životnoj sredini kojima je uređena dostupnost informacija o životnoj sredini i zalaže se za otklanjanje inkonzistentije između propisa, ukazujući da se na to obavezala i Narodna skupština Republike Srbije.

U radu Sandre Kamberović prukazani su procesni propisi Republike Srbije po kojima se donose odluke po pojedinim pitanja koja se tiču životne sredine, kakva su strateška procena uticaja na životnu sredinu, procena uticaja na životnu sredinu, dozvole za upravljanje otpadom, IPPC dozvola i dozvole za rad seveso postrojenja. Analiza propisa je uporedo vršena u svetlu odgovarajućih propisa EU. Pri tome je akcenat stavljen na primenu „drugog stuba“ Arhurske konvencije, tj. na učešće javnosti u procesu donošenju odluka. Autorica ukazuje na određene slabosti u domaćim propisima, ali ipak zaključuje da postojeći postupci definisani zakonima o životnoj sredini garantuju mogućnost preventivnog delovanja protiv zagađivanja životne sredine i minimiziranja negativnih uticaja zagađenja do kojih dolazi realizacijom projekata, razvojnih planova i programa na zdravlje ljudi i stanje životne sredine.

Specifičan, sveobuhvatan uvid u problematiku primene Arhurske konvencije u jednom sektoru, sektoru upravljanja vodama u Republici Srbiji, omogućuje rad Olivera Gavrilović. Kroz transponovanje zahteva Okvirne direktive o vodama, u propise o vodama Republike Srbije inkorporiraju se i zahtevi Arhurske konvencije, u prvom redu kroz složenu proceduru donošenja planova upravljanja rečnim slivovima. Autorica konstatuje da su brojni izazovi i problemi za sprovođenje učešća javnosti u izradi i implementaciji planskih dokumenata koji se donose u okviru sistema upravljanja vodama u Republici Srbiji. Među najvažnije ona svrstava nedostatak ljudskih i finansijskih resursa, neodgovarajuću organizacionu strukturu pri donošenju odluka i nedovoljnu ekološku svest. U tom smislu, ona zaključuje da se javnost u Republici Srbiji mora, kroz razne programe obrazovanja, zainteresovati i aktivno uključiti u procese donošenja odluka. Bez široke podrške javnosti u svim aktivnostima upravljanja vodama, po njenom mišljenju, nije moguće naći racionalna rešenja kojima će se obezbediti zaštita voda, odnosno životne sredine i održivi razvoj nekog područja.

Dragoljub Todić se u svom radu bavi problematikom slobodnog pristupa informacijama o životnoj sredini, po Zakonu o slobodnom pristupu informacijama. U svojim razmatranjima, autor polazi od pregleda odredbi navedenog zakona, da bi, potom, u detaljnoj komparativnoj analizi osvetlio njihovo značenje i domet kako sa aspekta usklađenosti Zakona sa zahtevima „prvog stuba“ Arhurske konvencije, tako i sa aspekta usklađenosti sa odgovarajućim propisima EU. Konačno, autor ukazuje na određene neusklađenosti između Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i Zakona o zaštiti životne sredine i predlaže preduzimanje mera za otklanjanje uočenih neusklađenosti, putem usklađivanja Zakona o zaštiti životne sredine sa Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.

U svom radu koji se odnosi na uređivanje prava na dostupnost informacija o životnoj sredini u Republici Srbiji, Slavko Bogdanović ispituje odnos između dva paralelna sistema pravnih normi kojima je ta problematika uređena – onih koje se odnose na slobodan pristup informacijama od javnog značaja i onih kojima se uređuje zaštita životne sredine u Republici Srbiji, u skladu sa Arhuskom konvencijom i propisima EU. Dajući pregled paradigmatičnih pravnih normi u oba ova sistema, autor u opsežnom komentaru raspravlja pitanje mogućnosti da se neki od propisa smatraju *lex specialis* propisima i mogućnost majorizacije nad drugim propisima koja bi proizilazila iz takvog svojstva određenog propisa. Umesto konkurentskog odnosa između propisa primenjivih na dostupnost informacija o životnoj sredini, autor predlaže saradnju Poverenika za informacije od javnog značaja sa organima nadležnim za životnu sredinu i izradu specifičnog plana za primenu Direktive 2003/4/EC u pravnom sistemu

Republike Srbije, uz oslanjanje na konceptijska rešenja koja već sadrži Zakon o upravnom postupku.

Ova publikacija nije pripremana sa ambicijom da pruži odgovore na sva pitanja primene Arhuske konvencije u Republici Srbiji. Osnovni cilj koji je inicijalno postavljen pred istraživački tim čini se da je ostvaren. Međutim, sadržaj monografije ukazuje na potrebu daljih istraživanja brojnih aspekata kako primene Arhuske konvencije u Republici Srbiji, tako i transpozicije ključnog propisa EU koji se odnosi na dostupnost informacija o životnoj sredini. U tome se, čini se, nalazi dodatna vrednost ove publikacije.

Nema nikakve sumnje, da radovi u ovoj publikaciji imaju i svoje slabosti. Za njih su, kao i za sve dobre strane, odgovorni autori tekstova. Za uredničke propuste – odgovornost je samo moja.

Realizaciju ovog projekta, koji je po svemu ipak samo jedan NVO projekat, uključujući i pripremu ove monografije za štampu, bilo je moguće ostvariti samo uz iskrenu i predanu saradnju autora, na čemu im posebno zahvaljujem. Zahvaljujem se i Ivani Teodorović, potpredsednici Društva za politiku i pravo životne sredine EQUILIBRIUM SRBIJA, na podršci, naročito na spremnosti da maksimalno doprinese uspešnosti procesa recenzije radova i na predgovoru koji je napisala. Zahvalan sam isto tako i profesoru Anti Vujiću na napisanoj recenziji.

I kao što je red, na kraju se mora priznati da publikovanje rezultata istraživanja provedenih u 2011. godini ne bi bilo moguće u 2012. godini bez finansijske podrške Uprave za životnu sredinu Grada Novog Sada i Misije OEBS-a u Srbiji.

U Novom Sadu, 28. novembra 2012

Slavko Bogdanović

ARHUSKA KONVENCIJA U KONTEKSTU OEBS/UNECE DOPRINOSA RAZVOJU MEĐUNARODNOG PRAVA ŽIVOTNE SREDINE

I. UVODNE NAPOMENE

Jačanje informisanja o stanju životne sredine, učešće javnosti u donošenju odluka i pravo na pravnu zaštitu imaju svoje uporište u brojnim aktivnostima koje su se odvijale pod okriljem međunarodnih organizacija, u koje pre svega spadaju Program UN za životnu sredinu², Ekonomska komisija UN za Evropu³, Organizacija za bezbednost i saradnju u Evropi⁴, Evropska Unija i dr.

Međunarodnopravni okviri zaštite životne sredine u sistemu UN, kao i pravni okviri država progresivno su razvijani na principima proklamovanim u Deklaraciji o čovekovoj sredini⁵, Evropskoj povelji o životnoj sredini i zdravlju⁶ i značajno utemeljeni u Deklaraciji o životnoj

1 Mr. Gordana Petković, Ministarstvo životne sredine, rudarstva i prostornog planiranja Republike Srbije.

2 *United Nations Environment Programme (UNEP)*.

3 *United Nations Economic Commission for Europe (UNECE)*.

4 *Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE)*.

5 *Stockholm Declaration on Human Environment, Report of the United Nations Conference on the Human Environment, UN Doc.A/CONF.48/14, at 2 and Corr.1 (1972), Stockholm, 5 - 16 June 1972; <http://untreaty.un.org/cod/avl/ha/dunche/dunche.html>. (Stranici pristupljeno 01.11. 2011).*

6 *European Charter on Environment and Health, The First European Conference on Environment and Health, Frankfurt-am-Main, 7-8 December, 1989, World Health Organization, Regional Office for Europe, Copenhagen, 1990; http://whqlibdoc.who.int/euro/-1993/ICP-RUD_113.pdf. (Stranici pristupljeno 01.11. 2011).*

sredini i razvoju⁷, Agendi 21 Ujedinjenih nacija⁸ i Johanezburškoj deklaraciji o održivom razvoju (2002)⁹. Ovi okviri predstavljaju ključnu osnovu za suočavanje sa izazovima zaštite životne sredine u 21. veku, u koje spada pravo na informisanje, učešće u donošenju odluka i pravo na pravnu zaštitu u pitanjima zaštite životne sredine.

II. DOPRINOS OEBSA I UNECE ZAKLJUČIVANJU MEĐUNARODNIH UGOVORA O ŽIVOTNOJ SREDINI

U okviru UNECE, tokom prošlog veka odvijala se saradnja u pravcu definisanja politike zaštite životne sredine i koordinacije aktivnosti na razvoju prava životne sredine u evropskim zemljama. Ova aktivnost odvijala u skladu sa Helsinškim Završnim aktom Konferencije o bezbednosti i saradnji u Evropi (KEBS) kojim je potvrđena obaveza razvoja, kodifikacije i implementacije međunarodnog prava, a posebno uređivanja pitanja prekograničnog zagađivanja životne sredine. UNECE je određena kao regionalna organizacija koja će koordinirati aktivnosti prekograničnog zagađivanja vazduha, voda, morske životne sredine, korišćenja zemljišta, očuvanja prirode i ljudskih naselja.¹⁰

KEBS je od 1. januara 1995. godine promenio naziv u Organizacija za bezbednost i saradnju u Evropi (OEBS). Aktivnost OEBS-a obuhvata 57 država i pokriva tri kontinenta – Severnu Ameriku, Evropu i Aziju. OEBS promoviše demokratske standarde i principe jednakosti u državama članicama. OEBS blisko saraduje sa relevantnim institucijama na lokalnom i državnom nivou, predstavnicima nacionalnih manjina i udruženjima građana, sa ciljem da podstakne učešće javnosti u donošenju odluka i podrži civilni sektor da uspešno prati rad lokalne samouprave, i da pomogne veći pristup javnosti informacijama iz oblasti životne sredine i pravosuđu.¹¹

Zaključivanju međunarodnih ugovora pod okriljem UNECE, u saradnji sa OEBS-om, prethodio je dugogodišnji rad na regulisanju pitanja životne sredine, uz učešće međuvladinih i nevladinih organizacija. UNECE je dao doprinos definisanju opredeljenja i izradi međunarodnih dokumenata usvojenih na ministarskim konferencijama¹², u okviru procesa „Životna sredina za Evropu“¹³. Bergenskom deklaracijom o održivom razvoju¹⁴ promovisan je pojam održivi razvoj. Istaknuti su neophodni elementi za integraciju zaštite životne sredine u procesu donošenja ekonomskih odluka, naglašeni su teorijski i institucionalni aspekt ove veze, instrumenti koje institucije koriste za sprovođenje, adekvatni podaci i informacije i nužnost međunarod-

7 *Declaration on Environment and Development, Report of the UN Conference on Environment and Development, UN Doc. A/CONF. 151/5/ Rev. 1 (1992), Rio de Janeiro, 1992;* <http://www.un.org/documents/ga/conf151/aconf15126-1annex1.htm>. Stranici pristupljeno 01.11. 2011.

8 *Agenda 21: Programme for Action for Sustainable Development, Report of the UN. Conference on Environment and Development, UN GAOR, UN Doc. A/CONF.151/26/Rev.14 (Vol.I) Rio de Janeiro; 1992.* http://www.un.org/esa/dsd/agenda21/res_agenda21_00.shtml. Stranici pristupljeno 01.11. 2011.

9 *Johannesburg Declaration on Sustainable Development, Report of the World Summit on Sustainable Development, UN Doc. A/CONF. 199/20, Johannesburg, 26 August - 4 September, 2002;* http://www.un.org/jsummit/html/documents/summit_docs/0409_l6rev2_pol_decl.pdf. (Stranici pristupljeno 01.11. 2011).

10 *Helsinki Final Act, Conference on Security and Co-operation in Europe (CSCE-KEBS), 30 July - 01 August, Helsinki, 197, p. 30.* <http://www.osce.org/mc/58376>. (Stranici pristupljeno 01.11. 2011).

11 *The OSCE and Arhus Convention, The Organisation for Security and Cooperation in Europe;* <http://www.osce.org>. (Stranici pristupljeno 01.11.2011).

12 Bergen, 1990.

13 *Environment for Europe.* (Dalje u tekstu: Efe).

14 *Bergen Ministerial Declaration on Sustainable Development, Fifth International Conference Norway, 1990; Ref: UN Doc A/Conf.151/PC/10; 1 Yearbook on International Environmental Law 429 (1990):4312.*

ne saradnje. Za planiranje i promenu efikasnog sistema odlučivanja koji uzima u obzir i zaštitu životne sredine i ekonomiju, neophodno je osnivanje institucija na državnom nivou koje bi vodile aktivnu politiku zaštite životne sredine.

U okviru UNECE, u saradnji sa OEBS-om pripremani su i usvojeni međunarodni ugovori u oblasti životne sredine, i to:

- Konvencija o prekograničnom zagađenju vazduha na velikim udaljenostima;¹⁵
- Konvencija o proceni uticaja na životnu sredinu u prekograničnom kontekstu;¹⁶
- Konvencija o prekograničnim efektima industrijskih udesa;¹⁷
- Konvencija o zaštiti i iskorišćavanju prekograničnih vodotokova i međunarodnih jezera.¹⁸

U okviru UNECE procesa EfE na prvoj ministarskoj konferenciji¹⁹ usvojen je Izveštaj o životnoj sredini kojim su postavljeni okviri za dalju evropsku saradnju, odnosno smernice za Panevropsku Strategiju saradnje koja uključuje:

- potrebu intenziviranja saradnje;
- uvođenje ekoloških aspekata u proces tranzicije ekonomija u Centralnoj i Istočnoj Evropi;
- pomoć na unapređivanju uslova zdrave životne sredine i na kraju odgovornost svake države za globalne probleme životne sredine.

Posebno je istaknut značaj učešća javnosti u procesu donošenja odluka u stvarima koje se tiču životne sredine ili stvarima koje mogu imati značajan uticaj na životnu sredinu. Prepoznata je značajna uloga nevladinih organizacija u međunarodnom dijalogu o pitanjima životne sredine.²⁰

Ministarskom Deklaracijom i usvajanjem Akcionog programa o životnoj sredini za Centralnu i Istočnu Evropu na drugoj konferenciji EfE21 stvorena je osnova za akciju u oblasti zaštite životne sredine na međunarodnom, nacionalnom i lokalnom nivou i pomoć državama Centralne i Istočne Evrope da razviju svoje nacionalne planove zaštite životne sredine (NEAPs). Ustanovljeni su elementi kao značajni instrumenti politike dostizanja visokih standarda u oblasti životne sredine, u koje spadaju:

- integrisano sprečavanje i kontrola zagađivanja;
- nacionalni pregled stanja životne sredine;
- informacije o životnoj sredini;
- učešće javnosti; i

15 Ženeva, 1979.

16 Espo, 1991.

17 Helsinki, 1992.

18 Helsinki, 1992.

19 Dobriš, 1991.

20 *Conclusions of the First Ministerial Conference "Environment for Europe" Dobriš, June 21-23, 1991.* http://www.unece.org/env/efe/historyofefe/history.en1991_01.html, (Stranici pristupljeno 01. 11. 2011).

21 Lucern, 1993.

-
- međunarodno-pravni instrumenti.²²

Ministarska deklaracija sa treće konferencije EfE23 potvrđuje značaj saradnje između različitih nivoa državne uprave, lokalnih vlasti, lokalnih finansijskih institucija, industrije i dr. Posebno je podvučena hitna potreba dalje integracije životne sredine u sve sektorske politike. Usvojene su „Sofijske inicijative”- prioritetne teme zemalja Centralne i Istočne Evrope, u koje naročito spadaju:

- implementacija Akcionog programa o životnoj sredini za Centralnu i Istočnu Evropu (EAP); i
- učešće javnosti i međunarodni ugovori o životnoj sredini.

Učesnici ove konferencije su posebno istakli potrebu za većim učešćem javnosti u donošenju odluka na svim nivoima u skladu sa principom 10. Rio deklaracije.²⁴ Države regiona treba da preduzmu aktivnosti na razvoju pravnog okvira i efektivnih i odgovarajućih mehanizama za obezbeđenje pristupa informacijama o životnoj sredini, učešće javnosti, *inter alia* u procedurama procene uticaja na životnu sredinu i pristupa upravnim i sudskim postupcima za naknadu štete pričinjene životnoj sredini. Usvojene su Smernice za pristup informacijama o životnoj sredini i učešću javnosti u donošenju odluka o pitanjima koja se tiču životne sredine. Ukazano je na potrebu zaključivanja jedne regionalne konvencije, koja bi se zasnivala na ovim smernicama, uz odgovarajuće učešće nevladinih organizacija (NGO). U skladu sa usvojenim smernicama, pod pokroviteljstvom UNECE, odvijao se rad na izradi prvog međunarodno-pravnog instrumenta u ovoj oblasti od juna 1996. do marta 1998. godine, uz učešće nevladinih i drugih organizacija.

Četvrta ministarska konferencija EfE²⁵ usvojila je Izveštaj o stanju životne sredine, Konvenciju o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine (Arhuska konvencija)²⁶ i Rezoluciju o pristupu informacijama, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima koja se tiču životne sredine, kojom je istaknuta ključna uloga koju NGO imaju u društvu, kao značajan kanal za izražavanje mišljenja javnosti. Izražena kritička svest javnosti je esencijalna za razvoj zdrave demokratije. U toku trajanja konferencije održana je posebna NGO sesija “Jačanje demokratije za održivi razvoj”. Usvojena su dva nova protokola uz Konvenciju o prekograničnom zagađivanju vazduha na velikim udaljenostima - o teškim metalima i dugotrajnim zagađujućim materijama. Posebno je podržan dijalog koji je ostvaren sa NGO u toku Konferencije i njihova esencijalna uloga u pripremi Konferencije, kao i jačanje komunikacije između vlada i NGO.

22 Declaration by the Ministers of the Environment of the region of the United Nations Economic Commission for Europe (UN/ECE) and the Member of the Commission of the European Communities responsible for the Environment, The Second Ministerial Conference “Environment for Europe” Lucern, April 30th, 1993. http://www.unece.org/env/efe/historyofefe/history.en2011_2.html, (Stranici pristupljeno 01.11.2011).

23 Sofija, 1995. Declaration by the Ministers of Environment of the region of the United Nations Economic Commission for Europe (UNECE), The Third Ministerial Conference “Environment for Europe” Sofia, 25 October 1995. http://www.unece.org/env/efe/historyofefe/history.en2011_3.html, (Stranici pristupljeno 01.11.2011).

24 Deklaracija o životnoj sredini i razvoju - poznatija kao Rio deklaracija je dokument, usvojen na UN Konferenciji o životnoj sredini i razvoju (Brazil, 1992), po prvi put povezuje pitanja razvoja i zaštite životne sredine.

25 Arhus, 1998. Declaration by the Ministers of Environment of the region of the United Nations Economic Commission for Europe (UN/ECE), The Fourth Ministerial Conference “Environment for Europe”, Århus, Denmark, 23 - 25 June 1998. ECE/CEP/56, http://www.unece.org/env/efe/historyofefe/history.en1998_04.html. (Stranici pristupljeno 01.11.2011).

26 Convention on Access to Information, Public Participation in decision-making and access to Justice in Environmental Matters, United Nations Economic Commission of Europe, 1998.

Ministarska deklaracija sa pete konferencije procesa EfE²⁷ potvrđuje značaj tog procesa kao instrumenta za promovisanje zaštite životne sredine i održivog razvoja u regionu, koji doprinosi šire miru i bezbednosti. Usvojena su tri protokola uz konvencije UNECE - o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu, o registru ispuštanja zagađujućih materija, i o odgovornosti za štetu od industrijskih udesa u prekograničnom kontekstu. Usvojene su Smernice za jačanje usklađenosti i implementacije sa međunarodnim ugovorima o životnoj sredini u UNECE regionu. Istaknut je značaj informacija o životnoj sredini i podataka za izradu politika i jačanje svesti javnosti, imajući u vidu da sve zemlje ne koriste indikatore kao mehanizam periodične ocene stanja životne sredine i evaluacije efektivnosti politika u oblasti životne sredine i donošenja odluka. Istaknut je značaj strateške procene uticaja na životnu sredinu u regionu usvajanjem Protokola o strateškoj proceni uticaja uz ESPOO Konvenciju. U tom kontekstu, od posebne važnosti je saradnja između tela ESPOO Konvencije i Arhuske konvencije, kao i aktivno učešće sektora zdravlja i NGO u pripremi ovog protokola. Potvrđena je potreba za jačanjem učešća javnosti u donošenju odluka, *inter alia* kroz jačanje kapaciteta. Prioritetno je uspostaviti i razviti zakonodavno-pravni okvir o pristupu informacijama, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima koje se tiču životne sredine na nacionalnom nivou i preduzeti mere i aktivnosti za implementaciju Arhuske konvencije. Uz aktivno i konstruktivno učešće NGO i industrije, usvojen je Protokol o registru ispuštanja i prenosu zagađujućih materija²⁸ kao značajni mehanizam kojim se obezbeđuje pristup informacijama o životnoj sredini i smanjenje štetnih posledica ispuštanja i prenosa zagađujućih materija. Od posebnog značaja je njihovo učešće u implementaciji PRTR protokola.

Ministarska deklaracija sa šeste konferencije procesa EfE²⁹ potvrđuje značaj aktivnosti u okviru EfE procesa kojim se doprinosi unapređenju kvaliteta života i bezbednosti, intenziviranju napora na dostizanju Milenijumskih razvojnih ciljeva³⁰ i sprovođenju Johanezburškog plana implementacije. Prezentovan je Izveštaj o implementaciji UNECE multilateralnih ugovora o životnoj sredini, o kritičnim pitanjima implementacije politike zaštite životne sredine, o politikama za bolju životnu sredinu i napredak u Istočnoj Evropi, Kavkazu i Centralnoj Aziji.

Međunarodni ugovori zaključeni pod okriljem UNECE, čine značajan panevropski pravni okvir koji obezbeđuje integrisanje zemalja sa ekonomijama u tranziciji u zajednički pravni i ekonomski prostor.

III. OPŠTI PRIKAZ ARHUSKE KONVENCIJE

Arhuska Konvencija predstavlja važan međunarodno-pravni instrument koji direktno doprinosi primeni principa 10. iz Rio deklaracije o životnoj sredini i razvoju kao glavnoj ideji na

27 Kijev, 2003. *Declaration by the Environment Ministers of the region of the United Nations Economic Commission for Europe (UNECE), The Fifth Ministerial Conference "Environment for Europe", ECE/CEP/94/Rev. June 2003, Kiev, Ukraine, 21 - 23 May 2003.* http://www.unece.org/env/efe/historyofefe/history.en2011_5.html. (Stranici pristupljeno 01.11.2011).

28 *Protocol on Pollutant Release Transfer Registers (PRTR).*

29 Beograd, 2007. *Ministerial Declaration "Building Bridges to the Future", The Sixth Ministerial Conference "Environment for Europe", ECE/BELGRADE.CONF/2007/8, 16 October 2007, Belgrade, Serbia, 10-12 October 2007.* http://www.unece.org/env/efe/historyofefe/history.en2007_06.html. (Stranici pristupljeno 01.11.2011).

30 Milenijumski ciljevi razvoja čine osam ciljeva (uključujući obezbeđenje ekološke održivosti), sadržanih u Milenijumskoj Deklaraciji UN, koje su svih 191 zemalja članica UN dogovorile da pokušaju da ostvare do 2015. *United Nations Millennium Declaration, UN General Assembly Resolution, A/55/L.2, 8 September, New York, 2000, UN Millennium Development Goals.* <http://www.un.org/millenniumgoals/>. (Stranici pristupljeno 01.11.2011).

kojoj je zasnovan ovaj dokument, po kojoj se pitanja životne sredine najbolje rešavaju uz učešće svih zainteresovanih građana na odgovarajućem nivou. Na nacionalnom nivou, to je svaki pojedinac koji treba da ima odgovarajući pristup informacijama o životnoj sredini kojima raspolažu organi javne vlasti, uključujući informacije o opasnim materijama i aktivnostima u njihovim zajednicama kao i mogućnosti za učestvovanje u procesu odlučivanja. Od posebnog značaja je uloga države da olakša i podstiče javnu svest i učešće širokim stavljanjem informacija na uvid.

Strane Arhuske konvencije u osnovi su zemlje regiona Ekonomske komisije Ujedinjenih nacija za Evropu. Iako je Arhuska konvencija regionalna po svom pristupu i obuhvatu, značaj ove konvencije mogao bi da bude globalan.³¹ Ova konvencija se može smatrati kao izuzetno značajan instrument jačanja prava građana u oblasti zaštite životne sredine u Evropi i Centralnoj Aziji. Posebno u zemaljama sa ekonomijom u tranziciji, politički lideri i nevladine organizacije smatraju da ova konvencija predstavlja opšti okvir za razvoj demoracije u oblasti zaštite životne sredine i civilnog društva.

Uz ovu konvenciju usvojen je Amandman o GMO kojim su detaljno uređena pravila učešća javnosti pri odobravanju namernog uvođenja GMO u životnu sredinu i njihovog stavljanja u promet (amandman još uvek nije stupio na snagu) i PRTR protokol kao prvi pravno obavezujući instrument o registaru ispuštanja i prenosa zagađujućih materija.

Cilj Konvencije je zaštita prava svakog pojedinca sadašnjih i budućih generacija da živi u životnoj sredini adekvatnoj njegovom zdravlju i blagostanju kroz obezbeđivanje prava na dostupnost informacija, učešće javnosti u odlučivanju o pitanjima koja mogu uticati na stanje životne sredine i obezbeđivanje prava na pravnu zaštitu ukoliko su prethodna dva prava ugrožena.³² Konvencija ustanovljava opšte i posebne obaveze država članica. Opšte obaveze se odnose na preduzimanje zakonodavnih, upravnih i drugih mera za implementaciju Konvencije.³³ Posebne obaveze se odnose na obaveze država članica u pogledu implementacije tri stuba Arhuske konvencije.

Prvi stub Arhuske konvencije – dostupnost informacija obezbeđuje građanima pravo na informaciju u životnoj sredini od strane organa javne vlasti. To ima za cilj da rad vlada i drugih organa javne vlasti učini više odgovornim i da poveća njihovu transparentnost u radu, odnosno pružanju usluga. U cilju unapređivanja dostupnosti informacija ova konvencija sadrži ključne odredbe koje se odnose na dostavljanje informacija o životnoj sredini. Organi javne vlasti (vlade i drugi organi javne vlasti)³⁴ su odgovorni za informacije koje poseduju i ažuriranje svih podataka koji su od značaja za njihovo funkcionisanje. Šta više, oni su obavezni da dostave ove informacije i učine dostupnim javnosti na pasivan i proaktivan način.

31 Na četvrtom sastanku Strana Konvencije (Kišinjev, Moldavija, 29. juni - 1. juli 2011) razmatrano je pristupanje Konvenciji država izvan regiona Komisije Ujedinjenih nacija za Evropu i doneta odluka o pristupanju Konvenciji država izvan UNECE regiona. Sastanak Strana nije prihvatio amandman na Arhusku konvenciju o tome da pristupanje Konvenciji država izvan UNECE regiona bude bez odobrenja sastanka Strana.

32 Član 1.

33 Član 3.

34 Član 2. tačka 2.

Pasivni pristup podrazumeva obavezu organa javne vlasti da odgovori na zahtev za dostavljanje informacija o životnoj sredini. Zahtev može podneti bilo koje lice ili organizacija bez navođenja razloga njihovog traženja.

Zahtevi iz prvog stuba Arhuske konvencije - dostupnosti informacija o životnoj sredini³⁵ odnose se na obavezu organa javne vlasti, i to:

- da kao odgovor na zahtev za informacijama o životnoj sredini učini te informacije dostupnim javnosti: bez potrebe da se iskazuje interes; u zahtevanoj formi; što je moguće pre, a najkasnije u roku od mesec dana nakon ponošenja zahteva (kada to obim i složenost informacija opravdana - do dva meseca od dana podnošenja zahteva);
- da odbije zahtev pod propisanim uslovima, zahtevanoj formi i u roku propisanom za dostavljanje informacija;
- da postupa kada ne poseduje tražene informacije;
- da postupa u pravcu da, ukoliko organi javne vlasti odluče da uvedu naknadu za dostavljanje informacija, cena postupka ne sme premašivati razumni iznos, i da se podnosiocima zahteva cenovnik stavlja na uvid.

Proaktivni pristup podrazumeva obavezu organa javne vlasti da informacije o životnoj sredini koje poseduju sami stave na raspolaganje javnosti. Ovaj pristup obuhvata sve veću dostupnost informacija u elektronskoj formi i pružanje pomoći za njihovo korišćenje. Jedan od ključnih ciljeva je besplatna dostupnost informacija, kao i progresivno uspostavljanje nacionalnog koherentnog sistema inventara ili registra zagađivača u vidu strukturisane, kompjuterizovane i javno dostupne baze podataka.

Zahtevi iz prvog stuba Arhuske konvencije - prikupljanje i dostavljanje informacija u oblasti životne sredine³⁶ odnose na organ javne vlasti koji je obavezan:

- da sakuplja i ažurira informacije o životnoj sredini;
- ustanovi sistem obaveznog protoka informacija prema organima javne vlasti o predloženim i planiranim aktivnostima koje mogu imati značajan uticaj na životnu sredinu;
- da širi informacije o životnoj sredini koje poseduje tako da: javnost mora biti informisana o osnovnim uslovima pod kojim su informacije dostupne, kao i postupku dobijanja informacija; ustanovi i održava praktične mere (javno dostupne liste, registri i dosijea, određivanje tačaka za kontakt i obaveza službenika za dostavljanje informacija); obezbedi besplatno dostupnost informacija;
- da čini javno dostupnim informacije o životnoj sredini iz baza podataka (izveštaji o stanju životne sredine, tekstovi zakona, politika, planova u programa i sporazuma u ovoj oblasti);
- da objavi i distribuira nacionalni izveštaj o stanju životne sredine, uključujući informacije o kvalitetu životne sredine i pretnjama životnoj sredini, zakonskih akata, političkih dokumenata, međunarodnih ugovora i dr.;

35 Član 4.

36 Član 5.

-
- da objavi podatke i analize podataka koje smatra relevantnim u oblikovanju politike životne sredine, materijal sa objašnjenjima o saradnji sa javnošću u pitanjima koja su predmet Konvencije, informacije o načinu vršenja funkcije i javnih usluga;
 - da uspostavi nacionalni registar zagađenja.

Drugi stub Arhuske Konvencije - učeće javnosti u donošenju odluka daje građanima i nevladinim organizacijama koje promovišu zaštitu životne sredine pravo da učestvuju u procesu donošenja odluka. Konvencija eksplicitno ne definiše pojam "učešće javnosti," već predviđa procedure i obaveze kojima se obezbeđuje blagovremeno, adekvatno i efektivno učešće javnosti i time reflektuje princip da oni koji su pogođeni treba da imaju pravo da utiču na process donošenja odluka. U tome leži razlika u tumačenju značenja pojma "javnost" i "zainteresovana javnost."³⁷ Učešće javnosti ne može biti efektivno bez dostupnosti informacija, koje prvi stub Arhuske konvencije obezbeđuje, niti bez pristupa upravnim i sudskim postupcima u okviru trećeg stuba Arhuske konvencije. Konvencija predviđa različite procedure učešća javnosti za različite nivoe donošenja odluka.

Zahtevi iz drugog stuba Arhuske konvencije u pogledu obezbeđivanja učešća javnosti u donošenju odluka o posebnim aktivnostima³⁸ odnose se na organ javne vlasti koji je obavezan:

- da primeni zahtev učešća javnosti u donošenju odluka o aktivnostima iz Aneksa I Konvencije i aktivnosti koje nisu navedene u Aneksu I;
- da obaveštava zainteresovane javnosti u ranoj fazi donošenja odluke na adekvatan, blagovremen i efikasan način;
- da obezbedi da procedure učešća javnosti u donošenju odluka budu u razumnom vremenskom roku kako bi se javnost pripremila i efikasno učestvovala u procesu;
- da omogućući učešće javnosti u ranoj fazi donošenja odluke, odredi zainteresovanu javnost i raspravu pre podnošenja zahteva za izdavanje dozvole;
- da zainteresovanoj javnosti omogućući u što kraćem vremenskom roku besplatan pregled svih relevantni informacija, mogućnost davanja komentara, informacija i analiza relevantnih za predloženu aktivnost;
- da prilikom donošenja odluke uzme u obzir ishod učešća javnosti;
- da objavi donetu odluku, zajedno sa razlozima i obrazloženjima na kojima je odluka zasnovana;
- da omogućući učešće javnosti i pri ponovnom razmatranju i ažuriranju uslova date aktivnosti;
- da obezbedi da se učešće javnosti u donošenju odluka primenjuje u skladu sa nacionalnim zakonodavstvom, i u meri u kojoj je to ostvarivo i moguće, kada se radi o namernom ispuštanju genetički modifikovanih organizama.

Zahtevi u pogledu učešća javnosti koje se odnosi na planove, programe i politiku u vezi sa životnom sredinom³⁹ odnose se na organe javne vlasti koji su obavezni da: omogućući učešće javnosti u pripremi planova, programa i politika u vezi sa zaštitom životne sredine; odrede zainteresovanu javnost; obezbede procedure učešća javnosti u razumnom vremenskom roku, u

37 Član 2. tač 4. i 5.

38 Član 6.

39 Član 7.

ranoj fazi donošenja odluke, uzimajući prilikom donošenja odluke u obzir ishod učešća javnosti. Zahtevi u pogledu učešća javnosti tokom pripreme izvršnih propisa i/ili opšte primjenjivih zakonski obavezujućih normativnih instrumenata⁴⁰ odnose se na organ javne vlasti koji je obavezan da: utvrdi dovoljne vremenske rokove za učešće javnosti; objavi nacрте akta; omogućiti javnosti da učestvuje u raspravi i rezultat učešća javnosti uzme u obzir u najvećoj mogućoj meri.

Treći stub Arhuske konvencije⁴¹ – pravo na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine ima za cilj da garantuje građanima i nevladinim organizacijama koje se bave zaštitom životne sredine pravo na pravnu zaštitu i jačanje učešća u izvršavanju propisa u oblasti zaštite životne sredine. Opšta obaveza je da javnosti budu dostupne informacije o mogućnosti pokretanja upravnih i sudskih procedura za korišćenje pravnih lekova.

Zahtevi trećeg stuba Arhuske konvencije odnose se na organ javne vlasti, odnosno sudske vlasti koji je obavezan:

- da obezbedi, kada je u pitanju zahtev za dostavu informacije ili učešće javnosti u donošenju odluke, pristup javnosti postupku preispitivanja pred sudom ili drugim zakonom ustanovljenim nezavisnim i nepristrasnim telom;
- da poštuje konačnu odluku koja je obavezujuća za javnu vlast i da mora biti data u pismenoj formi dostupna javnosti;
- da proces mora biti besplatan ili da nije skup;
- primenjuje procedure koje obezbeđuju adekvatne i efikasne pravne lekove, uključujući privremene mere, i da iste budu poštene, pravične, blagovremene i ne smeju biti praćene previsokim troškovima.

Strane Konvencije na svojim sastancima kontinuirano prate implementaciju Konvencije na osnovu redovnog izveštavanja,⁴² odnosno s obzirom na to da su u obavezi da izveštavaju Sekretarijat Arhuske konvencije o implementaciji Konvencije.⁴³

Ratifikaciju i implementaciju ove konvencije aktivno je promovisao OEBS u saradnji sa Sekretarijatom Arhuske konvencije. Od 2002. godine OEBS je podržao razvoj javnih informativnih centara životne sredine i Arhus centara u Južnom Kavkazu, Centralnoj Aziji, Jugo-istočnoj Evropi i Istočnoj Evropi, u saradnji sa Inicijativom za životnu sredinu i bezbednost^{44, 45} prvo izveštavanje o sprovođenju Arhuske konvencije i izradu strateškog akcionog plana za njeno sprovođenje. Od 2003. godine OEBS posebno razvija partnerstvo sa međunarodnim i drugim organiza-

40 Član 8.

41 Član 9.

42 Član 10, tačka 2.

43 Vidi: *Decision I/8 Reporting Requirements Adopted at the First Meeting of the Parties of Aarhus Convention Held in Lucca, Italy, on 21-23 October 2002, Economic Commission for Europe, ECE/MPPP/2/Add.9 of 2 April 2004.* <http://apps.unece.org/ehlm/pp/>. (Stranici pristupljeno 01.11.2011).

44 *Environment and Security Initiative (ENVSEC).*

45 Arhus centri imaju za cilj jačanje svesti o dostupnosti informacija, učeću javnostu u donošenju odluka i pristupu pravosuđu, organizovanjem seminara, radionica, za zaposlene u upravi i sudovima, kao i pružanje besplatne pravne pomoći građanima. Ovi centri osnovani su u Albaniji, Jermeniji, Azerbejdžanu, Belorusiji, Gruziji, Kirgistanu, Tadžikistanu, Srbiji (Kragujevac, Subotica). Vidi: *The OSCE and Aarhus Convention, Organization for Security and Co-operation in Europe, Vienna;* <http://www.osce.org/eea/15981>. (Stranici pristupljeno 04.11.2011).

cijama⁴⁶. OEBS pruža pomoć i u implementaciji trećeg stuba Konvencije. U Republici Srbiji se uz podršku OEBS-a održavaju treninzi za organe uprave i sudije za primenu Konvencije.

Na regionalnom planu, EU kao regionalna integracija zauzima ključno mesto u razvoju međunarodnih ugovora u oblasti životne sredine u sistemu UNECE. EU je aktivno učestvovala u pripremi i pregovorima za donošenje Arhuske konvencije i istu potpisala 25. juna 1998. godine. EU je pristupila Arhuskoj konvenciji Odlukom Saveta 2005/370/EC od 17 februara 2005 o zaključenju Konvencije o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka, pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine.⁴⁷

Od 1980-ih godina pa do usvajanja Arhuske konvencije, EU je preduzela niz koraka u oblasti razvoja politike i propisa u oblasti zaštite životne sredine, kako bi spremno postala strana Konvencije, posebno donošenjem akcionih programa, među kojima se pojedini direktno odnose na uključivanje javnosti u pitanja zaštite životne sredine. Četvrti akcioni program (1987-1992) zasniva se na utvrđivanju zajedničke politike životne sredine, osnivanju Evropske agencije za zaštitu životne sredine, uključivanju javnosti u pitanja koja se odnose na zaštitu životne sredine. U skladu sa Petim akcionim programom (1993-2000) politika i akcije u oblasti zaštite životne sredine i održivog razvoja orijentisana je ka razvoju integrisanog i strateškog pristupa i donošenju Strategije održivog razvoja.⁴⁸ Šesti program (2001-2010) „Životna sredina 2010: naša budućnost,“ orjentisan je na period prve decenije 21. veka. U ovom programu navodi se:

Da bi se unapredila saradnja i partnerstvo sa potrošačkim grupama i sa nevladinim organizacijama i da bi se unapredilo bolje razumevanje i učešće u pitanjima životne sredine među evropskim građanima potrebno je: obezbediti pristup informacijama, učešću i pravdi putem rane ratifikacije Arhuske konvencije od strane Zajednice i država članica; podrška obezbeđivanju pristupačnih informacija građanima o stanju i trendovima u životnoj sredini u odnosu na socijalne, ekonomske i zdravstvene trendove; opšte podizanje svesti o životnoj sredini; razvoj opštih pravila i principa dobrog upravljanja životnom sredinom putem procesa dijaloga.⁴⁹

Arhuska konvencija inkorporirana je u pravni sistem EU putem nekoliko direktiva, koje se, saglasno prirodi *Community acquis-a*, transponuju u nacionalne pravne sisteme država članica EU.

IV. ZAKLJUČAK

Arhuska Konvencija u kontekstu doprinosa OEBS/UNECE razvoju međunarodnog prava u oblasti životne sredine predstavlja veliki korak u pravcu obezbeđivanja više prava građanima i nevladinim organizacijama u pitanjima životne sredine. Konvencija je uspostavila set visokih standarda u oblasti upravljanja životnom sredinom i doprinela održivom razvoju u regionu Evrope.

46 UNEP, UNDP, UNECE, REC.

47 Council Decision 2005/370/EC of 17 February 2005 on the conclusion, on behalf of the European Community, of the Convention on access to information, public participation in decision-making and access to justice in environmental matters, OJL 124/1 of 17.05.2005.

48 V. Čok, „Programi akcije i njihov značaj za razvoj evropskog ekološkog prava,“ *Zakonodavstvo Evropske unije o životnoj sredini i zemlje u tranziciji* (urednik Dragoljub Todić, savezno ministarstvo za razvoj, nauku i životnu sredinu, ISSN 339.923.061.1 (4) 1:349.4 (082), Beograd, 2000, str. 14-19.

49 Član 3. stav 9.

Sve veća dostupnost informacija doprinosi povećanom poznavanju materije koja se odnosi na životnu sredinu, slobodnoj razmeni gledišta, efikasnijem učešću javnosti u procesu odlučivanja u oblasti zaštite životne sredine, i konačno, boljoj životnoj sredini.

Korak dalje je jačanje uloge učešća javnosti u promovisanju principa 10. Rio Deklaracije kroz sprovođenje Arhuske konvencije i istovremeno njeno promovisanje i sticanje globalnog karaktera u međunarodnom pravu. Ova konvencija, koja u prvi plan stavlja pravo građana na informaciju o životnoj sredini, predstavlja značajan korak ka zaštiti životne sredine i demokratizaciji civilnog društva.

Učešće javnosti nije tako ozbiljno prihvatano u najvećem broju drugih oblasti prava tako da se učešće javnosti u stvarima životne sredine može smatrati kao najbolji primer principa učešća javnosti koji je u razvoju. Primena koncepta učešća javnosti doprinosi ostvarivanju prava na zdravu životnu sredinu, kao opšteg, ljudskog prava. U sve većoj meri se pravnim regulisanim objašnjava stvarno značenje ovakvog učešća koje može da se shvati, takođe, kao posebna vrsta neposredne demokratije.

Paralelno sa razvojem međunarodnog (evropskog) i nacionalnog prava u oblasti životne sredine u celom svetu raste i značaj većeg prava na pravnu zaštitu u sprovođenju propisa u ovoj oblasti. Pravo na pravnu zaštitu, odnosno dostupnost upravnih i sudskih postupaka od vitalnog značaja je za implementaciju, razvoj i obezbeđenje poštovanja prava životne sredine. Svi subjekti koji doprinose tom procesu na nacionalnom, regionalnom i globalnom nivou, ključni su partneri za unapređenje pridržavanja, implementacije i poštovanja međunarodnog i nacionalnog prava životne sredine. Treći stub Arhuske konvencije predstavlja izazov i najveći problem u primeni imajući u vidu različite oblike ostvarivanja prava na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine u državama članicama.

Primena ove konvencije je složen proces koji zahteva sinhronizovane mere različitih subjekata sistema zaštite životne sredine, ali i dosledniju reformu kompletne javne uprave i društva u celini.

OSTVARIVANJE LJUDSKIH PRAVA U OKVIRU PRIMENE ARHUSKE KONVENCIJE U REPUBLICI SRBIJI

I. UVODNA RAZMATRANJA

Tokom poslednje četiri decenije zaštita životne sredine postala je predmet pravne regulative na državnom, regionalnom i međunarodnom nivou. Zaštita životne sredine je sve do šezdesetih godina prošlog veka predstavljala pitanje sporednog značaja, čak i u najrazvijenijim državama sveta. Sedamdesetih godina je učinjen ključni pomak sa usvajanjem stanovišta “da životna sredina ima budućnost, jer bez nje budućnosti neće ni biti”²

Društva koja se baziraju na demokratskom uređenju odnosa uz poštovanje principa održivog razvoja, uspostavljanje veze između ljudskih prava i zaštite životne sredine posmatraju kao jedan od neophodnih državnih prioriteta. Ugrožavanje životne sredine samo po sebi predstavlja pretnju za ljudski opstanak. Shodno tome, zaštita i unapređenje životne sredine jesu nužan uslov za uživanje osnovnih ljudskih prava, pre svega prava na život i zdravlje, ali i svih drugih ljudskih prava ekonomskog, socijalnog i političkog karaktera.

Zaštita životne sredine je prvi put sagledana sa aspekta ljudskih prava na Svetskoj konferenciji Ujedinjenih nacija o životnoj sredini u Stokholmu 1972. godine, kada je prepoznato da je očuvanje životne sredine neizostavna komponenta postojanja i zaštite ljudskih prava, čak i samog prava na život.³ Već tokom priprema za ovu konferenciju usvojeno je stanovište da je zaštita životne sredine od velikog značaja za “fizičku, mentalnu i društvenu dobrobit čoveka,

1 Marijana Alavuk, mast.prav, asistent na Pravnom fakultet za privredu i pravosuđe u Novom Sadu, Univerzitet Privredna akademija u Novom Sadu; e-mail: marijanaalavuk@gmail.com.

2 M. Kostić, str. 452.

3 G.Sueli, p.175.

za njegovo dostojanstvo i za uživanje osnovnih ljudskih prava”.⁴ U najznačajnijem dokumentu usvojenom na pomenutoj konferenciji, Deklaraciji o životnoj sredini, naglašeno je

da ljudsko biće ima pravo na slobodu, ravnopravnost i adekvatne uslove života, u takvoj životnoj sredini čiji kvalitet omogućava život u dostojanstvu i blagostanju, i svečanu obavezu da zaštiti i unapredi tu životnu sredinu kako za sadašnje, tako i za buduće generacije”.⁵ Ideja o vezi između zaštite životne sredine i ljudskih prava je indirektno podržana i u Rio deklaraciji o životnoj sredini i razvoju koja naglašava da ljudska bića imaju “pravo na zdrav i produktivan život u harmoniji sa prirodom.”⁶

U nekoliko navrata pomenuta ideja bila je predmet razmatranja i Komisije UN za ljudska prava.⁷

U analizi odnosa životne sredine i ljudskih prava značajno mesto ima i izdvojeno mišljenje u slučaju pred Međunarodnim sudom pravde *Gabčikovo-Nagymaros Project*,⁸ koje je izneo potpredsednik Weeramantry ističući da zaštita životne sredine predstavlja značajan deo doktrine ljudskih prava, kao i neophodan uslov uživanja prava na život.⁹

Inovativan pristup u tretiranju navedene problematike pruža Konvencija o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u vezi sa pitanjima životne sredine.¹⁰ Arhuska konvencija predstavlja novu vrstu sporazuma o životnoj sredini, kojim se povezuju prava na životnu sredinu i ljudska prava.¹¹

Države ugovornice Arhuske konvencije su na prvom sastanku održanom u oktobru 2002. godine u italijanskom gradu Lucca istakle:

Mi prepoznajemo blisku vezu između ljudskih prava i zaštite životne sredine. Kroz svoj cilj da doprinese pravu svakog pojedinca sadašnjih i budućih generacija da živi u životnoj sredini koja obezbeđuje zdravlje i blagostanje Konvencija podržava pomenutu vezu.¹²

Za razliku od prethodno navedenih međunarodnih ugovora, Arhuska konvencija ne reguliše odnos prava i obaveza na relaciji između država članica, već na relaciji između država članica i njenih građana. Fundamentalna dimenzija Arhuske konvencije jeste obezbeđivanje neposredne zaštite životne sredine i posredne zaštite ljudskih prava. Pitanje zaštite životne sredine Arhuska konvencija realizuje kroz čitav katalog ljudskih prava, prvenstveno kroz pravo čoveka na adekvatnu životnu sredinu, ali i kroz ljudska prava procesne prirode, pravo na informaciju, pravo na donošenje odluka i pravo na pravnu zaštitu. Ova činjenica može da navede na zaključak da je Arhuska konvencija kreirala nova prava čoveka vezana za životnu sredinu, iako takav zaključak ne bi bio u potpunosti tačan. Pravo na adekvatnu životnu sredinu pripada ljudskim pravima

4 V. Vukasović, Međunarodno pravno regulisanje prava [...] str.91.

5 *Stockholm Declaration, United Nations Conference on the Human Environment, Stockholm, 16 June 1972, UN doc. A/CONF.48/14, part II (Principles), Principle 1.*

6 *Rio Declaration on Environment and Development, Rio de Janeiro, 13 June 1992, UN doc. A/CONF.151/5/rev.1.*

7 *V. supra*, fusnota 4.

8 *Gabčikovo-Nagymaros Project (Hungary vs. Slovakia), International Court of Justice, 25. 09. 1997.*

9 S. Glazebrook, p. 302.

10 *Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters (Aarhus Convention), United Nations Economic Commission for Europe, Aarhus, Denmark 25.06.1998.* (Dalje u tekstu: Arhuska konvencija).

11 S. Bogdanović, M. Gucić, VODIČ [...] str 12.

12 M. Mason, p.16.

novije, treće generacije, koje je steklo svoj pun značaj tek usvajanjem Arhuske konvencije i u tom smislu prethodno navedeni zaključak bi delimično i bio opravdan. Sa druge strane, pomenuta ljudska prava procesne prirode predstavljaju univerzalna ljudska prava koja imaju dugu tradiciju regulisanja u brojnim međunarodnim instrumentima u ovoj oblasti. Ono što Arhuska konvencija nesumnjivo uvodi kao novinu jeste povezivanje navedenih prava sa životnom sredinom.

Kao država ugovornica, kako Arhuske konvencije, tako i mnogih međunarodnih ugovora koji regulišu materiju zaštite ljudskih prava, Republika Srbija je dužna da obezbedi uživanje svih prethodno navedenih ljudskih prava. Navedena obaveza Republike Srbije predstavlja predmet razmatranja ovog rada.

II. PRAVO NA ADEKVATNU ŽIVOTNU SREDINU

Veza između ljudskih prava i prava na adekvatnu životnu sredinu¹³ može da se posmatra iz različitih perspektiva. Prema Fitzmaurice, postoje tri različita teorijska stanovišta.¹⁴ Na osnovu prvog, pravo na adekvatnu životnu jeste fundamentalno ljudsko pravo čija zaštita i realizacija predstavlja neophodan uslov uživanja ostalih ljudskih prava, što dalje implicira da pravo na adekvatnu životnu sredinu uslovljava postojanje drugih ljudskih prava. Drugo stanovište postavlja znak pitanja na samo postojanje svih ljudskih prava, pa i prava na adekvatnu životnu sredinu, dok treće isitiče da pravo na adekvatnu životnu sredinu proizilazi iz drugih ljudskih prava kao što su pravo na život, pravo na zdravlje i pravo na informisanje. U skladu sa činjenicom da je bez zdrave životne sredine nemoguće puno uživanje čak i najznačajnijih ljudskih prava, prvo i donekle treće stanovište u najvećoj meri korespondiraju stvarnosti, stoga će ovi pristupi predstavljati osnovu daljih razmatranja.

1. Pravo na adekvatnu životnu sredinu kao osnovno ljudsko pravo

U ranijim međunarodnim ugovorima iz oblasti zaštite ljudskih prava, pitanja u vezi sa životnom sredinom nisu uzimana u obzir prilikom formulisanja pojedinih ljudskih prava, stoga se i životna sredina u ovim ugovorima ili uopšte ne sreće ili se samo površno spominje.¹⁵ Većina aktuelnih međunarodnih konvencija u navedenoj oblasti ne sadrži eksplicitno normu kojom se propisuje pravo na adekvatnu životnu sredinu, iako ovo pravo uživa zaštitu na osnovu odredbi koje kao predmet regulisanja imaju neko drugo ljudsko pravo. U svetlu ove činjenice, izuzetak na međunarodnom planu predstavlja Konvencija UN o pravima deteta¹⁶ kojom, odredbom iz člana 24 države ugovornice priznaju pravo deteta na uživanje najviše ostvarivog životnog standarda i obavezuju se da će težiti ostvarenju ovog prava, pri čemu će, između ostalog, posebno uzeti u obzir opasnosti i rizike zagađenja životne sredine.

Posebna pažnja u ovom radu biće posvećena analizi relevantnih odredbi najznačajnijeg evropskog regionalnog ugovora u oblasti ljudskih prava, Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.¹⁷

13 Pravo na adekvatnu životnu sredinu je formulacija sa kojom se neki autori ne slažu, smatrajući da je ispravan termin pravo na zdravu životnu sredinu. O terminološkim i sadržinskim razlikama videti detaljnije: M. Fitzmaurice, J. Marshall, p.104.

14 V. *supra*, fusnota 3

15 Član 25. Univerzalne deklaracija o ljudskim pravima; Član 12 Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima.

16 *United Nations Convention on the Right of the Child, UN General Assembly Resolution, 44/25 of 20 November, 1989, A/RES/44/25*

17 Savet Evrope, 1950. (Dalje u tekstu: Evropska konvencija).

2. Pravo na adekvatnu životnu sredinu na osnovu Evropske konvencije

Ukoliko razmatramo vezu između Evropske konvencije i Arhuske konvencije, iako je reč o dva potpuno nezavisna instrumenta, u teoriji ima mišljenja da je praksa Evropskog suda za ljudska prava¹⁸ relevantna za tumačenje Arhuske konvencije.¹⁹ U prilog ovoj tvrdnji stoji i Preporuka 1614 Parlamentarne skupštine Saveta Evrope, kojom se priznaje značaj prava na adekvatnu životnu sredinu i državama članicama predlaže da:

priznaju ljudsko pravo na zdravu, pristojnu i održivu životnu sredinu koja uključuje obavezu država da štite okolinu u nacionalnim zakonodavstvima, po mogućstvu na ustavnom nivou;

čuvaju i obezbede pravo svakog pojedinca na pristup informacijama, učestvovanje javnosti u donošenju odluka i pravo na pravnu zaštitu u pitanjima zaštite životne sredine, kako je to predviđeno Arhuskom konvencijom²⁰.

Iako predstavljaju dva nezavisna međunarodna ugovora, tumačenje kako Evropske konvencije, tako i Arhuske konvencije, podrazumeva poštovanje aktuelnih standarda u oblasti ljudskih prava, koje uspostavljaju oba instrumenta i u čemu se upravo i nalazi veza između ove dve konvencije.

Evropska konvencija ne sadrži odredbu kojom eksplicitno pruža zaštitu pravu na adekvatnu životnu sredinu. Ipak, Evropski sud, posredno priznaje značaj ovog prava i pruža zaštitu različitim aspektima životne sredine, dovodeći ih u vezu sa pravima koja su zajamčena Konvencijom.²¹

Predmet daljih razmatranja biće pojedini članovi Konvencije koje je Sud doveo u korelaciju sa pravom na adekvatnu životnu sredinu.

2.1 Pravo na život i pravo na adekvatnu životnu sredinu

Pravo na život je regulisano članom 2. Evropske konvencije. Na osnovu ovog člana države ugovornice imaju pozitivnu obavezu preduzimanja potrebnih mera kako bi zaštitile živote građana. Praksa Suda pokazuje da se navedena obaveza odnosi i na situacije koje predstavljaju kako opasnost po životnu sredinu, tako i po život ljudi, kao što su nuklearni testovi, rad određenih hemijskih postrojenja, itd.²²

U slučaju *Öneryıldız protiv Turske*²³ podnosilac predstavke se žalio na povredu prava na život iz člana 2. Konvencije jer je devet članova njegove najuže porodice izgubilo život u eksploziji na ilegalnoj deponiji.²⁴ Postupajući u ovom predmetu Sud je naglasio pozitivnu obavezu

18 Dalje u tekstu: Evropski sud; Sud.

19 J. Ebbesson, p.16.

20 M. Stopić, J. Zorić, str.8.

21 M. Stopić, N. Dičić, J. Zorić, str.16.

22 Council of Europe, p.13.

23 *Öneryıldız protiv Turske*, Evropski sud za ljudska prava, predstavka broj 48939/99, presuda od 30. novembra 2004.

24 O. Pedersen, p 91.

država ugovornica da preduzmu sve neophodne mere u cilju očuvanja života građana, ističući da ova obaveza pre svega podrazumeva primarnu dužnost država da stvore zakonodavni i administrativni okvir koji će obezbediti efikasnu zaštitu od pokušaja ugrožavanja prava na život. Sud je stoga zaključio da su različiti državni organi znali ili morali da znaju da postoji stvarni i neposredni rizik po život ljudi koji su živeli u blizini deponije i da su vlasti imale pozitivnu obavezu da preduzmu preventivne mere koje su bile neophodne da se njihovi životi zaštite.²⁵

2.2 Pravo na privatn i porodičan život i pravo na adekvatnu životnu sredinu

Evropska konvencija pruža zaštitu pravu na privatn i porodičan život u okviru člana 8. na sledeći način:

1. *Svako ima pravo na poštovanje svog privatnog i porodičnog života, doma i prepiske.*
2. *Javne vlasti neće se mešati u vršenje ovog prava sem ako to nije u skladu sa zakonom i neophodno u demokratskom društvu u interesu nacionalne bezbednosti, javne bezbednosti ili ekonomske dobrobiti zemlje, radi sprečavanja nereda ili kriminala, zaštite zdravlja ili morala, ili radi zaštite prava i sloboda drugih.*²⁶

Pred Sudom se do sada našlo više predmeta u kojima su se podnosioci predstavke žalili na povredu člana 8. Evropske konvencije zbog nesprovedena važećih nacionalnih propisa o zaštiti životne sredine od strane državnih organa, usled čega je Sud u velikom broju ovih slučajeva i zaključio da su podnosioci trpeli ograničenje prava na privatn i porodičan život.

Jedan od prvih slučajeva u kome je Sud istakao vezu između prava zagarantovanih članom 8. Konvencije i prava na adekvatnu životnu sredinu jeste predmet *Powel and Rayner protiv Ujedinjenog Kraljevstva*²⁷ iz 1990. godine.²⁸ Podnosioci predstavke su se žalili zbog posledica koje su trpeli usled toga što su stanovali u blizini aerodroma *Heathrow* u Londonu. Sud je utvrdio da član 8. nije prekršen na osnovu činjenice da su nadležne vlasti preduzele čitav niz mera u cilju kontrole i ublažavanja buke koju su proizvele letelice oko aerodroma *Heathrow*. Kao relevantnu činjenicu, Sud je smatrao i podatak da su prilikom uvođenja ovih mera, nadležni organi konsultovali različite zainteresovane pojedince i interesne grupe i uzeli u obzir međunarodne standarde u ovoj oblasti.

Zagađenja bukom sa aerodroma *Heathrow*, bila su predmet još jedne predstavke *Hatton protiv Ujedinjenog Kraljevstva*.²⁹ U ovom predmetu Sud je naglasio da iako u Konvenciji ne postoji izričito pravo na adekvatnu životnu sredinu, u situacijama u kojima je pojedinac neposredno i ozbiljno pogođen bukom ili nekim drugim zagađenjem može se postaviti pitanje u vezi sa članom 8. Evropske konvencije.³⁰

25 V. *supra*, fusnota 20 str.44.

26 V. *supra*, fusnota 17.

27 *Powel and Rayner* protiv Ujedinjenog Kraljevstva, Evropski sud za ljudska prava, predstavka broj 9310/81, presuda od 21. februara 1990.

28 J. Liddy, p. 402.

29 *Hatton* protiv Ujedinjenog Kraljevstva, Evropski sud za ljudska prava, predstavka broj 36022/97, presuda od 8. jula 2003. godine

30 HELSINŠKI ODBOR ZA LJUDSKA PRAVA, str.94.

U predmetu *Lopez Ostra* protiv Španije³¹ Sud je ustanovio povredu člana 8. Evropske konvencije u vezi sa pravom na adekvatnu životnu sredinu. Podnositeljka predstavke se žalila usled industrijskog zagađenja koje je izazvala fabrika koja se nalazila u blizini njenog mesta stanovanja. Postupajući u ovom slučaju, Sud je ustanovio da veća zagađenja životne sredine mogu da utiču na dobrobit pojedinaca i da ih mogu onemogućiti da uživaju u njihovom pravu na privatan i porodičan život, iako time nije ozbiljno ugroženo njihovo zdravlje.³²

3. Pravo na adekvatnu životnu sredinu na osnovu Arhuske konvencije

Arhuska konvencija pravo na adekvatnu životnu sredinu propisuje u preambuli i u članu 1, ističući

*da svaka osoba ima pravo na sredinu koja treba da bude adekvatna njenom zdravlju i blagostanju, i obavezu, kako individualnu tako i zajedno sa drugima, da štiti i unapređuje sredinu za dobrobit sadašnjih i budućih generacija.*³³

Značajan segment prava na adekvatnu životnu sredinu u skladu sa Arhuskom konvencijom predstavlja obrazovanje. Da bi građani mogli efikasno da uživaju svoje pravo na adekvatnu životnu sredinu i da bi mogli da daju svoj doprinos njenoj zaštiti, oni moraju da imaju razvijenu “ekološku” svest.

Arhuska konvencija zaštitu prava na adekvatnu životnu sredinu garantuje i kroz realizaciju procesnih ljudskih prava, kroz pravo na informaciju o životnoj sredini, pravo na učešće u donošenju odluka, pravo na pravnu zaštitu pred ovlašćenim državnim organima u pitanjima u vezi sa životnom sredinom.³⁴

4. Pravo na adekvatnu životnu sredinu na osnovu propisa Republike Srbije

Ustav Republike Srbije propisuje pravo na adekvatnu životnu sredinu u članu 74. na sledeći način:

Svako ima pravo na zdravu životnu sredinu i na blagovremeno i potpuno obaveštavanje o njenom stanju.

Svako, a posebno Republika Srbija i autonomna pokrajina, odgovoran je za zaštitu životne sredine.

*Svako je dužan da čuva i poboljšava životnu sredinu.*³⁵

Pravo na zdravu životnu sredinu Ustav garantuje kao jedno od opštih ljudskih prava, ali ujedno definiše i kao obavezu svih da čuvaju i poboljšavaju životnu sredinu. Odgovornost za zaštitu životne sredine Ustav reguliše opštom odredbom koja se odnosi na sve subjekte (sva-

31 Lopez Ostra protiv Španije, Evropski sud za ljudska prava, predstavka broj 16798/90, presuda od 9. decembra 1994. godine

32 U. Kilkelly, p.72.

33 V. *supra*, fusnota 10.

34 M. Déjeant-Pons, M. Pallemerts, S. Fioravanti, p.14.

35 Ustav Republike Srbije, “Sl. glasnik RS” br. 98/06.

ko), dok se posebno utvrđuje odgovornost Republike Srbije i autonomne pokrajine za zaštitu životne sredine. Način na koji Ustav reguliše obaveze javnih vlasti (Republika Srbija i autonomna pokrajina) povod je da se postavi pitanje, zašto su iz ovog konteksta izostavljene lokalne zajednice (gradovi i opštine), kada među njihovim nadležnostima Ustav izričito navodi “staranja o zaštiti životne sredine”^{36?37}

Pravo na adekvatnu životnu sredinu ostvaruje se kroz čitav katalog propisa koji je Republika Srbija donela u ovoj oblasti.³⁸ Kao primer može se navesti Zakon o zaštiti životne sredine³⁹ kojim se predviđa pravo na zdravu životnu sredinu u okviru člana 1. i člana 9.

III. PRAVO NA INFORMACIJE O ŽIVOTNOJ SREDINI

Pravo na informacije o životnoj sredini predstavlja jedno od procesnih ljudskih prava predviđenih Arhuskom konvencijom, kojim se ustanovljava zaštita životne sredine. Pravo na informaciju prisutno je u brojnim međunarodnim ugovorima koji za predmet imaju zaštitu životne sredine.⁴⁰ U daljem izlaganju izvršiće se analiza prava na informaciju kao osnovnog ljudskog prava, a zatim i načina regulisanja istog u Arhuskoj konvenciji.

1. Pravo na informacije kao ljudsko pravo

Pravo na informaciju kao segment prava na slobodu izražavanja regulisano je mnogim međunarodnim ugovorima iz oblasti zaštite ljudskih prava.⁴¹ Predmet analize ovog rada biće isključivo ugovori koji obavezuju Republiku Srbiju kao državu članicu istih.⁴²

Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima reguliše navedeno pravo članom 19. propisujući da

*svako lice ima pravo na slobodu izražavanja; ovo pravo bez obzira na granice, podrazumeva slobodu iznalaženja, primanja i širenja informacija i ideja svih vrsta, u usmenom, pismenom, štampanom ili umetničkom obliku, ili na bilo koji način po slobodnom izboru.*⁴³

Pravo na informaciju regulisano je i Evropskom konvencijom na sledeći način:

Svako ima pravo na slobodu izražavanja. Ovo pravo uključuje slobodu posedovanja sopstvenog mišljenja, primanja i saopštavanja informacija i ideja bez mešanja javne

36 Član 190. stav 1. tačka 6.

37 M. Pajvančić, str.96.

38 Neki od unutrašnjih propisa kroz koje se realizuje pravo na adekvatnu životnu sredinu: Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu, Zakon o upravljanju otpadom, Zakon o zaštiti od buke, Zakon o zaštiti vazduha, Zakon o zaštiti prirode, Zakon o hemikalijama, Zakon o zaštiti od nejonizujućih zračenja, itd.

39 Zakon o zaštiti životne sredine, (“Sl. glasnik RS”, br. 135/04 i 36/09).

40 V. detaljnije: D. Shelton, *Human rights, health and environmental* [...], p.13.

41 V. detaljnije: D. Shelton, *Human rights and the environment* [...], p.136.

42 Isti metod autorka će primeniti i na analizu ugovora prilikom razmatranja procesnih ljudskih prava: prava na učešće građana i prava na pravnu zaštitu.

43 Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, član 19, OUN, Generalna skupština, 1966.

*vlasti i bez obzira na granice. Ovaj član ne sprečava države da zahtevaju dozvole za rad televizijskih, radio i bioskopskih preduzeća.*⁴⁴

Deo prakse Suda koji se odnosi na član 10. tiče se i prava pojedinaca na pristup informacijama o životnoj sredini. Dosadašnje presude jasno upućuju na stav Suda da pravo na informaciju ne podrazumeva i opštu obavezu država ugovornica da samoinicijativno sakuplja i širi informacije koje se tiču životne sredine. Navedena tvrdnja ipak ne isključuje dužnost država da pruže informacije koje su neophodne pojedincima da bi procenili rizik koji snose zbog toga što na primer žive u blizini fabrike.⁴⁵

U predmetu *Guerra* i drugi protiv Italije⁴⁶ Sud je razmatrao obavezu države da građanima učini dostupne informacije o opasnosti po životnu sredinu. Stav Evropske komisije u ovom slučaju bio je da su države na osnovu člana 10. dužne ne samo da učine dostupnim informacije o stanju životne sredine, već i da prikupe, obrade i proslede takve informacije, dok je Sud postupajući u istom predmetu zauzeo suprotno stanovište.⁴⁷

2. Pravo na informacije o životnoj sredini na osnovu Arhuske konvencije

Pravo na informacije o životnoj sredini regulisano je u čl. 4. i 5. Arhuske konvencije. Ovo pravo u Konvenciji se raščlanjuje na dva segmenta - na pasivno i aktivno pravo na informaciju. Pasivno pravo podrazumeva obavezu vlasti da odgovarajućim sredstvima informisanja obezbedi blagovremenu i istinitu informaciju o životnoj sredini i pojavama i aktivnostima koje mogu imati uticaj na kvalitet životne sredine, zdravlje ljudi i životinja.⁴⁸ Drugi aspekt prava na informaciju odnosi se na pravo fizičkih i pravnih lica da traže informaciju o životnoj sredini. Ovo pravo je priznato svim fizičkim i pravnim licima (nezavisno od državljanstva ili sedišta), udruženjima ili organizacijama, a u suštini predstavlja njihovo subjektivno pravo na podnošenje zahteva i pristup informacijama o životnoj sredini koje se nalaze u posedu državnih organa, bez obaveze isticanja pravnog interesa za tim.⁴⁹

Pravo na informaciju nije apsolutnog karaktera i kao takvo trpi određena ograničenja. Arhuska konvencija predviđa dve kategorije razloga (opšteg i posebnog karaktera) zbog kojih zahtev za izdavanjem informacije može biti odbijen. Razlozi opšteg karaktera se odnose na formalne nedostatke samog zahteva (nerazumnost, uopštenost i sl) ili činjenice da organ vlasti ne poseduje takvu informaciju, dok su razlozi posebnog karaktera taksativno nabrojani u članu 4. Arhuske konvencije.⁵⁰

Ne osporavajući činjenicu da je pravo na informaciju u vezi sa životnom sredinom nesumnjivo dobilo veliku vrednost zaključivanjem Arhuske konvencije, u literaturi su prisutni i različiti stavovi autora po pitanjima nedostataka Konvencije u oblasti navedenog prava. U pitanju je, na primer,

44 V. *supra*, fusnota 17.

45 V. *supra*, fusnota 21 str.34.

46 *Guerra* i drugi protiv Italije, Evropski sud za ljudska prava, predstavka broj 14967/89, presuda od 19. februara 1998.

47 Vidi detaljnije: A. Boyle Alan, p. 491.

48 S. Đorđević, M. Katić, Miloš, str.13.

49 V. *supra*, fusnota 2 str. 457.

50 V. *supra*, fusnota 10, član 4.

nespremnost vlada da prihvate konkretnu obavezu o uspostavljanju registara o ispuštanju i prenosu zagađujućih supstanci, neprihvatanje jasne obaveze o objavljivanju određenih kategorija informacija o životnoj sredini na Internetu, kao i mnogo predviđenih ograničenja slobode informisanja o životnoj sredini, što nadležnim organima država pruža veliku mogućnost iznalaženja izgovora za uskraćivanje informacija.⁵¹

3. Pravo na informacije o životnoj sredini u propisima Republike Srbije

Kako bi se stekla potpuna predstava o realizaciji prava na informaciju o životnoj sredini kao ljudskog prava zagarantovanog Arhuskom konvencijom, u nastavku će biti prikazani pojedini propisi Republike Srbije koji su odgovorili ili pokušali da odgovore ovom zahtevu.⁵²

Ustav Republike Srbije reguliše pravo na informaciju o životnoj sredini u okviru člana 74.⁵³

Zakon o zaštiti životne sredine predviđa načelo informisanja u okviru člana 9. kroz odredbu da su podaci o stanju životne sredine javni i da svako ima pravo da bude obavešten o stanju životne sredine.⁵⁴

Pitanje informisanja javnosti i dostupnosti informacija u vezi sa životnom sredinom uređeno je i Zakonom o zaštiti životne sredine i Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.⁵⁵ Za sve subjekte koji imaju obavezu da se staraju o zaštiti životne sredine Zakon o zaštiti životne sredine predviđa i obavezu promocije zaštite i podizanja nivoa svesti o potrebi zaštite i nivoa informisanja javnosti.⁵⁶ Upozoravanje javnosti na opasnost podrazumeva preduzimanje posebnih mera na osnovu odluke koju na republičkom nivou donosi ministar, a na nivou lokalne samouprave odgovarajuće telo. Informacije u vezi sa životnom sredinom su javne, a postupak po kome građani Republike Srbije mogu da ih saznaju uređen je Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, s tim što se u odnosu na njih predviđaju hitni postupci državnih organa koji moraju u roku od 48 časova od prijema da odgovore na zahteve građana, odnosno da obaveste tražioca da li poseduju određenu informaciju, da stave na uvid dokument koji sadrži traženu informaciju, odnosno da izdaju kopiju tog dokumenta. U slučajevima kada iz opravdanih razloga nije moguće informaciju o životnoj sredini dostaviti u tom roku, predviđa se naknadni rok od 40 dana u kome državni organi moraju da postupe po zahtevu građana.⁵⁷

Zakon o zaštiti prirode,⁵⁸ u članu 115. predviđa obavezu nadležnih organa da javnosti pruže podatke u vezi sa stanjem i zaštitom prirode, izuzev u slučaju kad su podaci proglašeni tajnim (na osnovu drugog zakona ili posebnih propisa), kao i pravo pristupa javnosti registrima

51 V. Vukasović, Međunarodno pravno regulisanje informisanja [...], str.69.

52 Prikaz ne podrazumeva analizu svih propisa Republike Srbije koji regulišu pravo na informaciju o životnoj sredini. Namera autorke je isključivo ilustrativan karakter date analize navedenih propisa.

53 V. *supra*, fusnota 35.

54 V. *supra*, fusnota 39, član 9.

55 Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, ("Sl. glasnik RS", br. 120/2004, 54/2007, 104/2009, 36/2010).

56 Član 6.

57 V. *supra*, fusnota 21, str.45.

58 Zakon o zaštiti prirode, ("Sl. glasnik RS", br. 36/2009 i 88/2010).

i evidencijama. Na ovaj način je preširoko ostavljena mogućnost restrikcije uvida u podatke,⁵⁹ stoga i samo pravo na informaciju trpi isto tako preširoko ograničenje.

Zakon o zaštiti od nejonizujućih zračenja⁶⁰ između ostalog u članu 4. propisuje obavezu nadležnih organa da informišu javnost o zdravstvenim efektima izlaganja nejonizujućim zračenjima i merama zaštite. Ono što je nedostatak navedenog zakona jeste činjenica da ne predviđa kaznene mere za kršenje ovih odredbi, samim tim pravo na informaciju o životnoj sredini ostaje na nivou puke proklamacije, koja ostavlja širok prostor za povredu prava na adekvatnu životnu sredinu.

Zakon o hemikalijama,⁶¹ u članu 6. propisuje dužnost Agencije za hemikalije da informiše javnost o uticaju hemikalija na zdravlje ljudi i životnu sredinu i preduzimanje mera za smanjenje rizika i bezbedno korišćenje hemikalija. Imajući u vidu činjenicu da su istim zakonom propisane prekršajne kazne za kršenje ovih odredbi, pravo na informaciju o životnoj sredini u pomenutom zakonu svakako ima realniju dimenziju.

IV. PRAVO JAVNOSTI NA UČEŠĆE U DONOŠENJU ODLUKA U VEZI SA ŽIVOTNOM SREDINOM

Efikasno rešavanje pitanja u vezi sa zaštitom životne sredine nužno podrazumeva kako aktivnost nadležnih državnih organa, tako i učešće javnosti.⁶² Participiranje javnosti u donošenju odluka je takođe jedno od procesnih ljudskih prava sadržanih u Arhuskoj konvenciji u cilju zaštite i unapređenja životne sredine. Navedeno pravo predmet je regulisanja i brojnih međunarodnih ugovora u oblasti životne sredine. Konvencija o klimatskim promenama pruža zaštitu ovom pravu u članu 4, dok Konvencija o biološkoj raznovrsnosti isto pravo predviđa u članu 14, itd.⁶³

1. Pravo javnosti na učešće u donošenju odluka organa vlasti kao ljudsko pravo

Participiranje javnosti u procesu donošenju odluka organa vlasti se, sa aspekta ljudskih prava, teško može podvesti pod određeni član međunarodnih ugovora u ovoj oblasti. Najbliža odrednica bio bi član 25. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima koji između ostalog propisuje da svaki građanin ima pravo i mogućnost da učestvuje u upravljanju javnim poslovima, bilo neposredno, bilo preko slobodno izabраниh predstavnika.⁶⁴

U praksi Evropskog suda pravo javnosti na učešće u donošenju odluka se, u vezi sa životnom sredinom, javlja kao segment prava na adekvatnu životnu sredinu, stoga se i najčešće javlja u

59 S. Bogdanović, „Arhuska konvencija [...]”

60 Zakon o zaštiti od nejonizujućih zračenja, („Sl. glasnik RS”, br. 36/09).

61 Zakon o hemikalijama, („Sl. glasnik RS”, br. 36/09 i 88/10).

62 A du Plessis, p. 25.

63 V. *supra*, fusnota 41, str.140.

64 V. *supra*, fusnota 43.

predmetima po predstavkama koje se baziraju na povredi prava na život⁶⁵ i povredi prava na privatan i porodičan život^{66, 67}

2. Pravo javnosti na učešće u donošenju odluka u vezi sa životnom sredinom na osnovu Arhuske konvencije

Pravo javnosti⁶⁸ na učešće u donošenju odluka je koncipirano u širem i užem značenju. U širem smislu, ovo pravo se odnosi na ukupnost odnosa koji karakterišu demokratske načine donošenja odluka. U užem smislu ovo pravo predstavlja zapravo skup prava koja omogućavaju da se na osnovu već pribavljenih informacija (koje sada služe kao osnov za razmatranje konkretnog problema u vezi sa životnom sredinom ili pitanja i odlučivanje o njegovom rešavanju, tretiranju), zainteresovani subjekti još u najranijim fazama procesa odlučivanja aktivno u njega uključe.⁶⁹

Pravo javnosti da učestvuje u donošenju odluka u vezi sa životnom sredinom propisano je članovima 6, 7. i 8. Arhuske konvencije. Kroz navedene članove, Konvencija nameće obavezu organima vlasti da unutrašnjim propisima predvide mogućnosti uključivanja javnosti u postupke u kojima se donose odluke u vezi sa životnom sredinom.

3. Pravo javnosti na učešće u donošenju odluka u vezi sa životnom sredinom u propisima Republike Srbije

U cilju jasnog sagledavanja mogućnosti realizacije prava javnosti na učešće u donošenju odluka u vezi sa životnom sredinom u nastavku se daje kratak pregled propisa Republike Srbije.⁷⁰

Ustav Republike Srbije reguliše ovo pravo kao segment principa vladavine prava koji je zagarantovan članom 3.⁷¹

Zakon o zaštiti životne sredine, u okviru člana 9, načelno predviđa učešće javnosti u postupku donošenja odluka čije bi sprovođenje moglo da utiče na životnu sredinu,⁷² dok Zakon o zaštiti prirode u članu 116. predviđa pravo učešće javnosti u odlučivanju u toku izrade propisa, odnosno akta o proglašenju zaštićenog prirodnog dobra, planova upravljanja zaštićenim područjima i planova korišćenja prirodnih vrednosti.⁷³

65 Član 2. Konvencije.

66 Član 8. Konvencije.

67 V. *supra*, fusnota 20, str. 40.

68 Član 2 Arhuske konvencije definiše pojmove javnost i zainteresovana javnost na sledeći način:

“Javnost” znači jedno ili više fizičkih ili pravnih lica i, u skladu s nacionalnim zakonodavstvom ili praksom, njihova udruženja, organizacije ili grupe;

“Zainteresovana javnost” znači javnost koja je ugrožena ili će verovatno biti ugrožena ili ima interes u donošenju odluka koje se tiču životne sredine. Za potrebe ove definicije, nevladine organizacije koje promovišu zaštitu životne sredine i koje zadovoljavaju uslove propisane nacionalnim zakonodavstvom biće smatrane zainteresovanim.

69 V. *supra*, fusnota 2, str.460.

70 V. *supra*, fusnota 52.

71 V. *supra*, fusnota 35.

72 V. *supra*, fusnota 39.

73 V. *supra*, fusnota 58.

Učešće javnosti u procedurama donošenja odluka u oblasti zaštite životne sredine predviđeno je i Zakonom o proceni uticaja na životnu sredinu i Zakonom o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu.⁷⁴

V. PRAVO NA PRAVNU ZAŠTITU

U svetlu prethodno navedenog, jasno je da je pravo na adekvatnu životnu sredinu koncipirano iz niza prava i postupaka koji omogućavaju njegovu potpunu zaštitu. Ukoliko pojedina prava nisu dostupna ili ih je nemoguće realizovati, onda i samo pravo na adekvatnu životnu sredinu gubi smisao. Stoga dostupnost pravnih lekova kojima se može ostvariti pravo na pravnu zaštitu predstavlja bitan aspekt pomenutog prava iz razloga što pojedincu pruža garanciju ostvarivanja njegovih prava pred nadležnim, neutralnim i nezavisnim organom.

1. Pravo na pravnu zaštitu kao ljudsko pravo

Pravo na pravnu zaštitu je kao segment prava na pravično suđenje regulisano brojnim instrumentima za zaštitu ljudskih prava. Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima propisuje ovo pravo u članu 2,⁷⁵ dok Evropska konvencija isto pravo reguliše članom 6. koji predviđa da:

svako, tokom odlučivanja o njegovim građanskim pravima i obavezama ili o krivičnoj optužbi protiv njega, ima pravo na pravičnu i javnu raspravu u razumnom roku pred nezavisnim i nepristrasnim sudom, obrazovanim na osnovu zakona.⁷⁶

Praksa Evropskog suda obuhvata predstavke na osnovu člana 6, u kojima se podnosioci žale zbog neizvršenja odluka u vezi sa zaštitom životne sredine domaćih sudova država ugovornica.

U slučaju *Okyay* i drugi protiv Turske⁷⁷ predmet razmatranja Suda bilo je neizvršenje presuda turskih sudova kojima je bilo naloženo zatvaranje tri termoelektrane - *Yatadan, Yenikoy i Gokova*, koje su zagađivale životnu sredinu upotrebom uglja jako lošeg kvaliteta. Podnosioci predstavke su se, pozivajući se na Ustav Turske koji svima jemči pravo na život u zdravoj i uravnoteženoj životnoj sredini, obratili nadležnim vlastima sa zahtevom da nalože prestanak rada ovih termoelektrana, koji je bio odbijen. Ovaj postupak nadležnih organa Upravni sud je ocenio kao nezakonit, naglašavajući da bi mogla biti naneta nepopravljiva šteta životnoj sredini ukoliko bi termoelektrane nastavile sa radom. Sud je našao da podnosioci predstavke imaju osnova da tvrde da su po turskom pravu imali pravo na zaštitu od štete koja je naneta životnoj sredini radom termoelektrana, kao i da je povređeno njihovo pravo na pravično suđenje zagarantovano članom 6. Konvencije.

74 V. detaljnije: BEOGRADSKI CENTAR ZA LJUDSKA PRAVA, str 69

75 V. *supra*, fusnota 43.

76 V. *supra*, fusnota 17.

77 *Okyay* i drugi protiv Turske, Evropski sud za ljudska prava, predstavka broj 36220/97, presuda od 12. jula 2005.

2. Zaštita prava pred organima uprave i pravosuđnom organima na osnovu Arhuske konvencije

Zaštitu prava pred organima uprave i pravosuđnom organima Arhuska konvencija propisuje u članu 9.⁷⁸ Predviđanjem zaštite prava pred organima uprave i pravosuđnom organima prvenstveno se insistira na davanju garancija javnosti u pogledu prava na preispitivanje odluka koje se odnose na dostupnost informacija i u tom cilju omogućuje se svakome, čiji su interesi ili prava povređeni, pravo na pravnu zaštitu pred sudom ili drugim nepristrasnim telom. Arhuska konvencija predviđa i dužnost država ugovornica

da učine da sve odluke koje se donesu u ovakvoj proceduri budu obavezujuće za vlast, te da takvi akti po svojoj formi budu snabdeveni, između ostalog, obrazloženjem kao obaveznim elementom forme u slučajevima kada je odluka nepovoljna po zainteresovanu javnost.⁷⁹

Regulisanjem prava na učešće u postupcima donošenja odluka u vezi sa životnom sredinom obezbeđuje se

pravo na pravnu zaštitu kroz mogućnost procesnog i materijalnog preispitivanja odluka organa vlasti, naročito u okviru sprovedenih procedura učešća javnosti kod procene uticaja na životnu sredinu, učešća u izradi planova, programa i politika životne sredine te u pripremi izvršnih propisa kojima se uređuje materija životne sredine i sl.⁸⁰

Arhuska konvencija nameće dužnost nadležnim organima da poštuju propisane procedure i u svim drugim situacijama predviđenim unutrašnjim pravom, kada se radi o zaštiti prava koja predstavljaju pojedine aspekte prava na adekvatnu životnu sredine.

3. Zaštita prava pred organima uprave i pravosuđnom organima u propisima Republike Srbije

Pravo na pravnu zaštitu predviđeno je Ustavom Republike Srbije u članu 32, kojim se propisuje da

svako ima pravo da nezavisan, nepristrasan i zakonom već ustanovljen sud, pravično i u razumnom roku, javno raspravi i odluči o njegovim pravima i obavezama, osnovano-sti sumnje koja je bila razlog za pokretanje postupka, kao i o optužbama protiv njega⁸¹.

Navedena odredba Ustava omogućava i ostvarivanje svih prava u oblasti zaštite životne sredine koja prozilaze iz prethodno navedenih propisa.

Pravo na pravnu zaštitu načelno je regulisano u okviru člana 9. Zakona o zaštiti životne sredine odredbom koja predviđa mogućnost građana ili grupe građana, udruženja, profesionalnih

78 V. *supra*, fusnota 10.

79 V. *supra*, fusnota 48 str. 14.

80 *Ibid.*

81 V. *supra*, fusnota 35.

ili drugih organizacija da pravo na adekvatnu životnu sredinu ostvaruju pred nadležnim organom, odnosno sudom, u skladu sa zakonom.⁸²

Analiza sudske zaštite životne sredine, kako građanskopravne, tako i krivičnopravne, ukazuje na niz problema koji se javljaju u praksi. Na neke od njih je uputio i Beogradski centar za zaštitu ljudskih prava ističući da:

- većina opštinskih sudova u Republici Srbiji ne poštuje odredbe Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja koje se odnose na hitno postupanje i dostavljanje informacija koje se odnose na životnu sredinu;
- u 37 opština u Republici Srbiji ne vodi se postupak, niti postoji presuda za krivična dela koja se tiču životne sredine;
- kao sankciju u navedenim predmetima, sudovi najčešće izriču uslovne osude ili niske novčane kazne.⁸³

VI. ZAKLJUČAK

U svetlu činjenice da pruža inovativan pristup u pogledu pravnog režima i pravno relevantnog definisanja međuzavisnosti između realizacije određenih fundamentalnih ljudskih prava i obezbeđenja adekvatnog stanja životne sredine čoveka, Arhuska konvencija ima izuzetan značaj kako sa stanovišta razvoja novog teorijskog pravca u oblasti međunarodnog javnog prava, tako i sa aspekta procesa demokratizacije društva i izgradnje građanskih institucija. Postojeća rešenja Arhuske konvencije nastala su na osnovu bazičnih principa zaštite ljudskih prava u oblasti zaštite životne sredine, a kao glavnog korisnika propisanih prava postavljaju građanina, u vidu pojedinca ili različitih vrsta udruženja. Set normi kojima se uspostavlja sistem pružanja informacija, proces donošenja odluka i pravo na pravnu zaštitu u pitanjima koja se tiču životne sredine postavlja pojedinca u centralni položaj, obezbeđujući mu poziciju značajnog segmenta organizacije i rada državnih institucija.

Ono što bi moglo da se navede kao nedostatak Arhuske konvencije i čime se nesumnjivo ostvarivanje ljudskih prava ograničava jesu odredbe kojima se predviđa odstupanje od navedenih pravila, pre svega kroz uslovljavanje primene tih pravila saglasnošću sa nacionalnim zakonodavstvom. Na ovaj način se donekle osnovna intencija Konvencije podređuje slobodnoj volji država ugovornica, što bi se delimično moglo opravdati specifičnostima koje karakterišu svaku državu i potrebom da se one ispoštuju u pravnim okvirima.

Republika Srbija je ratifikacijom Arhuske konvencije pokazala jasnu nameru u pogledu izgradnje demokratskog društva, koje podrazumeva poštovanje određenih standarda kako u oblasti zaštite životne sredine, tako i zaštite ljudskih prava. Na poštovanje identifikovanih ljudskih prava u Konvenciji (pravo na adekvatnu životnu sredinu, pravo na informaciju, pravo na učešće javnosti u donošenju odluka i pravo na pravnu zaštitu), Republiku Srbiju obavezuju prethodno navedeni međunarodni ugovori u ovoj oblasti. U svetlu ove činjenice, treba naglasiti da ono što predstavlja novinu u okviru primene Arhuske konvencije nije utvrđivanje

82 V. *supra*, fusnota 39.

83 V. *supra*, fusnota 21. str.53.

nekih novih ljudskih prava, već povezivanje postojećih ljudskih prava sa pitanjima zaštite životne sredine. Stoga i analiza pravila Arhuske konvencije nije mogla da se predstavi van konteksta primene drugih međunarodnih konvencija u oblasti zaštite ljudskih prava koje obavezuju Republiku Srbiju.

Navedena ljudska prava svoj pravi značaj dobijaju tek onda kad se zahtevi Arhuske konvencije inkorporiraju u unutrašnje propise. Uzimajući u obzir da pomenuti problem zahteva razmatranja šira od okvira ovog rada, implementacija određenih zahteva Arhuske konvencije u pravni sistem Republike Srbije sagledana je samo sa aspekta pojedinih ustavnih i zakonskih odredbi, pre svega u cilju ukazivanja na značaj ovog pitanja, čije rešavanje je neophodno, kako ljudska prava ne bi ostala samo na nivou pukih, beskorisnih proklamacija. Ne treba zanemariti ni činjenicu da se ostvarivanje osnovnog ljudskog prava, prava na adekvatnu životnu sredinu, realizuje kroz sve propise koje je Republika Srbija usvojila u oblasti zaštite životne sredine. Stoga, svaki pravni propust u navedenim propisima, kao i propust u primeni istih, predstavlja povredu prava na adekvatnu životnu sredinu.

Ono što svakako baca senku na ostvarivanje svih navedenih ljudskih prava jesu rezultati istraživanja koje je objavio Beogradski centar za ljudska prava, a koji ukazuju da svega 3% građana Srbije smatra stanje i zaštitu životne sredine prioritetom. U skladu sa navedenom činjenicom jasno je da je neophodna državna inicijativa u sferi jačanja "ekološke" svesti građana, jer i samo pravo na adekvatnu životnu sredinu ne postoji ukoliko ga građani ne prepoznaju i ne shvataju njegov značaj. Pored ove mere koju je neophodno da država sprovede u cilju realizacije ljudskih prava predviđenih Arhuskom konvencijom, nužno je uspostaviti i odgovornost nadležnih organa za neadekvatno sprovođenje reforme u oblasti životne sredine, obezbediti delotvornu zaštitu prava u oblasti zaštite životne sredine prvenstveno u krivičnim postupcima, kao i jačanje kapaciteta javnih službenika na svim nivoima vlasti, jer upravo na njima počiva ceo sistem prava zagarantovanih Arhuskom konvencijom.

LITERATURA

- BEOGRADSKI CENTAR ZA LJUDSKA PRAVA: LJUDSKA PRAVA U SRBIJI 2009: PRAVO, PRAKSA I MEĐUNARODNI STANDARDI LJUDSKIH PRAVA; Beograd, 2010
<http://www.scribd.com/doc/38252993/Ljudska-Prava-u-Srbiji-2009>. (Stranici pristupljeno 20.10.2011)
- Bogdanović, Slavko; "Arhuska konvencija u pravnom sistemu Republike Srbije", seminari Promocija principa Aarhuske konvencije u Srbiji, Organizacija za Evropsku bezbednost i saradnju, Misija u Srbiji, Beograd, Novi Sad, Kragujevac, Zajecar, Nis, 10-14.05.2010.
<http://www.aarhuskg.rs/pub/download/Slavko%20Bogdanovic%20Arhuska%20konvencija%20u%20pravnom%20sistemu%20Republike%20Srbije.pdf>. (Stranici pristupljeno 16.10.2011)
- Bogdanović, Slavko; Gucić, Mirjana: VODIČ KROZ PROPISE O UČEŠĆU JAVNOSTI U DONOŠENJU ODLUKA I PRAVU NA PRAVNU ZAŠTITU U PITANJIMA ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE; Regionalni centar za životnu sredinu za centralnu i istočnu Evropu, Kancelarija u Srbiji, Beograd, 2006.

-
- Boyle, Alan: Human rights or environmental rights? A reassessment; *Fordham Environmental Law Review*, Vol. 18, 2006-2007, pp.471-511
 - COUNCIL OF EUROPE: MANUAL ON HUMAN RIGHTS AND THE ENVIRONMENT: PRINCIPLES EMERGING FROM THE CASE-LAW OF THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS; 2006.
http://books.google.com/books?id=JO8Ddi7J4HcC&dq=related:ISBN1853838152&lr=&hl=sr&source=gbs_navlinks_s. (Stranici pristupljeno 10.10.2011)
 - Déjeant-Pons, Maguelonne; Pallemarts, Marc; Fioravanti, Sara: HUMAN RIGHTS AND THE ENVIRONMENT; Council of Europe, 2002
http://books.google.com/books/about/Human_rights_and_the_environment.html?id=tQS0wlS0wz0C. (Stranici pristupljeno 22.09.2011)
 - Đorđević, Sreten; Katić, Miloš: VODIČ KROZ PRAKTIČNU PRIMENU ARHUSKE KONVENCIJE I MALI EKOLOŠKI REČNIK; Medija centar, Beograd, 2004
 - Ebbesson, Jonas: ACCESS TO JUSTICE IN ENVIRONMENTAL MATTERS IN THE EU; Kluwer Law International, 2002
http://books.google.com/books?id=36nPhleF2tYC&dq=aarhus+human+rights&source=gbs_navlinks_s. (Stranici pristupljeno 22.09.2011)
 - Fitzmaurice, Malgosia; Marshall, Jill: The Human Right to a Clean Environment-Phantom or Reality? The European Court of Human Rights and English Courts Perspective on Balancing Rights in Environmental Cases; *Nordic Journal of International Law*, Vol. 76, 2007, pp.103-151.
 - Glazebrook, Susan: Human rights and the environment; *Victoria U. Wellington L. Rev.* 293, 2010, pp. 293-350,
 - HELSINŠKI ODBOR ZA LJUDSKA PRAVA U SRBIJI: INTERRIGHTS PRIRUČNIK ZA PRAVNIKE - PRAVO NA POŠTOVANJE PRIVATNOG I PORODIČNOG ŽIVOTA PREMA EVROPSKOJ KONVENCIJI O LJUDSKIM PRAVIMA (ČLAN 8.); materijal sa seminara, Seminar Vrnjačka Banja, jun 2006.,
 - Kilkelly, Ursula: A GUIDE TO THE IMPLEMENTATION OF ARTICLE 8 OF THE EUROPEAN CONVENTION ON HUMAN RIGHTS; Council of Europe, 2001.
http://www.coehelp.org/file.php/54/resources/Handbooks/art_8_english_2001.pdf. (Stranici pristupljeno 10.09.2011)
 - Kostić, Marija: Uticaj Arhuske konvencije na status problema i pravni tretman zaštite životne sredine u Evropskoj uniji; *Pravni život časopis za pravnu teoriju i praksu*, tom I- br. 9, 2008; Udruženje pravnika Srbije, Beograd, str. 451-465
 - Liddy, Jane: Article 8: The Pace of Change; *Northern Ireland Legal Quarterly*, Vol. 51, 2000, pp.397-416
-

-
- Mason, Michael: Information Disclosure and Environmental Rights: The Aarhus Convention; *Global Environmental Politics* 10:3, 2010, pp.10-31
 - Pajvančić, Marijana: KOMENTAR USTAVA REPUBLIKE SRBIJE; Fondacija Konrad Adenauer, Beograd, 2009.
 - Pedersen, Ole: European Environmental Human Rights and Environmental Rights: A Long Time Coming?; *International Environmental Law Review* 73, 2008-2009, pp.73-111.
 - Plessis, A du: Public participation, good environmental governance and fulfillment of environmental rights; *Potchefstroom electronic law journal*, Vol. 2, 2008, pp.2-34.
 - Shelton, Dinah: Human rights and the environment: What specific environmental rights have been recognized?; *Denver Journal of International Law and Policy*, Vol. 35, Issue 1, 2006, pp. 129-172
 - Shelton, Dinah: Human rights, health and environmental protection: Linkages in law and practice; *Human Rights & International Legal Discourse*, Vol. 1, Issue 1, 2007, pp. 9-60
 - Stopić, Miloš; Dičić, Nevena; Zorić, Jovana: PRAVCI ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE U SRBIJI; Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 2009
 - Stopić, Miloš; Zorić, Jovana: PRAVO NA ZDRAVU ŽIVOTNU SREDINU U PRAKSI EVROPSKOG SUDA ZA LJUDSKA PRAVA, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 2009.
 - Sueli, Giorgetta: The Right to a Healthy Environment, Human Rights and Sustainable Development; u Vellinga, Pier (Ed): INTERNATIONAL ENVIRONMENTAL AGREEMENTS: POLITICS, LAW AND ECONOMICS 2; Kluwer Academic Publishers, Printed in the Netherlands, Dordrecht, pp.17-194, 2002.
 - Vukasović, Vid: Međunarodnopravno regulisanje informisanja o životnoj sredini u Evropi; Zbornik radova Prve regionalne konferencije ŽIVOTNA SREDINA KA EVROPI; Ambasadori životne sredine, jun, 2005, Beograd, str.65-73.
 - http://sewa.sewa-weather.com/~ambassadors/new_site/srp/images/stories/Papers/02-05.pdf. (Stranici pristupljeno 1.10.2011)
 - Vukasović, Vid: Međunarodnopravno regulisanje prava na adekvatnu životnu sredinu; *Međunarodni problemi*, 55(1), 2003, str. 89-103

DOSTUPNOST INFORMACIJA O ŽIVOTNOJ SREDINI

- s posebnim osvrtom na aktivnu dostupnost i razvoj informacionih sistema -

I. UVOD

Dostupnost informacija o životnoj sredini, odnosno pravo javnosti da bude obaveštena, predstavlja prvi i osnovni stub Arhuske Konvencije. Građani koji potražuju informacije imaju pravo da ih dobiju na zahtev (“pasivna dostupnost”), kao i da budu informisani o stanju životne sredine i o politici i programima iz oblasti životne sredine na osnovu inicijative samih državnih institucija (“aktivna dostupnost informacija”). Javnost takođe ima pravo da zna koje informacije se prikupljaju i koji organ javne vlasti ih poseduje.

Dostupnost informacija predstavlja preduslov primene demokratskih principa i efikasnosti u oblasti zaštite životne sredine i upravljanja. Pouzdane i pravovremene informacije su osnova kvalitetnog procesa donošenja odluka na polju zaštite životne sredine, boljeg upravljanja rizicima u životnoj sredini, a takođe i unapređenja svesti javnosti, kao i transparentnosti, učešća javnosti u procesima donošenja odluka i održivog razvoja². Bez adekvatne dostupnosti informacija, ni primena druga dva stuba Konvencije, učešće javnosti u procesima donošenja odluka i prava na pravnu zaštitu, kao ni efikasna primena zakonske regulative u oblasti životne sredine, ne bi bili mogući.³ Pristup informacijama o životnoj sredini ne treba posmatrati ni samo kao jedno od osnovnih ljudskih prava, već i kao osnovnu komponentu efikasne politike o životnoj sredini.⁴ Dostupnost informacija je neophodna za efikasni proces donošenja odluka

1 Dr Ivan Jarić, Institut za multidisciplinarna istraživanja, Univerzitet u Beogradu, Kneza Višeslava 1, 11000 Beograd; E-mail: ijarić@imisi.rs

2 Jones 2001; Bimonte 2002; Ike & Oyama 2007; EPA 2009; Lange & Hehl-Lange 2011.

3 Rodenhoff 2002.

4 Torres 2002.

od značaja za životnu sredinu,⁵ pošto iz dostupnosti informacija rezultuju i kvalitetniji budući odgovori na potencijalne i buduće izvore zagađenja životne sredine.⁶ Kako navode Moxen *et al.* (1999), očekivana korist obrazovanja o životnoj sredini i unapređenja ekološke svesti građana zasniva se na pretpostavci da je značajan deo negativnog dejstva čoveka na prirodu nenameran i da bi mogao biti izbegnut ako bi društvo razumelo posledice do kojih dovode njihove odluke i postupci.

Za zemlje u tranziciji, dostupnost informacija i učešće javnosti u procesu donošenja odluka imaju ključnu ulogu u kreiranju demokratskog društva, i to naročito u oblasti zaštite životne sredine.⁷ Bez slobodnog protoka informacija, i zdravlje i bezbednost građana i kvalitet životne sredine su ugroženi.⁸ U državama koje su kandidati za članstvo u Evropskoj Uniji, implementacija Arhuske Konvencije je u tesnoj vezi sa procesom harmonizacije nacionalnog zakonodavstva i prakse sa evropskim.⁹

Osnovni cilj ove studije je da se prikaže stanje i trendovi implementacije prvog stuba Arhuske Konvencije u Evropskoj Uniji, da se ukaže na tipične probleme sa kojima se države članice u ovom procesu suočavaju, kao i da se predstave odabrani primeri dobre prakse u distribuciji informacija javnosti. Naročit akcenat je stavljen na informacione sisteme i mere njihovog unapređenja, s obzirom da je na području Republike Srbije izražena potreba upravo na polju unapređenja proaktivne distribucije informacija o životnoj sredini.

II. O PRAVU NA DOSTUPNOST INFORMACIJA NA PODRUČJU EVROPE

U Evropi, dostupnost informacija se sve više prepoznaje kao jedno od osnovnih ljudskih prava.¹⁰ Princip transparentnosti je u Evropskoj Uniji regulisan članom 255. Sporazuma o Evropskoj Uniji¹¹. Konkretno obaveze koje proizilaze iz ovog principa su regulisane propisom o transparentnosti.¹² Za razliku od Arhuske Konvencije, ovaj akt se odnosi samo na dokumente koje poseduju Komisija, Savet i Parlament EU. Propisi EU ne sadrže odredbe kojima bi bile obuhvaćene druge institucije, koje su obuhvaćene Konvencijom. Takođe, tim propisom se daje pravo pristupa informacijama isključivo državljanima Evropske Unije, dok je Konvencijom to pravo dato bez obzira na mesto boravka ili državljanstvo. Propis EU o transparentnosti takođe daje pravo izuzeća informacija i celom sektoru finansijske, monetarne i ekonomske politike EU ili država članica. Države članice takođe imaju pravo da uskrate dostupnost njihovih dokumenata ako nisu na to obavezane prethodnim ugovorima.¹³

Osnovni pravni akt koji reguliše dostupnost informacija o životnoj sredini u Evropskoj Uniji bila je do 2003. godine Direktiva o slobodi pristupa informacijama o životnoj sredini iz

5 Rosenström & Kyllönen 2007.

6 Centner 2010.

7 Zaharchenko & Goldenman 2004.

8 Silver 2004.

9 Zaharchenko & Goldenman 2004.

10 Kravchenko 2010.

11 EC Treaty.

12 *Regulation (EC) No 1049/2001 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2001 regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents.*

13 Rodenhoff 2002.

1990. godine.¹⁴ Ova direktiva je zamenjena Direktivom 2003/4/EC,¹⁵ čija su odredbe bile pod značajnim uticajem odredbi Arhuske Konvencije, i koja pravu na informacije o životnoj sredini daje značajno širi okvir od prethodne Direktive.¹⁶ U novoj Direktivi, mogući izuzeci za dostupnost informacija javnosti, odnosno povodi za izuzeće, su značajno umanjeni, vremenski okviri za dostavljanje informacija su značajno skraćeni, i jasno je predočena potreba da se unapredi dostupnost informacija putem modernih informacionih tehnologija.¹⁷ Sa ovom Direktivom, dostupnost informacija je postala ošte pravilo.¹⁸ Zahvaljujući Arhuskoj Konvenciji i Direktivi 2003/4/EC, pristup informacijama o životnoj sredini i mogućnost uticanja na procese donošenja odluka na nivou Evropske Unije su danas na daleko zavidnijem nivou.¹⁹ Navedena Direktiva je od neprocenljivog značaja za dostupnost informacija i zaštitu životne sredine na području Evropske Unije, pošto je svojim odredbama o opštoj dostupnosti informacija o životnoj sredini, gde zabrana dostupnosti predstavlja samo izuzetak od pravila, korenito promenila praksu državne administracije na polju dostupnosti informacija. S obzirom da su države članice Evropske Unije bile u obavezi da ovu Direktivu implementiraju unutar nacionalne legislative, neke su to učinile u okviru legislative koja se bavi životnom sredinom, dok su je druge uključile unutar opšteg zakonodavstva.²⁰ Mada još uvek nije moguće ukazati na postojanje direktne uzročno posledične veze između usvajanja navedene Direktive i povećanog učešća javnosti u procesima donošenja odluka, postoje jasne indicije da je Direktiva doprinela većoj otvorenosti društva i transparentnosti, preko promovisanja proaktivnog publikovanja informacija.²¹

Mnoge države zadržavaju pravo uskraćivanja informacija u slučajevima kada takve informacije mogu imati negativan uticaj na međunarodne odnose ili bezbednost zemlje, pa je u nekim slučajevima uveden i princip državne tajne sa mogućnošću širokog tumačenja takvih odredbi.²² Sa druge strane, informacije o životnoj sredini su često izuzete od takvih kriterijuma, pa je tako u Zakonu o državnim tajnama Ruske Federacije definisano da se informacije koje se tiču životne sredine i zdravlja ne mogu kategorisati kao državna tajna.²³ Regulativom Evropske Unije je definisano da u situacijama ugrožavanja ljudskog zdravlja zagađenjem, široj javnosti moraju biti dostupne ne samo informacije o tipu zagađenja i dejstvu na životnu sredinu, već i o dejstvu na zdravlje čoveka.²⁴ Do sada, više od 80 država je odredbe o pravu na dostupnost informacija usvojilo u okviru nacionalnog zakonodavstva tako što ih je inkorporiralo unutar svojih ustava, dok se u nekima nalazi u pravnim aktima koji imaju snagu ustava.

Danska spada među najnaprednije države članice na polju dostupnosti informacija,²⁵ kako aktivne tako i pasivne. Od 1996. godine, sve kompanije u toj zemlji koje imaju značajniji uticaj na životnu sredinu obavezne su da objavljuju takozvane "zelene izveštaje", u kojima je detalj-

14 *Directive on the Freedom of Access to Information on the Environment - 90/313/EEC.*

15 *Directive 2003/4/EC of the European Parliament and of the Council of 28 January 2003 on public access to environmental information and repealing Council Directive 90/313/EEC.*

16 Ike & Oyama 2007.

17 Hallo 2001; Kábela 2008.

18 Kábela 2008.

19 Lange & Hehl-Lange 2011.

20 Ike & Oyama 2007.

21 DEFRA 2009.

22 Kravchenko 2010.

23 Kravchenko 2010.

24 DECLG 2007.

25 Kravchenko 2010.

no prikazan njihov uticaj na životnu sredinu.²⁶ Na teritoriji Holandije, svi privredni subjekti su takođe obavezni da objavljuju godišnje izveštaje o životnoj sredini, koji moraju da sadrže sve relevantne podatke o uticaju na životnu sredinu i sistemu upravljanja životnom sredinom. Svaki izveštaj mora da sadrži tačne podatke o emisiji svakog tipa polutanta sa liste od 170 vrsta polutanata.²⁷ Počev od 2007. godine, sve kompanije u Norveškoj su obavezne da u godišnjim izveštajima navedu vrste i količinu materijala i energije koje korsite u proizvodnji, vrste i količinu nastalog otpada, kao i uticaj transporta na životnu sredinu. U Francuskoj su od 2001. godine na snazi zakonske odredbe po kojima sve javno registrovane kompanije moraju u svoje godišnje izveštaje da uključe i izveštaj o uticaju na životnu sredinu, dok je u Švedskoj od 2007. godine svih 55 državnih ili poludržavnih kompanija obavezno da publikuje godišnje izveštaje o održivosti (Lydenberg & Grace 2008).²⁸

III. O RAZVOJU INFORMACIONIH SISTEMA U OBLASTI ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE

Informacioni sistemi su postali izuzetno značajni za zaštitu životne sredine (Baker & Stocks 2007). Informacioni sistemi o životnoj sredini državne administracije predstavljaju osnovne instrumente za sprovođenje monitoringa životne sredine, izveštavanje o životnoj sredini, opšte administrativne poslove i odnose sa javnošću (Geiger & Pillmann 2008). Kako navodi Zhekova (2005), istraživanja pokazuju da se sa intenziviranjem aktivne distribucije informacija o životnoj sredini smanjuje broj zahteva građana za pasivno pristupanje informacijama. Njihovo korišćenje dugoročno doprinosi unapređenju svesti javnosti o značaju zaštite životne sredine.

Razvoj informacionih tehnologija je doveo i do razvoja novih struktura informacionih sistema.²⁹ Obaveze sa kojima se državna administracija u oblasti zaštite životne sredine svakodnevno sreće konstantno se menjaju, a time i sama struktura i sadržaj informacionih sistema. Ove promene su prvenstveno posledica promena u samom zakonodavstvu, pojave savremenih informacionih tehnologija, ali takođe i rastućih zahteva za boljom informisanošću o aktuelnim problemima u životnoj sredini.³⁰ Usled toga, na informacione sisteme se sve više gleda kao na proces na proizvod.³¹

Informacioni sistemi o životnoj sredini se mogu podeliti na one koji pretežno predstavljaju portale ka drugim informacionim sistemima i one koji poseduju sopstvene sadržaje.³² Informacije sadržane u elektronskim bazama i informacionim sistemima moraju imati tri osnovna svojstva – informacija mora biti laka za nalaženje i pristupanje, laka za razumevanje od strane ciljane korisničke grupe, ali takođe i u obliku koji se može jednostavno koristiti, od neobrađenih podataka koji su pogodni za dalje analize, do izvedenih informacija za opštu upotrebu.³³ Informacioni sistemi se mogu baviti specifičnim pitanjima ili elementima životne sredine, kao

26 Lydenberg & Grace 2008.

27 Lydenberg & Grace 2008.

28 Pillmann & Hřebíček 2010.

29 EPA 2009.

30 Geiger & Pillmann 2008.

31 Baker & Stocks 2007.

32 Geiger et al. 2006.

33 EPA 2009.

što su upravljanje otpadom, tretman kontaminiranih područja, zaštita zemljišta, administrativna pitanja upravljanja hemikalijama, zaštita biološkog i predeonog diverziteta i istraživanja u oblasti zaštite životne sredine.³⁴ Informacije o životnoj sredini se danas kreiraju od strane različitih tipova organizacija i čuvaju i distribuiraju u različitim formatima, među kojima su, pored baza podataka u okviru informacionih sistema, najzastupljeniji oblici izveštaji privrednih subjekata o uticaju na životnu sredinu, procene uticaja na životnu sredinu, naučne studije, analize zakonodavstva i politike, vesti, liste za obaveštavanje putem elektronske pošte i dr.³⁵

S obzirom na ubrzani razvoj informacionog društva, jednostavan i statični katalog konačnog broja informacionih resursa ne može predstavljati adekvatan odgovor na široki spektar različitih informacionih tehnologija i potreba za informacijama.³⁶ Informacioni sistemi moraju biti u dovoljnoj meri fleksibilni da uspešno odgovore na potrebe raznovrsnih korisničkih potreba,³⁷ pa je pri formiranju svakog informacionog sistema neophodno napraviti optimalan izbor tipa informacija i njihove opsežnosti, kao i načina same prezentacije, da bi one mogle biti razumljive i grupama korisnika koje se razlikuju u pogledu znanja koje poseduju.³⁸ Mogućnost da se raspoloživi podaci postave u odgovarajući pravni, ekološki, ekonomski i bilo koji drugi kontekst predstavlja osnovu za razumevanje kompleksnih tema.³⁹ Neophodno je ustanoviti dinamičan sistem koji će moći da podnese stalno rastući priliv novih informacija, kao i da omogući razmenu informacija i znanja između samih korisnika.⁴⁰ Neophodno je imati u vidu i specifične potrebe pojedinih društvenih elemenata, naročito onih sa najvećim uticajem na segment životne sredine kojim se date informacije bave.⁴¹ Državni organi često prenebregavaju činjenicu da javnost povremeno može imati potrebu i za informacijama koje su šire od već obrađenih i izvedenih podataka, kakvi se često sreću na informacionim sistemima i u godišnjim izveštajima o životnoj sredini.⁴² Efikasnost informacionog sistema može se proceniti preko toga u kojoj meri ponuđene informacije odgovaraju stvarnim potrebama grupe korisnika i koliko ciljna korisnička grupa u praksi koristi ponuđene usluge sistema.⁴³ Svaki informacioni sistem mora imati i daleko širu ponudu servisa od same baze podataka, kao što su stranice posvećene vestima iz oblasti životne sredine, servisi za razmenu informacija, mišljenje, podataka, kao i stranice sa kontakt podacima.⁴⁴

Usled multidisciplinarnosti i interdisciplinarnosti oblasti zaštite životne sredine, informacije o životnoj sredini su obično sadržane na većem broju informacionih sistema koji se međusobno mogu i tehnički i semantički dosta razlikovati, tako da je pri procesu njihove integracije neophodno obezbediti međusobnu uniformnost i funkcionalnost.⁴⁵ Pošto se informacije obično distribuiraju decentralizovano, od strane većeg broja različitih institucija, sistemi sa meta-informacijama i internet portali su značajni kao sredstva njihovog objedinjavanja.⁴⁶ Korisnici

34 Geiger et al. 2006.

35 Jones 2001.

36 Pick et al. 2000.

37 Haklay 2002.

38 Rosenström & Kyllönen 2007.

39 EPA 2009.

40 Pick et al. 2000.

41 Moxen et al. 1999.

42 Zaharchenko & Goldenman 2004.

43 Moxen et al. 1999.

44 Pick et al. 2000.

45 Koschel et al. 1996.

46 Geiger & Pillmann 2008.

informativnih sistema u praksi jasno izražavaju potrebu za postojanjem centralnog sistema pretrage i navigacije.⁴⁷

Pri uspostavljanju metaregistra i centralne tačke pristupa informativnim sistemima, a u cilju efikasne integracije takve mreže decentralizovanih informativnih sistema, neophodno je postići sporazum i uspostaviti zajedničke standarde između individualnih sistema, i to kako na tehničkom tako i na semantičkom nivou, odnosno u pogledu jedinstvenog sistema identifikatora i zajedničkog leksikona pojmova.⁴⁸ Neophodno je da se individualni metapodaci svakog raspoloživog dokumenta objedine, kao i da se definiše trajni nedvosmisleni sistem identifikacije dokumenata (slično "Doi" i "ISBN" broju). Pored toga, takođe je poželjna i integracija informativnih sistema lokalnih administrativnih jedinica (regiona, gradova i opština) u centralni informativni sistem.⁴⁹

Tokom poslednjih nekoliko godina, osnovni trendovi u razvoju tehnologije i infrastrukture informativnih sistema odlikovali su se povećanim korišćenjem savremenih internet tehnologija, Interneta kao infrastrukturne osnove sistema, kao i GIS tehnologije za umrežavanje, integrisanje i višestruku upotrebu servisa i informacija.⁵⁰ S obzirom da su informacije o životnoj sredini po svojim svojstvima naročito pogodne za primenu GIS tehnologija, one predstavljaju najznačajniju i najrasprostranjeniju tehnologiju u okviru informativnih sistema o životnoj sredini, naročito za pristupanje prostorno definisanim podacima.⁵¹

U naučnim krugovima se dostupnost informacija sve manje posmatra kao prosto davanje informacija na uvid i uspostavljanje informativnih sistema i baza podataka na Internetu, već sve češće i kao sposobnost samih korisnika da pristupe mrežama i informacijama i osnovno poznavanje informativnih tehnologija u široj javnosti.⁵² Kling⁵³ razlikuje tehnološku dostupnost informacija, koja podrazumeva postojanje adekvatne opreme za pristup informacijama (kompjuteri, softver i pristup Internetu), i socijalnu dostupnost informacija, koja obuhvata znanje korisnika u pogledu korišćenja opreme koja im je na raspolaganju.

IV. PRIMERI DOBRE PRAKSE

1. Inicijative u Evropskoj Uniji i na međunarodnom nivou

Dostupnost informacija o životnoj sredini ima veoma značajno mesto u politici Evropske Unije, pa se za unapređenje dostupnosti informacija izdvaja i značajan deo fondova Unije. U okviru Šestog i Sedmog okvirnog programa (FP6 i FP7), aktivnosti na polju dostupnosti informacija o životnoj sredini imale su ključno mesto.⁵⁴

47 Geiger *et al.* 2006.

48 *Id.*

49 *Id.*

50 Geiger & Pillmann 2008.

51 Koschel *et al.* 1996; Haklay 2003, Smith & Craglia 2003.

52 Smith & Craglia 2003.

53 1999 *citt.* in Smith & Craglia 2003.

54 Pillmann & Hřebíček 2010.

Evropska Agencija za životnu sredinu je proces unapređenja dostupnosti informacija o životnoj sredini inicirala uspostavljanjem Direktorijuma informacionih resursa (DIR)⁵⁵, koji predstavlja osnovu Internet portala za informacije o životnoj sredini na nivou Evrope, i zasniva se na mreži Evropska informaciona i osmatračka mreža u oblasti životne sredine (EIONET)^{56,57} EIONET predstavlja rezultat inicijative Evropske agencije za životnu sredinu da obezbedi specijalni sistem za pristup informacijama o životnoj sredini.⁵⁸ EIONET predstavlja mrežu oko 500 informacionih centara širom Evrope.⁵⁹ Informacione tehnologije i sistemi razvijeni u okviru mreže EIONET, kao što su GIS, SEIS, SVN repozitorijum, servis za sistem indikatora životne sredine, GEMET leksikon i katalog izvora podataka (CDS), doveli su do zavidne efikasnosti razmene informacija u Evropi.⁶⁰

Infrastruktura za prostorne informacije u Evropskoj Zajednici (INSPIRE)⁶¹ predstavlja inicijativu Evropske Unije da obezbedi infrastrukturu za prostorne podatke u Evropi, koja bi omogućila bolju dostupnost i upotrebljivost prostornih i geografskih podataka za različite svrhe, u funkciji održivog razvoja. INSPIRE predstavlja dobar primer inicijative koja je uspešno dovela do unapređenja razmene informacija između različitih državnih ustanova, kako na lokalnom tako i na nacionalnom i međunarodnom nivou.⁶²

Sistem za globalni monitoring za životnu sredinu i bezbednost (GMES)⁶³ predstavlja inicijativu sa ciljem razvoja autonomnog i operativnog sistema za proučavanje Zemlje, koji će racionalizovati korišćenje velikog broja izvora podataka i obezbediti kvalitetnije i sveobuhvatnije informacije o životnoj sredini i bezbednosti. GMES je uspostavljen kao rezultat zajedničke inicijative Evropske Unije i Evropske svemirske agencije, i pored SEIS i INSPIRE, predstavlja jednu od tri ključne inicijative u Evropi na ovom polju.

Izuzetno značajan resurs predstavlja i Evropski registar ispuštanja i prenosa zagađujućih materija (E-PRTR),⁶⁴ koji sadrži informacije o količini i mestu ispuštanja polutanata u vazduh, vodu i zemljište iz industrijskih postrojenja širom Evrope. Ovaj registar sadrži podatke za 91 supstancu i više od 24.000 postrojenja, aktivnih u okviru 65 različitih tipova delatnosti.⁶⁵

Inicijativa “Jedinstveni informacioni prostor u Evropi za životnu sredinu” (SISE)⁶⁶ predstavlja jednu od značajnijih aktivnosti u Evropi na ovom polju, sa holističkim pristupom informacijama o životnoj sredini i održivom razvoju, koji se zasniva na bazama podataka i servisima za pristup informacijama i umrežavanje.⁶⁷

55 *Directory of Information Resources.*

56 *European Environmental Information and Observation Network.*

57 Pick et al. 2000.

58 Pillmann & Hřebíček 2010.

59 Pick et al. 2000.

60 Pillmann & Hřebíček 2010.

61 *Infrastructure for Spatial Information in the European Community.*

62 Smith & Craglia 2003.

63 *Global Monitoring for Environment and Security.*

64 *The European Pollutant Release and Transfer Register.*

65 Pillmann & Hřebíček 2010.

66 *Single Information Space in Europe for the Environment.*

67 Pillmann & Hřebíček 2010.

Projekat APNEE⁶⁸ je pokrenut 2000. godine sa ciljem uspostavljanja uniformnog portala za informisanje o kvalitetu vazduha u Evropi. Informacije se dostavljaju preko različitih kanala, kao što su interaktivne mape na Internetu po sistemu GIS-a, SMS sistemi obaveštavanja za rano uzbuđivanje, elektronska pošta, paneli za obaveštavanje postavljeni na određena mesta u većim gradovima i govorni servisi preko telefonskog sistema.⁶⁹

Jedna od značajnijih inicijativa na nivou Evrope je i projekat Evropske Unije pod nazivom ORCHESTRA⁷⁰, u okviru koga se radi na razvoju infrastrukture prostornih podataka za upravljanje rizicima.⁷¹

Nevladine organizacije imaju veoma značajnu ulogu u kreiranju i distribuciji informacija o životnoj sredini. Kako navodi Jones (2001), uticaj nevladinog sektora se u ovoj oblasti ogleda na tri različita polja - stvaranjem pritiska na javne i privatne ustanove da unaprede dostupnost informacija, kreiranjem novih i nezavisnih ili dodatno obrađenih informacija za širu javnost i stvaranjem mreža koje olakšavaju aktivno dostavljanje informacija javnosti. Kao dobar primer inicijative nevladinih organizacija mogla bi se istaći međunarodna "Inicijativa za dostupnost",⁷² koja je uspostavljena sa ciljem da doprinese unapređenju ekološke politike preko formiranja globalnog centra za umrežavanje, saradnju i razmenu informacija u ovoj oblasti.⁷³

Projekat međunarodne nevladine organizacije Prijatelji Zemlje, pod nazivom "Pristup relevantnom znanju" (ARK),⁷⁴ ima za cilj da unapredi dostupnost naučnih saznanja i ekspertize i da pomogne građanima da lakše razumeju kompleksne, tehničke i naučne izveštaje.⁷⁵ Ovaj servis nudi korisnicima pravnu pomoć, praktičnu podršku u razumevanju i analizi postojećih informacija, dalje usmeravanje i informisanje o relevantnim postojećim izvorima podataka, pristup obuci i opremi za monitoring zagađenja, organizovanje tematskih radionica, odgovaranje na pitanja i zahteve za informacijama preko elektronske pošte, i dr.

Na osnovu istraživanja sprovedenog 1999. godine na području cele Evrope,⁷⁶ nevladine organizacije su bile daleko uticajnije u kreiranju i distribuciji informacija o životnoj sredini nego državne institucije.

2. Primeri nacionalnih informacionih sistema na području Evrope

U Nemačkoj je uspostavljen veći broj inicijativa za unapređenje dostupnosti informacija o životnoj sredini, kao što su Projekat saradnje na osmišljavanju i razvoju softvera za informacione sisteme o životnoj sredini (KoopUIS),⁷⁷ Nemački portal za informacije o životnoj sredini

68 Air pollution Network for Early warning and online information exchange in Europe.

69 Peinel et al. 2000.

70 <http://www.eu-orchestra.org>. (Stranici pristupljeno 25.11.2012).

71 Geiger & Pillmann 2008.

72 Access Initiative - www.accessinitiative.org. (Stranici pristupljeno 25.11.2012).

73 Torres 2002.

74 Accessing Relevant Knowledge.

75 Welstead et al. 2006.

76 EEA cit. in Jones 2001.

77 Kooperation von Bund und Ländern für Konzeptionen und Entwicklungen von Software für Umweltinformationssysteme

(PortalU)⁷⁸ i GDI-DE⁷⁹ na federalnom nivou i na nivou država, kao i Kooperativni razvoj ekonomskih aplikacija za životnu sredinu, transport i srodne oblasti (KEWA)⁸⁰ koji se sprovodi i na lokalnom nivou.⁸¹

Najobimniji i najznačajniji informacioni sistem za životnu sredinu u Nemačkoj je PortalU, koji omogućava pristup na više od milion internet stranica i dokumenata iz baza podataka državnih institucija i organizacija.⁸² Ovaj sistem je aktivan od 2006. godine, kada je zamenio prethodni, Nemačku mrežu za informacije o životnoj sredini (GEIN).⁸³ Ovaj sistem predstavlja resursni centar sa jednostavnim pristupom svim informacijama o životnoj sredini na području Nemačke koje su u posedu državnih ustanova, i koji integriše pristup velikom broju heterogenih i prostorno udaljenih individualnih informacionih sistema.⁸⁴ Napredne tehnologije za pretragu i vizualizaciju omogućavaju jednostavno nalaženje i pristup nacionalnim i regionalnim pravnim aktima, informacijama o merama i programima u oblasti zaštite životne sredine, izveštajima o stanju životne sredine, rezultatima monitoringa, digitalnim mapama i sl.

Informacioni sistem za životnu sredinu države Baden-Virtemberg u Nemačkoj (UISBW)⁸⁵ omogućava centralnu tačku pristupa informacijama o životnoj sredini, koje se nalaze postavljene na Internet prezentacijama državnih organa, a ključnu komponentu ovog sistema predstavlja metaregistar, odnosno baza sa meta-podacima o svim dostupnim informacijama, kao i kontakt podacima svih relevantnih subjekata za dalje potraživanje informacija. ISBV ne predstavlja monolitni sistem, već mrežu različitih individualnih informacionih sistema. Prema podacima iz 2006. godine, navedeni sistem je sadržao gotovo pola miliona dostupnih dokumenata u HTML i PDF formatu.⁸⁶

Danski informacioni centar za životnu sredinu i zdravlje (DICEH)⁸⁷ predstavlja nezavisni informacioni centar, osnovan 2003. godine sa ciljem da potrošačima dostavlja informacije o uticaju različitih proizvoda na životnu sredinu i zdravlje.⁸⁸ Ovaj sistem u svojim aktivnostima koristi široki spektar različitih medija za distribuciju informacija, kako po zahtevima korisnika tako i proaktivno, između ostalog i telefonski centar, Internet, elektronske novine distribuirane prijavljenim korisnicima, publikovanje u časopisima i štampanje informativnog materijala.

U Velikoj Britaniji, Agencija za životnu sredinu održava informacioni sistem pod nazivom "Šta se nalazi u vašem dvorištu?"⁸⁹ Ovaj sistem daje mogućnost korisnicima na teritoriji Engleske i Velsa da unošenjem lokalnog poštanskog koda dobiju informacije o stanju životne sredine u svojoj okolini, i sadrži informacije o kvalitetu vode za kupanje, emisiji polutanata u more, kvalitetu reka, vlažnih staništa, inventaru zagađivača i zaštiti podzemnih voda.⁹⁰

78 <http://www.portalu.de/>. (Stranici pristupljeno 20.11.2012).

79 <http://www.gdi-de.org>. (Stranici pristupljeno 20.11.2012).

80 *Cooperative Development of economical applications for the Environment, Traffic and neighboring areas in new administrative structures*

81 Geiger & Pillmann 2008.

82 Geiger & Pillmann 2008.

83 *The German Environmental Information Network*.

84 Vögele et al. 2006.

85 *Environmental Information System of Baden-Württemberg*.

86 Geiger et al. 2006.

87 *The Danish Information Centre for Environment and Health*.

88 Welstead et al. 2006.

89 *What's in Your Backyard?* - <http://www.environment-agency.gov.uk/maps/>. (Stranici pristupljeno 24.11.2012); Vögele et al. 2006.

90 Vögele et al. 2006; Welstead et al. 2006.

Mreža za zdravu životnu sredinu,⁹¹ formirana od strane Javnog instituta za zdravlje Škotske, sadrži forum za komunikaciju organizacija i lica čije aktivnosti mogu imati pozitivan uticaj na zaštitu životne sredine i zdravlje ljudi, i ima za cilj da ohrabri saradnju i zajedničke inicijative, projekte i istraživanja različitih agencija i institucija sa multidisciplinarnim poljem delovanja.⁹²

Internet servis pod nazivom “Kvalitet vazduha Severne Irske”⁹³, koji je uspostavila DEFRA⁹⁴2002. godine, pruža podatke o kvalitetu vazduha u 16 urbanih oblasti koji se ažuriraju svakoga sata, kao i prognoze o zagađenju vazduha za naredna 24 časa.⁹⁵ Informacijama se, pored Interneta, može pristupiti i preko telefonskog servisa i TV teleteksta.

Ekološki Atlas Praga predstavlja informacioni sistem o životnoj sredini, koji je formiran od strane gradskih vlasti, a dostupan je u CD-ROM obliku i u obliku internet servisa.⁹⁶ Atlas pokriva veliki broj oblasti, kao što su kvalitet vazduha i vode, buka, otpad, korišćenje i kontaminacija zemljišta, vegetacija, stanje zaštićenih područja, klimatski i demografski podaci, i sve informacije nudi na dva jezika, češkom i engleskom. Atlas koristi najsavremenije GIS tehnologije i integriše podatke koji se sakupljaju iz većeg broja izvora, a korisnicima je omogućeno da podatke posmatraju ili statično ili interaktivno, preko rukovanja podacima uz pomoć specijalne aplikacije.⁹⁷

Određeni informacioni sistemi, poput sistema “*Theme Park Environment*” u državi Baden-Virtemberg,⁹⁸ su prvenstveno orijentisani ka širokoj javnosti kao svojim korisnicima, i to naročito ka deci, mladima i nastavnicima. Cilj ovakvih sistema je da građanima prenesu znanje i informacije o životnoj sredini na lako razumljiv, interesantan i privlačan način.⁹⁹

“Vodič za zelene potrošače”¹⁰⁰ je internet servis na području Velike Britanije koji nudi informacije o aktuelnim temama u oblasti takozvanih “ekoloških proizvoda”. Ovaj servis je veoma fleksibilan, pošto se direktno rukovodi potrebama njegovih korisnika.¹⁰¹

V. PROBLEMI U IMPLEMENTACIJI DOSTUPNOSTI INFORMACIJA O ŽIVOTNOJ SREDINI U EVROPI

Ukupna količina informacija o životnoj sredini danas gotovo eksponencijalno raste. Međutim, prisutan je raskorak između rasta količine dostupnih informacija o životnoj sredini i njihovog korišćenja pri donošenju efikasnih mera upravljanja.¹⁰² Uzroci umanjene efikasnosti ovog procesa su višestruki i međuzavisni.

91 *The Healthy Environment Network.*

92 Welstead et al. 2006.

93 *Air Quality Northern Ireland.*

94 *UK Government Department for Environment, Food and Rural Affairs.*

95 Welstead et al. 2006.

96 www.premis.cz/atlasen. (Stranici pristupljeno 20.11.2012).

97 Corbin 2003.

98 <http://themenpark-umwelt.baden-wuerttemberg.de>. (Stranici pristupljeno 24.11.2012).

99 Geiger et al. 2006.

100 *Green Consumer Guide.*

101 Welstead et al. 2006.

102 Pillmann & Hřebíček 2010.

Kada se uzme u obzir da se godišnje publikuje oko 20 miliona naučnih radova, od kojih je sve veći deo dostupan i na Internetu, postaje jasno da i samo pronalaženje odgovarajućih informacija postaje sve kompleksniji i komplikovaniji proces.¹⁰³ I pored toga što je u državama članicama Evropske Unije prisutna izuzetno velika količina podataka, meta-podataka, informacija i informacionih servisa o životnoj sredini, takvi izvori su često skriveni ili teško dostupni, čime je pozitivni efekat dostupnosti informacija u određenoj meri umanjen.¹⁰⁴ I u mnogim zemljama sa naprednom informacionom infrastrukturom, kao što su Nemačka i Velika Britanija, prosečan građanin i dalje ima problema da nađe odgovore i na veoma jednostavna pitanja. Međutim, problem ne leži u nedostatku adekvatnih informacija, već u teškoći pristupa informacijama, čak i kada su dostupne na Internetu - građani često imaju teškoće da saznaju gde se određeni tip informacije može nalaziti, ili čak nisu ni svesni postojanja određenih resursa, put ka pristupanju informaciji može biti veoma kompleksan, informacija može biti isuviše agregovana, smeštena unutar izolovanih lokalnih mreža ili "sakrivena" unutar specijalizovanih baza podataka, pa se njenom korišćenju može pristupiti jedino uz pomoć stručnog osoblja.¹⁰⁵

Jedan od problema upotrebe informacionih tehnologija i Interneta kao medijuma za distribuciju informacija o životnoj sredini je i njihova ekskluzivnost, odnosno još uvek nedovoljna raširenost njihove upotrebe i neravnopravnost građana u mogućnostima za pristup.¹⁰⁶ Internet koristi pretežno mlađi deo stanovništva, pored čega je i većina ljudi sa pristupom Internetu skoncentrisana u većim gradovima,¹⁰⁷ a izražena je i nejednakost dostupnosti i zastupljenosti korišćenja Interneta među zemljama sa različitim nivoom tehnološkog razvoja.¹⁰⁸ Građani često nemaju ni dovoljno izgrađenu svest o određenim problemima ugrožavanja životne sredine, čime su sprečeni da sprovedu kvalitetnu pretragu raspoloživih informacija, a često je prisutna i određena doza oprečnih informacija koje nude različiti izvori.¹⁰⁹ Prema podacima iz Bugarske,¹¹⁰ dok 90% državnih institucija u toj zemlji poseduje sopstvene internet prezenetacije, pristupa im tek nešto više od četiri procenta stanovništva.

Izgradnja informacionih sistema se u praksi suočava sa nizom različitih problema, od kojih su najčešći nedostatak finansiranja i tehničke ekspertize, odnosno obučenosti osoblja.¹¹¹ Jedna od značajnijih prepreka dostupnosti informacija visokog kvaliteta je i neophodno vreme, osoblje i drugi resursi koji se moraju uložiti od strane organizacija koje rade na izgradnji i unapređenju sistema za distribuciju informacija i ažuriranju metaregistara o dostupnim izvorima podataka i sadržaju koje poseduju,¹¹² pa se oni često prave i održavaju sa zakašnjenjem, nakon planiranih rokova i van planiranih budžeta, a često im nedostaje i zadovoljavajući nivo funkcionalnosti.¹¹³ Nažalost, čak i najbolji primeri primene odredbi Konvencije su često sprovedeni *ad hoc*, kao rezultat zalaganja pojedinaca, pa je veoma redak slučaj da je takav proces sproveden kao rezultat planskog delovanja cele institucije.¹¹⁴ Ovo je posledica i toga što prikupljanje i

103 Pick *et al.* 2000; Jones 2001.

104 Pillmann & Hřebeček 2010.

105 Ban 2004; Vögele *et al.* 2006; EPA 2009.

106 Haklay 2003; Ike & Oyama 2007.

107 Zhekova 2005.

108 Jones 2001.

109 EPA 2009.

110 Zhekova 2005.

111 Baker & Stocks 2007.

112 Moxen *et al.* 1999.

113 Baker & Stocks 2007.

114 Smith & Craglia 2003.

distribucija informacija predstavlja osnovnu poslovnu delatnost i cilj samo za veoma mali broj organizacija, pa će takve aktivnosti u većini slučajeva predstavljati samo jednu od sporednih delatnosti.¹¹⁵ Veliki izazov predstavlja i unapređenje dostupnosti informacija iz javnih ustanova sa delokrugom koji se ne nalazi direktno u oblasti zaštite životne sredine, kao što su ministarstva zdravlja, poljoprivrede, odbrane, agencije za nuklearnu bezbednost i sl.¹¹⁶ Pored navedenog, ne sme se ignorisati ni postojeći trend da, naporedo sa porastom intenziteta produkcije informacija, raste i komercijalizacija samog procesa, što se dugoročno posmatrano može negativno odraziti na dostupnost informacija o životnoj sredini.¹¹⁷

Neefikasnost ili čak i potpuno odsustvo informacionih sistema je tipičan problem zemalja u tranziciji koje se nalaze tek u početnoj fazi ispunjavanja međunarodnih obaveza izveštavanja o životnoj sredini.¹¹⁸ Tradicija istočnoevropskih država da donekle ishitreno hrle ka ratifikaciji međunarodnih ugovora, pre obezbeđivanja praktičnih mera neophodnih za njihovu implementaciju (što je verovatno posledica potrebe da se dokaže privrženost procesu demokratizacije), je u suprotnosti sa uobičajenom praksom država članica Evropske Unije, gde pripremni procesi usklađivanja zakonodavstva obično prethode samom činu ratifikacije.¹¹⁹ Čak i kada je osnovni pravni okvir za implementaciju prisutan, zakonske odredbe koje bi detaljnije obradile proces implementacije često nedostaju.¹²⁰ Legislativa o dostupnosti informacija može biti primenjena u praksi samo ako sadrži i detaljna uputstva i procedure, a kriterijumi za uskraćivanje dostupnosti informacija naročito moraju biti veoma jasno definisani i važiti samo u slučajevima zaštite legitimnih ciljeva, tako da tumačenje takvih odredbi ne sme biti prepušteno diskreciji državnih službenika.¹²¹ Implementacija Konvencije je naročito otežana u državama koje su u bližoj prošlosti prošle kroz period autoritarnih režima, u kojima su bile ustaljene prakse nedostupnosti informacija i izuzeća javnosti iz procesa donošenja odluka.¹²² Kako navode Zaharchenko i Goldenman (2004), prava i obaveze koje su definisane odredbama Arhuske Konvencije su u direktnoj koliziji sa tajnošću u oblasti upravljanja državom, što je bila osnovna karakteristika istočnoevropskih država, gde su se informacije u posedu državnih organa smatrale njihovim vlasništvom, pa kod činovnika u državnoj upravi takvih zemalja često i dalje odsustvuje razmevanje ideje da svaka informacija od značaja za celo društvo mora biti dostupna javnosti. Odredbe Arhuske Konvencije zadiru i u samu praksu i tradicije državne uprave, usled čega njena implementacija ne predstavlja samo uvođenje novih pravila, već i promene u načinu funkcionisanja javnih službi u oblasti zaštite životne sredine.¹²³ Dodatni problem predstavlja i često preuski pogled na implementaciju Arhuske Konvencije, sa očekivanjem da tzv. "fokalna tačka" (focal point) za implementaciju Konvencije samostalno sprovodi implementaciju, iako odredbe Arhuske Konvencije zadiru u sve sektore države uprave, i to ne samo na nacionalnom već i na regionalnom i lokalnom nivou.¹²⁴ Ne sme se ignorisati ni postojanje određenog nivoa nezadovoljstva građana državnom administracijom u pogledu dostupnosti informacija, pa se na predstavnike državnih organa često gleda kao na u prevelikoj

115 Moxen *et al.* 1999.

116 Zaharchenko & Goldenman 2004.

117 Jones 2001.

118 Ban 2004.

119 Zaharchenko & Goldenman 2004.

120 Zaharchenko & Goldenman 2004.

121 Kravchenko 2010.

122 Ban 2004.

123 Zaharchenko & Goldenman 2004.

124 Zaharchenko & Goldenman 2004.

meri tajanstvene, nepouzidane, pa čak i nedovoljno informisane i kompetentne osobe.¹²⁵ Kako iz perspektive građana tako i državne administracije, unapređenje kvaliteta informacija o životnoj sredini i načina na koji se one dostavljaju građanima dovešće do bolje komunikacije i razumevanja između građana i predstavnika državne uprave.¹²⁶

U oblasti upotrebe ekoloških oznaka i obaveštenja o uticaju proizvoda na životnu sredinu na ambalaži i u reklamiranju proizvoda, i pored izrazitog porasta njihove opšte upotrebe, prisutan je i određeni nivo zabrinutosti da se taj pristup često i zloupotrebljava, odnosno da se koristi da potrošačima pruži netačnu sliku o određenom proizvodu. Kako navode Polonsky *et al.* (1998), neadekvatno korišćenje ekoloških oznaka na tržištu, u odsustvu efikasne kontrole, može dovesti do čitavog niza posledica - potrošači će neuspešno pokušavati da smanje svoj negativni uticaj na životnu sredinu, pošto neće moći da znaju koji proizvodi imaju manje negativno dejstvo po životnu sredinu; privredni subjekti koji pokušavaju da budu manje štetni po životnu sredinu će izgubiti kompetitivnu prednost usled povećanog skepticizma potrošača prema ekološkim oznakama; i konačno, takve kompanije će time postati manje motivisane da ulažu dalje napore u smanjenje njihovog štetnog dejstva na životnu sredinu.

VI. MERE ZA UNAPREĐENJE DOSTUPNOSTI INFORMACIJA

Za efikasnu zaštitu životne sredine neophodno je učešće i podela odgovornosti svih društvenih subjekata, a dostupnost informacija o životnoj sredini u tom procesu ima ključno mesto.¹²⁷ Jedna od ključnih mera efikasne implementacije ovog procesa je da unutar vlade postoji nezavisno telo za kontrolu dostupnosti informacija, kao i da budu jasno definisane procedure u postupanju po zahtevima za davanjem informacija.¹²⁸ Značajan doprinos unapređenju efikasnosti implementacije bi moglo dati i formiranje radnih grupa u cilju sagledavanja organizacije i harmonizacije mera implementacije, koje bi bile sačinjene od svih relevantnih subjekata.¹²⁹ Nacionalne agencije za životnu sredinu imaju veliku odgovornost u unapređenju dostupnosti informacija, naročito u obezbeđivanju efikasnosti procesa usklađivanja nacionalnih informacionih sistema sa informacionim sistemom Evropske agencije za životnu sredinu, kao i sa mrežom EIONET.¹³⁰ Uspostavljanje efikasnog sistema izveštavanja putem najvažnijih međunarodnih inicijativa i mehanizama, kao što su EIONET, SEIS, GMES, INSPIRE i EUROSTAT, je ključna mera za olakšavanje procesa aktivne distribucije podataka i razvoj informacionog sistema. Iako je protok podataka iz Republike Srbije prema EIONET-u u proteklom periodu značajno povećan (sa 17% traženih podataka 2004. godine na 75% 2009. godine), ima prostora za poboljšanje na planu šireg izveštavanja putem pomenutog mehanizma. Slično tome, Republika Srbija je preko Agencije za zaštitu životne sredine uspostavila opštu komunikaciju u okviru Zajedničkog informacionog sistema o životnoj sredini (SEIS) i Inicijative za globalni monitoring za životnu sredinu i bezbednost (GMES) u kojima učestvuje, ali do ovog trenutka nisu uspostavljeni stvarni sistemi za izveštavanje. Republički zavod za statistiku je institucija nadležna za podnošenje izveštaja EUROSTAT-u, dok je za saradnju sa inicijativom

125 Stech 2009.

126 Peinel *et al.* 2000.

127 Geiger *et al.* 2006.

128 Kravchenko 2010.

129 Zaharchenko & Goldenman 2004.

130 Ban 2004.

INSPIRE zadužen Republički geodetski zavod. Nacionalna agencija za prostorno planiranje takođe aktivno saraduje sa pomenutom inicijativom. Veruje se da bi uspostavljanje adekvatnog i efikasnog sistema za izveštavanje preko pomenutih međunarodnih mehanizama i inicijativa istovremeno na efikasniji i organizovaniji način olakšalo uspostavljanje delotvornih sistema distribucije informacija i na nacionalnom nivou.

Prezastupljenost informacija predstavlja rastući problem u korišćenju Interneta, koji se ogleda u tome da sa rastom ukupne količine informacija na Internetu postaje sve teže naći informacije koje su relevantne i korisne.¹³¹ Neophodno je formirati koncentrisani pristup fragmentarnim i raštrkanim informacijama o životnoj sredini,¹³² pa je u tom pogledu veoma značajno formiranje metaregistra tipova i obima informacija koje poseduju različiti organi, kao i obezbeđivanje dostupnosti takvog metaregistra u elektronskom i štampanom obliku.¹³³ Neophodno je prisustvo i takozvanih "informacija o informaciji", kao što su detaljna objašnjenja kvaliteta i porekla informacije, načina i metoda njihovog sakupljanja, razloga prikupljanja i njihove namene, nivoa pouzdanosti podataka, datuma sakupljanja, imena lica koja su odgovorna za prikupljanje podataka, i dr.¹³⁴ Veoma je značajno da se sve informacije čuvaju u obliku i formatima koji se lako reprodukuju i koji mogu biti distribuirani elektronskim putem.¹³⁵

Kao najznačajnije mere unapređenja informacionih sistema mogu se izdvojiti:

- unapređenje tehnika pretrage;
- izrada uvodnog materijala o relevantnim temama za opštu upotrebu;
- unapređenje transparentnosti procesa prikupljanja podataka preko bolje dokumentacije njihovog porekla i načina sakupljanja;
- dostupnost informacija u više različitih oblika koji su pogodni za različite tipove njihove upotrebe; i
- dostupnost neobrađenih podataka za dalje analize.¹³⁶

Vizualizacija podataka je neophodan element informacionih sistema, pa svaki informacioni sistem o životnoj sredini mora omogućavati i tabelarnu i geometrijsku prezentaciju podataka.¹³⁷ Neke od novijih Internet tehnologija koje su pogodne za razvoj informacionih sistema su RSS,¹³⁸ XML, blogovi i Wiki prezentacije.¹³⁹

Paralelno sa celim procesom, neophodno je unaprediti i opštu dostupnost informacionih tehnologija, kao i znanje šire javnosti u pogledu njihovog korišćenja.¹⁴⁰ Značajnu meru predstavlja i uspostavljanje takozvanih "elektronskih čitaonica", odnosno prostorija sa većim brojem kompjutera i Internet konekcijom koje bi bile date na raspolaganje svim zainteresovanim korisnicima.¹⁴¹ Javni informacioni centri imaju veliki značaj u unapređenju dostupnosti Interneta

131 Jones 2001.

132 Pillmann & Hřebíček 2010.

133 Zaharchenko & Goldenman 2004.

134 EPA 2009.

135 Hallo 2001.

136 EPA 2009.

137 Koschel *et al.* 1996.

138 *Really Simple Syndication*.

139 EPA 2009.

140 Smith & Craglia 2003.

141 Hallo 2001.

i informacionih tehnologija širem stanovništvu.¹⁴² Pored toga, uprkos tome što se Internet danas smatra osnovnim medijem za distribuciju informacija o životnoj sredini, ne sme se prenebregnuti činjenica da i "tradicionalni mediji", kao što su televizija, radio i novine, i dalje imaju veoma važnu ulogu u informisanju javnosti.¹⁴³ Baker i Stocks (2007) su predložili tri osnovna cilja ka kojima bi se trebalo kretati u okviru unapređenja funkcionisanja informacionih sistema o životnoj sredini - obezbeđivanje interdisciplinarne komunikacije, obezbeđvanje jake podrške od strane javnosti i svih učesnika procesa, i obezbeđivanje praktičnosti i upotrebljivosti sistema.

VII. ZAKLJUČAK

Razvoj informacionog društva i unapređena svest i znanje građana o životnoj sredini vode ka povećanom učešću svih relevantnih subjekata u procesu donošenja odluka, a samim time i kvalitetnijim odlukama i merama proizašlim iz tog procesa.¹⁴⁴ Transparentnost i pritisak javnosti koji rezultuju iz unapređene dostupnosti informacija mogu takođe motivisati privatna i javna preduzeća da biraju po životnu sredinu manje štetne tehnologije i da snize emisije i ispod propisanih granica.¹⁴⁵ I odluke potrošača će postajati sve odgovornije u pogledu njihovog uticaja na životnu sredinu, što više informacija budu posedovali.¹⁴⁶

Aktivnosti vezane za implementaciju prvog stuba Arhuske Konvencije u Republici Srbiji morale bi da se sprovode istovremeno na četiri različita, ali međusobno komplementarna i međuzavisna nivoa:

- Obezbeđivanje jasnih procedura i zadovoljavajuće efikasnosti sistema za pasivno dostavljanje informacija javnosti;
- Unapređenje informacionog sistema Agencije za proaktivnu distribuciju informacija o životnoj sredini;
- Olakšavanje pristupa javnosti željenim informacijama preko uspostavljanja jedinstvenog metaregistra;
- Edukacija i unapređenje svesti javnosti u pogledu zaštite životne sredine, sa ciljem ohrabrivanja građana da se interesuju za pitanja životne sredine i da aktivno traže informacije o životnoj sredini.

Proces implementacije Arhuske Konvencije predstavlja daleko više od pukog određivanja fokalne tačke ili odeljenja koje će se baviti pitanjem implementacije, on predstavlja sveopšte otvaranje društva ka konstruktivnom dijalogu između državnih subjekata i javnosti, kao i uvođenje principa transparentnosti u njihovom svakodnevnom radu.¹⁴⁷ Kako navode isti autori, tek kada otvorenost, transparentnost i odgovornost u procesu donošenja odluka u oblasti zaštite životne sredine budu postali navika i deo svakodnevnice u radu državnih subjekata, Arhuska Konvencija će biti zaista implementirana.¹⁴⁸

142 Zhekova 2005.

143 Haklay 2002.

144 Salvi *et al.* 2005.

145 Rodenhoff 2002.

146 Polonsky *et al.* 1998.

147 Zaharchenko & Goldenman 2004.

148 *Id.*

REFERENCE

- Baker, K.S & Stocks, K.I. (2007): Building environmental information systems: myths and interdisciplinary lessons; PROCEEDINGS OF THE 40TH HAWAII INTERNATIONAL CONFERENCE ON SYSTEM SCIENCES, HICSS 2007, Waikoloa, HI, 3-6 January 2007, 253b. doi: 10.1109/HICSS.2007.117.
- Ban, A. (2004): Environmental protection: public participation and access to information. In Katarina, O. (Ed.): CROATIAN ACCESSION TO THE EUROPEAN UNION: INSTITUTIONAL CHALLENGES, Chapter 9; Institute of Public Finance, Zagreb, 223-248.
- Bimonte, S. (2002): Information access, income distribution, and the Environmental Kuznets Curve; *Ecological Economics* 41, 145-156.
- Centner, T.J. (2010): Discerning public participation requirements under the US Clean Water Act; *Water Resources Management* 24, 2113-2127.
- Corbin, C. (2003): Geographic information case studies; Portfolio of case studies. GINIE: GEOGRAPHIC INFORMATION NETWORK IN EUROPE, pp. 22
- DECLG (2007): ACCESS TO INFORMATION ON THE ENVIRONMENT REGULATIONS 2007; Guidance notes. Department of the Environment, Community and Local Government /An Roinn Comhshaoil, Pobail agus Rialtais Aitiuil, Government of Ireland, Dublin, pp. 36.
- DEFRA (2009): PUBLIC ACCESS TO ENVIRONMENTAL INFORMATION- Experience gained in the application of Directive 2003/4/EC; Department for Environment, Food and Rural Affairs – DEFRA, pp. 29.
- EPA (2009): INFORMATION ACCESS STRATEGY; United States Environmental Protection Agency, EPA 240-R-09-001, January 2009, pp. 21.
- Geiger, W. & Pillmann, W. (2008): Environmental information systems of public administration – status and trends. In Sánchez-Marrè, M., Béjar, J., Comas, J., Rizzoli, A. & Guariso, G. (Eds.): PROCEEDINGS OF THE INTERNATIONAL CONGRESS ON ENVIRONMENTAL MODELLING AND SOFTWARE, iEMSs 2008, 7-10 July 2008, Barcelona, Spain. International Environmental Modeling and Software Society (iEMSs), ISBN: 978-84-7653-074-0.
- Geiger, W., Döpmeier, C., Ruchter, M., Schlachter, T., Weidemann, R., Mayer-Föll, R., Ebel, R., Linnenbach, M. & Voinov, A. (2006): Experience gained from the use of environmental information systems for the public in the state of Baden-Württemberg; In Voinov, A., Jakeman, A.J. & Rizolli, A.E. (Eds.): PROCEEDINGS OF THE SUMMIT ON ENVIRONMENTAL MODELLING AND SOFTWARE, 3rd iEMS Biennial Meeting, 9-13 July 2006, Burlington, Vermont. International Environmental Modelling and Software Society (iEMSs), ISBN: 1-4243-0852-6.
- Haklay, M. (2002): Public environmental information – understanding requirements and patterns of likely public use; *Area* 34(1), 17-28.

-
- Haklay, M.E. (2003): Public access to environmental information: past, present and future; *Computers, Environment and Urban Systems* 27, 163-180.
 - Hallo, R. (2001): PROPOSAL FOR A NEW DIRECTIVE ON PUBLIC ACCESS TO ENVIRONMENTAL INFORMATION: AN ANALYSIS; The European Environment Bureau/ Stichting Natuur en Milieu – EEB/SNM, EEB document 2001/004, Brussels, pp. 16.
 - Ike, V.C. & Oyama, T. (2007): EVALUATING PUBLIC AVAILABILITY OF ENVIRONMENTAL INFORMATION - AN INDICATOR-BASED ASSESSMENT; MSc thesis, KTH Royal Institute of Technology, Stockholm, Sweden, ISSN: 1651-064X, pp. 191.
 - Jones, A. (2001): ENVIRONMENTAL INFORMATION ON THE INTERNET – A TOOL FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT?; Msc thesis, Lund University, Lund, Sweden, pp. 59.
 - Kábela, O. (2008): Trade and business secret versus access to environmental information in the practice of Federal Administrative Court of Germany. In: SBORNIK Z KONFERENCE DNY PRÁVA, 5 November 2008, Masarykova Univerzita, Brno, Czech Republic, 124-131.
 - Koschel, A., Kramer, R., Nikolai, R., Hagg, W., Wiesel, J. & Jacobs, H. (1996): A federation architecture for an environmental information system incorporating GIS, the World Wide Web, and CORBA; In: PROCEEDINGS. 3RD INTERNATIONAL CONFERENCE/WORKSHOP ON INTEGRATING GIS AND ENVIRONMENTAL MODELING, National Center for Geographic Information and Analysis, Santa Fe, NM, pp. 12.
 - Kravchenko, S. (2010): Is access to environmental information a fundamental human right?; *Oregon Review of International Law*, 11(2), 227-266.
 - Lange, E. & Hehl-Lange, S. (2011): Citizen participation in the conservation and use of rural landscapes in Britain: the Alport Valley case study; *Landscape and Ecological Engineering* 7, 223-230.
 - Lydenberg, S. & Grace, K. (2008): Innovations in social and environmental disclosure outside the United States; Domini Social Investments, *Social Investment Forum*, pp. 68.
 - Moxen, J., McCulloch, A. & Sinclair, E. (1999): Organisational barriers to widening public access to environmental information: appraising the Scottish Office's strategy; *Scottish Affairs* 27, Spring 1999, pp. 24.
 - Peinel, G., Rose, T. & San Jose, R. (2000): Customised information services for environmental awareness in urban areas; In: PROCEEDINGS OF THE 7TH WORLD CONGRESS ON INTELLIGENT TRANSPORT SYSTEMS, ITS 2000, 6-9 November 2000, Torino, pp. 8.
 - Pick, T., Menger, M., Jensen, S. & Lethen, J. (2000): Access to environmental information – towards a digital global knowledge marketplace; In: Cremers, A.B. & Greve, K. (Eds.): PROCEEDINGS OF THE 14TH INTERNATIONALES SYMPOSIUM “INFORMATIK FÜR DEN UMWELTSCHUTZ” DER GESELLSCHAFT FÜR INFORMATIK (GI), Umweltinformatik 2000, Bonn, Germany, pp. 7.
-

-
- Pillmann, W. & Hřebíček, J. (2010): ICT for public access to environmental information; In: Leitner, C., Haase, M., Makolm, J. & Traunmüller, R. (Eds.): EASTERN EUROPEAN E/GOV DAYS 2010. UNLEASHING THE POTENTIAL OF E-GOVERNMENT: BEYOND SIMPLE PATTERNS OF ELECTRONIC SERVICE DELIVERY; Austrian Computer Delivery, Wien, 195-202.
 - Polonsky, M.J., Bailey, J., Baker, H., Basche, C., Jepson, C. & Neath, L. (1998): Communicating environmental information: are marketing claims on packaging misleading?; *Journal of Business Ethics* 17, 281-294.
 - Rodenhoff, V. (2002): The Aarhus Convention and its implications for the 'institutions' of the European Community; *Reicel* 11(3), 343-357.
 - Rosenström, U. & Kyllönen, S. (2007): Impacts of a participatory approach to developing national level sustainable development indicators in Finland; *Journal of Environmental Management* 84, 282-298.
 - Salvi, O., Merad, M. & Rodrigues, N. (2005): Towards an integrative approach of the industrial risk management process in France; *Journal of Loss Prevention in the Process Industries* 18, 414-422.
 - Silver, K. (2004): Access to environmental information; *Environmental Health Perspectives* 112(8), A458.
 - Smith, R.S. & Craglia, M. (2003): Digital participation and access to geographic information: a case study of local government in the United Kingdom; *URISA Journal* 15(II), 49-54.
 - Stech, R. (2009): Environmental information, participation and citizens' activity; In: Vemuri, S. (Ed.): CONNECTED ACCOUNTABILITIES: ENVIRONMENTAL JUSTICE & GLOBAL CITIZENSHIP; Inter-Disciplinary Press, Oxford, 93-100.
 - Torres, V. (2002): Access to environmental information: how can better practice be achieved in the Latin American context? *International Institute for Environment and Development*, 11029IIED, pp. 2, available at: <http://pubs.iied.org> (Stranici pristupljeno 24.11.2012)
 - Vögele, T., Klenke, M., Kruse, F., Lehmann, H. & Riegel, T. (2006): Easy access to environmental information with PortalU. In: PROCEEDINGS OF THE 20TH INTERNATIONAL CONFERENCE ON INFORMATICS FOR ENVIRONMENTAL PROTECTION, EnviroInfo 2006, 06-08 September 2006, Graz, pp. 4.
 - Welstead, J., Aitchison, K. & Savage, B. (2006): RESEARCH INTO THE DEMAND FOR, AND PROVISION OF, ENVIRONMENTAL INFORMATION IN SCOTLAND, EXAMINING INTERNATIONAL CASE STUDIES FOR GOOD PRACTICE; Enviro Consulting Ltd, ISBN: 0-7559-6193-5, dostupno na <http://www.scotland.gov.uk>. (Stranici pristupljeno 24.11.2012)
-

-
- Zaharchenko, T.R. & Goldenman, G. (2004): *Accountability in governance: the challenge of implementing the Aarhus Convention in Eastern Europe and Central Asia*; *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics* 4, 229-251.
 - Zhekova, S. (2005): Implementation of the Aarhus Convention in Bulgaria. In: PROCEEDINGS OF THE INTERNATIONAL SYMPOSIUM „FREEDOM OF INFORMATION IN GERMANY AND EUROPE“; 28-29 September 2005, Potsdam, pp

ARHUŠKA KONVENCIJA U PROPISIMA I PRAKSI REPUBLIKE HRVATSKE

I. USTAVNI OKVIR ZA OSTVARENJE PRAVA JAVNOSTI NA PRISTUP INFORMACIJAMA

Sukladno članku 38. stav 3. Ustava Republike Hrvatske² novinari imaju pravo na slobodu izvještavanja i pristupa informaciji. Jamči se pravo na pristup informacijama koje posjeduju tijela javne vlasti. Ograničenja prava na pristup informacijama moraju biti razmjerna naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju te nužna u slobodnom i demokratskom društvu, a propisuju se zakonom.

Sukladno članku 141. Ustava Republike Hrvatske međunarodni ugovori koji su sklopljeni i potvrđeni u skladu s Ustavom i objavljeni, a koji su na snazi, čine dio unutarnjega pravnog poretka Republike Hrvatske, a po pravnoj su snazi iznad zakona. Njihove se odredbe mogu mijenjati ili ukidati samo uz uvjete i na način koji su u njima utvrđeni, ili suglasno općim pravilima međunarodnog prava.

Sukladno članku 145. stav 1. Ustava Republike Hrvatske ostvarivanje prava koja proizlaze iz pravne stečevine Europske unije, izjednačeno je s ostvarivanjem prava koja su zajamčena hrvatskim pravnim poretkom. Sukladno stavu 2. istog članka, pravni akti i odluke koje je Republika Hrvatska prihvatila u institucijama Europske unije primjenjuju se u Republici Hrvatskoj u skladu s pravnom stečevinom Europske unije. Sukladno st. 3. istog članka hrvatski sudovi štite subjektivna prava utemeljena na pravnoj stečevini Europske unije. Sukladno

1 Jasnica-Klara Matić, predsjednica Udruge za pravo okoliša EQUILIBRIUM, Zagreb, Bernarda Vukasa 39/3, 10000 Zagreb, Republika Hrvatska; e-mail: jasnica.klara.matic@zg.t-com.hr

2 „Narodne novine“, br. br. 85/10 – pročišćeni tekst.

stavu 4. istog članka državna tijela, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te pravne osobe s javnim ovlastima izravno primjenjuju pravo Europske unije.

II. RANA PRIMJENA ARHUŠKE KONVENCIJE

Republika Hrvatska je i prije ratifikacije provodila tkz. ranu implementaciju Arhuške konvencije, na način da je njezine transpozicijske odredbe ugradila u svoje zakonske i podzakonske akte iz područja okoliša, te poticala i sufinancirala sudjelovanje predstavnika vladinog i nevladinog sektora sastancima radnih grupa Konvencije, internacionalnim i nacionalnim konferencijama, radionicama i okruglim stolovima na kojima su se raspravljala najvažnija pitanja vezana na njezinu implementaciju.

U tom razdoblju je značajan rad međunarodnih organizacija i agencija drugih država, među kojima se osobito ističe rad Regionalnog centra za zaštitu okoliša za Centralnu i Istočnu Europu³ koji se Arhuškom konvencijom bavio u sklopu provedbe projekata koji su bili sastavni dio Programa rekonstrukcije okoliša u Jugoistočnoj Europi⁴ koji je u dijelu koji se tiče okoliša realizovan pod okriljem Pakta stabilnosti za Jugoistočnu Europu.

Od hrvatskih ministarstava, Arhuškom konvencijom su se u okviru svojih nadležnosti bavili pretežito Ministarstva vanjskih poslova Republike Hrvatske i Ministarstvo zaštite okoliša i prostornog uređenja Republike Hrvatske. Aktivnosti koje su provodile međunarodne organizacije, agencije drugih država, ministarstva i nevladine udruge, su se u najvećoj mjeri odnosile na sudjelovanje njihovih predstavnika i nezavisnih eksperata, na konferencijama, radionicama i okvirnim stolovima, u zemlji i inozemstvu, te na izradu izvješća, komentara i analiza koje se bave pitanjima koja uređuje Arhuška konvencija.

U prvoj polovici 2003. godine, eksperti EQUILIBRIUMa, udruge za pravo okoliša, su na prijedlog Ministarstva zaštite okoliša i prostornog uređenja Republike Hrvatske, izradili tkz. "Izvješće o opravdanosti ratifikacije Konvencije o pristupu informacijama, sudjelovanju u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša."⁵

U "Izvješću" su analizirane obveze Republike Hrvatske u vezi sa člankom 9. Konvencije glede pristupa pravosuđu, postojeći pravni i institucionalni okvir iz područja okoliša, pravne praznine u propisima, organizaciji i funkcioniranju institucija, te je u konačnici predložen pravni i institucionalni okvir koji je, po ocjeni eksperata, bio najpodobniji za implementaciju Konvencije. U zaključku "Izvješća" je predloženo da se:

- radi izvršenja obveza iz Konvencije donese Zakon o pristupu informacijama, sudjelovanju u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša kao poseban novi zakon koji će urediti sva pitanja vezana na izvršenje Konvencije;
- u slučaju da se ocijeni da donošenje posebnog zakona iz prethodne točke nije odgovarajuće zakonodavno rješenje, da se izmijene i/ili dopune postojeći zakoni iz

3 Regional Environmental Centre for Central and Eastern Europe – RECCEE; danas: Regional Environmental Centre – REC.

4 Regional Environmental Reconstruction Programme – REReP.

5 Dalje u tekstu: "Izvješće".

-
- područja okoliša tako da postanu valjan pravni i institucionalni temelj za izvršenje Konvencije;
- odredbe koje uređuju postupak iz čl. 3, 6. i 9. Arhuške konvencije propisu po uzoru na rješenja koja nude Zakon o općem upravnom postupku i Zakon o upravnim sporovima;⁶
 - nadležnost organa koji će voditi postupke iz čl. 3, 6. i 9. Arhuške konvencije propiše tako da:
 - postupke u vezi sa člankom 3. Konvencije vode organi državne uprave i pravne osobe kojima je temeljem zakona povjereno vršenje javnih ovlasti, a koji posjeduju i dopunjuju informacije o okolišu koje se traže;
 - postupke u vezi sa članom 6. Konvencije vode organi državne uprave i pravne osobe koji su zakonom određeni da odlučuju o određenim djelatnostima iz i izvan Dodatka I Konvencije, o radnim uvjetima u vezi sa ovim djelatnostima i o oslobađanju genetski izmijenjenih organizama u okoliš;
 - upravna tijela jedinica lokalne i regionalne (područne) samouprave vode postupke iz čl. 3. i 6. Konvencije samo u slučajevima kada su za to zakonom određeni;
 - Zakonom o pristupu informacijama, sudjelovanju u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša propiše postupak i tijelo za rješavanje sukoba nadležnosti između organa državne uprave tako da:
 - sukob nadležnosti između ministarstava rješava Vlada Republike Hrvatske;
 - sukob organa uprave iste upravne oblasti raznih razina rješava nadležno ministarstvo;
 - sukob nadležnosti između organa jedinica lokalne ili regionalne (područne) samouprave rješava odgovarajući izvršni organ jedinice lokalne ili regionalne (područne) samouprave na čijem području je sukob nastao;
 - sukob nadležnosti u ostalim slučajevima rješava Upravni sud Republike Hrvatske.

Ministarstvo zaštite okoliša i prostornog uređenja Republike Hrvatske je “ Izvješće “ dostavilo Ministarstvu pravosuđa Republike Hrvatske, radi davanja mišljenja.

Ministarstvo pravosuđa Republike Hrvatske je, na temelju tog teksta i drugih materijala koji su napravljeni s ciljem da se stvori pravni temelj za ostvarenje prava na pristup informacijama, predložilo novi, opći Zakon o pravu na pristup informacijama, koji prijedlog je Hrvatski sabor prihvatio na svojoj sjednici održanoj dana 15. listopada 2003. godine⁷. Tim zakonom je propisano da nadzor nad njegovim provođenjem vrši Agencija za zaštitu osobnih podataka, kojoj su sva tijela javne vlasti dužna dostaviti izvješće o provedbi za prethodnu godinu, najkasnije do 31. siječnja. Agencija je sukladno istom zakonu, dužna podnijeti Hrvatskom saboru izvješće o njegovoj provedbi, najkasnije do 31. ožujka za prethodnu godinu.

6 „Narodne novine“, br. 53/91.

7 Objavljen u „Narodnim novinama“, br. 173/03, izmjene i dopune u „Narodnim novinama“, br. 144/10.

Ako se kao uzorak za praćenje postupanja tijela državne vlasti po zahtjevima za davanje informacija, temeljem Zakona o pravu na pristup informacijama, uzme razdoblje od početka 2007. do kraja 2009. godine⁸, u kojem je utvrđeno kako slijedi:

- prema izvješću za 2007. godinu, tijela državne vlasti u 2007. godini su zaprimila 3.670 zahtjeva od kojih je riješeno 3.385 zahtjeva, 54 nije riješeno a 124 ih je odbijeno;
- prema Izvješću za 2008. godinu tijela državne vlasti su u 2008. godini zaprimila 2.731 zahtjeva od kojih je riješeno 2.520 zahtjeva, 55 nije riješeno, ustupljeno je 84, a 103 ih je odbijeno;
- prema Izvješću za 2009. godinu tijela javne vlasti su u 2009. godini zaprimila 3.173 zahtjev, riješeno je 2.867, odbijeno 185, ustupljeno 75 a nije riješeno 46 zahtjeva,

može se zaključiti da je interes javnosti za ovaj postupak ujednačen, s malim brojem neriješenih predmeta i odbijenih zahtjeva

Kako izvješća ne navode posebice zahtjeve kojima se traži pristup informacijama o okolišu, iz navedenog se ne može zaključiti u kojoj mjeri je javnost zainteresirana za ove informacije, te kakova je ažurnost i praksa tijela vlasti koji o njima odlučuju.

III. RATIFIKACIJA ARHUŠKE KONVENCIJE I PRTR PROTOKOLA

Zakonom o potvrđivanju Konvencije o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša⁹, potvrđena je od strane Republike Hrvatske Konvencija o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša¹⁰, sastavljena u Aarhusu 25. lipnja 1998.

Sukladno članu 4. ovog Zakona, Konvencija nije stupila na snagu na dan stupanja na snagu ovog Zakona, već je propisano da će se podaci o njezinom stupanju na snagu objaviti naknadno sukladno odredbi člana 30. stav 3. Zakona o sklapanju i izvršavanju međunarodnih ugovora¹¹, što, povezano sa članom 20. Arhuške konvencije, znači devedesetog dana od datuma kada je Republika Hrvatska položila svoju ispravu o ratifikaciji.

Na temelju ove odredbe, Ministarstvo vanjskih poslova i europskih integracija Republike Hrvatske je dana 11. kolovoza 2008. godine objavilo, da je ova Konvencija stupila na snagu u odnosu na Republiku Hrvatsku dana 25. lipnja 2007.godine.

Zakonom o potvrđivanju Protokola o registrima ispuštanja i prijenosa onečišćujućih tvari uz Konvenciju o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša,¹² potvrđen je od strane Republike Hrvatske Protokol o registrima ispuštanja i prijenosa onečišćujućih tvari uz Konvenciju o pristupu informacijama, sudjelova-

8 Izvješća tijela vlasti objavljena na web - stranici Mlinistarstva pravosuđa Republike Hrvatske. www.pravosudje.hr. (Stranici pristupljeno 30.09.2011).

9 Koji je objavljen u „Narodnim novinama - Međunarodni ugovori“, br. 01/07.

10 Dalje u tekstu: Arhuška konvencija.

11 Narodne novine“, br. 28/96.

12 Koji je objavljen u „Narodnim novinama - Međunarodni ugovori“, br. 04/08.

nju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša,¹³ sastavljen u Kijevu, 21. svibnja 2003, koji je Republika Hrvatska potpisala 23. svibnja 2003. godine. Protokol PRTR je stupio na snagu u odnosu na Republiku Hrvatsku dana 8. listopada 2009. godine.

IV. PROPISI EUROPSKE UNIJE I IMPLEMENTACIJA ARHUŠKE KONVENCIJE TRANSPONOVANI U PRAVNI SISTEM REPUBLIKE HRVATSKE

Imajući u vidu značaj ulaska Republike Hrvatske u članstvo država Europske Unije, inkorporacija europskih propisa (direktiva i uredbi) u hrvatsko zakonodavstvo, u okviru usklađenja domaćeg zakonodavstva sa zakonodavstvom Europske Unije, je snažno ubrzala i podržala proces provedbe Arhuške konvencije. Republika Hrvatska je ugradila u svoje zakonodavstvo odredbe sljedećih europskih propisa, kojima su implementirane odredbe Arhuške konvencije:

- **Direktiva 2003/4/EZ** Europskog Parlamenta i Vijeća of 28. siječnja 2003. o pristupu javnosti informacijama o okolišu i kojom se ukida Direktiva Vijeća 90/313/EEZ;¹⁴
- **Direktive 2003/35/EZ** Europskog Parlamenta i Vijeća od 26. svibnja 2003. kojom je osigurano sudjelovanje javnosti kod izrade određenih planova i programa koji se odnose na okoliš te se njom izmjenjuju i dopunjuju odredbe o sudjelovanju javnosti i pristupu pravosuđu u direktivama vijeća: 85/337/EEZ i 96/61/EZ;¹⁵
- **Uredbe 166/2006** Europskog Parlamenta i Vijeća od 18. siječnja 2006. koja se odnosi na uspostavu Europskog registra ispuštanja i prijenosa onečišćujućih tvari;¹⁶
- **Direktivu 2001/42/EZ** od 27. lipnja 2001. o procjeni određenih planova i programa koji se odnose na okoliš;¹⁷
- **Direktivu 2000/60/EZ** od 23. listopada 2000. kojom se uspostavlja okvir za djelovanje Zajednice u području vodne politike.¹⁸

V. OBVEZE REPUBLIKE HRVATSKE PROZAŠLE IZ ARHUŠKE KONVENCIJE

Sukladno odredbama Arhuške konvencije, njena implementacija u domaće zakonodavstvo država se osigurava prijenosom pojedinih odredbi Konvencije u nove, postojeće zbog njih izmijenjene ili njima dopunjene propise iz područja okoliša i drugih područja i donošenjem novih propisa.

Na ovaj način se stvara zakonski i institucionalni temelj, sukladan zakonskom i institucionalnom okviru koji je ustanovljen Konvencijom, a čiji je cilj osigurati ostvarenje prava na pristup

13 Dalje u tekstu: PRTR.

14 *Directive 2003/4/EC of the European Parliament and of the Council of 28 January 2003 on public access to environmental information and repealing Council Directive 90/313/EEC.*

15 *Directive 2003/35/EC of the European Parliament and of the Council of 26 May 2003 providing for public participation in respect of the drawing up of certain plans and programmes relating to the environment and amending with regard to public participation and access to justice Council Directives 85/337/EEC and 96/61/EC.*

16 *Regulation (EC) No 166/2006 of the European Parliament and of the Council of 18 January 2006 concerning the establishment of a European Pollutant Release and Transfer Register and amending Council Directives 91/689/EEC and 96/61/EC.*

17 *Directive 2001/42/EC of the European Parliament and of the Council of 27 June 2001 on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment.*

18 *Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2000 establishing a framework for Community action in the field of water policy.*

informacijama o okolišu iz članka 4, prava na prikupljanje i razdiobu informacija iz članka 5, prava na sudjelovanje javnosti u odlučivanju o određenim djelatnostima iz članka 6, prava na sudjelovanje javnosti u svezi sa planovima, programima i politikama koje se odnose na okoliš iz članka 7, prava na sudjelovanje javnosti tijekom izradbe provedbenih propisa ili općeprijemljivih pravno obvezujućih normativnih instrumenata iz članka 8. i prava na pristup pravosuđu u pitanjima okoliša iz članka 9. Arhuške konvencije.

Sukladno navedenom, nakon stupanja na snagu Konvencije, Republika Hrvatska je u obvezi:

- primjeniti odredbe Konvencije za čiju primjenu nije nužno donijeti novi odnosno izmijeniti/ili dopuniti postojeći zakon i/ili podzakonski propis;
- donijeti provedbene propise za odredbe za čiju primjenu mora donijeti novi odnosno izmijeniti i/ili dopuniti postojeći zakon i/ili podzakonski propis;
- imajući u vidu sve činjenice koje su relevantne za odučivanje, odlučiti da li će odredbe za čiju primjenu se može ali ne mora donijeti novi odnosno izmijeniti i/ili dopuniti postojeći zakon ili podzakonski propis, neposredno primijeniti ili će donijeti provedbeni propis za njihovu primjenu.

Odredbe koje je Republika Hrvatska u obvezi primjeniti nakon stupanja Konvencije na snagu, a za čiju primjenu nije nužno donijeti novi odnosno izmijeniti ili dopuniti postojeći zakon i/ili podzakonski propis su odredbe koje propisuju obveze Republike Hrvatske da:

- osigura da svaka osoba ima pravo zahtijevati informaciju o okolišu od strane nadležnog tijela;¹⁹
- osigura da svaka osoba ima pravo osporavati odluku tijela vlasti o informaciji o okolišu pred sudom ili drugim neovisnim i nepristranim tijelom koje je utemeljeno na zakonu;²⁰
- osigura da pripadnici zainteresirane javnosti koji imaju dovoljan interes ili dokažu povredu prava imaju pravo pobijati odluku, čin ili propust u vezi sa odlučivanjem o određenim djelatnostima iz članka 6. Konvencije pred sudom ili drugim neovisnim ili nepristranim tijelom koje je utemeljeno na zakonu;²¹
- osigura da nevladine udruge koje rade na promicanju zaštite okoliša i udovoljavaju svim zahtjevima domaćeg zakonodavstva imaju dovoljan interes i prava koja se mogu povrijediti sukladno članku 2. stav 5. Konvencije;²²
- osigura da pripadnici javnosti koji udovoljavaju kriterijima i mjerilima, ako su utvrđeni domaćim zakonom, imaju pristup postupku pred sudom radi ocjene djela ili propusta privatnih osoba ili tijela vlasti, koji su u suprotnosti s odredbama domaćeg zakonodavstva koje se odnose na okoliš;²³
- osigura da postupci iz članka 9. Konvencije imaju djelotvorne pravne lijekove, uključujući sudsku zabranu gdje je to prikladno, te da budu pravični, jednakopravni, pravodobni i ne toliko skupi da bi se time sprečavalo njihovo provođenje, da odluke u vezi sa člankom 9. Konvencije budu donesene ili zabilježene u pisanom obliku, da

19 Član 4. Konvencije.

20 Član 9. Konvencije.

21 *Id.*

22 *Id.*

23 *Id.*

odluke sudova u vezi sa člankom 9. Konvencije budu dostupne javnosti, te da odluke drugih tijela, osim sudova, gdje god je to moguće, budu dostupne javnosti;²⁴

- osigura da javnost bude obaviještena da ima pravo na pristup postupcima iz članka 9. Konvencije i da razmotri mogućnost uspostavljanja odgovarajućih pomoćnih mehanizama za otklanjanje ili smanjivanje novčanih i drugih prepreka pristupu pravosuđu.²⁵

Republika Hrvatska mora zakonom propisati:

- koje tijelo će biti nadležno za vođenje postupka radi pobijanja odluke tijela vlasti u vezi sa zahtjevom za davanje informacije o okolišu iz članka 3. Konvencije (da li sud ili drugo zakonom utemeljeno neovisno i nepristrano tijelo);
- koje tijelo će biti nadležno za vođenje postupka u vezi sa odredbama iz članka 6. Konvencije (Konvencija ne određuje institucionalni okvir);
- koje tijelo će biti nadležno za vođenje postupka radi pobijanja odluke, čina ili propusta u vezi sa odredbama članka 6. Konvencije (da li sud ili drugo zakonom utemeljeno neovisno i nepristrano tijelo);
- postupak i tijelo koje će odlučivati o sukobu nadležnosti između navedenih tijela;
- da li za pristup postupku pobijanja odluke, čina ili propusta iz članka 9. stav 2. Konvencije pripadnici zainteresirane javnosti moraju dokazati da imaju dovoljan interes ili moraju dokazati da im je povrijeđeno pravo;
- što predstavlja dovoljan interes ili povredu prava u smislu članka 9. Konvencije;
- da li pripadnici zainteresirane javnosti moraju dokazati povredu prava ili samo postojanje dovoljnog interesa da bi imali pristup postupku pred administrativnim tijelom ili sudom radi osporavanja odluke, čina ili propusta u vezi sa odlučivanjem o određenim djelatnostima iz članka 6. Konvencije.

Glede postupaka iz čl. 3. i 6. Konvencije, koji prethode i u vezi su sa postupcima iz članka 9. Konvencije, Republika Hrvatska mora zakonom propisati:

- oblik, sadržaj i dostavu zahtjeva za davanje informacije o okolišu iz članka 3. Konvencije;
- da li zahtjev za informacijom o okolišu može biti odbijen ako se odnosi na materijal koji je pred dovršenjem ili se odnosi na unutarnju komunikaciju među tijelima vlasti;
- da li zahtjev za informacijom o okolišu može biti odbijen zato što bi otkrivanje informacija nepovoljno utjecalo na povjerljivost postupka tijela vlasti;
- da li zahtjev za informacijom o okolišu može biti odbijen zato što bi otkrivanje informacija nepovoljno utjecalo na poslovne i industrijske informacije, kako bi se zaštitio gospodarski interes;
- da li zahtjev za informacijom o okolišu može biti odbijen zato što bi otkrivanje informacije nepovoljno utjecalo na povjerljivost osobnih podataka i/ili dosijea koji se odnose na neku fizičku osobu, ako ta osoba nije dopustila da se takva informacija otkrije javnosti;
- oblik, sadržaj i dostavu odluke o zahtjevu za davanje informacije o okolišu iz članka 3. Konvencije;

24 *Id.*

25 *Id.*

- kada je zahtjev za davanje informacije o okolišu iz članka 3. Konvencije zanemaren, nepravedno odbijen, bilo djelomično ili u cijelosti, kada je na njega odgovoreno na neodgovarajući način ili kada se s njime nije postupalo sukladno odredbama članka 3. Konvencije;
- pravni lijek na odluku o zahtjevu za dobivanje informacije o okolišu iz članka 3. Konvencije;
- da li se odredbe članka 6. Konvencije neće primjenjivati u slučaju kada se ocijeni da bi primjena članka 6. Konvencije imala nepovoljan učinak na potrebe nacionalne obrane, a odlučuje se o određenim djelatnostima iz članka 6. Konvencije koje se tiču narodne obrane;
- sadržaj i oblik zahtjeva za priznanje statusa “zainteresirane javnosti”;
- o čemu, osim onog što je navedeno u članku 6. stav 2. Konvencije, zainteresirana javnost mora biti obaviještena tijekom postupka odlučivanja o okolišu;
- da li zainteresirana javnost mora posebno zahtijevati da joj se dozvoli pristup informacijama koje su važne za odlučivanje iz članka 6. stav 6. Konvencije;
- koje informacije, osim onih iz članka 6. stav 6. Konvencije su važne za odlučivanje;
- ostala pitanja u vezi sa postupkom koja nisu propisana Konvencijom.

Republika Hrvatska može, ali ne mora, zakonom propisati, kojim zahtjevima mora udovoljavati nevladina udruga da bi se smatrala “zainteresiranom javnošću” u smislu Konvencije. Ukoliko se to zakonom ne propiše, smatrati će se da sve nevladine udruge iz područja zaštite okoliša u Republici Hrvatskoj predstavljaju “zainteresiranu javnost” u smislu odredaba Konvencije.

Republika Hrvatska može, ali ne mora, zakonom ili uredbom, propisati kriterije i mjerila za utvrđenje koje udruge, organizacije ili skupine predstavljaju “ javnost “ u smislu odredaba Konvencije i kriterije i mjerila za utvrđenje da li nevladina udruga “ radi na promicanju zaštite okoliša “ u smislu odredaba Konvencije. Ukoliko to zakonom ili uredbom ne propiše, smatrati će se da sve udruge, organizacije i skupine u Republici Hrvatskoj predstavljaju “ javnost “ u smislu odredaba Konvencije.

Republika Hrvatska može, ali ne mora, zakonom ili uredbom, propisati kriterije i mjerila za određenje koje “predložene djelatnosti izvan Dodatka I Konvencije” mogu imati značajne učinke na okoliš. Ukoliko to zakonom ili uredbom ne propiše, smatrati će se da značajne učinke na okoliš imaju samo djelatnosti iz Dodatka I Konvencije.

Navedeni zakonski okvir je, od dana donošenja Zakona o zaštiti okoliša, u koji su prvi puta ugrađena rješenja predviđena Arhuškom konvencijom, vrlo dinamičan jer se neprestano mijenja i dopunjava, ovisno o kvaliteti i dinamici događaja na nacionalnoj, regionalnoj, subregionalnoj i globalnoj razini (politička scena, utjecaj međunarodne zajednice, aktivnosti nevladinog i biznis sektora, utjecaji drugih interesnih skupina).

U Inicijativi koju je EQUILIBRIUM, udruga za pravo okoliša, Zagreb, uputila Vladi Republike Hrvatske, dana 12. veljače 2007, nakon što je donesen Zakon o potvrđivanju Konvencije o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša, predloženo je da se:

-
- s obzirom na činjenicu da postojeći opći Zakon o pravu na pristup informacijama²⁶ ne regulira sva pitanja koja je potrebno urediti domaćim zakonom da bi se Aarhuška konvencija implementirala, nova rješenja za koja Arhuška konvencija traži da se urede domaćim zakonom, ugrade u sve postojeće zakone iz područja okoliša, te nove zakone koji su u pripremi ili u postupku donošenja;
 - zakonom ustanovi novo neovisno i nepristrano tijelo multidisciplinarnog sastava koje će odlučivati u drugom stupnju o odluci koja je donesena po zahtjevu za informaciju iz članka 4. Konvencije, odluci, činu ili propustu u vezi sa odlučivanjem o određenim djelatnostima iz članka 6. Konvencije, te u drugim slučajevima utvrđenim zakonom (jer u ovom slučaju Konvencija ostavlja na volju državi da odluči da li će nadležno tijelo biti sud ili drugo zakonom ustanovljeno nezavisno i nepristrano tijelo);
 - u slučaju da se kao zakonsko rješenje prihvati da će sud odlučivati u drugom stupnju o odluci koja je donesena po zahtjevu za informaciju iz članka 4. Konvencije, odluci, činu ili propustu u vezi sa odlučivanjem o određenim djelatnostima iz članka 6. Konvencije, te u drugim slučajevima utvrđenim zakonom, izmjenama i dopunama Zakona o sudovima utvrdi obveza osnivanja posebnih odjela u sudovima koji bi bili nadležni za rješavanje predmeta iz područja okoliša;
 - odlučivanje o djelima ili propustima privatnih osoba ili tijela vlasti, koja su u suprotnosti s odredbama domaćeg zakonodavstva koje se odnosi na okoliš (obveza iz članka 9. stav 3. Konvencije) izmjenama i dopunama Zakona o sudovima povjeri posebnim odjelima u sudovima koji bi bili nadležni za rješavanje problema iz područja okoliša (ovo se odnosi uglavnom na veće i velike sudove);
 - zakonom/ima iz točke 1. ove Inicijative propiše:
 - oblik, sadržaj i dostavu zahtjeva za davanje informacije o okolišu iz članka 3. Konvencije;
 - da li zahtjev za informacijom o okolišu može biti odbijen ako se odnosi na materijal koji je pred dovršenjem ili se odnosi na unutarnju komunikaciju među tijelima vlasti;
 - da li zahtjev za informacijom o okolišu može biti odbijen zato što bi otkrivanje informacija nepovoljno utjecalo na povjerljivost postupka tijela vlasti;
 - da li zahtjev za informacijom o okolišu može biti odbijen zato što bi otkrivanje informacija nepovoljno utjecalo na poslovne i industrijske informacije, kako bi se zaštitio gospodarski interes;
 - da li zahtjev za informacijom o okolišu može biti odbijen zato što bi otkrivanje informacije nepovoljno utjecalo na povjerljivost osobnih podataka i/ili dosijea koji se odnose na neku fizičku osobu, ako ta osoba nije dopustila da se takva informacija otkrije javnosti;
 - oblik, sadržaj i dostavu odluke o zahtjevu za davanje informacije o okolišu iz članka 3. Konvencije;
 - kada je zahtjev za davanje informacije o okolišu iz članka 3. Konvencije zanemaren, nepravedno odbijen, bilo djelomično ili u cijelosti, kada je na njega odgovoreno na neodgovarajući način ili kada se s njime nije postupalo sukladno odredbama članka 3. Konvencije;

26 „Narodne novine“, br. 172/03.

-
- pravni lijek na odluku o zahtjevu za dobivanje informacije o okolišu iz članka 3. Konvencije;
 - da li se odredbe članka 6. Konvencije neće primjenjivati u slučaju kada se ocijeni da bi primjena članka 6. Konvencije imala nepovoljan učinak na potrebe nacionalne obrane, a odlučuje se o određenim djelatnostima iz članka 6. Konvencije koje se tiču narodne obrane;
 - sadržaj i oblik zahtjeva za priznanje statusa “zainteresirane javnosti”;
 - o čemu, osim onog što je navedeno u članku 6. stav 2. Konvencije, zainteresirana javnost mora biti obaviještena tijekom postupka odlučivanja o okolišu;
 - da li zainteresirana javnost mora posebno zahtijevati da joj se dozvoli pristup informacijama koje su važne za odlučivanje iz članka 6. stav 6. Konvencije;
 - koje informacije, osim onih iz članka 6. stav 6. Konvencije su važne za odlučivanje;
 - ostala pitanja u vezi sa postupkom koja nisu propisana Konvencijom;
- da se uredbom/ma koje će donijeti Vlada Republike Hrvatske utvrde između ostalog:
 - kriteriji i mjerila za utvrđenje kojim zahtjevima nevladina udruga mora udovoljavati da bi se smatrala “zainteresiranom javnošću” u smislu odredaba Konvencije;
 - kriteriji i mjerila za utvrđenje koje udruge, organizacije ili skupine predstavljaju “javnost” u smislu odredaba Konvencije;
 - kriteriji i mjerila za utvrđenje da li nevladina udruga “radi na promicanju zaštite okoliša” u smislu Konvencije;
 - kriteriji i mjerila za utvrđenje koje predložene djelatnosti izvan Dodatka I Konvencije mogu imati značajne učinke na okoliš;
 - kriteriji i mjerila za utvrđenje koji pripadnici javnosti imaju pristup postupku pred sudom radi ocjene djela ili propusta privatnih osoba ili tijela vlasti, koji su u suprotnosti s odredbama domaćeg zakonodavstva koje se odnose na okoliš;
 - da se izmijene i dopune odredbe Zakona o sudskim pristojbama i Zakona o upravnim pristojbama u vezi sa detaljnim reguliranjem plaćanja pristojbi u postupcima vezanim za okoliš te da se ustanovi tko je i kada oslobođen plaćanja ovih pristojbi.
 - da se u Zakonu o odvjetništvu i Tarifi za nagradu za rad i naknadu troškova odvjetnika utvrde nagrade i naknade vezane za ove postupke te da se ustanovi tko je i kada oslobođen od plaćanja odvjetničke nagrade i troška odnosno tko i kada ima pravo na besplatnu odvjetničku pomoć (ovo je od značaja jer se po tkz. Odvjetničkoj tarifi naplaćuju i nagrade za rad i naknade troškova općinskih, gradskih i državnih odvjetnika koji su po svojem pravnom statusu spadju u tkz. “javne službe”).
 - da se konstitutivno, javno, tehnički i financijski od strane najviših tijela Republike Hrvatske podrže inicijative za osnivanje multidisciplinarnih nevladinih institucija koje će surađivati kao korektiv vladinog sektora, u postupku implementacije Arhuške konvencije (u pripremi zakona i podzakonskih akata iz područja okoliša, razmjeni nacionalnih i internacionalnih iskustava i prakse, multidisciplinarnim listama nezavisnih i državnih eksperata za Arhušku konvenciju, na konferencijama, radionicama, itd).
-

VI. USKLAĐENJE ZAKONA I PODZAKONSKIH AKATA IZ PODRUČJA OKOLIŠA SA ODREDBAMA ARHUŠKE KONVENCIJE

Zakon o zaštiti okoliša²⁷ koji je stupio na snagu dana 2. studenog 2007. godine je propis kojim je u značajnoj mjeri izvršeno usklađenje sa odredbama Aarhuške konvencije. U dijelu u kojem pitanja proceduralne prirode nisu uređena ovim Zakonom o zaštiti okoliša i njegovim provedbenim propisima, supsidijarno se primjenjuju odredbe Zakona o općem upravnom postupku²⁸ i Zakona o upravnim sporovima.²⁹ Osim ovim, usklađenje je izvršeno i Zakonom o zaštiti prirode,³⁰ Zakonom o genetski modificiranim organizmima³¹ i Zakonom o zaštiti zraka koji je Hrvatski sabor donio na sjednici održanoj 28. listopada 2011.

Od podzakonskih akata, usklađenje je izvršeno u Uredbi o informiranju i sudjelovanju javnosti i zainteresirane javnosti u pitanjima zaštite okoliša,³² Uredbi o procjeni utjecaja na okoliš,³³ Uredbi o strateškoj procjeni utjecaja plana i programa na okoliš,³⁴ Pravilniku o ocjeni utjecaja zahvata na prirodu³⁵ i Pravilniku o načinu izrade i provođenja studije o procjeni rizika uvođenja, ponovnog uvođenja i uzgoja divljih svojti.³⁶

Sukladno Zakonu o zaštiti okoliša, javnost ima pravo na pristup informacijama o okolišu kojima raspolaže tijelo javne vlasti i osobe koje tijelo javne vlasti nadzire te osobe koje informacije čuvaju za tijelo javne vlasti. Javnost također ima pravo sudjelovati u postupcima utvrđivanja polazišta, izrade i donošenja strategija, planova i programa, te izrade i donošenja propisa i općih akata u vezi sa zaštitom okoliša te postupcima koji se vode na zahtjev nositelja zahvata, operatera i tvrtke, sukladno ovom zakonu.

Pravo na pristup informacijama u postupcima koji nisu uređeni ovim zakonom i njegovim provedbenim propisima se rješava sukladno odredbama propisa kojima se uređuje pravo na pristup informacijama što znači odredbama Zakona o pravu na pristup informacijama.

Sudjelovanje javnosti u odlučivanju o određenim djelatnostima je osigurano u postupku procjene pojedinog zahvata na okoliš, primjenom odredaba Zakona o zaštiti okoliša, Uredbe o procjeni zahvata na okoliš i Uredbe o informiranju i sudjelovanju javnosti i zainteresirane javnosti u pitanjima zaštite okoliša. Osim u navedenom postupku, sudjelovanje javnosti u odlučivanju o određenim djelatnostima je osigurano i u postupku izdavanja rješenja o objedinjenim uvjetima zaštite okoliša.

U vezi s tim, Zakon o zaštiti okoliša propisuje da, prije početka gradnje i puštanja u rad, kao i prije značajne promjene u radu ili prilikom rekonstrukcije postrojenja namijenjenog obavljanju određenih djelatnosti kojom se mogu prouzročiti emisije kojima se onečišćuje tlo, zrak, vode i more, tvrtka je obvezna ishoditi objedinjene uvjete zaštite okoliša, s tim da Vlada

27 „Narodne novine“, br. 107/07.

28 „Narodne novine“, br. 47/09.

29 „Narodne novine“, br. 20/10.

30 „Narodne novine“, br. 70/05.

31 *Id.*

32 „Narodne novine“ br. 64/08.

33 *Id.*

34 *Id.*

35 „Narodne novine“, br. 89/07.

36 „Narodne novine“, br. 35/08.

Republike Hrvatske uredbom utvrđuje koje su to djelatnosti kojima se mogu prouzročiti emisije kojima se onečišćuje okoliš te detalje postupka izdavanja rješenja.

Zakon o zaštiti prirode utvrđuje pravo javnosti na sudjelovanje u odlučivanju o prirodi kao jedno od temeljnih načela zaštite prirode. Sukladno tome, za planirani zahvat u prirodu koji nije obuhvaćen procjenom utjecaja na okoliš, a koji sam ili s drugim zahvatima može imati bitan utjecaj na ekološki značajno područje ili zaštićenu prirodnu vrijednost, ocjenjuje se njegova prihvatljivost za prirodu u odnosu na ciljeve očuvanja tog ekološki značajnog područja ili zaštićene prirodne vrijednosti, pri čemu se postupak ocjene utjecaja zahvata u prirodu detaljnije propisuje Pravilnikom o ocjeni utjecaja zahvata na prirodu.

Sudjelovanje javnosti u odlučivanju da li treba dopustiti određeni zahvat u prirodu, je propisano Zakonom o zaštiti prirode i u vezi sa postupkom procjene rizika uvođenja stranih divljih svojti u prirodu, pri čemu su detalji postupka pribavljanja mišljenja javnosti propisani Pravilnikom o načinu izrade i provođenja studije o procjeni rizika uvođenja, ponovnog uvođenja i uzgoja divljih svojti.

Zakonom o genetski modificiranim organizmima, sudjelovanje javnosti je osigurano odredbama koji se tiču postupka izdavanja dopuštenja za namjerno uvođenje GMO-a u okoliš.

Glede sudjelovanja javnosti u postupku odlučivanja u vezi donošenja novih, izmjene i/ili dopune postojećih, planova, programa i politika koji se tiču okoliša, Zakonom o zaštiti okoliša i Uredbom o informiranju i sudjelovanju javnosti i zainteresirane javnosti u pitanjima zaštite okoliša, je propisana različitost u sudjelovanju kod planova i programa za koje se provodi i za koje se ne provodi strateška procjena utjecaja zahvata na okoliš.

Strateška procjena utjecaja na okoliš kao postupak kojim se procjenjuje vjerojatno značajniji utjecaji na okoliš koji mogu nastati provedbom plana ili programa je obvezna za planove i programe koji se donose na državnoj i regionalnoj (područnoj razini) iz područja pojoprivrede, šumarstva, ribarstva, energetike, industrije, rudarstva, prometa, telekomunikacija, turizma, gospodarenja otpadom i upravljanja vodama te za prostorni plan županije i prostorni plan Grada Zagreba.

Glede izmjena i/ili dopuna ovih dokumenata, istim zakonom je propisana obveza provedbe postupka u kojem se odlučuje da li će se strateška procjena provesti. U navedenim postupcima, sukladno Uredbi o informiranju i sudjelovanju javnosti i zainteresirane javnosti u pitanjima zaštite okoliša, javnost sudjeluje u postupku određivanja sadržaja studije o strateškoj procjeni utjecaja na okoliš i u postupku javne rasprave o studiji, nacrtu prijedloga plana i nacrtu prijedloga programa. Glede planova i programa koji se odnose na okoliš, a za koje Zakon o zaštiti okoliša ne propisuje obvezu provedbe postupka strateške procjene utjecaja na okoliš, istim zakonom je propisano da javnost ima pravo iznijeti svoje mišljenje, primjedbe i prijedloge na nacрте ovih prijedloga i planova.

Glede područja gradnje i prostornog uređenja, koje po ustrojstvu ministarstava, ulazi u nadležnost Ministarstva zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva Republike Hrvatske,

Zakonom o prostornom uređenju i gradnji³⁷ je propisano da javnost sudjeluje u postupku izrade prostornog plana, prilikom javnog uvida, javnog izlaganja i javne rasprave. Ukoliko se provodi postupak strateške procjene utjecaja prostornog plana na okoliš, javnost u njemu sudjeluje temeljem odredbi Zakona o prostornom uređenju i gradnji, a ne temeljem odredbi Uredbi o informiranju i sudjelovanju javnosti i zainteresirane javnosti u pitanjima zaštite okoliša, koja se primjenjuje u stvarima iz područja zaštite okoliša.

Zakon o zaštiti okoliša nema odredbe o sudjelovanju javnosti u postupku odlučivanja o donošenju novih, izmjeni i dopuni postojećih politika koji se tiču okoliša.

Glede sudjelovanja javnosti u postupku donošenja, izmjene i/ili dopune općeprimjenjivih pravnoobvezujućih normativnih akata, Zakon o zaštiti okoliša u članku 141. stav 1. propisuje, da tijela javne vlasti osiguravaju pravovremeno i učinkovito sudjelovanje javnosti u postupku izrade zakona i provedbenih propisa te ostalih općeprimjenjivih pravnoobvezujućih pravila iz svoje nadležnosti, koji bi mogli imati značajan utjecaj na okoliš, uključujući i postupke njihovih izmjena i dopuna. Na ovaj postupak se analogno primjenjuju odredbe Uredbe o informiranju i sudjelovanju javnosti i zainteresirane javnosti u pitanjima zaštite okoliša.

Zakonom o zaštiti prirode je propisano i to da se sudjelovanje javnosti osigurava u postupku proglašavanja zaštićenih prirodnih vrijednosti, pri čemu se postupak javnog uvida detaljno uređuje Uredbom o postupku javnog uvida kod proglašenja zaštićenog područja.³⁸

Novim Zakonom o zaštiti zraka koji je donesen na sjednici Hrvatskog sabora dana 28. listopada 2011. propisuje se pristup javnosti u donošenju dokumenata zaštite zraka, ozonskog sloja i ublažavanja klimatskih promjena i prilagodbe klimatskim promjenama kojim se promovira integracija i odgovornost za zaštitu zraka jačanjem sudjelovanja javnosti u svim pitanjima vezanim za zaštitu zraka, ozonskog sloja i klimatskih promjena.

Sukladno Zakonu o zaštiti okoliša, svaka osoba koja smatra da je njezin zahtjev za informacijom u pitanjima zaštite okoliša zanemaren, neosnovano odbijen, bilo djelomično ili u cijelosti, ili ako na njega nije odgovoreno na odgovarajući način, ima pravo na zaštitu svojih prava pred sudom sukladno posebnom propisu o pravu na pristup informacijama.

Građanin i druga fizička te pravna osoba, njihove skupine, udruge i organizacije, koji učine vjerojatnim svoj pravni interes i osoba koja zbog lokacije zahvata i/ili zbog prirode i/ili utjecaja zahvata može, u skladu sa zakonom, dokazati da joj je trajno narušeno pravo, ima pravo osporavati postupovnu i materijalnu zakonitost odluka, čina i propusta tijela javne vlasti putem nadležnog tijela i/ili nadležnog suda, u skladu sa ovim zakonom.

Pravni interes u postupcima u kojima je predviđeno sudjelovanje zainteresirane javnosti priznaje se i organizacijama civilnog društva koje promiču zaštitu okoliša, uz uvjet da ispunjavaju pravne uvjete propisane Zakonom o zaštiti okoliša i to:

37 „Narodne novine“, br. 76/07.

38 „Narodne novine“, br. 44/05.

-
- organizacije civilnog društva moraju biti registrirane sukladno posebnim propisima o udrugama;
 - one moraju imati statutom određen kao cilj određenu zaštitu okoliša i unaprjeđenje okoliša, uključujući i zaštitu ljudskog zdravlja i zaštitu i racionalno korištenje prirodnih dobara;
 - organizacija mora biti registrirana za gore navedene svrhe najmanje dvije godine prije nego je započeo postupak tijela javne vlasti o zahtjevu povodom kojega iskazuje svoj pravni interes; s tim da
 - mora dokazati da je u tome razdoblju aktivno sudjelovala u aktivnostima vezanima za zaštitu okoliša na području grada ili općine gdje ima registrirano sjedište sukladno svojem statutu.

Javnost i zainteresirana javnost koja je sudjelovala u postupcima sudjelovanja javnosti ima pravo osporavati pravnu zakonitost odgovarajućeg upravnog akta tijela javne vlasti te može izjaviti žalbu Ministarstvu zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva ili podnijeti tužbu nadležnom sudu radi ponovne ocjene postupovne ili materijalne zakonitosti akata, odnosno radnji ili propusta, djelovanja prema fizičkim ili pravnim osobama.

Zahtjev nadležnom sudu mora biti podnesen u propisanom obliku sukladno posebnom propisu, u roku od 30 dana od dana donošenja odluke koja se osporava, ili u slučaju radnje i propusta u roku od 15 dana od dana protoka roka za izvršenje radnje odnosno donošenje odluke.

U zahtjevu mora biti navedeno i obrazloženo u čemu je sadržana odnosno na što se odnosi povreda propisa. Zahtjev mora biti potkrijepljen odgovarajućim dokazima.

Sudski postupci po svakoj tužbi iz područja zaštite okoliša su hitni.

VII. STRANKE U POSTUPCIMA KOJI SU PREDVIĐENI ARHUŠKOM KONVENCIJOM

Arhuška konvencija pod pojmom tijela javne vlasti podrazumjeva vladu na nacionalnom, regionalnom i drugim nivoima, fizičke ili pravne osobe koje obavljaju funkcije javne uprave po nacionalnom pravu, uključujući posebne dužnosti, aktivnost ili usluge u odnosu na okoliš, te sve druge fizičke ili pravne osobe koja imaju javne nadležnosti ili funkcije, ili pružaju javne usluge, u odnosu na okoliš, a pod kontrolom su vlade na nacionalnom, regionalnom i drugim nivoima, fizičkih ili pravnih osoba koja obavljaju funkcije javne uprave po nacionalnom pravu, uključujući posebne dužnosti, aktivnosti ili usluge u odnosu na okoliš.

Zakon o zaštiti okoliša pod pojmom tijela javne vlasti podrazumjeva tijelo državne vlasti, tijelo jedinica lokalne i regionalne (područne) samouprave i pravne osobe s javnim ovlastima koje obavljaju djelatnosti u vezi sa okolišom. Definicija vlasti koju daje Zakon o zaštiti okoliša u velikoj mjeri odgovara sadržaju pojma tijela javne vlasti koji daje Arhuška konvencija, a korjen joj je u odredbama Zakona o općem upravnom postupku i Zakona o lokalnoj i regionalnoj samoupravi.³⁹

39 „Narodne novine“, br. 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08 i 36/09.

Jedini prigovor ovoj definiciji je da njome nisu obuhvaćene pravne osobe koje nisu tijela državne vlasti, jedinica lokalne i regionalne (područne) samouprave, koja nemaju temeljem zakona priznato im pravo da vrše javne ovlasti, ali posjeduju i dopunjavaju bazu podataka za koje postoji interes javnosti (samostalni zavodi, instituti, agencije, na primjer). U vezi s tim, bilo bi dobro razmotriti potrebu proširenja definicije/pojma tijela javne vlasti, tako da se njome obuhvate i ove pravne osobe, ili da se propiše da sve pravne osobe koje posjeduju i dopunjavaju podatke koji su od značaja za okoliš, imaju pravo da vrše javne ovlasti, te da temeljem toga sudjeluju u postupcima propisanim Arhuškom konvencijom.

Arhuška konvencija definira javnost koje se predmet tiče kao javnost koja je pod utjecajem ili će vjerovatno biti pod utjecajem, ili ima interesa u odlučivanju po pitanju okoliša. U svrhu ove definicije, nevladine organizacije koje promoviraju zaštitu okoliša i ispunjavanje eventualnih zahtjeva po nacionalnom zakonu smatrati će se da imaju interes.

Zakon o zaštiti okoliša definira zainteresiranu javnost kao javnost na koju utječe ili bi moglo utjecati odlučivanje o okolišu, te koja živi odnosno radi u području mogućih negativnih utjecaja ili u području koje će vjerovatno biti pod negativnim utjecajem. Udruge civilnog društva, koje djeluju na području zaštite okoliša i ispunjavaju sve uvjete sukladno ovom zakonu, smatrati će se zainteresiranima.

Definicija zainteresirane javnosti koju daje Zakon o zaštiti okoliša je sužena u odnosu na definiciju koju daje Konvencija iz razloga što ne obuhvaća javnost koja ima interesa u odlučivanju po pitanju okoliša, iako ne živi odnosno ne radi u području mogućih negativnih utjecaja ili u području koje će vjerovatno biti pod negativnim utjecajem, te bi ju trebalo proširiti i na javnost koja je na područje koje je pod negativnim utjecajem ili područje koje će biti pod negativnim utjecajem vezana na drugi način (ne samo time što na tom području živi odnosno radi). U vezi s tim, bilo bi uputno da se pitanje da li je javnost zainteresirana, koje je po svojoj pravnoj prirodi pitanje stranačke sposobnosti odnosno pitanje prava na sudjelovanje u postupku, raspravi u samom postupku na temelju činjenica koje će se prikupiti prije pokretanja postupka ili u samom postupku.

VIII. PRAKSA VEZANA NA PROVEDBU ARHUŠKE KONVENCIJE

Od dana kada je Republika Hrvatska potpisala Arhušku konvenciju do dana njezine ratifikacije proteklo je više od 8 godina za vrijeme kojih su educirane gotovo sve kategorije hrvatske javnosti, svaka na neki način, ovisno o kategoriji i interesima. Predstavnici međunarodnih organizacija, ministarstava, organa lokalne i regionalne samouprave, nevladinih udruga, i druge zainteresirane pravne i fizičke osobe su organizirale i sudjelovale na brojnim konferencijama, radionicama, okruglim stolovima i predavanjima koja su obrađivala teme proizašle iz Arhuške konvencija. To razdoblje su obilježili i brojni projekti koje su provodile međunarodne organizacije i agencije samo na području Republike Hrvatske ili šire na području regije u sklopu kojih je sudjelovala i Republika Hrvatska.

Sve ove aktivnosti su imale za posljedicu podizanje svijesti građana, njihovo upoznavanje sa pravima koja mogu ostvariti i načinom njihovog ostvarivanja, osnaživanje nevladinih udruga, uspostavljanje komunikacije između građana i nevladinih udruga, edukaciju vladinih

službenika, sudaca, odvjetnika, drugih kategorija stručnih osoba koje sudjeluju u sudskim i administrativnim postupcima i tome slično.

Međutim, osim ovih pozitivnih efekata, postoje i problemi vezani na provedbu Arhuške konvencije, za koje je neophodno iznaći zajednička rješenja. Izvor tih problema je uglavnom u nedostatku otvorene komunikacije između nevladinih udruga s jedne strane te ministarstva i organa jedinica lokalne i regionalne (područne) samouprave s druge strane, mali broj zajedničkih edukativnih događanja na kojima se diskutiraju teme iz područja kojima se bavi Arhuška konvencija, sporo i nepravovremeno informiranje javnosti, propusti u pojedinim slučajevima kada javnost nije dovoljno rano ili nije uopće pozvana da sudjeluje u postupcima u kojima ima pravo sudjelovati, mali broj administrativnih i samo nekoliko sudskih postupaka.

U praksi je zabilježen slučaj donošenja uredbi koje su vrlo značajne za okoliš, bez da je osigurano sudjelovanje javnosti u postupku njihovog donošenja⁴⁰. Drugi poznati slučaj je donošenje Plana gospodarenja otpadom Spitsko-dalmatinske županije za razdoblje od 2007. do 2015. godine bez da je javnosti dana mogućnost da sudjeluje u njegovoj izradi.

Osim toga, česta je pojava da javnost kao odgovor na zahtjev za davanje informacije dobije dopis, po kojem nema mogućnost dalje postupati, umjesto rješenja kojim se odlučuje o zahtjevu, s poukom o pravu na izjavljivanje žalbe.

Prema anketi objavljenoj u NOVINARU, glasilu Hrvatskog novinarskog društva, na pitanje okolišnim novinarima kako najčešće dolaze do informacija, kao izvor informacija se navode samo nevladine udruge i internet.

Podaci o postupcima po zaprimljenim zahtjevima za davanje informacije o okolišu nisu dovoljno transparentni i jasni, pa se ne može sa sigurnošću zaključiti kakva je dinamika i praksa tijela državne vlasti koja o njima odlučuju.

IX. PERSPEKTIVE PROVEDBE ARHUŠKE KONVENCIJE

Provedba Arhuške konvencije koja podrazumjeva privaćanje gotovih rješenja koja ona nudi u vidu transpozicijskih normi i njihovu inkorporaciju u domaće propise, donošenje propisa koje je Republika Hrvatska u obvezi donijeti da bi ju provela u cijelosti, poboljšanje postojećih i ustanovljenje novih institucija za njezinu provedbu, edukaciju svih kategorija javnosti, predstavnika državnog i nedržavnog sektora, ustanovljenje pravne prakse, održavanje i dopunjavanje baza podataka, otvaranje komunikacije, povezivanje i umrežavanje zainteresiranih strana na lokalnom, državnom, regionalnom, subregionalnom i globalnom nivou, harmonizaciju s propisima Europske Unije, pronalaženje najbržih, najjeftinijih i najefikasnijih puteva, je proces koji traje, i koji traži stalnu prilagodbu zahtjevima vremena u kojem se događa.

S obzirom na sve društvene, političke, ekonomske i druge relevantne faktore koji utječu na njegov razvoj i tok, za pretpostaviti je da će se otpori njegovom nesmetanom i harmoničnom

40 Uredba o informiranju i sudjelovanju javnosti i zainteresirane javnosti u pitanjima zaštite okoliša („Narodne novine“, br. 64/08); Uredbi o strateškoj procjeni utjecaja plana i programa na okoliš („Narodne novine“, br. 64/08).

odvijanju smanjiti te da će se otvoriti potrebni komunikacijski kanali između interesnih grupa i pojedinaca koji u njemu sudjeluju.

Arhuška konvencija je pravni instrument koji se treba promatrati u kontekstu vremena u kojem je nastao, imajući pri tome u vidu da je njezin cilj očuvanje ljudskih prava i najviših vrijednosti za buduće generacije. Ako joj se tako pristupi, lakše i brže će se inicirati, predložiti i ispuniti svi preduvjeti za ostvarenje u punoj mjeri cilja zbog kojeg je donesena.

LITERATURA

- EQUILIBRIUM, udruga za pravo okoliša: Inicijativa Vladi Republike Hrvatske za donošenje zakona i uredbi za provedbu Arhuške konvencije; Zagreb 2007
- Matić, Jasnica Klara: Izvješće o opravdanosti ratifikacije Konvencije o pristupku informacijama, sudjelovanju u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša; Ministarstvo zaštite okoliša i prostornog uređenja Republike Hrvatske, Zagreb, 2003
- Matić, Jasnica Klara: *Commentary on the applicability of UNECE and UNEP guidelines on the multilateral environmental agreements compliance and implementation in Croatia*; Regional Environmental Centre for Central and Eastern Europe, Zagreb, 2006
- Matić, Jasnica Klara: Pristup pravosuđu u stvarima iz područja okoliša, *Novi informator*, Zagreb, 2007

DOSTUPNOST INFORMACIJA O ŽIVOTNOJ SREDINI U PRAKSI GRADSKJE UPRAVE ZA ŽIVOTNU SREDINU NOVOG SADA

Pravo na obaveštenost, kao jedno od osnovnih ljudskih prava u okviru drugog dela Ustava Republike Srbije, definisano je u članu 51. gde se utvrđuje da svako ima pravo da istinito, potpuno i blagovremeno bude obaveštavan o pitanjima od javnog značaja i da su sredstva javnog obaveštavanja dužna da to pravo poštuju. Svako ima pravo na pristup podacima koji su u posedu državnih organa i organizacija kojima su poverena javna ovlašćenja, u skladu sa zakonom. Dalje, svako ima pravo na zdravu životnu sredinu i na blagovremeno i potpuno obaveštavanje o njenom stanju.

Lokalna samouprava je definisana Zakonom o lokalnoj samoupravi, u vidu prava građana da upravljaju javnim poslovima od neposrednog, zajedničkog i opšteg interesa za lokalno stanovništvo, neposredno i preko slobodno izabраниh predstavnika u jedinicama lokalne samouprave i u vidu prava i sposobnosti organa lokalne samouprave da, u granicama zakona, uređuju poslove i upravljaju javnim poslovima koji su u njihovoj nadležnosti i od interesa za lokalno stanovništvo. Zakon takođe propisuje da su organi i službe jedinice lokalne samouprave dužni da obaveštavaju javnost o svom radu preko sredstava javnog informisanja i na drugi prikladan način. Propisana je i obaveza da građanima u ostvarivanju njihovih prava organi daju potrebne podatke, objašnjenja i obaveštenja.

Odredbe koje se odnose na učešće javnosti u donošenju određenih akata iz nadležnosti lokalne samouprave sadržane su i u Statutu grada Novog Sada, posebno u poglavlju IV - Neposredno učešće građana u ostvarivanju lokalne samouprave, i u poglavlju V - Drugi oblik učešća građana u ostvarivanju lokalne samouprave, gde je eksplicitno utvrđena dužnost organa Grada da održe jednu javnu raspravu:

1 Gradska uprava za zaštitu životne sredine Novi Sad

-
- u toku postupka utvrđivanja stope izvornih prihoda Grada, načina i merila za određivanje visine lokalnih taksi i naknada;
 - u toku postupka usvajanja strateških i akcionih planova razvoja; i
 - u drugim slučajevima predviđenim zakonom, odlukama skupštine i drugim propisima.

O rezultatima javne rasprave, šira javnost se informiše putem sredstava javnog informisanja.

Pitanje odnosa gradskih uprava, posebnih organizacija i službi prema građanima normativno je uređeno i u Odluci o gradskim upravama grada Novog Sada (kojom je uređena organizacija i delokrug gradskih uprava) i to odredbama kojima je propisano da je gradska uprava, posebno organizacija i služba dužna da svakom građaninu obezbedi jednak položaj i efikasno ostvarivanje njegovih prava, obaveza i interesa. Zaposleni u gradskoj upravi, posebnoj organizaciji i službi dužni su da građanima omoguće neometano ostvarivanje njihovih prava i obaveza, da im daju potrebne podatke, obaveštenja i uputstva i pružaju odgovarajuću pravnu pomoć. U poglavlju VIII - Javnost rada, naglašava se da je rad gradske uprave, posebne organizacije i službe dostupan javnosti što se obezbeđuje:

- davanjem informacije sredstvima javnog informisanja; i
- obezbeđivanjem uslova za nesmetano obaveštavanje javnosti o obavljanju poslova iz svog delokruga i o svim promenama u vezi sa organizacijom, delokrugom poslova, rasporedom radnog vremena i o drugim promenama, o organizaciji i njihovom radu.

Ipak, i pored ovih normativnih okvira/obaveza, za organe lokalne samouprave, a posebno organe u čijem se delokrugu nalazi zaštita životne sredine, izuzetno je značajan kraj 2004. godine kada je donet prvi “set” zakona iz oblasti zaštite životne sredine (u novembru iste godine je donet i Zakon o dostupnosti informacije od javnog značaja), kao i maj 2009. godine kada je donet i drugi “set” zakona o zaštiti životne sredine.

Oblast zaštite životne sredine, na ovaj način, postaje jedna od najdinamičnijih oblasti u našem zakonodavstvu poslednjih godina, tako da je krajem 2011. godine u primeni bilo preko 30 zakona, 25 uredbi, 90 pravilnika, određen broj naredbi, rešenja, odluka uključujući i preko 70 ratifikovanih međunarodnih sporazuma, konvencija i protokola.

Takođe, neposredno se primenjuje i 15 “srodnih” zakona (o planiranju i izgradnji, bezbednosti i zdravlju na radu, rudarstvu, turizmu...) i desetak propisa koji se tiču nadležnosti u pogledu životne sredine kada su u pitanju postupajući organi uključujući i propise o upravnom postupku.

Donošenje pomenutih propisa direktno se odrazilo na delokrug rada organa lokalne samouprave nadležnog za poslove zaštite životne sredine prvenstveno sa aspekta poslova koji su zakonima povereni organima lokalne samouprave. U PRILOGU uz ovaj rad nalazi se prikaz propisa kojima su organima lokalne samouprave poslovi povereni, uz navođenje, u nekim slučajevima i upravnih akata koje oni donose. Pregled je sačinjen sa namerom da se ukaže na složenost i transparentnost postupaka koji se vode pred organima lokalne samouprave. U Prilogu se posebno ukazuje i na odredbe zakona kojima se definiše nadležnost organa lokalne samouprave za poslove zaštite životne sredine.

Tematika koju navedeni propisi regulišu nesumnjivo je izazvala veliki interes javnosti, dajući nov, savremeniji i obuhvatniji tretman problematici zaštite životne sredine. Istovremeno, kvalitet ovih propisa (posebno zakona o proceni uticaja na životnu sredinu, o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu i o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine) zasniva se i na činjenici da su u ove propise u potpunosti ugrađeni elementi Konvencije o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine – Arhuske konvencije. Direktna posledica ovoga se ogleda u “novinama” koje su počele da se primenjuju u postupcima pred organima lokalne samouprave. Kao najkarakterističniji primer možemo uzeti Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu, posmatrajući njegove specifičnosti u praksi, korelaciju sa Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, i to kroz neke karakteristične slučajeve koji su se javili tokom praktične primene.

U navedenom kontekstu, interesantan je slučaj iz prakse Gradske uprave za zaštitu životne sredine Grada Novog Sada, kada se nakon donošenja konačnog rešenja u postupku procene uticaja i nakon njegove pravosnažnosti, tražilac informacije javio sa zahtevom da mu se dostavi kopija studije u predmetnom slučaju povodom podnetog zahteva. Organ lokalne samouprave je obavestio tražioca da u skladu sa članom 27. stav 1. Zakona o proceni uticaja na životnu sredinu može izvršiti uvid u kompletnu dokumentaciju o sprovedenom postupku procene uticaja za predmetni projekat (naznačen je tačan dan i vremenski period kada se može izvršiti uvid). Tražilac informacije je navedenog dana došao u upravu odbio da izvrši uvid, o čemu je sačinjena službena beleška i insistirao da mu se izda kopija studije. Pošto mu kopija u nije dostavljena na način na koji je on to tražio, podneo je žalbu povereniku za informaciju od javnog značaja zbog nedobijanja traženih informacija. Poverenik za informacije od javnog značaja je povodom žalbe doneo rešenje kojim je organu uprave naložio da bez odlaganja dostavi tražiocu kopiju Studije. Obrazlažući rešenje, Poverenik navodi da je članom 5. Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja propisano da svako ima pravo da mu bude saopšteno da li organ vlasti poseduje određenu informaciju od javnog značaja, odnosno da li mu je ona inače dostupna, kao i da mu se informacija od javnog značaja učini dostupnom tako što će mu se omogućiti uvid u dokument koji sadrži informaciju od javnog značaja, pravo na kopiju tog dokumenta kao i pravo da mu se, na zahtev, kopija dokumenta uputi poštom, faxom, elektronskom poštom ili na drugi način. Takođe ističe da je članom 16. stav 1. istog zakona propisano da je organ vlasti dužan da bez odlaganja, a najkasnije u roku od 15 dana od dana prijema zahteva, tražioca obavesti o posedovanju informacije, stavi na uvid dokument koji sadrži traženu informaciju, odnosno izda ili uputi kopiju tog dokumenta, dok je stavom 10. istog člana propisano da ako organ vlasti odbije da u celini ili delimično obavesti tražioca o posedovanju informacija, da mu stavi na uvid dokument koji sadrži traženu informaciju, da mu izda, odnosno uputi kopiju tog dokumenta, dužan je da donese rešenje o odbijanju zahteva i to rešenje pismeno obrazloži. Poverenik nadalje obrazlože da organ vlasti nije postupio po zahtevu žalioaca i da nije opravdao razloge nepostupanja u smislu navedenih odredbi zakona, pa je shodno tome doneo navedeno rešenje. Ističe se da je prilikom donošenja rešenja cenjen navod da je organ postupio po zahtevu žalioaca ali da žalilac to svoje pravo nije hteo da iskoristi. Ovde se ističe da je stvar ostvarivanja pristupa informacijama slobodan izbor tražioca zahteva. Poverenik smatra neosnovanim navod organa da je postupio po zahtevu tražioca tako što mu je omogućio uvid u dokumentaciju, pozivajući se na odredbe člana 2. stav 1 tačka 7. i člana 27. stav 1 Zakona o proceni uticaja na životnu sredinu iz razloga što je Zakon o slobodnom

pristupu informacija od javnog značaja *lex specialis* u odnosu na sve zakone kojima se to pravo ograničava, pa i u odnosu na Zakon proceni uticaja na životnu sredinu.

Drugi slučaj se odnosi na situaciju kada je nakon sprovedene prve faze postupka procene uticaja na životnu sredinu, uključujući obaveštavanje javnosti putem oglašavanja u sredstvima javnog informisanja, Gradska uprava za zaštitu životne sredine donela rešenje da nije potrebna procena uticaja, a nosilac projekta obavezan za postupanje u skladu sa uslovima utvrđenim u rešenju. Prilikom donošenja rešenja sem činjenice da je dostavljena kompletna dokumentacija i stručna ocena od strane akreditovanog pravnog subjekta imalo se u vidu i da u zakonom propisanom roku, a nakon objavljenog obaveštenja, nisu dostavljena mišljenja zainteresovanih organa, organizacija i javnosti. Nakon obaveštavanje javnosti o donetom rešenju izjavljena je žalba na isto. Bez upuštanja, ovde, u činjenice odnosno razloge koje žalilac navodi, potrebno je ukazati samo na jedan segment žalbe. Naime, podnosilac žalbe ističe da je nakon saznanja o donetom rešenju podneo zahtev u smislu Zakona o dostupnosti informacije o javnom značaju za izdavanje kopija dokumenata o obaveštavanju javnosti u sredstvima javnog informisanja, kao i kopiju dokumenata na osnovu kojih je doneto rešenje, nakon čijeg prijema i pažljivog pregleda će žalbu dopuniti ukoliko oceni da postoji nepravilnost u stručnoj oceni akreditovane laboratorije. Žalilac je dostavio dopunu žalbe - stručnu ekspertizu studije.

U trećem slučaju, organ uprave je obavestio javnost o podnetom zahtevu za odlučivanje o potrebi procene uticaja zatečenog stanja na životnu sredinu. Nakon objavljivanja obaveštenja u sredstvima javnog informisanja i obaveštavanja o činjenici da se podaci i dokumentacija iz zahteva nosioca projekta mogu dobiti na uvid u prostorijama uprave uz mogućnost dostavljanja mišljenja u pisanoj formi, upravi je, sa pozivom na Zakon o slobodnom pristupu informacijama dostavljena molba za "kopije kompletne dokumentacije koja je izložena na javni uvid kako bi se mogao izvršiti detaljan pregled i konsultacije u vezi iste te naknadno dostaviti svoje stavove".

Prikaz ovih slučajeva iz prakse ima za cilj da podstakne potrebu sagledavanja i definisanja rešenja gde se, u različitim situacijama, Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja nedvosmisleno, kao „majorizujući“, primenjuje, u odnosu na Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu. Pri tome se Zakon o proceni uticaja svesno izbegava/ne koristi u punom kapacitetu. Na protiv, čak se na određen način dovodi u pitanje svrsishodnost sprovedenja složenog zakonskog postupka u segmentu učešća javnosti, čiji je cilj upravo kvalitetan doprinos javnosti, u ovom slučaju sadržaju, odnosno definisanju mera za smanjenje / otklanjanje uticaja aktivnosti/projekta na životnu sredinu, u Studiji uticaja na životnu sredinu.

Razrešavanje ovakvih pitanja / dilema čine *de facto* nadogradnju, dalje nastojanju za preciznijim definisanjem uslova za ostvarivanje prava javnosti na informacije o životnoj sredini, a zatim i na kvalitetno i učinkovito učešće javnosti u donošenju odluka, pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine. Deo ove problematike je, kao rezultat saradnje Gradske uprave za zaštitu životne sredine i nevladine organizacije Jugoslovensko udruženje za vodno pravo,² obuhvaćen je u publikaciji "Jačanje svesti javnosti Novog Sada o aktivnostima na zaštiti životne sredine" (2008). Navedeni primeri, kroz prizmu rada organa lokalne samouprave, otvaraju dileme u odnosu na činjenicu (posebno imajući u vidu Arhunsku konvenciju):

2 Sada Društvo za politiku i pravo životne sredine EQUILIBRIUM SRBIJA (prim. ur).

-
- da li je parerelno insistiranje na primenu Zakona o pristupu informacije od javnog značaja sastavni ili suvišni deo postupka zakonske procedure procene uticaja na životnu sredinu?;
 - da li je kopiranje cele Studije uticaja informacija od javnog značaja ili zloupotreba nečijeg autorskog prava?;
 - da li je subjekt-zainteresovana javnost svaki građanin ili neko (sa mikrolokacije) na koga bi projekat mogao uticati?;
 - da li je smisao dobijene informacije pri ispitivanje kompetentnosti akreditovanog izrađivača studije ili neposredno i konkretno ukazivanje na činjenice koje bi uprava prilikom odlučivanja trebala imati u vidu?; i konačno
 - ima li kolizije između navedenih zakona i kako koliziju, po potrebi, otkloniti?

Na kraju treba podsetiti na tačku 4. zaključka koji je Narodna skupština Republike Srbije, na sednici Šestog vandrednog zasedanja u 2011. godini održanoj 14.07.2011. donela donela povodom Izveštaja o sprovođenju Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i Zakona o zaštiti podataka o ličnosti za 2010. godinu:

Narodna skupština se obavezuje da će u postupku donošenja novih, kao i izmenama i dopunama važećeg zakona, uz uvažavanje evropskih standarda, obezbediti usklađenost zakonskih rešenja koje u ovoj oblasti donosi i stvoriti jedinstven i konzistentan pravni sistem u oblasti slobodnog pristupa informacijama i zaštiti podataka o ličnosti.

U sledećem prikazu, a polazeći i od specifičnosti pojedinih upravnih postupaka koji se u skladu sa propisima o zaštite životne sredine vode pred organima lokalne samouprave pri obavljanju poverenih poslova (npr. samo u trofaznom postupku procene uticaja se donose najmanje dva rešenja, uz niz drugih aktivnosti- obaveštavanja javnosti, javni uvid, tehnička komisija...), kao i od značaja drugih poslova lokalne samouprave, u ovom Prilogu navode se propisi kojima su poslovi povereni. U pojedinim slučajeveima ukazuje se i na to koji se upravni akti donose. Svrha ovog pregleda je pružanje mogućnosti za realno sagledavanje sve složenosti i transparentnosti postupaka koji se vode pred organima lokalne samouprave nadležnim za poslove zaštite životne sredine. (Naglašavanja u tekstu su (velika slova) autorova).

ZAKON O ZAŠTITI ŽIVOTNE SREDINE³

Član 75. stav 3.

Vođenje lokalnog registra izvora zagađivanja životne sredine

Lokalni registar izvora zagađivanja životne sredine vodi nadležni organ jedinice lokalne samouprave.

ZAKON O STRATEŠKOJ PROCENI UTICAJA NA ŽIVOTNU SREDINU⁴

Član 9. st. 1. i 3.

Davanje mišljenja u postupku odlučivanja o izradi streteške procene

Odluku o izradi streteške procene donosi organ nadležan za pripremu plana i programa PO PRETHODNO PRIBAVLJENOM MIŠLJENJU ORGANA NADLEŽNOG ZA POSLOVE ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE i drugih zainteresovanih organa i organizacija. Organ nadležan za pripremu plana i programa je organ iz člana 5.

Stav 2 ovog zakona može odlučiti da se ne izrađuje strateška procena o čemu prethodno PRIBAVLJA MIŠLJENJE ORGANA NADLEŽNOG ZA POSLOVE ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE i drugih zainteresovanih organa i organizacija.

član 21. stav 2.

Obrazovanje stručne Komisije radi ocene izveštaja o strateškoj proceni

Po dobijanju izveštaja iz stava 1 ovog člana organ nadležan za poslove zaštite životne sredine može pribaviti mišljenje drugih ovlašćenih organizacija stručnih lica za za pojedine oblasti ili OBRAZOVATI STRUČNU KOMISIJU RADI OCENE IZVEŠTAJA.

član 22. stav 1.

Donošenje REŠENJA o davanju saglasnosti/odbijanju zahteva za davanje saglasnosti na izveštaj o strateškoj proceni

Na osnovu ocene iz člana 21. ovog zakona ORGAN NADLEŽAN ZA POSLOVE ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE DAJE SAGLASNOST NA IZVEŠTAJ O STRATEŠKOJ PROCENI ILI ODBIJA ZAHTEV ZA DAVANJE SAGLASNOSTI.

3 Sada Društvo za politiku i pravo životne sredine EQUILIBRIUM SRBIJA (prim. ur).

4 "Sl. glasnik RS", br. 135/04 i 88/10.

ZAKON O INTEGRISANOM SPREČAVANJU I KONTROLI ZAGAĐIVANJA ŽIVOTNE SREDINE⁵

Član 5. stav 3.

Izdavanje DOZVOLE u skladu sa zakonom

Organ jedinice lokalne samouprave NADLEŽAN ZA POSLOVE ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE izdaje DOZVOLU u skladu sa ovim zakonom za postrojenja i aktivnosti za koja dozvolu ili odobrenja za izgradnju i početak rada, odnosno izvođenje ili obavljanje aktivnosti, izdaje drugi nadležni organ jedinice lokalne samouprave.

Član 6.

Druge obaveze u skladu sa zakonom

Nadležni organ obezbeđuje:

- da rad novih postrojenja ne započne pre dobijanja dozvole osim u slučaju probnog rada odobrenog u skladu sa zakonom;
- da rad postojećih postrojenja započet pre dana stupanja na snagu ovog zakona bude uskladen sa zahtevima i uslovima utvrđenim ovim zakonom;
- da uslovi i postupak izdavanja dozvola budu u potpunosti koordinirani u slučaju da u postupku učestvuje više od jednog nadležnog organa;
- praćenje razvoja nabrojanih dostupnih tehnika;
- praćenje razvoj monitoringa koji primenjuje operator;
- reviziju, i po potrebi, ažuriranje uslova u dozvoli;
- pristup javnosti sadržaju zahteva za izdavanje dozvole, izdatim dozvolama i rezultatima monitoringa;
- registar rezultata monitoringa koji obavlja operator;
- preduzimanje i drugih mera utvrđenih zakonom i drugim propisima.

ZAKON O ZAŠTITI VAZDUHA⁶

Član 56. st 1., 2. i 7.

Izdavanje DOZVOLE ZA RAD u pogledu ispunjenosti uslova zaštite vazduha od zagađivanja

Izdavanje PRIVREMENOG ODOBRENJA ZA RAD radi pribavljanja rezultata merenja

Novoizgrađeni ili rekonstruisani stacionarni izvor zagađivanja za koji nije propisana obaveza izdavanja integrisane dozvole, odnosno izrada studije o proceni uticaja na životnu sredinu, može da počne sa radom pošto pribavi dozvolu za rad.

Dozvolu iz stava 1. ovog člana izdaje ORGAN NADLEŽAN ZA POSLOVE ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE, u formi rešenja.

Nadležni organ će privremeno odobriti rad izvora zagađivanja iz stava 1. ovog člana radi pribavljanja rezultata merenja emisije i/ili nivoa zagađujućih materija, ako ta merenja nisu obavljenja u toku probnog rada.

5 "Službeni glasnik Republike Srbije", br. 135/04.

6 "Službeni glasnik Republike Srbije", br. 36/09.

ZAKON O PROCENI UTICAJA NA ŽIVOTNU SREDINU⁷

Član 2. st. 1. t. 3. i član 10. st.1., 4., 5. i 6.

Donošenje REŠENJA o potrebi procene uticaja projekta na životnu sredinu i određivanje obima i sadržaja studije o proceni uticaja

Donošenje REŠENJA da nije potrebna procena uticaja i utvrđivanje minimalnih uslova za zaštite životne sredine, u skladu sa posebnim propisima

Nadležni organ jeste organ odgovoran za sprovođenje postupka procene u okviru ovlašćenja utvrđenih ovim zakonom, i to:

ORGAN JEDINICE LOKALNE SAMOUPRAVE NADLEŽAN ZA POSLOVE ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE – za projekte za koje odobrenje za izvođenje izdaje organ lokalne samouprave.

Nadležni organ obaveštava zainteresovane organe i organizacije o javnost o podnetom zahtevu o potrebi procene uticaja u roku od 10 dana od dana prijema urednog zahteva

Nadležni organ, u roku od 10 dana od isteka roka utvrđenog u stavu 3. ovog člana, odlučuje o podnetom zahtevu uzimajući u obzir specifičnosti projekta i lokacije, kao i dostavljena mišljenja zainteresovanih organa, organizacija i javnosti.

Odlukom kojom utvrđuje da je potrebna procena uticaja projekta na životnu sredinu NADLEŽNI ORGAN može odrediti obim i sadržaj studije o proceni uticaja.

Odlukom kojom utvrđuje da nije potrebna procena uticaja nadležni organ može utvrditi minimalne uslove zaštite životne sredine, u skladu sa posebnim propisima.

Član 14. stav 3.

Donošenje REŠENJA o određivanju obima i sadržaja studije o proceni uticaja na životnu sredinu

NADLEŽNI ORGAN najkasnije u roku od deset dana od dana isteka roka iz stava 2. ovog člana (mišljenja) donosi odluku o obimu u sadržaju studije o proceni uticaja, uzimajući u obzir specifičnosti projekta i lokacije, kao i dostavljena mišljenja zainteresovanih organa, organizacije i javnosti.

Član 20. stav 1.

Spovođenje javne rasprave o studiji

NADLEŽNI ORGAN obezbeđuje javni uvid, organizuje prezentaciju i sprovodi javnu raspravu o studiji o proceni uticaja.

Član 24. stav 1.

Donošenje REŠENJA o davanju/odbijanju zahteva za saglasnost na studiji o proceni uticaja

NADLEŽNI ORGAN donosi odluku o davanju saglasnosti na studiju o proceni uticaja ili o odbijanju zahteva za davanje saglasnosti na studiju o proceni uticaja, na osnovu sprovedenog postupka i izveštaja tehničke komisije i dostavlja nosiocu projekta u roku od deset dana do dana prijema izveštaja.

7 "Službeni glasnik Republike Srbije", br. 135/04 i 36/09.

Član 34.

Obaveza vođenja evidencije

Nadležni organ vodi evidenciju o sprovedenim postupcima i donetim odlukama kao javnu knjigu.

Ministar propisuje sadržanu, izgled i način vođenja javne knjige.

ZAKON O ZAŠTITI PRIRODE⁸

Član 41. stav 4.

Proglašenje zaštićenih područja

Zaštićeno područje III kategorije proglašava nadležni organ jedinice lokalne samouprave, a ako se to zaštićeno područje nalazi na teritoriji dveju ili više jedinica lokalne samouprave, sporazumno proglašavaju zaštićenim područjem nadležni organi tih jedinica lokalne samouprave.

Kada zaštićeno područje obuhvata zemljište i druge nepokretnosti u svojini Republike Srbije odnosno autonomne pokrajine i dobra od opšteg interesa, u postupku proglašenja pribavlja se saglasnost Ministarstva, odnosno organa nadležnog za poslove zaštite životne sredine autonomne pokrajine, uz prethodno pribavljenja mišljenja nadležnih ministarstava odnosno nadležnih organa autonomne pokrajine.

Član 54. stav 3. i 4.

Davanje saglasnosti na planove upravljanja zaštićenim područjem i godišnje programe upravljanja

Za zaštićeno područje koje je proglašeno aktom nadležnog organa lokalne samouprave, na plan upravljanja zaštićenim područjem i godišnje programe kojima se plan upravlja ostvaruje saglasnost daje organ lokalne samouprave nadležan za poslove zaštite životne sredine.

Član 56. stav 1. i 3.

Saglasnost na pravilnik o unutrašnjem redu u čuvarskoj službi

Za zaštićeno područje koje je proglašeno aktom nadležnog organa lokalne samouprave, pravilnik o unutrašnjem redu u čuvarskoj službi upravljač donosi uz saglasnost nadležnog organa lokalne samouprave.

Član 67 st. 2,4. i 6.

Izbor upravljača zaštićenog područja

Zaštićenim područjem upravlja pravno lice (u daljem tekstu: upravljač) koje ispunjava stručne, kadrovske i organizacione uslove za obavljanje poslova očuvanja, unapređenja, promovisanja prirodnih i drugih vrednosti i održivog korišćenja zaštićenog područja.

Upravljač se određuje/imenuje aktom o proglašenju.

Ispunjenost uslova iz stava 2. ovog člana utvrđuje Ministarstvo odnosno organ nadležan za poslove zaštite životne sredine autonomne pokrajine, odnosno ORGAN NADLEŽAN ZA POSLOVE ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE JEDINICE LOKALNE SAMOUPRAVE, u postupku pripreme predloga akta o proglašavanju.

8 "Službeni glasnik Republike Srbije", broj 36/09,88/10 i 91/10 ispr.

Član 101.

Obavljanje upravnih poslova zaštite prirode

Upravne poslove zaštite prirode obavlja Ministarstvo, nadležni organ autonomne pokrajine i nadležni organ jedinice lokalne samouprave.

Državni organi, organi autonomne pokrajine i organi jedinice lokalne samouprave su dužni, u skladu s ovim zakonom, Strategijom, programima zaštite prirode i dokumentima prostornog planiranja da:

- se staraju o očuvanju prirode, prirodnih vrednosti i predeone raznovrsnosti na svome području;
- proglašavaju zaštićena prirodna dobra iz svoje nadležnosti;
- obezbeđuju uslove za zaštitu i očuvanje zaštićenih prirodnih dobara iz svoje nadležnosti;
- učestvuju u postupku proglašenja zaštićenih područja koje proglašava Narodna skupština ili Vlada ili nadležni organ autonomne pokrajine ili nadležni organ jedinice lokalne samouprave;
- učestvuju u izradi planova upravljanja zaštićenim područjima iz svoje nadležnosti;
- obavestavaju javnost o stanju prirode i prirodnih vrednosti na svom području i o preduzimanju mere zaštite i očuvanja;
- pružaju potrebnu pomoć jedinicama lokalne samouprave na zaštiti prirode na njihovom području;
- obavljaju i druge poslove propisane ovim zakonom i propisima donetim na osnovu ovog zakona.

Član 113. stav 1.

Donošenje programa zaštite prirode

Jedinice lokalne samouprave, u okviru nadležnosti utvrđenih ovim i posebnim zakonom, i u skladu sa Strategijom i svojim specifičnostima donose programe zaštite prirode za period od deset godina.

Član 114. stav 3.

Priprema izveštaja o stanju prirode

Jedinice lokalne samouprave pripremaju izveštaje o stanju prirode na svom području.

ZAKON O HEMIKALIJAMA⁹

Član 67. stav 2.

Izdavanje dozvole za obavljanje delatnosti prometa i dozvole za korišćenje naročito opasnih hemikalija

Dozvolu za obavljanje delatnosti prometa naročito opasnih hemikalija distributeru koji nije uvoznik, proizvođač odnosno dalji korisnik, kao o dozvolu za korišćenje naročito opasnih hemikalija izdaje nadležan organ jedinice lokalne samouprave.

9 "Sl. glasnik RS", br. 36/09.

ZAKON O ZAŠTITI OD BUKE U ŽIVOTNOJ SREDINI¹⁰

Član 8.

Piprema lokalnog akcionog plana zaštite od buke u životnoj sredini obezbeđivanje uslova i stanje o njihovom sprovođenju.

Jedinica lokalne samouprave:

4) donosi lokalni akcioni plan zaštite od buke u životnoj sredini odnosno obezbeđuje uslove i stara se o njegovom sprovođenju.

ZAKON O UPRAVLJANJU OTPADOM¹¹

Član 60. stav 4.

Izdavanje dozvola i drugih akata u skladu sa Zakonom o upravljanju otpadom

Gradu, odnosno gradu Beogradu proverava se izdavanje dozvole za sakupljanje, transport, skladištenja i odlaganje internog i neopasnog otpada na teritoriji grada odnosno grada Beograda.

Član 63. stav 4. i 5.

Davanje mišljenja ministarstvu ili nadležnom organu Pokrajine u postupku kad ovi organi izdaju dozvolu u skladu sa Zakonom o upravljanju otpadom

Jedinica lokalne samouprave u roku od 30 dana od dana prijema zahteva, dužina je da razmotri zahtev i da ministarstvu, odnosno nadležnom organu autonomne pokrajine dostavi svoje mišljenje sa obrazloženim predlogom za prihvatanje ili odbijanje zahteva.

Jedinica lokalne samouprave, pre davanja mišljenja, pribavlja mišljenja drugih zainteresovanih organa i organizacija (urbanizma, zaštite prirode, komunalnih delatnosti, unutrašnjih poslova, zaštite potrošača, i dr.).

Član 69. stav 1.

Obaveštavanje javnosti

Nadležni organ za izdavanje dozvole obaveštava javnost o prijemu zahteva za izdavanje dozvole, dokumentaciji koja je podneta uz zahtev i izdatoj dozvoli putem sredstava javnog informisanja ili interneta, odnosno na uobičajen lokalni način.

10 "Sl. glasnik RS", br. 36/09 i 88/10.

11 "Sl. glasnik RS", br. 36/09.

POSEBNI UPRAVNI POSTUPCI U PROPISIMA REPUBLIKE SRBIJE O ŽIVOTNOJ SREDINI

I. UVODNA RAZMATRANJA

Životna sredina je međunarodno pitanje na koje se deluje „lokalno“ odgovornim ponašanjem svih članova društva. Konceptijski okvir Arhuske Konvencije upućuje da se uključivanjem javnosti, odnosno zainteresovane javnosti unapređuje rešavanje pitanja o životnoj sredini, na taj način što se javnosti, odnosno zainteresovanoj javnosti omogućava da preventivno i blagovremeno reaguje na pitanja od značaja za životnu sredinu. Konvencija se prevashodno odnosi na jurisdikciju država potpisnica Konvencije, koje kreiranjem pravnog okvira garantuju pravo svakom pojedincu na dostupnost informacija, učešće u postupku donošenja odluka i pravo na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine. Pristupanjem Arhurskoj konvenciji,² Evropska unija se obavezala da će implementirati pravila iz Konvencije. Pravila Arhurske konvencije su implementirana u pravo EU. U skladu sa Arhurskom konvencijom, EU je donela nekoliko direktiva kojima se uspostavlja okvir za primenu Arhuske konvencije. Direktivama je uspostavljen okvir primene člana 6, 7, 8 Arhurske konvencije,³ tačnije uspostavljena je obaveza učešća javnosti u posebnim postupcima u kojima se donose odluke u skladu sa drugim „stubom“ Konvencije. Transpozicijom tih direktiva u pravni sistem Republike Srbije obezbeđuje se

1 Sandra Kamberovic, doktorand na Pravnom fakultetu Univerziteta u Nišu.

2 Council Decision of 17th February 2005 on the conclusion, on behalf of the European Community, of the Convention on access to information, public participation in decision-making and access to justice in environmental matters (2005/370/EC)

3 Reč je o: EIA direktivi - Directive 97/11 of 3 March 1997 amending Directive 85/337/EEC on assessment of the effects of certain public and private projects on the environment; SEA direktivi - Directive 2001/42/EC of the European Parliament and of the council of 27 June 2001 on the assessment of the affects of certain plans and programmes on the environment; IPPC direktivi - Directive 2008/1/EC of the European Parliament and of the Council of 15 January 2008 concerning integrated pollution prevention and control; Direktivi o staništima - Directive 92/43/EEC of 21 May 1992 on the conservation of natural habitats and of wild flora and fauna i Seveso II direktivi - Control of Major Accident Hazards (SEVESO II) Directive 96/82/EC and 2003/105/EC.

i praktična primena tih propisa EU. Domaći propisi kojima se transponuju propisi EU sadrže proceduralne odredbe koje su predmet pažnje u ovom radu.

Upravni postupak predstavlja skup procesnih pravila po kojima se donose odluke o upravnim stvarima. Postoje dve vrste upravnog postupka - opšti i posebni. Opšti upravni postupak definisan je Zakonom o opštem upravnom postupku (ZUP),⁴ u kome organ uprave postupa po opšte utvrđenim pravilima i formalno-pravno gledano donosi rešenja u skladu sa Zakonom. Glavna obeležja upravnog akta su autoritativnost javne vlasti i konkretizacija zakonskih odredbi na pojedine slučajeve, u odnosu na korisnike zakona. Upravna stvar je pojedinačni slučaj o kome se rešava kroz upravni postupak.

Sprovođenjem upravnog postupka primenjuju se zakoni i drugi izvršni akti. Rešenja se donose radi izvršavanja određenih pravnih normi i moraju biti u skladu sa materijalnim propisom na osnovu koga su doneta. Rešavanjem u upravnim stvarima nadležni organ državne uprave odlučuje o pravima, obavezama i pravnim interesima pravnih i fizičkih lica. Možda najveća razlika između opšteg i posebnih upravnih postupaka jeste u tome što su norme iz opšteg upravnog postupka zajednička, opšta pravila, za razliku od posebnih upravnih postupaka koji sa sobom nose specifičnosti određene upravne situacije koja se razlikuje od slučaja do slučaja. Na koji način i u kojoj meri će posebni upravni postupci regulisati određena pitanja zavisi isključivo od pravnog uređenja jedne države.

Zakonom o ministarstvima Republike Srbije⁵ utvrđena je delatnost Ministarstva životne sredine, rudarstva i prostornog planiranja⁶ koje je zaduženo da obavlja poslove državne uprave koji se odnose na sistem zaštite i održivog korišćenja prirodnih bogatstava, odnosno resursa. Utvrđeni poslovi iz delokruga rada Ministarstva su specifični, ali ne u smislu da se za njihovo postupanje/rešavanje primenjuju pravila posebnog upravnog postupka. Specifičnosti se javljaju u pogledu vođenja samog upravnog postupka. Naime, u nekim postupcima rešavanja o upravnim stvarima neophodna je procesna pretpostavka učešća javnosti, odnosno zainteresovane javnosti u procesu donošenja odluka, kraći rokovi u odnosu na ZUP, sprovođenja određenih faznih postupaka u okviru upravnog postupka, prekogranična saradnja itd.

U postupku rešavanja o upravnim stvarima u Zakonu o zaštiti životne sredine,⁷ načelom informisanja i učešća javnosti propisano je da svako ima pravo da bude obavešten o stanju životne sredine, kao i da učestvuje u postupku donošenja odluka čije bi sprovođenje moglo da utiče na životnu sredinu. U pravnom sistemu Republike Srbije, u vezi sa pitanjima koja se tiču životne sredine, upravne stvari se rešavaju u opštem upravnom postupku.

II. TERMINOLOŠKA POJAŠNJENJA

Relevantni pojmovi, koji su inkorporisani u pravni sistem Republike Srbije u cilju donošenja odluka po pitanjima životne sredine usaglašeni su sa zahtevima Arhurske konvencije i propisima EU. Zbog toga će se kao referentne definicije, uzimati one koje su navedene u Arhurskoj

4 "Sl. list SRJ", br. 33/97 i 31/01 i "Sl. glasnik RS", br. 30/10 (ZUP).

5 Član 20. Zakona o ministarstvima, kojim je utvrđen delokrug zaduženja i odgovornosti. - "Sl. glasnik RS", br. 16/11.

6 Dalje u tekstu: Ministarstvo.

7 Zakon o zaštiti životne sredine ("Sl. glasnik RS", br. 135/04, 36/09 – dr. Zakon i 72/09).

konvenciji, kao polaznom dokumentu za dalju transpoziciju pravnih pojmova u specifične postupke. Definicije Arhurske konvencije Evropska unija je implementirala kroz svoje propise. U Republici Srbiji još uvek nije postignuta uniformnost definicija u skladu sa zahtevima Arhurske konvencije i pravom EU. Važno je uspostaviti koherentnu zakonsku terminologiju koja je univerzalna u okviru domaćeg pravnog sistema i u odnosu na međunarodne, odnosno evropske propise. U suprotnom, u procesu saradnje, pogotovo u oblasti životne sredine može doći do (terminološke) konfuzije i diskrepance u tumačenju i sprovođenju normi.

Javnost označava jedno ili više fizičkih ili pravnih lica, njihova udruženja, organizacije ili grupe.⁸ U procesu donošenja odluka, odnosno kreiranju javnih politika, udruženja odnosno organizacije imaju važnu ulogu. Preko udruženja javnost može da na efikasniji način izražava svoje stavove o određenim pitanjima i ostvari svoja prava i učestvuje u postupku kreiranja propisa odnosno donošenju odluka u upravnim stvarima.

Zainteresovana javnost je javnost koja je ugrožena ili će verovatno biti ugrožena ili ima interes u donošenju odluka koje se tiču životne sredine. Nevladine organizacije koje promovišu zaštitu životne sredine i koje zadovoljavaju uslove propisane nacionalnim propisima smatraju se zainteresovanom javnošću.⁹

Definicije javnosti i zainteresovane javnosti nisu transponovane u svim domaćim propisima o životnoj sredini, već samo u Zakonu o proceni uticaja na životnu sredinu,¹⁰ Zakonu o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu¹¹ i Zakonu o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine.¹² Definicije su usaglašene sa definicijama iz Arhurske konvencije i proizvodi pravno dejstvo u okviru pomenutih propisa u utvrđenim postupcima.

Procena uticaja na životnu sredinu je preventivna mera zaštite životne sredine, kod koje su nadležni državni organi dužni da u okviru svojih ovlašćenja uzmu u obzir sve eventualne posledice i da preduzmu opšte i posebne mere za njihovo otklanjanje uzimajući u obzir izvodljivost projekata. Procena uticaja je zasnovana na izradi studije i sprovođenju konsultacija uz učešće javnosti i analize alternativnih mera, koje se preduzimaju sa ciljem da se predvide i otklone eventualni štetni uticaji koje određeni projekti mogu imati na životnu sredinu i zdravlje ljudi.¹³ Pod „uticajem“ se podrazumeva bilo koja posledica predložene aktivnosti na životnu sredinu uključujući ljudsko zdravlje i bezbednost, floru, faunu, tlo, vazduh, vodu, klimu, pejzaž i istorijske spomenike ili druge građevine ili interakciju između ovih faktora.¹⁴

Strateška procena uticaja na životnu sredinu podrazumeva procenu verovatnih posledica po životnu sredinu, uključujući i zdravlje ljudi koje obuhvata određivanje obima i sadržine izveštaja o strateškoj proceni, njegovu pripremu, sprovođenje postupaka učešća javnosti i konsulta-

8 Član 2. Arhurske konvencije. (Convention on access to information, public participation in decision-making and access to justice in environmental matters (Aarhus, Denmark, 1998).

9 *Ibidem*.

10 Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu („Sl. glasnik RS”, br. 135/2004 i 36/2009). (Dalje u tekstu: Zakon o EIA)

11 Zakon o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu („Sl. glasnik RS”, br. 135/2004 i 88/2010). (Dalje u tekstu: Zakon o SEA)

12 Zakon o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine („Službeni glasnik RS”, br. 135/2004. (Dalje u tekstu: Zakon o IPPC)

13 Za potpunu definiciju v. član 2. Zakona o EIA.

14 Slavko Bogdanović, Mirjana Gucić: ARHURSKA KONVENCIJA U REPUBLICI SRBIJI - VODIČ KROZ PROPISE O UČEŠĆU JAVNOSTI U DONOŠENJU ODLUKA I PRAVU NA PRAVNU ZAŠTITU U PITANJIMA ŽIVOTNE SREDINE; Regionalni centar za životnu sredinu za Centralnu i Istočnu Evropu Kancelarija u Srbiji, Beograd, 2006, str. 17

cija i uzimanje u obzir izveštaja o strateškoj proceni i rezultata učešća javnosti i konsultacija o planu i programu.¹⁵

U propisima Republike Srbije nije data definicija organa javne vlasti, ali je definisan obim ovlašćenja i nadležnosti kroz Ustav i Zakon o državnoj upravi. Definicija organa javne vlasti, (u daljem tekstu državni organ) odnosi se na državnu upravu na nacionalnom, regionalnom i drugom nivou, na fizička odnosno pravna lica koja vrše javne upravne funkcije u skladu sa nacionalnim zakonodavstvom, uključujući posebne dužnosti, aktivnosti koje utiču na životnu sredinu. Državna uprava se definiše kao izvršna vlast koja vrši upravne poslove u okviru prava i dužnosti RS i koju čine ministarstva, administrativni organi i specijalne organizacije.¹⁶ Međutim, u propisima o životnoj sredini precizno je definisan nadležni organ, tj. organ javne vlasti koji je zadužen za postupanje u određenim slučajevima koji se tiču životne sredine. U Zakonu o proceni uticaja na životnu sredinu nadležni organi za sprovođenje postupka su Ministarstvo, organ autonomna pokrajine nadležan za poslove zaštite životne sredine, organ jedinice lokalne samouprave nadležan za poslove zaštite životne sredine.¹⁷ Odluku o izradi strateške procene donosi organ koji je nadležan za pripremu plana i programa uz predhodnu saglasnost nadležnog organa za poslove zaštite životne sredine kao i drugih zainteresovanih organa i organizacija.¹⁸ Prema Zakonu o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine nadležni organ za sprovođenje postupka izrade integrisane dozvole kao i drugih obaveza predviđenih ovim Zakonom su Ministarstvo nadležno za poslove zaštite životne sredine, pokrajinski organ nadležan za poslove zaštite životne sredine i organ jedinice lokalne samouprave nadležan za poslove zaštite životne sredine.¹⁹

U odnosu na upravnu stvar o kojoj se rešava posebnim zakonima definisane su stranke u postupku. Prema Zakonu o proceni uticaja na životnu sredinu stranke su nadležni organ²⁰, podnosilac zahteva²¹ i zainteresovna javnost, odnosno zainteresovani organi odnosno organizacije.²²

Prema Zakonu o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu stranke u postupku su nadležni organ za pripremu plana i programa, nadležni organ za poslove zaštite životne sredine koji daje saglasnost na projekat²³, zainteresovana javnost, zainteresovani organi i organizacije.²⁴

Zakon o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine definiše stranke u postupku. To su operater,²⁵ nadležni organ,²⁶ i zainteresovana javnost.²⁷

15 Op. cit., str. 19.

16 Član 1. Zakona o državnoj upravi, „Sl. glasnik RS”, br. 79/2005, 101/2007, 95/2010.

17 Član 2. Zakona o EIA.

18 Član 9. Zakon o SEA.

19 Član 2. Zakona o IPPC.

20 Ministarstvo nadležno za poslove zaštite životne sredine, organ autonomne pokrajine i organ lokalne samouprave.

21 Nosilac projekta.

22 Član 2. Zakona o EIA.

23 Član 15. Zakona o zaštiti životne sredine.

24 Član 3. Zakona o SEA.

25 Podnosilac zahteva, odnosno lice na čije ime se izdaje dozvola.

26 Ministarstvo nadležno za poslove životne sredine, organ autonomn pokrajine i organ lokalne samouprave

27 Čl.2 i 5, Zakon o IPPC,

III. POSEBNI UPRAVNI POSTUPCI U PROPISIMA REPUBLIKE SRBIJE O ŽIVOTNOJ SREDINI

Znatan broj propisa Republike Srbije o životnoj sredini je usaglašen sa pravom EU. Razmatranjima u ovom radu obuhvaćeni su posebni postupci u kojima se donose odluke po pitanjima životne sredine uređeni Zakonom o zaštiti životne sredine, Zakonom o proceni uticaja na životnu sredinu, Zakonom o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu i Zakonom o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine.

1. Zakon o zaštiti životne sredine

Zakonom o zaštiti životne sredine utvrđen je integralni sistem zaštite kojim se ostvaruje pravo čoveka na život i razvoj u životnoj sredini i uravnoteženi odnos privrednog razvoja i životne sredine u Republici Srbiji.²⁸ Integralni sistem životne sredine čine preventivne mere, načela i instrumenti za uspešno sprovođenje utvrđenih politika. Ovim zakonom definisano je upravljanje prirodnim vrednostima i zaštita životne sredine. Od usvajanja 2004. godine, Zakon je pretrpeo određene izmene u odnosu na prvobitni tekst. Ideja ovog Zakona je bila sistemska kodifikacija i unifikacija pravila u oblasti životne sredine u Republici Srbiji. Utvrđena načela, definisanje terminologije, politike životne sredine, uspostavljanje procedura koje se koriste u sprovođenju posebnih postupaka koji se detaljno razrađuju posebnim zakonima ustanovili su temelje uspešnog pravnog okvira u ovoj oblasti. U okviru dela III Zakona, definisane su preventivne mere i zaštita životne sredine. Ove odredbe se odnose na planiranje i izgradnju, prostorno i urbanističko planiranje, stratešku procenu uticaja na životnu sredinu, procenu uticaja na životnu sredinu, integrisano sprečavanje i kontrolu zagađivanja, kao i procenu opasnosti od udesa. Njima su definisani preduslovi koji moraju biti ispunjeni u vezi zaštite zdravlja ljudi i životne sredine koji su posebnim zakonima detaljno razrađeni i za koje se vode posebni upravni postupci.

U delu V ovog Zakona, postavljen je okvir za informisanje i učešće javnosti. Članom 81. garantuje se pravo javnosti da učestvuje u postupku donošenja odluka o strateškoj proceni uticaja planova i programa na životnu sredinu, proceni uticaja projekata čija realizacija može dovesti do zagađivanja životne sredine ili predstavlja rizik po životnu sredinu i zdravlje ljudi, i učešće javnosti u postupku odlučivanja o puštanju u rad novih odnosno postojećih postrojenja. Ovim članom definisano je pravo učešća javnosti u postupku odlučivanja o pojedinačnim odlukama i planovima koji se odnose na životnu sredinu.

Pristup informacijama je preduslov za učešće javnosti u navedenim postupcima koje treba da im olakša i omogući fer saradnju sa ostalim stranama u postupku. Obavezno učešće (zainteresovane) javnosti je sastavni deo svih postupaka, ova prava su zagwarantovana u svim fazama postupka. Učešće javnosti ima za cilj da obezbedi razmenu mišljenja i stavova o značajnim pitanjima za pojedinačne slučajeve kada su opcije još uvek otvorene kao i mogućnost za iznalaženje konstruktivnih zajedničkih rešenja u toku procesa od strane svih učesnika.

28 Član 1.

Članom 35. stav 1. definisan je predmet strateške procene koji je ponovo definisan članom 5. stav 1. Zakona o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu. U članu 35. stav 3. Zakona o zaštiti životne sredine navodi se da autonomna pokrajina, odnosno jedinice lokalne samouprave u okviru svojih prava i dužnosti određuju vrste planova i programa za koje se izrađuje strateška procena uticaja.

Članom 36. Zakona, definiše se procena uticaja projekata na životnu sredinu, koja se sprovodi za projekte koji se planiraju i realizuju u prostoru, uključujući promenu tehnologije, rekonstrukciju, proširenje kapaciteta ili prestanak rada koji mogu dovesti do značajnog zagađenja životne sredine ili predstavljaju rizik po zdravlje ljudi. Isti član u stavu 2. definiše delatnosti u okviru kojih se za projekte koji se realizuju potrebna procena uticaja na životnu sredinu. Lista delatnosti je u skladu sa Aneksom I Arhurske konvencije. Procedura po fazama procene uticaja životne sredine propisuju se posebnim zakonom, odnosno Zakonom o proceni uticaja na životnu sredinu. Članom 3. pomenutog zakona definiše se predmet procene uticaja i njegova definicija je preciznija u odnosu na definiciju iz Zakona o zaštiti životne sredine, koji upućuje da se procena vrši za sve projekte koji mogu imati značajan uticaj na životnu sredinu.

Članom 37. Zakona o zaštiti životne sredine propisuje se da se integrisana dozvola pribavlja za postojeća i nova postrojenja i aktivnosti koje mogu imati negativne uticaje na zdravlje ljudi i životnu sredinu. Uslovi, postupak, vrste aktivnosti i postrojenja, prema navodima Zakona, uređuju se posebnim zakonom, odnosno Zakonom o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine.

Ovako koncipirane zakonske odredbe kojima se definiše pravni okvir i dalje upućuje na posebne zakone u cilju sprovođenja posebnih upravnih postupaka ne proizvode pravno dejstvo. Razlog tome je da se pravni osnov jednog zakona ne zasniva na pravnom osnovu drugog zakona, već isključivo na Ustavu RS.

2. Zakon o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu (SEA)

Zakonom o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu uređuju se uslovi, način i postupak sprovođenja procene uticaja određenih planova i programa definisanih članom 5, radi obezbeđivanja zaštite životne sredine i unapređenja održivog razvoja integrisanjem osnovnih načela zaštite životne sredine u postupak pripreme i usvajanja planova i programa.²⁹ Termin „planoi i programi“ u kontekstu ovog Zakona se odnosi na sve razvojne ili druge programe, koje priprema odnosno usvaja nadležni organ na republičkom, pokrajinskom ili lokalnom nivou, ili koje nadležni organ priprema za odgovarajući postupak usvajanja u Narodnoj Skupštini ili na sednicama Vlade RS, odnosno izvršnom organu autonomne pokrajine ili jedinici lokalne samouprave.³⁰ Kroz procedure koje se sprovode u toku pripreme planova i programa povećava se stepen garancije da njihova primena neće proizvoditi negativne efekte na životnu sredinu. Ovako definisane norme su garancija da su sve eventualne negativne posledice sprovođenja planova i programa po životnu sredinu i zdravlje ljudi razmotrene pre njihovog stupanja na snagu.

²⁹ Član 1.

³⁰ Član 3.

Sa ciljem potpune transparentnosti postupka zagaranovano je pravo javnosti da bude upoznata sa postupkom pripreme i donošenja planova ili programa kao i da ima pristup informacijama koje se odnose na te planove i programe. Na ovaj način propisano je pravo javnosti na blagovremene informacije kao i pravo na aktivno učešće u toku postupka. Nadležni organ je dužan da učini dostupnim javnosti sve potrebne informacije u vezi sa planovima i projektima, kao i da obavesti zainteresovanu javnost o javnom uvidu i održavanju javne rasprave (mestu i vremenu njenog održavanja) i roku za dostavljanje mišljenja na izveštaj o strateškoj proceni.³¹Javnost se obaveštava o pripemi planova i programa objavljivanjem odluke o izradi strateške procene u „Službenom glasniku RS“, odnosno službenom glasniku autonomne pokrajine odnosno jedinice lokalne samouprave. Ova odluka sadrži razloge za sprovođenje strateške procene, prikaz pitanja i problema vezanih za zaštitu životne sredine u planu i programu koji će biti razmatrani u okviru strateške procene, navođenje razloga zbog kojih se izostavljaju pojedina pitanja i problemi vezani za zaštitu životne sredine u okviru strateške procene, elementi izveštaja o strateškoj proceni, obaveze nosioca izrade izveštaja o strateškoj proceni (metodologija, sastav stručnog tima, rok izrade), način učešća zainteresovanih organa i organizacija i javnosti u toku izrade i razmatranja izveštaja o strateškoj proceni, kao i druge podatke od značaja.³²U toku pripreme planova i programa, blagovremeno se razmatraju njihovi značajni efekti na životnu sredinu, ali i moguća alternativna rešenja, kada je to potrebno. Javna rasprava između zainteresovane javnosti sa jedne strane i organa javne vlasti sa druge strane su samo jedan od preventivnih zahteva za implementaciju ovog postupaka. U slučaju potrebe za prekograničnom saradnjom na osnovu Espo konvencije,³³ Republika Srbija preko svojih državnih organa dostavlja kompletnu dokumentaciju drugoj državi na mišljenje i poziv za aktivno učestvovanje. Dostavljeni komentari u prekograničnom kontekstu uzimaju se u razmatranje zajedno sa drugim mišljenjima nakon obavljenih konsultacija. Ministarstvo nadležno za poslove zaštite životne sredine je dužno u postupku učešća zainteresovane javnosti, a najkasnije kada je informisao svoju javnost da dostavi na mišljenje informacije o mogućim uticajima planova i projekata na druge države. Rezultate konsultacija i pribavljene informacije o prekograničnim uticajima nadležni organ razmatra pre donošenja odluke o usvajanju planova i programa. U toku ove procedure, izveštaj o proceni uticaja na životnu sredinu i sprovođenju javne rasprave se obavezno priprema, a rezultati se moraju razmatrati pre usvajanja planova odnosno programa. Ceo ovaj postupak je potrebno sprovođiti u razumnim rokovima.

U okviru strateške procena uticaja moraju biti ispunjeni zakonski odnosno administrativni zahtevi koji se odnose, pre svega, na usvojene planove i programe, a koji su u korelaciji sa planovima odnosno programima iz određene oblasti kao što su poljoprivreda, šumarstvo, ribarstvo, energetika, industrija, saobraćaj, upravljanje otpadom, upravljanje vodama, telekomunikacija, turizam, urbanizam i prostorno planiranje. Uspostavljeni (strateški) okvir planova i programa mora predvideti budući razvoj projekata za koje se vrši procena uticaja na životnu sredinu u okviru Zakona o proceni uticaja na životnu sredinu, u skladu sa EIA Direktivom i zahtevima koji proizilaze iz EU Direktive o staništima koji su transponovani u član 16. Zakona o zaštiti prirode.³⁴ Zakonom je propisana specifikacija projekata za koje mora da se vrši odnosno za koje može da se vrši strateška procena uticaja na životnu sredinu. Izuzetak od ove primene su planovi i programi koji se odnose na odbranu zemlje, ublažavanje odnosno otklanjanje

31 Član 19.

32 Član 9.

33 *Convention on environmental impact assessment in a transboundary context (Espoo, Finland, February 1991).*

34 Zakon o zaštiti prirode („Sl. glasnik RS“, br. 135/04, 36/09).

posledica elementarnih nepogoda, budžetske odnosno finansijske planove.³⁵ Ovaj zakon je povezan sa propisima koji se odnose na vode, otpad, buku i kvalitet vazduha, koji u sebi sadrže zahteve za sprovođenje procene uticaja planova i projekata u sektorima u kojima se zahteva izrada planova i programa.

Strateška procena uticaja na životnu sredinu je formalno-pravni postupak, kroz koji se holistički procenjuju značajni uticaji na životnu sredinu planova i programa pre njihovog usvajanja. Postupak obuhvata nekoliko faza - pripremu fazu, fazu izveštaja i postupak odlučivanja. Priprema faza je faza u kojoj se odlučuje o izradi strateške procene, vrši izbor nosioca izrade izveštaja o strateškoj proceni i obezbeđuje učešće zainteresovanih organa i organizacija u postupku.³⁶ Nadležni organ za pripremu plana ili programa, pre pokretanja postupka dužan je da zatraži mišljenje od ministarstva nadležnog za poslove zaštite životne sredine i zainteresovanih organa i organizacija o potrebi izrade strateške procene uticaja, koji u roku od 15 dana daju mišljenje o potrebi vršenja postupka strateške procene. Ukoliko u predviđenom roku nadležni organi ne dostave mišljenja smatra se da nisu imali komentara na predviđen tekst. Ova odluka se objavljuje u Službenom glasniku Republike Srbije, službenom glasilu autonomne pokrajine odnosno jedinice lokalne samouprave.

Sledeća faza je priprema izveštaja o strateškoj proceni u kojoj se procenjuju, vrednuju i sumiraju mogući uticaji implementacije planova i projekata na životnu sredinu. Ovim izveštajem se određuju i mere za smanjenje negativnih uticaja na životnu sredinu. Bitni elementi izveštaja u skladu sa Zakonom su polazne osnove strateške procene, opšti i posebni ciljevi strateške procene i izbor indikatora, procena mogućih uticaja sa opisom mera predviđenih za smanjenje negativnih uticaja na životnu sredinu, smernice za izradu strateške procene na nižim hijerarhijskim nivoima i procene uticaja projekata na životnu sredinu, monitoring životne sredine u toku sprovođenja plana i programa, prikaz korišćene metodologije i teškoća u izradi strateške procene, prikaz načina odlučivanja, razlozi za izbor datog plana i programa sa stanovišta mogućih ponuđenih rešenja, prikaz načina na koji su pitanja životne sredine uključena u plan odnosno program i zaključke do kojih se došlo tokom izrade izveštaja o strateškoj proceni uticaja.³⁷ Pored ovih bitnih elemenata, izveštaj može sadržati i druge podatke koji su relevantni za stratešku procenu. Organ nadležan za pripremu plana i programa dostavlja Ministarstvu nadležnom za poslove zaštite životne sredine ili nadležnom organu Autonomne pokrajine Vojvodine, odnosno jedinice lokalne samouprave, i zainteresovanim organima i organizacijama izveštaj na saglasnost o strateškoj proceni uticaja. Rok za odlučivanje o davanju saglasnosti je 30 dana od dana prijema zahteva. Bez dobijene saglasnosti u predviđenom roku, plan odnosno program ne može se uputiti u dalju proceduru.

Po sprovedenim konsultacijama, odnosno po sprovedenom postupku učešća javnosti i održanoj javnoj raspravi donosi se odluka. Planovi, odnosno programi (osnove i strategije) za koje se izrađuje strateška procena uticaja jesu planovi koji se odnose na industriju, energetiku, saobraćaj, šumarstvo, ribarstvo, poljoprivredu, upravljanje otpadom, upravljanje vodama, turizam, odnosno urbanizam.³⁸

35 Član 2. Zakona o SEA.

36 Čl. 9,10, 11. Zakona o EIA.

37 Član 12. Zakona o SEA.

38 Članom 5. Zakona propisano je da se strateška procena vrši za planove, programe, osnove i strategije. Izmenama i dopunama iz 2010. godine, proširen je njegov domet i na osnove i strategije, što nije propisano SEA Direktivom na kojoj je zasnovan ovaj zakon.

Ovim Zakonom nije predviđena pravna zaštita protiv odluka koje se donose u postupku strateške procene životne sredine. Takođe, ne predviđa se postupak preispitivanja prvostepene odluke, niti se ostavlja mogućnost pokretanja upravnog spora.

Zakon o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu i Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu su komplementarni propisi, pri čemu Zakon o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu daje najbolje opcije planskih rešenja, dok se Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu odnosi na pojedinačne investicione/građevinske projekte koji moraju da budu u saglasnosti sa planovima i projektima strateške procene uticaja.

3. Zakon o proceni uticaja (EIA)

U postupku procene uticaja na životnu sredinu uloga javnosti je vrlo značajna. Nadležni organi su dužni u svim fazama postupka da putem elektronskih medija odnosno, najmanje u jednom lokalnom listu čije područje će biti zahvaćeno uticajem planiranog projekta obaveste javnost o podnošenju zahteva odnosno o donetim odlukama. Ovaj Zakon daje najšira ovlašćenja javnosti u toku svih faza postupka. U toku sprovođenja postupka procene uticaja na životnu sredinu (zainteresovana) javnost može uticati aktivnim učešćem na (ne)realizaciju određenih projekata. Javnost ima identična procesna prava kao i podnosilac zahteva. Postupak procene uticaja se vodi pre početka izvođenja radova. Studija procene uticaja na životnu sredinu sastavni je deo dokumentacije za davanje dozvole za izgradnju. Na taj način obavezuje se podnosilac zahteva da predlog projekta uskladi sa svim potrebnim propisanim standardima zaštite zdravlja ljudi i životne sredine.

Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu uređuje postupak procene uticaja za projekte koji mogu imati značajne uticaje na životnu sredinu, sadržaj studije, učešće zainteresovanih organa i organizacija i javnosti, pravila u slučaju prekograničnog uticaja, nadzor i druga pitanja od značaja.³⁹ Vlada RS je usvojila listu projektata za koje je obavezna procena uticaja kao i listu projekata za koje se može zahtevati procena uticaja.⁴⁰ Procena uticaja ne vrši se za projekte namenjene odbrani zemlje.⁴¹

Postupak procene uticaja sprovodi se fazno. Prva, odnosno predhodna faza odnosi se na odlučivanje o potrebi procene uticaja za projekte, u drugoj fazi se utvrđuje obim i sadržaj studije o proceni uticaja i u završnoj, trećoj fazi na osnovu svih iznetih činjenica odlučuje se o davanju saglasnosti na studiju o proceni uticaja na životnu sredinu. Pravilnikom o sadržaju zahteva o potrebi procene uticaja i sadržini zahteva za određivanje obima i sadržaja studije o proceni uticaja na životnu sredinu⁴² utvrđena je sadržina zahteva za procenu potrebe procene uticaja na životnu sredinu kojim se pre svega utvrđuje da li je potrebno sprovesti postupak ili ne. Naime, radi se o projektima za koje se može sprovesti postupak procene uticaja i o kome diskreciono odlučuje nadležni organ u svakom pojedinačnom slučaju. U zahtevu, podnosilac do-

39 Član 1.

40 Uredba o utvrđivanju liste projekata za koje je obavezna procena uticaja i Liste projekata za koje se može zahtevati procena uticaja na životnu sredinu. „Sl. glasnik RS”, br. 114/08.

41 Član 1. Zakona o EIA.

42 „Sl. glasnik RS”, br. 69/05.

stavlja podatke o nosiocu projekta, opisu lokacije, karakteristikama projekta koji se planira, drugim potrebnim podacima.

U roku od 10 dana po prijemu zahteva nadležni organ obaveštava druge zainteresovane organe i organizacije i javnost o podnetom zahtevu, koji imaju rok od 10 dana da daju svoje mišljenje. Obaveštenje sadrži podatke o nosiocu projekta, projektu (naziv, vrsta i lokacija projekta), mestu i vremenu uvida u podatke i dokumentaciju iz zahteva. Obaveštenje sadrži i podatke o prirodni odluke koja će biti doneta i podatke o nadležnom organu. Po isteku predviđenog roka za davanje mišljenja nadležni organ u roku od 15 dana donosi Odluku o potrebi procene uticaja, uzimajući u obzir dostavljena mišljenja. Pravo na žalbu imaju podnosilac projekta i zainteresovana javnost o kojoj drugostepeni organ mora da odluči u roku od 20 dana od dana prijema žalbe. Pravo na žalbu je od izuzetnog značaja za zainteresovanu javnost jer se na taj način ostvaruje legitimno pravo na neposredno učešće u drugostepenom postupku.

Sledeća faza postupka je donošenje odluke o obimu i sadržini studije o proceni uticaja. Ova faza počinje kada nosilac projekta podnese zahtev za određivanje obima i sadržaja studije o proceni uticaja za projekat za koji je obavezna izrada studije. Zahtev obavezno mora da sadrži: podatke o nosiocu projekta, opis projekta, prikaz glavnih alternativa, opis činilaca životne sredine koji mogu biti izloženi uticaju, opis mogućih štetnih uticaja na životnu sredinu, opis predviđenih mera u cilju sprečavanja, smanjenja i otklanjanja štetnih uticaja, eventualne podatke o teškoćama na koje je naišao nosilac projekta prilikom njihovog prikupljanja, netehnički rezime podataka, kao i druge neophodne podatke i dokumentaciju u konkretnom slučaju. Po prijemu obaveštenja o podnetom zahtevu, zainteresovani organi, organizacije i javnost u roku od 20 dana dostavljaju nadležnom organu mišljenje o podnetom zahtevu. Po isteku ovog roka nadležni organ u roku od 15 dana donosi Odluku o obimu i sadržaju studije o proceni uticaja uzimanjem u obzir dostavljena mišljenja, koja dostavlja nosiocu projekta. Ostale učesnike u postupku (zainteresovane organe, organizacije i javnost) nadležni organ u roku od 3 dana obaveštava o ishodu donete odluke bez obaveze dostavljanja teksta odluke. Iz ovoga se vidi obaveza nadležnog organa da obaveštava javnost u momentu podnošenja zahteva nosioca projekta i donošenja odluke o obimu i sadržini procene uticaja na životnu sredinu.

Pravo žalbe imaju nosilac projekta i zainteresovana javnost o kojoj je drugostepeni organ dužan da odluči u roku od 20 dana od dana prijema žalbe.

Naredna faza postupka odnosi se na proceduru donošenja odluke o davanju odobrenja na studiju o proceni uticaja. Ova procedura se nadovezuje na predhodnu odnosno na postupak donošenja odluke o obimu i sadržini studije o proceni uticaja. Ako je nadležni organ u predhodnoj fazi postupka doneo Odluku o obimu i sadržini studije, podnosilac zahteva je dužan da u roku od godinu dana od konačne odluke pokrene postupak za davanje saglasnosti na studiju o proceni uticaja. Ovaj rok nije prekluzivan i u slučaju njegovog proteka nadležni organ zadržava diskreciono pravo odlučivanja o podnošenju zahteva za davanje saglasnosti na studiju o proceni uticaja zajedno sa studijom o proceni uticaja. Uz zahtev i studiju prilaže se druga prateća dokumentacija (saglasnosti drugih nadležnih organa u zavisnosti od svakog pojedinačnog slučaja). Studija o proceni uticaja na životnu sredinu sadrži podatke o nosiocu projekta, tj organizaciji koja realizuje projekat (spisak lica koja su učestvovala u njenoj pripremi, datum izrade, odgovorno lice, potpis i pečat), opis projektnih lokacija, opis projekta, prikaz glavnih alternativa koje je nosilac projekta razmatrao, prikaz stanja životne sredine (makro i mikro lokacija)

na lokaciji i bližoj okolini, opis mogućih uticaja projekta na životnu sredinu, procena uticaja na životnu sredinu u slučaju udesa, opis mera predviđenih za sprečavanje, umanjeње ili otklanjanje značajnijeg uticaja na životnu sredinu, monitoring uticaja na životnu sredinu, netehnički rezime dostavljenih informacija i podatke o tehničkim nedostacima, nepostojanju stručnih znanja, odnosno o nemogućnost prikupljanja svih potrebnih podataka.

U roku od 7 dana po urednom prijemu zahteva, nadležni organ je dužan da na propisan način obavesti nosioca projekta, zainteresovane organe i organizacije i javnost o javnom uvidu u dokumentaciju, prezentaciji i javnoj raspravi o studiji o proceni uticaja. Javna rasprava i prezentacija se može organizovati najranije po proteku 20 dana od dana obaveštenja javnosti o studiji o proceni uticaja, u kojoj nosilac projekta može da učestvuje.

Po završenoj javnoj raspravi u roku od 15 dana, nadležni organ dostavlja nosiocu projekta primedbe i mišljenja sa predlogom za izmene i dopune studije. Po proteku roka od 15 dana od dana prijema primedbi i mišljenja, nosilac projekta ponovo dostavlja nadležnom organu po potrebi izmenjenu i dopunjenu studiju o proceni uticaja. Potom, nadležni organ, u roku od 15 dana od dana prijema izmenjene i dopunjene studije o proceni uticaja, dostavlja tehničkoj komisiji studiju o proceni uticaja zajedno sa sistematizovanim pregledom mišljenja zainteresovanih organa, organizacija i javnosti i izveštajem o sprovedenom postupku procene uticaja. Ocenu studije o proceni uticaja donosi tehnička komisija koja je obrazovana od strane nadležnog organa. Na osnovu izveštaja tehničke komisije, nadležni organ donosi odluku o davanju saglasnosti na studiju o proceni uticaja na životnu sredinu. O donetoj odluci nadležni organ obaveštava, u roku od 10 dana, zainteresovane organe i organizacije i javnost. Odluka sadrži razloge na kojima je zasnovana i najvažnije mere koje je nosilac projekta dužan da preduzme radi sprečavanja, smanjenja odnosno otklanjanja štetnih uticaja. Ova odluka je konačna, i protiv nje je dozvoljeno pokretanje upravnog spora od strane nosioca projekta i zainteresovane javnosti.

Postupak procene uticaja na životnu sredinu svoju specifičnost nalazi u postupku učešća zainteresovane javnosti kao obaveznoj strani u postupku, kraćim rokovima i faznom odlučivanju, kao i konačnosti odluke posle prvostepenog postupka. Sve troškove postupka snosi nosilac projekta. Treba napomenuti da se radi o preventivnom postupku kojim se pre preduzimanja bilo koje radnje zahteva pozitivna odluka.

4. Zakon o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađenja (IPPC)

Zakon o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine definiše uslove i postupak izdavanja integrisane dozvole za postrojenja i aktivnosti koji mogu imati negativne uticaje na zdravlje ljudi, životnu sredinu ili materijalna dobra, vrste aktivnosti i postrojenja, nadzor i druga pitanja od značaja za sprečavanje i kontrolu zagađivanja životne sredine.⁴³ Uredbu o vrstama aktivnosti i postrojenja za koje se izdaje integrisana dozvola⁴⁴ propisala je Vlada Republike Srbije. Klasifikacija se vrši prema nivou zagađenja i riziku koje postrojenja mogu imati po zdravlje ljudi i životnu sredinu. Vrste aktivnosti u skladu sa članom 4. Zakona od-

43 Član 1.

44 Uredba o vrstama aktivnosti i postrojenja za koje se izdaje integrisana dozvola („Sl. glasnik RS”, br. 84/05).

nose se na aktivnosti za proizvodnju energije, proizvodnju i preradu metala, industriju metala, hemijsku industriju, upravljanje otpadom i ostale aktivnosti pod koje potpadaju pogoni za proizvodnju celuloze iz drveta odnosno drugih materijala, postrojenja za predtretman tekstila, postrojenja za preradu hrane, postrojenja za reciklažu životinjskog otpada, postrojenja za tovljenje živine, odnosno svinja. Industrijska postrojenja koja obavljaju te aktivnosti moraju da imaju integrisanu dozvolu. Registar izdatih dozvola vodi nadležni organ. Cilj integrisanog sprečavanja zagađenja se odnosi na prevenciju odnosno smanjenje zagađenja vazduha, vode, zemljišta, otpada, zagađenja bukom, odnosno akcidenata. Ključni uslov za dobijanje integrisane dozvole je korišćenje najboljih dostupnih tehnika (BAT), upravljanje najznačajnijim emisijama u vodu, vazduh i zemljište, kao i drugih značajnih uslova za životnu sredinu.⁴⁵ Kriterijumi za određivanje najboljih dostupnih tehnika za rad postrojenja i obavljanje aktivnosti za koje se izdaje dozvola su tehničke karakteristike postrojenja, njegov geografski položaj, uslovi životne sredine na konkretnoj lokaciji, koristi i troškovi primene tih tehnika, princip predostrožnosti, posebni zahtevi i drugi kriterijumi definisani članom 2. navedene uredbe.

Postojeća postrojenja imaju zakonom utvrđen prelazni rok do 2015. godine za usklađivanje sa zahtevima iz Zakona, dok nova postrojenja pre početka rada, moraju imati kompletnu dokumentaciju. Prema preliminarnom sprisku, broj postrojenja koja podležu ovom režimu iznosi 69.⁴⁶ Dosadašnja praksa pokazala je nizak nivo implementacije ovog Zakona. Nadležnost za izdavanje integrisane dozvole može biti na republičkom (mnistarstvo nadležno za poslove zaštite životne sredine), pokrajinskom nivou (nadležan organ za poslove zaštite životne sredine), odnosno na nivou lokalne samouprave (organ nadležan za poslove životne sredine). Integrisanom dozvolom se obezbeđuje zaštita voda, vazduha i zemljišta, kao i obrada opasnog otpada nastalog u postrojenjima. Ovaj Zakon je od izuzetnog značaja za kontrolu industrijskih zagađenja i usaglašavanje graničnih vrednosti emisije štetnih materija sa standardima EU.

Postupak izdavanja integrisane dozvole sprovodi se u tri faze - prva faza je podnošenje zahteva za izdavanje integrisane dozvole, druga faza je izrada nacрта dozvole i treća faza je donošenje rešenja o izdavanju odnosno odbijanju izdavanja dozvole.

U cilju transparentnosti postupka i informisanja javnosti o radu postrojenja, javnost ima pristup informacijama u svim fazama postupka. To su informacije koje se odnose na zahtev za izdavanja dozvole za postrojenja, izradu nacрта dozvole i odlučivanje i izdavanje, odnosno odbijanje izdavanja integrisane dozvole. Ovo pravo zagantovano je kroz načelo učešća javnosti.

Postupak počinje podnošenjem zahteva sa pratećom dokumentacijom za izdavanje integrisane dozvole, od strane operatera. Zahtev sadrži neophodne podatke u vezi sa radom postrojenja propisane članom 8. Zakona. Po prijemu urednog zahteva u roku od 5 dana nadležni organ obaveštava zainteresovane organe i organizacije (iz oblasti za koju se izdaje integrisana dozvola - poljoprivrede, vodoprivrede, šumarstva, planiranja, izgradnje, saobraćaja, energetike, rudarstva, zaštite kulturnih dobara, zaštite prirode, itd.) i javnost o prijemu zahteva, putem elektronskih, odnosno štampanih medija i to najmanje u jednom lokalnom listu koji izlazi na području koje je pod uticajem rada postrojenja. Na zahtev zainteresovanih organa i organizacija kao, i

45 Uredba o kriterijumima za određivanje najboljih dostupnih tehnika, za primenu standarda kvaliteta, kao i za određivanje graničnih vrednosti emisija u integrisanoj dozvoli („Sl. glasnik RS, br. 84/05).

46 Revizija spiska postojećih postrojenja koja podležu izdavanju integrisane dozvole urađena je od strane posebne Radne grupe formirane od strane Ministra.- Rešenje br. 119-01-00098/2009-02 od 15.04.2009.

zainteresovane javnosti, nadležni organ dostavlja kopiju zahteva sa svom pratećom dokumentacijom. U roku od 15 dana od dana prijema dokumentacije zainteresovani organi i organizacije i javnost dostavljaju svoja mišljenja na zahtev nadležnom organu. Ova mišljenja predstavljaju deo dokumentacije za izradu nacrtu dozvole. Nadležni organ po prijemu urednog zahteva dužan je da u roku od 45 dana izradi nacrt dozvole. Po proteku roka za izradu nacrtu dozvole nadležni organ putem elektronskih i pisanih medija obaveštava zainteresovane organe i organizacije i zainteresovanu javnost o nacrtu dozvole. Na zahtev zainteresovanih organa i organizacija i javnosti nadležni organ je dužan da u roku od 5 dana dostavi na uvid nacrt dozvole i ostalu prateću dokumentaciju o trošku operatera odnosno zainteresovane javnosti. Zainteresovani predstavnici vlasti i javnosti svoja mišljenja na nacrt dozvole dostavljaju nadležnom organu u roku od 15 dana od dana podnošenja unacrta dozvole na uvid. Po proteku roka za dostavljanje mišljenja nadležni organ u roku od 10 dana dostavlja tehničkoj komisiji nacrt dozvole, zahtev za izdavanje dozvole sa pratećom dokumentacijom kao i dobijena mišljenja zainteresovanih organa, organizacija i javnosti o nacrtu dozvole. Tehnička komisija podnosi izveštaj o oceni uslova utvrđenih u nacrtu dozvole koji nadležni organ zajedno sa zahtevom i dobijenim mišljenjima razmatra i donosi odluku o izdavanju odnosno odbijanju izdavanja integrisane dozvole. Ova odluka mora biti doneta u roku od 120 dana od dana uredno primljenog zahteva, odnosno u izuzetnim slučajevima na zahtev operatera ili na inicijativu nadležnog organa rok se može produžiti najviše do 240 dana. Rešenje o izdavanju dozvole odnosno odbijanju zahteva za izdavanje dozvole dostavlja se operateru, dok se putem pisanog medija o rešenju objavljuje oglas koji sadrži razloge na kojima je rešenje zasnovano. Rešenje je konačno i protiv njega nije dozvoljena žalba. Pravo na upravni spor imaju stranke u postupku, tj. operater, zainteresovani organi, organizacije i javnost. U slučaju dobijanja integrisane dozvole operater je dužan da uredno dostavlja rezultate monitoringa i godišnji izveštaj o izvršenim aktivnostima, o svim promenama u radu postrojenja ili udesu ili promeni operatera.

U određenim slučajevima, u cilju zaštite poslovne tajne ili podataka nadležni organ može da odluči da ograniči pristup javnosti određenim delovima zahteva, nacrtu dozvole, odnosno rešenja. O ovome nadležni organ donosi posebnu odluku o kojoj obaveštava zainteresovane organe, organizacije i javnost.

Vremenski period važenja dozvole je 10 godina. U toku ovog perioda u slučaju potrebe može se vršiti njena revizija i to najmanje dva puta za vreme njenog važenja.⁴⁷ Revizija dozvole se vrši po potrebi kada za to postoje realni razlozi. U reviziju dozvole odnosno prestanak važenja dozvole javnost nije uključena. Normama zakona predviđeno je da se postupak za produženje važenja dozvole vodi po identičnoj proceduri kao pokretanje procedure za izdavanje dozvole prvi put. Postupak se pokreće najkasnije 4 meseca pre isteka roka njene važnosti.

Zaštita od hemijskog udesa definisana je Zakonom o zaštiti životne sredine, „kojim se propisuje obaveza operatera seveso postrojenja / kompleksa⁴⁸ da preduzme sve neophodne mere u sprečavanju hemijskog udesa. Operater je dužan da, u zavisnosti od količina opasnih materija, izradi i dostavi nadležnom organu politiku prevencije od udesa ili izveštaj o bezbednosti i plan zaštite od udesa koji se po potrebi ažurira najmanje svakih pet godina. Operater dostavlja

47 Član 18.

48 Seveso postrojenje je postrojenje u kome se obavljaju aktivnosti u kojima je prisutna ili može biti prisutna jedna ili više opasnih materija, u jednakim ili većim količinama od propisane, odnosno tehnička jedinica unutar kompleksa gde se opasne materije proizvode, koriste, skladište, ili se njima rukuje.- Član 3. Zakona o zaštiti životne sredine.

informacije o bezbednosnim merama i postupcima u slučaju hemijskog udesa i to svim prav-
nim i fizičkim licima i javnim ustanovama koje mogu biti zahvaćene posledicama hemijskog
udesu. Ove informacije se ažuriraju na svake 3 godine.

Politika prevencije od udesa je akt operatera koji se dostavlja nadležnom Ministarstvu za po-
slove zaštite životne sredine po predhodno dostavljenom obaveštenju o postojanju novog seveso
postrojenja u roku od 3 meseca pre početka rada, odnosno modifikovanom seveso postroje-
nju. Politika prevencije od udesa sadrži ciljeve i principe radi kontrole opasnosti od hemijskog
udesu. Politika prevencije od udesa mora biti proporcionalna opasnostima od udesu na osno-
vu kojih operater obezbeđuje visok stepen zaštite ljudi i životne sredine od hemijskog udesu.

Postupak odlučivanja o davanju saglasnosti na izveštaj o bezbednosti je upravni postupak koji
se fazno sprovodi prema pravilima za javni uvid u studiju o životnoj sredini. Za svako novo
seveso postrojenje, u roku od 3 meseca pre početka rada, operater je dužan da dostavi nadlež-
nom ministarstvu plan zaštite od udesu i izveštaj o bezbednosti koji sam izrađuje. Ovi doku-
menti moraju biti u saglasnosti sa planom zaštite od udesu koji donosi nadležni državni organ
na republičkom, regionalnom odnosno lokalnom nivou. To je „živi“ dokument za koji je nad-
ležan operater. Nadležni organ obezbeđuje javni uvid i sprovodi javnu raspravu o izveštaju o
bezbednosti u postupku odlučivanja o davanju saglasnosti.⁴⁹

Operater podnosi zahtev za davanje saglasnosti na ove dokumente. Po primljenom zahtevu sa
pratećom dokumentacijom, nadležni organ u roku od 7 dana obaveštava podnosioca zahte-
va-operatera, zainteresovane organe i organizacije i javnost o vremenu i mestu javnog uvida i
prezentacije. Najranije u roku od 20 dana od dana obaveštavanja javnosti može se održati jav-
na rasprava o izveštaju o bezbednosti, u kojoj učestvuje i podnosilac zahteva. Ovi postupci su
identični postupku javnog uvida, prezentacije i javne rasprave o studiji o proceni uticaja na ži-
votnu sredinu. To znači da javnost u ovom postupku ima veliku ulogu u postupku odlučivanja.
U procesu prekogranične saradnje nadležno ministarstvo obaveštava nadležne organe druge
zemlje o svim bitnim činjenicama iz izveštaja o bezbednosti.

Nadležno ministarstvo daje saglasnost na izveštaj o bezbednosti i plan zaštite od udesu, ukoli-
ko su ispunjeni svi zakonski uslovi. U slučaju da nisu ispunjeni svi uslovi, ministar donosi re-
šenje kojim se zabranjuje rad, odnosno puštanje u rad seveso postrojenja. Protiv ovog rešenja
dozvoljena je žalba. Žalba ne zadržava izvršenje.

Ministarstvo je dužno da vodi registar postrojenja kao i registar udesu koji su prijavljeni. U
slučaju udesu i procene posledica koje mogu izazvati direktnu odnosno odloženu opasnost
po ljudsko zdravlje i životnu sredinu, proglašava se stanje ugroženosti i obaveštava se javnost
o preduzetim merama. Operater preduzima mere zaštite u skladu sa planovima zaštite u cilju
sprečavanja širenja zagađenja prouzrokovana udesom.

49 Član 60v Zakona o zaštiti životne sredine.

IV. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Član 6. Arhuske Konvencije navodi da se uključivanjem javnosti, odnosno zainteresovane javnosti unapređuje rešavanje pitanja o životnoj sredini na taj način što se javnosti, odnosno zainteresovanoj javnosti omogućava da preventivno i blagovremeno reaguje na pitanja od značaja za životnu sredinu.

Propisima kojima se uređuju posebni upravni postupci u pitanjima životne sredine uspostavljen je nacionalni „lokalni“ okvir preventivnog delovanja protiv uticaja na zdravlje ljudi i životnu sredinu. Pregled zakona ukazuje, u nekim slučajevima, na nekoherentnost i nekonzistentnost postupaka, a u određenim slučajevima i na nemogućnost sprovođenja određenih normi.

Međutim, bez obzira na slabosti određenih zakonskih rešenja i nedovoljnu implementaciju propisa u ovom trenutku, uloga pojedinca u ovim postupcima je na visokom nivou, pogotovo kada se radi o postupku procene uticaja na životnu sredinu. Pravo aktivnog učešća javnosti ima za cilj da obezbedi diskusiju i uticaj javnosti na bitna pitanja zaštite životne sredine u ranim fazama postupaka, kada su sve mogućnosti otvorene i kad moguće je doći do rešenja zadovoljavajućih za sve učesnike u postupku.

Svi prikazani fazni postupci i zakonom definisane procedure daju garanciju pre svega preventivnog delovanja protiv zagađivanja životne sredine i realnu mogućnost minimiziranja negativnih uticaja zagađenja na zdravlje ljudi i životnu sredinu.

PRIMENA ARHUSKE KONVENCIJE U PROPISIMA O VODAMA REPUBLIKE SRBIJE

I. UVOD

Okvirna direktiva o vodama EU² usvojena je 22. decembra 2000. godine čime je uspostavljen okvir za upravljanje vodama u Evropi. Glavni cilj Direktive je postizanje dobrog statusa voda, što uključuje dobar hemijski status i dobar ekološki status, odnosno ekološki potencijal do 2015. godine za sve evropske vode.

Okvirna Direktiva o vodama sadrži pet glavnih instrumenata za postizanje ovog cilja:

- Kombinovani pristup zagađenju;
- Povraćaj troškova;
- Sistem planiranja upravljanja rečnim slivovima;
- Podrška procenama i kontinualni monitoring;
- Učešće javnosti.

Učešće javnosti igra ključnu ulogu u sprovođenju Direktive. Uslov za postizanje ciljeva Direktive je tesna saradnja institucija nadležnih za njeno sprovođenje sa svim korisnicima voda, na svim nivoima - u Zajednici, državama članicama i na lokalnom nivou. U Preambuli Direktive to je izraženo u vidu konstatacije da se

uspeh ove Direktive oslanja na [...] informisanje, konsultovanje i učešće javnosti, uključujući i korisnike.

1 Javno vodoprivredno preduzeće „Vode Vojvodine“, Novi Sad.

2 *Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2000 establishing a framework for Community action in the field of water policy.* (Dalje u tekstu: Okvirna direktiva o vodama, Okvirna direktiva, Direktiva). Za potrebe ovog rada korišćen je prevod Direktive sa engleskog na srpski objavljen u S. Bogdanović (Ed/Ur), EU WATER FRAMEWORK DIRECTIVE [...].

Transpozicijom Okvirne direktive o vodama u pravni sistem Republike Srbije inkorporiraju se i zahtevi Arhuske konvencije,³ koji su sadržani u Direktivi. Tako se, usklađivanjem propisa Republike Srbije sa Okvirnom direktivom, propisi Republike Srbije usklađuju i sa Arhuskom konvencijom.

II. UČEŠĆE JAVNOSTI U SPROVOĐENJU OKVIRNE DIREKTIVA O VODAMA

Proces pripreme i usvajanja Direktive bio je veoma dug, zbog kompleksnih pregovora u kojima je učestvovao veliki broj zainteresovanih subjekata. Glavna odredba Direktive o javnom informisanju i konsultacijama u nacrtu Direktive iz februara 1997. godine⁴ zapravo je sadržala više ograničenja za učešće javnosti nego važeća Direktiva. Bio je, naime, predviđen samo jedan krug konsultacija, a podsticanje aktivnog učešća nije bilo ni pomenuto. Tekst važeće odredbe člana 17. uveden je u nacrtu od 17. juna 1999. godine, ubrzo nakon pristupanja EU Arhuskoj konvenciji.

Na Evropskom nivou, učešće javnosti je u više navrata pokrenuto kao jedno od najhitnijih i problematičnih pitanja u obezbeđivanju brze i adekvatne implementacije Okvirne direktive i upravljanja rečnim područjem. U konačnoj verziji Direktive, učešće javnosti je regulisano Preambulom (par. 14. i 46), članom 14. i Aneksom VII A (tač. 9 i 11).⁵ Par. 14. i 46. Preambule naglašavaju potrebu i značaj aktivnog učešće javnosti u donošenju odluka koje se tiču upravljanja vodama. U paragrafu 14. Preambule ističe se da uspeh Direktive direktno zavisi od uspešnog uključivanja javnosti. U paragrafu 46. ističe se značaj pravovremene informacije kako bi se obezbedilo učešće javnosti.

Nekoliko odredaba Okvirne direktive odnosi se na učešće javnosti, čija suština je izražena u članu 14. “ Informisanje javnosti i konsultacije” koji glasi:

1. Države članice će podsticati aktivno uključivanje svih zainteresovanih strana u primenu ove Direktive, posebno u izradu, preispitivanje i ažuriranje planova upravljanja rečnim slivovima. Za svako područje rečnog sliva, države članice imaju obavezu da objave i učine dostupnim za primedbe javnosti:

- a) avremenski raspored i program rada za izradu plana, uključujući i izjavu o konsultacijama koje će se obaviti, najmanje tri godine pre početka perioda na koji se plan odnosi;
- b) prethodni pregled značajnih pitanja upravljanja vodama koja su identifikovana u rečnom slivu, najmanje dve godine pre početka perioda na koji se plan odnosi;
- c) nacrt plana upravljanja rečnim slivom, najmanje godinu dana pre početka perioda na koji se plan odnosi.

Na zahtev, obezbediće se pristup podlogama i informacijama koje su korišćene u izradi nacrtu plana upravljanja rečnim slivom.

3 *Convention on access to information, public participation in decision-making and access to justice in environmental matters (Aarhus Convention).*

4 U članu 17.

5 Prilog 3,

2. Radi obezbeđenja aktivnog učešća i konsultacija, države članice će omogućiti najmanje šest meseci za pismene primedbe na navedene dokumente.

3. St. 1. i 2. primenjuju se i na ažuriranje planova upravljanja rečnim slivovima.

Tri nivoa učešća se pominju u ovom članu – pristup informacijama, pisane konsultacije i aktivno učešće - po ugledu na prva dva stuba Arhuske konvencije. U tri kruga (decembar 2006, 2007 i 2008) države članice su morale da objave potrebnu dokumentaciju u procesu planiranja upravljanja rečnim slivovima. U svakom krugu javnost je pozvana da da komentar u pisanoj formi u roku od šest meseci. Na zahtev, države članice imaju obavezu da obezbede dodatne podloge i informacije. Za ovu svrhu postupci za pribavljanje dokumentacije i informacije navedene u članu 14(1) moraju biti uključeni u plan upravljanja rečnim slivom, a posebno u mere kontrole u skladu sa članom 11 (3) (g) i 11 (3) i stvarnog praćenja prikupljenih podataka u skladu sa članom 8. i Aneksom V.⁶

Aneks VII A. 9 Direktive zahteva da reakcije javnosti treba da budu prikupljene i razmatrane ozbiljno i da plan upravljanja sadrži mere koje su preduzete da se informiše i konsultuje javnost, rezultate konsultacija i odgovarajuće izmene plana koje su iz toga proistekle. Ovo daje Evropskoj komisiji mehanizam za praćenje poštovanja navedenih odredbi Direktive i za pokretanje postupka ukoliko država članica ne ispunjava zahteve koji se odnose na učešće javnosti iz člana 14. Direktive.

Treći nivo učešća naveden u članu 14. je aktivno učešće. Aktivno uključivanje je viši nivo učešća od konsultacija i “biće podstican” od strane država članica. Aktivno uključivanje podrazumeva da su zainteresovani subjekti pozvani da aktivno doprinesu procesu planiranja, razgovoraju o problemima i doprinesu njihovom rešenju. Ključno kod aktivne uključenosti je mogućnost učesnika da utiču na proces odlučivanja.

III. ZAJEDNIČKA STRATEGIJA IMPLEMENTACIJE – VODIČ BROJ 8

Tumačenje Okvirne direktive sa aspekta učešća javnosti dala je Radna grupa za izradu nacrt-a vodiča o učešću javnosti, osnovana u okviru Zajedničke Strategije implementacije Okvirne direktive,⁷ kroz „Vodič br. 8 o učešću javnosti.. Smernicama o učešću javnosti uvodi se koncept učešća javnosti i razmatraju pitanja definicije javnosti, situacija u kojima treba organizovati učešće javnosti i na kojem nivou ili nivoima. Analiziraju se sva tri oblika učešća javnosti. Povrh toga razmatra se značaj procene učešća javnosti, uspeh i faktori smetnji. Kroz dokument su dati primeri, a Aneks 1 sadrži opis izabranih alata i tehnika učešća javnosti.

Ovaj vodič služi kao pomoć nadležnim organima država članica i država kandidata za članstvo u praktičnoj primeni člana 14. Direktive. Dokument takođe može koristiti i zainteresovanim stranama i široj javnosti kao izvor informacija o procesu učešća javnosti, kao podsticaj za učestvovanje u upravljanju rečnim slivom, kao pojašnjenje realnih očekivanja i mogućnosti. Ovo

6 Aneks VII A.11.

7 *Common Implementation Strategy – CIS.*

je tzv. horizontalni vodič, budući da je u vezi sa većinom aktivnosti koje su deo Zajedničke Strategije Implementacije za Okvirnu direktivu.

Vodič daje zajednički pojmovni okvir termina "javnost" i okvir za učešće javnosti odlučiva-nju u kontekstu Okvirne direktive o vodama. Učešće javnosti doprinosi donošenju kvalitetnih odluka, omogućava podizanje svesti o pitanjima životne sredine i doprinosi lakšem prihva-tanju obaveza koje proističu iz prava upravljanja rečnim slivom. Učešće javnosti u implementa-ciji Direktive preporučuje se u svim fazama procesa planiranja, od zahteva u članu 5. do pro-grama i mera i oblikovanja plana za upravljanje rečnim slivom.

IV. ZAJEDNIČKA STRATEGIJA IMPLEMENTACIJE – VODIČ BR.11

Jedinica upravljanja vodama po Okvirnoj direktivi je rečni sliv i od država članica i dr-žava kandidata za članstvo izričito se zahteva da izrade plan upravljanja za svako slivno područje(RBMP)⁸. Planiranje je sistematičan, integrativan i iterativan proces koji se sastoji od više koraka koji se sprovode prema određenom rasporedu. Plan je sredstvo za unapređenje i podršku upravljanja vodnim resursima.

Plan upravljanja rečnim slivom je strateški dokument planiranja i operativni vodič za imple-mentaciju programa mera koje su osnova održivog upravljanja vodama unutar slivnog po-dručja. Mora biti razvijen uz aktivno uključanje svih zainteresovanih strana u izradu i preispri-tivanje i ažuriranje i uz konsultovanje javnosti i mora sadržati:

- registar detaljnih programa realizacije;
- pregled učešća javnosti kroz konsultacije i informisanje;
- spisak institucija koje su odgovorne za sprovođenje plana;
- informacije o kontaktima i procedurama za obezbeđenje informacija;
- komentare o podršci javnosti i pregled programa mera.

U Direktivi ne postoji poseban član koji se odnosi na proces planiranja. Preambula Direktive eksplicitno se dotiče procesa planiranja samo kako bi se naglasila potreba za razmatranjem različitih rešenja za različite uslove i kako bi se naznačilo da je vodno planiranje dugotrajan proces.⁹ Učešće i konsultovanje javnosti su ključni za uspešno planiranje. Kako bi proces pla-niranja bio dobro organizovan, od njegovog samog početka mora se dati visok prioritet uspo-stavljanju efikasnih mehanizama za učešće javnosti (konsultacije i aktivno učešće).

Veoma važna komponenta sprovođenja procesa planiranja, osim učešća javnosti je i uspostavljanje i implementacija programa mera. Nije moguće koordinirati program mera upravljanja rečnim područjem bez koordinisane analize i pregleda statusa, koordinisanih programa mo-nitoringa, koordinisane procene i pristupa za učestvovanje javnosti. Zato koordinacija mora biti osigurana od samog početka procesa planiranja, a odgovarajući zahtevi dati su u članu 11. Direktive.

8 *River Basin Management Plan.*

9 Preambula, par. 13. i 28; Aneks 2.

Planovi nisu glavni mehanizam za implementaciju mera kojima bi se postigli ekološki zahtevi postavljeni u Direktivi. Uloga plana upravljanja je ipak šira. Na primer, on treba biti glavno sredstvo komunikacije sa javnošću i zainteresovanim stranama. Planovi su glavni mehanizam izveštavanja Komisije i javnosti.

V. PROBLEMI I IZAZOVI U SPROVOĐENJU ARHUSKE KONVENCIJE

Osnovni uslov za održivu primenu Okvirne direktive je koordinacija zahteva definisanih tom direktivom sa zahtevima definisanim drugim direktivama EU, koje se odnose na ravnopravno učešće javnosti I koje sadrži slične odredbe. Reč je, na primer o SEA Direktivi¹⁰ i Direktivi o dostupnosti informacije¹¹, i o zahtevima međunarodnih ugovora, kao što je Arhuska konvencija. Na primer, Arhuska konvencija sadrži odredbe o regulisanju prava na pravnu zaštitu i odredbe koje se odnose na finansiranje interesnih grupa. SEA Direktiva zahteva javnu konsultaciju u pogledu planova i programa, dok Okvirna direktiva zahteva konsultacije o planovima upravljanja vodnim područjem, ali ne konsultacije o celom programu mera (koji je uključen u planove upravljanja samo u sažetom obliku).¹²

Glavni izazovi su sprovođenje zahteva različitih direktiva i konvencija na koordinisan način, uz jasno definisanje odgovarajućih administrativnih nadležnosti, da bi se izbeglo dupliranje, što može dovesti do kontradiktornih rezultata i odluka kao i dodatnih troškova. U nekim slučajevima, druge Direktive i konvencije značajno pomažu tumačenje odredaba Okvirne direktive o vodama. Na primer, Okvirna direktiva ne daje definiciju "javnosti", ali definicija se može izvesti iz SEA Direktive i Arhuske konvencije.¹³

Postavlja se pitanje kako učešće javnosti treba da se odvija, tj. na kom nivou - na lokalnom, regionalnom ili evropskom i kako da se koordinira između različitih nivoa. Okvirna Direktiva ostavlja ovu odluku državama članicama, čime se zapravo stvara potreba za dodatnim nacionalnim propisima. Ipak, organizovanje učešća javnosti na nižim nivoima, npr. na lokalnom nivou izgleda kao najlogičnije i najpragmatičnije rešenje, jer se efekti upravljanja najdirektnije osećaju upravo na lokalnom nivou. Postoje dva praktična problema koja treba naglasiti. Direktivom se pretpostavlja da je zainteresovana javnost u potpunosti upućena i stručna po pitanjima upravljanja vodama i sopstvenim pravima učešća javnosti. Drugi problem leži u činjenici da se Direktivom ne regulišu eksplicitno pitanja u vezi sa finansijskom podrškom za administrativne i druge troškove učešća javnosti (konsultacije, mreža, fokus grupe, itd), Problemi finansiranja aktivnosti učešća javnosti u značajnoj meri mogu da komplikuju ako ne i kompromituju primenu odredbi o učešću javnosti po Okvirnoj direktivi. Proizilazi, na žalost da je obezbeđivanje sredstava za aktivno učešće javnosti u procesu donošenja planova upravljanja vodama upravo zadatak same zainteresovane javnosti.

10 *Directive 2001/42/EC of the European Parliament and of the Council of 27 June 2001 on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment.*

11 *Directive 2003/4/EC of The European Parliament And Of The Council of 28 January 2003. on public access to environmental information and repealing Council Directive 90/313/EEC.*

12 Aneks VII Okvirne Direktive o vodama.

13 Aneks VII Okvirne Direktive o vodama.

VI. STUDIJE SLUČAJA - PLANOV I UPRAVLJANJA SLIVOM SAVE I SLIVOM DUNAVA

Prvi zajednički plan upravljanja vodama u slivu reke Save može se smatrati velikim uspehom svih zemalja članica Savske komisije. Istovremeno je to veoma značajan pomak ka punoj primeni Okvirne Direktive o vodama u toku izrade Plana upravljanja slivom reke Save.¹⁴ Savska komisija je na međunarodnom nivou sprovela aktivnosti uključivanja javnosti u ovaj proces, a države članice (Slovenija, Hrvatska, Bosna i Hercegovina, Srbija, Crna Gora) su učešće javnosti sprovela na nacionalnim nivoima, uključivanjem zainteresovanih strana koje deluju na državnim nivoima. Nevladine organizacije su ovaj proces sprovela na lokalnom nivou.

Sprovedene su dve grupe aktivnosti:

- aktivnosti u pripremi samog Plana upravljanja sa ciljem aktivnog učešća javnosti i podsticanja javnosti da doprinesu poboljšanju Plana; i
- aktivnosti na uspostavljanju mehanizama za učešće javnosti na pregledu i ažuriranju Plana, kao i u pripremi naredne generacije planova upravljanja slivnim područjem reke Save.

Ovaj proces se odvijao kroz pružanje informacija široj javnosti obezbeđivanjem dostupnosti informacija o izradi Plana na zvaničnoj internet strani Savske komisije,¹⁵ kroz pripremu i javnu prezentaciju javnosti različitih publikacija sa informacijama o izradi Plana (npr. bilten Savske komisije, takođe dostupan na internet stranici Savske komisije), zatim izlaganja prezentacija o Planu na raznim sastancima interesnih grupa ili u organizaciji Savske komisije ili drugih organizacija (npr. UNECE,¹⁶ ICPDR,¹⁷ REC,¹⁸ Zelena akcija).¹⁹

Sam proces izrade ovog plana je otkrio i niz mogućnosti za poboljšanje kvaliteta uključivanja šire javnosti u upravljanje vodama i istovremeno otvorio pitanja da li je učešće javnosti kroz projekat bilo u potpunosti usklađeno sa zahtevima Okvirne direktive o vodama i odgovaralo stvarnim potrebama na terenu, kao i da li se može poboljšati u budućim aktivnostima upravljanja vodama u slivu Save. S tim u vezi, kroz projekat "Uspješno sudjelovanje javnosti u upravljanju slivom rijeke Save", analizirane su aktivnosti učešća javnosti i kao rezultat definisane su mere koje treba sprovesti da bi se ubuduće poboljšao proces, od kojih su najvažnije:

- da se prilikom izrade planova upravljanja međunarodnog ili lokalnog karaktera obavezno, u delu učešća javnosti, planiraju i aktivnosti informisanja i konsultovanja jedinica lokalne samouprave;
- da nadležne međunarodne i nacionalne institucije, u svrhu osiguranja aktivnog učešća javnosti u svim fazama izrade planova upravljanja vodama, uspostave rokove za javnu raspravu duže od rokova navedenih u članu 14. Okvirne direktive o vodama, u skladu sa realnom procenom stvarnog nivoa znanja i svesti javnosti;

14 Centar za razvoj i podršku (CRP), 2012.

15 www.savacommission.org.

16 *United Nations Economic Commission for Europe*.

17 *International Commission for the Protection of the Danube River*.

18 *Regional Environmental Center*.

19 Zelena Akcija(ZA) - nevladino, nestranačko, neprofitno i dobrovoljno udruženje građana za zaštitu okoliša.

- da nadležna ministarstva i agencije uspostave kontinualni sistem edukacije javnosti iz oblasti zaštite i održivog upravljanja vodama;
- da nadležna ministarstva i relevantne agencije ili druga državna tela uspostave sistem sinhronizacije i kontinualne razmene podataka između državnih institucija i organa i organizacija na lokalnom nivou;
- da nadležna državna ministarstva i agencije uspostave sistem razmene informacija iz oblasti upravljanja vodama sa jedinicama lokalne uprave.²⁰

Prilikom izrade Plana upravljanja slivnim područjem reke Dunav, ICPDR je pružio informacije javnosti tokom celog procesa preko Internet portala www.icpdr.org koji je korišćen kao glavni izvor informacija, pružajući pristup svim relevantnim dokumentima. Pored toga, javnost je informisana i časopisom "Danube Watch". Takođe, godišnja proslava Međunarodnog Dana Dunava, 29. juna i nekoliko javnih događaja, uključujući konferencije za medije tokom maršrutnog ispitivanja Dunava²¹ su korišćene za informisanje o ciljevima Okvirne direktive o vodama. Posebna pažnja je posvećena podizanju svesti dece o Dunavu i ciljevima Okvirne direktive, razvojem obrazovnog paketa "Danube box" za decu (dostupan u Austriji, Nemačkoj, Mađarskoj i Rumuniji, u pripremi u Češkoj, Bugarskoj i Srbiji).

U cilju konsultacija zainteresovane javnosti, ICPDR je organizovao nekoliko tematskih okruglih stolova sa relevantnim organizacijama, npr. po pitanju plovidbe na Dunavu sa predstavnicima sektora plovidbe²² i sa industrijom po pitanju zagađenja. Nacrtni plan upravljanja slivnim područjem reke Dunava bio je dostupan široj javnosti za komentare, preko sajta ICPDR. Takođe je napravljen on-line upitnik i predstavljen javnosti. Tokom poslednjih godina, ICPDR je pružio mogućnost predstavnicima zainteresovanih grupa u svojstvu posmatrača da aktivnije i konkretnije učestvuju u donošenju odluka kako na sastancima ICPDR i njenih ekspertskih grupa, tako i pismenim komentarima i sugestijama ključnih dokumenata.

VII. PRIMENA ARHUSKE KONVENCIJE U PROPISIMA O VODAMA REPUBLIKE SRBIJE

Republika Srbija je još od 2004. godine započela sa procesom harmonizacije nacionalnih propisa sa pravom Evropske Unije. U sektoru voda, glavne aktivnosti vezane su za transpoziciju i implementaciju Okvirne direktive o vodama, ali i za druge relevantne direktive - Direktivu o komunalnim otpadnim vodama, Nitratnu direktivu, itd. S tim u vezi, 2004. godine donet je set zakona o zaštiti životne sredine²³, a Zakon o vodama²⁴ koji je donet 2010. godine, reguliše oblast zaštite i korišćenja voda u okvirima principa integrisanog upravljanja vodama poštujući smernice iz EU direktiva. Takođe, nakon donošenja novog Zakona o vodama pripremljen je niz podzakonskih akata²⁵ čime će se obezbediti zakonski okvir za integrisano upravljanje vodama, izmrdnu ostalog i za pripremu programa mera sa ciljem poboljšanja stanja kvaliteta voda u Republici Srbiji. Naravno, primena mera zavisiće i od socijalnih i ekonomskih uslova u ze-

20 Centar za razvoj i podršku (CRP), 2012.

21 *Joint Danube Survey 2*.

22 *Joint Navigation Statement*.

23 Zakon o zaštiti životne sredine, Zakon o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađenja, Zakon o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu, Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu ("Sl.glasnik RS", br. 135/2004).

24 "Sl.glasnik RS", br. 3/10.

25 V. PRILOG uz ovaj rad.

mlji i od opšteg ekonomskog stanja u okruženju, od mogućnosti pristupanju međunarodnim fondovima, itd.

Republika Srbija je 12.maja 2009. godine ratifikovala Konvenciju o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine²⁶ i strana je Arhuske konvencije od 31. jula 2009.godine.

Najvažniji Zakon kojim se reguliše oblast upravljanja vodama je Zakon o vodama²⁷, koji je stupio na snagu 2010. godine. Zakonom su uređene oblasti zaštite voda, zaštite od štetnog dejstva voda, korišćenje i upravljanje vodama, kao dobrima od opšteg interesa, uslovi i način obavljanja vodoprivredne delatnosti, organizovanje i finansiranje vodoprivredne delatnosti i nadzor nad sprovođenjem Zakona. Ono što je bitno reći da su odredbe Arhuske konvencije primenjene u Zakon o vodama posredno kroz Okvirnu direktivu o vodama, što je novina.

Upravljanje vodama po ovom zakonu čini skup mera i aktivnosti, usmerenih na održavanje i unapređenje vodnog režima, obezbeđivanje potrebnih količina voda zahtevanog kvaliteta za različite namene, zaštitu voda od zagađenja i zaštitu od štetnog dejstva voda. Država upravljanje vodama ostvaruje preko ministarstava, organa autonomne pokrajine, organa jedinica lokalne samouprave i javnih vodoprivrednih preduzeća.²⁸ Republička direkcija za vode, kao organ uprave u sastavu Ministarstva poljoprivrede, trgovine, šumarstva i vodoprivrede, obavlja poslove državne uprave i stručne poslove koji se odnose na politiku vodoprivrede, višenamensko korišćenje voda, vodosnabdevanje, izuzev distribucije vode, zaštitu od voda, sprovođenje mera zaštite voda i plansku racionalizaciju potrošnje vode, uređenje vodnih režima, praćenje i održavanje režima voda koji čine i presecaju granicu Republike Srbije.

Određene nadležnosti u upravljanju vodama u skladu sa Zakonom o ministarstvima imaju Ministarstvo životne sredine i prostornog planiranja, Ministarstvo za infrastrukturu, Ministarstvo zdravlja, Ministarstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu i dr. Pored pomenutih subjekata, poslovima iz oblasti voda bave se i posebne organizacije u sastavu državne uprave i lokalne samouprave i ustanove i javna preduzeća koja posluju van sektora voda.

Primena odredaba Arhuske konvencije ogleda se i u članu 25, posebno stav 7. o načelima na kojima se zasniva upravljanje vodama, tj. kroz načelo učešća javnosti koji glasi:

javnost ima pravo na informacije o stanju voda i radu nadležnih organa u oblasti voda kao i uključenje u procese pripreme i donošenja planova upravljanja vodama i kontrole njihovog izvršenja.

U skladu sa novim Zakonom o vodama, Ministarstvo poljoprivrede, trgovine, šumarstva i vodoprivrede priprema plan upravljanja za sliv Dunava, a javna vodoprivredna preduzeća za vodna područja za koja su nadležna. Ove planove usvaja Vlada, odnosno izvršni organi autonomne pokrajine i grada Beograda.²⁹ Ovim javna vodoprivredna preduzeća dobijaju nove obaveze i dužna su da obezbede aktivno učešće javnosti u pripremi i donošenju planova. Takođe,

26 „Sl. gl. RS - Međunarodni ugovori“, br. 38/09.

27 “Sl. glasnik RS”, 3/10.

28 Član 24.

29 Član 34.

ministarstvo odnosno javno vodoprivredno preduzeće su u obavezi da obaveštavaju pisanim putem Nacionalnu konferenciju za vode a putem sredstava javnog informisanja i širu javnost o samoj nameri izrade plana upravljanja slivom, najmanje tri godine pre početka perioda na koji se plan odnosi. Nacrt plana mora biti javno izložen u prostorijama ministarstva odnosno javnog vodoprivrednog preduzeća najmanje godinu dana pre perioda na koji se plan odnosi. Podaci i dokumentacija koja se koristi za izradu plana upravljanja rečnim slivom bi trebalo da budu dostupni javnosti.³⁰ Javnost ima rok od 6 meseci za stavljanje primedbi.³¹ Sadržaj planova je regulisan članom 33, a stavom 15. tog člana se obavezuje organ koji je izradio plan da prikaže preduzete mere javnog informisanja, njihovih rezultata i promene plana koje su iz njih proistekle, dok se stavom 19. uvodi uspostavljanje vodnog informacionog sistema za obezbeđenje upravljanja vodama na vodnom području, odnosno podslivu.

Bez operativnog vodoprivrednog informacionog sistema (VIS) ne može se realizovati razvoj vodoprivrede Srbije i integrisano upravljanje vodama. Informacije koje mora sadržati su informacije o praćenju i proceni resursa, planiranju, projektovanju vodoprivrednih sistema i objekata, vodnoj dokumentaciji, strateškim i planskim merama u oblasti upravljanja vodama. VIS je u funkciji poboljšanja pristupa informacijama i podacima vezanim za vodne resurse i unapređenja razmene informacija i podataka o vodnim resursima između institucija, prikupljanjem i uspostavljanjem baze podataka i informacija i obezbeđivanjem pristupa podacima. Sve ovo će osigurati pouzdanost u procesu donošenja odluka, veću obaveštenost o statusu voda i vodnih resursa, poboljšanu komunikaciju i razmenu znanja između vodoprivrednih institucija i korisnika i povećanu sposobnost da se odgovori zahtevima za izveštavanjem na međunarodnom nivou.

S obzirom da VIS mora da sadrži podatke o statusu voda, Zakonom o vodama je regulisano pitanje sistematskog praćenja - monitoringa statusa voda i zaštićenih oblasti na vodnom području, prema godišnjem programu monitoringa koji donosi Vlada Republike Srbije. Republička organizacija nadležna za hidrometeorološke poslove, po novom zakonu o vodama dužna je da podatke dostavi ministarstvu i Agenciji za zaštitu životne sredine i omogući korišćenje rezultata monitoringa svim zainteresovanim stranama pravnim i fizičkim licima bez naknade.³²

Osim planova upravljanja vodama, Zakon o vodama iz 2010. godine propisuje izradu plana upravljanja rizicima od poplava koji treba da obezbedi kvalitetno upravljanje rizicima smanjenjem mogućih štetnih posledica poplava na zdravlje ljudi, životnu sredinu, kulturno nasleđe i privrednu aktivnost. Kao i plan upravljanja vodama, i plan upravljanja rizicima od poplava, se donosi na isti način i istom postupku, a kao i kod plana upravljanja vodama propisano je šta treba da sadrži - ciljeve upravljanja rizicima, mere za njihovo postizanje, prioritete i način sprovođenja plana, nadležna pravna lica i sredstva potrebna za sprovođenje, način usklađivanja sa planom upravljanja vodama i uključivanja javnosti!³³

30 Član 38.

31 Član 39.

32 Član 109.

33 Član 49.

Obaveza nadležnog ministarstva za upravljanje vodama i javnih vodoprivrednih preduzeća je da obezbeđuju javnost svog rada i delovanja davanjem informacija sredstvima javnog informisanja odnosno izdavanjem službenih informacija.³⁴

Za razvoj planskih dokumenta u sektoru voda primenjuje se i Zakon o planiranju i izgradnji.³⁵ Kao što Zakon o vodama iz 2010. godine obezbeđuje preporuke za aktivno učešće javnosti u procesima planiranja, tako i Zakon o planiranju i izgradnji takođe sadrži odredbe o učešću javnosti u procesu planiranja u dva koraka.

Svi planski dokumenti moraju biti u skladu Prostornim planom Republike Srbije. Takođe, dokumenti prostornog i urbanističkog planiranja moraju biti usklađeni. Planovi ne mogu dobiti saglasnost ministra ili nadležnog organa dok se ne izvrši obaveza javnog uvida, u vremenskom roku koji je propisan Zakonom i propisima koji su iz njega proistekli. Planski dokumenti sa priložima moraju biti dostupni na uvid javnosti u sedištu donosioca plana.³⁶ Zakonom o planiranju i izgradnji posebno je izdvojeno poglavlje koje se odnosi na proceduru sprovođenja javnog uvida u planska dokumenta. Ta materija uređena je u čl. 50. i 51. Po zakonu o planiranju i izgradnji obaveza je da se planski dokument, osim u službenom glasilu Republike Srbije, u celosti objavi u elektronskom obliku i bude dostupan putem interneta široj javnosti.³⁷ Ovde treba posebno biti obazriv jer internet ne može biti alternativa sredstvima javnog informisanja.³⁸ Takođe postavlja se pitanje kakva je svrha ovih odredbi i šta javnost može da učini u situacijama kada je gradnja već započeta ili okončana, bez ili mimo planskih dokumenata.

Kao i kod Zakona o vodama, i ovim Zakonom je propisana izrada baze podataka, tj. centralnog registra planskih dokumenata kojim će se evidentirati sva planska dokumenta, koji vodi ministarstvo nadležno za poslove prostornog planiranja i urbanizma. Na ovaj način ispunjen je uslov dostupnosti informacija jer ovaj registar je dostupan putem interneta svim zainteresovanim licima. Osim toga Zakon propisuje obavezu uspostavljanja lokalnog informacionog sistema za potrebe praćenja planskih dokumenata u lokalnoj samoupravi. Ovaj informacioni sistem takođe bi trebao da bude dostupan široj javnosti i zainteresovanim licima putem interneta.³⁹

Postupci izrade planskih dokumenata ne sprovode se samo po odredbama navedena dva zakona. Oni su međusobno povezani i sa drugim zakonima. To su, na primer Zakon o zaštiti životne sredine⁴⁰, Zakonom o strateškoj proceni uticaja⁴¹ jer je za izradu planova upravljanja vodama i ostalih planskih dokumenata, obavezna izrada strateške procene u skladu sa propisima o zaštiti životne sredine, koji takođe primenjuju princip učešće javnosti.⁴² Zakonom o proceni uticaja na životnu sredinu⁴³ predviđeno je da je prilikom izrade projekata iz oblasti vodoprivrede, obavezna izrada studije o proceni uticaja na životnu sredinu, koja podrazumeva učešće javnosti. Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu u poglavlju posvećenom odlučivanju

34 Član 147.

35 "Sl. glasnik RS" br. 72/2009.

36 Član 33 i član 41.

37 Član 42.

38 S. Bogdanović, 2010.

39 Član 45.

40 "Sl. glasnik. RS", br. 135/04,36/09.

41 "Sl. glasnik RS", broj 135/2004 i 88/2010.

42 Član 37 Zakona o vodama.

43 "Sl. glasnik RS", br. 72/09.

o davanju saglasnosti na studiju o proceni uticaja sadrži članove koji propisuju obaveštavanje, javni uvid, i stavljanje podataka na uvid.

Nakon donošenja Zakona o vodama,⁴⁴ intenzivno se radilo na pripremi i donošenju brojnih podzakonskih akata,⁴⁵ neophodnih za sprovođenje zakona, koji se između ostalog odnose i na aktivni pristup informacijama i koji sadrže odgovarajuće odredbe u skladu sa članom 3. Arhuske konvencije. Svima je zajedničko da sadrže odredbe koje se odnose na pružanje informacija i učešća javnosti.

VIII. STUDIJA SLUČAJA-UČEŠĆE JAVNOSTI U IZRADI PLANA UPRAVLJANJA SLIVOM REKE KOLUBARE

Plan upravljanja slivom reke Kolubare izrađen je u okviru saradnje Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede – Republičke direkcija za vode i Švedske Agencije za zaštitu životne sredine u periodu od 01. oktobra 2007.godine do 30. juna 2010. godine. Iako je u vreme izrade plana na snazi bio Zakon o vodama⁴⁶ koji nije sadržavao odredbe kojima se obavezuje uključivanje javnosti, objavljivanje i mogućnost komentarisanja u svim fazam planiranja, poseban aspekt aktivnosti u okviru Projekta posvećen je informisanju javnosti, u kontekstu implementacije člana 14. Okvirne direktive o vodama.

Formirana je radna grupa koja je radila intenzivno na uključivanju javnosti u svoj rad. Obezbeđeno je generalno informisanje javnosti, konsultacije sa zainteresovanom javnošću i aktivno uključivanje zainteresovanih strana. Takođe, radna grupa projekta organizovala je skupove namenjene javnosti u Valjevu i Lazarevcu, opštinama koje spadaju u veće opštine koje su obuhvaćene slivom Kolubare. Oba skupa namenjena javnosti bila su propraćena od strane medija na odgovarajući način, odnosno izveštavano je i putem novina, radija i televizije. Javnost je na samom početku realizacije projekta obavestena o bitnim informacijama u vezi sa projektom, posebno o ciljevima, metodologiji i akterima u realizaciji projekta. Na skupovima su učešće uzeli predstavnici preko 30 zainteresovanih strana. Po završetku izrade dokumenta, tj. Plana upravljanja slivom Kolubare, održan je završni skup na kome su predstavljeni elementi plana. Takođe, urađena je brošura – izvod iz plana sa prikazom osnovnih elemenata Okvirne direktive o vodama.

IX. PROBLEMI I IZAZOVI U SPROVOĐENJU ARHUSKE KONVENCIJE KROZ PROPISE O VODAMA REPUBLIKE SRBIJE

Direkcija za vode kao organ uprave pri Ministarstvu poljoprivrede, trgovine, šumarstva i vodoprivrede, predstavlja glavnu nacionalnu instituciju za obezbeđivanje i koordinaciju pristupa informacijama o vodama, a Agencija za zaštitu životne sredine informacijama koje se tiču životne sredine. Nepostojanje jasno određenih tačaka za kontakt u drugim institucijama i ne-

44 "Sl.glasnik RS",br. 3/10.

45 V. Listu u Prilogu uz ovaj rad.

46 "Sl. glasnik RS", br.46/91, 53/93, 67/93, 48/94, 54/96 i 101/2005.

razvijen vodoprivredni informacijski sistem i informacijski sistem u oblasti zaštite životne sredine neke su od prepreka koje stoje na putu efikasnijeg upravljanja vodama.

Što se tiče transpozicije zahteva Okvirne direktive o vodama po pitanju učešća javnosti u donošenju odluka i po pitanju informisanja, u naše zakone, to je svakako novina u našem društvu. Stoga se javljaju nedoumice u pogledu značenja sadržaja pravnih normi, termina i pojmova. Nije jasno ni kako da se obezbedi i sprovede učešće javnosti na pravi način. Osim toga, javnost u Srbiji je latentna i može se slobodno reći nezainteresovana za učestvovanje u postupcima, pa se javlja problem odsustva učesnika koji su neophodni za donošenje planova upravljanja rečnim slivom. Samim tim se nameće pitanje kojim mehanizmom aktivirati javnost da se zainteresuje za procese planiranja i izrade planova i uključi u konsultacije, diskusije i na taj način doprinesu boljem upravljanju vodama.

Prilikom sprovođenja zakonskih odredbi koje se odnose na dostupnost informacija, javlja se više problema. Opšta svest je nerazvijena, kako u širokoj populaciji, tako i među organima javne vlasti, i ne samo po pitanju odredbi Arhuske konvencije. Biti svestan znači imati svest o nečemu što zahteva identifikovanje struktura i sistema u kojima postoje razne relacije između ljudi, objekata, vode i korisničkog prostora.⁴⁷ Nivo zainteresovanosti javnosti za traženje informacija o stanju životne sredine je uglavnom nizak, a organi javne vlasti još uvek nisu spremni da pruže relevantne informacije ili da ih na aktivan način podele sa drugima. Problem predstavlja i nepostojanje odgovarajućih podzakonskih akata, pošto nisu jasno definisane sve nadležnosti i koordinacija između ministarstava i drugih nadležnih institucija.

U razvijenim zemljama utvrđeni su i institucionalni sistemi uključivanja javnosti u procese planiranja, praćenja realizacije projekata, funkcionisanja objekata ili sistema, kao i u procese upravljanja i odlučivanja. Prema tome, neophodno je preduzeti aktivnosti, imajući u vidu iskustva stečena u zemljama Evropske unije, da se ojača javna svest o održivom korišćenju voda i zaštiti voda i da se obezbedi značajno učešće stanovništva u procesima odlučivanja o vodama.

Po ugledu na druge zemlje, trebalo bi razmotriti mogućnost obrazovanja saveta za upravljanje vodama za svako vodno područje ponaosob, koje bi trebalo da sačinjavaju predstavnici javnosti, regionalnih institucija i korisnika voda, uz učešće nadležnih vodoprivrednih institucija. Takođe, ne sme se dozvoliti da izgradnja kapitalnih objekata započne bez prethodne saglasnosti relevantnih predstavnika javnosti i javnih institucija.⁴⁸

Sasvim je izvesno da bi učešće javnosti u kreiranju vodoprivredne politike moglo da olakša rešavanje mnogih problema. Najšira javnost osim što mora biti upoznata sa značajem vodnih resursa i potrebom njihovog racionalnog korišćenja i zaštite, treba obavezno da bude upoznata sa finansijskim problemima vodoprivrede i da ima realnu predstavu o tome koliko su velika sredstva potrebna za normalno funkcionisanje i razvoj sistema upravljanja vodama.⁴⁹

Kada budu bolje upoznali vodoprivredu i razumeli njene probleme, građani će moći i da pomognu u njihovom rešavanju, što bi bilo veoma značajno. Tek tada će javnost moći da vrši

47 M.Bajčetić, 2012.

48 S. Petković, 2002.

49 Isto.

pritisak na političke strukture u cilju ubrzanog rešavanja nekih gorućih vodoprivrednih problema (npr. u domenu vodosnabdevanja ili u vezi sa prečišćavanjem otpadnih voda i zagađenja rečnih tokova).⁵⁰ Osnovni problem je u tome što u najvišim organima vlasti nema dovoljno razumevanja za vodoprivredu, tako da se najčešće potcenjuje značaj vode za ukupni razvoj privrede i društva. Ne sme se vodoprivreda zapostaviti dok se ne reše neki drugi privredni problemi, jer se time može ugroziti razvoj celokupne privrede. Uvek se mora imati na umu da je vodoprivreda temelj razvoja privrede i društva.⁵¹

X. ZAKLJUČAK

Republika Srbija je postala strana Arhuske Konvencije 2009. godine. Do momenta pristupa, veliki broj obaveza koje proizilaze iz odredaba Arhuske konvencije u Republici Srbiji implementiran je posredno (zakonima o životnoj sredini, planiranju i izgradnji, proceni uticaja na životnu sredinu, slobodnom pristupu informacijama, o državnoj upravi, i dr.). Međutim, moglo bi se postaviti pitanje donošenja podzakonskih propisa koji bi pomogli efikasnije sprovođenje zakona i postizanje usklađenosti nacionalnih propisa sa Arhuskom konvencijom.

Integrirano upravljanje vodama postavlja nove ciljeve, principe i standarde u kreiranju politike i potrebnom okruženju za njenu implementaciju. Republika Srbija je transpozicijom Okvirne direktive o vodama u Zakon o vodama, implementirala određene odredbe Arhuske konvencije. Međutim, uvođenje novih politika, zahteva značajne promene u dosadašnjoj praksi planiranja i upravljanja vodama, institucionalnoj organizovanosti, pravnoj regulativi, finansiranju itd. Reorganizacijom vodoprivrede treba da se obezbede veća prava i odgovornosti svih učesnika u planiranju, realizaciji i upravljanju vodoprivrednim objektima i sistemima.

Dosadašnja iskustva pokazuju da je uvođenje upravljanja vodama na nivou rečnih slivova u velikoj meri zavisi od postojanja političke volje. Dok su u razvijenim zemljama u svetu uglavnom stvoreni mehanizmi za prevazilaženje značajnijih uticaja politike, to nije slučaj u planiranju i upravljanju vodama u zemljama u razvoju. Činjenica je da je u velikom broju zemalja promovisan integrirani pristup upravljanja vodama, ali nisu stvoreni bitni uslovi za implementaciju sistema integriranog upravljanja vodama.

Politika integriranog upravljanja vodama mora da se bazira na činjenici da je voda ključni faktor za razvoj društva i kvalitetan život ljudi. U implementaciji ove politike prioritet treba da dobiju one aktivnosti koje će pre svega promovisati održivo korišćenje voda i zaštitu voda. Osim toga, oblast upravljanja vodama na principima održivog razvoja predstavlja značajan segment u procesu integracije Republike Srbije u EU.

Brojni problemi sa kojima je suočena Republika Srbija će u velikoj meri otežati iznalaženje optimalnih rešenja i njihovu harmonizaciju sa rešenjima koja su prihvatile zemlje Evropske unije. Iako je Republika Srbija stvorila osnove za punu primenu Arhuske i drugih konvencija i ulaže napore da realizuje svoje obaveze, čeka je još mnogo posla. Mora se mnogo uložiti u obrazovanje, jer veliki deo "posla" je i na javnosti, koja treba biti više edukovana i imati više svesti o

50 Isto.

51 Isto.

važnosti informacije. Adekvatna podrška javnosti se može obezbediti samo ako je svest ljudi i znanje o ovim problemima na zadovoljavajućem nivou i ako javnost da svoj doprinos aktivnostima u procesima planiranja i upravljanja vodama. Javnost u Republici Srbiji se mora kroz razne programe, radionice, itd. zainteresovati i aktivno uključiti u procese donošenja odluka zajedno sa predstavnicima zainteresovanih grupa i korisnicima bez obzira da li su udruženi (NVO) ili ne, jer bez široke podrške javnosti u svim aktivnostima upravljanja vodama ne mogu se naći racionalna rešenja kojima će se obezbediti zaštita voda, odnosno životne sredine i održivi razvoj nekog područja.

LITERATURA

- Bajčetić, Marko M.: INTEGRATIVNOST EKONOMIJE U VODNOM (JAVNOM) SEKTORU; Prometej, Novi Sad, 2012
- Bogdanović, Slavko (Ed/Ur.): EU WATER FRAMEWORK DIRECTIVE/OKVIRNA DIREKTIVA O VODAMA; Jugoslovensko udruženje za vodno pravo, Beograd, 2005
- Bogdanović, Slavko; ARHUSKA KONVENCIJA U PRAVNOM SISTEMU REPUBLIKE SRBIJE, Promocija principa Aarhanske konvencije u Srbiji, OSCE Mission to Serbia, Beograd, 2010 <http://ebookbrowse.com/slavko-bogdanovic-arhuska-konvencija-u-pravnom-sistemu-republike-srbije-pdf-d69678154>. (Stranici pristupljeno 20.11.2012)
- EUROPEAN COMMISSION: Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive (2000/60/EC), GUIDANCE DOCUMENT No. 8 - PUBLIC PARTICIPATION IN RELATION TO THE WATER FRAMEWORK DIRECTIVE
- ICPDR: DANUBE RIVER BASIN DISTRICT MANAGEMENT PLAN; 2009 <http://www.icpdr.org/main/activities-projects/river-basin-management>. (Stranici pristupljeno 20.11.2012)
- ISRBC: SAVA RIVER BASIN MANAGEMENT PLAN DRAFT; 2011 <http://www.savacommission.org/>. (Stranici pristupljeno 20.11.2012)
- Petković, Slobodan: evropski izazov srpskoj vodoprivredi; *Vodoprivreda*, br.189-194(2001/1-
- 6) http://portal.buildrazvoj.com/index2.php?option=com_deeppockets&task=catContShow&cat=34&id=1498&pop=1&page=0&Itemid=35. (Stranici pristupljeno 20.11.2012)
- XXX: LEARNING TOGETHER TO MANAGE TOGETHER - IMPROVING PARTICIPATION IN WATER MANAGEMENT; EC-HarmoniCOP Team (EC-funded output of the project “Harmonising Collaborative Planning”); University of Osnabrück, Germany, 2005 http://waterwiki.net/index.php/HarmoniCOP_2005:_Learning_together_to_manage_together_-_Improving_participation_in_water_management. (Stranici pristupljeno 20.11.2012)
- XXX: MIŠLJENJE O KVALITETU UČEŠĆA JAVNOSTI U HRVATSKOJ I BOSNI I HERCEGOVINI U IZRADI PRVOG ZAJEDNIČKOG PLANA UPRAVLJANJA SLIVOM RIJEKE SAVE; Centar za razvoj i podršku (CRP), Zelena akcija, Ekološka koalicija Unskog sliva (EKUS), “Zeleni san”, Projekat “Uspješno sudjelovanje javnosti u upravljanju slivom rijeke Save”; Centar za razvoj i podršku (CRP), Tuzla, 2012
- XXX: PILOT PLAN UPRAVLJANJA SLIVOM KOLUBARE – RADNA VERZIJA; Republička Direkcija za vode i *Swedish Environmental Protection Agency (SEPA)*; Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, Republička Direkcija za vode, Beograd, 2009
- XXX: THE HANDBOOK FOR INTEGRATED WATER RESOURCES MANAGEMENT IN TRANSBOUNDARY BASINS OF RIVERS, LAKES AND AQUIFERS; The International

Network Of Basin Organizations (INBO) and The Global Water Partnership (GWP), UNECE, UNESCO, GEF, EVREN and AFD:, 6th World Water Forum in Marseille; French Development Agency, 2012

**LISTA PODZAKONSKIH AKATA
DONETIH NA OSNOVU ZAKONA O VODAMA ("Sl. glasnik RS", br.3/10)**

Odluka o određivanju granica vodnih područja ("Sl.glasnik RS", br.j 75/2010)

Odluka o utvrđivanju popisa voda i reda ("Sl.glasnik RS", br. 83/2010)

Pravilnik o utvrđivanju vodnih tela površinskih i podzemnih voda ("Sl.glasnik RS", br. 96/2011)

Uredba o graničnim vrednostima prioritetnih hazardnih supstanci koje zagađuju površinske vode i rokovima za njihovo dostizanje ("Sl.glasnik RS", br. 35/2011)

Pravilnik o određivanju granica podlivova ("Sl.glasnik RS", br. 54/2011)

Pravilnik o određivanju melioracionih područja i njihovih granica ("Sl.glasnik RS", br. 38/2011)

Pravilnik o sadržini i načinu vođenja VIS, metodologiji, strukturi, kategorijama i nivoima sakupljanja podataka, kao i o sadržini podataka o kojima se obaveštava javnost ("Sl.glasnik RS", br. 54/2011)

Pravilnik o parametrima ekološkog i hemijskog statusa površinskih voda i parametrima hemijskog i kvantitativnog statusa podzemnih voda ("Sl.glasnik RS", br. 74/2011)

Pravilnik o referentnim uslovima za tipove površinskih voda ("Sl.glasnik RS", br. 67/2011)

Odluka o osnivanju Nacionalne konferencije za vode ("Sl.glasnik RS, br. 55/2011)

Odluka o otvaranju budžetskog fonda za vode Republike Srbije ("Sl.glasnik RS, br. 9/2011)

Uredba o graničnim vrednostima emisije zagađujućih materija u vode i rokovima za njihovo dostizanje ("Sl.glasnik RS, br. 67/2011)

Uredba o utvrđivanju Programa upravljanja vodama u 2011.godini ("Sl.glasnik RS", broj 20/2011)

DOSTUPNOST INFORMACIJA O ŽIVOTNOJ SREDINI U REPUBLICI SRBIJI PO MEĐUNARODNIM I NACIONALNIM PROPISIMA

I. UVOD

U raspravi o dostupnosti informacija o životnoj sredini, prema rešenjima sadržanim u Zakonu o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja² treba voditi računa o više činilaca. Složenost pitanja podrazumeva potrebu razumevanja opšteg međunarodno-pravnog i nacionalnog okvira definisanog odgovarajućim odredbama pojedinih međunarodnih ugovora i nacionalnih propisa u oblasti životne sredine kao i drugih srodnih propisa. Pitanje međusobnih odnosa pojedinih propisa zaslužuje da bude predmet detaljnije analize naročito imajući u vidu implikacije stanja u ovoj oblasti na pitanje nadležnosti i efikasnosti obavljanja poslova u oblasti informisanja građana kao i svim drugim oblastima gde se posedovanje informacija pojavljuje kao preduslov za ostvarivanje definisanih ciljeva.³ Ovo posebno kada se radi o informacijama i podacima za koje javnost ima potrebu da zna ili je naročito zainteresovana da zna, kao što su ona koja su povezana sa zaštitom zdravlja stanovništva i zaštitom životne sredine, odno-

1 Prof. dr Dragoljub Todić, Fakultet za međunarodnu ekonomiju, Beograd. Bulevar Umetnosti br. 29.

2 „Sl. glasnik RS”, br. 120/04, 54/07, 104/09 i 36/10. (Dalje u tekstu: ZSPUIZ).

3 Izgleda da pitanje međusobne usaglašenosti pojedinih zakona može biti postavljeno i u drugim oblastima koje su od značaja za pitanje dostupnosti informacija ali da nema jasnih odgovora na pitanje kako prevazići ovakvo stanje. Tako, npr. zapaža se da su „zakonska rešenja koja uređuju oblast javnog informisanja u pravnoj koliziji, kao što su, primera radi, Zakon o javnom informisanju i Zakon o radiodifuziji, s jedne strane, i Zakon o lokalnoj samoupravi i Zakon o glavnom gradu, s druge strane.” Iako se, istovremeno, konstatuje da „usled takve neusaglašenosti zakona nastaju ozbiljni poremećaji u funkcionisanju sistema javnog informisanja” ne predlažu se mere koje bi prevazišle ovaj problem. (*italic* autorov). Strategija razvoja sistema javnog informisanja u Republici Srbiji do 2016. godine, Vlada Republike Srbije, Beograd, 2011. str. 2. http://www.srbija.gov.rs/vesti/dokumenti_sekcija.php?id=45678. (Stranici pristupljeno 25.11.2012). Takođe, može biti interesantno da se u Strategiji nigde ne spominje ZSPUIZ kao propis koji je na bilo koji način relevantan za ono što ovaj dokument uređuje, čak ni u delu gde se navode „drugi zakoni koji u osnovi uređuju druge oblasti, ali imaju dodirne tačke i s javnim informisanjem”- Ibid, str. 2.

sno kada se radi o „informacijama kojima raspolaže organ javne vlasti koje se odnose na ugrožavanje, odnosno zaštitu zdravlja stanovništva i životne sredine“.⁴

II. INFORMACIJE O ŽIVOTNOJ SREDINI U ZSPIJZ

Relevantnost ZSPIJZ za informacije o životnoj sredini može da se razume na, najmanje, dva načina. Prvi se odnosi na sagledavanje svih onih odredbi gde se životna sredina i informacije o životnoj sredini eksplicitno spominju u samom Zakonu. Drugi aspekt rasprave mogao bi da ima opštiji karakter i odnosi se na sve situacije i okolnosti gde bi se ZSPIJZ mogao primeniti na informacije o životnoj sredini, bez obzira što se one eksplicitno ne spominju.⁵

U oba slučaja za ovu raspravu može biti naročito značajno da se prethodno ukaže na neka terminološka pitanja. Najpre treba imati u vidu da ZSPIJZ ne sadrži definicije pojmova „životna sredina“ i „informacija o životnoj sredini“. ZSPIJZ ne definiše ni sadržaj formulacije „*informacije kojima raspolaže organ vlasti koje se odnose na ugrožavanje, odnosno zaštitu zdravlja stanovništva i životne sredine*“ (italic autorov), koju inače koristi u članu 4. kada definiše zakonske pretpostavke o opravdanom interesu, odnosno „informaciju za koju se može pretpostaviti da je od značaja za ... ugrožavanje ili zaštitu zdravlja stanovništva i životne sredine“ iz člana 16. st. 2. To znači da bi značenje sadržaja i smisla ovih pojmova i formulacija trebalo izvoditi na osnovu tumačenja relevantnih odredbi nekih drugih propisa a naročito propisa u oblasti životne sredine.

Pojam „informacija o životnoj sredini“ eksplicitno je definisan u članu 2. stav 3. Arhuske konvencije⁶ dok nacionalni propisi ne sadrže definiciju ovog pojma. „Informacija o životnoj sredini“ predstavlja svaku informaciju u pismenom, vizuelnom, zvučnom, elektronskom ili drugom materijalnom obliku o stanju elemenata životne sredine, kao što su vazduh i atmosfera, voda, tlo, zemljište, predeli i prirodni kompleksi, biološki diverzitet i njegove komponente, uključujući genetički modifikovane organizme kao i o interakciji između ovih elemenata, o faktorima kao što su supstance, energija, buka i zračenje, i aktivnostima ili merama, uključujući upravne mere, o sporazumima u oblasti zaštite životne sredine, o politici, zakonskim aktima, planovima i programima koji utiču ili će verovatno uticati na elemente životne sredine, analizama troškova i koristi (*cost-benefit* analizama) i drugim ekonomskim analizama i pretpostavkama koje se koriste u donošenju odluka u oblasti životne sredine i stanju zdravlja i bezbednosti ljudi, uslovima života ljudi, kulturnim spomenicima i građevinama, ukoliko na njih utiče ili može da utiče stanje elemenata životne sredine, ili ukoliko na njih deluju ovi elementi, faktori, aktivnosti ili mere.

4 U ovom radu se razmatraju četiri pitanja. To su:

- ZSPIJZ i informacije o životnoj sredini;
 - usklađenost ZSPIJZ sa zahtevima iz I stuba Arhuske konvencije;
 - usklađenost sa odgovarajućim propisima EU; i
 - usklađenost sa odgovarajućim rešenjima usvojenim u zakonima Republike Srbije u oblasti životne sredine.
- Daje se prikaz osnovnih nalaza dok je za potpuniju komparativnu analizu potrebno znatno više prostora.

5 Za šire o sadržaju ZSPIJZ i tumačenju pojedinih odredbi videti radove: D. Milenković; R. Šabić; T. Janjatović, i D. Todić

6 Konvencija o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima zaštite životne sredine. (Dalje u tekstu: AK). Zakon o potvrđivanju Konvencije objavljen je u „Sl. glasniku RS – Međunarodni ugovori“, br. 36/09.

Za razumevanje značaja, širine i implikacija ovakve definicije pojma „informacija o životnoj sredini“ potrebno je imati u vidu i stanje u nacionalnim propisima u oblasti životne sredine ili od značaja za oblast životne sredine. Širinu definicije pojma „informacija o životnoj sredini“ iz AK značajno proširuju (ili potencijalno proširuju) definicije pojmova „životna sredina“ i „javnost“ iz Zakona o zaštiti životne sredine, kao osnovnog propisa u ovoj oblasti.⁷ U vezi sa ovim naročito bi moglo biti značajno pitanje kako je u nacionalnim propisima regulisana nadležnost za obavljanje poslova u oblasti životne sredine ili od značaja za oblast životne sredine. Bez namere da se ovde raspravlja o nekim opštim pitanjima nadležnosti treba ukazati na to da pojam informacija o životnoj sredini znatno prevazilazi strogo, Zakonom o ministarstvima, definisanu nadležnost nekog ministarstva ili drugih organa i organizacija koji su na neki način povezani sa njim.⁸

Definicija pojma „informacija od javnog značaja“ iz ZSPIJZ predstavlja jedan od elemenata koji bi trebalo imati u vidu u širem smislu reči. Prema odredbi člana 2. ZSPIJZ pod ovim pojmom se podrazumeva „informacija kojom raspolaže organ javne vlasti“, koja je „nastala u radu ili u vezi sa radom organa javne vlasti“, koja je „sadržana u određenom dokumentu, a odnosi se na sve ono o čemu javnost ima opravdan interes da zna.“ Istovremeno, Zakon preciznije određuje smisao tri elementa koji imaju ključan značaj za tumačenje smisla ovog pojma. Prvo, na negativan način se određuje koje okolnosti i činjenice ne utiču na to da li se neka informacija smatra informacijom od javnog značaja.⁹ Drugo, učinjen je pokušaj da se definišu okolnosti kada postoji „opravdan interes javnosti da zna“ i u ovom delu definicije napravljena je najčvršća veza sa „životnom sredinom“. Smatra se da opravdan interes javnosti da zna postoji uvek kada se radi o informacijama kojima raspolaže organ javne vlasti koje se odnose na ugrožavanje, odnosno zaštitu zdravlja i životne sredine.¹⁰ Treće, pojam „organ javne vlasti“ definisan je kao „državni organ, organ teritorijalne autonomije, organ lokalne samouprave, kao i organizacija kojoj je povereno vršenje javnih ovlašćenja (u daljem tekstu: državni organ)“; „pravno lice koje osniva ili finansira u celini, odnosno u pretežnom delu državni organ.“¹¹

U ZSPIJZ „životna sredina“ se spominje na eksplicitan način u tri člana i to u smislu, odnosno kontekstu formulacije „informacije o životnoj sredini“. Međutim, ni u jednom slučaju, Zakon ne daje definicije pojedinih elemenata upotrebljenih formulacija pa bi značenje ovih pojmova,

7 Podsećamo, prema odredbama člana 3. stav 1. tačka 1. Zakona o zaštiti životne sredine („Sl. glasnik RS“, br. 135/04, 36/09, 72/09) životna sredina obuhvata „skup prirodnih i stvorenih vrednosti čiji kompleksni međusobni odnosi čine okruženje, odnosno prostor i uslove za život.“ Pojam „javnosti“, prema odredbi tačke 26. istog zakona, obuhvata „jedno ili više fizičkih ili pravnih lica, njihova udruženja, organizacije ili grupe.“ Istovremeno, „zainteresovana javnost“ obuhvata „javnost na koju utiče ili na koju može uticati donošenje odluke nadležnog organa ili koja ima interesa u tome, uključujući i udruženja građana i društvene organizacije koje se bave zaštitom životne sredine i koje su evidentirane kod nadležnog organa“ (tačka 28).

8 Za sada nije potpuno jasno kakve bi implikacije ovakvo stanje moglo imati na tumačenje i primenu samog ZSPJUZ, kada su u pitanju informacije o životnoj sredini. Preciznije, ovo pitanje se, za sada, ostavlja po strani.

9 Nije bitno da li je izvor informacije organ javne vlasti ili koje drugo lice, nego što se to na prvi pogled čini. Potreba hitnog postupanja (papir, traka, film, elektronski mediji i sl.) na kome se nalazi dokument koji sadrži informaciju, datum nastanka informacije, način saznavanja informacije, niti su bitna druga slična svojstva informacije.

10 Interesantno je da Zakon predviđa da, ako se radi o drugim informacijama kojima raspolaže organ vlasti, smatra se da opravdani interes javnosti da zna, iz člana 2. ovog zakona postoji, „osim ako organ vlasti dokaže suprotno“ (italic autorov). Međutim, ostaje pitanje šta bi tačno mogla da znači formulacija „informacije kojima raspolaže organ javne vlasti koje se odnose na ugrožavanje, odnosno zaštitu zdravlja i životne sredine“, odnosno na osnovu čega i kojih kriterijuma bi se određivalo na koju informaciju se tačno misli. Ako se ima u vidu da ZSPIJZ u članu 16. stav 2, kada govori o životnoj sredini, koristi nešto drugačiju formulaciju („informacija za koju se može pretpostaviti da je od značaja za zaštitu života ili slobode nekog lica, odnosno za ugrožavanje ili zaštitu zdravlja stanovništva i životne sredine“) onda bi dileme u vezi sa ovim mogle dobiti značajniji smisao, nego što se to na prvi pogled čini. Potreba hitnog postupanja organa vlasti u odnosu na ovakav zahtev za informacijama ima svoj odraz i u formulaciji u kojoj se kaže da je dovoljno „da se može pretpostaviti“ da se radi o informaciji koja je od „značaja za zaštitu zdravlja stanovništva i životne sredine“ a ne mora da se „odnosi na ugrožavanje, odnosno zaštitu zdravlja i životne sredine“. Dakle, ostaje pitanje kako dokazujemo „odnos“, odnosno „pretpostavku“.

11 Na neke razlike u odnosu na sadržaj ovog pojma prema definiciji iz AK biće ukazano kasnije.

i formulacija u celini, trebalo izvoditi na osnovu značenja koje im se pridaje u propisima u oblasti životne sredine. U prvom slučaju (koji se odnosi na „zakonske pretpostavke o opravdanom interesu“) članom 4. se propisuje da „opravdani interes javnosti da zna, iz člana 2. ovog zakona, postoji uvek kada se radi o informacijama kojima raspolaže organ vlasti koje se odnose na ugrožavanje, odnosno zaštitu zdravlja stanovništva i životne sredine“ (*italic* autorov). Ako se radi o drugim informacijama kojima raspolaže organ vlasti, smatra se da opravdani interes javnosti da zna, iz člana 2. ovog zakona¹² postoji, osim ako organ vlasti dokaže suprotno.

U slučaju iz člana 16. Zakona (koji se odnosi na postupanje po zahtevu za informacijom) informacija za koju se može pretpostaviti da je od značaja za „ugrožavanje ili zaštitu zdravlja stanovništva i životne sredine“¹³ se uzima kao osnov obaveze organa vlasti za ubrzan postupak po zahtevu tražioca. Naime, u ovim okolnostima, organ vlasti mora da obavesti tražioca o posedovanju te informacije, da mu stavi na uvid dokument koji sadrži traženu informaciju, odnosno da mu izda kopiju tog dokumenta najkasnije u roku od 48 sati od prijema zahteva.

U trećem primeru gde se „životna sredina“ eksplicitno spominje u ZSPIJZ, postojanje informacije koja se odnosi na ugrožavanje, odnosno zaštitu zdravlja stanovništva i životne sredine osnov je za oslobađanje plaćanja naknade i „nužnih troškova izrade kopije“, odnosno troškova upućivanja.¹⁴ Inače, uvid u dokument koji sadrži traženu informaciju je besplatan a Vlada propisuje troškovnik na osnovu koga organ obračunava troškove.¹⁵ Od obaveze plaćanja ove vrste naknade oslobođena su „sva lica“ za razliku od okolnosti kada kopiju dokumenta zahtevaju novinari „radi obavljanja poziva“, odnosno udruženja za zaštitu ljudskih prava „kada kopiju dokumenta zahtevaju radi ostvarivanja ciljeva udruženja.“

ZSPIJZ ne precizira na poseban način proceduru pristupa informacijama od javnog značaja kada su u pitanju informacije o životnoj sredini (osim već gore spomenutih odredbi), već se pravila koja se odnose na sve ostale vrste informacija od javnog značaja primenjuju i na ovu vrstu informacija (kada su one od javnog značaja, tj. zadovoljavaju zakonom propisane kriterijume). To znači da se na okolnosti kada se radi o dostupnosti informacija o životnoj sredini primenjuju (ili mogu da primenjuju) u potpunosti odredbe ZSPIJZ, imajući u vidu Zakon o opštem upravnom postupku i druge relevantne propise. Zbog toga za postupanje sa informacijama od javnog značaja koje se odnose na životnu sredinu ili se može pretpostaviti da su od značaja za ugrožavanje ili zaštitu zdravlja stanovništva i životne sredine važe sva ona pravila koja zakon propisuje (postupak pred organom vlasti, isključenje i ograničenje slobodnog pristupa informacijama, postupak pred Poverenikom, mere za unapređenje javnosti rada organa vlasti, naknada štete, nadzor, itd).

12 U članu 2. "opravdan interes javnosti da zna" predstavlja sastavni deo definicije pojma "informacija od javnog značaja". Ovo zajedno sa sledećim elementima: da se radi o informaciji "kojom raspolaže organ javne vlasti", da je "nastala u radu ili u vezi sa radom organa javne vlasti" i da je "sadržana u određenom dokumentu".

13 Kao i "zaštitu života ili slobode nekog lica".

14 Osim u slučaju kada se radi o informaciji koja je „već objavljena i dostupna u zemlji ili na internetu.“ Član 10. stav 1.

15 Član 17. stav 1. i 2. Poverenik prati praksu naplaćivanja naknade i oslobađanja od naknade i upućuje preporuke organima vlasti radi ujednačavanja te prakse.- Član 17. stav 5.

III. USKLAĐENOST ZSPIJZ SA ZAHTEVIMA IZ PRVOG STUBA ARHUSKE KONVENCIJE¹⁶

Za razmatranje usklađenosti odredbi ZSPIJZ sa zahtevima iz I stuba Arhuske konvencije trebalo bi najpre imati u vidu neka opšta pravila o hijerarhiji propisa u pravnom sistemu Republike Srbije a naročito mestu koje u pravnom sistemu Republike Srbije imaju međunarodni ugovori.¹⁷ Osim toga, metodološki posmatrano, značaj pitanja usklađenosti ZSPIJZ sa zahtevima iz I stuba AK i tumačenje mogućih odnosa ova dva propisa treba posmatrati u kontekstu ukupnih rešenja koja su sadržana u AK (naročito onih sadržanih u jednom delu opštih odredbi, zatim odredbe koje se odnose na učešće javnosti, odredbe o pravnoj zaštiti, itd). Takođe, u detaljnijoj analizi trebalo bi imati u vidu da su određene odredbe o dostupnosti informacija sadržane, s jedne strane, u drugim nacionalnim propisima, i s druge strane, u jednom delu međunarodnih ugovora u oblasti životne sredine. Ovo naročito imajući u vidu one međunarodne ugovore zaključene u poslednjoj fazi razvoja međunarodnog prava životne sredine u kojima Republika Srbija ima status člana.

Konkretnije govoreći, polazna pretpostavka za sagledavanje usklađenosti ZSPIJZ sa zahtevima iz I stuba AK je odgovarajuće tumačenje zahteva iz AK i uporedna analiza odredbi ZSPIJZ i odredbi AK, onde gde su odredbe ova dva propisa međusobno uporedive. Iako osnovni značaj imaju odredbe prvog stuba AK u detaljnijoj raspravi bi trebalo voditi računa i o nekim drugim delovima ovog međunarodnog ugovora i celini onoga što on reguliše, kao i načinu kako se to čini. U tom smislu poseban značaj imaju zahtevi iz člana 4. AK koji se odnose na sledeća pitanja:

- Obavezu organa javne vlasti da, pod određenim uslovima, učine javnosti dostupne određene vrste informacija kao i kopije relevantne dokumentacije koja sadrži ili obuhvata takve informacije i to a) bez potrebe dokazivanja interesa i b) u odgovarajućoj formi (stav 1);
- Rokove u kojima informacije moraju biti stavljene na raspolaganje javnosti (stav 2);
- Razloge zbog kojih zahtev za informacijom u oblasti životne sredine može biti odbijen (stav 3);
- Razloge zbog kojih zahtev za informacijom u oblasti životne sredine može biti odbijen a koji su povezani sa mogućnošću da obelodanjivanje informacija „negativno utiče“ na interese drugih ili druge oblasti i okolnosti (stav 4);
- Obaveze organa javne vlasti u situaciji kada ne poseduje tražene informacije (stav 5);
- Obaveze organa javne vlasti u okolnostima koje se odnose na mogućnost izdavanja dela informacija (stav 6);
- Obaveze povezane sa formom i rokovima odbijanja zahteva, odnosno produženjem roka (stav 7);
- Obaveze koje se odnose na mogućnost organa javne vlasti da naplate naknadu za pružanje informacija (stav 8).¹⁸

16 Za šire o Arhuskoj konvenciji v. publikaciju S. Stec, S.C. Lefkowitz.

17 Podsećamo, prema odredbama člana 16. Ustava Republike Srbije „opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava i potvrđeni međunarodni ugovori sastavni su deo pravnog poretka Republike Srbije i neposredno se primenjuju. Potvrđeni međunarodni ugovori moraju biti u skladu s Ustavom.“ Istovremeno, prema odredbama člana 167. Ustava Ustavni sud odlučuje, između ostalog, o saglasnosti zakona i drugih opštih akata sa Ustavom, opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava i potvrđenim međunarodnim ugovorima, i o saglasnosti potvrđenih međunarodnih ugovora sa Ustavom.

18 Pored toga, u širem smislu bi trebalo imati u vidu i neke druge odredbe Arhuske konvencije među kojima posebno mesto zauzimaju odredbe člana 5. koje se odnose na obaveze nadležnih organa u pogledu „prikupljanja i dostavljanja informacija u oblasti životne sredine“.

U odnosu na ovih sedam „kriterijuma“ iz člana 4. AK, može se uočiti veći broj sličnosti i razlika između rešenja sadržanih u ZSPIJZ i onih sadržanih u AK.

U pogledu obaveza organa javne vlasti da, pod određenim uslovima, učine javnosti dostupne određene vrste informacija kao i kopije relevantne dokumentacije koja sadrži ili obuhvata takve informacije i to a) bez potrebe dokazivanja interesa i b) u odgovarajućoj formi (stav 1) treba reći da su u ZSPIJZ jasno definisane obaveze organa javne vlasti da se prema „informacijama kojima raspolaže ... koje se odnose na ugrožavanje, odnosno zaštitu zdravlja stanovništva i životne sredine“ odnosi tako da se one uvek smatraju informacijama za koje uvek postoji „opravdan interes javnosti da se one znaju“¹⁹. Za ovako formulisanu odredbu se može reći da ona odgovara obavezama iz člana 4. AK kojom su države članice obavezane da obezbede dostupne informacije o životnoj sredini „bez obaveze da dokazuju interes“.

Što se tiče „odgovarajuće forme“ stavljanja informacija na uvid javnosti, ZSPIJZ i AK sadrže odredbe koje, u nekim delovima, predviđaju različita rešenja. Najpre, intencija relevantne odredbe člana 4. AK je da organi javne vlasti, „kao odgovor na zahtev za informacijama o životnoj sredini“, učine te informacije dostupnim javnosti u *zahtevanoj formi*“ (italic autorov). U slučaju rešenja iz člana 18. ZSPIJZ (stavljanje na uvid i izrada kopije) osnovno pravilo je da se, „uvid u dokument koji sadrži traženu informaciju vrši upotrebom opreme kojom raspolaže organ vlasti“ a izuzetno, dakle, „kada tražilac zahteva“ uvid može da se izvrši i „upotrebom sopstvene opreme“ (italic autorov).²⁰ Slično je i kada se radi o izdavanju kopije dokumenta:

*Organ vlasti izdaje kopiju dokumenta (fotokopiju, audio kopiju, video kopiju, digitalnu kopiju i sl.) koja sadrži traženu informaciju u obliku u kojem se informacija nalazi, a kada je to moguće, u obliku u kome je tražena.*²¹ (Italic autorov).²²

Dve su okolnosti kada AK predviđa mogućnost izuzetka od spomenutog opšteg pravila u pogledu forme stavljanja informacije na uvid. Prva okolnost je „kada je organu javne vlasti jednostavnije da učini dostupnim te informacije u drugoj formi“ a druga „kada je informacija već dostupna javnosti u drugoj formi.“²³ Međutim, u prvom slučaju, organ javne vlasti je, prema odredbama AK, u obavezama da navede razloge „za njihovo dostavljanje u toj formi“, što nije predviđeno u slučaju ZSPIJZ.

Postoje određene razlike u delu rešenja koja se odnose na relevantne rokove ustanovljene ZSPIJZ i AK. U jednom delu slučajeva zahtevi iz ZSPIJZ su strožiji od zahteva koje propisuje AK. Osnovne razlike između rešenja u ZSPIJZ i AK se ogledaju u sledećem:

19 Zakonska pretpostavka o opravdanom interesu.- Član 4.

20 Osim toga, treba imati u vidu da je, pristup informacijama organ vlasti dužan da omogući i *na osnovu usmenog zahteva* tražiocu koji se saopštava u zapisnik, pri čemu se takav zahtev unosi u posebnu evidenciju i primenjuju se rokovi kao da je zahtev podnet pismeno“ (italic autorov).- Član 15. stav 7.

21 Član 18. stav 2.

22 Ako organ vlasti ne raspolaže tehničkim mogućnostima za izradu kopije dokumenta u smislu stava 2. ovog člana, izradiće kopiju dokumenta u drugom obliku.- Član 18. stav 3.

23 Kada se radi o informaciji od javnog značaja u posedu organa vlasti koja je već dostupna javnosti članom 10. ZSPIJZ je propisano da organ vlasti ne mora tražiocu omogućiti ostvarivanje prava na pristup informacijama od javnog značaja, „ako se radi o informaciji koja je već objavljena i dostupna u zemlji ili na internetu“. U ovom slučaju, organ vlasti će u odgovoru na zahtev označiti nosač informacije (broj službenog glasila, naziv publikacije i sl.), gde je i kada tražena informacija objavljena, osim ako je to opštepoznato.

- Opšti rok za postupanje po zahtevu iz člana 16. ZSPIJZ je „bez odlaganja a najkasnije u roku od 15 dana od dana prijema zahteva“ a kada se radi o zahtevu koji se „odnosi na informaciju za koju se može pretpostaviti da je od značaja za zaštitu života ili slobode nekog lica, odnosno za ugrožavanje ili zaštitu zdravlja stanovništva i životne sredine, organ vlasti mora da obavesti tražioca o posedovanju te informacije, da mu stavi na uvid dokument koji sadrži traženu informaciju, odnosno da mu izda kopiju tog dokumenta najkasnije u roku od 48 sati od prijema zahteva. AK utvrđuje da je opšti rok za stavljanje informacija o životnoj sredini na raspolaganje javnosti „što je moguće pre a najkasnije mesec dana od dana podnošenja zahteva“²⁴ Međutim, kada se radi o „neposrednoj opasnosti po zdravlje ljudi ili životnu sredinu, bilo da je ona uzrokovana ljudskom delatnošću ili prirodnim uzrocima,“ organ javne vlasti ima obavezu da obezbedi „da sve informacije koje bi mogle omogućiti javnosti da preduzme mere za sprečavanje ili ublažavanje štete koja proizilazi iz te pretnje, a koje poseduju organi javne vlasti, budu odmah i bez odlaganja dostavljene pripadnicima javnosti koji mogu biti ugroženi;“²⁵
- Mogućnost produženja roka za dostavljanje informacija prema ZSPIJZ je do 40 dana²⁶ dok AK predviđa da ovaj rok „može biti produžen do dva meseca“.²⁷ Usklađenost formulacija koje se odnose na okolnosti, odnosno razloge koji dopuštaju produženje roka takođe bi mogli biti predmet razmatranja. U ZSPIJZ se radi o okolnostima kada „organ vlasti nije u mogućnosti, iz opravdanih razloga“²⁸, dok se u slučaju AK govori o „obimu i složenosti informacija“ zbog čega je opravdano produžavanje roka²⁹. U slučaju ZSPIJZ dopušteni razlozi su nešto šire određeni (ne radi se samo o „obimu i složenosti informacija“) pa bi u svakom konkretnom slučaju trebalo dokazivati (ili negirati) „opravdanost razloga“;
- Rok za donošenje oduke kojom organ vlasti odbija da „u celini ili delimično obavesti tražioca o posedovanju informacije, da mu stavi na uvid dokument koji sadrži traženu informaciju, da mu izda, odnosno uputi kopiju tog dokumenta“ je prema ZSPIJZ „bez odlaganja a najkasnije u roku od 15 dana“³⁰. U slučaju AK ovaj rok je „što je pre moguće a najkasnije u roku od mesec dana“ uz mogućnost produžavanja roka „na period do dva meseca.“³¹

U pogledu razloga zbog kojih zahtev za informacijama može biti odbijen, koji su definisani u stavu 3. člana 4. AK, može se reći da odredbe ZSPIJZ iz člana 13. (zloupotreba slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja) jednim delom korespondiraju ovim odredbama AK dok bi se u jednom delu mogle primeniti i odgovarajuće odredbe Zakona o opštem upravnom postupku. Jedino skoro potpuno preklapanje postoji kada se radi o tome da „zahtev“, odnosno „traženje“ treba da bude „nerazumno“ a što je predviđeno u dva propisa kao osnov za uskra-

24 Član

25 Član 5. stav 1. c.

26 Ako organ vlasti nije u mogućnosti, iz opravdanih razloga, da u roku iz stava 1. ovog člana obavesti tražioca o posedovanju informacije, da mu stavi na uvid dokument koji sadrži traženu informaciju, da mu izda, odnosno uputi kopiju tog dokumenta, dužan je da o tome, najkasnije u roku od sedam dana od dana prijema zahteva, obavesti tražioca i odredi naknadni rok, koji ne može biti duži od 40 dana od dana prijema zahteva.- Član 16. stav 3. ZSPIJZ

27 U slučajevima kada obim i složenost informacija opravdava produženje ovog roka.- Član 4. stav 2. AK.

28 Član 16. stav 3.

29 Član 4. stav 2.

30 Član 16. stav 10.

31 Član 4. stav 7.

ćivanje informacija.³² Može se postaviti i pitanje značenja formulacije „zloupotrebljava prava na pristup informacijama od javnog značaja“,³³ iz člana 13. ZSPIJZ, isto kao i reči „često“, odnosno formulacije: „prevelik broj informacija“. Osim navedenog, odredbama stava 3. člana 4. AK predviđena je i mogućnost odbijanja zahteva za informacije kada se „zahtev odnosi na podatke koji se nalaze u završnoj fazi obrade, ili se odnosi na internu komunikaciju između organa javne vlasti“, ali uz uslov da je „takvo izuzeće predviđeno nacionalnim propisima ili uobičajenom praksom, uzimajući u obzir javni interes za objavljivanje informacija“.³⁴

Osnovi za uskraćivanje obelodanjivanja informacija koje se traže a koji su propisani u stavu 4. člana 4. AK mogu predstavljati povod za ozbiljniju raspravu imajući u vidu ono što oni regulišu i način kako regulišu. Najbliži smislu i sadržaju ovih odredaba su odredbe člana 9. ZSPIJZ koji je naslovljen sa „Život, zdravlje, sigurnost, pravosuđe, odbrana zemlje, nacionalna i javna bezbednost, ekonomska dobrobit zemlje i tajna“ a po strukturi predstavlja deo poglavlja koje se odnosi na „isključenje i ograničenje slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja“ (II poglavlje). Ako tako stvari posmatramo, najpre treba reći da ni jedna odredba ZSPIJZ ne odgovara u potpunosti predviđenim odredbama AK. Najbliže odredbama AK su odredbe stavova 2, 3 i 5. ZSPIJZ koje se odnose na rad sudskih organa, međunarodne odnose, nacionalnu odbranu ili javnu bezbednost i zaštitu poverljivosti rada organa javne vlasti.

Značenje formulacije iz stava 4. ZSPIJZ, koje se odnose na mogućnost da se „bitno umanjí sposobnost države da upravlja ekonomskim procesima u zemlji, ili bitno oteža ostvarenje opravdanih ekonomskih interesa“, verovatno bi mogla da se poveže se formulacijom „zaštita legitimnog ekonomskog interesa“ iz tačke d) stava 4. člana 4. AK. Međutim, pri tom bi trebalo imati u vidu da se značenje ove formulacije iz AK vezuje za „poverljivost komercijalnih i industrijskih informacija“ (u slučaju kada je ona predviđena zakonom) što nije slučaj sa odredbama ZSPIJZ. Takođe, odredbama AK je predviđeno da „informacije o emisijama koje su relevantne za zaštitu životne sredine“ treba da budu objavljene, bez obzira na propisanu mogućnost neobjavljivanja, što nije slučaj sa ZSPIJZ.

ZSPIJZ ne sadrži eksplicitne odredbe o zaštiti prava intelektualne svojine (iz tačke 4) stava 4. člana 4. AK), osim ako se zaštita ovih prava ne bi na neki način povezala sa „sposobnosti države da upravlja ekonomskim procesima u zemlji“. „Životna sredina na koju se informacije odnose, kao što su područja za razmnožavanje retkih vrsta“ (poslednja tačka stava 4. člana 4. AK) takođe nije posebno formulisano u ZSPIJZ, kao dozvoljen osnov za uskraćivanje informacija.

Odgovarajuće odredbe iz AK koje se odnose na „poverljivost ličnih podataka“ iz tačke f) i g) stava 4. člana 4. regulisane su članom 14. ZSPIJZ (privatnost i druga prava ličnosti) ali na nešto drugačiji način u odnosu na odredbe AK.

ZSPIJZ ne sadrži eksplicitnu odredbu kojom bi se tumačenje navednih osnova za uskraćivanje informacija imalo tumačiti „na restriktivan način, uzimajući u obzir interes javnosti za

32 Međutim, i ovde postoji razlika. U slučaju AK, traži se da zahtev bude „očigledno nerazuman“ (*italic* autorov) a kao alternativa da je „suviše uopšteno formulisan“.

33 Za jedan primer iz prakse v. <http://www.poverenik.org.rs/index.php/sr/2011-05-24-07-59-23.html>. (Stranici pristupljeno 25. 11. 2012). Na sajtu Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti mogu se pronaći i primeri iz prakse koji se odnose na tumačenje nekih drugih pojmova. V. <http://www.poverenik.org.rs/index.php/sr/2011-05-24-08-31-00.html>. (Stranici pristupljeno 25. 11. 2012).

34 Međutim, ZSPIJZ ne predviđa ovakve okolnosti.

objavljivanje informacija i uzimajući u obzir da li se tražene informacije odnose na emisije u životnu sredinu.“ U oba slučaja bi se načelno moglo smatrati da su relevantne odredbe člana 8. ZSPIJZ dovoljno opšte i odgovarajuće³⁵ iako bi u slučaju „informacija koje se odnose na emisije u životnu sredinu“ to trebalo posebno dokazivati.

Što se tiče obaveza organa javne vlasti u okolnostima kada ne poseduje tražene informacije (član 4. stav 5. AK) moglo bi se konstatovati da odgovarajuće odredbe člana 19. ZSPIJZ zadovoljavaju ove kriterijume.

Obaveze organa javne vlasti u okolnostima koje se odnose na mogućnost izdavanja dela informacija (iz člana 4. stav 6. AK) predviđene su članom 12. ZSPIJZ.

Obaveze povezane sa formom i rokovima odbijanja zahteva, odnosno produženjem roka (iz člana 4. stav 7. AK) regulisane su članom 16. stav 10. ZSPIJZ i članom 19. ZSPIJZ.

Obaveze država članica koje se odnose na mogućnost organa javne vlasti da naplate naknadu za pružanje informacija (član 4. stav 8. AK) regulisane su članom 17. ZSPIJZ. Relevantne odredbe ZSPIJZ sadrže dva odstupanja od rešenja sadržanog u AK. Najpre, ZSPIJZ utvrđuje privilegovan položaj „svih lica kada se tražena informacija odnosi na ugrožavanje, odnosno zaštitu zdravlja stanovništva i životne sredine“ (osim u slučajevima iz člana 10. stav 1. ovog zakona) u smislu da se ova lica oslobađaju od plaćanja naknade. S druge strane, odredbama ZSPIJZ nije predviđena obaveza nadležnog organa da stave podnosiocima zahteva na raspolaganje cenovnik naknada koje se mogu naplatiti, a koji će ukazivati na okolnosti pod kojima se one mogu naplatiti, ili se od njihovog plaćanja osloboditi, i kada dostavljanje informacija zavisi o avansnom plaćanju takve naknade, kako je predviđeno AK.

U pogledu ostalih odredaba AK (osim odredaba iz I stuba) treba imati u vidu da je uporedna analiza pokazala da u nekim delovima (onde gde je moguće upoređivanje) postoje određene razlike između rešenja sadržanih u ZSPIJZ i AK, kao i da je karakter ovih razlika različit. U nekim slučajevima uporedivost rešenja iz AK treba tražiti u drugim nacionalnim propisima a ne u ZSPIJZ, zbog činjenice da ZSPIJZ nema za svoj predmet regulisanja određena pitanja koja reguliše AK ili se ta pitanja tiču funkcionisanja uprave u celini.

Širina, sadržaj i preciznost prava koja se garantuju odredbama AK i ZSPIJZ se razlikuju u pojedinim elementima što, jednim delom, proizilazi i iz razlika u predmetu regulisanja ova dva propisa. U slučaju AK opšti okvir je definisan kroz cilj ovog međunarodnog ugovora i to na način kojim se pravo na dostupnost informacija obezbeđuje „radi davanja doprinosa zaštiti prava svakog pojedinca sadašnjih i budućih generacija na život u životnoj sredini adekvatnoj njegovom zdravlju i blagostanju.“ Ali, ne samo to. Tumačenje sadržaja prava na dostupnost informacija trebalo bi vršiti na način da je to jasno povezano sa „učešćem javnosti u donošenju odluka i pravom na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine“³⁶. Dakle, u slučaju AK ne radi se o bilo

35 Koji glasi:

Prava iz ovog zakona mogu se izuzetno podvrgnuti ograničenjima propisanim ovim zakonom ako je to neophodno u demokratskom društvu radi zaštite od ozbiljne povrede pretežnijeg interesa zasnovanog na ustavu ili zakonu. Ni jedna odredba ovog zakona ne sme se tumačiti na način koji bi doveo do ukidanja nekog prava koje ovaj zakon priznaje ili do njegovog ograničenja u većoj meri od one koja je propisana u stavu 1. ovog člana.

36 Član 1.

kakvoj dostupnosti informacija već onoj koja se ima tumačiti u kontekstu cilja koji je definisan (a odnosi se na održivi razvoj u najširem smislu reči) i u vezi sa dva druga ključna elementa koje AK reguliše (učešće javnosti u odlučivanju u različitim procedurama u oblasti životne sredine i pravo na pravnu zaštitu i to ne samo u vezi sa dostupnošću informacija već i drugim pitanjima u oblasti životne sredine koja mogu biti povezana sa dostupnošću informacijama).

U slučaju ZSPIJZ širi kontekst je postavljen kroz formulaciju “ostvarenje i zaštita interesa javnosti da zna i ostvarenje slobodnog demokratskog poretka i otvorenog društva.”³⁷ Sadržina prava na pristup informacijama od javnog značaja propisana je članom 5. i obuhvata pravo svakoga:

- da mu bude saopšteno da li organ vlasti poseduje određenu informaciju od javnog značaja, odnosno da li mu je ona inače dostupna;
- da mu se informacija od javnog značaja učini dostupnom tako što će mu se omogućiti uvid u dokument koji sadrži informaciju od javnog značaja;
- na kopiju tog dokumenta; i na
- pravo da mu se, na zahtev, kopija dokumenta uputi poštom, faksom, elektronskom poštom ili na drugi način.

Postoje izvesne razlike u definiciji pojma „organ javne vlasti“. Ako bi se za prva dva elementa iz člana 2. AK (tačka a. i tačka b) moglo reći da su obuhvaćeni definicijom iz člana 3. tačka 1. i 2. ZSPIJZ ostaje pitanje tumačenja sadržaja tačke c. iz AK kojom su obuhvaćena i „*sva druga fizička ili pravna lica* koja imaju javne odgovornosti ili funkcije, ili pružaju javne usluge u vezi sa životnom sredinom, *pod kontrolom tela ili osobe* na koje se odnose odredbe tačke (a) ili (b) iz gornjeg teksta“³⁸ (*italic* autorov). Osim toga, odredbama AK isključeni su iz pojma „organ javne vlasti“ „tela ili institucije koje postupaju u sudskom ili zakonodavnom svojstvu“ što nije slučaj sa ZSPIJZ. ZSPIJZ jedino u članu 22. predviđa da se „protiv rešenja Narodne skupštine, predsednika Republike, Vlade Republike Srbije, Vrhovnog suda Srbije, Ustavnog suda i Republičkog javnog tužioca ne može izjaviti žalba“ ali se može pokrenuti upravni spor.

U vezi sa članom 5. AK nekoliko pitanja zaslužuju da se na njih i ovde ukaže. Odredbom člana 5. stav 1. tačka c propisan je rok stavljanja informacija na uvid javnosti u „slučaju neposredne opasnosti po zdravlje ljudi ili životnu sredinu, bilo da je ona uzrokovana ljudskom delatnošću ili prirodnim uzrocima.“ Propisano je da u ovim okolnostima „sve informacije koje bi mogle omogućiti javnosti da preduzme mere za sprečavanje ili ublažavanje štete koja proizilazi iz te pretnje, a koje poseduju organi javne vlasti, budu odmah i bez odlaganja dostavljene pripadnicima javnosti koji mogu biti ugroženi.“ ZSPIJZ u članu 16. stav 2. propisuje da bi u okolnosti-

37 Član 1.

38 Podsećamo, ovaj deo odredbe člana 2. AK glasi:

(a) Vlada na nacionalnom, regionalnom i drugim nivoima;

(b) Fizička ili pravna lica koja obavljaju javne funkcije u skladu sa nacionalnim zakonodavstvom, uključujući posebne dužnosti, aktivnosti ili usluge u odnosu na životnu sredinu.

ma koje su slične onima koje opisuje član 5. stav 1. tačka c AK³⁹ taj rok trebalo da bude „najkasnije u roku od 48 sati od prijema zahteva.“

IV. USKLAĐENOST ZSPIJZ SA ODGOVARAJUĆIM PROPISIMA EU

Usklađenost ZSPIJ sa odgovarajućim propisima EU može biti analizirana sa, najmanje, dva stanovišta. Prvo, sa stanovišta usklađenosti sa propisima EU kojima se regulišu pitanja dostupnosti informacija i drugo, sa stanovišta usklađenosti sa propisima EU u oblasti životne sredine koji regulišu ova pitanja.⁴⁰

Među propisima EU koji regulišu pitanja dostupnosti informacija nekoliko njih zaslužuje posebnu pažnju.⁴¹ To su:

- Uredba (EC) 1049/2001 Evropskog parlamenta i Saveta od 30. maja 2001. godine o pristupu javnosti dokumentima Evropskog parlamenta, Saveta i Komisije⁴²
- Uredba Saveta (EEC, EURATOM) No 354/83 od 1. februara o otvaranju javnosti istorijskih arhiva Evropske Ekonomske Zajednice i Evropske Zajednice za Atomsku Energiju⁴³
- Uredba Saveta (EC, EURATOM) No 1700/2003 od 22. septembra 2003. godine kojom se menja Uredba Saveta (EEC, EURATOM) No 354/83 o otvaranju javnosti istorijskih arhiva Evropske Ekonomske Zajednice i Evropske Zajednice za Atomsku Energiju⁴⁴

Uredba (EC) 1049/2001 o pristupu javnosti dokumentima Evropskog parlamenta, Saveta i Komisije ima za svrhu da:

- *na osnovu javnog ili privatnog interesa definiše principe, uslove i ograničenja koji uređuju pravo pristupa dokumentima Evropskog parlamenta, Saveta i Komisije [...] iz člana 255. Ugovora o EZ tako da se obezbedi najširi mogući pristup dokumentima;*
- *da utvrdi pravila koja obezbeđuju što jednostavnije korišćenje ovog prava; i*
- *da podstiče dobru administrativnu praksu za pristup dokumentima.*⁴⁵

Imajući u vidu moguću rezervu zbog ove okolnosti, uporedivost rešenja sadržanih u Uredbi i rešenja iz ZSPIJZ može biti posmatrana sa stanovišta različitih kriterijuma, kao što su: opseg

39 Razlike u odnosu na formulaciju iz AK tiču se i opisa samih okolnosti ali i preciznosti u definisanju obaveza organa javne vlasti. U prvom slučaju ZSPIJZ te okolnosti opisuje na način kojim se govori o zahtevu koji se "odnosi na informaciju za koju se može pretpostaviti da je od značaja za zaštitu života [...] odnosno za ugrožavanje ili zaštitu zdravlja stanovništva i životne sredine." Rešenje iz ZSPIJZ se može smatrati širim u odnosu na rešenje iz AK budući da se radi o okolnostima kada je dovoljno samo „pretpostaviti“ da se radi o tome da je informacija od značaja za zaštitu života, odnosno ugrožavanje zdravlja stanovništva i životne sredine. U drugom slučaju se radi o obavezi organa vlasti koja je nešto preciznije određena od načina kako je to učinjeno u AK. Naime, u ZSPIJZ kaže se da je organ javne vlasti obavezan da „obavesti tražioca o posedovanju te informacije, da mu stavi na uvid dokument koji sadrži traženu informaciju, odnosno da mu izda kopiju tog dokumenta.“

40 Pri tom se, u ovoj analizi, pitanje međusobne usaglašenosti pojedinih propisa EU ne razmatra kao posebno pitanje.

41 V. i J. Olofsson, str. 226-236.

42 *Regulation (EC) No 1049/2001 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2001 regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents.*

43 *Council Regulation (EEC, EURATOM) No 354/83 of the 1 February concerning the opening to the public of the historical archives of the European Economic Community and the European Atomic Energy Community.*

44 *Council Regulation (EC, EURATOM) No 1700/2003 of 22 September 2003 amending Regulation (EEC, Euratom) No 354/83 concerning the opening to the public of the historical archives of the European Economic Community and the European Atomic Energy Community.*

45 Član 1.

primene; zabrana diskriminacije; izuzetci od slobodnog pristupa informacijama; mogućnost razdvajanja informacija; postupak pred nadležnim organima, odnosno organom vlasti; obaveza pružanja pomoći građanima; postupanje nadležnih organa po zahtevu; rokovi; troškovi; postupak u slučaju kada je institucija već objavila dokument, odnosno kada je informacija od javnog značaja već dostupna javnosti; forma dostavljanja dokumenta, odnosno oblik stavljanja na uvid kopije; direktan pristup u elektronskom obliku ili preko registra; obaveštavanje javnosti, odnosno mere za unapređenje javnosti rada organa vlasti; izveštavanje.

Imajući u vidu ove kriterijume mogu se konstatovati određene razlike.⁴⁶ Neke od njih uključuju i sledeće:

- Uredbom se utvrđuju prava „svakog građanina Unije“ (fizičko ili pravno lice sa prebivalištem ili sedištem u državi članici)⁴⁷, dok se ZSPIJZ propisana prava garantuju „svakome“;
- Prema odredbama člana 2. tačka 4. Uredbe, „dokumenti pripremljeni ili primljeni u toku zakonodavnog postupka su neposredno dostupni u skladu sa članom 12.“ (Direktan pristup u elektronskom obliku ili putem registratora), dok ZSPIJZ ne reguliše posebno pristup dokumentima koji su „u toku zakonodavnog postupka“;
- Za „osetljive dokumente“ Uredbom se propisuje poseban postupak⁴⁸ dok ZSPIJZ to ne reguliše;
- Uredba ne sadrži, kao dozvoljen pravni osnov za uskraćivanje pristupa dokumentu, „bitno umanjeње sposobnosti države da upravlja ekonomskim procesima u zemlji, ili bitno otežavanje ostvarenja opravdanih ekonomskih interesa;“ što je inače sadržano u tački 4. člana 9. ZSPIJZ;
- S druge strane, ZSPIJZ ne sadrži kao dopušten pravni osnov za uskraćivanje informacija u cilju zaštite „poslovnih interesa fizičkih ili pravnih lica, uključujući i intelektualnu svojinu“;⁴⁹ zatim pristup dokumentima „koji je pripremila institucija za unutrašnju upotrebu ili koji je institucija primila i koji se odnosi na pitanje *o kojem institucija nije donela odluku*“ (italic autorov);⁵⁰
- Pristup dokumentima „trećih lica“⁵¹ nije posebno regulisan u ZSPIJZ;
- ZSPIJZ ne sadrži odredbe kojima se utvrđuje rok nakon kojeg ograničenje pristupa određenim vrstama dokumenta prestaje;⁵²
- Uredba ustanovljava dva nivoa obrade zahteva - „obradu početnih zahteva“⁵³ i „obradu potvrdnih zahteva“;⁵⁴
- Postoji podudarnost u pogledu propisanog roka (15 dana) za „obradu početnog zahteva“ i roka u kojem organ vlasti ima obavezu da tražioca obavesti „o posedovanju

46 Ovde, svakako, treba imati u vidu da su za neka pitanja koja sadrži Uredba, u slučaju propisa Republike Srbije, relevantni neki drugi propisi a ne ZSPIJZ.

47 A, „može se omogućiti i pristup dokumentima“ i licima koja nemaju prebivalište ili sedište u državi članici.

48 Član 2. tačka 5.

49 Član 4. tačka 2. Uredbe.

50 Tačka 3.

51 Član 4. tačka 4. Uredbe. „Treće lice“ je fizičko ili pravno lice ili subjekat izvan institucije koja je u pitanju, uključujući i države članice, druge institucije i tela unutar i izvan Zajednice i treće zemlje.- Član 3. tačka b. Uredbe.

52 Član 4. tačka 7.

53 Član 7.

54 Član 8. Ovde treba imati u vidu da „obrada potvrdnih zahteva“ sledi nakon što „u slučaju potpunog ili delimičnog odbijanja“- Član 7. tačka 2, odnosno tačka 4. Uredbe.

-
- informacije, stavi mu na uvid dokument koji sadrži traženu informaciju, odnosno izda mu ili uputi kopiju tog dokumenta“;
- Mogućnost produženja roka je predviđena u oba propisa. Međutim, u slučaju Uredbe precizirano je da je to dopušteno kada se radi o zahtevu koji se „odnosi na *veoma dugačak dokument* ili na *veoma veliki broj dokumenata*“ (*italic autorov*)⁵⁵, dok se u slučaju ZSPIJZ radi o okolnostima kada „organ vlasti *nije u mogućnosti, iz opravdanih razloga*“ (*italic autorov*);⁵⁶
 - U slučaju Uredbe dopušteni (produženi) rok u kojem organ mora odgovoriti na zahtev je 15 radnih dana,⁵⁷ dok u slučaju ZSPIJZ rok „ne može biti duži od 40 dana“;⁵⁸
 - Uredba ne sadrži odredbe kojima se propisuje hitno postupanje ukoliko se zahtev odnosi na „informaciju za koju se može pretpostaviti da je od značaja za zaštitu života ili slobode nekog lica, odnosno za ugrožavanje ili zaštitu zdravlja stanovništva i *životne sredine*“; (*italic autorov*), što ZSPIJZ sadrži u članu 16. stav 3);
 - Uredba⁵⁹ i ZSPIJZ⁶⁰ sadrže odredbe kojima se reguliše postupak u slučaju kada institucija, odnosno organ vlasti ne odgovore u propisanom roku;⁶¹
 - Postoje izvesne razlike i u pogledu pravila i mogućnosti za naplatu troškova;
 - U pogledu forme stavljanja na uvid dokumenta u Uredbi je naglasak na „želji podnosioca zahteva“⁶², dok je u slučaju ZSPIJZ naglasak na „mogućnostima“ organa javne vlasti;⁶³
 - Uredba detaljno razrađuje pravila koja se odnose na „registre dokumenata“⁶⁴, dok ZSPIJZ ne sadrži ovakve odredbe;
 - ZSPIJZ ne sadrži odredbe koje se odnose na zaštitu autorskih prava prilikom umnožavanja dokumenta⁶⁵, itd.

U grupi propisa EU u oblasti životne sredine postoji veći broj njih koji se neposredno odnose na dostupnost informacija. Najznačajnijim bi se mogli smatrati sledeći propisi:

- Direktiva 2003/4/EC Evropskog parlamenta i Saveta od 28. januara 2003. godine o pristupu javnosti informacijama o životnoj sredini⁶⁶;
- Odluka Saveta od 17. februara 2005. godine o potvrđivanju, u ime Evropske zajednice, Konvencije o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima zaštite životne sredine⁶⁷;

55 Član 7. tačka 3.

56 Član 16. stav 3.

57 Pod uslovom da je podnosilac zahteva obavешten unapred i da su navedeni detaljni razlozi.

58 Član 16. stav 3.

59 Član 8. tačka 3 i član 7. tačka 4.

60 Član 16, 22.

61 Ovde postoje izvesne razlike pri čemu su neke od njih uslovljene činjenicom da Uredba predviđa postupak po „početnom zahtevu“ i postupak po „potvrđnom zahtevu“.

62 Član 10.

63 Član 17.

64 Čl. 11 i 12.

65 Član 16. Uredbe.

66 *Directive 2003/4/EC of the European Parliament and the Council of 28 January 2003 on public access to environmental information and repealing Council Directive 90/313/EEC.*

67 *Council Decision of 17 February 2005 on the conclusion, on behalf of the European Community, of the Convention on access to information, public participation in decision-making and access to justice in environmental Matters (2005/370/EC).*

- Uredba (EC) No 1367/2006 Evropskog parlamenta i Saveta od 6. septembra 2006. godine o primeni odredaba Arhuske konvencije o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima zaštite životne sredine⁶⁸;
- Uredba (EC) No 166/2006 Evropskog parlamenta i Saveta od 18. januara 2006. godine o ustanovljavanju Evropskog registra prenosa i transfera zagađujućih supstanci⁶⁹;
- Odluka Saveta 2006/61/EC od 2. decembra 2005. godine o potvrđivanju u ime Evropske zajednice UN-ECE Protokola o registrima ispuštanja i prenosa zagađujućih materija⁷⁰.

Pored toga, treba imati u vidu da značajan broj propisa EU u oblasti životne sredine sadrži odredbe koje se na opšti način odnose na dostupnost informacija ili se u njima posredno upućuje na relevantnost ovih pitanja.⁷¹

Što se tiče Direktive 2003/4/EC Evropskog parlamenta i Saveta od 28. januara 2003. godine o pristupu javnosti informacijama o životnoj sredini, kao osnovnog propisa u ovoj oblasti, trebalo bi imati u vidu da bi usklađenost ZSPIJZ sa odredbama ove direktive bilo korisno posmatrati sa stanovišta značaja ovog propisa u sistemu propisa u oblasti životne sredine u celini.⁷² Ako ostavimo po strani odredbe Direktive koje su specifične za oblast životne sredine i koje ZSPIJZ ne reguliše, za nekoliko odredaba ZSPIJZ se može reći da nisu usklađene sa odredbama ove direktive ili se može otvoriti rasprava o njihovoj usklađenosti. To su sledeće odredbe:

- U pojmu „organ javne vlasti“ nije uključena mogućnost da ovim pojmom budu obuhvaćena i „fizička lica“ ako ispunjavaju određene uslove (član 2.2 Direktive);
- ZSPIJZ ne sadrži određenje pojma „informacije za javne vlasti koje se nalaze kod drugih“;
- ZSPIJZ ne sadrži definiciju pojma „javnost“;
- Direktiva u članu 3.2. govori o dva moguća razloga za produženje roka (obim i složenost informacija) dok ZSPIJZ koristi formulaciju „iz opravdanih razloga“.

Postojanje razlika u rešenjima koja se odnose na mogućnost uskraćivanja informacija može biti tumačeno na više načina. U širem smislu bi neke od mogućnosti koje su predviđene Direktivom a nisu predviđene ZSPIJZ možda mogle biti tumačene tako što bi se, pod određenim uslovima, postojeće mogućnosti šire tumačile obuhvatajući i mogućnosti koje predviđa Direktiva. S druge strane, ostaje otvoreno pitanje mogućnosti za tumačenje nekih osnova za „isključenje i ograničenje slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja“. Npr. „ugrožavanje života, zdravlja, sigurnosti ili kojeg drugog važnog dobra nekog lica“;⁷³ „bitno umanjene sposobnosti države da upravlja ekonomskim procesima u zemlji, ili bitno otežavanje ostvarenja opravdanih ekonomskih interesa“.⁷⁴

68 Regulation (EC) No 1367/2006 of the European Parliament and of the Council of 6 September 2006 on the application of the provisions of the Aarhus Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters to Community institutions and bodies.

69 Regulation (EC) No 166/2006 of the European Parliament and of the Council of 18 January 2006 concerning the establishment of a European Pollutant Release and Transfer Register and amending Council Directives 91/689/EEC and 96/61/EC.

70 Council Decision 2006/61/EC of 2 December 2005 on the conclusion, on behalf of the European Community, of the UN-ECE Protocol on Pollutant Release and Transfer Registers.

71 O čemu se u ovom radu neće posebno govoriti.

72 Što podrazumeva posebnu analizu.

73 Član 9. tačka 1.

74 Član 9. tačka 4.

ZSPIJZ ne sadrži odredbu o „zaštiti životne sredine na koju se informacija odnosi“ kao opravdanom osnovu za uskraćivanje informacija⁷⁵ kao ni odredbu prema kojoj bi se iz mogućnosti uskraćivanja informacija koje se odnose na „poverljivost postupaka javnih vlasti“, „poverljivost komercijalnih i industrijskih informacija“, „poverljivost ličnih podataka i dosijea“, „interese i zaštitu bilo koje osobe koja na dobrovoljnoj osnovi obezbeđuje informacije“ i „zaštitu životne sredine na koju se informacije odnose“ isključile one informacije koje se odnose na „emisije u životnu sredinu“.⁷⁶

U okolnostima neposredne opasnosti po ljudsko zdravlje i životnu sredinu Direktiva predviđa obavezu država članica da organi javne vlasti stave na raspolaganje odgovarajuće informacije „odmah i bez odlaganja“.⁷⁷ U slučaju ZSPIJZ član 16. predviđa da se informacije imaju staviti na raspolaganje „najkasnije u roku od 48 sati“. Osim toga, ovde postoji i druga razlika. Izgleda da se odredbe Direktive mogu odnositi na obavezu organa javne vlasti da širi informacije bez obzira da li ih neko traži, dok se u slučaju ZSPIJZ radi o odgovoru na zahtev za informacijama.

V. USKLAĐENOST ZSPIJZ SA ODGOVARAJUĆIM REŠENJIMA USVOJENIM U ZAKONIMA REPUBLIKE SRBIJE U OBLASTI ŽIVOTNE SREDINE⁷⁸

Brojni propisi u oblasti životne sredine (naročito zakoni) sadrže odredbe koje se na različite načine odnose prema informacijama o životnoj sredini dok bi preciznu i kompletnu listu propisa u oblasti životne sredine koji se na bilo koji način odnose prema informacijama bilo teško sačinili. Otuda i analizu usklađenosti odredaba ZSPIJZ sa rešenjima sadržanim u propisima u oblasti životne sredine nije jednostavno sačinili. Posebno pitanje predstavlja procedura pristupa informacijama. ZSPIJZ ovo uređuje vrlo detaljno, dok se za propise u oblasti životne sredine načelno može reći da ne ulaze posebno u ovaj aspekt.

Zakoni Republike Srbije u oblasti životne sredine od značaja za dostupnost informacija, ili koji sadrže određene odredbe koje se odnose na dostupnost informacija,⁷⁹ kojima su transponovani odgovarajući propisi EU obuhvataju sledeće:

- Zakon o zaštiti životne sredine;⁸⁰
- Zakon o Fondu za zaštitu životne sredine;⁸¹
- Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu;⁸²
- Zakon o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu;⁸³

75 Član 4.2.h Direktive.

76 Član 4.2 Direktive.

77 Član 7.4. Direktive.

78 Ovako formulisani podnaslov implicira da su nacionalni propisi u oblasti životne sredine već usaglašeni sa relevantnim propisima EU. U suprotnom bi verovatno imalo smisla praviti odvojenu analizu. Osim toga, iz ovako formulisanih podnaslova proizilazi kao da odredbe ZSPIJZ treba da budu usklađene sa odgovarajućim rešenjima iz zakona u oblasti životne sredine. Autor se opredeljuje za ispitivanje međusobne (ne)usklađenosti bez ulaska u posebnu raspravu o njihovoj hijerarhiji. Pri tom se polazi od opšteg stava da ZSPIJZ predstavlja posebni zakon koji uređuje oblast pristupa informacijama od javnog značaja, čime su obuhvaćene i informacije o životnoj sredini.

79 Ovde se ne ulazi u posebnu i preciznu raspravu o kriterijumima za definisanje koji bi sve zakoni ušli u ovu kategoriju već se za osnovu analize uzimaju osnovni propisi koji su u nadležnosti (ili jednim delom u nadležnosti) republičkog organa nadležnog za poslove životne sredine. Osim toga, u ovoj analizi se ne ulazi u razmatranje rešenja koja su sadržana u podzakonskim propisima iako bi u određenim slučajevima i ovi propisi mogli biti od značaja za izvođenje potpunijih zaključaka.

80 „Sl.glasnik RS“, br. 135/04, 36/09 (ZZJS).

81 „Sl.glasnik RS“, br. 72/09.

82 „Sl.glasnik RS“, br. 135/04, 72/09. Ovde treba imati u vidu i „Pravilnik o postupku javnog uvida, prezentaciji i javnoj raspravi o studiji o proceni uticaja na životnu sredinu“ („Sl.glasnik RS“, br. 69/2005).

83 „Sl. glasnik RS“, br. 135/04, 88/10.

- Zakon o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine;⁸⁴
- Zakon o zaštiti prirode;⁸⁵
- Zakon o vodama;⁸⁶
- Zakon o šumama;⁸⁷
- Zakon o zaštiti vazduha;⁸⁸
- Zakon o hemikalijama;⁸⁹
- Zakon o biocidnim proizvodima;⁹⁰
- Zakon o zaštiti i održivom korišćenju ribljeg fonda;⁹¹
- Zakon o upravljanju otpadom;⁹²
- Zakon o ambalaži i ambalažnom otpadu.⁹³

Kao osnovni zakon u oblasti životne sredine, Zakon o zaštiti životne sredine sadrži nekoliko odredbi koje se na različit način odnose prema pitanju dostupnosti informacija. Od tri ključne odredbe koje se i prema samom naslovu V Glave Zakona eksplicitno odnose na „Informisanje i učešće javnosti“ jedna ima opšti karakter⁹⁴ dok se za odredbe dva člana Zakona može reći da su neposredno uporedive sa odredbama ZSPIJZ. U slučaju člana 79. Zakona (koji se odnosi na „dostavljanje informacija na zahtev“) propisuju se rokovi za dostavljanje informacija od strane nadležnog organa⁹⁵ kao i obaveza podnosioca zahteva da snosi troškove dostavljanja informacija, odnosno obaveza ministra da propiše visinu ovih troškova „u zavisnosti od obima i prirode informacija“.

Razlike u odnosu na rešenja sadržana u ZSPIJZ ogledaju se u tri ključna elementa:

- U pogledu roka u kome nadležni organ mora da dostavi informaciju;
- U pogledu regulisanja mogućnosti da se naplate troškovi; i
- U pogledu mogućnosti da se „odbije zahtev za dostavljanje informacija“, odnosno „isključi i ograniči slobodan pristup informacijama od javnog značaja“.

U pogledu rokova koji su predviđeni Zakonom o zaštiti životne sredine i ZSPIJZ može se konstatovati sledeće:

84 „Sl.glasnik RS“, br. 135/04.

85 „Sl.glasnik RS“, br. 36/09.

86 „Sl.glasnik RS“, br. 30/10.

87 „Sl.glasnik RS“, br. 30/10.

88 „Sl.glasnik RS“, br. 36/2009.

89 „Sl.glasnik RS“, br. 36/2009.

90 „Sl.glasnik RS“, br. 36/2009.

91 „Sl.glasnik RS“, br. 36/09 (ZZOKRF).

92 „Sl.glasnik RS“, br. 36/2009.

93 „Sl.glasnik RS“, br. 36/2009.

94 To je član 78. koji glasi: „Državni organi, organi autonomne pokrajine, organi jedinice lokalne samouprave i ovlašćene i druge organizacije dužni su da redovno, blagovremeno, potpuno i objektivno, obavestavaju javnost o stanju životne sredine, odnosno o pojavama koje se prate u okviru monitoringa nivoa zagađujućih materija i emisija, kao i merama upozorenja ili razvoju zagađenja koja mogu predstavljati opasnost za život i zdravlje ljudi, u skladu sa ovim zakonom i drugim propisima. Javnost ima pravo pristupa propisanim registrima ili evidencijama koje sadrže informacije i podatke u skladu sa ovim zakonom.“ Sličnog opšteg karaktera je i odredba člana 9, koja se, između ostalog odnosi i na „Načelo informisanja i učešća javnosti“ gde se kaže da „u ostvarivanju prava na zdravu životnu sredinu svako ima pravo da bude obavešten o stanju životne sredine i da učestvuje u postupku donošenja odluka čije bi sprovođenje moglo da utiče na životnu sredinu“ i da su „podaci o stanju životne sredine javni.“

95 Prema članu 79. Zakona informacije koje se odnose na zaštitu životne sredine nadležni organ dostavlja podnosiocu zahteva u roku od 30 dana od dana podnošenja zahteva. Ako su informacije iz stava 1. ovog člana obimne ili bi njihova priprema zahtevala duži vremenski period, rok za dostavljanje je 60 dana od dana podnošenja zahteva (st.1 i 2).

- Rokovi predviđeni Zakonom o zaštiti životne sredine su duži u odnosu na rokove propisane ZSPIJZ (30, odnosno 15 dana a u slučaju produženja roka 60, odnosno 45 dana);
- U slučaju ZSPIJ ne samo da je predviđen kraći rok od 15 dana nego je propisano da je nadležni organ dužan da „bez odlaganja“ obavesti tražioca, stavi mu na uvid dokument, odnosno izda mu ili uputi kopiju tog dokumenta;
- Zakon o zaštiti životne sredine ne propisuje posebne rokove kada definiše obaveze nadležnih subjekata u okolnostima „neposredne opasnosti“⁹⁶ odnosno „u slučaju udesa“⁹⁷ ne obavezuje operatera da obaveštava javnost već „Ministarstvo, jedinicu lokalne samouprave i organe nadležne za postupanje u vanrednim situacijama.“ ZSPIJ u stavu 2. Člana 16. propisuje da „ako se zahtev odnosi na informaciju za koju se može pretpostaviti da je od značaja za zaštitu života ili slobode nekog lica, odnosno za ugrožavanje ili zaštitu zdravlja stanovništva i životne sredine, organ vlasti mora da obavesti tražioca o posedovanju te informacije, da mu stavi na uvid dokument koji sadrži traženu informaciju, odnosno da mu izda kopiju tog dokumenta najkasnije u roku od 48 sati od prijema zahteva.

Regulisanje naplate troškova različito je uređeno u dva zakona. Najpre, u Zakonu o zaštiti životne sredine predviđeno je da „troškove dostavljanja informacija [...] snosi podnosilac zahteva“, bez ikakvog izuzetka. U slučaju ZSPIJZ predviđeno je da je „uvid u dokument koji sadrži traženu informaciju besplatan“ a da se „kopija dokumenta koji sadrži traženu informaciju izdaje [...] uz obavezu tražioca da plati naknadu *nužnih troškova izrade te kopije*, a u slučaju upućivanja i troškove upućivanja“ (*italic* autorov). Sledeća razlika se ogleda u činjenici da Zakon o zaštiti životne sredine ovlašćuje ministra da propiše visinu troškova, „u zavisnosti od obima i prirode informacija“, dok je u slučaju ZSPIJZ Vlada nadležna da propiše „troškovnik na osnovu koga organ obračunava troškove [...]“. I na kraju, najznačajnija razlika ogleda se u činjenici da ZSPIJZ od obaveze plaćanja naknade za kopije dokumenata oslobađa „novinare, kada kopiju dokumenta zahtevaju radi obavljanja svog poziva, udruženja za zaštitu ljudskih prava, kada kopiju dokumenta zahtevaju radi ostvarivanja ciljeva udruženja i *sva lica kada se tražena informacija odnosi na ugrožavanje, odnosno zaštitu zdravlja stanovništva i životne sredine, osim u slučajevima iz člana 10. stav 1. ovog zakona.*“⁹⁸ (*italic* autorov). Zakon o zaštiti životne sredine ne sadrži ovakvu mogućnost.

Kada reguliše mogućnost „odbijanja zahteva za dostavljanje informacija“ Zakon o zaštiti životne sredine pokušava da, u osnovi, prati filozofiju Arhuske konvencije.⁹⁹ U tom smislu bi se razlike, u odnosu na rešenja sadržana u ZSPIJZ, mogle tumačiti kao razlike između ZSPIJZ i AK a ne ZSPIJZ i Zakona o zaštiti životne sredine, o čemu je već bilo reči.¹⁰⁰

96 Član 42.

97 Član 60j.

98 Radi se „o informaciji koja je već objavljena i dostupna u zemlji ili na internetu.“ Član 10. stav 1.

99 Članom 80. Zakona o zaštiti životne sredine je predviđeno da "zahtev za dostavljanje informacija koje se odnose na zaštitu životne sredine može biti odbijen ako bi njihovo objavljivanje negativno uticalo na:

- poverljivost rada državnih organa kada je ona predviđena zakonom;
- međunarodne odnose, odbranu zemlje i javnu bezbednost;
- rad pravosudnih organa;
- poverljivost komercijalnih i industrijskih podataka kada je takva poverljivost predviđena zakonom, osim informacija o emisijama koje ugrožavaju životnu sredinu;
- prava intelektualne svojine;
- poverljivost ličnih podataka, odnosno dosijea kada je ona predviđena zakonom;
- interese trećih lica koja poseduju informacije, a koja nisu obavezna da ih pruže, odnosno nisu saglasna sa njihovim objavljivanjem; i
- zaštitu životne sredine na koju se takva informacija odnosi, kao što je lokacija retkih vrsta divlje flore i faune.

100 Ovde se, za trenutak, ostavlja po strani rasprava o odnosu između Zakona o zaštiti životne sredine i AK.

Kada su u pitanju ostali zakoni u oblasti životne sredine pitanje dostupnosti informacija regulisano je na različite načine u zavisnosti od predmeta regulisanja. U osnovi ovi propisi najčešće sadrže samo uopštene odredbe kojima se regulišu određena pitanja od značaja za dostupnost informacija, informisanje javnosti, itd. gde se prepliću različita prava i obaveze kao „aktivni“ i „pasivni“ elementi prava na informisanje.¹⁰¹ Otuda su i mogućnosti dosledne komparativne analize relativno ograničene i mogu se izvoditi samo određeni zaključci i to posredno.

VI. ZAKLJUČCI

„Životna sredina“ se eksplicitno spominje u tri odredbe ZSPIJZ i to u formulaciji informacija „koje se odnose na ugrožavanje, odnosno zaštitu zdravlja stanovništva i životne sredine“ i formulaciji informacije „za koju se može pretpostaviti da je od značaja za [...] ugrožavanje ili zaštitu zdravlja stanovništva i životne sredine.“ Međutim, Zakon ne definiše bliže značenje ovih formulacija.

Što se tiče usklađenosti ZSPIJZ sa odredbama I stuba AK generalno se može konstatovati postojanje usklađenosti u značajnom delu odredbi ali i postojanje određenih razlika. Verovatno je da najviše pažnje mogu da izazivaju odredbe kojima se regulišu rokovi, kao i osnovi za dopušteno uskraćivanje informacija. Neke od uočenih razlika bi mogle predstavljati određene probleme u praktičnoj primeni jednog, odnosno drugog propisa, posebno imajući u vidu povezanost, odnosno sličnost između rešenja sadržanih u AK i Zakonu o zaštiti životne sredine.

Između rešenja sadržanih u Uredbi (EC) 1049/2001 i rešenja sadržanih u ZSPIJZ može se konstatovati postojanje značajnog nivoa sličnosti ali i određenih razlika. Slična je situacija i u pogledu odnosa između rešenja koja sadrži Direktiva 2003/4/EC, kao osnovnog propisa u ovoj oblasti, i ZSPIJZ.

Jedan deo propisa Republike Srbije u oblasti životne sredine sadrži odredbe koje se neposredno odnose na dostupnost informacija o životnoj sredini. Sa stanovišta međusobne usklađenosti pojedinih normi iz ove grupe propisa i normi iz ZSPIJZ mogle bi se razlikovati tri vrste okolnosti. U prvoj grupi su norme koje se odnose na dostupnost informacija koje su sadržane u Zakonu o zaštiti životne sredine koje imaju opšti karakter. Razlike u odnosu na sadržaj normi u ZSPIJZ ogledaju se u rokovima za dostavljanje informacija, regulisanju naplate troškova i razlozima zbog kojih može biti uskraćeno dostavljanje informacija. Pored toga, postoje norme sadržane u propisima u oblasti životne sredine koje se neposredno odnose na dostupnost informacija od značaja za propis koji uređuje ta pitanja (priroda, vode, itd). Treća vrsta normi su one norme koje su sadržane u propisima koji regulišu određene procedure i mehanizme u oblasti životne sredine i gde se dostupnost informacija o životnoj sredini pojavljuje u funkciji sprovođenja određenog postupka koji taj zakon reguliše (procena uticaja na životnu sredinu, integrisano sprečavanje i kontrola zagađivanja životne sredine, itd).

U prvom slučaju se može postaviti pitanje usklađenosti odredbi ZSPIJZ i onih sadržanih u Zakonu o zaštiti životne sredine i raspravljati o mogućnosti primene jednih ili drugih

101 Osim toga, u široj analizi morali bi uzeti u obzir i brojne druge odredbe koje su od značaja za ostvarivanje ustavnog prava na obaveštenost (javni registri, informacioni sistem, uloga javnosti, izveštavanje, sprovođenje procedura javnog oglasa, obavestavanje zainteresovanih subjekata, itd).

zakonskih odredbi. Preporučuje se usklađivanje odredbi ova dva zakona. U drugom slučaju ne bi trebalo biti posebnih dilema oko toga da ZSPIJZ ima primat u primeni i da bi relativnu neujednačenost trebalo prevazići upućivanjem na primenu ZSPIJZ (osim tamo gde postoje neki posebni razlozi zbog kojih bi ova pitanja trebalo urediti propisima u oblasti životne sredine). U trećem slučaju radi se o dostupnosti informacija koja ima drugu vrstu karaktera i specifičnu namenu. Obaveza primene propisa u oblasti životne sredine proizilazi iz specifične namene informacija za svrhe posebnih postupaka koji se sprovode po pojedinim propisima u oblasti životne sredine. Međutim, ne treba isključiti ni mogućnost međusobnog preplitanja i primene ZSPIJZ i u toku procedura koje ovi propisi u oblasti životne sredine regulišu.

Predlaže se preduzimanje mera radi otklanjanja neusaglašenosti između Zakona o zaštiti životne sredine i ZSPIJZ. To bi se moglo učiniti tako što bi se odredbe koje se odnose na naknadu troškova, rokove postupanja po zahtevima za informacijama kao i dopuštene pravne osnove za uskraćivanje informacija¹⁰², iz Zakona o zaštiti životne sredine, uskladile sa odredbama iz ZSPIJZ. Ovakav stav je zasnovan na proceni da ZSPIJZ sadrži odredbe kojima su propisane obaveze povoljnijeg postupanja za subjekte koji traže pristup informacijama, u odnosu na rešenja iz Zakona o zaštiti životne sredine (u pogledu rokova postupanja, naplate troškova i osnova za uskraćivanje informacija).

IZBOR IZ LITERATURE

- Janjatić, T., Todić, D.: Pravo na informisanje u oblasti životne sredine; *Pravni život*, br. 9/2010, str. 363-374
- Milenković, D.; PRIRUČNIK ZA PRIMENU ZAKONA O SLOBODNOM PRISTUPU INFORMACIJAMA OD JAVNOG ZNAČAJA; Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Beograd, 2010
- Olofsson, J. : Slobodan pristup informacijama od javnog značaja i pravo Evropske unije; u Gajin, S. (ur.): PRAVO I POLITIKA EVROPSKE UNIJE IZ PERSPEKTIVE DOMAĆIH AUTORA; *zbornik radova*; Centar za unapređivanje pravnih studija, Beograd 2009, str. 226-236
- PUBLIC ACCESS TO ENVIRONMENTAL INFORMATION, EXPERIENCE GAINED IN THE APPLICATION OF DIRECTIVE 2003/4, DEFRA, London, 2009
- <http://archive.defra.gov.uk/corporate/policy/opengov/eir/pdf/commission-report-uk.pdf>. (Stranici pristupljeno 25.11.2012)
- Stec, S.; Lefkowitz, S. C.: THE AARHUS CONVENTION – AN IMPLEMENTATION GUIDE, New York, Geneva, 2000
- Šabić, R.: Pravo na slobodan pristup informacijama od javnog značaja; u PRIRUČNIK ZA PRAĆENJE RADA LOKALNE SAMOUPRAVE; Misija OEBS u Srbiji, Beograd, 2008, str. 101-109

102 Osim u onim delovima koji odražavaju specifične okolnosti koje su primenjive na oblast životne sredine (npr. član 4. stav 4. tačka h).

UREĐIVANJE PRAVA NA DOSTUPNOST INFORMACIJA O ŽIVOTNOJ SREDINI U REPUBLICI SRBIJI

I. UVOD

Povezivanje ljudskih prava i zaštite životne sredine na međunarodnom planu je concept utemeljen na nivou politike Stokholmskom deklaracijom o čovekovoj sredini (1972)¹⁰⁴ i reafirmisan, između ostalog i Deklaracijom iz Rija o životnoj sredini i razvoju (1992),¹⁰⁵ a konačno zakružen sistemom obavezujućih pravnih normi Arhuske konvencije.¹⁰⁶

103 Dr Slavko Bogdanović, redovni profesor Pravnog fakulteta za privredu i pravosuđe Univerziteta Privredna akademija u Novom Sadu. slavkob@open.telekom.rs

104 Principom 1. deklarirše se da čovek ima fundamentalno pravo na slobodu, jednakost i odgovarajuće uslove za život u okruženju takvog kvaliteta koje omogućuje dostojanstven život i blagostanje i ima jedinstvenu odgovornost za zaštitu i unapređenje životne sredine za sadašnje i buduće generacije. [...]

105 Principom 3. kojim se deklarirše da se problemi zaštite životne sredine najbolje rešavaju uz učešće svih zainteresovanih građana, na odgovarajućem nivou, pri čemu, na nacionalnom nivou, svaki pojedinac mora imati odgovarajući pristup informacijama o životnoj sredini, koje su u posedu organa javne vlasti, uključujući informacije o opasnim materijama i aktivnostima u njihovoj zajednici i mogućnost da učestvuju u postupku donošenja odluka. Države su preuzele obavezu da podržavaju i podstiču svest i učešće javnosti kroz obezbeđivanje široke dostupnosti informacija [...]

106 *Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters (Aarhus, 1998)*. EU je potpisala Konvenciju 28. juna 1998. godine. Cilj Konvencije je obezbeđenje zaštite prava svakog pojedinca sadašnjih i budućih generacija na život u okruženju adekvatnom njihovom zdravlju i dobrobiti. Konvencija se smatra jednom novom vrstom međunarodnog sporazuma, kojim se, između ostalog, utvrđuje da održivi razvoj može biti dostignut jedino kroz učešće svih zainteresovanih subjekata. Njome se povezuje odgovornost organa javne vlasti (vlade) i zaštita životne sredine i detaljno uređuje interakcija između organa javne vlasti i javnosti.- Za više detalja v. S. Bogdanović, M. Gucić: VODIČ KROZ PROPISE [...] str. 12; v. takođe. <http://www.unece.org/env/pp>. (Stranici pristupljeno 19.11.2012).

Informacije o životnoj sredini dostupne su javnosti Evropske Unije u skladu sa Direktivom 2003/4/EC¹⁰⁷, kojom su u pravni sistem EU inkorporisani zahtevi Arhuske konvencije. Direktiva ima dva cilja koji su formulisani kao

garantovanje prava pristupa informacijama o životnoj sredini koje poseduju organi javne vlasti ili koje se čuvaju u njihovo ime, ustanovljavanje osnovnih uslova i rokova za vršenje tog prava i praktični aranžmani za njihovo sprovođenje,

i

*obezbeđivanje da informacije koje se odnose na životnu sredinu budu, u vidu redovne aktivnosti, dostupne i saopštavne javnosti, kako bi se ostvarila najšira moguća dostupnost i širenje informacija o životnoj sredini u javnosti [...], u koju svrhu se posebno podržava korišćenje savremenih kompjuterskih, telekomunikacionih i elektronskih tehnologija.*¹⁰⁸

Direktivom je, između ostalog, definisan pojam “informacija o životnoj sredini” koji obuhvata svaku informaciju u pisanom, vizuelnom, audio, elektronskom ili bilo kojem drugom dostupnom obliku koja se odnosi na stanje elemenata životne sredine,¹⁰⁹ faktore,¹¹⁰ mere,¹¹¹ izveštaje o provođenju propisa o životnoj sredini, analizu troškova i koristi i druge ekonomske analize i pretpostavke koje se koriste u okviru mera i aktivnosti, i na stanje zdravlja i bezbednost ljudi^{112, 113} Direktivom su detaljno uređena pitanja pristupa informacijama o životnoj sredini na osnovu zahteva (rokovi za postupanje po zahtevu,¹¹⁴ postupanje sa previše uopštenim zahtevom, specifična forma informacije, dostupnost spiskova javnih organa, itd), izuzeci u kojima se može odbiti zahtev za davanje informacija,¹¹⁵ pravo na naknadu troškova,¹¹⁶ pravo na pravnu zaštitu,¹¹⁷ obaveza diseminacije informacija o životnoj sredini¹¹⁸) i pitanje obezbeđenja kvaliteta informacija o životnoj sredini.¹¹⁹

Uređivanje pitanja dostupnosti informacija o životnoj sredini (“prvi stub” Konvencije) propisima država Strana Arhuske konvencije, odnosno EU, koja je takođe Strana Konvencije,¹²⁰

107 *Directive 2003/4/EC of the European Parliament and of the Council of 28 January 2003 on Public Access to Environmental Information and Repealing Council Directive 90/313/EEC.* Prevod Direktive na srpski objavljen je u publikaciji EU DIRECTIVES IN FOCUS/DIREKTIVE EU U FOKUSU.

108 Član 1.

109 Pod elementima se podrazumevaju vazduh i atmosfera, voda, zemljište, pejzaži i prirodni predeli, močvarna i obalna područja, biološka raznovrsnost i njene komponente, GMO i interakcija ovih elemenata.

110 Pod faktorima se podrazumevaju supstance, energija, buka, radijacija ili otpad (uključujući i radioaktivni otpad), emisije, ispuštanja i drugi vidovi dopreivanja u životnu sredinu, koji utiču ili mogu uticati na elemente životne sredine.

111 Pod kojima se podrazumevaju i upravne (administrativne) mere, kao što su politika, propisi, planovi, programi, sporazumi o pitanjima u vezi sa životnom sredinom i aktivnosti koje utiču ili mogu uticati na elemente i faktore životne sredine i mere i aktivnosti namenjene zaštiti tih elemenata.

112 Ovde je obuhvaćena i kontaminacija lanca ishrane (kad je od značaja), uslovi života, mesta od kulturnog značaja i izgrađeni objekti (u meri u kojoj su pod uticajem ili mogu biti pod uticajem zbog stanja elemenata životne sredine, ili kroz stanje elemenata, bilo kojeg faktora ili mere).

113 Član 2.

114 „najkraći mogući rok, a najkasnije u roku od 30 dana od prijema zahteva” ili „dva meseca [...] ako su obim i složenost informacije takvi da se ne može odgovoriti u roku od mesec dana”:- Član 3.2(a) i (b).

115 Član 4.

116 Član 5.

117 Član 6.

118 Član 7.

119 Član 8.

120 Od 17. februara 2005. godine.

kompleksno je pitanje koje se mora detaljno urediti zakonom, jer je reč o pravima građana i obavezama organa javne vlasti da obezbede ostvarivanje tih prava. Pitanje je samo kojim zakonom ili zakonima se tako kompleksna materija može urediti. Postoje razna iskustva u praksi evropskih država u tom pogledu. Za ilustraciju kompleksnosti i specifičnosti uređivanja ovog pitanja možda treba izdvojiti primer Nemačke, koja je donela savezni Zakon o informacijama o životnoj sredini¹ u skladu sa kojim su i federalne jedinice donele svoje zakone o informacijama o životnoj sredini.²

S obzirom na činjenicu da je EU Strana Arhuske konvencije,³ zemlje kandidati za članstvo u EU takođe moraju ratifikovati Arhusku konvenciju. Pri donošenju svojih nacionalnih propisa o dostupnosti informacija o životnoj sredini, i zemlje članice EU i zemlje kandidati za članstvo u EU imaju dvostruku obavezu – kao Starne Konvencije imaju obavezu da u pravni sistem inkorporiraju zahteve Konvencije, a kao članice EU i kandidati za članstvo u EU⁴ imaju obavezu da u svoj pravni sistem transponuju one elemente *Community acquisa* kojima su u pravni sistem EU inkorporirani zahtevi Arhuske konvencije. Moglo bi se reći da inkorporacija Arhuske konvencije mora biti ostvarena u skladu sa *Community acquis*-om.

Republika Srbija je Strana Arhuske Konvencije,⁵ a ratifikacijom Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP)⁶ preuzela je obavezu da u svoj pravni sistem transponuje i propise EU kojima su uređena pitanja očuvanja, zaštite i unapređenja životne sredine, pa u tom kontekstu i pitanja dostupnosti javnosti informacija o životnoj sredini. Politička volja za pristupanje Republike Srbije Arhuskoj konvenciji i izvršavanje Konvencijom preuzetih obaveza nedvosmisleno je iskazana u brojnim dokumentima, a posebno samim činom potvrđivanja Konvencije⁷ i podnošenjem Prvog nacionalnog izveštaja o implementaciji Arhuske konvencije.⁸ Tako, zapravo, od 2009. godine, i Republika Srbija ima obavezu da svoje nacionalne propise o dostupnosti informacija o životnoj sredini uskladi sa ova dva međunarodnopravna izvora. U tom smislu, predmet ovog rada je ispitivanje sistemsko pravnog okvira u koji su situirane pravne norme kojima se uređuju ova pitanja,⁹ odnosno, čijim donošenjem se izvršavaju, u jednom delu, međunarodnim ugovorima prihvaćene obaveze Republike Srbije.

1 *Umweltinformationgesetz*, stupio na snagu 14. februara 2005. godine.

2 U periodu 2005—2007. - *BERICHT DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND ÜBER DIE BEI DER ANWENDUNG DER RICHTLINIE 2003/4/EG ÜBER DEN ZUGANG DER ÖFFENTLICHKEIT ZU UMWELTINFORMATIONEN GEWONNENEN ERFABUNGEN (Report on Application of Directive 2003/4/EC regarding the public access to environmental information)*.

<http://www.epractice.eu/en/library/296817>. (Stranici pristupljeno 07.11.2011).

3 Prilikom ratifikacije Arhuske konvencije, Evropska zajednica je dala izjavu kojom deklariše da je, u skladu sa članom 175 (1) Ugovora, nadležna za zaključivanje međunarodnih sporazuma i za izvršavanje obaveza koje iz njih proizilaze, kojima se doprinosi ostvarivanju ciljeva Zajednice – očuvanju, zaštiti i unapređivanju kvaliteta životne sredine, zaštiti zdravlja ljudi, mudrom i racionalnom korišćenju prirodnih resursa i podršci merama na međunarodnom planu usmerenim na rešavanje regionalnih i globalnih problema životne sredine. Za više detalja, v. S. Bogdanović, M. Gucić: *VODIČ KROZ PROPISE [...]*, str. 21.

4 po osnovu Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (2008).

5 Od 2009. godine.

6 SSP je stupio na snagu 2011. a 2012. Republika Srbija je dobila status zemlje kandidata za članstvo u EU.

7 Zakon o potvrđivanju Konvencije o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine („Sl. glasnik RS – Međunarodni ugovori”, br. 38/09).

8 *The Report on the implementation of the Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters - Aarhus, 1998, 30.12.2010*; http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/reporting/NIRs%202011/Serbia_NIR_2011_e.pdf. (Stranici pristupljeno 19.10.2012).

9 Za potrebe ovog rada razmatraju se samo zakoni o zaštiti životne sredine, pod kojima se podrazumevaju oni zakoni koji su doneti sa namerom da se njima transponuje *acquis* EU o životnoj sredini (ukupno 14 zakona), Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i neophodni sistemski propisi, koji se tiču postupaka (ZUP, npr). Razmatranjima u radu nisu obuhvaćeni podzakonski akti koji su donošeni na osnovu tih propisa.

Kako se pravnim normama kojima se uređuje pravo na pristup informacijama od javnog značaja takođe mogu uređivati, i u izvesnoj meri i uređuju, i pitanja pristupa informacijama o životnoj sredini, za ovaj rad je od značaja i ispitivanje tih normi i njihovog položaja u pravnom sistemu. Ovo posebno imajući u vidu da te pravne norme dolaze iz drugog konteksta, da je opredeljenje za njihovu inkorporaciju povezano sa opredeljenjem za uređivanje ljudskih i građanskih sloboda i prava u skladu sa međunarodnopravnim okvirom kojim se te slobode i prava uređuju i čiju primenu je i Republika Srbija kao demokratska zemlja prihvatila.

U radu će biti ukazano i na odnos između ove dve grupe pravnih normi kojima se u pravu Republike Srbije povezuju ljudska prava sa pravom zaštite životne sredine (tj. onih kojima se uređuje pristup informacijama o životnoj sredini kao informacijama od javnog značaja i onih kojima se uređuje dostupnost informacija o životnoj sredini), na moguće probleme u njihovoj primeni i na neke mogućnosti sistemskog rešenja tih problema.

II. PROPISI REPUBLIKE SRBIJE

1. Opšte napomene

Dostupnost¹⁰ informacija o životnoj sredini uređena je značajnim brojem pravnih normi u svim zakonima o životnoj sredini. Kako bi sveobuhvatni prikaz svih tih normi daleko prevazišlo svrhu ovog rada, u nastavku se daje pregled odabranih zakonskih normi kojima se ilustruje aktuelno stanje pravne uređenosti dostupnosti informacija o životnoj sredini u Republici Srbiji i ukazuje na postojeće probleme (praktične i pravne) i na moguća rešenja.¹¹ Prikazane pravne norme često sadrže obavezu nadležnih organa da obezbede dostupnost informacija o životnoj sredini (putem javnih informativnih medija i na drugi način) bez posebne inicijative (zahteva) za to, bilo od strane javnosti ili zainteresovane javnosti. Takve pravne norme su u suštini rezultat transpozicije odgovarajućih normi prava EU kojima su uređena horizontalna ili sektorska pitanja očuvanja, zaštite i unapređenja životne sredine, a ne namere da se "svakome" obezbedi pristup informacijama od javnog značaja.

Pored toga, pristup informacijama od javnog značaja, u koje spadaju i informacije o životnoj sredini, uređen je posebnim zakonom, kojem svrha nije transpozicija propisa EU u pravni sistem Republike Srbije, već usaglašavanje propisa Republike Srbije sa međunarodnopravnim instrumentima kojima se uređuju ljudska prava.

2. Zakoni o životnoj sredini

Dostupnost informacija o životnoj sredini uređuje se svakim zakonom o životnoj sredini, za sektor (na primer zaštita vazduha ili upravljanje otpadom) ili određenu oblast (ako je reč o "horizontalnim"/međusektorskim pitanjima; na primer procena uticaja na životnu sredinu).

10 U ovom radu se neće posebno razmatrati značenje izraza i moguće razlike između njih, uključujući i posledice upotrebe izraza „pristup” ili „dostupnost” [informacijama o životnoj sredini] koji se koriste kao ekvivalenti za engleski izraz „access” [to environmental information].

11 Iscrpnu analizu inkorporacije svih tri „stuba” Arhuske konvencije u propise Republike Srbije sadrži publikacija Anite Pirc Velkavrh *et al.*

Odredbe jednog zakona o dostupnosti informacija o životnoj sredini ne mogu se primenjivati na dostupnost informacija u pogledu pitanja uređenih drugim sektorskim / horizontalnim zakonom.¹²

Zakonima o životnoj sredini trebalo bi da je u potpunosti u pravni sistem Republike Srbije transponovana Direktiva 2003/4/EC, tj. da je svakim zakonom o životnoj sredini (u određenom sektoru ili horizontalnom polju) pitanje dostupnosti informacija o životnoj sredini uređeno u skladu sa tom Direktivom, i dodatno sa zahtevima Arhuske konvencije.¹³ Ovde se može govoriti o jednoj otvorenoj dilemi pravno systemske prirode (koja je ipak tehničkog karaktera). Pitanje je, naime, da li sva ta brojna pitanja moraju biti uređena svakim zakonom o životnoj sredini posebno ili ih je moguće urediti jednim (horizontalnim) zakonom koji bi se primenjivao ne samo na sve aspekte / slučajeve, recimo dostupnosti informacija o životnoj sredini, u sektorima koji su uređeni zakonima, već i u drugim oblastima pravnog sistema (uređenim drugim zakonima, koji nisu zakoni o životnoj sredini), u slučajevima kad se njima uređuju određeni aspekti dostupnosti informacija o životnoj sredini (npr. propisi iz oblasti finansija, bezbednosti saobraćaja, energetike itd). Čini se da je, sa stanovišta efikasnosti i transparentnosti pravnog sistema jasno da bi bilo najbolje doneti jedan zakon o dostupnosti informacija o životnoj sredini, kako je to Nemačka uradila. Međutim, imajući u vidu neuspeo pokušaj da se Zakonom o zaštiti životne sredine određena pitanja urede na unifikovan način, ostaje da se ovo pitanje detaljnije istraži, kako bi se preciznije definisala sama priroda i domašaj normi takvog zakona o informacijama o životnoj sredini.

U ovaj kontekst, kojim se horizont pravnog uređivanja pitanja dostupnosti informacija o životnoj sredini dodatno komplikuje / zamagluje, spada i fenomen da se jedan broj zakona o životnoj sredini donetih u "drugom talasu" (2009) godine, umesto transponovanja Direktive 2003/4/EC, koja se nesumnjivo ogleda u drugim direktivama (transponovanim u pravni sistem Republike Srbije zakonima "prvog talasa", 2004), oslanja na Zakon o slobodi pristupa informacijama od javnog značaja.

Brojne su obaveze nadležnih organa ustanovljene zakonima o životnoj sredini da informisu javnost i zainteresovanu javnost. Postupak koji organi javne vlasti¹⁴ vode u cilju donošenju odluka, pa i odluka koje se tiču dostupnosti informacija o životnoj sredini,¹⁵ je opšti upravni postupak, ali je često, u skladu sa Zakonom o opštem upravnom postupku modifikovan specifičnim procesnim normama prilagođenim specifičnoj prirodi upravnih stvari o kojima se odlučuje po tim zakonima. Prilagodavnije tih procesnih normi ne čini ove zakone *lex specialis* zakonima, jer se ne radi o uvođenju posebnih upravnih postupaka već samo u odstupanju

12 Tako, na primer, odredbe Zakona o proceni uticaja na životnu sredinu koje se odnose na dostupnost informacija, ne mogu se primenjivati na pitanja uređena Zakonom o zaštiti prirode. Izuzetak je slučaj kada je takva mogućnost primene Zakona o proceni uticaja izričito predviđena Zakonom o zaštiti prirode.

13 U pogledu Arhuske konvencije, ovakav zahtev se više odnosi na "drugi" i "treći stub" (tj. učešće javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu), nego na dostupnost informacija o životnoj sredini, jer se ovde može početi od pretpostavke da je Direktiva 2003/4/EC u potpunosti usklađena sa zahtevima Arhuske konvencije, pa bi se njenim pažljivim transponovanjem u pravni sistem Republike Srbije u potpunosti, istovremeno, inkorporirali i svi zahtevi Arhuske konvencije.

14 tj. državni i pokrajinski organi i organi lokalne samouprave i organizacije koje vrše javna ovlašćenja.

15 kad postupaju u upravnim stvarima, neposredno primenjuju propise, rešavaju o pravima, obavezama ili pravnim interesima fizičkog lica, pravnog lica ili druge stranke i kad obavljaju druge poslove utvrđene zakonom.- Član 1. Zakon o opštem upravnom postupku ("Sl. list SRJ", br. 33/97 i 31/2001 i "Sl. glasnik RS", br. 30/2010) (ZUP).

ma od pravila opšteg upravnog postupka, koja moraju biti u saglasnosti sa načelima utvrđenim Zakonom o opštem upravnom postupku.¹⁶

2.1 Zakon o zaštiti životne sredine¹⁷

Ovim zakonom su organi javne vlasti (državni, pokrajinski, lokalni) obavezani da redovno, blagovremeno, potpuno i objektivno obaveštavaju javnost o stanju životne sredine, odnosno o pojavama koje se prate u okviru monitoringa emisija štetnih materija u medije životne sredine, o merama upozorenja ili razvoju zagađenja koja mogu predstavljati opasnost po život i zdravlje ljudi, u skladu sa ovim i drugim propisima. Javnosti je zagarantovano pravo pristupa propisanim registrima i evidencijama koji sadrže informacije i podatke u skladu sa ovim zakonom.¹⁸ Informacije o zaštiti životne sredine nadležni organ je dužan da dostavi na zahtev, u roku od 30 dana od dana podnošenja zahteva, odnosno 60 dana, ako su informacije obimne ili njihova priprema zahteva duži vremenski period.¹⁹ Zakonom je predviđena lista slučajeva u kojima zahtev za dostavljanje informacija može biti odbijen. Podaci o štetnim emisijama ne mogu biti zaštićeni.²⁰

2.2 Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu²¹

Prava javnosti na informacije (o životnoj sredini), tj. prava koja se ostvaruju u postupcima procene uticaja na životnu sredinu uređenim ovim zakonom, ostvaruje javnost (u najširem smislu, tj. uključujući zainteresovanu javnost²²).²³ Javnost, po ovom zakonu ima pravo uvida u podneti zahtev i prateću dokumentaciju uz zahtev²⁴ i pravo na informacije o donetoj odluci nadležnog organa, o razlozima i o odlučnim činjenicama na kojima se odluka zasniva.²⁵

Zainteresovana javnost ostvaruje svoje pravo na dostupnost informacija u sve tri faze postupka procene uticaja na životnu sredinu.²⁶ Ona ima pravo da bude obavještena o donošenju odluke nadležnog organa po zahtevu za davanje saglasnosti na studiju o proceni uticaja, o sadržini odluke, glavnim razlozima, odnosno odlučnim činjenicama na kojima se odluka zasniva i o najvažnijim merama koje je nosilac projekta dužan da preduzima u cilju sprečavanja, sma-

16 ZUP, član 3.

17 "Sl. glasnik RS", br. 135/04 i 36/09.

18 Član 78.

19 Član 79. st. 1. i 2.

20 Član 80.

21 „Sl. glasnik RS”, br. 135/04, 36/09 i 88/10.

22 Pod zainteresovanom javnošću se, u smislu ovog zakona, podrazumeva onaj deo javnosti (koja obuhvata jedno ili više fizičkih ili pravnih lica, njihova udruženja, organizacije ili grupe – član 2. stav 1) na koju projekat utiče ili je verovatno da će uticati, uključujući i nevladine organizacije koje se bave zaštitom životne sredine i evidentirane su kod nadležnog organa. – Član 2. stav 1. definicija u tački 7. Vidljivo je da se nevladine organizacije (kao deo zainteresovane javnosti) kvalifikuju da kao stranke učestvuju u postupcima procene uticaja ako se bave (tj. ako im je to registrovana delatnost) zaštitom životne sredine i ako su evidentirane kod nadležnog organa. Za više detalja v. S. Bogdanović, M. Gučić: VODIČ KROZ PROPISE [...], str. 28. i S. Bogdanović, S. Nojković, A. Vesić: VODIČ KROZ POSTUPAK PROCENE UTICAJA [...] (naročito za tumačenje „evidentiranja”) str. 29.

23 Pojmu javnosti ovde bi mogao biti korespondentan neadekvatni ustavni pojam „svako”. Za detalje o nepodesnosti pojma „svako” za uređivanje prava zagarantovanih Arhuskom konvencijom i propisima EU, v. Anita Pirc Velkavrh *et al.*, str. 23.

24 Član 108. stav 2. U ovom slučaju se postojanje prava javnosti utvrđuje posredno (tj. iz obaveze nadležnog organa da obavesti javnost o podnetom zahtevu za odlučivanje o potrebi procene uticaja na životnu sredinu. Isto je i u slučaju iz člana 14. stav 2).

25 Član 14. stav 1. i član 29. stav 1. Zakona.

26 U nekim slučajevima, ono nije izričito propisano, već proizilazi iz sadržine određenih pravnih normi (član 10. stav 2), ali u brojnim slučajevima jeste (član 29. stav 1; član 14; član 15. stav 1; član 124. st. 1. i 2).

njenja i otklanjanja štetnih uticaja.²⁷ Pored toga, ovim zakonom ustanovljeno je i pravo da se od nadležnog organa, u pisanoj formi, zatraži uvid u kompletnu dokumentaciju o provedenom postupku procene uticaja.²⁸

Prava nosioca projekta, koji jeste stranka u postupku, po čijim zahtevima se postupak i vodi, ali koji je istovremeno i pripadnik javnosti kad u svrhu podnošenja (bilo kojeg od više mogućih) zahteva u postupku procene uticaja na životnu sredinu prikuplja podatke, dokumentaciju i obaveštenja²⁹ u cilju formiranja i podnošenja takvih zahteva (na primer za odlučivanje o potrebi procene uticaja na životnu sredinu, za odlučivanje o određivanju obima i sadržine studije o proceni uticaja ili za davanje saglasnosti na studiju o proceni uticaja).³⁰ Nosilac projekta ima pravo da od nadležnog organa (za davanje saglasnosti na studiju o proceni uticaja na životnu sredinu i dugih organa i organizacija) traži da mu u roku od 15 dana odgovore na zahtev za dostavljanje podataka, dokumentacije i obaveštenja. Izostanak reakcije organa na ovakav zahtev nosioca projekta (“ćutanje administracije”) daje pravo nosiocu projekta da u pisanoj formi o tome obavesti organ nadležan za vođenje postupka procene uticaja. Zahtev nosioca projekta za odlučivanje o proceni uticaja u takvom slučaju se ne može smatrati neurednim i odbaciti zbog toga što nije priložena dokumentacija ili podaci, koje nosilac projekta nije dobio na vreme od drugih organa i organizacija.³¹ Jedna od mogućih materijalno-pravnih posledica nedostavljanja odgovora na zahtev nosioca projekta u roku jeste donošenje punovažne odluke nadležnog organa bez uzimanja u obzir traženih podataka, dokumentacije i obaveštenja.³²

Zainteresovani organi i organizacije (koji se takođe, kao pravna lica, mogu smatrati delom javnosti) imaju pravo na dostavljanje informacija o podnetom zahtevu, odnosno pokrenutom postupku za odlučivanje o potrebi procene uticaja projekta na životnu sredinu, o obimu i sadržini studije uticaja i davanju saglasnosti na studiju o proceni uticaja,³³ pravo na uvid u podneti zahtev i dokumentaciju, odnosno pravo na uvid u studiju³⁴ i pravo na dostavljanje informacija o donetoj odluci i razlozima i odlučnim činjenicama na kojima se odluka zasniva.³⁵

Pravu (zagarantovanom zakonom) javnosti i zainteresovanoj javnosti na dostupnost informacija korespondentna je obaveza nadležnog organa da javnost (i zainteresovanu javnost) obaveštava o svim bitnim detaljima postupka u sve tri faze postupka procene uticaja na životnu sredinu i to publikovanjem u (štampanim) javnim medijima obavezno (i u elektronskim dodatno), odnosno u pisanoj formi direktno. Sadržina informacije koju nadležni organi moraju obezbediti detaljno je propisana Zakonom. Svrha ovako utvrđenih prava zainteresovane javnosti i jasno zakonom definisanih korespondentnih obaveza nadležnog organa (tj. organa koji vodi postupak) jeste omogućavanje zainteresovanoj javnosti (i pripadnicima javnosti u vidu nosioca projekta i zainteresovanih organa i organizacija) da kao stranka učestvuje u postupku

27 Član 25. Zakona.

28 Član 27. stav 1.

29 Pod kojima se podrazumevaju mišljenja, uslovi, dozvole, saglasnosti, izvodi iz registara, izvodi iz katastarsa, izvodi iz planova itd.

30 Član 7. stav 1. Zakona.

31 S. Bogdanović, S. Nojković, A. Vesić: VODIČ KROZ POSTUPAK PROCENE UTICAJA [...], str. 50.

32 *Op. cit.* str. 52.

33 Član 10. stav 1, član 14. stav 1, čl. 25. i 29. stav 1. Zakona

34 Član 10. stav 2. i član 20. stav 1. Zakona.

35 O značaju korišćenja ovih prava od strane zainteresovanih organa i organizacija v. S. Bogdanović, M. Gucić: VODIČ KROZ PROPISE [...], str. 32.

procene uticaja na životnu sredinu u svim fazama tog postupka, odnosno i u postupcima koji se mogu pokrenuti pred nadležnim sudom u cilju zaštite svojih prava.³⁶

Treba zapaziti da je zainteresovanoj javnosti ovim zakonom zagarantovano pravo dostupnosti informacija u toku (upravnog) postupka koji se vodi (dakle pre donete prvostepene, odnosno konačne odluke). Zakonom je, takođe, predviđena mogućnost žalbe protiv odluke prvostepenog organa u prve dve faze postupka, i mogućnost vođenja upravnog spora po konačnoj odluci, dok protiv odluke donete po zahtevu za davanje saglasnosti na studiju o proceni uticaja (odluka u trećoj fazi postupka), žalba nije dozvoljena, ali je nosiocu projekta i zainteresovanoj javnosti dozvoljeno vođenje upravnog spora.³⁷

Posebno treba napomenuti da je u postupku procene uticaja na životnu sredinu Zakonom izričito isključena mogućnost zaštite poslovnom, službenom ili državnim tajnom podataka o emisijama štetnih materija, rizicima od udesa, rezultatima monitoringa i podataka dobijenih inspeksijskim nadzorom.³⁸

Dostupnost informacija u postupku procene uticaja na životnu sredinu u prekograničnom kontekstu takođe je uređena ovim zakonom, ali zbog specifičnosti problematike, koja zahteva posebnu elaboraciju, nije predmet pažnje u ovom radu. Isto se odnosi i na druga prekogranična pitanja uređena zakonima o životnoj sredini (na primer na stratešku procenu uticaja i na integrisanu dovolu).

2.3 Zakon o strateškoj proceni uticaja³⁹

Po ovom zakonu, organ nadležan za pripremu javnog plana i programa ima obavezu da obezbedi javnosti dostupnost podataka (u skladu sa zakonom) koji se odnose na stratešku procenu uticaja na životnu sredinu i koji čine dokumentacionu osnovu plana i programa (izveštaj o strateškoj proceni, rezultate učešća zainteresovanih organa i organizacija, rezultate učešća javnosti, rezultate razmene informacija u prekograničnom kontekstu).⁴⁰

2.4 Zakon o integrisanom sprečavanju i kontroli zađivanja⁴¹

Zakonom o integrisanom sprečavanju i kontroli zađivanja zagarantovana su određena prava javnosti u pogledu informisanja i pristupa dokumentima koji se generišu tokom postupka izdavanja integrisane dozvole. Javnost ima pravo pristupa sadržaju zahteva za izdavanje integrisane dozvole,⁴² pravo da bude obavještena o nacrtu dozvole i mogućnost uvida u prateću dokumentaciju,⁴³ pravo da bude obavještena o donošenju rešenja o izdavanju integrisane

36 Neizvršavanje zakonom utvrđenih obaveza (npr. nastavljnja na uvid dokumentacije o provedenom postupku procene uticaja), povlači za sobom prekršajnu odgovornost odgovornog lica u nadležnom organu (koja, istina izgleda neadekvatna u pogledu visine zaprećene novčane kazne – tj. 20.000—50.000 dinara).

37 Za detalje v. S. Bogdanović, M. Gucić: VODIČ KROZ PROPISE [...], str. 37-38.

38 Član 27 stav 3.

39 "Sl. glasnik RS", br. 135/04 i 88/10.

40 Član 24.

41 "Sl. glasnik RS", br. 135/04.

42 Član 6. tačka 3. Zakona.

43 Član 12. stav 2.

dozvole,⁴⁴ pravo na pristup izdatim dozvolama,⁴⁵ pravo na obaveštenje o ograničenju pristupa informacijama iz zahteva operatera za izdavanje integrisane dozvole, nacrt dozvole ili dozvole (ako sadrže poslovnu tajnu ili podatak koji, u skladu sa zakonom, zahteva ograničen pristup javnosti za dobijanje informacija),⁴⁶ i pravo na pristup rezultatima monitoringa.⁴⁷

U odnosu na javnost, zainteresovana javnost ima određena specifična prava kojima se ovim zakonom garantuje obaveštavanje o prijemu urednog zahteva za izdavanje integrisane dozvole,⁴⁸ i dostavljanje, na zahtev, kopije zahteva za izdavanje integrisane dozvole,⁴⁹ dostavljanje kopije nacrt integrisane dozvole.⁵⁰ I javnost i zainteresovana javnost ima pravo da joj se na uvid stavi sva dokumentacija relevantna za izdavanje integrisane dozvole.⁵¹

I zainteresovani organi i organizacije imaju zagwarantovano pravo da budu obavešteni o procesnim radnjama u toku upravnog postupka u kojem donose odluku po zahtevu operatera za izdavanje integrisane dozvole i da im se obezbedi uvid u dokumentaciju. Isto tako, Zakonom su uređene korespondentne obaveze nadležnih organa, kojima se garantuje ostvarivanje prava zagwarantovanih javnosti i zainteresovanoj javnosti. Za kršenje odredbi Zakona, predviđene su prekršajne kazne za odgovorna lica u nadležnim organima.⁵²

2.5 Zakon o zaštiti od jonizujućeg zračenja i nuklearnoj sigurnosti⁵³

Specifična materija koja se uređuje ovim zakonom uređena je propisima EU⁵⁴ čija modifikacija je u toku, jer je predložena nova Direktriva Saveta kojom se ustanovljavaju osnovni sigurnosni standardi za zaštitu od opasnosti izlaganja jonizujućem zračenju.⁵⁵ Iako pojam “informacije o životnoj sredini” obuhvata i radijaciju i radioaktivni otpad,⁵⁶ malo šta se od odredbi Direktive 2003/4/EC u pogledu dostupnosti informacija – prava zagwarantovana odredbama „prvog stuba“ Arhuske konvencije (javnosti i zainteresovanoj javnosti) – može naći u odredbama ovog zakona,⁵⁷ što upućuje na zaključak da je u ovom sektoru verovatno vrlo nizak nivo transpozicije zahteva EU definisanih Direktivom 2003/4/EC a isto tako i inkorporacije zahteva Arhuske konvencije. Detaljna komparativna analiza Direktive 2003/4EC i ovog zakona jasno bi ukazala na praznine i neusklađenosti transponovanih normi. Treba, međutim, imati u vidu da se propisi EU o nuklearnoj sigurnosti donose na osnovu Sporazuma kojom je

44 Član 15, stav 6.

45 Član 6. tačka 7.

46 Član 23. stav 4.

47 Član 6. tačka 7.

48 Član 11. stav 1.

49 Član 11. stav 3.

50 Član 12. stav 4.

51 Za više detalja o ovom pravu v. S. Bogdanović, M. Gucić: VODIČ KROZ PROPISE [...], str. 50-51.

52 Iscrpan pregled ovih pitanja v. u *op. cit.* str. 51-57.

53 “Sl. glasnik RS”, BR. 36/09 I 93/12

54 U prvom redu Direktivom Saveta 96/29/EUROATOM kojom se ustanovljavaju osnovni standardi sigurnosti za zaštitu zdravlja radnika i opšte javnosti od opasnosti izlaganja jonizujućem zračenju (*Council Directive 96/29/EURATOM of 13 May 1996 laying down basic safety standards for the protection of the health of workers and the general public against the danger arising from ionizing radiation*), a potom i propisima koji su usledili u primeni ove Direktive.

55 *Proposal for a Council Directive laying down basic safety standards for protection against the danger arising from exposure to ionizing radiation*. Nacrt je podnet na mišljenje Evropskom komitetu za ekonomska i socijalna pitanja (Brussels, 29.09.2011, COM(2011) 593 final)

56 Utvrđen Direktivom 2003/4/EC – v. *supra* ref. 8.

57 Osim utvrđene nadležnosti Agencije da sredstvima javnog informisanja, nadležnim državnim organima i Međunarodnoj agenciji za atomsku energiju dostavlja informacije od značaja za radijacionu i nuklearnu sigurnost i bezbednost.– Član 6. stav 1. tačka 21.

ustpostavljena Evropska atomska energetska zajednica⁵⁸ te da bi bilo potrebno dodatno istražiti i taj aspekt (što za potrebe ovog rada nije učinjeno), kako bi se sa sigurnošću moglo utvrditi u kojoj meri su odredbe ovog zakona u saglasnosti ili nesaglasnosti sa *acquis-om*, odnosno zahtevima Arhuske konvencije.

2.6 Zakon o zaštiti od nejonizujućeg zračenja⁵⁹

Ovim zakonom je utvrđeno načelo po kojem su podaci o nejonizujućim zračenjima dostupni javnosti,⁶⁰ a jedna od mera zaštite od nejonizujućih zračenja definisana je kao informisanje stanovništva o zdravstvenim efektima izlaganja nejonizujućim zračenjima i o merama zaštite i obaveštavanje o stepenu izloženosti nejonizujućim zračenjima u životnoj sredini.⁶¹ Čini se da samo te dve vrlo načelne odredbe, za čiju obaveznu primenu i odgovornost za postignute efekte i provođenje, izgleda da nema odgovarajućeg pravnog osnova, čine kompletan sistem pravnih normi kojima se u sektoru zaštite od nejonizujućih odredbi obezbeđuje transpozicija Direktive 2003/4/EC i inkorporacija zahteva „prvog stuba“ Arhuske konvencije u pravni sistem Republike Srbije.

2.7 Zakon o hemikalijama⁶²

Zakonom o hemikalijama je određena jasna nadležnost Agencije za hemikalije da zainteresovanoj javnosti (koja nije definisana na način utvrđen Arhuskom konvencijom)⁶³ pruža informacije i stručna uputstva za sprovođenje ovog zakona i da sprovodi aktivnosti kojima informiše javnost o uticaju hemikalija na zdravlje ljudi i životnu sredinu, merama za smanjenje rizika i bezbednom korišćenju hemikalija.⁶⁴ Zakonom je garantovana dostupnost podataka koji se dostavljaju Agenciji u postupku upisa hemikalija u Registar hemikalija i drugi podaci kojima Agencija raspolaze, koji su, *exempli gratia*, navedeni po grupama.⁶⁵ Podatke koje smatra poslovnom tajnom,⁶⁶ Agencija neće učiniti dostupnim javnosti, osim u hitnim slučajevima, kad je njihovo obelodanjivanje neophodno zbog bezbednosti i zaštite zdravlja ljudi i životne sredine.⁶⁷ Šta su hitni slučajevi nije uređeno ovim zakonom, nije uređena ni nadležnost i postupak za određivanje hitnog slučaja niti se poziva na drugi zakon kojim su ta pitanja uređena.

Ovaj zakon sadrži još dve odredbe, kojima se garantuje pravo “svakome” da može podneti zahtev da mu se učine dostupnim podaci kojima Agencija raspolaze,⁶⁸ te da Agencija tražiocu neće omogućiti pristup podacima koji su označeni kao poverljivi, ako proceni da je pristup tim podacima potrebno ograničiti u skladu sa ovim zakonom i zakonom kojim se uređuje slobodan

58 *Treaty establishing the European Atomic Energy Community.*

59 “Sl. glasnik RS”, br. 36/09.

60 Član 3. stav 1. tačka 3.

61 Član 4. stav 1. tačka 12.

62 “Sl. glasnik RS”, br. 36/09, 88/10, 92/11 i 93/12

63 već obuhvata samo privredne subjekte, jedinice lokalne samouprave i inspektore[...]. – Član 6. stav 1. tačka 16.

64 Član 6. stav 1. tačka 18.

65 Član 84. st. 1. i 2.

66 tj. podatke o sastavu smeše, o preciznoj nameni i načinu primene supstance, o vezi između proizvođača, uvoznika i daljih korisnika u lancu snabdevanja i o preciznoj količini hemikalija proizvedenih ili stavljenih u promet. – Član 84. stav 3.

67 Član 84. stav 4.

68 Član 85. stav 2.

pristup informacijama od javnog značaja.⁶⁹ Agencija o tome donosi rešenje, protiv koga se može izjaviti žalba ministru, a protiv drugostepenog (konačnog rešenja) može se pokrenuti upravni spor.⁷⁰ Ovakva zakonska rešenja ukazuju na to da, u ovom segmentu, Zakonom nisu u pravni sistem (tj. u ovaj sektorski propis) transponovane odredbe *Community acquisa*, odnosno Arhuske konvencije, već su, kao paradigma poslužile neidentifikovane odredbe samog tog zakona i odredbe zakona kojim se uređuje slobodan pristup informacijama od javnog značaja. Specifična dubinska analiza ovih odredbi mogla bi pokazati u kojoj meri su ta zakonska rešenja u skladu sa Direktivom 2003/4/EC i Arhuskom konvencijom, koje su od primarnog značaja za uređivanje, propisima o životnoj sredini, dostupnosti informacija o životnoj sredini.

2.8 Zakon o biocidnim proizvodima⁷¹

Ovaj zakon sadrži rešenje u pogledu dostupnosti i poverljivosti podataka⁷² u osnovi vrlo slično rešenju koje sadrži Zakon o hemikalijama, što takođe i u ovom slučaju ukazuje na nizak nivo transpozicije Direktive 2003/4/EC i implementacije Arhuske konvencije.

2.9 Zakon o zaštiti vazduha⁷³

Ovaj zakon sadrži definicije javnosti i zainteresovane javnosti, u skladu sa Direktivom 2003/4/EC i Arhuskom konvencijom.⁷⁴ Nadležni organ ima Zakonom utvrđenu obavezu da obaveštava javnost i druge organe i organizacije, i to putem elektronskih i štampanih medija najmanje u jednom lokalnom listu na svakom od službenih jezika i putem interneta o kvalitetu vazduha, o planovima kvaliteta vazduha i odlaganju na određeno vreme postizanja granične vrednosti za azotdioksid, benzen i čestice PM10, o planovima za dostizanje ciljnih vrednosti u zonama i aglomeracijama u kojima je došlo do prekoračenja tih vrednosti i o godišnjem izveštaju o svim zagađujućim materijama čije prisustvo se kontroliše u vazduhu po Zakonu.⁷⁵

Zakonom je utvrđen sadržaj informacije o kvalitetu vazduha,⁷⁶ a u slučaju prekoračenja koncentracije opasne po zdravlje ljudi i koncentracije o kojoj se izveštava javnost, nadležni organ obaveštava javnost o svim potrebnim detaljima (lokacija, vrsta koncentracije, geografsko područje na kome se očekuje prekoračenje itd).⁷⁷

69 Član 85. stav 3.

70 Član 85. st. 3, 5. i 6.

71 "Sl. glasnik RS", br. 36/09, 80/10 i 92/11

72 Član 46.

73 "Sl. glasnik RS", br. 36/09, 80/10 i 92/11

74 Član 3, definicije 14. i 16.

75 Član 65.

76 Informacija mora sadržati ažurne podatke o koncentracijama zagađujućih materija obuhvaćenih Zakonom, a naročito o koncentracijama sumpordioksida, azotdioksida, suspendovanih čestica PM10, prizemnog ozona i ugljendioksida (član 66. stav 1 tačka 1), odnosno prosečne vrednosti koncentracija u vazduhu u prosečnom periodu za prizemni ozon, granične vrednosti za zaštitu zdravlja ljudi, koncentracije opasne po zdravlje ljudi, kritične nivoe za zaštitu vegetacije, ciljnu i graničnu vrednost za suspendovane čestice PM2.5 (član 66 stav 1 tačka 2).

77 Za detalje v. član 66. stav 2.

2.10 Zakon o zaštiti prirode⁷⁸

Ovim zakonom je propisano da su državni organi, organi autonomne pokrajine, organi jedinica lokalne samouprave, zavodi za zaštitu prirode, upravljači zaštićenih prirodnih dobara i ovlašćene i druge organizacije dužni da javnosti pruže podatke u vezi sa stanjem i zaštitom prirode.⁷⁹ Međutim, istom odredbom je ostavljena mogućnost da svi ti organi sve te podatke uskrate javnosti ako su zaštićene bilo kojim oblikom tajnosti, bilo kojim pravnim aktom (zakonom, ili posebnim propisima). Vrsta podataka i obim klasifikacije podataka kao tajnih nije ovde uređen.

Dalje, u istom duhu je propisano da javnost ima pravo pristupa propisanim registrima ili evidencijama koje sadrže informacije i podatke u skladu sa samim tim zakonom.⁸⁰ Ima se utisak da i informacije koje se nalaze u (javnim?) registrima i evidencijama isto tako sa lakoćom mogu biti učinjene nedostupne javnosti kroz široko, gotovo ničim ograničeno i kontrolisano korišćenje instituta tajnosti.

Informacije koje se odnose na zaštitu prirode dostavljaju se podnosiocu zahteva u skladu sa zakonom.⁸¹ Ovom odredbom nije identifikovan zakon u skladu s kojim se dostavljaju informacije na zahtev—može se pretpostaviti da se ovom odredbom implicira mogućnost izbora bilo koje od tri postojeće opcije – po Zakonu o zaštiti životne sredine, po Zakonu o slobodi pristupa informacijama od javnog značaja i po samom Zakonu o zaštiti prirode (naravno, pod uslovom da bilo kojim aktom, tražena informacija nije zaštićena nekim oblikom tajne).

2.11 Zakon o zaštiti od buke u životnoj sredini⁸²

Pristup informacijama o buci u životnoj sredini, oslanja se na odredbe Zakona o životnoj sredini (neidentifikovane) i na druge (takođe neidentifikovane) odredbe samog Zakona o buci u životnoj sredini u pogledu dužnosti koje državni organi, organi jedinica lokalne samouprave, ovlašćene i druge organizacije imaju u cilju obezbeđenja pristupa javnosti informacijama i podacima iz strateških karata buke u životnoj sredini i akcionih planova zaštite od buke u životnoj sredini.⁸³ Informacije i podaci o buci moraju biti saopšteni javnosti jasno, razumljivo i pristupačno, uz upotrebu najpogodnijih tehnologija.⁸⁴ Za neobezbeđivanje informisanja javnosti o buci, u skladu sa ovim zakonskim odredbama predviđena je prekršajna kazna za odgovorno lice u nadležnom organu.⁸⁵

78 „Sl. glasnik RS”, br. 36/09 i 88/10.

79 Član 115. stav 1.

80 Član 115. stav 2.

81 Član 115. stav 3.

82 „Sl. glasnik RS”, br. 36/09 i 88/10.

83 Član 27. stav 1.

84 Član 27. stav 2.

85 Član 36. stav 1. tačka 8.

2.12 Zakon o ambalaži i ambalažnom otpadu⁸⁶

Zakonom o ambalaži i ambalažnom otpadu utvrđena je obaveza operatera sistema upravljanja ambalažnim otpadom da obaveštava javnost i krajnje korisnike o svrsi, ciljevima, načinu i mestu sakupljanja ambalaže i mogućnostima ponovnog iskorišćavanja i reciklaže ambalažnog otpada.⁸⁷ Operater ima obavezu da obaveštava javnost u jedinici lokalne samouprave u kojoj se nalazi mesto za prikupljanje putem sredstava javnog informisanja ili interneta, odnosno na uobičajeni lokalni način.⁸⁸ Treba zapaziti da je ovde ustanovljena mogućnost alternativnog (a ne dodatnog) informisanja javnosti putem interneta.

3. Slobodan pristup informacijama od javnog značaja

3.1 Izvori obaveze uređivanja

U domaćoj stručnoj literaturi ističe se da se priznavanjem prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja kroz zakonsko regulisanje, obezbeđuje ostvarivanje jednog novog, veoma značajnog ljudskog prava,⁸⁹ te da, između ostalog, sloboda pristupa informacijama podstiče informisano učešće javnosti u pitanjima od zajedničkog interesa i efikasnost javne uprave i očuvanje njenog integriteta.⁹⁰ Dalje, o pravu na slobodan pristup informacijama, kaže se da je izvedeno kao posebno pravo iz prava na slobodno izražavanje, prava na privatni i porodični život i prava na pravično suđenje, kao fundamentalnih ljudskih prava prve generacije.⁹¹ Pravo na slobodno izražavanje utemeljeno je Univerzalnom deklaracijom o ljudskim pravima,⁹² kojom se proklamuje da svako ima pravo na slobodu mišljenja i izražavanja, što obuhvata i pravo da ne bude uznemiravan zbog svog mišljenja, kao i pravo da traži, prima i širi obaveštenja i ideje bilo kojim sredstvima i bez obzira na granice.⁹³

Međunarodnim paktom o građanskim i političkim pravima⁹⁴ Starne (države) su se obavezale da poštuju i zajemče prava priznata Paktom svim pojedincima koji se nalaze na njihovoj teritoriji i potpadaju pod njihovu vlast bez ikakvog razlikovanja, naročito u pogledu rase, boje, pola, jezika, verispovesti, političkog i svakog drugog ubeđenja, nacionalnog i društvenog porekla, imovine, rođenja i drugog statusa.⁹⁵ Jedno od prava utemeljenih Paktom je pravo na slobodu izražavanja, koje podrazumeva slobodu traženja, primanja i širenja obaveštenja i ideja svake vrste, bez obzira na granice, bilo usmeno, pismeno, putem štampe ili u umetničkom obliku ili ma kojim drugim sredstvom po svom izboru.⁹⁶

86 „Sl. glasnik RS”, br. 36/09

87 Član 38. stav 1.

88 Član 38. stav 2.

89 D. Milenković, PRIRUČNIK ZA PRIMENU ZAKONA O SLOBODNOM PRISTUPU [...], str. 22.

90 *Op. cit.*, str. 23.

91 *Op. cit.*, str. 24.

92 *The Universal Declaration on Human Rights*, usvojena Rezolucijom Generalne skupštine UN 217 A (III) od 10. decembra 1948 (*UNGA Resolution 217 A (III)*).

93 Član 19.

94 *International Covenant on Civil and Political Rights*, usvojen i otvoren za potpisivanje i ratifikovanje ili pristupanje Rezolucijom Generalne skupštine UN 2200 A (XXI) od 16 decembra 1966. godine (*UNGA Resolution 2200 A (XXI)*), Koji je SFRJ ratifikovala (“Sl. list SFRJ”, br. 7/71).

95 Član 1.

96 Član 19. stav 2.

Evropskom konvencijom o ljudskim pravima⁹⁷ Strane Konvencije su se obavezale inter alia da svakome u svojoj nadležnosti jemče prava i slobode određene u Delu I Konvencije⁹⁸ gde je definisano i pravo na slobodno izražavanje.⁹⁹ To pravo obuhvata i slobodu primanja i saopštavanja informacija i ideja bez mešanja javne vlasti i bez obzira na granice.¹⁰⁰

U prilog jačanju koncepta prava pristupa informacijama koje su u posedu (hold) organa javne vlasti kao fundamentalnog ljudskog prava, koje treba da bude efektivirano kroz sveobuhvatnu nacionalnu legislativu, ide Zajednička deklaracija Specijalnog izvestioca UN za slobodu mišljenja i izražavanja, Predstavnik OEBSa za slobodu medija i specijalnog izvestioca Organizacije američkih država za slobodu izražavanja.¹⁰¹ Kao primer takvog uređivanja navodi se mogućnost donošenja Zakona o slobodi informacija.¹⁰² Deklaracijom se od organa javne vlasti zahteva da budu pro-aktivni i da čak i u odsustvu zahteva [javnosti] publikuju značajne informacije od javnog interesa. Sistem koji treba uspostaviti treba vremenom da omogućuje povećanje informacija koje se rutinski obelodanjuju.¹⁰³ Pošto je reč o građanskom pravu, postupak pristupa informacijama treba da bude jednostavan, brz, besplatan ili sa niskim troškovima.¹⁰⁴ Propisi o pristupu informacijama treba, bez ikakve inkonzistentije da prevladavaju druge propise.¹⁰⁵ Treba uočiti da Deklaracija nema obavezujući karakter za države članice međunarodnih organizacija čije aktivnosti su doprinele donošenju Deklaracije.

3.2 Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja¹⁰⁶

Ustavni osnov za uređivanje pristupa informacijama od javnog značaja formulisan je kroz izraz da svako ima pravo na pristup podacima koji su u posedu državnih organa i organizacija kojima su poverena javna ovlašćena, u skladu sa zakonom.¹⁰⁷ Ovakva formulacija, pored toga što sadrži neadekvatan izraz “svako”, sadrži i neadekvatan izraz “podaci”, koji zahteva dodatna tumačenja¹⁰⁸ i povezivanje sa pojmovima koji se u pravni sistem moraju importovati iz obavezujućih međunarodno pravnih izvora, na šta se Republika Srbija obavezala, u smislu Bečke konvencije o pravu međunarodnih ugovora(1969).

Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja sadrži odredbu kojom je definisan njegov cilj – ostvarivanje i zaštita interesa javnosti da zna i ostvarivanje slobodnog demokratskog poretka i otvorenog društva.¹⁰⁹ Informacija od javnog značaja (u smislu ovog za-

97 *European Convention on Human Rights (Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms)* (Rim, 1950), uz koju je kasnije zaključeno 14 protokola. Strane Konvencije su zemlje članice Saveta Evrope.

98 Član 1.

99 *right to freedom of expression.*

100 Član 10.stav 1.

101 *JOINT DECLARATION of 2004 by the UN Special Rapporteur on Freedom of Opinion and Expression, the OSCE Representative on Freedom of the Media and the OAS Special Rapporteur on Freedom of Expression, tačka 1, On Access to Information and Secrecy Legislation*; http://www.poverenik.rs/images/stories/Dokumentacija/48_cdok.pdf. (Stranici pristupljeno 19.11.2012).

102 *Freedom of Information Act.*-ld.

103 *Op. cit.*, tačka 2.

104 *Op. cit.* tačka 3.

105 *Op. cit.* tačka 6. Za pozivanje na isti izvor ali sa različitim naglaskom (možda zbog različitog prevođenja engleskog teksta) cf. D. Milenković, str. 32.

106 „Sl. glasnik RS”, br. 120/04, 54/07, 104/09. I 36/2010.

107 Član 51.

108 Za više detalja v. D. Milenković, str. 42-43.

109 Član 1.

kona¹¹⁰) definisana je kao informacija kojom raspolaže organ javne vlasti, nastala u radu ili u vezi sa radom organa javne vlasti, sadržana u određenom dokumentu, a odnosi se na sve ono o čemu javnost ima opravdan interes da zna.¹¹¹ Opravdan interes javnosti da zna postoji inter alia uvek kad se radi o informacijama od javnog značaja kojima raspolaže organ javne vlasti koje se odnose na

*ugrožavanje, odnosno zaštitu zdravlja stanovništva i životne sredine.*¹¹²

Od značaja za ovaj rad je konstatovati da su Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja uređena brojna pitanja, uključujući sadržinu prava na pristup informacijama, načelo jednakosti, zabrana diskriminacije novinara i javnih glasila, ograničenje i isključenje prava pristupa informacijama od javnog značaja, postupak pred organom vlasti u kojem se ostvaruje pravo pristupa informacijama od javnog značaja i postupak pred poverenikom za informacije od javnog značaja.¹¹³ Poverenik za informacije od javnog značaja svoje odluke donosi po postupku predviđenom ovim zakonom, koji je opšti upravni postupak, uređen ZUPom, ali koji je, zbog specifične prirode upravnih stvari u oblasti slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja, modifikovan tako da sadrži nepohodna odstupanja od pravila opšteg upravnog postupka.¹¹⁴

Iz izloženog je vidljivo da se Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja odnosi na sve informacije koje se nalaze kod organa javne vlasti, za koje javnost ima opravdan interes da zna. Takođe je vidljivo da su informacije koje se odnose na zdravlje ljudi i životnu sredinu, samo jedan segment zakonskog uređivanja pristupa ukupnom fondu informacija koje drže organi javne vlasti. Pri tome se mora uočiti nekoliko činjenica, veoma bitnih za uređivanje dostupnosti informacija o životnoj sredini u Republici Srbiji:

- Sasvim je jasno da se ovim zakonom u pravni sistem Republike Srbije ne inkorporiraju zahtevi Arhuske konvencije u zadovoljavajućoj meri;
- Ovim zakonom se ne transponuje Direktiva 2003/4/EC u pravni sistem Republike Srbije;
- U tom smislu, Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja daleko je bitniji za druge segmente života u Republici Srbiji, od sektora očuvanja, zaštite i unapređenja životne sredine;
- Pojam informacije o životnoj sredini u bitnoj je nesaglasnosti i sa definicijom sadržanom u Arhuskoj konvenciji i definicijom sadržanom u Direktivi 2003/4/EC;
- Pojam “svako” je problematičan sa stanovišta potrebe da se propisima iskazuje razlika između “javnosti” i “zainteresovane javnosti”, na način ustanovljen Arhuskom konvencijom i Direktivom 2003/4/EC;

110 Ovakva formulacija upućuje na prihvatanje sistemsko pravnog modela po kojem se svakim zakonom mora uspostaviti terminologija koja važi samo u kontekstu primene tog zakona. Taj pristup je vidljiv i u korišćenju terminologije u zakonima o životnoj sredini. Ovakvo rešenje ne doprinosi otklanjanju problema pojmovno-terminoloških inkonzistencija u pravnom sistemu, koji ostaje i dalje otvoren.

111 Član 2. stav 1. Da bi se neka informacija smatrala informacijom od javnog značaja, nije bitno da li je izvor informacije organ javne vlasti ili koje drugo lice, nije bitan nosač informacije, datum nastanka informacije, način njenog saznanja, niti su bitna druga slična svojstva informacije.- Član 2. stav 2.

112 Član 4.

113 Zahtev tražioca, postupanje po zahtevu, naknada, stavljanje na uvid dokumenta i izrada kopije, prosljeđivanje zahteva Povereniku za informacije od javnog značaja i postupanje Poverenika po prosljeđenom zahtevu, postupak pred Poverenikom, koji obuhvata pravo na žalbu, rešavanje Poverenika po žalbi i druga pitanja).

114 U skladu sa članom 3. ZUP-a.

-
- Pro-aktivan pristup organa javne vlasti koji drže informacije o životnoj sredini, koji se *expressis verbis* zahteva u brojnim propisima EU *acquis*-a o životnoj sredini, i koji je značajnoj (iako ne u dovoljnoj, a pogotovo ne u potpunoj) meri uređen propisima o životnoj sredini, ostao je van fokusa Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja;
 - Neadekvatno su uređena pitanja dostupnosti informacija o životnoj sredini Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja u smislu potpunog odsustva percepcije o kompleksnosti normi Arhuske konvencije i specifične svrhe normi *Community acquis* o životnoj sredini na kojima se u nacionalnim propisima gradi izuzetna odgovornost organa javne vlasti za dostupnost informacija i javnosti i zainteresovanoj javnosti (a ne “svakome”), čije uskraćivanje za posledicu ne može imati niti gubitak procesnih prava, niti bilo kakve štetne posledice za one pripadnike zainteresovane javnosti koji učestvuju u upravnom postupku, koji je sa potrebnim specifičnim detaljima uređen zakonima o životnoj sredini.

U tom smislu, izgleda jasno da je sistem pravnih normi o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, uveden u pravni sistem Republike Srbije Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, zapravo opšti (otvoren) sistem, koji ne isključuje mogućnost da se unutar pravnog sistema Republike Srbije uporedo izgrade posebni sistemi pravnih normi sa ciljem da se obezbedi dostupnost / slobodan pristup informacijama od javnog značaja u određenim sektorima društvenog života. Takav je sistem pravnih normi o dostupnosti informacija o životnoj sredini, koje sadrži (ili treba da sadrži) 14 zakona o životnoj sredini donetih u periodu od 2004 do 2010. godine.

Problem koji postoji, čini se da je u suštini odnos između pravnih normi generisanih unutar dva različita konteksta (ostvarivanje građanskih / ljudskih prava, u najširem smislu, s jedne strane, i ljudskih prava povezanih sa životnom sredinom, u užem smislu). Pri tome, izvori za oba paralelna toka (razvoja prava na pristup informacijama od javnog značaja) su isti ili skoro isti, kao i ciljevi koji se žele postići. Ako je ta pretpostavka tačna, problem bi se mogao definisati kao problem (nedostatka/nedovoljnosti) sinergije (odnosno odsustva usklađenosti) između pravnih normi kojima se na opšti način, u pravnom sistemu Republike Srbije uređuje pitanje pristupa informacijama od javnog značaja i pravnih normi kojima se, (na poseban, mnogo detaljniji i specifičniji način, koji ne bi trebalo da bude u bilo kakvoj inkonzistenciji sa opštim sistemom ustanovljenim Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja) garantuje dostupnost informacija o životnoj sredini.

III. KOMENTAR

Dostupnost informacija o životnoj sredini u pravu Republike Srbije uređena je velikim brojem propisa, ali na nesistematičan način. Pri regulisanju iste materije, u tim propisima nije primenjen isti (metodološki) pristup. Korišćena terminologija se razlikuje od propisa do propisa. U pravnom sistemu Republike Srbije ne postoji pojam “informacija o životnoj sredini” istog sadržaja koji bi se primenjivao u celom pravnom sistemu. Iako je velik broj zakona o životnoj sredini donet istovremeno sa Zakonom o potvrđivanju Arhuske konvencije, Arhuska konvencija je samo fragmentarno inkorporirana u zakone o životnoj sredini.

Uređivanju pitanja dostupnosti informacija o životnoj sredini nije se pristupilo sa namerom da se u pravni sistem potpuno transponuje Direktiva EU 2003/4/EC. Indikativno se može zaključiti da bi detaljna uporedna analiza pokazala da potpuno transponovanje te direktive u pravni sistem Republike Srbije tek predstoji.

Zakon o zaštiti životne sredine sadrži odredbe kojima su fragmentarno i neprecizno uređena pitanja dostupnosti informacija o životnoj sredini. Iako je taj zakon, izgleda, donet sa pretenzijama da bude zakon koji će biti "iznad" drugih zakona o životnoj sredini, svi pojmovi i termini imaju važnost samo u kontekstu primene tog zakona, tj. tim se zakonom, takvim kakav je, ne može uvesti obavezni sadržaj određenih pojmova, odnosno obaveza upotrebe određenih termina u drugim zakonima. Namera da se taj, kako je često nazivan, "krovni zakon" koristi kao osnov za donošenje drugih zakona u praksi se pokazala neostvarivom, što je i bilo za očekivano, jer po Ustavu RS, svi zakoni se donose na osnovu ustava, a ne na pravnom osnovu utvrđenom u nekoj odredbi nekog drugog zakona.

Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja je propis kojim se ne uređuju pitanja očuvanja, zaštite i unapređenja životne sredine i zdravlja ljudi. Nikada i nije bila namera zakonodavca da se tim zakonom u pravni sistem Republike Srbije transponuju propisi EU, tj. u prvom redu Direktiva 2003/4/EC o dostupnosti informacija o životnoj sredini, odnosno da se njime implementira Arhuska konvencija u Republici Srbiji. To je jasno već i iz činjenice da je on donet nekoliko godina pre potvrđivanja Arhuske konvencije od strane Republike Srbije, kad takva obaveza i nije postojala. (Što se može videti kao razlog za fragmentarno i neadekvatno uređivanje pitanja dostupnosti informacija o životnoj sredini tim zakonom).

Dostupnost informacija o životnoj sredini neophodno je urediti na jedinstven način u pravnom sistemu Republike Srbije. To podrazumeva potpunu transpoziciju Direktive 2003/4/EC zajedno sa isto tako unifikovanim pravnim (zakonskim) normama kojima se u pravni sistem transponuju odgovarajući propisi EU i inkorporiraju odredbe druga dva „stuba“ Arhuske konvencije u pravni sistem Republike Srbije (koja pitanja su, uzgred budi rečeno, takođe neujednačeno i često fragmentarno uređena).

Odnos između zakona o životnoj sredini i Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, ne može se posmatrati kao konkurentski (tj. kao pitanje koji propis ima primat u primeni) niti kao odnos bilo kakve subordinacije. Tumačenja koja se u stručnoj javnosti mogu čuti da je Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja "*lex specialis*" („za konkretnu materiju“),¹¹⁵ pa da stoga taj zakon ima prioritet u primeni u odnosu na zakone o životnoj sredini, ne mogu se prihvatiti kao stručno utemeljena. Razlog tome je, između ostalog i činjenica da su i svi zakoni o životnoj sredini takođe (svaki pojedinačno, kad se njima uređuju pitanja postupka) *lex specialis* zakoni (u odnosu na ZUP¹¹⁶), jer takođe sadrže odredbe kojima se odstupa od opšteg upravnog postupka zbog posebnih potreba u pogledu pitanja koja se njima, kao specijalnim zakonima, uređuju. Kako se, onda, može tvrditi da jedan *lex specialis* ima prioritet u primeni u odnosu na drugi *lex specialis*? Osim ako se na scenu ne izvuče

115 V. npr., D. Milenković, Op. cit. str. 50.

116 ali i u odnosu na „konkretnu materiju“, tj. svaki od njih je zakon *sedes materiae*.

politička argumentacija (što u nekim svojim razmišljanjima čini Poverenik za informacije od javnog značaja),¹¹⁷ što dakako nema značaja za pravni aspekt čitave stvari.

Ako se, pak tumačenje o prioritetu primene Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja zasniva (povezano sa *lex specialis* pristupom) na pravilu da *lex posteriori derogat legi priori*, onda bi se moglo tvrditi da taj zakon ima prednost samo u primeni nad zakonima o životnoj sredini donetim pre njegovog donošenja, tj. nad zakonima o životnoj sredini donetim u “prvom talasu” (2004. godine) jer je on *lex posterior* u odnosu na te zakone. Ali u slučaju 10 drugih zakona o životnoj sredini (donetih 2009. i 2010) to se ne bi moglo tvrditi, jer je svaki od tih zakona *lex posterior* u odnosu na Zakon o slobodnom pristupu informacijama.

Čini se da nijedno od ova dva stara pravila koja potiču iz feudalnog privatnog prava nemaju ovde značaja. Ne čini se da se uopšte može govoriti o tome da se Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja derogiraju ili suspenduju slične ili iste norme ili norme kojima se uređuju slična ili ista pitanja u propisima o životnoj sredini. Važi i *vice versa*: apsurdno bi bilo tvrditi da se nekim od posteriornih (*lex specialis*) zakona o životnoj sredini (koji je svaki za sebe *sedes materiae* osim možda Zakona o životnoj sredini) derogiraju ili suspenduju konfliktne norme *lex specialis* Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, koji *de facto* jeste za većinu tih zakona *lex prior*. Na protiv, svi ti zakoni, ma koliko njihove određene norme bile međusobno neusaglašene ili konfliktne, jesu pozitivni propisi u pravnom sistemu Republike Srbije. Ostvarivanje prava koja “svako”, odnosno pripadnici javnosti i zainteresovane javnosti, ostvaruje na osnovu odredbi tih zakona moguće je samo pozivanjem na konkretni zakon (*lex specialis*). U praksi, to bi značilo da je nadležni organ kome se “svako”, odnosno pripadnik javnosti ili zainteresovane javnosti, obrati u cilju ostvarivanja svog prava na dostupnost (ili pristup) informacija(ma) o životnoj sredini, dužan da postupa po onom zakonu (*lex specialisu*) na koji se “svako”, tj. podnosilac zahteva poziva i da mu obezbedi ostvarivanje prava zagaranovanih samo tim (a ne i nekim drugim) zakonom.

Ovakvo stanje neracionalne uređenosti sistema pravnih normi o dostupnosti informacija o životnoj sredini, već negativno utiče na rad nadležnih organa, a ako se konkurentna borba za “demokratski” prestiž između primenjivača jedne ili druge grupe “*specialis*” pravnih normi nastavi imaće još značajniji negativni uticaj. U čemu se uticaj te neobične utakmice ogleda? Možda ne treba tražiti druge primere izvan mogućnosti da se nadležni organi maltretiraju pripremajući i čineći dostupnim iste informacije o životnoj sredini, koje se punovažno mogu tražiti po dva zakonska osnova. Nadležni organi tu obavezu ne mogu izbeći, ali bi izlaz iz neugodne situacije (dokle god ga ne pronade zakonodavac) mogli potražiti u publikovanju na svojim web stranicama svega što se može publikovati (isključujući samo podatke zaštićene nekim oblikom tajnosti). U takvom slučaju, tražiocima informacija po bilo kojem zakonu treba dostaviti samo informaciju o tome gde se traženi podaci ili informacija nalaze na web stranici. Odvojeno od ovoga je pitanje da li sve lokalne samouprave u Republici Srbiji imaju kapaciteta za održavanje takvih web stranica (odnosno za takvo upravljanje informacijama kojima raspolazu).

117 V. npr. ANALIZA ZAKONA O SLOBODNOM PRISTUPU INFORMACIJAMA OD JAVNOG ZNAČAJA SA ISTRAŽIVANJEM O PRIMENI ZAKONA U PRAKSI, str. 64 (u povodu mišljenja Janeza Klemenca o odnosu Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i procesnih zakona, iznetog u poglavlju Postupak po Zakonu o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, u publikaciji AMERIČKO UDRUŽENJE PRAVNIKA: INICIJATIVA ZA VLADAVINU PRAVA [...]).

Drugi aspekt je pitanje rokova za dostavljanje informacija o životnoj sredini, koji su neusklađeni i nepotrebno nerealno određeni u Zakonu o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. Kad je reč o dostupnosti informacija o očuvanju, zaštiti i unapređenju životne sredine i zdravlja ljudi, u principu je nejasno iz kojeg razloga rokovi za obezbeđenje tih informacija "svakome" treba da budu drastično različiti od rokova za obezbeđivanje tih istih informacija "javnosti" i "zainteresovanoj javnosti" po zakonima o životnoj sredini, koji su, u tom pogledu, potpuno usklađeni i sa Community acquisom i sa Arhuskom konvencijom? Da li se time Republici Srbiji obezbeđuje nekakva dodatna vrednost (*added value*) u njenom profilu zemlje koja ostvaruje "slobodan demokratski poredak i otvoreno društvo"? Ne čini se da se za takvo odstupanje od propisa EU može naći ikakvo racionalno opravdanje kad je reč o informacijama o životnoj sredini. (Naravno, ako je razlog nezainteresovanost za ili nebriga zbog dodatnog opterećenja nepotrebним poslovima organa nadležnih za zaštitu životne sredine, naročito na lokalnom nivou, takav se razlog ne može smatrati racionalnim).

Izlaz iz ove (progresivno rastuće) haotične, tipično tranzicione situacije može se tražiti kao palijativno rešenje (manje više zavisno od političke volje nadležnih organa) i kao profesionalno korektno trajno rešenje. Palijativno rešenje se može videti u nekoj vrsti povezivanja (rada) organa nadležnih za donošenje odluka o ostvarivanju prava javnosti i zainteresovane javnosti na informacije o životnoj sredini i organa nadležnog za ostvarivanje prava "svakoga" na informacije o ugrožavanju, odnosno zaštiti životne sredine, tj. Poverenika za informacije od javnog značaja. To povezivanje moglo bi biti, na primer, u obliku provere da li je "svako" već tražio i dobio traženu informaciju o životnoj sredini u svojstvu pripadnika javnosti i / ili zainteresovane javnosti od organa nadležnog za pitanja životne sredine, pa se sad u novom svojstvu (tj. u svojstvu "svakoga", po drugom pravnom osnovu) obraća istom organu za dobijanje iste informacije. Od rezultata takve provera zavisala bi i odluka Poverenika za informacije od javnog značaja da prihvati ili ne prihvati preduzimanje mera, na koje inače ima pravo po zakonu. U suštini, čini se da bi se prihvatljivo rešenje moglo naći u supsidijarnoj primeni Zakona o slobodnom pristupu informacijama, u onim slučajevima kad iz bilo kojih razloga zataji primena odgovarajućih odredbi zakona o zaštiti životne sredine. Ipak, i kod ovakvog rešenja, treba imati u vidu da propuštanje rokova za žalbu, odnosno pokretanje upravnog spora, po zakonima o zaštiti životne sredine, zbog pribavljanja informacija po Zakonu o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja vodi ireverzibilnom gubitku prava zagarantovanih zakonima o zaštiti životne sredine (koja prava se ne mogu ostvariti na osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja).

Korektno uređivanje pitanja dostupnosti informacija o životnoj sredini (uključujući uspostavljanje unifikovane terminologije potpuno usklađene sa Direktivom 2003/4/EC i Arhuskom konvencijom) moguće je samo zakonskim normama koje bi se primenjivale u celom pravnom sistemu. Primer Nemačke, koja je donela savezni zakon u okviru kojeg su 16 članice federacije donele svoje (posebne) zakone o dostupnosti informacija o životnoj sredini (tj. o transponovanju Direktive 2003/4/EC) ukazuje na izuzetan značaj koji se u toj zemlji pridaje pravilnom uređivanju ovih pitanja. Ova pitanja moguće je kvalitetno urediti i u pravnom sistemu Republike Srbije. Postoje primeri, u pravnom smislu, suštinski sličnih rešenja kojima se, jed-

nim zakonom, na elegantan pravni način obezbeđuje unifikovana primena određenih koncepta u celom pravnom sistemu.¹¹⁸

IV. ZAKLJUČCI

Materija dostupnosti, odnosno pristupa informacijama o životnoj sredini uređena je u Republici Srbiji većim brojem propisa, kojima je razvijeno dva paralelna sistema pravnih normi. Po propisima o zaštiti živote sredine, u pravni sistem Republike inkorporisane su odredbe „prvog stuba“ Ahuske konvencije, kojoj je Republika Srbija pristupila 2009. godine. Istim propisima u pravni sistem Republike Srbije transponovani su i zahtevi EU Direktive 2003/4/EC i odgovarajuće odredbe drugih direktiva o dostupnosti informacija. Pristup informacijama od javnog značaja koje se odnose na ugrožavanje i zaštitu životne sredine uređen je takođe i Zakonom o pristupu informacijama od javnog značaja.

Nijednim od ovih sistema pravnih normi u pravni sistem Republike Srbije nisu u potpunosti inkorporirani ni zahtevi Arhuske konvencije niti svi zahtevi Direktive 2003/4/EC. Sem toga, ova dva sistema su i međusobno neusklađena i u praksi se pojavljuju kao dva konkurentna mehanizma zaštite građanskog / ljudskog prava na informacije o životnoj sredini. Pri tome se neosnovano polazi od pretpostavke da je Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja *lex specialis* u odnosu na ZUP i druge propise i da je, kao takav, hijerarhijski nadređen drugim zakonima, između ostalog i propisima o životnoj sredini. Stoga je, smatra se, njegova primena u prioritetu u odnosu na primenu pravnih mehanizama propisanih zakonima o životnoj sredini.

Analizom jednog i drugog sistema pravnih normi i njihovog međusobnog odnosa, pokazuje se da je primena pravila *lex specialis derogat legi generali* i *lex posterior derogat legi priori* neadekvatna u ovom slučaju. Naime, ne može biti reči o bilo kakvoj prioritetnoj primeni nekog od ovih propisa u odnosu na druge propise. Radi se o tome da su u pravnom sistemu uspostavljena dva nezavisna sistema pravnih normi, koji se primenjuju u zavisnosti od toga na koji propis se stranka u upravnom postupku pozove. Oslanjanje samo na ostvarivanje ili zaštitu prava po osnovu Zakona o pristupu informacijama od javnog značaja može dovesti do ireverzibilnog gubitka prava zagarantovanog nekim od propisa o životnoj sredini (u skladu sa propisima EU). Zbog toga se, kao praktično rešenje, do otklanjanja uočenih nesaglasnosti između pozitivnih pravnih normi u različitim zakonima, odnosno do otklanjanja mogućnosti konkurentne primene propisa koja može dovesti do štetnih posledica po pripadnike javnosti ili zainteresovane javnosti u vidu gubitka prava, rešenje vidi u povećanom stepenu (programirane) saradnje između Poverenika za informacije od javnog značaja i organa nadležnih za provođenje postupaka po zakonima o zaštiti životne sredine. Trajno i kvalitetno rešenje ove situacije, verovatno u vidu donošenja posebnog zakona o dostupnosti informacija o životnoj sredini, može se postići samo potpunom transpozicijom Direktive 2003/4/EC, na bazi prethodno pripremljenog plana specijalno za tu direktivu (*Directive Specific Implementation Plan—DSIP*). Kao sistemsku paradigmu bilo bi korisno imati u vidu odgovarajuća rešenja Zakona o upravnom postupku.

118 Jedan od takvih primera je obaveznost primene Zakona o opštem upravnom postupku ("Sl. list SRJ", br. 33/1997 i 31/01 i "Sl. glasnik RS", br. 30/2010).

LITERATURA

- AMERIČKO UDRUŽENJE PRAVNIKA: INICIJATIVA ZA VLADAVINU PRAVA: ANALIZA ZAKONA O SLOBODNOM PRISTUPU INFORMACIJAMA OD JAVNOG ZNAČAJA SA ISTRAŽIVANJEM O PRIMENI ZAKONA U PRAKSI; Beograd, 2007
- BEOGRADSKI CENTAR ZA LJUDSKA PRAVA: EVROPSKA KONVENCIJA O LJUDSKIM PRAVIMA; Beograd, 1996
- BEOGRADSKI CENTAR ZA LJUDSKA PRAVA: ZBIRKA MEĐUNARODNIH DOKUMENATA O LJUDSKIM PRAVIMA; Beograd, 1996
- Bogdanović, Slavko (Ur.): EU DIRECTIVES IN FOCUS/DIREKTIVE EU U FOKUSU; Drugo redigovano izdanje; REC—FINNCONSULT—Scandiaconsult NATURA AB; Podgorica, 2003
- Bogdanović, Slavko; Gucić, Mirjana: VODIČ KROZ PROPISE O UČEŠĆU JAVNOSTI U DONOŠENJU ODLUKA I PRAVU NA PRAVNU ZAŠTITU U PITANJIMA ŽIVOTNE SREDINE; REC, Beograd, 2006
- Bogdanović, Slavko; Nojković Svetlana; Vesić Aleksandar: VODIČ KROZ POSTUPAK PROCENE UTICAJA NA ŽIVOTNU SREDINU; Projekat JUGOLEX, Novi Sad, 2005
- Čok, Vida: Usklađenost propisa Crne Gore o informisanju i poverljivosti informacija koje se tiču životne sredine sa legislativom Evropske Unije; Rad u monografiji USKLAĐIVANJE PROPISA CRNE GORE O ZAŠTITI ŽIVOTNE SREDINE SA ZAHTJEVIMA EVROPSKE UNIJE (Ur. Bogdanović S; Dabić, Lj); REC—FINNCONSULT—Scandiaconsult NATURA AB; Podgorica, 2005; str.177—201
- JOINT DECLARATION By the UN Special Rapporteur on Freedom of Opinion and Expression, the OSCE Representative on Freedom of the Media and the OAS Special Rapporteur on Freedom of Expression; 6. decembar 2004; <http://www.osce.org/fom/38632>. (Stranici pristupljeno 20.11.2011)
- Matešić, Goran: Primjena novog ZUP u postupcima pred nezavisnim regulatornim tijelima (power point prezentacija); Zagreb, 2009; <http://www.iju.hr/page15/files/Matesic.pdf>, (Stranici pristupljeno 10.08.2011)
- Milenković, Dejan: PRIRUČNIK ZA PRIMENU ZAKONA O SLOBODNOM PRISTUPU INFORMACIJAMA OD JAVNOG ZNAČAJA; Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti; Beograd, 2010
- Pirc Velkavrh, Anita *et al.*: STRATEGIJA ZA PRIMENU KONVENCIJE O DOSTUPNOSTI INFORMACIJA, UČEŠĆU JAVNOSTI U DONOŠENJU ODLUKA I PRAVU NA PRAVNU ZAŠTITU U PITANJIMA ŽIVOTNE SREDINE; OEBS, Misija u Srbiji i Ministarstvo za životnu sredinu, rudarstvo i prostorno planiranje; 2012

COLOPHON

ARHUSKA KONVENCIJA U PRAVU I PRAKSI REPUBLIKE SRBIJE

UREDJIVAČKI ODBOR

Profesor dr. Ivana Teodorović, Prirodno matematički fakultet u Novom Sadu

Profesor dr. Marijana Dukić-Mijatović, Pravni fakultet za privredu i pravosuđe u Novom Sadu Univerziteta Privredena akademija u Novom Sadu

Docent dr. Jelena Matijašević, asistent, Pravni fakultet za privredu i pravosuđe u Novom Sadu Univerziteta Privredena akademija u Novom Sadu

mast. prav. Konstansa Majhenšek, asistent, Pravni fakultet za privredu i pravosuđe u Novom Sadu Univerziteta Privredena akademija u Novom Sadu

Profesor dr. Slavko Bogdanović, Društvo za politiku i pravo životne sredine EQUILIBRIUM SRBIJA, Novi Sad

UREDNIK

Profesor dr. Slavko Bogdanović, Društvo za politiku i pravo životne sredine EQUILIBRIUM SRBIJA,

RECENZIJIA

Profesor dr. Ante Vujić, Prirodno matematički fakultet Univerziteta u Novom Sadu

IZDAVAČ

Društvo za politiku i pravo životne sredine EQUILIBRIUM SRBIJA, Novi Sad, Ilije Ognjanovića 4

ZA IZDAVAČA

Slavko Bogdanović

Dizajn i prelom:

Comma | communications design

Štampa:

Original

Tiraž:

500 primeraka

ISBN 978-86-85207-89-1

CIP - Katalogizacija u publikaciji
Narodna biblioteka Srbije, Beograd

32.019.5:502/504(497.11)(082)
349.6(497.11)(082)
502.14(497.11)(082)

ARHUSKA konvencija u pravu i praksi
Republike Srbije / [urednik Slavko
Bogdanović]. - Beograd : Misija OEBS u Srbiji
; Novi Sad : Društvo za politiku i pravo
životne sredine Equilibrium Srbija, 2012
(Beograd : Original). - 172 str. ; 24 cm

Tiraž 500. - Str. 7-9: Predgovor / Ivana
Teodorović. - Predgovor urednika: str. 10-13.
- Napomene i bibliografske reference uz
tekst. - Bibliografija uz većinu radova.

ISBN 978-86-85207-89-1

a) Животна средина - Заштита - Јавно
мњење - Србија - Зборници b) Право
заштите околине - Србија - Зборници c)
Животна средина - Заштита - Конвенције -
Зборници
COBISS.SR-ID 195464716

IZ RECENZIJE

Publikacija pod nazivom ARHUSKA KONVENCIJA U PRAVU I PRAKSI REPUBLIKE SRBIJE predstavlja sabrane studije nekoliko autora iz akademskog, državnog i nevladinog sektora koji poseduju značajno iskustvo u praksi primene Arhuske konvencije. Danas su principi Arhuske konvencije značajnim delom ugrađeni u pravni sistem Republike Srbije, ali nema dovoljno kompleksnih studija koje svedoče o praktičnim aspektima i posebno problemima sa kojima se suočava primena usvojenih zakonskih akata. Zbog toga je bilo važno da se objedine dosadašnja iskustva kroz prizmu eksperata, što daje posebnu vrednost ovoj monografiji.

Sagledavajući monografiju kao celinu, uz analizu pojedinačnih priloga, mogu sa zadovoljstvom da istaknem da su pojedinačne teme visoko profesionalno obrađene i usklađene u harmoničnu celinu što je sigurno zasluga urednika i uređivačkog odbora koji su dobrim odabirom tema i autora omogućili nastanak ove vredne publikacije. Kao recenzent imam čast da preporučim njeno objavljivanje i distribuciju svim relevantnim institucijama i pojedincima kojima može da posluži kao presek trenutnog stanja sprovođenja jedne važne konvencije u našoj zemlji.

Prof. dr Ante Vujić