



Provedba Aarhuške konvencije u zemljama Jadrana

ZBORNİK RADOVA



Provedba Aarhuške konvencije u zemljama Jadrana

ZBORNİK RADOVA



PROVEDBA AARHUŠKE KONVENCIJE U ZEMLJAMA JADRANA ZBORNİK RADOVA

Izdavač:	Udruga Zelena Istra Gajeva 3, 52100 Pula, Hrvatska Tel. i faks +385 (0)52 506 065 udruga-zelena-istra@pu.t-com.hr www.zelena-istra.hr
Glavna i odgovorna urednica: Uređivački odbor:	Dušica Radojčić Irena Pereša, Suzana Jašić
Autori tekstova:	Christoph Sobotta, Csaba Kiss, Đorđe Stefanović, Jan M. Passer, Jeremy Wates, Lana Ofak, Lovel Petrović, Ludwig Krämer, Ljerka Morović Pavić, Ljubinka Popović-Kustudić, Maja Kostić- Mandić, Mara Silina, Marin Zadrić, Mislav Matajija, Peggy Lerman, Yves Winisdoerffer
Lektura i korektura:	Marta Bubić (PressCut d.o.o.)
Prijevod:	Ivana Juraga (PressCut d.o.o.)
Grafičko oblikovanje:	Organizacija, Pula
Tisak:	Tiskara Zelina, Sv. Ivan Zelina
Naklada:	300 primjeraka

Tisak Zbornika financijski je podržala Europska komisija. Sadržaj zbornika ne odražava nužno stajališta Europske komisije. Za sadržaj zbornika odgovara isključivo izdavač. Vetepostanstvo Republike Finske u Zagrebu u Hrvatskoj sufinanciralo je izradu Zbornika.

Tiskano na 100% recikliranom papiru.

Objavljeno u svibnju 2011.

CIP - Katalogizacija u publikaciji
Sveučilišna knjižnica u Puli

UDK 342.7(4)(094.2)

PROVEDBA Aarhuške konvencije u
zemljama Jadrana : zbornik radova / <autori
tekstova Christoph Sobotta ... et al. ; glavna
i odgovorna urednica Dušica Radojčić ;
prijevod Ivana Juraga>. – Pula : Udruga
Zelena Istra, 2011.

Bibliografske bilješke uz tekst.

ISBN 978-953-56270-1-2
1. Radojčić, Dušica





EMBASSY OF FINLAND
ZAGREB

PROJEKT

„PROVEDBA AARHUŠKE KONVENCIJE U ZEMLJAMA JADRANA“

PROJEKTNI TIM

Gong, Hrvatska, <http://www.gong.hr>

Zelena Istra, Hrvatska, <http://www.zelena-istra.hr>

MDP Inicijative, Bosna i Hercegovina, <http://www.mdpinicijative.ba>

MANS, Crna Gora, <http://www.mans.org>

Adriatic GreeNet, Italija, <http://www.adriaticgreenet.org>

The European Enviromental Bureau, Belgija, <http://www.eeb.org>

Više informacija o projektu „Provedba Aarhuške konvencije u zemljama Jadrana“ potražite na:

<http://aarhus.zelena-istra.hr>





Sadržaj

1. Uvod	7
2. Aarhuška konvencija: međunarodni pravni okvir za unapređenje okolišne demokratije	
2.1. Uvod u Aarhušku konvenciju - Jeremy Wates	9
2.2. Nedavni pomaci i daljnji koraci - Jeremy Wates	16
2.3. Zašto je Konvencija važna za razvoj civilnoga društva i demokratije - Mara Silina	20
3. Aarhuška konvencija u europskoj praksi	
3.1. Aarhuška konvencija u europskoj praksi - Ludwig Krämer	25
3.2. Provedba Aarhuške konvencije - primjeri iz prakse -Ludwig Krämer	31
4. Primjena Aarhuške konvencije u zakonodavstvu u regiji	
4.1. Provedba Arhuške konvencije u hrvatskom zakonodavstvu - Lana Ofak	41
4.2. Pravo na pristup informacijama i pravo na učešće u donošenju odluka u pitanjima koja se tiču okoline u Bosni i Hercegovini - Đorđe Stefanović	48
4.3. Arhuska konvencija u pravnom sistemu Crne Gore - Maja Kostić-Mandić	57
5. Europska perspektiva na pristup pravosuđu u pitanjima zaštite okoliša	
5.1. Europska perspektiva na pristup pravosuđu u pitanjima zaštite okoliša i uloga sudova u okolišnom pravu - Jan M. Passer	71
5.2. Europska konvencija o ljudskim pravima i Aarhuška konvencija - Yves Winisdoerffer	78
5.3. Sudski sustavi - Peggy Lerman	80
5.4. Pristup pravosuđu u praksi: pristup sudovima - Csaba Kiss	86
5.5. Strateški sporovi protiv sudjelovanja javnosti - Peggy Lerman	95
6. Pristup pravosuđu u zemljama regije	
6.1. Praksa Upravnog suda Republike Hrvatske - Ljerka Morović Pavić	97
6.2. Dostupnost pravosuđa - Iskustva iz Bosne i Hercegovine - Marin Zadrić	102
6.3. Pristup pravosuđu u Crnoj Gori - Ljubinka Popović-Kustudić	112
7. Studije slučajeva	
7.1. Slučajevi Odbora za usklađenost i praćenje provedbe Aarhuške konvencije - Csaba Kiss	115
7.2. Pristup pravosuđu u pitanjima okoliša u pravu Europske unije – Europski sud - Cristoph Sobotta	118
7.3. Sudska praksa Europskog suda za ljudska prava o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša - Yves Winisdoerffer	127
8. Simulacija sudskog predmeta kao način edukacije o primjeni Aarhuške konvencije	
8.1. Iskustva trenera - Mislav Mataija, Lovel Petrović	135
 PRILOZI	
I. Savjeti za rad s medijima - Mladen Iličković	139
II. Biografije autorica i autora	142



UVOD

1.



Konvencija o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša ili, kraće, Aarhuška konvencija međunarodni je sporazum kojim su definirani zajednički standardi prava javnosti na informiranje, sudjelovanje i pristup pravosuđu. Konvenciju nastalu u svrhu osnaživanja uloge građana i organizacija civilnog društva u pitanjima koja se odnose na zaštitu okoliša i zasnovanu na načelima participativne demokracije do današnjeg su dana potpisale 44 države.

Aarhuška konvencija je jedinstveni međunarodni pravni instrument koji je izazvao i još izaziva mnoga očekivanja, ali i razočaranja zbog formalnog pristupa u interpretaciji koju primjenjuju sudovi i tijela javne uprave.

Bosna i Hercegovina, Crna Gora i Hrvatska nalaze se među državama koje su Konvenciju ratificirale i prenijele u svoja zakonodavstva. Međutim, od usvajanja nekog propisa do njegove pravilne i potpune primjene u praksi, put zna biti dug.

Da bi se potaknula pravilna primjena Konvencije, GONG (Hrvatska) je u suradnji sa Zelenom Istrom (Hrvatska), Mrežom za afirmaciju nevladinog sektora - MANS (Crna Gora), Centrom za menadžment, razvoj i planiranje (Bosna i Hercegovina) i mrežama Adriatic GreeNet (Italija) i European Environmental Bureau (Belgija) pokrenuo projekt kojemu je cilj unapređenje primjene Aarhuške konvencije. Naglasak projekta je na stupu Konvencije čija je provedba najproblematičnija, a to je pristup pravosuđu. Zajamčena prava pristupa pravosuđu građani u praksi mogu ostvariti samo ukoliko svi potencijalni sudionici mogu jednostavno doći do informacija o svojim pravima i postupcima u kojima ih mogu ostvariti, ako su sami postupci jednostavni, ako postupci ne traju predugo te ako je pravna zaštita učinkovita i cijenom pristupačna.

Financijsku podršku projektu, koji je započeo 1. siječnja 2010. godine, pružila je Europska komisija. Glavna aktivnost dvadesetomjesečnog projekta bio je edukacijski program za suce, odvjetnike i novinare iz Hrvatske, Bosne i Hercegovine i Crne Gore na kojem su kao predavači sudjelovali europski i regionalni stručnjaci za pravo okoliša. Programom su na seminarima obrađena sva tri stupa Aarhuške konvencije; pravo na informiranje, sudjelovanje i pristup pravosuđu te primjeri slučajeva iz prakse Odbora za usklađenost i praćenje provedbe Aarhuške konvencije, Europskog suda u Luxembourg i Europskog suda za ljudska prava u Strasbourg. Na posljednjem je seminaru organizirana simulacija suđenja ili moot court - jedan od najzahtjevnijih i najdinamičnijih oblika edukacije koji se obično koristi u radu sa studentima pravnih fakulteta. Mi smo taj format primijenili u radu sa sucima, odvjetnicima i drugim pravnim praktičarima, koristeći simulirani predmet koji se odvija pred Europskim sudom i Europskim sudom za ljudska prava. Sva izlaganja i slučajeve obrađene edukacijskim programom i simulacijom suđenja objavljujemo u ovom Zborniku. Zbornik je namijenjen odvjetnicima i sucima, studentima prava i zainteresiranim predstavnicima državnog i civilnog sektora.

Puna i smisljena implementacija Aarhuške konvencije ne može se očekivati prije nego li svaka zemlja potpisnica uspostavi jasni i dosljedni okvir za implementaciju Konvencije, i to ne samo zakonodavni, već i mehanizme i procedure koji će osigurati provođenje propisa u praksi. Pravilne implementacije Konvencije neće biti sve dok suci, tužiteljstva i drugi pravni praktičari ne budu u potpunosti upoznati sa svim pravima koja proizlaze iz nje i spremni, u skladu sa svojim nadležnostima, osigurati njihovu primjenu.

Na organizacijama civilnog društva, naročito onima s područja zaštite okoliša, je da informiraju građane o pravima koja proizlaze iz Aarhuške konvencije te da ih primjenjuju u praksi, zastupajući slučajeve pred tijelima vlasti i sudovima.

Naš je projekt, kao i ovaj Zbornik, nadamo se, doprinos u tom smjeru.

Dušica Radojčić

Travanj 2011. godine



AARHUŠKA KONVENCIJA: MEĐUNARODNI PRAVNI OKVIR ZA UNAPREĐENJE OKOLIŠNE DEMOKRACIJE

2.



2.1. UVOD U AARHUŠKU KONVENCIJU

*Jeremy Wates*¹

Konvencija o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša usvojena je u gradu Aarhusu u Danskoj 25. lipnja 1998. Njezino je usvajanje označilo važan iskorak u međunarodnom pravu te postavilo novo mjerilo za postupovna prava u pitanjima okoliša.

U 2000. godini tadašnji glavni tajnik Ujedinjenih naroda Kofi Annan opisao je Konvenciju kao „najambiciozniji pothvat u području ‘okolišne demokracije’ dosad poduzet pod okriljem Ujedinjenih naroda...“. Deset godina kasnije, taj je opis vjerojatno i dalje točan, iako je u području okolišne demokracije, kao što se vidi iz daljnjeg teksta, došlo do drugih značajnih pomaka.

Pozadina ugovora o okolišnoj demokraciji

Za stvaranje ugovora koji se odnosi na postupovna prava u pitanjima okoliša moguće je prepoznati dvije vrste razloga, koji se odražavaju u dva elementa izraza ‘okolišna demokracija’. ‘Okolišna’ sastavnica temelji se na uvjerenju da je za ostvarivanje održivosti okoliša potrebno sudjelovanje svih aktera, da kritika poboljšava kakvoću prijedloga, da veće sudjelovanje javnosti općenito vodi do kvalitetnijeg odlučivanja te da je vjerojatnije da će javnost prihvatiti ishod postupka odlučivanja u pitanjima okoliša ako je u njemu sudjelovala. Ta se načela u širokom smislu odražavaju u preambuli Konvencije, u čijoj devetoj natuknici stoji kako ‘olakšavanje pristupa informacijama i sudjelovanje javnosti u odlučivanju u području zaštite okoliša unapređuje kakvoću i provedbu odluka, pridonosi svijesti javnosti o pitanjima okoliša, pruža javnosti mogućnost izražavanja svoje zabrinutosti i omogućuje tijelima vlasti posvećivanje dužne pozornosti toj zabrinutosti’. Sve to svodi se na ideju da je sudionička demokracija dobra za okoliš.

Druga vrsta razloga za stvaranje takvog ugovora temelji se na ideji demokracije i prava pojedinca, ideji da bi ljudi trebali sudjelovati u donošenju odluka koje utječu na njihove živote. Jasno je da ta ideja nije ograničena na pitanja okoliša. Vrsta demokracije koju promiče Aarhuska konvencija naziva se sudioničkom demokracijom. Dok se predstavnička demokracija sastoji od periodičnog povjeravanja vlasti od strane izbornog tijela malenoj skupini koja u ime naroda u cjelini donosi odluke, sudionička demokracija temelji se na stalnom sudjelovanju građana u procesima odlučivanja. Sudionička demokracija ne mora ni na koji način biti u sukobu sa predstavničkom demokracijom, već je može nadopunjivati i podupirati.

Ta dva aspekta okolišne demokracije, pragmatičniji okolišni i idealističniji demokratski aspekt, razlozi su zbog kojih se Aarhuska konvencija smatra instrumentom na dodirnoj točki između zaštite okoliša i ljudskih prava.

Podrijetlo i evolucija Konvencije

Korijeni Konvencije sežu, među ostalim, do Deklaracije o okolišu i razvoju usvojene na Konferenciji Ujedinjenih naroda o okolišu i razvoju u Rio de Janeiru 1992. Načelo 10. Deklaracije iz Rija glasi:

„Na nacionalnoj razini svaki pojedinac ima primjeren pristup informacijama o okolišu koje posjeduju tijela vlasti, uključujući i informacije o opasnim tvarima i djelatnostima u njihovim zajednicama, kao i mogućnost sudjelovanja u procesima odlučivanja. Stavljajući informacije na raspolaganje u širem opsegu, države olakšavaju i potiču stvaranje javne svijesti i sudjelovanje javnosti. Osigurava se djelotvoran pristup pravnim i upravnim postupcima, uključujući pravni lijek.“

Načelo 10. bilo je važan korak prema globalnom političkom priznanju temeljnih vrednota okolišne demokracije. Baš kao i Aarhuska konvencija, ono se odnosi na tri elementa: informiranje, sudjelovanje i pravosuđe. S druge strane, ograničeno je na vrlo široke izjave o načelima i nije obvezujuće. Početkom devedesetih, nakon kraja Hladnoga rata, u

¹ Autor je bio tajnik Aarhuske konvencije pri Gospodarskoj komisiji Ujedinjenih naroda za Europu od rujna 1999. do lipnja 2010. U trenutku održavanja seminara bio je na slobodnoj godini te je na seminaru sudjelovao kao privatna osoba. Stavovi izneseni ovdje su stavovi autora i ne odražavaju nužno stavove Ujedinjenih naroda.



Europi je postojala želja da se na temelju Načela 10. razviju daljnji instrumenti na tu temu. Tako su u sklopu paneurop-skog međuvladinog procesa poznatog pod nazivom „Okoliš za Europu“ razvijene smjernice o pristupu informacijama o okolišu i o sudjelovanju javnosti u odlučivanju u pitanjima okoliša, koje su usvojene na Ministarskoj konferenciji u Sofiji, Bugarska, u listopadu 1995. te postale poznate pod nazivom Smjernice iz Sofije. Poticaj koji se razvio tijekom pripreme smjernica, posebice među organizacijama civilnoga društva, doveo je do pritiska da se poduzmu daljnji koraci. Već tijekom usvajanja Smjernica ministri su pristali istražiti mogućnost konvencije na istu temu. Pregovori o nacrtu Konvencije počeli su u lipnju 1996. te završeni u ožujku 1998., što je omogućilo usvajanje Konvencije u Aarhusu tri mjeseca kasnije.

Konvencija je stupila na snagu u listopadu 2001., a prva sjednica upravnog tijela Konvencije, Sastanka stranaka, na kojoj su uspostavljeni temeljni mehanizmi i strukture prema Konvenciji, održala se u Lucci, Italija, u listopadu 2002. Otad su se održala još dva redovita Sastanka stranaka: u Almaty, Kazahstan, u svibnju 2005. te u Rigi, Latvija, u lipnju 2008.

Do rujna 2010. strankama Konvencije postale su 43 države iz Europe i Središnje Azije. Europska unija također je stranka Konvencije.

Sadržaj Konvencije

Kao što je vidljivo iz njezinoga naziva, Konvencija sadrži tri široke teme ili „stupa“: pristup informacijama, sudjelovanje javnosti u odlučivanju i pristup pravosuđu. Uz to, Konvencija sadrži i niz važnih općih značajki.

Opće značajke

Članak 1., u kojem se navodi cilj Konvencije, obvezuje stranke da jamče pravo pristupa informacijama te pravo na sudjelovanje javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša sukladno odredbama Konvencije. Ta postupovna prava trebaju doprinijeti zaštiti prava svake osobe sadašnjega i budućih naraštaja na život u okolišu pogodnom za njegovo ili njezino zdravlje i dobrobit. Ta su prava temelj raznih postupovnih obveza u Konvenciji.

Konvencija određuje minimalne standarde koje je potrebno zadovoljiti, no ne sprečava nijednu stranku da usvoji mjere koje ih nadilaze u smjeru pružanja pristupa informacijama, sudjelovanja javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu. Stoga se ponekad kaže da ona određuje donju, ali ne i gornju ‘granicu’.

Konvencija zabranjuje diskriminaciju na temelju državljanstva, nacionalnosti ili boravišta osoba koje žele ostvariti svoja prava prema Konvenciji. Stranke su dužne osigurati da osobe koje ostvaruju svoja prava sukladno odredbama Konvencije ne budu zbog toga kažnjene, gonjene ili uznemiravane.

Najveći dio obveza sadržanih u Konvenciji odnosi se na tijela vlasti koja se definiraju tako da obuhvaćaju tijela vlasti iz svih sektora (energetike, prometa, poljoprivrede, turizma, itd.) i svih razina (državne, regionalne, lokalne, itd.) te tijela koja obnašaju dužnosti javne uprave. Iako Konvencija nije primarno usmjerena na privatni sektor, privatizirana tijela koja imaju javne odgovornosti prema okolišu i koja su pod nadzorom nekog od ranije navedenih tipova tijela vlasti također potpadaju pod tu definiciju. Međutim, iz definicije su isključena tijela koja djeluju u sudbenom ili zakonodavnom svojstvu.

Definicija „tijela vlasti“ obuhvaća i ustanove bilo koje organizacije regionalnih gospodarskih integracija koja je stranka Konvencije. U praksi se to trenutačno odnosi samo na Europsku uniju², koja je stranka Konvencije od svibnja 2005. Tako se odredbe Konvencije odnose na ustanove EU-a kad ne djeluju u sudbenom ili zakonodavnom svojstvu.

Neovisno o posebnom slučaju organizacije regionalnih gospodarskih integracija poput EU-a, Konvencija sadrži općenitiju obvezu stranaka da promiču primjenu načela Konvencije u okviru međunarodnih organizacija u pitanjima koja se odnose na okoliš. Iako jezik te odredbe nije vrlo snažan, njezino postojanje ukazuje na određeni stupanj priznavanja potrebe da se spriječi gubitak transparentnosti i javne odgovornosti u postupku odlučivanja na međunarodnoj razini.

Na koncu, Konvenciji mogu pristupiti zemlje koje nisu članice Gospodarskog povjerenstva Ujedinjenih naroda za Europu (ECE), uz odobrenje Sastanka stranaka. To je detaljnije opisano u daljnjem tekstu.

Pristup informacijama

Stup Konvencije koji se odnosi na informacije pokriva i pasivni ili reaktivni aspekt pristupa informacijama, tj. obvezu tijela vlasti da odgovore na zahtjeve za informacijama od strane javnosti, i aktivni aspekt koji se odnosi na ostale obveze vezane za pružanje informacija o okolišu, kao što su prikupljanje, ažuriranje i javna razdioba informacija o okolišu.

Reaktivni aspekt opisan je u članku 4., koji sadrži ključne sastavnice sustava za osiguravanje prava javnosti da slijedom zahtjeva dobije informaciju od tijela vlasti. Tim sastavnicama pripadaju:

- pretpostavka u korist pristupa: tijela vlasti trebaju staviti na raspolaganje sve informacije o okolišu koje posjeduju, a koje zatraži pripadnik javnosti, osim ako se može dokazati da informacija pripada iscrpnom broju izuzetih kategorija. Pristup je pravilo, a odbijanje pristupa iznimka;
- pravo pristupa odnosi se na sve osobe, bez obveze dokazivanja ili navođenja interesa ili razloga za zahtjev za informacijama. To proizlazi iz vrlo široke definicije javnosti kao jedne ili više fizičkih ili pravnih osoba te, sukladno domaćem zakonodavstvu, odnosno, praksi, njihove udruge, organizacije ili skupine;
- široka definicija informacija o okolišu: raspon uključenih informacija ne pokriva samo informacije o nepotpunom popisu sastavnica okoliša (zraka, vode, tla, itd.) već i o čimbenicima, djelatnostima ili mjerama koje utječu na te sastavnice, stanju ljudskoga zdravlja i sigurnosti, uvjete ljudskoga života, kulturne lokalitete i izgrađene objekte, u onoj mjeri koliko na njih utječu ili bi mogli utjecati ranije navedene sastavnice, čimbenici, djelatnosti ili mjere;
- pravodobno pružanje informacija. Informacije treba staviti na raspolaganje što je moguće prije, a najkasnije mjesec dana po podnošenju zahtjeva, osim ukoliko obujam i složenost informacije opravdavaju produljenje ovoga roka na najdulje dva mjeseca nakon podnošenja zahtjeva. Podnositelj zahtjeva mora biti izviješten o svakom produljenju i o razlozima produljenja;
- informacija u raznim oblicima. Definicija informacije o okolišu pokriva informaciju u svim materijalnim oblicima (pisanom, vizualnom, slušnom, elektroničkom itd.). Postoji uvjetovana obveza tijela vlasti da informaciju stave na raspolaganje u obliku u kojem je to tražio podnositelj zahtjeva;
- ograničenje pristojbi. Tijela vlasti mogu utvrditi pristojbu za pružanje informacije, ali ta pristojba ne smije prelaziti razuman iznos;
- iscrpan skup izuzeća. Tijela vlasti mogu odbiti zahtjev za informacijom ako bi njezino otkrivanje nepovoljno utjecalo na razne interese, npr. državnu obranu, međunarodne odnose, javnu sigurnost, pravosudni postupak, povjerljivost poslovne informacije, pravo intelektualnog vlasništva, povjerljivost osobnih podataka, povjerljivost postupka tijela vlasti; ili kad je tražena informacija pružena dobrovoljno ili se odnosi na unutarnju komunikaciju ili materijal koji je pred dovršenjem. Međutim, postoje neka ograničenja tih izuzeća, npr. ne može se pozivati na povjerljivost poslovne informacije kako se ne bi otkrile informacije o emisijama važne za zaštitu okoliša. Nadalje, kako bi se spriječila zloupotreba izuzeća od strane pretjerano tajnovitih tijela vlasti, Konvencija određuje da razloge za odbijanje valja tumačiti na ograničavajući način te da se oni u svim slučajevima mogu primijeniti samo nakon što je uzet u obzir javni interes kojem otkrivanje služi;
- pravodobno obrazloženo odbijanje. Ako se zahtjev odbije, tijelo vlasti mora navesti razloge odbijanja. Zahtjev mora biti odbijen, s razlozima za odbijanje, u pisanom obliku ako je bio u pisanom obliku podnjet, ili ako to podnositelj zahtjeva. Vremenski rok za odbijanje sličan je onom za pružanje informacija: mjesec dana od podnošenja zahtjeva, uz mogućnost produljenja roka na dva mjeseca, ukoliko to opravdava složenost informacije;
- prosljeđivanje zahtjeva. Kada tijelo vlasti ne posjeduje traženu informaciju, ono treba uputiti podnositelja zahtjeva na drugo tijelo vlasti za koje smatra da bi moglo imati traženu informaciju, ili tom tijelu vlasti prosljeđiti zahtjev i o tome obavijestiti podnositelja zahtjeva.

Konvencija stranke obvezuje i na aktivne dužnosti vezane za informacije, koje su opisane u članku 5. Njima pripadaju prilično općenite obveze tijela vlasti da posjeduju ažurirane informacije o okolišu koje su značajne za njihov rad te da osiguraju dostupnost informacija javnosti, kroz pružanje informacija o vrsti i opsegu informacija koje posjeduju te o postupku kojim se do njih može doći.

Postoje i neke uže odredbe:

- pristup internetu. Stranke su dužne osigurati progresivni pristup informacijama o okolišu kroz elektroničke baze podataka koje su lako dostupne javnosti putem javnih telekomunikacijskih mreža. Konvencija navodi određene kategorije informacija (npr. izvješća o stanju okoliša, zakonske tekstove o okolišu ili s njim u vezi) koje treba staviti na raspolaganje u ovom obliku,
- izvještavanje o stanju okoliša. Stranke su dužne, u redovitim vremenskim razmacima, koji nisu dulji od četiri godine, izrađivati nacionalna izvješća o stanju okoliša,



- popis onečišćenja. Konvencija obvezuje stranke da poduzmu korake za progresivno uspostavljanje jedinstvenih nacionalnih sustava popisa ili katastarsa onečišćenja na temelju strukturirane, računalne i javno dostupne baze podataka oblikovane putem standardnih oblika izvješćivanja. Ova je odredba pružila osnovu za razvoj protokola uz Konvenciju - vidi niže.
- izvanredne situacije. Tijela vlasti dužna su bez odlaganja pružiti javnosti sve informacije koje posjeduju, a koje javnosti mogu omogućiti poduzimanje odgovarajućih mjera za sprečavanje ili ublažavanje štete koja proizlazi iz neposredne prijetnje ljudskom zdravlju ili okolišu.

Sudjelovanje javnosti

Konvencija određuje minimalne obveze za sudjelovanje javnosti u raznim kategorijama odlučivanja o okolišu.

Članak 6. Konvencije primjenjuje se s obzirom na odlučivanje o određenim projektima ili djelatnostima. On uspostavlja određene obveze za sudjelovanje javnosti u odlukama o tome treba li dopustiti određene vrste djelatnosti navedene u Dodatku I. Konvencije. Vrste djelatnosti navedene u Dodatku I. slične su onima za koje je sukladno relevantnim zakonskim propisima EU potrebna procjena utjecaja na okoliš ili dozvola za integrirano sprečavanje i kontrolu onečišćenja (IPPC). Obveza sudjelovanja javnosti primjenjuje se, iako u više diskrecijskom obliku, i na odlučivanje o drugim djelatnostima koje mogu imati značajne učinke na okoliš. Djelatnosti za potrebe nacionalne obrane mogu biti izuzete.

Obveze sudjelovanja javnosti iz članka 6. uključuju:

- odgovarajuće, pravodobno i djelotvorno obavješćivanje zainteresirane javnosti;
- razumne vremenske rokove za sudjelovanje, uključujući odredbu za sudjelovanje u ranom stupnju kad su sve mogućnosti otvorene;
- pravo zainteresirane javnosti da besplatno ispita sve informacije važne za odlučivanje (podložno ranije navedenim izuzećima);
- pravo dijelova javnosti da iznesu primjedbe ili informacije koje smatraju važnima;
- odgovarajuću obvezu tijela koje donosi odluku da uzme u obzir ishod sudjelovanja javnosti;
- neposredno obavješćivanje javnosti o odluci, uz stavljanje na raspolaganje javnosti teksta odluke, zajedno s razlozima na kojima se odluka temelji.

„Zainteresirana javnost“ definirana je kao „javnost na koju utječe ili bi moglo utjecati odlučivanje o okolišu, ili koja je za to zainteresirana“, te izričito uključuje nevladine organizacije koje rade na promicanju zaštite okoliša i udovoljavaju svim zahtjevima domaćeg zakonodavstva.

Odlučivanje o genetski izmijenjenim organizmima (GMO) nije uključeno u Dodatak I., no na njega se odnosi posebna odredba (članak 6., stavak 11.), prema kojoj je svaka stranka dužna, u okviru svog domaćeg zakonodavstva, „koliko je to prikladno i izvedivo“, primjenjivati odredbe tog članka na odluke o tome treba li dopustiti namjerno oslobađanje genetski izmijenjenih organizama u okoliš. Kako bi se ojačalo postupanje Konvencije prema sudjelovanju javnosti u odlučivanju o genetski izmijenjenim organizmima, usvojene su izmjene i dopune Konvencije. To je opisano u daljnjem tekstu.

Članak 7. primjenjuje se s obzirom na odlučivanje o programima, planovima i politikama. On obvezuje stranke da „na odgovarajući praktičan i/ili drugi način osiguraju sudjelovanje javnosti za vrijeme izrade planova i programa koji se odnose na okoliš“. Izraz „koji se odnose na okoliš“ prilično je širok, te obuhvaća, ne samo planove i programe koje priprema ministarstvo okoliša, već i planove za druge sektore (promet, energetika, turizam, itd.) u slučaju kad imaju značaj za okoliš. Iako je Konvencija manje preskriptivna s obzirom na sudjelovanje javnosti u odlučivanju o planovima i programima nego u slučaju odlučivanja o projektima ili djelatnostima, odredbe članka 6. koje se odnose na razumne rokove za sudjelovanje, mogućnosti sudjelovanja u ranim stadijima (dok su još otvorene sve mogućnosti) i obvezu da se u odluci „uzme u obzir“ ishod sudjelovanja javnosti trebaju se primjenjivati na takve planove i programe. Članak 7. primjenjuje se, više u obliku preporuke, i na odlučivanje o politikama koje se odnose na okoliš.

Članak 8. primjenjuje se na sudjelovanje javnosti dok tijela vlasti izrađuju provedbene propise i ostala općeprimjenjiva pravnoobvezujuća pravila koja bi mogla imati značajan utjecaj na okoliš. Iako Konvencija nije primjenjiva na tijela koja djeluju u zakonodavnom svojstvu, ovaj je članak jasno primjenjiv na izvršni stadij pripreme pravila i propisa čak i ako ih kasnije treba usvojiti parlament. Odredbe članka 8. također su manje preskriptivne od odredaba članka 6. te obvezuju svaku stranku da „nastoji promicati djelotvorno sudjelovanje javnosti u odgovarajućem stadiju“.

Pristup pravosuđu

Trećem stupu Konvencije, sadržanom u članku 9., cilj je pružiti pristup pravosuđu u trima kontekstima:

- postupak ocjene s obzirom na zahtjev za informacijom;
- postupak ocjene s obzirom na određene (projektne) odluke koje podliježu obvezama za sudjelovanje javnosti;
- osporavanje kršenja odredaba okolišnog prava općenito.

Tako postojanje stupa „pristupa pravosuđu“ ne samo da podupire prva dva stupa već i ukazuje na način za osnaživanje građana i nevladinih organizacija kako bi pomogli provođenju zakona.

Što se tiče postupaka ocjene s obzirom na zahtjev za informacijom, osoba koja smatra da na njegov ili njezin zahtjev za informacijom nije odgovoreno na odgovarajući način treba imati pristup postupku ocjene pred sudom ili nekim drugim neovisnim i nepristranim zakonski utemeljenim tijelom. Konvencija pokušava osigurati niski prag za takve žalbe tako što zahtijeva da u okolnostima u kojima se omogućuje sudska ocjena (koja bi mogla imati visoke troškove) bude osiguran i pristup brzom, besplatnom ili jeftinom postupku ocjene. Konačne odluke trebaju biti obvezujuće za tijelo vlasti koje posjeduje informaciju, a kada je pristup informacijama odbijen razloge treba navesti pisanim putem.

Konvencija osigurava pravo pristupa postupku ocjene pred sudom ili nekim drugim zakonski utemeljenim neovisnim i nepristranim tijelom vezanim za odlučivanje o projektima ili djelatnostima iz članka 6. Postupak ocjene može osporiti materijalnu ili postupovnu zakonitost neke odluke, ili oboje. Raspon osoba koje imaju pravo na takvu žalbu sličan je „zainteresiranoj javnosti“, no nešto je uži od nje, jer uključuje zahtjev da postoji „dovoljan interes“ ili da se dokaže povreda prava (iako tekst također navodi da se ti zahtjevi trebaju tumačiti dosljedno „cilju osiguranja zainteresiranoj javnosti širokog pristupa pravosuđu“). U tom kontekstu, Konvencija određuje da će se interes nevladinih organizacija koje ulaze u definiciju „zainteresirane javnosti“ (vidi gore) smatrati dovoljnim te će se smatrati kako takve udruge imaju prava koja se mogu povrijediti.

Na koncu, Konvencija obvezuje stranke da osiguraju pristup upravnim ili sudbenim postupcima kojima se osporavaju činjenja i nečinjenja privatnih osoba i tijela vlasti koji su u suprotnosti s odredbama zakonodavstva koje se odnose na okoliš. Takav pristup stranke su dužne osigurati pripadnicima javnosti „koji udovoljavaju mjerilima, ako ih ima, utvrđenima domaćim zakonodavstvom“ – drugim riječima, pitanje statusa određuje se prvenstveno na nacionalnoj razini, kao i pitanje toga jesu li postupci sudbeni ili upravni.

Postupci u svakom od ovih triju konteksta trebaju osigurati odgovarajuće i djelotvorne pravne lijekove, uključujući sudska zabranu kada je to prikladno. Također, trebaju biti „pravični, jednakopravni, pravodobni i ne toliko skupi da bi se time sprječavalo njihovo provođenje“. Odluke treba donijeti ili zabilježiti u pisanom obliku, a u slučaju odluka sudova one trebaju biti dostupne javnosti. Trebaju se razmotriti pomoćni mehanizmi za uklanjanje ili smanjivanje novčanih i drugih prepreka pristupa pravosuđu.

Mehanizmi, procesi i aktivnosti prema Konvenciji

Usvajanjem Konvencije prije više od dvanaest godina, uspostavljeni su razni mehanizmi i procesi te poduzete aktivnosti kako bi se unaprijedila njezina provedba. Takvi mehanizmi, procesi i aktivnosti razvijeni su kako bi osigurali da Konvencija ostane živući instrument koji se pamti i poštuje te koji se trajno razvija kako bi se nosio s novim izazovima.

Te novosti uključuju usvajanje protokola o registrima ispuštanja i prijenosa onečišćujućih tvari te izmjena i dopuna Konvencije na temu genetski izmijenjenih organizama; uspostavljanje radne skupine za svaki od triju stupova Konvencije, te četvrte za ispitivanje primjene Konvencije u međunarodnim forumima; uspostavljanje mehanizama za izvješćivanje i praćenje provedbe kako bi se osigurala djelotvorna provedba Konvencije te poduzimanje niza aktivnosti za izgradnju kapaciteta. Oni su opisani u odlomcima koji slijede.

Protokol o registrima ispuštanja i prijenosa onečišćujućih tvari

Protokol o registrima ispuštanja i prijenosa onečišćujućih tvari usvojen je na izvanrednom Sastanku stranaka Aarhuške konvencije održanom u okviru V. ministarske konferencije „Okoliš za Europu“ u Kijevu, Ukrajina, u svibnju 2003. Primarni cilj Protokola jest „unapređenje pristupa javnosti informacijama uspostavom jedinstvenih, cjelovitih nacionalnih registara ispuštanja i prijenosa onečišćujućih tvari“. Sve stranke Protokola dužne su uspostaviti registar ispuštanja



i prijenosa onečišćujućih tvari i učiniti ga dostupnim javnosti putem interneta te ga održavati kroz obvezno godišnje izvješćivanje o ispuštanju u zrak, vodu i tlo te prijenosu određenih popisanih onečišćujućih tvari od određenih popisanih djelatnosti. Onečišćujuće tvari obuhvaćene Protokolom uključuju glavne stakleničke plinove, tvari koje osiromašuju ozonski omotač, teške metale i postojeane organske onečišćujuće tvari, kao i mnoge druge toksične tvari. Obuhvaćene vrste djelatnosti uključuju među ostalima elektrane, rudnike, kemijske pogone i pogone za zbrinjavanje otpada.

Registri ispuštanja i prijenosa onečišćujućih tvari pokazali su se vrlo djelotvornim, a razmjerno jeftinim načinom sakupljanja i objavljivanja informacija o okolišu od strane privatnog sektora. Činjenica da javnost motri podatke vrši pritisak na smanjivanje razina onečišćenja jer operateri pogona nastoje izbjeći da budu na vrhu popisa najvećih onečišćivača. To je prva velika inicijativa prema Konvenciji koja je stvorila značajne obveze za privatni sektor.

Protokol ima niz obilježja nezavisnog ugovora. Stranke Protokola ne moraju biti stranke Konvencije. Protokol ima vlastito upravno tijelo i supsidijarna tijela, koja su nezavisna od tijela Konvencije.

Protokol je stupio na snagu u listopadu 2009. a prvi Sastanak stranaka Protokola održan je u travnju 2010., kada su uspostavljene glavne strukture koje će nadzirati djelotvornu provedbu i daljnji razvoj Protokola. Do rujna 2010. Protokol je sakupio 26 stranaka, uključujući EU, koja je provela Protokol pomoću uredbe EU-a³.

Genetski izmijenjeni organizmi

Genetski izmijenjeni organizmi (GMO) bili su jedna od najkontroverznijih tema tijekom pregovora o nacrtu Konvencije. To se odrazilo u ranije navedenoj činjenici da se odredbe Konvencije koje se odnose na sudjelovanje javnosti o odlučivanju o ostalim djelatnostima značajnim za okoliš na odlučivanje o GMO primjenjuju samo „koliko je to prikladno i izvedivo“. U trenutku usvajanja Konvencije države članice prepoznale su potrebu za dodatnim radom na tom području, što se odrazilo, na primjer u Rezoluciji potpisnica usvojenoj u lipnju 1998.⁴ Uspostavljen je proces koji je trajao nekoliko godina i koji je doveo do usvajanja skupa smjernica o genetski izmijenjenim organizmima, poznatima pod nazivom Smjernice iz Lucce⁵, na prvom Sastanku stranaka. Uslijedilo je usvajanje izmjena i dopuna Konvencije na drugom Sastanku stranaka 2005. godine. Izmjene i dopune iz Almatyja praktično osnažuju prava javnosti na sudjelovanje u odlučivanju o genetski izmijenjenim organizmima tako što uvode novi članak 6. bis i Dodatak I. bis.⁶ Izmjene i dopune još nisu stupile na snagu. Da bi izmjene i dopune stupile na snagu potrebno je dvadeset i sedam ratifikacija, prihvaćanja ili odobrenja od strane država članica koje su bile stranke Konvencije u trenutku usvajanja izmjena i dopuna.⁷ Do rujna 2010. izvršene su 22 takve ratifikacije, prihvaćanja i odobrenja.

Radne skupine za informiranje, sudjelovanje, pravosuđe i međunarodne forume

S ciljem poticanja međunarodne suradnje i promicanja djelotvornije provedbe Konvencije, uspostavljene su radne skupine za rad na određenim područjima prema Konvenciji. To su:

- Radna skupina za alate za elektronsko informiranje;
- Radna skupina za sudjelovanje javnosti u odlučivanju;
- Radna skupina za pristup pravosuđu;
- Radna skupina za sudjelovanje javnosti u međunarodnim forumima.

Svaka od ovih radnih skupina ima mandat za pružanje foruma za razmjenu informacija o dobroj praksi u relevantnom području. U raznim razmjerima one imaju i mandat za razvoj preporuka ili smjernica za dotičnu temu.

3 Uredba (EZ) br. 166/2006 Europskoga parlamenta i Vijeća od 18. siječnja 2006. o uspostavi Europskog registra ispuštanja i prijenosa onečišćujućih tvari te o izmjenama i dopunama direktiva Vijeća 91/689/EEZ i 96/61/EZ.

4 Rezolucija potpisnica Konvencije glasi kako slijedi:
[Potpisnice] prepoznaju važnost primjene odredaba Konvencije na namjerna ispuštanja genetski izmijenjenih organizama u okoliš te obvezuju stranke da na svom prvom sastanku dodatno razviju primjenu Konvencije pomoću, među ostalim, preciznijih odredaba koje uzimaju u obzir posao obavljen prema Konvenciji o biološkoj raznolikosti koja razvija protokol o biološkoj sigurnosti. Rezolucija o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša, UN Doc. ECE/CEP/Add.1/Rev.1 (1998.), para. 15.

5 Odluka I/4 o genetski izmijenjenim organizmima, UN Doc. ECE/MP.PP/2/Add.5 (2002.).

6 Odluka II/1 o genetski izmijenjenim organizmima, UN Doc. ECE/MP.PP/2005/2/Add.2 (2005.).

7 Uvjete za stupanje na snagu izmjena i dopuna pojasnio je Sastanak stranaka odlukom III/1 o tumačenju članka 14. Konvencije, UN Doc ECE/MP.PP/2008/2/Add.3 (2008.). Prema toj odluci, ratifikacije, prihvaćanja i odobrenja stranaka koje nisu bile stranke u trenutku usvajanja izmjena i dopuna ne računaju se za stupanje na snagu.

Praćenje provedbe

Sukladno članku 15. Konvencije, uspostavljen je mehanizam za promicanje i poboljšanje provedbe Konvencije. Iako mehanizme za praćenje provedbe ima nekoliko multilateralnih ugovora o okolišu, mehanizam uspostavljen Aarhuškom konvencijom donekle je neobičan u nekoliko pogleda. Kao prvo, Odbor za usklađenost i praćenje provedbe koji se nalazi u srcu mehanizma sastavljen je od devet pojedinaca koji djeluju kao privatne osobe. To nije odbor stranaka niti predstavnika stranaka. To Odboru daje zaista nezavisan karakter.⁸ Kao drugo, svaki pripadnik javnosti može pokrenuti postupak ocjene toga pridržava li se stranka odredaba Konvencije pred Odborom tako da pošalje obavijest Odboru. Većina ostalih mehanizama za praćenje provedbe omogućavaju postupak ocjene toga pridržava li se stranka odredaba Konvencije samo ako ga pokrene sama stranka, druga stranka ili u nekim slučajevima tajništvo. Prije nego ispita obavijest pripadnika javnosti, Odbor treba uzeti u obzir dostupne domaće pravne lijekove u slučaju da su oni djelotvorni i pravodobni. To daje Odboru diskrecijsko pravo da odbije slučajeve koji bi se trebali prikladnije riješiti na domaćoj razini. Međutim, to nije stroga obveza za iscrpljivanje domaćih pravnih lijekova.

Postojanje takozvanog „javnog okidača“ prema mehanizmu za praćenje provedbe Aarhuške konvencije dovelo je do toga da se provedba ocjenjuje u većem broju slučajeva nego za druge konvencije. Do rujna 2010. pred Odborom je pokrenuto oko pedeset slučajeva. Malu manjinu njih Odbor je ocijenio nedopustivima, no veliku je većinu Odbor sadržajno ocijenio (ili to trenutačno čini). Dosad su sve odluke kojima je Odbor zaključio da stranka krši odredbe Konvencije potvrđene na sljedećem sastanku stranaka. Na temelju zaključaka Odbora, na drugom je Sastanku stranaka zaključeno da tri stranke krše odredbe Konvencije, a na trećem sastanku njih šest (uključujući tri s prethodnog sastanka). Odbor je izrazio stav da takvi slučajevi utvrđenog kršenja odredaba Konvencije ne bi nužno bili otkriveni da ne postoji mogućnost da javnost pokrene postupak ocjene.

Mehanizam izvješćivanja

Kao i mnogi drugi međunarodni ugovori, Aarhuška konvencija ima mehanizam izvješćivanja prema kojem stranke izvješćuju upravno tijelo o koracima poduzetim za provedbu ugovora. Prema mehanizmu izvješćivanja Aarhuške konvencije, svaka je stranka dužna podnijeti izvješće na svakom Sastanku stranaka, a takvi su se sastanci dosad održavali u razmacima od triju godina. Tajništvo ima zadaću pripremiti zbirno izvješće koje sažima sadržaj nacionalnih izvješća o provedbi.

Ono što je donekle posebno za mehanizam izvješćivanja Aarhuške konvencije jest činjenica da se, u skladu s duhom Konvencije, stranke tijekom pripreme nacionalnih izvješća o provedbi trebaju konzultirati s javnošću. To nije samo omogućilo javnosti (obično u obliku nevladinih organizacija za zaštitu okoliša) da utječe na sadržaj izvješća. Imalo je i neizravan učinak na povisivanje razine izvješćivanja, jer dužnosnike odgovorne za pripremu izvješća na tu odgovornost podsjeća zainteresirana javnost. U savršenom svijetu to ne bi bilo potrebno, no stvarnost je takva da je sasvim uobičajeno da prema mehanizmima izvješćivanja za druge instrumente značajan broj stranaka ne preda izvješće. Prema mehanizmu Aarhuške konvencije, iako su i na drugom i na trećem Sastanku stranaka neka izvješća podnesena sa zakašnjenjem, na kraju su sve stranke pripremile i podnijele izvješća. Razina javnih konzultacija razlikovala se od zemlje do zemlje, a mjera u kojoj su stavovi javnosti ugrađeni u izvješća također je varirala, no to je slučaj sa svakim postupkom sudjelovanja javnosti. U krajnjoj liniji, iako postoji nada da će svaka vlada u potpunosti uzeti u obzir sve iznesene stavove, nacionalna izvješća o provedbi su vladin prikaz učinjenog.

Izgradnja kapaciteta i podizanje razine svijesti

Djelotvorna provedba međunarodnih ugovora poput Aarhuške konvencije moguća je samo ako svi relevantni akteri imaju dostatni kapacitet za odigravanje svojih uloga. U slučaju Aarhuške konvencije radi se o dva široka tipa aktera. S jedne strane su dužnosnici tijela vlasti koji sudjeluju u odgovaranju na zahtjeve javnosti za pristup informacijama o okolišu, uspostavljanju sustava informiranja o okolišu, upravljanju postupcima izdavanja dozvola koji uključuju sudjelovanje javnosti ili provedbi mehanizama za ocjenu (uključujući suce). S druge su strane pripadnici javnosti (uključujući nevladine organizacije) koji žele dobiti pristup informacijama o okolišu, sudjelovati u postupcima odlučivanja o okolišu ili dobiti pristup upravnim ili sudbenim postupcima. Izgradnja kapaciteta prve skupine potrebna je kako bi se osiguralo da tijela vlasti ispunjavaju svoje obveze prema javnosti prema Konvenciji; dok je izgradnja kapaciteta druge skupine potrebna kako bi se osiguralo da ciljani korisnici Konvencije, pripadnici javnosti, i oni koji predstavljaju njihove interese

8 Još jedno inovativno obilježje mehanizma jest činjenica da ne samo stranke i potpisnice već i nevladine organizacije za zaštitu okoliša imaju mogućnost nominirati kandidate za izbor u Odbor. Međutim, samo ih stranke biraju, a nakon što su izabrani, članovi su nezavisni i stoga ni na koji način ne odgovaraju tijelu koje ih je nominiralo.



(uključujući pravnike u području zaštite javnog interesa) imaju kapacitet i stručnost potrebne za djelotvorno ostvarivanje svojih prava prema Konvenciji.

Niz organizacija u Europi udružio se i koordinira se međusobno i s UNECE-om u ulozi tajništva kako bi pomogli zemljama izgraditi svoje kapacitete za provedbu Konvencije. Takve su organizacije, na primjer, Institut Ujedinjenih naroda za naobrazbu i istraživanje (UNITAR), Program Ujedinjenih naroda za okoliš (UNEP), Organizacija za europsku sigurnost i suradnju (OESS), niz regionalnih centara za okoliš i Europska komisija. Kroz zajedničke napore koji se temelje na zajedničkom osjećaju vlasništva i odgovornosti, međunarodna zajednica pokušava biti djelotvornija tako što izbjegava ponavljanje i pokriva rupe kako bi podržala zemlje, pogotovo one čija se gospodarstva suočavaju s većim izazovima, u djelotvornijoj provedbi Konvencije.

Podizanje razine svijesti također je ključno za uspjeh provedbe. Kako bi Konvencija imala učinka, pripadnici javnosti moraju biti svjesni prava koja im ona daje; jednako tako dužnosnici moraju biti svjesni svojih obveza. U tu svrhu može se koristiti širok raspon informacijskih kanala, poput publikacija, internetskih stranica, konferencija i medijske pokrivenosti. Neke se mjere mogu poduzeti na međunarodnoj razini, no većinu posla podizanja razine svijesti treba poduzeti na nacionalnoj ili lokalnoj razini, među ostalim i zbog jezičnih razloga. Jedan primjer međunarodne inicijative (iako podržane putem nacionalnih čvorišta) jest Aarhuška klirinška kuća za okolišnu demokraciju (eng. Aarhus Clearinghouse for Environmental Democracy) – vidi <http://aarhusclearinghouse.unece.org>.

Tijekom posljednjih nekoliko godina uspostavljen je niz takozvanih „aarhuških centara“ u nekoliko zemalja, u većini slučajeva uz potporu OESS-a.⁹ Aarhuški centri imaju ulogu centara za informiranje o okolišu, no u većini slučajeva oni pokušavaju i podržati provedbu stupa koji se odnosi na sudjelovanje javnosti, a u nekoj mjeri i stupa koji se odnosi na pristup pravosuđu tako što pružaju obrazovne tečajeve i druge aktivnosti. Oni su ostvarili važan doprinos izgradnji kapaciteta i podizanju razine svijesti.

Primjena aarhuških načela u međunarodnim forumima

Iako se veći dio Konvencije odnosi na ono što se događa na nacionalnoj i podnacionalnoj razini, jedna se odredba odnosi na međunarodnu razinu. Članak 3. stavak 7. Konvencije obvezuje svaku stranku da promiče primjenu načela Konvencije u međunarodnim procesima odlučivanja o okolišu te u okviru međunarodnih organizacija u pitanjima koja se odnose na okoliš. Postojanje te odredbe pokazalo je da se velik broj odluka sa značajnim posljedicama na okoliš donosi na međunarodnoj razini te da i na toj razini postoji ista potreba za transparentnošću i odgovornošću kao i na nacionalnoj i podnacionalnoj razini. Valja spomenuti da ta odredba stvara obvezu za stranke Aarhuške konvencije koja se odnosi na to kako bi se trebale ponašati kad sudjeluju u takvim međunarodnim forumima. Međutim, ona ne stvara i ne bi mogla stvarati obvezu za same međunarodne forume, jer oni imaju vlastita upravna tijela i mogu obuhvaćati i države koje nisu stranke Aarhuške konvencije. Također valja napomenuti da forumi koje obuhvaća ova odredba nisu ograničeni na one s očitim mandatom za okoliš (kao što su UNEP ili proces „Okoliš za Europu“), već se odnosi i na one čije odluke mogu imati posljedice na okoliš (kao što je Svjetska trgovinska organizacija, kad donosi takve odluke).

Na temelju članka 3. stavka 7. stranke su razvile skup smjernica, Smjernice iz Almatyja za promidžbu primjene načela konvencije u međunarodnim forumima, koje su usvojene na drugom sastanku stranaka u 2005. godini.¹⁰ Smjernice iz Almatyja, iako nisu obvezujuće, odlaze još dalje u razradi načina na koje bi se u međunarodnim forumima moglo promicati i primjenjivati Konvenciju. Te su smjernice razdijeljene u širokom krugu međunarodnih foruma. Kako je navedeno ranije, uspostavljena je Radna skupina, pod vodstvom Francuske, za konzultaciju s međunarodnim forumima oko smjernica.¹¹ Ta je Radna skupina uključena, s jedne strane, u promidžbu u relevantnim međunarodnim forumima, a s druge, u pitanje toga kako stranke primjenjuju smjernice i provode članak 3. stavak 7.

2.2. NEDAVNI POMACI I DALJNJI KORACI

Na trećem Sastanku stranaka Aarhuške konvencije, održanom u Rigi, Latvija, u lipnju 2008. usvojen je strateški plan za razdoblje 2009.–2014. koji bi trebao voditi rad prema Konvenciji kroz dva razdoblja između sjednica sve do petog Sastanka stranaka. Strateški plan iznosi viziju Stranaka o smjeru u kojem bi Konvencija trebala ići te tako pruža korisnu leću kroz koju možemo ispitati određene nedavne pomake i očekivanja koja se tiču daljnjih koraka.

9 Za više informacija o aarhuškim centrima, vidi <<http://www.unece.org/env/pp/acintro.htm>>.

10 Odluka II/4 o primjeni Konvencije u međunarodnim forumima, UN Doc. ECE/MP.PP/2005/2/Add.5 (2005.).

11 Za više informacija vidi stranicu Radne skupine za sudjelovanje javnosti u međunarodnim forumima, dostupnu na <http://www.unece.org/env/pp/ppif.htm>.

Strateški plan za razdoblje od 2009. do 2014.

Strateški plan prikazuje viziju i misiju za Konvenciju.

Vizija je „osigurati uživanje prava pristupa informacijama, sudjelovanja javnosti u odlučivanju i pristupa pravosuđu u pitanjima okoliša diljem paneuropske regije i šire kako bi se poboljšalo stanje okoliša i doprinijelo zaštiti prava svake osobe sadašnjega i budućih naraštaja na život u okolišu pogodnom za njegovo ili njezino zdravlje i dobrobit“.

Misija glasi kako slijedi:

- a)** kao prvi prioritet, raditi prema punoj provedbi Konvencije i njezinog Protokola o registrima ispuštanja i prijenosa onečišćujućih tvari od strane svake stranke te poticati i podržavati njihovu upotrebu od strane javnosti;
- b)** povećati učinak Konvencije i Protokola povećanjem broja stranaka unutar regije UNECE te poticanjem država izvan regije da pristupe Konvenciji i Protokolu ili provedu njihova načela;
- c)** stalno ocjenjivati odredbe i načela Konvencije te, prema potrebi, razmotriti daljnji razvoj Konvencije kako bi se osiguralo da ona nastavi pružati odgovarajući instrument za postizanje svojih ciljeva.“

Tri dijela te misije ispituju se niže u tekstu.

Provedba

Prema strateškom planu, cilj rada prema punoj provedbi treba dobiti najviši prioritet. To odražava dojam mnogih stranaka da čak i provedba Konvencije u njezinom trenutačnom stanju, bez preuzimanja novih obveza, predstavlja značajan izazov te se može znatno unaprijediti.

Sredstva promicanja djelotvorne provedbe većinom su opisana ranije u Dijelu I., tu se misli na mehanizme za praćenje provedbe i izvješćivanje, izgradnju kapaciteta, podizanje razine svijesti te razne radne skupine uspostavljene kako bi podupirale rad na određenim temama.

Jedan važan novi pomak u tom smislu koji bi trebao doprinijeti djelotvornoj provedbi drugoga stupa jest nedavno uspostavljanje Radne skupine za sudjelovanje javnosti u odlučivanju. Iako su Radne skupine koje se bave prvim i trećim stupom Konvencije uspostavljene već 2002. godine na prvom Sastanku stranaka, Stručnu skupinu za sudjelovanje javnosti Sastanak stranaka je uspostavio tek 2008. Ona je promaknuta u status radne skupine na izvanrednom Sastanku stranaka održanom u travnju i srpnju 2010.¹²

Baš kao i od Radne skupine za elektronske alate za informiranje i pristup pravosuđu, i od nove Radne skupine se očekuje da pruži forum za dokumentaciju i razmjenu informacija o dobrim praksama. Također se očekuje da će ona dublje istražiti određena područja odlučivanja (npr. nuklearnu energiju, pitanja voda), čime se prepoznaje činjenica da su različita područja ili sektori donekle specijalizirani, imaju vlastite ustanove i regulatorni okvir te da je korisno okupiti ljude koji rade u tom sektoru kako bi se vidjelo kako obveze Konvencije mogu funkcionirati u praksi u tom području.

U razmatranju elemenata za uspješnu provedbu Konvencije posebni spomen zaslužuje uloga civilnoga društva. Nevladine organizacije za zaštitu okoliša igrale su veliku ulogu u razvoju Konvencije od njezinih početaka. Sudjelovale su u pregovorima o Konvenciji u mjeri koja dotad nikad ranije nije viđena u razvoju bilo kojeg međunarodnog ugovora. Sudionička narav Aarhuškoga procesa nastavila se sve do danas. U određenoj mjeri to je sudjelovanje izričito propisano, npr. u pravilima postupanja. U određenoj mjeri, to je postalo pitanje ustaljene prakse (npr. praksa rutinskog pružanja financijske potpore za sudjelovanje predstavnika nevladinih organizacija za zaštitu okoliša u sastancima supsidijarnih tijela Konvencije).

Prisutnost i aktivno sudjelovanje nevladinih organizacija oživjeli su međunarodne procese prema Konvenciji, no oni su jednako tako važni na nacionalnim i lokalnim razinama. Vlade bi trebale stvoriti okruženje koje nevladinim organizacijama omogućava rad te poticati njihovo sudjelovanje, ne samo u minimalnoj mjeri koju traži Konvencija.

12

Ta je sjednica sazvana u travnju 2010. no morala se prekinuti zbog nedostatka kvoruma uslijed prekida zračnog prometa zbog erupcije vulkana na Islandu. Sjednica je nastavljena i dovršena u srpnju 2010.



Proširenje

Drugo područje na koje strateški plan stavlja naglasak jest povećanje broja stranaka Konvencije, Protokola¹³ i izmjena i dopuna o genetski izmijenjenim organizmima, i unutar regije UNECE i van nje.

Velik niz zemalja iz regije UNECE još nisu postale strankama Konvencije, poput Rusije, Sjedinjenih Američkih Država i Kanade. Švicarska se trenutno priprema za ratifikaciju, kao i Irska, jedina država članica EU koja još nije stranka. Jedina zemlja Središnje Azije koja još nije stranka je Uzbekistan.

Kao što je ranije navedeno, Konvenciji može pristupiti bilo koja država članica Ujedinjenih naroda. Međutim, sukladno članku 19. stavku 3. Konvencije, pristupanje zemalja koje nisu članice UNECE-a treba odobriti Sastanak stranaka.

Kako bi poslao poticajni signal zemljama koje nisu članice UNECE-a, Sastanak stranaka je na svojoj drugoj sjednici usvojio odluku kojom pojašnjava da se zahtjev za odobrenjem ne bi trebao shvatiti tako da uključuje sadržajnu ocjenu, od strane Sastanka stranaka, nacionalnog pravnog sustava i administrativnih praksi te zemlje. Odluka II/9 također je naglasila potporu Sastanka razvoju globalnih smjernica pod okriljem UNEP-a te razvoju prikladnih regionalnih instrumenata kojima se promiče Načelo 10. Deklaracije iz Rija.¹⁴

U posljednjih nekoliko mjeseci interes za pristupanje Aarhuškoj konvenciji izrazilo je nekoliko država (npr. Kamerun, Gvineja-Bisau). To je dovelo do intenzifikacije rasprave o tom pitanju među strankama. Zahtjev za odobrenjem od strane Sastanka stranaka može odvratiti zainteresirane države, i zbog političke poruke u njegovoj pozadini o nejednakosti između država koje jesu i koje nisu članice UNECE-a i zbog praktičnog pitanja toga kako se odobrenje može dobiti. S obzirom na ovo drugo, zahtjev za „odobrenjem“ potiče određena postupovna pitanja, kao što je trenutak odobrenja u odnosu na domaći proces ratifikacije od strane zainteresirane države, razinu interesa koju je potrebno izraziti unutar zainteresirane države prije nego Sastanak stranaka preuzme pitanje te kriterije koje će Sastanak uzeti u obzir pri odlučivanju o tome hoće li odobriti zahtjev za pristupanjem. Jedna od mogućnosti o kojoj je Ured raspravljao bila je mogućnost izmjena i dopuna Konvencije kako bi se uklonio zahtjev za „odobrenjem“. Međutim, čak i kad bi se to učinilo, i dalje bi bilo potrebno odgovoriti na ranije navedena postupovna pitanja, jer bi izmjene i dopune stupile na snagu tek nakon nekog vremena.

O ovom je pitanju raspravljao ukratko Sastanak stranaka na svojoj nedavno održanoj izvanrednoj sjednici (travanj i lipanj 2010.), a zatim detaljnije glavno tijelo između sjednica, Radna skupina stranaka, na svom dvanaestom sastanku (srpanj 2010.). Na tome su se sastanku prisutne stranke usuglasile da neće iskoristiti mogućnost izmjena i dopuna Konvencije kako bi se uklonio zahtjev za „odobrenjem“. Prednost su dale razvoju jednostavnog postupka odobrenja uz minimalna mjerila. Međutim, i dalje je nejasno kako će taj postupak izgledati. Neke su stranke predložile da bi zemlje koje žele pristupiti trebale iskazati interes za pristupanje barem godinu dana prije sljedećeg Sastanka stranaka, te da bi trebale potvrditi da će njihov pravni sustav do trenutka pristupanja biti usklađen sa zahtjevima Konvencije. Ako se usvoje, te bi odredbe potvrdile i ojačale razliku u statusu između zemalja koje jesu i koje nisu članice UNECE-a, a koje žele pristupiti Konvenciji. O tom će se pitanju raspravljati na četvrtom Sastanku stranaka (Kišinjev, Moldova, lipanj 2011.).

Čak i bez obzira na postupovne prepreke koje predstavlja zahtjev za „odobrenjem“, postoje politički razlozi zbog kojih bi mnoge zemlje koje nisu članice UNECE-a mogle oklijevati s pristupanjem instrumentu razvijenom u regiji UNECE i (barem u početku) za nju. Stoga su relevantne druge dvije mogućnosti spomenute u Odluci II/9, odnosno, razvoj regionalnih instrumenata u drugim regijama za koje bi Aarhuška konvencija mogla poslužiti kao korisni model; te razvoj globalnih instrumenata. S obzirom na ovu drugu mogućnost, važan je korak učinjen usvajanjem smjernica UNEP-a za razvoj nacionalnog zakonodavstva o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša na jedanaestoj posebnoj sjednici Upravnog vijeća UNEP-a (Bali, 24.-26. veljače 2010.). Time se pružaju vrijedni temelji za daljnji rad na Načelu 10. diljem svijeta. Moguće je da će se o tom pitanju raspravljati i na skoroj Konferenciji Ujedinjenih naroda o održivom razvoju koja se treba održati u Brazilu (Rio + 20). Zamisao o globalnoj konvenciji na tu temu već je spomenuta u tom kontekstu.¹⁵

13 U trenutku usvajanja strateškog plana, Protokol o registrima ispuštanja i prijenosa onečišćujućih tvari nije stupio na snagu. Stoga ga je bilo potrebno uključiti u plan, no uz shvaćanje da će se odgovornost za Protokol prenijeti na Sastanak stranaka Protokola, kad se on osnuje.

14 Vidi <http://www.unece.org/env/documents/2005/pp/ece/ece.mp.pp.2005.2.add.13.e.pdf>.

15 Vidi npr. http://www.stakeholderforum.org/fileadmin/files/Earth_Summit_2012/Earth_Summit_2012_Donostia_Declaration_2_.pdf, str. 15).

Razvoj

Treće područje na koje strateški plan stavlja naglasak odnosi se na daljnji razvoj odredaba i načela Konvencije te dijeljenje iskustava za promicanje sudioničke demokracije u drugim kontekstima (koji se ne odnose na okoliš).

Strateški plan daje prijedloge koji se odnose na daljnji razvoj Konvencije, a posebice na odredbe koje se tiču informiranja i sudjelovanja, uključujući putem:

- povećanja raspona javno dostupnih informacija da uključuju informacije koje se odnose na proizvode (što bi doprinijelo održivoj proizvodnji i potrošnji) te informacije koje posjeduje privatni sektor;
- ocjene i moguće razrade odredaba Konvencije koje se odnose na sudjelovanje javnosti u donošenju odluka koje imaju značajne posljedice na okoliš, uključujući odluke koje se odnose na proizvode (to bi moglo značiti ispitivanje mjere u kojoj se članak 6. stavak 1. (b) primjenjuje u praksi, uključujući na vrste djelatnosti navedene u Dodatku I., no na ljestvici ispod primjenjivog praga; to bi moglo uključivati i određivanje vrsta odluka koje su značajne za okoliš, a koje su izvan djelokruga članaka 6., 7., 8. i 6. bis);
- ocjene i mogućeg daljnjeg razvoja odredaba Konvencije o sudjelovanju javnosti u strateškom odlučivanju;
- poticanja inovativnih oblika i alata za odlučivanje van tradicionalnih postupaka konzultacija;
- podupiranje razvoja kapaciteta nevladinih organizacija i jačanja civilnoga društva.

Nova Radna skupina za sudjelovanje javnosti u odlučivanju mogla bi igrati korisnu ulogu u istraživanju ovih pitanja.

Iako je cilj Aarhuške konvencije promicati sudioničku demokraciju u kontekstu zaštite okoliša, mnoge naučene pouke jednako se tako mogu primijeniti u drugim kontekstima. Strateški plan potiče stranke da podijele svoja iskustva u provedbi Konvencije s drugim forumima koji ih žele upotrijebiti kao temelj ili izvor nadahnuća za daljnje jačanje sudioničke demokracije u svojim područjima.

Četvrti Sastanak stranaka

Sljedeći veliki događaj na Aarhuškom kalendaru bit će četvrti redovni Sastanak stranaka, koji se treba održati u Kišinjevu, Moldova, od 15. do 17. lipnja 2011.

Sastanak će raspravljati o redovitim stavkama dnevnoga reda poput praćenja provedbe, izvješćivanja, usvajanja radnog programa, daljnjih rasprava o financijskim pitanjima te ocjene djelatnosti radnih skupina. Pokušat će i razjasniti pitanje pristupanja država koje nisu članice UNECE-a, što je opisano ranije. Vjerojatno je i da će doći do rasprava na visokoj razini o odabranoj temi, npr. pristupu pravosuđu.



2.3. ZAŠTO JE KONVENCIJA VAŽNA ZA RAZVOJ CIVILNOGA DRUŠTVA I DEMOKRACIJE

*Mara Silina*¹⁶

U svojoj prezentaciji voljela bih odgovoriti na četiri pitanja:

1. Što je u Aarhuškoj konvenciji najvažnije za civilno društvo?
2. Tko smo mi?
3. Kako radimo?
4. Zašto je Aarhuška konvencija važna za nas?

Dakle, dopustite mi da počnem s pitanjem **Što je tu najvažnije za civilno društvo?** UNECE-ova Konvencija o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša (Aarhuška konvencija) je najnekonvencionalnija Konvencija i jedinstvena je među multilateralnim ugovorima o okolišu po mjeri u kojoj nastoji zajamčiti javnosti postupovna prava. To je ugovor koji se manje tiče odnosa između stranaka, a više odnosa između vlada i civilnoga društva. Razvijen je i ispregovaran uz ranije neviđenu razinu uključenosti nevladinih organizacija, što se nastavlja i danas, kad se Konvencija provodi. Aarhuška konvencija imala je, i još ima veliki politički utjecaj u zemljama s manje demokratskim tradicijama (u Istočnoj Europi, na Kavkazu i u Središnjoj Aziji, no ne samo tamo).

Aarhuška konvencija prepoznaje prava građana – postupovna prava na informacije, sudjelovanje, pravosuđe kao i materijalna prava – na život u okolišu pogodnom za zdravlje i dobrobit. Ona daje široku definiciju „javnosti“ – bilo koja fizička ili pravna osoba, plus neformalne skupine, što znači da su, kad EZ (sada EU) postane članica, sve njezine ustanove i tijela pokriveni. Konvencija ne diskriminira, ima mehanizam za praćenje provedbe i otvorena je zemljama koje nisu članice ECE-a.

Prvi dio (stup) Aarhuške konvencije bavi se pristupom informacijama.

Tu su najvažniji elementi organizacije za zaštitu okoliša i civilno društvo općenito sljedeći: * široka definicija informacija o okolišu; * svaka osoba ima pristup informacijama; * vremenski rok „što je moguće prije“, najviše 1 mjesec, plus još 1 mjesec; * pristojbe za dobivanje informacije ne smiju prelaziti razuman iznos. Konvencija navodi i skup izuzeća, uz tumačenje na ograničavajući način; zahtijeva transparentnost i dostupnost sustava informiranja; brzu razdiobu informacija u slučajevima neposredne prijetnje po zdravlje ili okoliš; razdiobu međunarodnih ugovora, zakona, politika, strategija, programa i akcijskih planova; dostatne informacije o proizvodima; katastrofe ispuštanja i prijenosa onečišćujućih tvari te povećan pristup putem interneta.

Drugi dio ili stup Aarhuške konvencije odnosi se na sudjelovanje javnosti u odlučivanju:

- **o određenim projektima ili djelatnostima (čl. 6.)** s popisom pokrivenih vrsta djelatnosti danim u Dodatku I. Ovdje Konvencija zahtijeva pravodobno i djelotvorno obavještanje kako bi se omogućilo sudjelovanje javnosti; razumne rokove za davanje komentara; besplatno ispitivanje bitnih informacija od strane zainteresirane javnosti te uzimanje u obzir ishoda sudjelovanja javnosti.;
- **o programima i planovima (čl. 7.)** pri čemu se navodi da javnost može sudjelovati za vrijeme izrade planova i programa te da trebaju postojati rano sudjelovanje i razumni rokovi za takvo sudjelovanje. S obzirom na **politike (čl. 7.)**, Konvencija kaže da će svaka stranka nastojati osigurati prilike za sudjelovanje javnosti u izradi politika koje se odnose na okoliš;
- **o pravilima i propisima (čl. 8.)** navodi obvezu svake stranke da nastoji promicati djelotvorno sudjelovanje javnosti u izradi pravila/propisa i drugih pravno obvezujućih normativnih instrumenata.

Treći dio (stup) Aarhuške konvencije bavi se pristupom pravosuđu i osigurava: postupak ocjene kojim se osporava postupanje sa zahtjevom za informacije (bilo kojoj osobi); postupak ocjene kojim se osporava zakonitost ili odluke na razini projekta koje zahtijevaju sudjelovanje javnosti (ograničeno na zainteresiranu javnost); postupak ocjene kojim se osporava opće kršenje odredaba domaćega zakonodavstva koje se odnose na okoliš (status mora biti utvrđen domaćim zakonodavstvom); postupke koji su pravični, jednakopravni, pravodobni i ne toliko skupi da bi se time sprečavalo njihovo provođenje; odluke u pisanom obliku, javno dostupne sudske presude i razmatranje mehanizma za uklanjanje financijskih prepreka, itd.

16

Mara Silina je koordinatorica programa proširenja i Kampanje za sudjelovanje javnosti pri mreži nevladinih okolišnih organizacija Europskog ureda za okoliš (The European Environmental Bureau - EEB) u Bruxellesu (Belgija). U okviru programa proširenja radi s organizacijama za zaštitu okoliša u zemljama kandidatkinjama i potencijalnim kandidatkinjama na pitanjima proširenja EU-a i politikama zaštite okoliša. Kampanja za sudjelovanje javnosti bavi se provedbom i daljnjim razvojem Aarhuške konvencije, a uključuje organizacije za zaštitu okoliša na paneuropskoj razini.

Međutim, htjela bih spomenuti nekoliko glavnih nedostataka Aarhuške konvencije, poimence:

1. članci 7. i 8. o sudjelovanju javnosti nisu dovoljno precizni i prepuštaju mnogo toga na odluku tijelima vlasti;
2. pitanja koja se odnose na genetski izmijenjene organizme i dalje imaju posebni tretman unatoč izmjenama i dopunama o sudjelovanju javnosti u odlučivanju o namjernom oslobađanju u okoliš i stavljanju na tržište, no javnost nema pravo žalbe na donesene odluke na sudu;
3. članak 9.3. previše toga prepušta diskreciji i dobroj volji pojedinih vlada;
4. vrlo je važno napomenuti da se Aarhuška konvencija odnosi na sve politike, zakone, itd. koji utječu na okoliš, no u praksi je ograničena na politike, zakone i tijela koja se bave okolišem. Ne oporezivanjem, gospodarskim politikama, prometom, energijom, poljoprivredom. Stoga je Aarhuškoj konvenciji potrebno izričito proširiti opseg.

Unatoč ovim i nekim drugim slabostima Konvencije i njezinih „kćeri“, Aarhuška je konvencija važan simbol za demokraciju koji predstavlja **izazov za vlast i nadu za javnost**. Ona predstavlja i veliku količinu posla koju valja obaviti kako bi se motivirali ljudi, izgradili kapaciteti, itd., a **provedba** Konvencije zahtijeva, ne samo zakonski temelj i alate za provedbu, već i **KULTURNU PROMJENU!**

I tako dolazim do sljedećih pitanja o **ulozi i mjestu nevladinih organizacija (predstavnik civilnoga društva)**, odnosno o tome TKO smo MI i KAKO radimo. Sve je počelo 1993. kad se nekoliko organizacija za zaštitu okoliša uključilo u pripremu nacrtu „Smjernica iz Sofije“. Nešto kasnije, 1995. godine, tijekom Ministarske konferencije Okoliš za Europu u Sofiji, nevladine organizacije za zaštitu okoliša odigrale su ključnu ulogu u odluci da se izradi nacrt Konvencije te se intenzivno uključile u proces pregovora koji je doveo do usvajanja i potpisivanja Konvencije u danskom gradu Aarhusu 1998. godine. Nakon toga je uspješan pritisak organizacija za zaštitu okoliša doveo do Protokola o registrima ispuštanja i prijenosa onečišćujućih tvari, Protokola o strateškoj procjeni okoliša (ispregovaranog prema Konvenciji iz Espooa), izmjena i dopuna/pojašnjenja koja se odnose na genetski izmijenjene organizme, otvorenog procesa praćenja provedbe, smjernica iz Almatya o sudjelovanju javnosti u međunarodnim forumima, procesa za pojašnjenje i poboljšanje zahtjeva za sudjelovanje javnosti za planove, programe, politike i zakonodavstvo. Organizacije za zaštitu okoliša pomno prate provedbu Konvencije na terenu, promiču je i aktivno sudjeluju u njoj.

Na svim pitanjima vezanima za Aarhušku konvenciju EEB radi u okviru Europskog ECO foruma, koalicije više od 200 građanskih organizacija za zaštitu okoliša iz regije UNECE, stvorene 1993. godine za praćenje UN-ovog procesa Okoliš za Europu. Kampanja se naziva Kampanjom za sudjelovanje javnosti europskog ECO foruma za praćenje provedbe, razvoja i upotrebe Aarhuške konvencije, a taj posao predvodi EEB.

Glavna područja djelatnosti uključuju sadržajno sudjelovanje nevladinih organizacija za zaštitu okoliša na službenim sastancima (osam do deset sastanaka godišnje), opću koordinaciju kampanje, rad na pojedinim pitanjima Protokola o strateškoj procjeni okoliša, Protokola o registrima ispuštanja i prijenosa onečišćujućih tvari, genetski izmijenjenih organizama, pristupa pravosuđu, alata za elektronsko informiranje, potporu nacionalnim aktivnostima, poticanje razmjene informacija i sakupljanje sredstava, izgradnju kapaciteta u pojedinim zemljama i učinkovito korištenje mehanizma za praćenje provedbe (žarišta u nevladinim organizacijama, obuka, objavljivanje sudske prakse, itd.), praćenje provedbe Konvencije u različitim zemljama. Alati za komunikaciju su elektronički bilten i internetska stranica pod nazivom „Sudjeluj“ (eng. Participate), internetski forumi, publikacije, umrežavanje, naobrazba o mehanizmu praćenja provedbe, publikacije, itd.

Za posljednji sastanak stranaka Konvencije pripremili smo ocjenu Nacionalnih izvješća o provedbi, pod nazivom „Izvješće europskog ECO foruma o provedbi Aarhuške konvencije“, koje je predstavljeno na Sastanku stranaka Aarhuške konvencije u Rigi. Taj je izvještaj obuhvatio 24 zemlje, uključujući 15 zemalja članica Europske unije. Bio je to odgovor na nacionalna izvješća o provedbi koja su pripremile vlade, a obuhvaćao je i proces izrade tih izvješća kao i stanje provedbe. Ta je ocjena pokazala izvanredno sudjelovanje nevladinih organizacija u izvješćivanju u, uglavnom, novim demokracijama, na primjer u Armeniji, Češkoj, Kirgistanu i Poljskoj nevladine organizacije su napisale izvješća u ime stranke. Isto je ponuđeno nevladinim organizacijama u Kazahstanu i Moldovi, no one su to odbile.

Glavni ZAKLJUČCI pokazali su da se neke zemlje, uglavnom u novim demokracijama, previše oslanjaju na izravnu primjenjivost Konvencije što znači da ne postoje ili su nedovoljne nacionalne odredbe ili aktivnosti; prevelik je naglasak na formalnom prijenosu u domaće zakonodavstvo, a premali na institucionalnu organizaciju, jasne zahtjeve, standarde, smjernice, publicitet; stup sudjelovanja javnosti općenito je najslabiji: ljude se ne shvaća ozbiljno! Nadalje, „nacionalni interes“ se prečesto koristi kao izlika za neomogućavanje pristupa informacijama. Lokalna provedba i dalje je vrlo slaba.

I napokon dolazim do svog posljednjeg pitanja: ZAŠTO je Aarhuška konvencija važna za civilno društvo i razvoj demokracije? Važna je zato što je sam proces otvoren i transparentan; Konvencija izravno povezuje pravno obvezujući instrument i praksu; rad na provedbi Aarhuške konvencije je učenje putem rada; ona doprinosi kulturi **otvorenosti i odgovornosti** te priznavanju **pozitivne i nužne** uloge organizacija za zaštitu okoliša. Konvencija je dovela do poboljšanja u zakonodavstvu EU-a u područjima prava na pristup informacijama i sudjelovanja javnosti, a primjenjiva je



na sve ustanove i tijela EU-a. Konvencija pomaže i u strukturalnim poboljšanjima: informiranje javnosti postaje normalni postupak, građani mogu bolje ocijeniti čine li tijela vlasti pravu stvar te ući u raspravu s njima bolje obaviješteni ako stvari nisu u redu. Pravilna provedba stupa pristupa pravosuđu bit će test rezultata vlasti koji će dovesti do poboljšanja. Na primjer, u Nizozemskoj su dobiveni brojni slučajevi koji se odnose na okoliš, što je stavilo pritisak na vlasti da poštuju zakon kad izdaju dozvole industriji, velikim poljoprivrednicima itd. Aarhuška konvencija postala je simbol za razvoj i širenje prava na informacije i sudjelovanje javnosti i pristup pravosuđu na cijelome kontinentu. Istovremeno vidimo da se i dalje potrebno boriti protiv starih političkih i upravnih kultura koje i dalje građane smatraju poniznim podanicima. Aarhuška konvencija je izraz potpunije demokracije – koja prihvaća pravo građana da znaju što „javni službenici“ rade kako bi služili javnosti, kako njihovi politički gospodari odlučuju. Aarhuška je konvencija izraz svijesti da političari ne mogu upravljati društvom i služiti mu u izolaciji, da su im potrebni stalni napuci od društva, te da njihove odluke javnost treba razumjeti i prihvatiti, jer će u protivnom provedba biti loša.

I na kraju, no ne i najmanje važno, želim vam dati primjer slučaja provedbe iz Španjolske:

STANOVNICI MURCIE DOBILI BITKU PROTIV GRAĐEVINSKOG PROJEKTA

(**Slučaj 2008/24**). U 2008. udruga španjolskih nevladinih organizacija AJA predala je obavijest Odboru za usklađenost i praćenje provedbe Aarhuške konvencije o kršenju odredaba svih triju stupova Konvencije od strane Španjolske. Slučaj se tiče projekta urbanizacije Murcie (prenamjena parcela kako bi se omogućila izgradnja kuća) u kojem je odluka da se prenamijene parcele donesena bez uzimanja u obzir procjene utjecaja na okoliš te na temelju lažnih razloga (niska vrijednost za poljoprivredu i okoliš). Odbor za usklađenost i praćenje provedbe donio je odluku u prosincu 2009., a objavio je u siječnju 2010. Zaključili su da je Španjolska prekršila odredbe svih triju stupova Konvencije. Ono što je najvažnije jest da se Španjolska složila s tim zaključcima.

Bila je to velika pobjeda i građani su bili zadovoljni, posebice jer su neke ustanove negdje daleko (misli se na Odbor za usklađenost i praćenje provedbe) umjesto njihove vlade saslušale njihove zahtjeve za okolišnom demokracijom. Također, po prvi put ove godine javne konzultacije u toj regiji nisu započete u kolovozu (razdoblju godišnjih odmora u Španjolskoj), što je bila uobičajena praksa tijela vlasti. NIJE LI TO SJAJNO!!!

I na kraju, dopustite me da vas podsjetim na slavno Načelo 10. Deklaracije iz Rio de Janeira iz 1992.:

Ekološkim se pitanjima najbolje baviti uz sudjelovanje svih zainteresiranih građana na relevantnim razinama. Na nacionalnoj razini svaki pojedinac treba imati primjeren pristup informacijama o okolišu koje posjeduju tijela vlasti, uključujući i informacije o opasnim tvarima i djelatnostima u njihovim zajednicama, kao i mogućnost sudjelovanja u procesima odlučivanja. **Stavljajući velik broj informacija na raspolaganje javnosti, države će olakšati i unaprijediti stvaranje javne svijesti i sudjelovanje javnosti.** Osigurat će se djelotvoran pristup pravnim i administrativnim postupcima, uključujući pravnu pomoć.





AARHUŠKA KONVENCIJA U EUROPSKOJ PRAKSI



3.1. AARHUŠKA KONVENCIJA U EUROPSKOJ PRAKSI

*Prof. Dr. Ludwig Krämer*¹⁷

1. Pravo na čist okoliš

Konvencija o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša potpisana je u gradu Aarhusu u Danskoj 25. lipnja 1998. Zbog toga se skraćeno naziva Aarhuskom konvencijom. Od tada ju je potpisalo i ratificiralo 45 država te Europska unija. Uz to, sve članice Europske unije, uz iznimku Irske, ratificirale su Konvenciju. EU je usvojila Aarhusku konvenciju Odlukom iz 2005.¹⁸. Time su odredbe Aarhuske konvencije postale obvezujuće za sve države članice¹⁹, čak i za Irsku i one članice koje nisu bile poduzele nacionalne mjere za prijenos odredaba Konvencije u domaće zakonodavstvo. Razlog za tu odredbu jest činjenica da se vlastitom ratifikacijom Europska unija obvezuje svim drugim strankama međunarodnog ugovora da će se odredbe tog ugovora poštivati diljem cijeloga teritorija Europske unije. Taj učinak članka 216.(2) Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU) sad je i izričito prepoznao, za ugovore koji se tiču okoliša, Europski sud²⁰.

Aarhuska konvencija priznaje „kako svaka osoba ima pravo živjeti u okolišu pogodnom za njezino zdravlje i dobrobit“²¹. Kako bi „mogli tražiti to pravo...“, građani moraju imati pristup informacijama o okolišu, pravo sudjelovanja u odlučivanju o okolišu i pristup pravosuđu u pitanjima okoliša²². To pravo građana odgovara obvezi stranaka ugovora da „jamče“ prava prema Konvenciji, što se također spominje u članku 1. Ove odredbe prepoznaju pravo na čist okoliš i smatraju postupovna prava zajamčena Konvencijom sredstvom ostvarivanja tog ljudskog prava. Iako nekim članicama, poput Grčke ili Portugala, u kojima je pravo na čist okoliš zajamčeno ustavom, to možda ne zvuči vrlo inovativno, većina država članica EU-a dosad nije priznavala to pravo na čist okoliš; za njih je takvo priznanje velika inovacija. Vidjet ćemo hoće li i u kojoj mjeri ustanove EU-a i posebice Europski sud omogućiti da to pravo na čist okoliš zaživi.

Europska unija usvojila je niz odredaba kako bi se odredbe Aarhuske konvencije primjenjivale diljem Unije. U ovoj će prezentaciji biti stavljen naglasak na prva dva stupa Konvencije, pristup informacijama o okolišu i sudjelovanje javnosti u odlučivanju o okolišu.

2. Pristup informacijama o okolišu u državama članicama

Aarhuska konvencija posvetila je članak 4. pitanjima pristupa informacijama o okolišu, a članak 5. obvezi tijela vlasti da prikupljaju i razdjeljuju te informacije.

Što se tiče država članica EU-a, te su odredbe prenesene u pravo EU-a o okolišu Direktivom 2003/4²³. Ta Direktiva koja je zamijenila raniju direktivu na istu temu²⁴, temeljila se na članku 175(1) Ugovora o EZ-u – sada članku 192(1) Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU) – te stupila na snagu 14. veljače 2005., dvije godine nakon objavljivanja u Službenom listu EU-a. Direktiva u velikoj mjeri preuzima odredbe Aarhuske konvencije te se u nekim dijelovima od nje i udaljava.

Najvažnija obilježja Direktive 2003/4 s obzirom na pristup informacijama o okolišu su sljedeća:

- Direktiva daje pravo na pristup informacijama o okolišu koje posjeduju ili kojima imaju pristup tijela vlasti „svakom podnositelju zahtjeva i bez obveze navođenja interesa“ (članak 3.(1) Direktive). To pravo nadilazi članak 255. Ugovora o EZ-u koji daje pravo na pristup informacijama samo građanima EU-a i osobama s prebivalištem u EU-u;
- pojam „informacije o okolišu“ vrlo je širok (članak 2.(1) Direktive). On obuhvaća, na primjer, informacije i upravne mjere o genetski izmijenjenim organizmima, politike, planove i programe koji utječu ili mogu utjecati na zrak, klimu, vodu, tlo, zemlju, krajobraz, obalna i priobalna područja i biološku raznolikost, te sve mjere ili djelatnosti vezane za zaštitu okoliša. To obuhvaća izvješća, gospodarske analize i analize troškova i koristi, kao i stanje ljudskoga zdravlja i sigurnosti, uključujući zagađenje hranidbenog lanca, uvjeta ljudskoga života, kulturnih lokaliteta i izgrađenih objekata. Procjena utjecaja pripada takvim informacijama, čak i kad joj je svrha priprema za konačnu odluku o projektu i kad ta konačna odluka još nije donesena.

17 Ludwig Kramer bio je sudac u Njemačkoj. Više od trideset godina radio je u Općoj upravi za okoliš Europske komisije, a sada vodi pravnu konzultantsku tvrtku za pitanja okoliša, Derecho y Medio Ambiente (Pravo i okoliš), u Madridu.

18 Odluka 2005/370 SL 2005., L 124 str. 1; Aarhuska konvencija reproducirana je u dodatku toj Odluci.

19 Vidi Članak 216(2) UFEU-a: „Ugovori koje sklopi Unija obvezujući su za ustanove Unije i za njezine države članice“.

20 Vidi Europski sud, slučajevi C-213/2003 *Pêcheurs des Etangs de Berre*, ECR 2004, I-7357; C-239/03 *Komisija protiv Francuske*, ECR 2004, I-9325.

21 Aarhuska konvencija, natuknica 7; isti jezik koristi se u Članku 1. Konvencije.

22 Aarhuska konvencija, natuknica 8.

23 Direktiva 2003/4 o pristupu javnosti informacijama o okolišu, SL 2003, L 41, str. 26.

24 Direktiva 90/313 o slobodi pristupa informacijama o okolišu, SL 1990, L 158 str. 56.



- Svi podaci koje administracija dobije o emisijama onečišćujućih tvari u zrak ili vodu, ispuštanju otpada i svim drugim oslobađanjima u okoliš, su „informacije o okolišu“ te stoga daju pravo na pristup informacijama. To se odnosi i na to gdje se nalaze stanice za mjerenje onečišćenja zraka, podaci o kvaliteti pitke vode u određenoj aglomeraciji ili pitanje gdje se zbrinjava ili odlaže otpad nekog sela ili grada;
- „tijela vlasti“ su, također, vrlo široko definirana. Vrijedi načelo da se sva tijela koja imaju bilo kakvu ovlast ili pravo koje privatna osoba nema mogu smatrati tijelima vlasti. Na primjer, kada tijelo može tražiti izvješće ili određenu informaciju, to je tijelo vlasti ako privatna osoba ne bi imala mogućnost zatražiti to izvješće ili informaciju od druge privatne osobe. To stoga obuhvaća sveučilišta, agencije, javne institute, javne televizijske ili radijske postaje itd. Sudovi i lokalni, regionalni i nacionalni parlamenti također su obuhvaćeni; međutim države članice mogu im pružiti izuzeće kad tijela ili ustanove djeluju u sudbenom ili zakonodavnom svojstvu;
- informacija se treba staviti na raspolaganje najkasnije mjesec dana po podnošenju zahtjeva. Iznimno se taj rok može produžiti na dva mjeseca, ukoliko je zbog obujma i složenosti informacije nemoguće ispuniti zahtjev u roku od jednog mjeseca. Podnositelj mora biti obaviješten o razlozima zbog kojih je odbijen zahtjev za pristupom informacijama djelomično ili u cijelosti;
- države članice mogu, u svom domaćem zakonodavstvu, pružiti temelje prema kojima se može odbiti pristup informacijama, no nemaju to obvezu učiniti. Razlozi za odbijanje navedeni su u Direktivi 2003/4 (članak 4.); države članice trebaju ta izuzeća tumačiti na ograničavajući način te ne smiju dodavati dodatna izuzeća. Podnositelj zahtjeva mora imati mogućnost obratiti se sudu za provjeru odluke o odbijanju pristupa informacijama (članak 6.);
- države članice mogu utvrditi razumnu pristojbu za pružanje informacije o okolišu (članak 5.), ali ne kad je pristup odbijen.

Temeljna ideja ovih odredaba povezana je s pravom građana na čist okoliš: vlast nije vlasnik okoliša, građani imaju ista prava kao i vlast u odnosu na okoliš. Stoga građani moraju biti u mogućnosti raspravljati s tijelima vlasti o tome što je najbolje za okoliš, te stoga gledati i ocijeniti brojne odluke vlasti o okolišu – urbanističke planove, dozvole, izgradnju infrastrukture, praćenje emisija i onečišćujućih tvari itd. Kako bi mogli valjano ostvariti to pravo na sudjelovanje, građani moraju imati istu količinu znanja o okolišu koju imaju tijela vlasti. Samo u tom slučaju postoji nada da građani zaista mogu sudjelovati u procesima odlučivanja o pitanjima okoliša te da nisu, s obzirom na činjenice, postojeće studije, istraživanja, rizike, itd. u podređenoj situaciji u odnosu na tijela vlasti.

Iz tog je razloga, na primjer, Europski sud proglasio da je unutarnja procjena koju jedno tijelo vlasti izradi za drugo tijelo vlasti – u dotičnom slučaju radilo se o procjeni projekta autoceste u djelokrugu zaštite prirode od strane tijela vlasti za zaštitu prirode – „autonoman“ dokument i ne može se tretirati kao interni dokument: javnost ima pravo znati što tijelo vlasti za zaštitu prirode misli o projektu autoceste²⁵, čak i prije nego se donese konačna odluka o projektu..

Od posebne je važnosti, s obzirom na razloge zbog kojih tijelo vlasti može uskratiti pristup informacijama, povjerljivost poslovne ili industrijske informacije. To je izuzeće formulirano na prilično ograničavajući način, a članak 4.(2) Direktive 2003/4 dodaje da „države članice ne smiju omogućiti odbijanje zahtjeva kad se zahtjev odnosi na informacije o emisijama u okoliš“. Svrha ove odredbe usklađena je s općim ciljem Aarhuške konvencije i Direktive 2003/4: kad gospodarski operater ispusti emisije, ispuštanja ili tvari u zrak, tlo ili vodu ili na tržište, on se nema pravo pozivati na povjerljivost poslovnih ili industrijskih informacija. Doista, on nije vlasnik okoliša. Umjesto toga, budući da te emisije utječu na sve građane, svi oni trebaju znati kakva su onečišćenja ušla u okoliš i koje su količine ispuštene. To je slično slučaju proizvođača koji stavi proizvod – na primjer novi automobil – na tržište: ni on ne može tvrditi da nije dopušteno fotografirati automobil zbog povjerljivosti, jer ga je sam stavio u promet. Ako tvorac zračnih emisija ili ispuštanja u vode ne želi da se zna za njegove emisije ili ispuštanja, samo treba naći način da ih ne ispušta. Međutim, ne može imati i jedno i drugo, povjerljivost i mogućnost onečišćavanja okoliša koji pripada svima.

S obzirom na razdiobu informacija o okolišu, Direktiva 2003/4 obvezuje države članice da objavljuju izvješća o stanju svog nacionalnog okoliša barem svake četiri godine (članak 7.(3) Direktive). Države članice također imaju obvezu objavljivati studije procjene utjecaja na okoliš, dozvole izdane gospodarskim operaterima, podatke ili sažetke podataka dobivene iz praćenja djelatnosti kao i politike, planove i programe vezane uz okoliš (članak 7.(2)). Te odredbe otvaraju velike mogućnosti javnosti da poziva tijela vlasti na odgovornost za stanje okoliša te da se problemi štete u okolišu iznesu na otvorenu raspravu medija i tvorca politika.

3. Pristup informacijama o okolišu na razini EU-a

Ustav EU-a su Ugovor o Europskoj uniji (UEU) i Ugovor o funkcioniranju Europske unije (UFEU). Oba ugovora sadrže važne temeljne odredbe o pristupu informacijama.

Članak 1. UEU-a kaže: „Ovaj Ugovor označava novi stadij u procesu stvaranja sve tješnje unije naroda Europe, u kojoj se odluke donose na što otvoreniji način i na razini što je moguće bližoj građaninu.“ Ta je odredba nadopunjena

člankom 15. UFEU-a koji kaže: „1. S ciljem promicanja dobrog upravljanja i osiguravanja sudjelovanja civilnoga društva, ustanove, tijela, uredi i agencije Unije izvršavat će svoje poslove što je otvorenije moguće(...) 3. Svaki građanin Unije, i svaka fizička ili pravna osoba s prebivalištem ili registriranim uredom u državi članici, imat će pravo pristupa dokumentima ustanova, tijela, ureda i agencija Unije, bez obzira na to u kojem su obliku, sukladno načelima i uvjetima koja će se definirati u skladu s ovim stavkom.“

Europski parlament i Vijeće usvojili su 2001. godine Uredbu 1049/2001 o pristupu dokumentima koje u svom posjedu imaju Europska komisija, Europski parlament ili Vijeće²⁶. Ta je Uredba, očigledno, bila previše ograničena da bi bila u skladu sa zahtjevima Aarhuške konvencije, jer se nije odnosila s jedne strane na sve ustanove EU-a, a s druge strane na sve građane diljem svijeta. Iz tog i još niza drugih razloga Uredba je 2006. dopunjena novom Uredbom 1367/2006 koja je pokušala prilagoditi odredbe EU-a zahtjevima Aarhuške konvencije²⁷, a koja je stupila na snagu 28. lipnja 2007. Nova Uredba primjenjuje se na sva tijela EU-a, pa tako i na Europsku agenciju za okoliš, Europsku agenciju za sigurnost prehrambenih proizvoda, Pravobranitelja ili Europski gospodarski i socijalni odbor. Za sektor okoliša ona je donijela niz poboljšanja ili izmjena Uredbe 1049/2001, od kojih su najznačajniji:

- pravo pristupa dokumentima o okolišu je omogućeno svim građanima svijeta, a ne samo građanima i stanovnicima EZ-a;
- definicija „informacije o okolišu“ preuzeta je iz Direktive 2003/4 i Aarhuške konvencije. Međutim, taj pojam ne obuhvaća informacije o „održivom razvoju“. Argument Vijeća za to vrlo je osobit: „održivi razvoj nije u sklopu (Aarhuške) Konvencije te nije sukladan članku 191. UFEU-a s obzirom na ciljeve politike za okoliš“²⁸. Meni se čini da ta izjava nije u skladu s člankom 11. UFEU-a²⁹;
- Uredba 1049/2001 dopuštala je državama članicama stavljanja veta na objavljivanje bilo kojeg dokumenta koji je proizašao iz te države članice³⁰. Uredba 1367/2006 zadržava tu mogućnost, no dodaje da „se razlozi za odbijanje trebaju tumačiti na ograničavajući način, uzimajući u obzir javni interes kojemu služi objavljivanje...“ (članak 6.(1) Uredbe 1367/2006). Ta odredba nije u skladu s Aarhuškom konvencijom jer ona ne poznaje takvo pravo veta. Europski sud je tu odredbu protumačio i pojasnio da: a) država članica koja se protivi otkrivanju nekog od svojih dokumenata koji je u posjedu ustanove EU-a mora to protivljenje opravdati jednim od razloga navedenih u članku 4. Uredbe 1049/2001³¹ i b) komisija treba odvagnuti te razloge u odnosu na razloge u korist objavljivanja informacije³²;
- pristup informacijama o okolišu može se uskratiti i u interesu zaštite okoliša, kao u slučaju lokacija uzgajališta rijetkih vrsta (članak 6.(2)).

Razlozi za uskraćivanje pristupa informacijama o okolišu određeni su Uredbom 1049/2001, člankom 4., na koji se Uredba 1367/2006 poziva. Budući da su razlozi za odbijanje iznimke od općeg prava građana na pristup informacijama o okolišu, ti se razlozi moraju tumačiti na ograničavajući način. Nadalje, svaki se put razlozi koji opravdavaju odbijanje moraju odvagnuti u odnosu na javni interes da se informacije o okolišu otkriju.

Uredba razlikuje razloge javnog interesa i relativne razloge. Razlozi javnog interesa navedeni su člankom 4.(1) Uredbe 1049/2001. Oni se tiču javne sigurnosti, međunarodnih odnosa, obrambenih i vojnih pitanja te financijske, monetarne ili gospodarske politike Europske unije ili njezinih država članica.

Relativni su razlozi poslovni interesi koji obuhvaćaju prava intelektualnog vlasništva, sudske postupke, pravni savjet te svrhu inspekcija, istraga i revizija.

Odredba 1367/2006 i dalje dopušta uskraćivanje pristupa pismenim opomenama i obrazloženim mišljenjima (članak 6.(1)), što je praksa koja nije u skladu s odredbama Aarhuške konvencije. Nadalje, praksa uskraćivanja pristupa procjenama utjecaja i sličnim dokumentima koja je opravdana argumentom da konačna odluka još nije donesena, nije se promijenila, iako i sam članak 4.(3) Uredbe 1049/2001 navodi da to nije valjano opravdanje.

Ustanove ili tijela EU-a mogu uskratiti pristup informacijama o okolišu prije nego je donesena odluka u određenom području, u slučajevima kada bi otkrivanje informacije ozbiljno ugrozilo proces odlučivanja. Pristup se može uskratiti i nakon što je odluka donesena, u slučajevima u kojima postoji rizik da bi otkrivanje informacije ozbiljno ugrozilo odlučivanje u budućnosti. U oba slučaja interes za uskraćivanje pristupa opet se mora odvagnuti u odnosu na interes za otkrivanje informacija.

Podnositelj zahtjeva koji želi dobiti pristup bilo kojoj informaciji o okolišu koja je u posjedu ustanove ili tijela EU-a ne mora pružiti razloge za svoj zahtjev. On pristup informacijama može tražiti i usmeno; to je razlika u odnosu na odredbe Aarhuške konvencije i na Uredbu 1049/2001 koje zahtijevaju da se zahtjev podnese pismeno. Međutim, razlika u praksi nije velika, jer podnositelju zahtjeva može biti teško dokazati da je podnio usmeni zahtjev.

26 Uredba 1049/2001 o pristupu javnosti dokumentima Europskoga parlamenta, Vijeća i Komisije, SL 2001, L 145 str. 43.

27 Uredba 1367/2006 o primjeni odredaba Aarhuške konvencije o pristupu informacijama, sudjelovanju u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša na ustanove i tijela Zajednice, SL 2006, L 264 str. 13.

28 Vijeće, Zajedničko stajalište 31/2005 SL 2005, C264E str. 18, stranica 25., III.2.

29 Članak 11 UFEU-a: "Zahtjevi zaštite okoliša moraju se ugraditi u definiciju i provedbu politika Unije, a posebice s ciljem promicanja održivog razvoja".

30 Vidi na primjer Prvostupanjski sud, slučaj T-168/02 IFAW protiv Komisije, ECR 2004, str. II-4135.

31 Uredba 1367/2006 upućuje, s obzirom na pojedini pristup informacijama o okolišu, na Uredbu 1049/2001.

32 Europski sud, slučaj C-64/05P Švedska protiv Komisije, ECR 2007, str. I-11389. Ova je presuda odluka u žalbenom postupku protiv presude spomenute u bilješci 13.



Na zahtjev za pristupom informacijama o okolišu mora se odgovoriti u roku od petnaest radnih dana. Ustanova ili tijelo može taj rok produljiti za dodatnih petnaest radnih dana samo u izvanrednim okolnostima. Ako odgovor nije pružen u zadanom roku, smatra se da je zahtjev za pristupom odbijen. Neke ustanove stekle su naviku odgovaranja da nije bilo moguće pružiti odgovor u zadanom roku te da će odgovor biti pružen što je ranije moguće. Ta praksa nije predviđena ni Uredbom 136/2006 ni Uredbom 1049/2001 te stoga nije u skladu s pravom EU-a.

Informacije se moraju staviti na raspolaganje u zatraženom obliku (elektronski oblik, preslik dokumenata itd.). U slučajevima kada ustanova ili tijelo EU-a smatra da nije u mogućnosti omogućiti pristup informacijama o okolišu, zbog primjene jednog od izuzeća iz članka 4. Uredbe 1049/2001, ona mora ispitati može li se omogućiti djelomični pristup. Ako se ne ispita ta mogućnost, odluka postaje nezakonita.

Kad je zahtjev za pristupom informacijama o okolišu u potpunosti ili djelomično odbijen, podnositelj zahtjeva može tražiti da se ta odluka potvrdi. Takav zahtjev za potvrdom odluke treba nasloviti na istu ustanovu ili tijelo koje je donijelo odluku o odbijanju. Tijelo vlasti mora odlučiti o potvrdi odluke u roku od petnaest radnih dana, a u slučajevima velike složenosti ili obujma u roku od trideset dana. Ako u tom roku nije pružen odgovor, smatra se da je odgovor negativan. U tom slučaju podnositelj zahtjeva ima pravo žalbe ili europskom pravobranitelju ili Općem sudu EU-a. Postupak žalbe pravobranitelju je besplatan i obično obuhvaća manje postupovnih formalnosti. Međutim, pravobranitelj je odgovoran za razmatranje slučajeva lošega upravljanja, njegova djelatnost nije ograničena na pitanja okoliša koja, zapravo, zauzimaju samo dio njegova vremena. Postupak pred pravobraniteljem obično je prilično dugotrajan i traje duže od postupka pred Općim sudom. Na koncu, valja spomenuti da mišljenja i druge odluke pravobranitelja nisu obvezujući za ustanove ili tijela EU-a. U praksi ih tijela vlasti često zanemaruju.

Postupak pred Općim sudom u prosjeku traje nešto manje od dvije godine. Stranka koja izgubi mora – uz plaćanje vlastitih odvjetnika i sudskih pristojbi – platiti troškove stranke koja pobijedi. Ti troškovi nisu vrlo visoki kad ustanovu ili tijelo EU-a predstavlja neki od njihovih dužnosnika, no mogu biti vrlo bitni kad se za slučaj unajme vanjski odvjetnici. Direktiva 2003/4 te Uredba 1367/2006 osiguravaju aktivnu razdiobu informacija o okolišu. Aktivna razdioba znači da sama tijela vlasti imaju obvezu objavljivati informacije o okolišu na internetu ili u drugom prikladnom obliku, bez da čekaju da netko podnese zahtjev za pristup takvim informacijama. Te se informacije odnose, na primjer, na podatke ili sažetke podataka koji su proizašli iz praćenja djelatnosti koje onečišćuju okoliš ili na drugi način utječu na njega; ugovore koji se odnose na okoliš s industrijskim ili drugim gospodarskim operaterima, studije o utjecaju na okoliš i procjene rizika; ili izvješća o stanju okoliša koja se moraju objavljivati barem svake četiri godine. Za Europsku uniju od posebne su važnosti provedbene studije Komisije koje pokazuju kako je određena direktiva prenesena u domaće zakonodavstvo 27 država članica. Samo tijekom 2008. godine Komisija je dovršila 63 takve provedbene studije.

U cjelini, u Direktivi 2003/4 i Uredbi 1367/2006 niz važnih pitanja ostaje otvoreno za raspravu. Sudovima je prepušteno da progresivno tumače ta dva pravna instrumenta u skladu sa slovom i duhom Aarhuške konvencije.

4. Sudjelovanje u odlučivanju na razini država članica EU-a

Europska komisija usvojila je dvije direktive za promicanje sudjelovanja. Direktiva 2003/35³³ osigurava sudjelovanje s obzirom na određene planove i programe, a stupila je na snagu 25. lipnja 2005.

Ta direktiva obvezuje države članice na sudjelovanje javnosti u pripremi i izmjeni planova i programa o otpadu, opasnom otpadu, baterijama, ambalažnom otpadu, onečišćenju voda nitratima i standardima kvalitete zraka. „Sudjelovanje“ nije definirano. Sudjelovanje treba razlikovati od „konzultacija“. Kad se radi o konzultacijama tijela vlasti su ta koja određuju pravila, postupke i sredstva konzultacija. Građani i zainteresirane skupine mogu podnijeti komentare. Što će tijelo vlasti s tim komentarima učiniti ostaje njegova odluka. Nema dijaloga s građanima, a konačna upravna odluka ne mora sadržavati ni objašnjenje ni opravdanje toga kako je odluka donesena.

Za razliku od toga, u procesu sudjelovanja sadržaj informacija koje se stavljaju na raspolaganje potencijalnim sudionicima određen je unaprijed.³⁴ Rok u kojem se proces sudjelovanja održava je određen te mora biti razuman.³⁵ Javnost zainteresirana za buduću upravnu odluku mora dobiti određene, detaljne informacije o projektu.³⁶ Javnost ima pravo podnošenja komentara, informacija, analiza, mišljenja ili primjedaba s obzirom na predloženu djelatnost.³⁷ Tijelo vlasti je obvezno uzeti u obzir komentare koje zaprimi.³⁸ Ono mora objaviti razloge i osnove na kojima se temeljila odluka – što znači da tijelo vlasti mora objasniti zašto ova ili ona primjedba sudionika nije uzeta u obzir.³⁹ U cjelini, proces konzultacija je u suštini unilateralan, a proces sudjelovanja bilateralan, temeljen na dijalogu i razmjeni mišljenja.

Direktiva 2003/35 daje pravo zainteresiranoj publici; a) da bude obaviještena o prijedlozima za takve planove i b) da izražava

33 Direktiva 2003/35 o osiguravanju sudjelovanja javnosti s obzirom na izradu određenih planova i programa koji se odnose na okoliš te izmjenama i dopunama s obzirom na sudjelovanje javnosti i pristup pravosuđu Direktive 85/337 i 96/61, SL 2003. L 156 str. 17.

34 Vidi članak 6(2) Aarhuške konvencije.

35 Vidi članak 6(3) Aarhuške konvencije.

36 Vidi članak 6(6) Aarhuške konvencije.

37 Vidi članak 6(7) Aarhuške konvencije.

38 Vidi članak 6(8) Aarhuške konvencije.

39 Vidi članak 6(9) Aarhuške konvencije.

komentare i mišljenja dok su sve mogućnosti otvorene prije nego li su odluke donesene. Tijelo vlasti mora uzeti u obzir rezultate sudjelovanja javnosti te nakon donošenja odluke obavijestiti javnost o donesenim odlukama i razlozima i osnovama na kojima se odluka o planu ili programu temelji.

Nadalje, Direktiva daje pravo sudjelovanja u postupcima procjene utjecaja na okoliš za projekte (Direktiva 85/337⁴⁰) te u postupcima izdavanja dozvola za industrijske instalacije koje su obuhvaćene Direktivom 2008/1.⁴¹ Te odredbe pojašnjavaju da uistinu postoji pravo sudjelovanja što je već i prije usvajanja Direktive 2003/35 bilo stanje zakona, iako pojedinci i organizacije za zaštitu okoliša nisu stvarali stvarni pritisak za ostvarivanje tih prava. U slučajevima u kojima se uskrati pravo sudjelovanja, pripadnici zainteresirane javnosti mogu na sudu osporiti materijalnu ili postupovnu zakonitost odluke koja se odnosi na sudjelovanje.

Odredbe ove Direktive valja čitati zajedno s odredbama Direktive 2001/42 koja je uvela procjenu utjecaja na okoliš za planove i programe za okoliš⁴² te pružila mehanizam za sudjelovanje javnosti sličan mehanizmu iz Direktive 2003/35: mišljenje o planu ili programu imat će priliku izraziti javnost na koju on utječe; ta će se mišljenja uzeti u obzir prilikom pripreme plana ili programa, a nakon usvajanja plana ili programa mora se dati objašnjenje kako su mišljenja uzeta u obzir. Unatoč tome, članak 6. cijeli postupak naziva „konzultacijama“. To je očigledan primjer da europski zakonodavac koristi dvije riječi, konzultacije i sudjelovanje, za isti postupak.

S obzirom na Aarhušku konvenciju, nema sumnje: Konvencija uspostavlja prava sudjelovanja za projekte, no ne nameće prava sudjelovanja za planove i programe o okolišu⁴³.

Ideja sudjelovanja javnosti u odlučivanju o okolišu temelji se na istoj ideji da okoliš nije vlasništvo vlasti, pa se odluke tijela vlasti koje utječu na okoliš moraju donijeti na transparentan način koji omogućava zainteresiranoj javnosti da sazna koji su problemi u pitanju, koje su mogućnosti i alternative dostupne te da zatim podnese svoje komentare. Taj proces unosi demokratski element u postupak odlučivanja o okolišu, čak i ako, naravno, zadnju riječ o odluci koja se donosi ima tijelo vlasti. Međutim, bliskost koncepta sudjelovanja konceptu ljudskoga prava na čist okoliš, spomenutoga na početku, ne smije se zaboraviti: to je razlog zbog kojeg Aarhuška konvencija govori o „slobodnom pristupu“ postupku sudjelovanja.⁴⁴ To je razlog, po mom mišljenju, zbog kojeg presuda Europskoga suda koja je omogućila državama članicama da odrede pristojbu za sudjelovanje u odlučivanju⁴⁵, nije u skladu s „pravom pojedinca na sudjelovanje u odlučivanju o okolišu“.

Budući da tijelo vlasti ne može ulaziti u dijalog s javnošću u cijeloj državi članici, Aarhuška konvencija i mjerodavno zakonodavstvo EU-a vrlo pažljivo razlikuju „javnost“ koju valja obavijestiti o projektu, planu ili programu, i „zainteresiranu javnost“ koja ima pravo sudjelovanja⁴⁶. Razlika između tih dviju skupina građana pažljivo je određena, pri čemu druga ima određena prava sudjelovanja⁴⁷.

Pravo EU-a daje veliku diskreciju državama članicama u pogledu praktične organizacije sudjelovanja, iako su ocrtane neke granice: države članice odlučuju o odabiru javnosti koja ima pravo sudjelovati, no moraju obuhvatiti javnost na koju odluka utječe ili će vjerojatno utjecati. Države članice određuju trenutak u kojem se odvija postupak sudjelovanja, no to mora biti „dok su sve mogućnosti otvorene“⁴⁸ ili u „ranom“ stadiju, „prije usvajanja plana ili programa ili njegovog podnošenja u zakonodavnu proceduru“⁴⁹. Države članice pripremaju sve ostale detaljne mjere za sudjelovanje javnosti, no te mjere moraju omogućiti „djelotvornu pripremu i sudjelovanje“⁵⁰.

Vidjet ćemo kako će se koncept sudjelovanja u odlučivanju o okolišu razvijati u budućnosti. U načelu, nema velikih prepreka sudjelovanju javnosti u administrativnim odlukama, na primjer o odobravanju automobila, pesticida ili kemikalija. Odabir „zainteresirane javnosti“ vjerojatno neće stvarati veće probleme, ako bude postojala odgovarajuća politička volja: organizacije za zaštitu okoliša mogle bi biti prikladan kandidat za zastupanje javnosti, iako se priznaje da će biti potrebna profesionalizacija tih organizacija u određenoj mjeri.

U području sudjelovanja u donošenju odluka koje se odnose na genetski izmijenjene organizme, prvi je korak već poduzet. U 2005. godini Aarhuška je konvencija izmijenjena kako bi osigurala veće sudjelovanje u tom sektoru. To je prvi put da se koncept sudjelovanja primjenjuje na oglašavanje „proizvoda“. Još je prerano da se ocijeni uspjeh tog novog pristupa, jer te izmjene i dopune Aarhuške konvencije još nisu stupile na snagu.

40 Direktiva 85/337 o procjeni utjecaja određenih javnih i privatnih projekata na okoliš, SL 1985, L 175 str. 40.

41 Direktiva 2008/1 o integriranom sprječavanju i kontroli onečišćenja, SL 2008, L 24 str. 8. ova je direktiva zamijenila Direktivu 96/61 na istu temu.

42 Direktiva 2001/42 o procjeni utjecaja određenih planova i programa na okoliš, SL 2001, L 197 str. 10.

43 Vidi članak 7. Aarhuške konvencije koji od stranaka zahtijeva da „na odgovarajući praktičan i/ili drugi način“ osiguraju sudjelovanje javnosti. Riječ „praktičan“ upućuje na neobvezujuće odredbe. Nadalje, članak 9.(2) Konvencije o pravu na pristup pravosuđu u slučajevima u kojima nisu poštivana prava sudjelovanja spominje članak 6. Konvencije (projekte), ali ne i članak 7. (planove i programe).

44 Aarhuška konvencija, natuknica 12.

45 Europski sud, slučaj C-216/05, Komisija protiv Irske, ECR 2006, str. I-10787.

46 Vidi Aarhušku konvenciju, članak 6.(2); Direktivu 85/337 o procjeni utjecaja na okoliš, SL 1985, L 175, str. 40, u inačici Direktive 2003/35 (vidi bilješku 16.), članak 6.(2) i članak 6.(3). Direktiva 2003/35 (vidi bilješku 16.) spominje u članku 2.(3) da države članice trebaju „identificirati javnost koja ima pravo sudjelovati“, što vodi do istog razlikovanja „javnosti“ i „javnosti koja ima pravo“. Direktiva 2001/42 (vidi bilješku 25.) spominje u članku 6.(4) „javnost na koju utječe ili će vjerojatno utjecati“ plan ili program.

47 Tu je zakonsku razliku previdio Prvostupanjski sud u slučaju T-585/93, Greenpeace i drugi protiv Komisije, ECR 1995, str. II-2205. Sud nije niti spomenuo Direktivu 85/337.

48 Direktiva 2003/35 (vidi bilješku 16.), članak 2.(2)(b).

49 Direktiva 2001/42 (vidi bilješku 25.), članak 6.(2).

50 Direktiva 2003/35 (vidi bilješku 16.), članak 2.(3) i Direktiva 85/337 u inačici Direktive 2003/35, članak 6.(6); manje je precizna u tom pogledu Direktiva 2001/42 (vidi bilješku 25.), članak 6.(4).



5. Sudjelovanje u odlučivanju na razini EU-a

Uredba 1367/2006⁵¹ također se odnosi na sudjelovanje javnosti u razradi planova i programa EU-a. Oni su definirani kao planovi i programi:

- koje priprema ustanova ili tijelo EU-a,
- koji su nužni prema zakonskim, regulatornim ili administrativnim odredbama,
- koji doprinose ili će vjerojatno imati značajne posljedice na postizanje ciljeva politike okoliša EU-a (članak 2.(1)(c)).

Čini se da ta definicija ne obuhvaća planove i programe koje ustanove EU-a razrađuju na vlastitu inicijativu. Na primjer, u slučaju kad Komisija pripremi program o zdravlju i okolišu, o ekološkom turizmu ili o alternativnim izvorima energije, to se obično radi na inicijativu Komisije i to ne zahtijeva nijedna odredba. Umetanje takvih planova i programa u Šesti akcijski program za okoliš EU-a⁵² više je slučajno, a svakako nije sustavno; budući da akcijski plan ima trajanje od deset godina, od 2002. do 2012., a već iz tog razloga nije moguće predvidjeti sve programe i planove koji bi mogli biti izrađeni u ostalim sektorima politike tijekom tog razdoblja te ih umetnuti u program. Uredba 1367/2006 također izuzima planove i programe za bankarstvo. Ni za jedno od tih izuzeća ne može se pronaći opravdanje u Aarhuškoj konvenciji.

S obzirom na sudjelovanje u odlukama o odobravanju genetski izmijenjenih organizama, postupak odobravanja genetski izmijenjene hrane i krmiva sad se u potpunosti vrši u ustanovama EU-a, pri čemu države članice imaju samo funkciju sudionika⁵³. Taj postupak ne obuhvaća sudjelovanje javnosti, već samo neki oblik konzultacija⁵⁴. Međutim, Europska je unija odlučila da izmjene i dopune tih postupaka nisu potrebne te je ratificirala odgovarajuće izmjene i dopune Aarhuške konvencije⁵⁵ – što se čini jasno zakonski neispravnim.

Ovaj primjer proizvoda s genetski izmijenjenim organizmima pokazuje i da postupci odobravanja koji se odvijaju na razini EU-a nisu ograničeni na planove i programe. I projekti se mogu odobravati na razini EU-a. Drugi su primjeri projekti pod transeuropskim mrežama iz članaka 170. i 171. UFEU-a ili „veliki projekti“ iz odredaba o regionalnoj politici⁵⁶. Stoga je prema Aarhuškoj konvenciji Uredba 1367/2006 trebala osigurati sudjelovanje javnosti u takvim slučajevima.

Općenito, nije vrlo vjerojatno da će nove odredbe o sudjelovanju u planiranju i programiranju koje se odnosi na okoliš dovesti do značajnih promjena u odnosu na dosadašnju praksu.

6. Završne napomene

Kako se vidi iz ovog kratkog pregleda, Aarhuška konvencija ostavlja značajnu količinu pitanja o pristupu informacijama, sudjelovanju u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša nejasnom. Zakonodavstvo EU-a koje se odnosi na okoliš odgovara na neka od tih pitanja, no nikako na sva. Posebice s obzirom na pristup pravosuđu u pitanjima okoliša, EU je usvojila prilično konzervativan stav te ova prezentacija tvrdi da nije značajno izmijenila postojeće odredbe.

Stoga bi pojedinci, a posebice organizacije za zaštitu okoliša, trebali zgrabiti priliku da se ostvare odredbe Aarhuške konvencije i slijedom toga provedbene odredbe prava okoliša EU-a. Trebali bi združiti snage te sustavno koristiti postupke koji su im dostupni pri Odboru za praćenje provedbe Aarhuške konvencije, unutarnje postupke za ocjenu EU-a te nacionalne i europske sudove, kako bi postigli pojašnjenje otvorenih pitanja, nejasnoća i propusta u različitim tekstovima. To nije neuobičajen postupak. Zapravo, ako se prisjetite u kolikoj je mjeri nacionalno građansko i trgovačko pravo oblikovala i oblikuje sudska praksa, u kojoj je mjeri pravo konkurencije EU-a oblikovao Europski sud te koliko je presuda tumačilo kratki tekst članaka 28. do 30. UFEU-a o slobodnom kretanju roba, postat ćete svjesni činjenice da zakonodavstvo vrlo često samo postavlja okvir za trgovačke i privatne djelatnosti društva. Pojednostiti nužno mora razraditi sudstvo, jer je život jednostavno previše podložan mijenama i presložen da bi ga se obuhvatilo apstraktnim pravnim odredbama.

Stoga je pred europskim i nacionalnim organizacijama velika zadaća da se organiziraju i poduzmu zajedničke akcije kako bi poboljšali pristup informacijama, sudjelovanje u odlučivanju i pristup pravosuđu. To zahtijeva veću profesionalizaciju organizacija za zaštitu okoliša te korištenje usluga odvjetnika koji su predani i dovoljno sposobni zastupati slučaj okoliša pred tijelima vlasti i pred sudovima. To zahtijeva utjecanje modelima ili testnim slučajevima te zahtijeva dobru mrežu organizacija kako bi se s organizacijama iz drugih država članica EU-a podijelila dobra i loša iskustva,

51 Uredba 1367/2006 (vidi bilješku 10.).

52 Odluka 1600/2002, SL 2002, L 242 str. 1.

53 Vidi Uredbu 1829/2003, SL 2003, L 268 str. 1.

54 Za više informacija vidi L. Krämer, Okolišno pravo EZ-a, 6. izdanje, London 2007., str.158.

55 Odluka 2006/957, SL 2006, L 386 str. 1; izmjene i dopune Aarhuške konvencije reproducirane su u dodatku toj Odluci.

56 Uredba 1083/2006, SL 2006, L 210, str. 25., članak 39. Veliki projekt je projekt koji stoji više od 25 milijuna eura (projekti koji se odnose na okoliš) ili 50 milijuna eura (ostali projekti).

razađivale strategije i usklađivalo djelovanje. To zahtijeva potragu za pripadnicima akademske zajednice i odvjetnicima te njihovo uključivanje u pripremu i provedbu strategije za ostvarivanje Konvencije. To zahtijeva aktivni rad kako bi pridobili javno mnijenje na stranu okoliša, jer je ono najbolji saveznik okoliša. I to zahtijeva umrežavanje s ostalim skupinama, kao što su tijela za zaštitu ljudskih prava, istraživačke organizacije, lokalne inicijative, lokalni poljoprivrednici ili ribari, po potrebi.

U velikoj većini država članica EU-a trenutačno su tijela vlasti ta koja posjeduju većinu informacija o okolišu koje ne žele podijeliti s drugima. Uistinu, znanje je moć, kako kaže poslovice, a podjela znanja je podjela moći. Često, lokalni gradonačelnici ili provincijalna tijela vlasti ne vole dijeliti informacije jer im to komplicira odlučivanje. Transparentnost, otvorenost i odgovornost, načela dobrog upravljanja⁵⁷ još nisu prioriteti kojima su predana tijela vlasti država članica, čak i na europskoj razini.

Aarhuška konvencija nudi alate za polaganu, no progresivnu promjenu trenutačne situacije. Na civilnom je društvu, a posebice na organizacijama za zaštitu okoliša da primijene slovo i duh Aarhuške konvencije na svakodnevnicu te da je pretvore iz papira u praksu.

3.2 PROVEDBA AARHUŠKE KONVENCIJE – PRIMJERI IZ PRAKSE

*Prof. Dr. Ludwig Krämer*⁵⁸

Veza između Aarhuške konvencije, prava EU-a i nacionalnih pravnih sustava

Europska unija usvojila je Aarhušku konvenciju 2005.⁵⁹ Odredbe Aarhuške konvencije stoga su dio prava Europske unije.⁶⁰ To se bez sumnje primjenjuje na sva područja u kojima postoji sekundarno zakonodavstvo EU-a, odnosno, posebice na prvi (pristup informacijama o okolišu) i drugi stup (sudjelovanje u odlučivanju o okolišu) Aarhuške konvencije. Nije potpuno jasno je li i treći stup (pristup pravosuđu) Aarhuške konvencije dio prava EU-a. Te nejasnoće proistječu iz činjenice da EU još nije donijela detaljne propise o pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša: Europski parlament i Vijeće nisu usvojili prijedlog Komisije za direktivu o pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša unutar država članica⁶¹ Za tu odluku nisu dani službeni razlozi. Međutim, tijekom zakonodavnog procesa postalo je jasno da je većina država članica mišljenja da je pristup nacionalnom pravosuđu pitanje u nacionalnoj nadležnosti te da, sukladno odredbama o supsidijarnosti Ugovora o EU-u, nema razloga za usvajanje direktive o pristupu pravosuđu na razini EU-a.

Budući da su međunarodni ugovori koje sklopi Europska unija obvezujući i za ustanove EU-a i za države članice, oni su u zakonskoj hijerarhiji unutar EU-a na višem položaju od uredba ili direktiva.⁶² To u praksi znači da se zakonodavstvo EU-a o pristupu informacijama o okolišu i o sudjelovanju u procesima odlučivanja treba tumačiti u svjetlu Aarhuške konvencije. Kad postoji sukob između odredaba Aarhuške konvencije i prava EU-a, Aarhuška konvencija ima prvenstvo. Ustanove i tijela EU-a obavezni su tumačiti postojeće odredbe EU-a u skladu s obavezama iz Aarhuške konvencije. U ekstremnim slučajevima u kojima takvo tumačenje nije moguće, ustanove EU-a moraju ostaviti po strani protuslovne odredbe prava EU-a te primijeniti odgovarajuće odredbe Aarhuške konvencije.

Prema općem pravu EU-a, u slučaju sukoba između odredbe prava EU-a i domaćeg zakonodavstva, pravo EU-a ima prvenstvo. Dakle, postoji hijerarhija normi koja je relevantna za tumačenje odredaba o pristupu informacijama o okolišu te o sudjelovanju u odlučivanju. U slučaju sukoba:

- odredbe Aarhuške konvencije nadređene su odredbama prava EU-a;
- odredbe prava EU-a nadređene su odredbama domaćeg zakonodavstva.

Pojam „izravnog učinka“ odredbe za pravo EU-a⁶³ razvio je Europski sud. Taj pojam znači da u slučajevima u kojima postoji dovoljno jasna i bezuvjetna odredba prava EU-a, ona se primjenjuje u korist građana EU-a. Najčešći je slučaj da odredba sekundarnog zakonodavstva EU-a nije prenesena ili je neispravno prenesena u domaće zakonodavstvo. Ako je odredba bezuvjetna i dovoljno jasna, ona se primjenjuje na nacionalnoj razini, u smislu da se građani mogu na nju

57 Vidi publikaciju Europske komisije Upravljanje u Europi – bijela knjiga, SL 2001, C 248 str. 1.

58 Ludwig Kramer bio je sudac u Njemačkoj. Više od trideset godina radio je u Općoj upravi za okoliš Europske komisije, a sada vodi pravnu konzultantsku tvrtku za pitanja okoliša, Derecho y Medio Ambiente (Pravo i okoliš), u Madridu.

59 Odluka 2005/370, SL 2005, L 125 str. 1; Aarhuška konvencija reproducirana je u dodatku toj Odluci.

60 Vidi članak 216.(2) Ugovora o funkcioniranju Europske Unije (UFEU)

61 Komisija, COM(2003) 624 od 22. listopada 2003.

62 Vidi, na primjer, Europski sud, slučajevi C-61/94, Komisija protiv Njemačke, ECR 1996., str. I-3989; C-286/02 Bellio Fratelli, ECR 2004, str. I-3465; C-344/04, IATA i ELFAA, ECR 2006., str. I-403.

63 U javnom međunarodnom pravu postoji sličan pojam „samoizvršavajućih odredaba“ (eng. „self-executing provisions“) međunarodnoga ugovora.



pozivati pred domaćim sudovima. Primjer bi bile odredbe Aarhuške konvencije o pristupu informacijama o okolišu. Budući da su one dio prava EU-a, primjenjuju se i u Irskoj, iako Irska još nije ratificirala Aarhušku konvenciju.⁶⁴

Upitno je primjenjuje li se to i na odredbu iz članka 9.(3) Aarhuške konvencije. Ta odredba glasi: „Osim i bez obzira na postupke ocjene navedene u stavcima 1. i 2. ovoga članka, svaka je stranka dužna osigurati pripadnicima javnosti, koji udovoljavaju mjerilima, ako ih ima, utvrđenima domaćim zakonodavstvom, pristup administrativnim ili sudbenim postupcima kojima se osporavaju činjenja i nečinjenja privatnih osoba i tijela vlasti koji su u suprotnosti s odredbama domaćega zakonodavstva koje se odnose na okoliš.“

Ta je odredba dovoljno jasna po pitanju sadržaja. Doista, ona pokušava osigurati mogućnost osporavanja činjenja ili nečinjenja koja su u suprotnosti s odredbama domaćega zakonodavstva koje se odnose na okoliš. Odredba je i bezuvjetna: činjenica da neke države članice EU-a možda nisu postavile mjerila prema kojima se može izvršiti takvo osporavanje nije bitna, jer građanin ili skupine građana ne smiju trpjeti posljedice kad tijelo vlasti ne poduzima nužne postupke.

Nejasnoće proistječu iz činjenice da članak 9.(3) spominje „administrativne ili sudbene postupke“. Time se strankama prepušta da odluče žele li uvesti administrativni postupak pomoću kojeg se mogu osporiti nezakonita činjenja ili nečinjenja privatnih osoba ili tijela vlasti, ili žele uvesti sudbene postupke. Tako puni učinak odredbe ovisi o odabiru stranke. Dok stranka ne izvrši taj odabir odredba nije primjenjiva, jer sudovi ne mogu zauzeti mjesto zakonodavnih ustanova stranke te sami izvršiti odabir.

Istina je da članak 9.(4) zahtijeva da taj postupak uključuje mogućnost odgode pravnih učinaka, a čini se da ni jedna stranka potpisnica Aarhuške konvencije nije navela administrativni postupak putem kojeg se može dobiti odgoda pravnih učinaka.

Ipak, unatoč članku 9.(4), članak 9.(3) prepušta strankama odluku o tome žele li omogućiti pristup pravosuđu ili uvesti administrativne postupke, i to, po mom mišljenju, isključuje mogućnost izravne primjene te odredbe. Doista, tada bi sud bio taj koji primjenjuje odredbu, koji odlučuje o tome koja će se od dvije mogućnosti primijeniti; međutim, ta odluka nije u domeni sudova, već je treba donijeti zakonodavac ili izvršna vlast svake stranke.

Trenutačno je u tijeku slučaj u kojem je nacionalni sud Slovačke uputio pitanje Europskom sudu ima li članak 9.(3) izravan učinak.⁶⁵ Presuda se očekuje krajem 2010./početkom 2011.

Primjena Aarhuške konvencije – primjeri iz prakse

Slijedi prikaz reprezentativnih – pozitivnih ili negativnih – primjera praktične primjene odredaba o pristupu informacijama o okolišu i o sudjelovanju u odlučivanju. Njima se pokušavaju ilustrirati neki od problema u tim područjima, bez pokušaja da se iscrpe svi problemi.

Pristup informacijama o okolišu

• *Sklapanje privatnoga ugovora od strane tijela vlasti*

U Njemačkoj, tijelo odgovorno za vojnu zračnu luku sklopilo je ugovor koji je omogućio privatnoj udruzi za sportsko padobranstvo upotrebu zračne luke za letove. Susjed zračne luke htio je dobiti uvid u ugovor. Tijelo je to odbilo, tvrdeći da nije djelovalo u svojstvu tijela vlasti već da je sklopilo privatni ugovor.

Njemački vrhovni upravni sud (Bundesverwaltungsgericht) presudio je⁶⁶ da tijelo vlasti, čak i kad sklapa privatne ugovore, djeluje u javnom svojstvu. Privatna osoba ne bi mogla ustupiti prava na vojnu zračnu luku. Budući da letovi koje organizira sportska udruga uzrokuju buku, sadržaj ugovora (učestalost letova, isplate itd.) predstavlja informaciju o okolišu u koju, po zahtjevu, mora biti omogućen uvid.

Ta je presuda bez sumnje ispravna. Tijelo vlasti ne može izbjeći svoje odgovornosti prema Direktivi 2003/4 i prema odgovarajućim odredbama domaćega zakonodavstva sklapanjem privatnih ugovora. Do istog zaključka došao je i Europski sud.⁶⁷

• *Izgradnja i rad autoceste*

Britanski ministar prometa sklopio je privatni ugovor s građevinskom tvrtkom za izgradnju autoceste. Prema ugo-

64 Ovaj je primjer u velikoj mjeri teoretski jer je Direktiva 2003/4 o pristupu javnosti informacijama o okolišu, SL 2003, L 41 str. 26., prenijela odredbe Aarhuške konvencije u pravo EU-a, a Irska je prenijela odredbe Direktive 2003/4 u domaće zakonodavstvo.

65 Europski sud, slučaj C-240/09, Lesoöchronárske zoskupenie VLK.

66 Bundesverwaltungsgericht, slučaj 7C5.04.

67 Europski sud, slučaj C-233/00, Komisija protiv Francuske, ECR 2003, str. I-6625.

voru, graditelj je imao pravo podići cijenu cestarina i organizirati promet na toj autocesti. Ministar je izdao građevinsku dozvolu. Kad je podnositelj zahtjeva htio dobiti uvid u ugovor s građevinskom tvrtkom, ministar je to odbio zbog povjerljivosti.

Britanski sud smatrao je da je ugovor sadržavao informacije o okolišu. Nije bilo legitimnih razloga da ugovor ostane povjerljiv jer je njegov sadržaj utjecao na javnost. Stoga je dopušten pristup dokumentu, osim nekim dodatnim dokumentima (pismima od financijskog savjetnika i od banke građevinske tvrtke)⁶⁸.

Ovaj je slučaj sličan prethodnome. On pokazuje da gospodarski interesi privatne osobe obično nisu dovoljni da bi opravdali uskraćivanje pristupa informacijama o okolišu zbog povjerljivosti.

• *Upotreba zemljišta i povjerljivost*

Pitanja povjerljivosti postavljena su i u slučaju iz Moldove. U tom slučaju Državna agencija za šumarstvo Moldove izradila je ugovore za najam zemlje u državnom vlasništvu privatnim osobama. Sklopila je 57 ugovora kojima je zemlju bilo dopušteno koristiti u svrhu rekreacije te još 22 ugovora kojima je zemlju bilo dopušteno koristiti u svrhu lova. Moldavska organizacija za zaštitu okoliša htjela je vidjeti različite ugovore. To je odbijeno, s jedne strane jer su dokumenti bili prevelikog obujma, a s druge strane jer su interesi najmoprimaca zahtijevali povjerljivost.

Odbor za usklađenost i praćenje provedbe Aarhuške konvencije odlučio je da obujam različitih ugovora, zasebno ili svih zajedno, nije bio valjan razlog za uskraćivanje pristupa. Kako se organizacija za zaštitu okoliša namjeravala nositi s tako velikim obujmom papirologije bila je njezina stvar. Nadalje, nije bilo legitimnog interesa od strane najmoprimaca da ugovori ostanu povjerljivi.⁶⁹

Sva tri slučaja, slučaj vojne zračne luke, slučaj autoceste i slučaj šumskog zemljišta, imala su isti rezultat: u slučajevima u kojima tijela vlasti sklope ugovore koji sadrže, u svojoj biti, informacije o okolišu, ti ugovori se moraju otkriti javnosti. Postoji opći interes da se mjere koje utječu na okoliš otvoreno prikažu, kako bi se moglo raspraviti o njihovim prednostima i nedostacima. Vlast nije vlasnik okoliša i ne može izbjeći svoju odgovornost prema javnosti tvrdnjom da nije „tijelo vlasti“, sklapajući privatne ugovore ili korištenjem drugih oblika djelatnosti.

• *Studije utjecaja na okoliš i povjerljivost*

Još jedan slučaj u kojem je povjerljivost korištena kao razlog za uskraćivanje pristupa informacijama o okolišu odnosio se na rudnik zlata Rosia Montana u Rumunjskoj. Izrađen je niz studija utjecaja na okoliš vezanih za izgradnju i rad rudnika. Rumunjska vlada uskratila je organizacijama za zaštitu okoliš pristup tim studijama, tvrdeći da su one zaštićene autorskim pravom te da se mogu objaviti samo uz pristanak autora.

Odbor za usklađenost i praćenje provedbe Aarhuške konvencije odbio je taj argument.⁷⁰ Izjavio je da se „studije utjecaja na okoliš pripremaju u svrhu javnosti dostupnog spisa u upravnim postupcima“. Zbog tog se javnog aspekta odredbe o autorskom pravu ne mogu primjenjivati. Uskraćivanje uvida u studije ne samo da nije bilo u skladu s odredbama Aarhuške konvencije o pristupu informacijama o okolišu (članci 4.(1.) i 4.(4.)). Ono je lišilo organizaciju za zaštitu okoliša i prava na djelotvorno sudjelovanje u procesu odlučivanja o rudniku zlata, te nije bilo u skladu s člancima 6.(1.) i 6.(4.) Aarhuške konvencije.

Ta je odluka Odbora za usklađenost i praćenje provedbe vrlo dobrodošlo pojašnjenje. U nekoliko država članica EU-a tijela vlasti odbijaju javnosti uvid u studije utjecaja na okoliš uz argument da su studije zaštićene autorskim pravom ili da su zaštićene odredbama o intelektualnom vlasništvu. Nijedan od tih argumenata ne može se iskoristiti za odbijanje uvida u studije o utjecaju na okoliš. Doista, te su studije dio postupka izdavanja dozvole za projekt ili plan ili program. Kad arhitekt projektira zgradu, most ili luku, a njegov se nacrt preda tijelima vlasti u svrhu prijave za građevinsku dozvolu, arhitekt se ne može pozvati na prava intelektualnog vlasništva kako bi spriječio javnost od uvida u prijavu i dokumente koji se na nju odnose. U suprotnom bi postupak sudjelovanja koji je izričito postavljen u Direktivi 2008/1⁷¹ i Direktivi 2003/35⁷² bio lišen značenja. Očito je da se, u slučajevima kad druga osoba oponaša njegov nacrt, arhitekt može pozvati na prava intelektualnog vlasništva te spriječiti takvo oponašanje.

Isti pristup mora se primijeniti s obzirom na studije utjecaja na okoliš. Ako su one dio postupka javnog prava, prava intelektualnog vlasništva obično nisu primjenjiva. Nema nikakvog razloga niti opravdanja da se pomiješaju ta dva zakonska sektora. Nadamo se da će se nakon ove odluke Odbora za usklađenost i praćenje provedbe Aarhuške konvencije progresivno napuštati praksa tijela vlasti da odbijaju uvid u studije utjecaja na okoliš.

68 Slučaj Alliance against Birmingham Northern Relief Road protiv Ministra 1998(EWHC) Admin 797.

69 Odbor za praćenje provedbe Aarhuške konvencije, slučaj ACCC/C/2008/30.

70 Odbor za praćenje provedbe Aarhuške konvencije, ECE/MO.PP/2008/5/Add.7.

71 Direktiva 2008/1 o integriranom sprječavanju i kontroli onečišćenja, SL 2008, L 24 str. 8. Ova je Direktiva zamijenila Direktivu 96/61.

72 Direktiva 2003/35 koja osigurava sudjelovanje javnosti u pitanjima izrade određenih planova i programa koji se odnose na okoliš i izmjenjuje i dopunjuje s obzirom na sudjelovanje javnosti i pristupu pravosuđu Direktive 85/337 i 96/61, SL 2003, L 156 str. 17.



• *Ribolovne aktivnosti i privatnost*

I sljedeći slučaj odnosi se na pitanja povjerljivosti. Organizacija za zaštitu okoliša obratila se španjolskom Ministarstvu poljoprivrede. Htjela je doznati:

- ime španjolskih brodova koji su dobili dozvolu za rezanje peraja morskim psima;
- obrazloženje koje su ti brodovi pružili za rezanje peraja i preradu ostalih dijelova morskih pasa na brodu;
- studiju koju je izradio španjolski institut o upotrebi ostataka teških metala i ostataka anorganskog arsena u ribarskim proizvodima.

Ministarstvo je odbilo otkriti te informacije, pozivajući se na povjerljivost i zaštitu privatnosti. Španjolski sud koji je morao presuditi o slučaju naredio je otkrivanje zatraženih informacija.⁷³ Sud je smatrao da su španjolski brodovi koji imaju dozvolu za ribolov ionako registrirani. Njihova su imena javno dostupna. Stoga, zahtjev podnositelja odnosio se na određenu dozvolu; i nije bilo legitimnih interesa da sadržaj takvih dozvola ostane povjerljiv.

S obzirom na zaštitu privatnosti, sud je smatrao da prema španjolskom zakonu podaci o osobama (i njihovim imenima) nisu povjerljivi kad se ti podaci traže u njihovom profesionalnom svojstvu („en su calidad de comerciantes, industriales o navieros“).

Očito je da su postojali razlozi da se sakrije prerada morskih pasa koji su ugrožena vrsta i zaštićeni zakonodavstvom EU-a. Međutim, ti razlozi nisu legitimni i sud je s pravom odbio argumente povjerljivosti. S obzirom na studiju, kojoj je pristup također odbijen, valja se prisjetiti natuknice 18. Aarhuške konvencije koja kaže kako „tijela vlasti posjeduju informacije o okolišu u interesu javnosti“. Stoga nije relevantan interes tijela vlasti za studiju. Umjesto toga, kao načelo, bilo koja studija koju tijelo vlasti izradi ili naruči i za koju se koristi novac poreznih obveznika, treba se otkriti – naravno, pitanja državne sigurnosti, vojna pitanja, itd. ostavljena su po strani. Međutim, u praksi tijela vlasti često tvrde da studija nije bila namijenjena objavljivanju ili se pozivaju na pitanja autorskog prava ili intelektualnog vlasništva kako bi odbili uvid u studije. Nijedan od tih argumenata nije održiv prema jasnim odredbama Aarhuške konvencije, Direktive 2003/4 i Uredbe 1367/2006.

• *Imena sudionika sastanka i privatnost*

U slučaju C-28/08P, Europska komisija je, u okviru postupka zbog povrede prava prema članku 258. UFEU-a, održala sastanak s predstavnicima Velike Britanije na kojem su sudjelovali i predstavnici Europske udruge pivovara. Podnositelj zahtjeva, pivovara koja se osjećala da je u konkurentski nepovoljnom položaju u Velikoj Britaniji, zatražila je zapisnik sa sastanka. Komisija je otkrila zapisnik, no zacrnila je pet imena sudionika sastanka. Komisija je tvrdila da te osobe nisu pristale na otkrivanje svojih imena.

Sud je u žalbenom postupku potvrdio odluku Komisije.⁷⁴ Smatrao je da zakonodavstvo EU-a o privatnosti zahtijeva određeno vaganje interesa otkrivanja podataka u odnosu na interese osoba da se poštuje njihova privatnost.⁷⁵ Prema tom zakonodavstvu, osoba koja želi da se nekome uskrati zaštita privatnosti ima obvezu detaljno navesti zašto bi u posebnim okolnostima dotičnoga slučaja interesi otkrivanja trebali imati prvenstvo. Podnositelj zahtjeva nije dao nikakav razlog zbog kojeg bi za njega bilo važno otkrivanje imena sudionika.

Presuda koja se odnosila na konkurentnost, a ne na slučaj vezan za okoliš, može se prihvatiti zbog posebnih okolnosti slučaja: podnositelj zahtjeva imao je potpune pojedinosti o spomenutom sastanku i može se postaviti pitanje zašto mu je bilo toliko važno saznati imena sudionika (u presudi čak niti ne stoji jesu li bila zacrnjena imena dužnosnika britanske vlade ili predstavnika Europske udruge pivovara).

U slučaju u kojem je donesena presuda prije slučaja C-28/08P, Opći je sud odobrio pristup dokumentu iz kojeg je bilo moguće saznati imena znanstvenika koji su savjetovali Komisiju o znanstvenim pitanjima⁷⁶. Sud je smatrao da znanstveni savjeti Europskoj komisiji nisu bili jednako dobro zaštićeni kao pravni savjeti, za koje Uredba 1049/2001 pruža određeno izuzeće.⁷⁷

Upitno je bi li tu presudu potvrdio Europski sud, u svjetlu svoje odluke u slučaju C-28/08P. U slučaju T-121/05, Opći sud izričito je spomenuo da Komisija nije dovoljno opravdala svoju odluku da odbije uvid u dokument u pitanju. Međutim, istina je da postoji javni interes za to tko savjetuje Komisiju (ili doista neko drugo tijelo vlasti), kako bi se ocijenile djelatnosti lobiranja i drugi nepoželjni utjecaji.

73 Audiencia Nacional, slučaj 192/2008, Océana protiv Ministarstva poljoprivrede, odluka od 23. prosinca 2009.

74 Europski sud, slučaj C-28/08P, Europska komisija protiv Bavarian Lager, presuda od 29. lipnja 2010.

75 Vidi Uredbu 45/2001 o zaštiti pojedinaca s obzirom na preradu osobnih podataka i slobodu kretanja takvih podataka, SL 2001, L 8 str. 1., članak 8.(b) i članak 18.

76 Opći sud [EU], slučaj T-121/05, Borax Europe protiv Komisije, presuda od 11. ožujka 2009.

77 Valja napomenuti da se slučaj T-121/05 nije odnosio na informacije o okolišu. Doista, niti Aarhuška konvencija niti Direktiva 2003/4 ne pružaju izuzeće od obveze da se otkriju informacije od pravnih savjetnika.

- **Lokacija sjemena s genetski izmijenjenim organizmima**

U slučaju C-552/07, građanin je htio doznati točno mjesto u općini na kojem je posijano genetski izmijenjeno sjeme. Općina je odbila otkriti lokaciju. Tvrdila je da su u prijašnjem razdoblju protivnici genetski izmijenjenih organizama često uništavali takvo sjemenje, stoga bi bilo dovoljno dati ime općine, ili još bolje, ime kantona ili departmana, u kojem je posađeno sjemenje.

Europski sud je naredio da se informacija otkrije.⁷⁸ Sud je smatrao da Direktiva 2001/18 člankom 25.(4) osigurava da se informacija o točnoj lokaciji na kojoj su razdijeljene genetski izmijenjene biljke ne može uskratiti javnosti. Zakonodavac je donio određenu odluku i ta se odluka mora poštivati. Na konkretnoj državi članici je da poduzme potrebne mjere protiv društvenih nereda, uništavanja sjemenaka ili drugih problema. U razdoblju od donošenja ove presude i francuski je Vrhovni upravni sud (Conseil d'Etat) počeo donositi odluke u skladu s odlukom Europskog suda.⁷⁹

- **Vaganje interesa javnosti za otkrivanje informacija**

U Velikoj Britaniji znanstvenik je htio doznati točnu lokaciju baznih stanica za mobilne telefone i imena kompanija u čijem su vlasništvu, kako bi istražio moguće posljedice elektromagnetskih valova. Nadležno tijelo vlasti odbilo je otkriti informaciju. Tvrdilo je da te bazne stanice igraju i određenu ulogu u pitanjima javne sigurnosti te da ih koristi i radijska mreža policije i hitne službe. Nadalje, u pitanju su bila i neka prava intelektualnog vlasništva, jer svaka telefonska kompanija ima vlastitu strategiju za razmještaj i dimenzije baznih stanica.

Britanski sud prihvatio je oba razloga kao valjane razloge za odbijanje pristupa informacijama.⁸⁰ Međutim, smatrao je da postoji prvenstvo javnoga interesa za otkrivanje informacija, jer je britanska javnost imala pravo znati za postojanje, intenzitet i moguće zdravstvene posljedice elektromagnetskih valova koje su odašiljale bazne stanice.

Slučaj je upućen na žalbeni postupak. Žalbeni sud uputio je pitanje Europskom sudu prema članku 267. UFEU-a, mogu li se zbrojiti učinci dvaju dotičnih razloga – javne sigurnosti i prava intelektualnog vlasništva – koji, svaki za sebe, ne bi prevladali nad pravom javnosti da zna, kako bi stekli prvenstvo nad pravom javnosti.⁸¹

Presuda još nije donesena niti pred Europskim sudom niti pred britanskim sudom za žalbe. Po mom mišljenju, zbrajanje učinaka različitih razloga za izuzeće kako bi stekli prvenstvo nad javnim interesom za otkrivanje informacije nije moguće. Umjesto toga, svaki razlog za izuzeće mora se samostalno odvagnuti u odnosu na jači javni interes za otkrivanje informacije.

- **Dokumenti velikog obujma**

Europska komisija instruirala je slučaj udruživanja nekoliko austrijskih banaka. Austrijska organizacija potrošača željela je dobiti pristup spisu koji se odnosio na jednu austrijsku banku jer je protiv te banke imao tužbu pred austrijskim sudovima. Spis je imao obujam od 47.000 stranica. Komisija je odbila otkrivanje, pozivajući se na povjerljivost postupka.

Opći sud EU-a poništio je odluku Komisije.⁸² Tvrdio je da je čak i u slučajevima spisa velikog obujma obično potreban pojedinačni pregled svakog dokumenta koji sačinjava spis. Apstraktno ispitivanje – „radi se o spisu o tržišnom natjecanju, u kojem se istražuju nezakonita udruživanja“ – obično nije dozvoljeno. Radno opterećenje Komisije nije argument kao takav. U slučajevima vrlo velikoga obujma može postojati opravdanje da tijelo vlasti grupira dokumente i izvrši procjenu svake skupine. Međutim, u ovom slučaju Komisija je ostala na vrlo općenitoj razini. Nije ispitala je li moguć djelomični uvid; nije prihvatila jamstvo organizacije potrošača da će dokumente koristiti isključivo u sudbenom postupku; nije niti pokušala pronaći pošteno rješenje koje bi odgovorilo i na interese organizacije potrošača.

- **Narušavanje zaštićenog interesa**

U slučaju C-353/01, podnositelj zahtjeva htio je dobiti uvid u određene dokumente koji su se odnosili na odnose između EU-a i Rusije, Ukrajine i još nekih zemalja. Vijeće i Komisija odbili su zahtjev, pozivajući se na izuzeće da će otkrivanje informacija imati posljedice na međunarodne odnose.

78 Europski sud, slučaj C-552/07 Azelvandre, presuda od 17. veljače 2009.

79 Conseil d'Etat (Francuska), Odluka 279817 od 16. travnja 2010.

80 Ured za komunikacije protiv Povjerenika za informiranje, [2009] EWCA Civ.90.

81 Europski sud, slučaj C-71/10.

82 Opći sud EU-a, slučaj T-2/03, Verein für Konsumenteninformation protiv Komisije.



Europski sud poništio je odluke⁸³ Smatrao je da bi, kako bi izuzeće bilo valjano, interesi zaštićeni izuzećem morali biti narušeni. Nije bilo dovoljno to što će otkrivanje imati posljedice na te interese. Nadalje, niti Vijeće niti Komisija nisu ispitali je li moguć djelomičan uvid u dokumente. Taj je propust bio apsolutni promašaj zbog kojeg je odluka bila nezakonita.

- **Dokumenti pred dovršenjem**

U francuskoj općini lokalna Komisija za građevinske lokacije dopustila je da se izgradi niz kuća u područjima zaštićene prirode. Organizacija za zaštitu okoliša tražila je uvid u zapisnik Komisije. Općina je odbila zahtjev uz argument da su odluke Komisije po svojoj naravi samo pripremne te da općina još nije izdala niti jednu građevinsku dozvolu. Francuski Vrhovni upravni sud (Conseil d'Etat) naredio je da se podaci otkriju.⁸⁴ Smatrao je da se može uskratiti uvid samo u dokumente koji su pred dovršenjem. Međutim, zapisnik Komisije nije bio pred dovršenjem, već je bio dostupan. Činjenica da je Komisija pripremala odluke općine nije bila bitna.

- **Poštivanje roka za odgovaranje na zahtjev**

Tijelo vlasti mora odlučiti o zahtjevu za pristup informacijama o okolišu u određenom roku. Kako bi zaobišla taj zahtjev, Europska komisija često odgovara, netom pred istek roka da nije bilo moguće odgovoriti na vrijeme te da će odgovor biti pružen „što je prije moguće“. Tom formulom dobiva na vremenu, a odgovor ponekad slijedi tek nekoliko mjeseci kasnije.

Nekoliko organizacija za zaštitu okoliša smatralo je da ta praksa nije u skladu sa zahtjevom za poštivanje rokova u zakonodavstvu te se žalilo Općem sudu EU-a.⁸⁵ Presuda još nije donesena.

Sudjelovanje u odlučivanju u pitanjima okoliša

- **Izravni učinak Aarhuške konvencije**

Francuska organizacija za zaštitu okoliša protivila se odobrenju za izgradnju autoceste A 184 u Francuskoj. U slučaju pred Sudom, tvrdila je da članak 6. (4) do (8) Aarhuške konvencije koji se odnosi na pravo sudjelovanja nije bio poštivan.

Francuski Vrhovni upravni sud (Conseil d'Etat) odbio je argumente.⁸⁶ Smatrao je da odredbe Aarhuške konvencije imaju učinak samo između stranaka te da nemaju izravni učinak u Francuskoj. Stoga se organizacija za zaštitu okoliša nije mogla pozivati na njih.

Prema onome što je rečeno na početku ovoga članka, čini se da je presuda Conseil d'Etata neispravna. Sud je previdio postojanje Direktive 2003/35 o sudjelovanju u odlučivanju, koja je postojala u trenutku donošenja presude i koja sadrži odredbe vrlo slične članku 6. Aarhuške konvencije.

Budući da je Aarhuška konvencija dio prava EU-a (članak 216.(2) UFEU-a), Conseil d'Etat imao je obvezu, prema članku 267. UFEU-a uputiti pitanje Europskom sudu može li se na Aarhušku konvenciju pozivati pred francuskim sudovima. članak 216.(2) predviđa da je međunarodna Konvencija koju je ratificirala EU obvezujuća za države članice EU-a. Stoga je vjerojatno da bi Europski sud donio presudu drugačiju od presude Conseil d'Etata.

- **Kanal Bystroe**

Ukrajina je htjela izgraditi kanal na delti Dunava koji je prolazio kroz međunarodno močvarno područje zaštićeno Konvencijom iz Ramsara iz 1971. te je utjecao na područje za zaštitu prirode u Rumunjskoj. Ukrajinske organizacije za zaštitu okoliša zatražile su da im se dopusti sudjelovanje u odlučivanju, no zahtjev je odbijen. Zahtjevi za sudjelovanje

83 Europski sud, slučaj C-353/01 Mattila protiv Vijeća i Komisije, presuda od 22. siječnja 2004.; u vezi s međunarodnim odnosima i djelomičnim pristupom dokumentima vidi i Opći sud EU-a, slučaj T-211/00, Kuijter protiv Vijeća, presuda od 7. veljače 2002.

84 Conseil d'Etat (Francuska), odluka 266.668 od 7. kolovoza 2007.

85 Opći sud EU-a, slučaj T-120/10 ClientEarth i drugi protiv Komisije.

86 Conseil d'Etat (Francuska), odluka 310027 od 18. prosinca 2008.

86. Odbor za praćenje provedbe Aarhuške konvencije, ACCC/S/2004/01 i ACCC/C/2004/03.

koje su uputile rumunjske organizacije ostali su bez odgovora. Izrađene su procjene utjecaja na okoliš za različite faze projekta. Pristup studiji utjecaja na okoliš za fazu I. projekta je odbijen, uz argument da je studija vlasništvo građevinske tvrtke. Faza I. projekta odobrena je u srpnju 2003. Započeo je rad i faza I. je zaključena u kolovozu 2004.

Konvencija iz Espooa o procjeni utjecaja na okoliš za prekogranične projekte raspravila je o projektu. Isto su učinile i Konvencija iz Ramsara i Odbor za usklađenost i praćenje provedbe Aarhuške konvencije. Ukrajina nije surađivala s tim tijelima i velikom se većinom nije izjašnjavala.

S obzirom na cjepkanje projekta na različite faze i izrade zasebnih studija i procjena utjecaja na okoliš za različite faze, ta praksa nije dozvoljena prema zakonodavstvu EU-a (direktiva 85/337). Nije dozvoljena niti prema Konvenciji iz Espooa koja je 2003. bila obvezujuća i za Rumunjsku i za Ukrajinu. Nije poznato koje su odredbe ukrajinskoga zakonodavstva po tom pitanju.

S obzirom na pristup studiji utjecaja na okoliš, već je ranije spomenuto da se uvid u takve studije ne može odbiti na temelju vlasničkih prava. Konvencija iz Espooa izričito zahtijeva prekogranično sudjelovanje u slučajevima kad je vjerojatno da će projekt imati prekogranični utjecaj i kad država na koju može imati utjecaj zatraži sudjelovanje.

Tako je Ukrajina zanemarila gotovo sve odredbe o sudjelovanju, a Odbor za usklađenost i praćenje provedbe Aarhuške konvencije prilično je izravno ukazao na činjenicu da ukrajinski stav nije u skladu s međunarodnim obvezama Ukrajine.⁸⁷ Krajem 2009. Ukrajina je najavila promjenu u zakonodavstvu o procjeni utjecaja na okoliš. U međuvremenu je došlo do promjene vlasti i za to se pitanje više nije čulo.

Nije poznato je li kanal Bystroe u međuvremenu izgrađen. U svakom slučaju, kanal Bystroe je primjer toga kako ne treba organizirati sudjelovanje u odlučivanju.

• *Sufinanciranje projekta od strane EU-a*

Litva je htjela izgraditi odlagalište otpada. Dozvola za izgradnju odlagališta je izdana, a za izdavanje uporabne dozvole predviđeno je sudjelovanje javnosti. Europska komisija odlučila je sufinancirati projekt. Ta je odluka donesena bez sudjelovanja javnosti.

Odbor za usklađenost i praćenje provedbe Aarhuške konvencije zaključio je da cjepkanje projekta u faze izgradnje i uporabe nije kompatibilno sa zahtjevima Aarhuške konvencije.⁸⁸ Doista, sudjelovanje javnosti u fazi izdavanja uporabne dozvole nije izvršeno u stadiju „kada su sve mogućnosti otvorene i kada se može osigurati djelotvorno sudjelovanje javnosti“ (Aarhuška konvencija, članak 6.(4)).

Financiranje projekta nije djelatnost navedena u Dodatku I. Aarhuške konvencije. Pravo EU-a ne sadrži nijednu odredbu prema kojoj bi sufinanciranje projekta bila djelatnost koja bi mogla imati značajan utjecaj na okoliš (članak 6.(1.b) Aarhuške konvencije). Odbor za usklađenost i praćenje provedbe stoga nije mogao navesti da je odluka o sufinanciranju od strane Komisije bila kršenje obveza EU-a prema Aarhuškoj konvenciji.

Odgovornost financijera projekta koji ima nepovoljan utjecaj na okoliš još nije zadovoljavajuće riješena. Globalna gospodarska i financijska kriza od 2008./2009. vrlo je jasno pokazala utjecaj financijskih odluka na gospodarstvo. Iluzija je vjerovati da taj utjecaj ne postoji i u području okoliša: brojni se projekti nikad ne bi ostvarili da nema sredstava za sufinanciranje koja stavljaju na raspolaganje tijela vlasti – to može dostizati 80 posto i više projekta. Politički nema razloga da se Aarhuška konvencija ne primjenjuje na odluke o sufinanciranju. Međutim, zakonski, valja priznati da Konvencija ne predviđa svoju primjenu na financijske odluke.

• *Spalionica u Marseilleu*

Nadležne ustanove općine Marseille usvojile su rezoluciju o izgradnji spalionice otpada. Donijeli su odluku o lokaciji instalacije i izradili javni natječaj za izgradnju spalionice. U drugoj rezoluciji dodijelili su ugovor privatnoj građevinskoj tvrtci koja je pobijedila na javnom natječaju. Građevinska tvrtka podnijela je zahtjev za dozvolom nadležnom Préfetu departmana. Zatim se održao proces sudjelovanja javnosti. Na koncu, Préfet je izdao dozvolu.

Podnositelji zahtjeva žalili su se francuskim sudovima u oko šest slučajeva. Sve su ih izgubili. Zatim su se obratili Odboru za usklađenost i praćenje provedbe Aarhuške konvencije, gdje su tvrdili da se proces sudjelovanja održao kada više nisu bile otvorene sve mogućnosti.

Odbor za usklađenost i praćenje provedbe odbio je žalbu.⁸⁹ Tvrdio je da u Francuskoj Préfeti odbiju oko 50 zahtjeva za dozvolama godišnje. Dakle, u slučaju spalionice Préfet je još imao otvorene sve mogućnosti da odobri ili odbije građevinsku dozvolu. Stoga se proces sudjelovanja nije održao prekasno.

Na odluku Odbora za usklađenost i praćenje provedbe vjerojatno je utjecala činjenica da je nekoliko francuskih sudova odbilo sve žalbe protiv izgradnje spalionice otpada. U protivnom nije sasvim razumljivo kako se

87 Odbor za praćenje provedbe Aarhuške konvencije, ACCC/S/2004/01 i ACCC/C/2004/03.

88 Odbor za praćenje provedbe Aarhuške konvencije, ECE/MO.PP/2008/5/Add.10.

89 Odbor za praćenje provedbe Aarhuške konvencije, ACCC/C/2007/22.



može tvrditi da „su sve mogućnosti bile otvorene“ kad su lokacija spalionice i odabir građevinske tvrtke, a time i cijena projekta već bili odlučeni. Čak i ako je točna pretpostavka da se u 100 francuskih departmana, u kojima se izda nekoliko tisuća dozvola svake godine, odbije oko 50 dozvola, to i dalje ništa ne govori o spalionici u Marseilleu. Doista, sva odbijanja da se izda dozvola mogu se temeljiti na postupovnim ili formalnim nedostacima ili drugim razlozima kao što je oštećenje područja za zaštitu prirode, lokacija u stambenom području, itd. Svrha procesa sudjelovanja upravo je to da se pronađe najbolja lokacija za projekt i da se pronađu druge mogućnosti za projekt. Ta svrha nije se više mogla ostvariti kad je projekt stigao do Préfeta.

• *Formalnosti procesa sudjelovanja*

Španjolske regionalne vlasti htjele su izgraditi rafineriju nafte u španjolskoj regiji Extremaduri. Dokumente za sudjelovanje javnosti stavili su na raspolaganje u jednome gradu regije. Podnositelj zahtjeva morao je putovati oko 30 km kako bi stigao do tog mjesta. Dokumenti su imali obujam od više od 1000 stranica, što se moglo pregledavati na dva računala. Izrada preslika nije bila dozvoljena, a javnost je svoja mišljenja morala dati u roku mjesec dana.

Odbor za usklađenost i praćenje provedbe Aarhuške konvencije bio je mišljenja da su španjolske vlasti prekršile članak 6.(6) Aarhuške konvencije.⁹⁰ Izbor samo jednoga grada u regiji u kojem su se mogli pregledati dokumenti nije bio prikladan, rok od jednoga mjeseca prekratak, a zabrana izrade preslika prekomjerno restriktivna.

Ova je odluka dobrodošla, iako nije spriječila vlasti Extremadure da ostvare projekt. Odluke Odbora za usklađenost i praćenje provedbe mora potvrditi Sastanak stranaka. One nisu obvezujuće. U navedenom slučaju politička odluka španjolskih vlasti da izgrade rafineriju očigledno je prevladala nad željom da se poštuju odredbe Aarhuške konvencije.

Odbor za usklađenost i praćenje provedbe je u ranijoj presudi bio mišljenja da rok od deset dana za proces sudjelovanja nije razuman⁹¹; rok od 45 dana smatrao je razumnim⁹². U Austriji se daje rok od šest do dvanaest tjedana, uz dodatna dva tjedna u razdobljima praznika. Europska komisija obično daje rok od osam tjedana, a Ujedinjeno kraljevstvo od dvanaest tjedana. U odnosu na to, rok od jednoga mjeseca čini se prekratkim.

• *Ograničenje cestovnog prometa – plan?*

Austrijske vlasti odlučile su ne zabraniti upotrebu ceste kamionima od više od 7.5 tona. Podnositelj zahtjeva smatrao je da je ta odluka „plan“ prema članku 7. Aarhuške konvencije. Tražilo se sudjelovanje javnosti u toj odluci.

Odbor za usklađenost i praćenje provedbe Aarhuške konvencije bio je mišljenja da je austrijska mjera bila mjera za regulaciju prometa na koju se ne odnose odredbe Aarhuške konvencije.⁹³ Ta se odluka čini ispravnom. Plan je organiziran i koordiniran sustav ciljeva, popraćen ili ne određenim vremenskim rasporedom; program je obično popraćen rasporedom.⁹⁴ Odluka da se promet regulira na određeni način ne može se pretvoriti u plan ili program, jer bi se inače sve administrativne odluke – uključujući i propust donošenja odluke – morale strukturirati kao planovi ili programi.

Zaključne napomene

Rasprava o različitim primjerima iz sudske prakse mogla je ilustrirati korisnost bližeg proučavanja različitih interesa koji su u pitanju u odlukama o pristupu informacijama o okolišu i sudjelovanju u odlučivanju u pitanjima okoliša. Znanje daje moć, a tijela vlasti nisu uvijek spremna dijeliti moć podjelom informacija o okolišu. Međutim, otvoreno društvo u kojem se odluke donose što je moguće više vodeći računa o građanima zahtijeva otvorenost, transparentnost i odgovornost tijela vlasti. Samo tada se različiti interesi u pitanju mogu odvagnuti i ocijeniti na demokratski način.

Okoliš nema glas, nema moćne interesne skupine iza politike za zaštitu okoliša; ovo je drugačije od poljoprivredne politike koja se oslanja na poljoprivrednike, od ribolovne politike koja se oslanja na ribare, od prometne politike koja se oslanja na prijevoznike (ili putnike), itd. Zbog toga odgovarajuća zaštita okoliša još

90 Odbor za praćenje provedbe Aarhuške konvencije, ACCC/C/2009/36.

91 Odbor za praćenje provedbe Aarhuške konvencije, ACCC/C/16.

92 Vidi slučaj spomenut u bilješci 30.

93 Odbor za praćenje provedbe Aarhuške konvencije, ACCC/C/2008/26.

94 Za definiciju plana/programa vidi Europski sud, slučaj C-347/97.

više ovisi o otvorenoj raspravi o projektima, planovima i programima koji mogu štetiti okolišu. I zbog toga još više valja javno raspravljati o pripremi administrativnih odluka kako bi se omogućilo uzimanje u obzir njihovih prednosti i nedostataka.

Međutim, ako razmislimo malo više unaprijed, i uzmemo u obzir ulogu i funkciju tijela vlasti u europskim zemljama na početku dvadeset i prvoga stoljeća, morat ćemo doći do zaključka da ne postoji ozbiljan argument protiv davanja općeg prava na pristup informacijama koje su u posjedu tijela vlasti. Administrativni proces odlučivanja, u koji su uključeni znanstveni, tehnički, gospodarski, društveni i zakonski aspekti, ukazuje na to da proces odlučivanja treba biti što transparentniji i otvoreniji te da tijela vlasti trebaju staviti na raspolaganje cijeloj javnosti studije, stručnost, savjete, mišljenja itd. koja dobiju o određenoj temi. Opći Zakon o slobodi informacija na razini ustanova EU-a i u svim europskim državama stoga se čini jednom od najvažnijih zakonodavnih mjera koju treba poduzeti. Pristup informacijama o okolišu tako bi postao preteča na putu za otvorenije, transparentnije i demokratičnije društvo.



PRIMJENA AARHUŠKE KONVENCIJE U ZAKONODAVSTVU U REGIJI

4.



4.1. PROVEDBA ARHUŠKE KONVENCIJE U HRVATSKOM ZAKONODAVSTVU

Lana Ofak⁹⁵

1. Uvodne napomene

Republika Hrvatska potpisala je Konvenciju o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša (dalje: Aarhuška konvencija ili Konvencija) 25. lipnja 1998. godine na Četvrtoj ministarskoj konferenciji Gospodarske komisije Ujedinjenih naroda za Europu, kada je Konvencija i usvojena. Hrvatski sabor Konvenciju je ratificirao 8. prosinca 2006. godine. Zakon o potvrđivanju Konvencije objavljen je 12. siječnja 2007. u Narodnim novinama (dalje: NN) – Međunarodni ugovori, br. 1/07. Prema podacima iz zbirke ugovora Ujedinjenih naroda⁹⁶, Hrvatska je svoju ispravu o ratifikaciji položila glavnom tajniku Ujedinjenih naroda 27. ožujka 2007. Konvencija je u Hrvatskoj stupila na snagu 25. lipnja 2007.⁹⁷

Na izvanrednom sastanku stranaka Konvencije u svibnju 2003. usvojen je Protokol o registrima ispuštanja i prijenosa onečišćujućih tvari uz Konvenciju (tzv. PRTR Protokol)⁹⁸. Hrvatski sabor ratificirao je Protokol u svibnju 2008.⁹⁹ Protokol je stupio na snagu 8. listopada 2009.

U svibnju 2005. usvojene su izmjene i dopune Aarhuške konvencije u kojima se propisuju obveze vezane za sudjelovanje javnosti u odlučivanju o namjernom uvođenju u okoliš te stavljanju na tržište genetski modificiranih organizama (tzv. GMO-amandman). Amandman još nije stupio na snagu, niti ga je Hrvatska ratificirala.¹⁰⁰

Cilj je ovog rada prikazati hrvatski zakonodavni okvir za provedbu Konvencije prema njezinim „stupovima“ (pristup informacijama, sudjelovanje javnosti u odlučivanju te pristup pravosuđu u pitanjima okoliša). Usklađivanje hrvatskog zakonodavstva s Aarhuškom konvencijom u pravilu se odvija na posredan način, putem prilagođavanja s pravnom stečevinom Europske unije koja je ratificirala Konvenciju u svibnju 2005. Osim toga, neke su se reforme u hrvatskom pravnom sustavu (stupanje na snagu novog Zakona o općem upravnom postupku (dalje: ZUP)¹⁰¹, Ustavne promjene 2010. te reforma upravnog sudovanja) dogodile zbog potrebe poboljšanja zaštite ljudskih prava neovisno o samoj Konvenciji. Međutim, u onoj mjeri u kojoj te promjene doprinose jačanju položaja građana u odnosu na javnopravna tijela te boljoj zaštiti njihovih prava, pozitivan učinak reformi može se očekivati i pri provedbi Aarhuške konvencije.

Prikazati zakonodavstvo koje se odnosi na provedbu Konvencije u Hrvatskoj nije jednostavan zadatak. Naime, pri likom donošenja ekološkog zakonodavstva (uključujući izmjene i dopune postojećih propisa za zaštitu okoliša) moraju se razmotriti zahtjevi Aarhuške konvencije te u propise uključiti odredbe koje se odnose na pristup informacijama, sudjelovanje javnosti u odlučivanju i pristup pravosuđu u pitanjima okoliša. Gotovo se sa sigurnošću može reći da nema ekološkog propisa koji na neki način nije povezan s Aarhuškom konvencijom. Ekološki propisi koji u većem dijelu potpadaju pod pravnu granu upravnog prava, jest njihova brojnost. Pravna stečevina Europske unije u području zaštite okoliša koju Hrvatska prenosi u svoje zakonodavstvo sastoji se od oko 300 pravnih akata razvrstanih u sljedeće tematske skupine: horizontalno zakonodavstvo¹⁰², kakvoća zraka i klimatske promjene, gospodarenje otpadom, upravljanje vodama, zaštita prirode, kontrola industrijskog onečišćenja i upravljanje rizicima, kemikalije i genetički modificirani organizmi, buka te nuklearna sigurnost i zaštita od zračenja.¹⁰³ Osim njihove značajne količine, za ekološke propise, kao i općenito za propise upravnog prava, karakteristična je i podložnost čestim promjenama. Stoga se svaki njihov prikaz odnosi samo na statičku snimku zakonodavstva u određenom vremenskom trenutku.

Temeljni propis za provedbu Konvencije u Hrvatskoj je Zakon o zaštiti okoliša (dalje: ZOZO)¹⁰⁴ koji je stupio na snagu 2. studenog 2007. Međutim, u nedostatku provedbenih propisa, potpuna primjena Zakona bila je praktički odgođena do trenutka njihovog stupanja na snagu tijekom 2008. godine. Tako se Hrvatska dovela u situaciju da krši odredbe Konvencije koja je već bila na snazi od lipnja 2007. S međunarodnog aspekta nije postojala mogućnost uspješne pritužbe Odboru za usklađenost nadležnom za nadzor poštivanja Konvencije budući da, od trenutka kada Konvencija stupa na snagu za određenu državu, teče odgodni rok od godinu dana za primanje pritužbi zbog povrede Konvencije. Tek se nakon isteka tog roka mogu podnositi pritužbe protiv države (u odnosu na Hrvatsku od 25. lipnja 2008.).

95 Lana Ofak - dipl. iur., asistentica na Katedri za upravno pravo Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu.

96 *United Nations Treaty Collection*, <http://treaties.un.org/> (pristup: 15. studenog 2010.).

97 Odnosno devedesetoga dana od datuma kada je položila ispravu o ratifikaciji, sukladno čl. 20. st. 3. Konvencije.

98 Prema njegovom nazivu na engleskom jeziku (Protocol on Pollutant Release and Transfer Registers).

99 Zakon 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, NN-MU br. 4/08.

100 Prema podacima iz *United Nations Treaty Collection*, <http://treaties.un.org/> (pristup: 15. studenog 2010.).

101 NN br. 47/09.

102 Horizontalno zakonodavstvo ne uređuje neko specifično područje (poput gospodarenja otpadom ili kakvoće zraka), već se odnosi na pitanja koja se pojavljuju u različitim sektorima.

103 O tome v. Tišma, S. i dr. (2008.) Zaštita okoliša i poslovna zajednica, *Gospodarstvo i okoliš*, 16 (2008.), 92 i 93.

104 NN br. 107/07.



2. Pristup informacijama o okolišu

Zakonsko uređenje prava na pristup informacijama koja posjeduju, raspolazu ili nadziru tijela javne vlasti uvedeno je u Hrvatskoj 2003.¹⁰⁵ Budući da to opće uređenje nije u potpunosti prilagođeno Konvenciji i posebnostima pristupa informacijama o okolišu, ZOZO sadrži posebne odredbe koje se odnose na pružanje informacija o okolišu. Promjenama Ustava Republike Hrvatske 2010. pravo na pristup informacijama postalo je izričito ustavno pravo.¹⁰⁶ I Europski sud za ljudska prava okrenuo se prema priznavanju prava na pristup informacijama kao ljudskog prava zaštićenog Europskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda.¹⁰⁷

Pristup informacijama može se raščlaniti na dva aspekta – tzv. „pasivni“ i „aktivni“.¹⁰⁸ Pasivni pristup predstavlja pravo javnosti da zatraži informaciju od tijela javne vlasti te obvezu tijela javne vlasti da pruže zatraženu informaciju. Takav pristup omogućava se temeljem zahtjeva stranke, a ostvaruje se u okviru upravnog postupka. Aktivni pristup podrazumijeva obvezu tijela javne vlasti da redovito sakupljaju informacije i obavještavaju javnost o njima bez potrebe da javnost posebno zatraži te informacije.

• Pasivni pristup informacijama o okolišu

Na postupak pružanja informacija o okolišu temeljem zahtjeva stranke mogu se primijeniti tri zakona: ZOZO koji u svom IX. dijelu sadrži odredbe o informiranju javnosti, zatim Zakon o pravu na pristup informacijama koji je temeljni zakon koji uređuje pravo na pristup informacijama te ZUP koji se odnosi na sve upravne postupke. Redosljed primjene zakona određen je u skladu s pravnim načelom *lex specialis derogat legi generali*, što znači da se u prvom redu primjenjuje ZOZO. Ako se u postupku pružanja informacija o okolišu pojavi neko pitanje koje nije uređeno tim zakonom, dolazi do primjene Zakona o pravu na pristup informacija. Ukoliko se neko postupovno pitanje ne može riješiti ni primjenom tog Zakona, primjenjuje se ZUP.

• Aktivni pristup informacijama o okolišu

Propisi koji se odnose na aktivni pristup informacijama o okolišu su brojni. Pored Zakona o zaštiti okoliša i provedbenih propisa donesenih za njegovu primjenu, postoje i mnogi sektorski propisi kojima se regulira prikupljanje i razdioba informacija o okolišu za pojedina tematska područja (primjerice zaštitu zraka, zaštitu od buke, upravljanje vodama). Tim se propisima uređuje obveza prikupljanja određenih podataka o stanju okoliša te način i učestalost obavještavanja javnosti o njima (u službenim glasilima, na internetskim stranicama, putem medija i sl.). ZOZO te Uredba o informacijskom sustavu zaštite okoliša¹⁰⁹ predstavljaju normativni okvir kojim je uspostavljen informacijski sustav zaštite okoliša. Njegova osnovna svrha je omogućiti cjelovit uvid u stanje okoliša dostupan kroz jedinstveni internetski portal. Za vođenje sustava zadužena je Agencija za zaštitu okoliša. Javnoopravna tijela i pravne osobe ovlaštene za obavljanje poslova praćenja stanja okoliša dužni su Agenciji dostavljati podatke za informacijski sustav zaštite okoliša (u protivnom odgovaraju za prekršaj).

Agencija je zadužena i za osiguranje pristupa javnosti podacima o onečišćujućim tvarima pohranjenim u registru onečišćavanja okoliša (dalje: ROO). ROO je skup podataka o izvorima, vrsti, količini, načinu i mjestu ispuštanja, prijenosa i odlaganja onečišćujućih tvari i otpada u okoliš. ROO vode županije i Grad Zagreb te su podatke iz tog registra za proteklu godinu dužni dostaviti Agenciji do 15. lipnja tekuće godine. Baza podataka registra onečišćavanja okoliša počela je s radom 2009. godine. Javni pristup podacima iz ROO-a na internetskoj stranici Agencije još uvijek nije moguć. Agencija tokom 2011. planira omogućiti besplatan neposredan elektronički pristup javnosti podacima registra i time ispuniti dužnost koju je Hrvatska preuzela ratificirajući PRTR Protokol.¹¹⁰ Pristup podacima iz registra Agencija zasad je omogućen na temelju zahtjeva za pristup informacijama.¹¹¹ Osim toga, Agencija je dužna izraditi izvješće o podacima iz registra do 15. prosinca tekuće godine za proteklu kalendarsku godinu te ga objaviti na svojoj internetskoj stranici.¹¹² Trenutno je objavljeno iz-

105 Zakon o pravu na pristup informacijama, NN br. 172/03.

106 Čl. 38. st. 4. Ustava RH (NN, br. 85/10 – pročišćeni tekst): „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.“

107 V. Presuda Europskog suda za ljudska prava od 14. travnja 2009. u predmetu *Társaság a Szabadságjogokért* protiv Mađarske (zahtjev br. 37374/05), prikaz i prijevod presude: Staničić, Frane; Ofak, Lana, Hrvatska javna uprava, br. 2 (2009); str. 527-536.

108 Pasivni pristup informacijama o okolišu uređen je člankom. 4. Aarhuške konvencije, a aktivni pristup člankom 5.

109 NN br. 68/08.

110 Čl. 12. st. 1. Protokola: „Svaka je stranka dužna javnosti osigurati pristup informacijama iz svog registra ispuštanja i prijenosa onečišćujućih tvari, bez obveze navođenja interesa, a u skladu s odredbama ovog Protokola, prvenstveno osiguranjem izravnoga elektroničkog pristupa registru putem javnih telekomunikacijskih mreža.“

111 V. Katalog informacija Agencije za zaštitu okoliša, <http://www.azo.hr/Default.aspx?sec=499> (pristup: 1. listopada 2010.).

112 Čl. 23. Pravilnika o registru onečišćavanja okoliša, NN br. 35/08.

vješće za 2007. koje je izrađeno u prosincu 2009.¹¹³ (zbog prilagodbe novom Pravilniku o registru onečišćavanja okoliša, rokovi za prikupljanje podataka za 2007. i njihovu obradu bili su produženi).

3. Sudjelovanje javnosti u odlučivanju u pitanjima okoliša

Tri se članka Aarhuške konvencije bave sudjelovanjem javnosti u odlučivanju o pitanjima okoliša – članak 6. koji se tiče odlučivanja o određenim djelatnostima, članak 7. o sudjelovanju u vezi s planovima, programima i politikama koje se odnose na okoliš te članak 8. o sudjelovanju tijekom izrade provedbenih propisa i općeprimjenjivih pravno obvezujućih normativnih instrumenata. Stoga će i prikaz odgovarajućeg hrvatskog zakonodavnog okvira biti strukturiran na isti način.

Za sudjelovanje javnosti u odlučivanju o pitanjima okoliša karakteristično je da se uređuje različitim zakonima i pripadajućim podzakonskim propisima. Iz toga proizlazi da za sudjelovanje javnosti ne postoji jedinstveno zakonodavno rješenje, kao što je to bio slučaj kod postupka pružanja informacija o okolišu. Postoji još jedna bitna razlika u odnosu na pristup informacijama. Dok se pristup informacijama odnosi na sve pripadnike javnosti¹¹⁴, javnost koja ima pravo sudjelovati u odlučivanju može u pojedinim postupcima biti ograničena na uži krug pripadnika javnosti (tzv. zainteresirana javnost¹¹⁵). Ograničenje javnosti koja ima pravo sudjelovati u odlučivanju određuje se posebnim propisima.

• Sudjelovanje javnosti u odlučivanju o određenim djelatnostima

ZOZO predviđa sudjelovanje javnosti u odlučivanju o određenim djelatnostima u okviru dvaju upravnih postupaka, a to su procjena utjecaja zahvata na okoliš kojom se procjenjuje prihvatljivost namjeravanog zahvata na okoliš¹¹⁶ te utvrđivanje objedinjenih uvjeta za zaštitu okoliša za postrojenja namijenjena obavljanju djelatnosti kojom se mogu prouzročiti emisije kojima se onečišćuje tlo, zrak, vode i more.¹¹⁷ Ta dva upravna postupka mogu se provoditi u jedinstvenom (objedinjenom) postupku.¹¹⁸

Reguliranje pojedinih pitanja vezanih za informiranje i sudjelovanje javnosti u tim postupcima zakonodavac je prepustio Vladi RH koja je usvojila Uredbu o informiranju i sudjelovanju javnosti i zainteresirane javnosti u pitanjima zaštite okoliša (dalje: Uredba o javnosti).¹¹⁹

Za zahvate za koje se ne provodi postupak procjene utjecaja na okoliš nije predviđeno sudjelovanje javnosti u postupku izdavanja dozvola, već Zakon o prostornom uređenju i gradnji¹²⁰ sudjelovanje dopušta samo strankama u postupku, koje ograničava na vrlo uzak krug osoba.¹²¹

Osim Zakona o zaštiti okoliša, i drugi okolišni propisi predviđaju sudjelovanje javnosti u odlučivanju o tome treba li dopustiti određene djelatnosti.

Prema Pravilniku o gospodarenju otpadom od istraživanja i eksploatacije mineralnih sirovina¹²², ministarstvo nadležno za zaštitu okoliša osigurat će zainteresiranoj javnosti (dakle, užem krugu javnosti) mogućnost sudjelovanja u postupku izdavanja ili izmjene dozvole za zbrinjavanje otpada od mineralnih sirovina u skladu s propisom koji utvrđuje informiranje i sudjelovanje javnosti i zainteresirane javnosti u pitanjima zaštite okoliša (tj. Uredbom o javnosti).

Zakon o zaštiti prirode¹²³ uređuje sudjelovanje javnosti u postupku ocjene prihvatljivosti zahvata za ekološku mrežu¹²⁴. Ekološka mreža je sustav međusobno povezanih ili prostorno bliskih ekološki značajnih područja, koja uravnoteženom biogeografskom raspoređenošću značajno pridonose očuvanju prirodne ravnoteže i biološke raznolikosti koju čine ekološki značajna područja za Hrvatsku, a uključuju i ekološki značajna područja Europske unije Natura 2000.

113 Agencija za zaštitu okoliša, <http://www.azo.hr/lzvjesca03> (pristup: 1. listopada 2010.).

114 Javnost je jedna ili više fizičkih ili pravnih osoba, njihove skupine, udruge i organizacije sukladno posebnim propisima i praksi (čl. 3. st. 1. toč. 13. Zakona o zaštiti okoliša).

115 Zainteresirana javnost je javnost na koju utječe ili bi moglo utjecati odlučivanje o okolišu te koja živi, odnosno, radi u području mogućih negativnih utjecaja na okoliš ili u području koje će vjerojatno biti pod negativnim utjecajem. Udruge civilnog društva koje djeluju na području zaštite okoliša i ispunjavaju sve uvjete sukladno Zakonu o zaštiti okoliša smatrać će se zainteresiranima (čl. 3. st. 1. toč. 60. Zakona o zaštiti okoliša).

116 Popis zahvata za koje je obvezna procjena utjecaja zahvata na okoliš te popis zahvata za koje se provodi ocjena o potrebi procjene utjecaja zahvata na okoliš sadržani su u Uredbi o procjeni utjecaja zahvata na okoliš (NN br. 64/08, 67/09).

117 Djelatnosti kojima se mogu prouzročiti emisije i pojedinosti u vezi postupka utvrđivanja objedinjenih uvjeta zaštite okoliša uređeni su Uredbom o postupku utvrđivanja objedinjenih uvjeta zaštite okoliša (NN br. 114/08).

118 Kada se zahvat za koji se provodi procjena utjecaja na okoliš odnosi na postrojenje za koje se prema Zakonu o zaštiti okoliša i Uredbi o postupku utvrđivanja objedinjenih uvjeta zaštite okoliša obvezno utvrđuju objedinjeni uvjeti zaštite okoliša, o zahtjevu za procjenu utjecaja zahvata na okoliš i o zahtjevu za utvrđivanje objedinjenih uvjeta zaštite okoliša odlučuje se u jedinstvenom postupku.

119 NN br. 64/08.

120 NN br. 76/07 i 38/09.

121 V. čl. 110. i čl. 216. Zakona o prostornom uređenju i gradnji.

122 NN br. 128/08.

123 NN br. 70/05 i 139/08.

124 Navedeni postupak je detaljnije reguliran Pravilnikom o ocjeni prihvatljivosti plana, programa i zahvata za ekološku mrežu (NN br. 118/09).



Sudjelovanje javnosti propisano je i u postupku izdavanja dopuštenja za uvođenje stranih divljih svojti u prirodu¹²⁵ te u postupku izdavanja dopuštenja za namjerno uvođenje GMO-a u okoliš¹²⁶. Budući da se u svim slučajevima odlučivanja o određenim djelatnostima radi o upravnim postupcima, na njih se, također, supsidijarno primjenjuje i ZUP.

• Sudjelovanje javnosti u odlučivanju u vezi s planovima, programima i politikama koje se odnose na okoliš

ZOZO razlikuje dvije vrste planova i programa¹²⁷ koji se odnose na okoliš - planovi i programi koji podliježu strateškoj procjeni utjecaja na okoliš i oni za koje se strateška procjena ne provodi. Strateška procjena utjecaja na okoliš je postupak kojim se procjenjuju vjerojatno značajniji utjecaji na okoliš koji mogu nastati provedbom plana ili programa.¹²⁸ Ona se obvezno provodi za plan i program koji se donosi na državnoj i područnoj (regionalnoj) razini iz sljedećih područja: poljoprivrede, šumarstva, ribarstva, energetike, industrije, rudarstva, prometa, telekomunikacija, turizma, gospodarenja otpadom i gospodarenja vodama te za prostorni plan županija i prostorni plan Grada Zagreba. Za izmjene i/ili dopune navedenih planova i programa obvezno se provodi postupak u kojem se odlučuje o potrebi provedbe strateške procjene. U postupku strateške procjene javnost ima pravo sudjelovati, a postupak sudjelovanja uređen je Uredbom o javnosti.

Javnost ima pravo iznijeti svoje mišljenje, primjedbe te prijedloge i na nacрте prijedloga planova i programa koji se odnose na okoliš¹²⁹, a za koje ZOZO ne određuje obvezu strateške procjene. Uređenje pitanja za koje je planove i programe potrebno osigurati sudjelovanje javnosti i koja javnost može sudjelovati Zakon je prepustio uredbi. Uredbom o javnosti određeno je da se radi o planovima i programima koji se odnose na okoliš, i čije je donošenje propisano zakonom, a javnost koja ima pravo sudjelovati ograničena je na javnost na koju ti planovi i programi mogu utjecati prilikom provedbe.

Postoje i slučajevi da se posebnim zakonima osigurava sudjelovanje javnosti u donošenju određenih planova i programa koji se odnose na okoliš. Tada ti posebni zakoni imaju prednost u primjeni pred Uredbom o javnosti. Radi se o sljedećim propisima i postupcima:

- donošenje prostornog plana (Zakon o prostornom uređenju i gradnji¹³⁰);
- ocjena prihvatljivosti plana i programa za ekološku mrežu (Zakon o zaštiti prirode te Pravilnik o ocjeni prihvatljivosti plana, programa i zahvata za ekološku mrežu);
- izrada planova upravljanja zaštićenim područjima i planova korištenja prirodnih dobara (Zakon o zaštiti prirode);
- izrada strateške karte buke i akcijskog plana (Zakon o zaštiti od buke¹³¹ te Pravilnik o načinu izrade i sadržaju karata buke i akcijskih planova te o načinu izračuna dopuštenih indikatora buke¹³²);
- izrada Plana zaštite i poboljšanja kakvoće zraka te nacionalnog akcijskog plana, nacionalnog programa i nacionalnog izvješća koji se donose radi provedbe ispunjenja ugovornih obveza preuzetih međunarodnim ugovorima i sporazumima iz područja zaštite zraka, klime i ozonskog sloja (Zakon o zaštiti zraka¹³³);
- izrada Plana raspodjele emisijskih kvota stakleničkih plinova (Uredba o kvotama stakleničkih plinova i načinu trgovanja emisijskim jedinicama¹³⁴);
- donošenje Strategije upravljanja vodama i Plana upravljanja vodnim područjima (Zakon o vodama¹³⁵);
- ZOZO ne sadrži odredbe o sudjelovanju javnosti u izradi politika koje se odnose na okoliš.

Međutim, Vlada je 2009. prihvatila Kodeks savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata¹³⁶, koji je primjenjiv na sudjelovanje javnosti u donošenju politika u pitanjima okoliša. Pod zainteresiranom javnošću, u smislu Kodeksa, smatraju se: građani, organizacije civilnoga društva (neformalne građanske grupe ili inicijative, udruge, zaklade, fundacije, privatne ustanove, sindikati, udruge poslodavaca), predstavnici

125 Način sudjelovanja javnosti u tom postupku uređen je Pravilnikom o načinu izrade i provođenju studije o procjeni rizika uvođenja, ponovnog uvođenja i uzgoja divljih svojti (NN br. 35/08).

126 Zakon o genetski modificiranim organizmima, NN br. 70/05 i 137/09.

127 Planovi i programi definirani su Zakonom o zaštiti okoliša kao plan ili program koji je podložan pripremi i/ili usvajanju na državnoj, područnoj (regionalnoj) ili lokalnoj razini, ili koji je izvršno tijelo pripremila za donošenje kroz zakonodavnu proceduru Hrvatskog sabora ili Vlade Republike Hrvatske te koji je uređen zakonom ili provedbenim propisom zakona, uključujući i planove i programe o izmjenama i dopunama tih planova i programa (čl. 3. st. 1. toč. 33.).

128 Provedba strateške procjene je detaljnije uređena Uredbom o strateškoj procjeni utjecaja planova i programa na okoliš (NN br. 64/08).

129 Osim planova koji se donose u svrhu nacionalne obrane ili civilne zaštite.

130 NN br. 76/07 i 38/09.

131 NN br. 30/09.

132 NN br. 75/09.

133 NN br. 178/04 i 60/08.

134 NN br. 142/08 i 113/10.

135 NN br. 159/09.

136 NN br. 140/09.

akademske zajednice, komore, javne ustanove i druge pravne osobe koje obavljaju javnu službu ili na koje može utjecati zakon, drugi propis ili akt koji se donosi, odnosno, koje će biti uključene u njegovu provedbu.

• **Sudjelovanje javnosti u odlučivanju tijekom izrade provedbenih propisa i/ili općeprijemljivih pravno obvezujućih normativnih instrumenata**

Sudjelovanje javnosti tijekom izrade općenormativnih akata (zakonskih i drugih propisa) osigurano je novim Zakonom o zaštiti okoliša koji obvezuje tijela javne vlasti da osiguraju pravovremeno i učinkovito sudjelovanje javnosti u postupku izrade zakona i provedbenih propisa te ostalih općeprijemljivih pravno obvezujućih pravila iz svoje nadležnosti, koji bi mogli imati značajan utjecaj na okoliš, uključujući i postupke izrade njihovih izmjena i dopuna. Na postupak se na odgovarajući način primjenjuju odredbe Uredbe o javnosti.

Kao i kod izrade planova i programa, i ovdje postoje slučajevi da se sudjelovanje javnosti osigurava posebnim zakonima za pojedina područja. Tako se Zakonom o zaštiti prirode omogućava sudjelovanje javnosti u postupku proglašavanja zaštićenih prirodnih vrijednosti, a postupak javnog uvida uređen je Uredbom o postupku javnog uvida kod proglašenja zaštićenog područja.¹³⁷

4. Pristup pravosuđu u pitanjima okoliša

Pristup pravosuđu u pitanjima okoliša može se odnositi na različite postupke: 1. na kontrolu postupka u kojem se rješavao zahtjev za informacijom, 2. na kontrolu postupka sudjelovanja javnosti (uređenog čl. 6. Konvencije) i postupaka na koje se primjenjuju druge mjerodavne odredbe Konvencije te 3. na kontrolu nad aktima i propustima privatnih osoba i tijela vlasti koji su protivni odredbama domaćeg ekološkog zakonodavstva.

5.1. Kontrola postupka pružanja informacije o okolišu

Kontrola postupka u kojem se rješavao zahtjev za informacijom uređena je Zakonom o pravu na pristup informacijama (čl. 17). Protiv rješenja tijela javne vlasti o odbijanju zahtjeva za informacijom, podnositelj zahtjeva može podnijeti žalbu čelniku nadležnog tijela javne vlasti u roku od 8 dana od dana dostavljanja rješenja. Drugostupanjska odluka po žalbi mora se donijeti i dostaviti bez odgode, a najkasnije u roku od 15 dana od dana podnošenja žalbe. Protiv drugostupanjske odluke, odnosno, konačnoga prvostupanjskog rješenja tijela javne vlasti kojim se zahtjev odbija, podnositelj zahtjeva može tužbom pokrenuti upravni spor pred Upravnim sudom, u skladu s odredbama Zakona o upravnim sporovima. Postupak po tužbi je hitan. Moguće je da će u dogledno vrijeme Zakon o pravu na pristup informacijama biti izmijenjen i dopunjen.¹³⁸ Predviđa se da će poslove drugostupanjskog tijela u rješavanju žalbi o ostvarivanju prava na pristup informacijama obavljati neovisno tijelo za zaštitu prava na pristup informacijama, odnosno, Agencija za zaštitu osobnih podataka.

5.2. Kontrola postupka sudjelovanja javnosti

Zakon o zaštiti okoliša priznaje određenim osobama zainteresirane javnosti pravo na pokretanje žalbenog postupka, odnosno, upravnog spora, protiv upravnog akta donesenog u postupcima uređenim tim zakonom pod uvjetom da su u tim postupcima sudjelovale u svojstvu zainteresirane javnosti (čl. 145.). To pravo se priznaje svakoj fizičkoj i pravnoj osobi koja zbog lokacije zahvata i/ili zbog prirode utjecaja može dokazati da joj je trajno narušeno pravo (čl. 144. st. 1.). Osim toga, takvo pravo na pokretanje žalbenog postupka i upravnog spora jamči se i svakoj udruzi koja djeluje na području zaštite okoliša ako je registrirana sukladno posebnim propisima o udruinama te joj je statutom određen cilj, a to je zaštita i unapređenje okoliša, uključujući i zaštitu ljudskog zdravlja i zaštitu ili racionalno korištenje prirodnih dobara te, ako je u tom smislu registrirana najmanje dvije godine prije nego je započeo postupak tijela javne vlasti o zahtjevu povodom kojega iskazuje svoj pravni interes, i ako dokaže da je u tom razdoblju aktivno sudjelovala u aktivnostima vezanima za zaštitu okoliša na području grada ili općine u kojem ima registrirano sjedište sukladno svojem statutu (čl. 144. st. 2.). Pravo na osporavanje upravnog akta, radnji i propusta može biti zajamčeno i posebnim zakonima (primjerice Zakonom o zaštiti prirode).

137 NN br. 44/05.

138 V. Konačni prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o pravu na pristup informacijama, www.vlada.hr/hr/content/download/147301/2141502/file/89-2.pdf, pristup: 15. studenog 2010.



U pogledu postupaka na koje se primjenjuju druge mjerodavne odredbe Konvencije (osim njezinog čl. 6.), ZOZO nije predvidio pristup pravosuđu, međutim, to ne znači da se takav pristup ne bi mogao omogućiti odgovarajućom primjenom postojećih mogućnosti pravne zaštite, poput izjavljivanja prigovora kao novog redovnog pravnog lijeka kojeg predviđa ZUP.

5.3. Kontrola nad aktima i propustima privatnih osoba i tijela vlasti koji su protivni odredbama domaćeg ekološkog zakonodavstva

Pristup pravosuđu u svrhu osporavanja odluka, radnji i propusta tijela javne vlasti te djelovanja ili propuštanja djelovanja pravnih i fizičkih osoba u pitanjima zaštite okoliša može pokrivati pristup različitim upravnim, sudskim i drugim postupcima kontrole: (1) kontrolu u okviru upravne vlasti nad upravnim aktima i drugim postupanjima tijela javne vlasti, (2) upravnosudsku kontrolu nad upravnim aktima i drugim postupanjima tijela javne vlasti, (3) parnične postupke protiv privatnih osoba ili tijela javne vlasti zbog građanskih delikata, (4) prekršajne postupke zbog počinjenja prekršaja, (5) kaznene postupke zbog počinjenja kaznenog djela, (6) ustavnosudsku kontrolu nad aktima tijela vlasti te (7) kontrolu putem drugih nositelja kontrole. Budući da se radi o raznovrsnim postupcima, koji (svaki za sebe) imaju vlastita pravila za pokretanje postupka, njihova analiza znatno bi prešla okvire ovog rada. U tom smislu, ZOZO nije pojednostavio pristup pravosuđu, a niti je udrugama zajamčio dovoljan pravni interes za pokretanje takvih postupaka, što znači da će udruge morati dokazivati svoj pravni interes sukladno posebnim zakonima, ovisno o postupku koji žele pokrenuti.

Prema Zakonu o zaštiti okoliša, fizička i pravna osoba koja zbog lokacije zahvata i/ili zbog prirode i utjecaja zahvata može dokazati da joj je trajno narušeno pravo i koja smatra da je odlukom, radnjom i propustom tijela javne vlasti ili djelovanjem ili propuštanjem djelovanja fizičke ili pravne osobe (primjerice: operatera, tvrtke, onečišćivača) u pitanjima zaštite okoliša povrijeđen ZOZO, odnosno, poseban zakon kojim je uređena zaštita pojedine sastavnice okoliša ili zaštita od utjecaja opterećenja te mjerodavni provedbeni propisi, ima pravo pred nadležnim sudom osporavati postupovnu i materijalnu zakonitost donesene odluke, radnje i propusta vezanih za zaštitu okoliša te osporavati zakonitost djelovanja ili propuštanja djelovanja u pitanjima zaštite okoliša (čl. 146. st. 1.). Budući da ZOZO ne određuje o kojem se nadležnom sudu radi, to pitanje prepušteno je posebnim propisima i mogućim dodatnim, u njima predviđenim uvjetima.

Jamstvo pristupa pravosuđu temelji se na pretpostavci da će javnost pomoći tijelima vlasti povećati svoje ograničene mogućnosti za otkrivanje nezakonitih radnji i propusta te osigurati poštivanje zakona. U tom smislu značajna je nova odredba u Zakonu o općem upravnom postupku prema kojoj je javnopravno tijelo obvezno reagirati na predstavku ili obavijest građana kojom se upućuje na potrebu pokretanja upravnog postupka zbog zaštite javnoga interesa. To će se, u području zaštite okoliše, prvenstveno odnositi na predstavke građana kojima obavještavaju nadležna tijela da postoji neka opasnost za zdravlje ljudi i okoliša i da se treba pokrenuti inspekcijски postupak. Do stupanja na snagu novog ZUP-a građani nisu imali nikakvu pravnu zaštitu za slučaj da inspektor ne učini ništa povodom njihove prijave niti za slučaj da su bili nezadovoljni s onime što je inspekcija poduzela. Prema novoj zakonskoj odredbi, kada službena osoba utvrdi da ne postoje uvjeti za pokretanje postupka, obavijestit će o tome podnositelja predstavke što je prije moguće, a najkasnije u roku od 30 dana od dana podnošenja predstavke, odnosno, obavijesti. Podnositelj ima pravo izjaviti prigovor javnopravnom tijelu od kojeg je primio obavijest kojom se ne prihvaća prijedlog za pokretanje postupka, u roku od osam dana od dana primanja obavijesti, kao i u slučaju da u propisanom roku nije dobio odgovor na svoju predstavku (čl. 42. st. 2-4.). Čelnik javnopravnog tijela odlučuje o prigovoru rješenjem u roku od osam dana od dana izjavljivanja prigovora. Protiv rješenja prvostupanjskog tijela o prigovoru može se podnijeti žalba, a protiv rješenja drugostupanjskog tijela o prigovoru može se pokrenuti upravni spor. Ako nema drugostupanjskog tijela, protiv rješenja prvostupanjskog tijela o prigovoru može se pokrenuti upravni spor. (čl. 122. st. 3-4.). Time je građanima osiguran pristup pravosuđu u slučaju nezadovoljstva radom inspekcija.

Umjesto zaključka

Brojni su hrvatski propisi kojima je Aarhuška konvencija prenesena u hrvatsko zakonodavstvo. Pored toga, podložni su i čestim promjenama koje se u pravilu provode u svrhu prilagođavanja hrvatskog pravnog sustava pravnoj stečevini Europske unije, koja je također stranka Konvencije. Popis propisa za prijenos Aarhuške konvencije u hrvatsko zakonodavstvo koji se ovdje prilaže ne može se smatrati konačnim popisom, već sadrži pregled najznačajnijih propisa koji su ujedno prikazani u ovom članku.

Tablica 1.

Popis najznačajnijih propisa za prijenos Aarhuške konvencije u hrvatsko zakonodavstvo

Stup Konvencije		Zakoni, drugi propisi i akti
I. Pristup informacijama	Pasivni pristup	Zakon o zaštiti okoliša Zakon o pravu na pristup informacijama Zakon o općem upravnom postupku
	Aktivni pristup	Zakon o zaštiti okoliša Uredba o informacijskom sustavu zaštite okoliša Pravilnik o registru onečišćavanja okoliša
II. Sudjelovanje u odlučivanju	Odlučivanje o određenim djelatnostima	Zakon o zaštiti okoliša Uredba o procjeni utjecaja zahvata na okoliš Uredba o postupku utvrđivanja objedinjenih uvjeta zaštite okoliša Uredba o informiranju i sudjelovanju javnosti i zainteresirane javnosti u pitanjima zaštite okoliša Zakon o zaštiti prirode Pravilnik o ocjeni prihvatljivosti plana, programa i zahvata za ekološku mrežu Pravilnik o načinu izrade i provođenju studije o procjeni rizika uvođenja, ponovnog uvođenja i uzgoja divljih svojti Zakon o otpadu Pravilnik o gospodarenju otpadom od istraživanja i eksploatacije mineralnih sirovina Zakon o genetski modificiranim organizmima Zakon o općem upravnom postupku
	Odlučivanje o planovima i programima	Zakon o zaštiti okoliša Uredba o strateškoj procjeni utjecaja planova i programa na okoliš Uredba o informiranju i sudjelovanju javnosti i zainteresirane javnosti u pitanjima zaštite okoliša Zakon o prostornom uređenju i gradnji Zakon o zaštiti prirode Pravilnik o ocjeni prihvatljivosti plana, programa i zahvata za ekološku mrežu Zakon o zaštiti od buke Pravilnik o načinu izrade i sadržaju karata buke i akcijskih planova te o načinu izračuna dopuštenih indikatora buke Zakon o zaštiti zraka Uredba o kvotama stakleničkih plinova i načinu trgovanja emisijskim jedinicama Zakon o vodama
	Odlučivanje o politikama	Kodeks savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata
	Odlučivanje o provedbenim propisima i drugim općim aktima	Zakon o zaštiti okoliša Uredba o informiranju i sudjelovanju javnosti i zainteresirane javnosti u pitanjima zaštite okoliša Zakon o zaštiti prirode Uredba o postupku javnog uvida kod proglašenja zaštićenog područja
III. Pristup pravosuđu	Kontrola postupka pružanja informacije o okolišu	Zakon o zaštiti okoliša Zakon o pravu na pristup informacijama Zakon o općem upravnom postupku Zakon o upravnim sporovima
	Kontrola postupka sudjelovanja javnosti	Zakon o zaštiti okoliša Zakon o općem upravnom postupku Zakon o upravnim sporovima
	Kontrola nad aktima i propustima privatnih osoba i tijela vlasti koji su protivni odredbama domaćeg ekološkog zakonodavstva	Zakon o zaštiti okoliša Zakon o općem upravnom postupku Zakon o upravnim sporovima Posebni zakoni koji se odnose na zaštitu pojedinih sastavnica okoliša ili zaštitu od utjecaja opterećenja Zakon o obveznim odnosima Zakon o parničnom postupku Kazneni zakon Prekršajni zakon Ustavni zakon o Ustavnom sudu RH Zakon o sustavu državne uprave Zakon o upravnoj inspekciji



4.2. PRAVO NA PRISTUP INFORMACIJAMA I PRAVO NA UČEŠĆE U DONOŠENJU ODLUKA U VEZI SA PITANJIMA KOJA SE TIČU OKOLINE U BOSNI I HERCEGOVINI

Dorđe Stefanović¹³⁹

1. UVOD

1.1. Arhuska konvencija i njen značaj

Arhuska konvencija (puni naziv: Konvencija o dostupnosti informacija, učešću javnosti u odlučivanju i dostupnost pravosuđa u vezi sa pitanjima koja se tiču životne sredine – na engleskom jeziku: Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters) je međunarodni ugovor usvojen na Četvrtoj ministarskoj konferenciji “*Okolina za Evropu*”, održanoj u Arhusu (Danska) u junu 1998. godine. Radi se o novoj vrsti međunarodnih ugovora u oblasti okoline koja na specifičan način povezuje oblast okoline i ljudska prava. Arhuska konvencija donesena je na inicijativu Ekonomske komisije UN za Evropu.

Arhuska konvencija jedan je od novijih međunarodno pravnih višestranih instrumenata u oblasti okoline. Za razliku od drugih međunarodnih ugovora koji uglavnom utvrđuju međusobne obaveze i prava strana ugovornica, ona najvećim dijelom formulira obaveze i prava strana ugovornica prema javnosti.

1.2. Nosioци prava i obaveza iz Arhuske konvencije

U Arhuskoj konvenciji se po prvi put pravo svake osobe “da živi u okolini koja odgovara njenom zdravlju i blagostanju” postavlja u korpus osnovnih ljudskih prava.

Glavni subjekt obaveza i prava unutar država i međunarodnih organizacija je javna uprava.

Pored nje nosioci određenih obaveza i prava iz Arhuske konvencije su i javnost i zainteresirana javnost.

U okviru javnosti posebno naznačen subjekt određenih prava jesu nevladine organizacije.

2. BOSNA I HERCEGOVINA I ARHUSKA KONVENCIJA

2.1. Ustavno uređenje Bosne i Hercegovine

Osnova pravnog sistema Bosne i Hercegovine utvrđene su Ustavom Bosne i Hercegovine. Ustav prema svojoj pravnoj prirodi vrlo je specifičan jer nije usvojen u klasičnoj proceduri usvajanja ustava (izglasavanje u parlamentarnoj proceduri što je slučaj sa većinom zemalja u svijetu), nego je sastavni dio Okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini i predstavlja samo jedan od aneksa Okvirnog sporazuma (Aneks IV). Ovakvu situaciju uvjetovao je splet historijskih okolnosti – naime, Okvirni sporazum usvojen 21.11.2005. godine u Dejtonu (Dayton, USA), potpisan u Parizu 14.12.2005. godine imao je za prioritet prestanak ratnih dejstava u Bosni i Hercegovini tako da usvojena rješenja u Ustavu predstavljaju kompromis strana koje su u trenutku zaključivanja bile u ratnom sukobu.

Može se reći da je Ustav Bosne i Hercegovine oktroisani ustav koji definira Bosnu i Hercegovinu kao zemlju visokog stepena decentralizacije vlasti.

Prema Ustavu Bosna i Hercegovina je (član I, tačka 2.) definirana kao “*demokratska država koja funkcioniра u skladu sa zakonom i na osnovu slobodnih i demokratskih izbora*”. U članu I tačka 3. Ustava određeno je da se “*Bosna i Hercegovina sastoji od dva entiteta: Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske*”.

U členu III tačka 3. pod a) Ustava određuje se da *“... sve vladine funkcije i ovlaštenja koja prema ovom ustavu nisu izričito povjerena institucijama Bosne i Hercegovine pripadaju entitetima”*.

U členu III tačka 5. pod a) određeno je *“da će Bosna i Hercegovina preuzeti one nadležnosti oko kojih se entiteti usaglase...”* kao i one nadležnosti koje su neophodne radi *“... ispunjavanja međunarodnih obaveza koje je Bosna i Hercegovina preuzela”*.

Sagledavajući cjelinu navedenih odredaba nameće se zaključak da je ustavna odredba da entiteti imaju isključivu nadležnost za upravljanje prirodnim resursima i zaštitu okoline.

Od usvajanja Ustava do danas po raznim osnovama i u određenim oblastima izvršen je prijenos nadležnosti ili poslova sa entiteta na institucije Bosne i Hercegovine, ali kada je u pitanju zaštita okoline nadležnost je ostala na nivou entiteta.

Posebnom odlukom Arbitražnog suda za Brčko ustanovljen je Distrikt Brčko Bosne i Hercegovine koji je, mada lokalna zajednica, nadležan za utvrđivanje politike i obavljanje poslova u oblasti okoline na svojoj teritoriji. U daljnjem tekstu da bi se izbjeglo ponavljanje, posebna pažnja bit će posvećena entitetima a manje pažnje dat će se situaciji u Brčko Distriktu.

Za potrebe ovog teksta osim pitanja u vezi sa podjelom nadležnosti koje je pojašnjeno u prethodnom tekstu, značajno je citirati i tačku 3. Preambule Ustava koja glasi: *“Ubijedeni da demokratski organi vlasti i pravične procedure najbolje stvaraju miroljubive odnose unutar prularističkog društva...”* Imajući u vidu značaj koji se u oblasti zaštite okoline pridaje demokratskim principima i mehanizmima, naročito izražen kroz pravo na informaciju i pravo na učešće u postupku donošenja odluka, ustavna odrednica pruža osnov za daljnji razvoj ovih mehanizama u pravnom segmentu koji je od interesa za ovaj tekst.

2.2. Pristupanje Bosne i Hercegovine Arhuskoj konvenciji

Četvrta konferencija „Okolina za Evropu“ bila je prva značajna konferencija o pitanjima iz ove oblasti a delegaciju Bosne i Hercegovine činili su predstavnici oba bh. entiteta. Delegacija Bosne i Hercegovine nije imala mandat da potpiše Konvenciju. Također, u momentu usvajanja Konvencije Bosna i Hercegovina nije imala propis o načinu pristupanja i realizaciji međunarodnih ugovora.

Zakon o procedurama za pristupanje i realizaciju međunarodnih ugovora usvojen je 2000. godine i objavljen u „Službenom listu BiH“, br. 29/00.

Postojale su tendencije da Bosna i Hercegovina u što kraćem roku pristupi Konvenciji, ali proces je išao dosta sporo, bar kad je u pitanju formalno pristupanje Konvenciji. S druge strane, Bosna i Hercegovina u periodu kada nije bila članica Konvencije uspostavila je sistem za ispunjavanje osnovnih zahtjeva iz Konvencije tako da se može konstatovati da je Bosna i Hercegovina izabrala „teži način“ pristupanja – prvo je pripremila teren nacionalnim propisima pa tek onda zaključila proces zvaničnog pristupanja.

Konačnu odluku o pristupanju Konvenciji donijelo je Predsjedništvo Bosne i Hercegovine a Odluka je objavljena u „Službenom listu BiH“ – međunarodni ugovori 10/08.

Zvanični zahtjev za pristupanje Konvenciji potekao je od nevladinih organizacija, a NVO-i su aktivno učestvovali u procesu pripreme neophodnih materijala za usvajanje odluke o pristupanju Konvenciji. Trenutno Bosna i Hercegovina priprema prvi nacionalni izvještaj za potrebe ispunjavanja obaveza iz Konvencije.

2.3. Zakonodavni i institucionalni okvir u Bosni i Hercegovini u oblasti pristupa informacijama i učešća javnosti – generalne opaske

Zakonodavstvo iz oblasti pristupa informacijama i učešća javnosti na području zaštite okoline usvojeno je uglavnom kao rezultat projekata u kojima su stručni saradnici iz zemalja EU radili zajedno sa stručnjacima iz Bosne i Hercegovine. Plod ovakve saradnje je činjenica da je bh. zakonodavstvo u velikoj mjeri usaglašeno sa međunarodnim standardima u oblasti slobodnog pristupa informacijama i učešća javnosti.

Potrebno je uraditi manje korekcije i dopune u pogledu pravnog osnova dok u nekim slučajevima postoji potreba da se usvoje podzakonski akti kao logičan nastavak i razrada principa datih u zakonima.

Imajući u vidu da je sistematičan pristup pravu na informaciju i učešće javnosti relativno nov u pravnom sistemu Bosne i Hercegovine, problemi koji se dešavaju u praksi i nisu nešto neočekivano. Za uspostavljanje odnosa punog upražnjavanja prava, odnosno izvršavanja obaveza uvijek je potrebno vrijeme i strpljenje i zajednički rad svih zainteresiranih strana u procesu.



Institucije sistema prihvatile su ispunjavanje obaveza proisteklih iz propisa, mada treba reći da postoje slabosti - ponajviše u pogledu broja uposlenika i njihovoj adekvatnoj obučenosti da rade na poslovima zadovoljenja prava građana na pravo na informaciju i pravo na učešće.

Kako je ranije navedeno, propisi se u Bosni i Hercegovini usvajaju na različitim nivoima. U daljnjem tekstu obratit će se pažnja kako na propise na državnom tako i na propise na nivou entiteta). Pojedini propisi bit će spomenuti i analizirani u dijelovima koji opisuju stanje u oblasti pristupa informacijama i podrške učešća javnosti.

3. SLOBODNI PRISTUP INFORMACIJAMA

Razlikovanje aktivnog i pasivnog osiguranja pravi se na osnovu nosioca inicijative da se da informacija. Ukoliko je imalac informacije dao informaciju bez posebnog zahtjeva zainteresirane strane govorimo o aktivnom osiguranju.

Ukoliko je informacija osigurana putem zahtjeva zainteresirane strane, govorimo o pasivnom osiguranju informacije.

3.1. Aktivno davanje informacija

Nadležni organ informaciju može dati na više načina - putem javnih medija, biltena, oglašavajući se u službenim glasilima, putem interneta itd.

Prema važećem zakonodavstvu u Bosni i Hercegovini u slučaju incidentne situacije koja prijete da nanese štetu, nadležni organ dužan je pružiti informaciju bez odlaganja i posebnog zahtjeva zainteresirane strane.

Periodični izvještaj koji organi izvršne vlasti podnose skupštinama također je aktivni oblik osiguranja informacije, odnosno zakonska obaveza nadležnog organa da osigura informaciju o stanju okoline - ovaj put u posebnoj formi. Predviđena je obaveza objavljivanja izvještaja u službenim glasilima entiteta, odnosno lokalnih zajednica.

Nažalost, praksa u Bosni i Hercegovini ne slijedi ove zakonske obaveze. Izvještavanje o stanju okoline je neredovno i razlikuje se od jednog slučaja do drugog. Vlade entiteta dužne su podnositi izvještaje skupštinama u roku od najmanje dvije godine. Do sada ova odredba nije bila poštovana u potpunosti.

Stanje u općinama u Bosni i Hercegovini je različito, naime postoje općine u kojima je ova obaveza potpuno ispoštovana, a postoje i općine koje nisu podnijele nijedan izvještaj od donošenja zakona do danas.

Mada objavljivanje putem interneta nije obaveza organa u Bosni i Hercegovini sve je više slučajeva da se informacije o stanju u oblasti okoline objavljuju na internet stranicama organa.

Prema zakonima o zaštiti okoline u oba entiteta postoji obaveza osnivanja eko-informacionog sistema. Ne postoje preciznije odredbe o tome kako sistem treba izgledati. Najpovoljniji način za pristup ovom pitanju je uspostavljanje sistema PRTR (registar zagađivača i domet zagađenja).

PRTR je značajan sistem i prvi Protokol na Arhusku konvenciju je upravo Protokol o PRTR. Bosna i Hercegovina potpisala je ovaj protokol u Kijevu 2003. godine, ali do sada sistem PRTR nije uspostavljen. Učinjeni su pionirski koraci ka upoznavanju aktera u Bosni i Hercegovini sa sistemom PRTR, ali je očigledno da će trebati mnogo vremena da se ovaj sistem pripremi i stavi u funkciju.

3.2. Pasivno davanje informacija

Pasivnim putem informacija se osigurava uglavnom u upravnom postupku podnošenjem zahtjeva kod organa uprave.

Činjenica je da se većina informacija upravo daje u postupku pasivnog pristupa informacijama pa će se ovom načinu posvetiti nešto više pažnje nego aktivnoj distribuciji informacija.

3.2.1. Zakonska regulativa i slobodni pristup informacijama

U Bosni i Hercegovini važe tri zakona iz oblasti slobodnog pristupa informacijama - jedan na državnom i dva na entitetskom nivou:

1. Zakon o slobodnom pristupu informacijama Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“, br. 28/00);
2. Zakon o slobodnom pristupu informacijama Federacije Bosne i Hercegovine („Službene novine FBiH“, br. 32/01);
3. Zakon o slobodi pristupa informacijama u Republici Srpskoj („Službeni glasnik RS“, br. 20/01).

Zakonima je usvojen vrlo moderan pristup ovoj materiji i u najvećem dijelu potpuno zadovoljava zahtjeve Konvencije. Činjenica je da u Bosni i Hercegovini zakoni tretiraju slobodu pristupa svim informacijama, bez obzira na oblast na koju se informacija odnosi.

Treba reći da su u Bosni i Hercegovini u toku 2002. i 2003. godine usvojeni zakoni koji razmatraju pitanja zaštite okoline. Ovim zakonima precizirane su i neke odredbe vezano uz pristup informacijama koje su možda ostale nedorečene u zakonima o slobodi pristupa informacijama.

3.2.1.1. Zakon o slobodi pristupa informacijama

Navedeno je da su zakoni doneseni i na državnom i na entitetskim nivoima. Budući da su tekstovi zakona usaglašni nema potrebe da se navode odredbe iz sva tri zakona te će se iz praktičnih razloga govoriti o odredbama Zakona na nivou Bosne i Hercegovine.

U članu 1. određuje se cilj Zakon – *„ustanoviti da informacije pod kontrolom javnog organa predstavljaju javno dobro od vrijednosti i da javni pristup ovim informacijama promovira veću transparentnost i odgovornost tih javnih organa, te da su ove informacije neophodne za demokratski proces; te ustanoviti da svaka osoba ima pravo pristupa ovim informacijama u najvećoj mogućoj mjeri u skladu sa javnim interesom, te da javni organi imaju odgovarajuću obavezu da objave informacije».*

Zakoni o slobodi pristupa informacijama sistematski su razradili cijeli proces pristupanja informacijama tako da Zakon ima nekoliko dijelova:

- Cilj Zakona;
- Definicija informacije:
 1. obaveze javnih organa u pogledu pružanja informacija,
 1. izuzetak od objavljivanja traženih informacija,
 2. procedura za podnošenje zahtjeva,
 3. procedura u slučaju nemogućnosti postupanja u skladu sa zahtjevom, i
 2. Institucija ombudsmena Bosne i Hercegovine.

Obaveze javnih organa vrlo su jasno date u odredbama Zakona u čl. 18., 19. i 20. U skladu sa odredbama sva tri navedena zakona javni organ dužan je poduzeti sve radnje kako bi pomogao fizičkom ili pravnom licu da ostvari svoja prava u skladu sa ovim zakonima. Ova odredba dosta je uopćena i kao takva ne bi donijela naročit napredak. Srećom, odredba je u kasnijem tekstu zakona razrađena tako da su nabrojane radnje koje svaki javni organ treba uraditi da bi bio u saglasnosti sa ovom odredbom.

Zakonom se prvo zahtijeva da svaki javni organ imenuje službenika za informiranje koji bi trebao biti kontakt-osoba svim zainteresiranim osobama i javnom organu koji posjeduje informaciju.

Nadalje, Zakonom se zahtijeva da svaki javni organ pripremi i da na uvid besplatan vodič kojim se svakoj zainteresiranoj osobi omogućava pristup informacijama pod njegovom kontrolom.

Praksa u Bosni i Hercegovini pokazuje da je većina organa pripremila ove vodiče i da problemi ne nastaju u ovoj fazi. Naime, vodič ima za cilj orijentisati potencijalnog tražioca informacije kako doći do nje, tj. kome se treba obratiti za neku vrstu informacije. Zakonom se nalaže da vodič treba biti dostupan na zahtjev i putem interneta, a treba se dostaviti ombudsmenu i svakoj javnoj i pravnoj biblioteci u Bosni i Hercegovini.

Zakonom je regulirano da organ mora pripremiti indeks-registar spomenut u vodiču koji sadrži vrstu informacija koje su pod kontrolom javnog organa, oblik u kojem su informacije na raspolaganju i podatke gdje se može pristupiti tim informacijama. U ovom kontekstu praksa nije na zadovoljavajućem nivou. Relativno mali broj javnih organa ima pripremljene ove registre. Također, nije usvojen podzakonski akt koji bi regulirao na koji način treba pripremiti registre i kako sistematizirati podatke i informacije koje jedan organ posjeduje.

Sljedeći zahtjev je da organ objavljuje statističke podatke koji se odnose, ali nisu ograničeni na broj primljenih zahtjeva, vrstu traženih informacija, utvrđene izuzetke, kao i odluke koje se donesu u toku postupka, te konačne odluke. Postoji obaveza da se izvještaj o statističkim podacima dostavlja ombudsmenu, što je način praćenja javnog rada u smislu ispunjavanja obaveza koje postoje na osnovu Zakona o slobodi pristupa informacijama.



U čl. 6., 7. i 8. Zakona govori se o slučajevima kada neće biti odobren pristup informacijama i to:

1. u vezi sa funkcijama javnih organa;
2. kada su u pitanju povjerljive komercijalne informacije;
3. kod zaštite privatnosti.

U članu 9. Zakona navodi se izuzetak od pravila. Naime, Zakon predviđa da nadležni javni organ objavi traženu informaciju ukoliko je to opravdano javnim interesom, uzimajući u obzir svaku korist i štetu koja bi mogla proisteći iz toga. U tom smislu, nadležni javni organ treba razmotriti okolnosti kao što su, između ostalih, svako nepoštivanje zakonske obaveze, postojanje bilo kakvog prijestupa, sudsku pogrešku, zloupotrebu vlasti ili nemar u vršenju službene dužnosti, neovlašteno korištenje javnih fondova, ili opasnost po zdravlje ili sigurnost pojedinca, javnost ili okolinu.

I Zakon o slobodi pristupa informacijama naglašava važnost informacija koje se tiču okoline. U tom kontekstu potrebno je navesti par specifičnosti o informacijama koje se donose na okolinu, a koje su regulirane entitetskim zakonima o zaštiti okoline.

Zakoni izričito određuju da nivo emisija zagađujućih materija ne može biti izuzet od slobodnog pristupa informacijama. Drugim riječima, svaka informacija koja se tiče emisija zagađujućih materija mora biti objavljena.

Također, zakoni o zaštiti okoline određuju da je svaki javni organ dužan bez odlaganja objaviti svaku informaciju koja je u vezi sa akcidentima većih razmjera, odnosno svi organi dužni su po službenoj dužnosti dati informaciju o narušavanju okoline.

U čl. 11., 12. i 13. Zakona regulira se pitanje podnošenja zahtjeva i naknada za davanje informacija. Naime, osim u pojedinim slučajevima procedura za izdavanje informacije počinje podnošenjem odgovarajućeg zahtjeva. Zakon određuje kako treba izgledati zahtjev da bi ga organ mogao uzeti u obzir. Zakonom se izričito traži da zahtjev bude napisan na jednom od službenih jezika Bosne i Hercegovine, zatim treba dati dovoljno podataka koji će pomoći organu da shvati koju informaciju treba dostaviti i obavezno da sadrži ime i prezime, odnosno naziv podnosioca.

U ovom kontekstu zakon ne pravi nikakvu razliku između situacija kada je podnosilac fizičko ili pravno lice. Nadležni javni organ neće ispitivati niti zahtijevati navođene razloga opravdanosti zahtjeva.

Poseban slučaj kada organ nije dužan dati traženu informaciju jeste slučaj kada organ nije nadležan za davanje takve informacije. Zakon i u ovom slučaju štiti interes podnosioca zahtjeva time što određuje tačnu proceduru prema kojoj organ koji nije nadležan treba u što kraćem roku obavijestiti podnosioca o nenadležnosti i uputiti ga na organ koji jeste nadležan za davanje tražene informacije. Također, organ je dužan ponuditi informacije o tome kako se može žaliti na ovakvu situaciju, kojem organu treba uputiti žalbu ili prigovor na eventualne troškove žalbe te dati tačne adrese na koje se može uputiti žalba ili progovor.

Zakon određuje da se posebno treba naglasiti mogućnost obraćanja ombudsmenu ukoliko podnosilac smatra da je njegovo pravo povrijeđeno.

U ovom slučaju postoji razlika između dva entitetska zakona u pogledu rokova u kojima organ treba odgovoriti podnosiocu. Prema Zakonu Federacije Bosne i Hercegovine rok za odgovor je osam dana, prema Zakonu Republike Srpske rok je 15 dana.

Bez obzira na razliku, oba zakona su u skladu sa zahtjevima Konvencije.

Zakon uvodi novinu u pravni sistem Bosne i Hercegovine, a to je Institucija ombudsmena Bosne i Hercegovine, odnosno njegova uloga u provođenju Zakona o slobodi pristupa informacijama.

Ombudsmen može razmatrati sačinjavanje i dostavljanje informacija, kao što su vodiči i opće preporuke koje se odnose na provođenje i primjenu zakona.

Organ je dužan ombudsmenu dostaviti godišnji izvještaj posebnog dijela koji se odnosi na njegove aktivnosti u smislu pristupa informacijama. Ovim je uspostavljen sistem da jedna nezavisna ustanova ima pravo monitoringa nad učinkom javnih organa u procesu realizacije zakona.

Zakon daje mogućnost ombudsmenu da aktivno učestvuje u predlaganju uputstava o primjeni Zakona o pristupu informacijama svim nadležnim državnim i entitetskim organima u saradnji sa državnim i entitetskim institucijama ombudsmena.

3.2.1.2. Zakoni iz oblasti zaštite okoline

Ne postoji zakon o zaštiti okoline na nivou Bosne i Hercegovine.

U okviru projekta Evropske komisije «Preparation of Environmental legislation in BiH» pripremljeni su setovi zakona iz oblasti okoline u oba bh. entiteta. Setovi zakona usvojeni su 2002. godine u Republici Srpskoj a 2003. godine

u Federaciji Bosne i Hercegovine, dakle nakon usvajanja Konvencije. Imajući u vidu nastojanje EU da projektima bh. zakone uredi na što modernijim principima, jasno je da su zahtjevi iz Konvencije uzeti u obzir pri izradi seta zakona. Zakoni u oba entiteta su u kasnijem periodu više puta mijenjani i dopunjavani, ali za potrebe ovog teksta bitne su godine kada su zakoni prvi put usvojeni.

Pitanje pristupa informacijama obrađeno je u Zakonu o zaštiti životne sredine Republike Srpske, odnosno Zakonu o zaštiti okoliša Federacije Bosne i Hercegovine.

Oba zakona dala su definicije okolinske informacije. Radi jasnog prikaza navodimo definiciju okolinske informacije iz Konvencije.

“Okolinska informacija je svaki zapis u bilo kojoj formi koji sadrži podatke o:

- a) stanju elemenata okoline kao što su zrak i atmosfera, voda, tlo, kopno, pejzaž i prirodni predjeli, biološka raznolikost i njene komponente uključujući genetički modificirane organizme i interakciju među ovim elementima;
- b) faktorima kao što su materije, energija, buka i zračenje i o aktivnostima i mjerama, uključujući i administrativne mjere, o sporazumima o okolini, politika, zakonodavstvo, planovi i programi koji utiču ili vjerovatno utiču na elemente okoline unutar podtačke (a), troškove, povlastice i druge ekonomske analize i pretpostavke korištene u donošenju odluka koje se tiču okoline;
- c) stanju zdravlja i sigurnosti ljudi, uvjetima ljudskog života, kulturna područja i izgrađene strukture budući da su ili mogu biti pod uticajem stanja elemenata okoline ili putem ovih elemenata, pomoću faktora, aktivnosti ili mjera navedenih u podtački (b).”

Zakoni u Bosni i Hercegovini sadrže definicije okolinske informacije, ali one nisu identične sa definicijom koja je data u Konvenciji. Naime, postoje male razlike u pojedinim elementima. U poređenju sa definicijom iz Konvencije tačka (a) zakonima u Bosni i Hercegovini nedostaje odredba o genetički modificiranim organizmima.

Također, bh. zakoni nemaju u definiciji navedene administrativne, finansijske i sl. mjere koje se tiču okoline. Razlike su minimalne, ali ipak postoje.

Zakoni o zaštiti okoliša/životne sredine predviđaju da javnost ima pristup informacijama, mogućnost učešća u odlučivanju i zaštitu prava pred upravnim i sudskim organima bez diskriminacije na osnovu državljanstva, nacionalnosti ili mjesta stanovanja i u slučaju pravnih lica bez diskriminacije na osnovu njihovog mjesta registracije ili centra aktivnosti (Zakon o zaštiti okoliša Federacije Bosne i Hercegovine član 31. i Zakon o zaštiti životne sredine član 30.).

Informacije o okolini trebaju se dostaviti javnosti u roku od 15 dana od dana podnošenja zahtjeva, osim u slučajevima kada sadržaj i složenost datih informacija opravdava produženje ovog roka do jednog mjeseca o čemu podnosilac zahtjeva treba biti obavješten.

Ministarstvo treba priložiti kopiju dokumentacije na osnovu koje je sačinjena informacija koja može biti data i u drugoj formi uz navođenje razloga za takvu formu ili u slučaju da je informacija već dostupna javnosti u drugoj formi (Zakon o zaštiti okoliša Federacije Bosne i Hercegovine član 33. i Zakon o zaštiti životne sredine član 32.).

Nadležno ministarstvo uvodi naknadu za davanje postojećih informacija ili dokumenata. U slučajevima kada nadležno ministarstvo radi dostavljanja informacije treba provesti istraživanja ili druge aktivnosti na koje nije obavezan zakonom, podnosilac zahtjeva dužan je platiti naknadu u skladu sa troškovnikom koji donosi nadležno ministarstvo (Zakon o zaštiti okoliša Federacije Bosne i Hercegovine član 35. i Zakon o zaštiti životne sredine član 34.).

Zakon o zaštiti okoliša Federacije Bosne i Hercegovine član 34. i Zakon o zaštiti životne sredine član 33. govore o mogućnosti organa da uskrate informaciju o okolini. U svakom slučaju svako odbijanje informacije mora biti obrazloženo i mora se dati mogućnost da se podnosilac zahtjeva može žaliti nadležnom drugostepenom organu.

Zakoni u istim članovima taksativno navode razloge zbog kojih se može odbiti izdavanje okolinske informacije:

- nijedan organ uprave ne posjeduje tražene informacije o okolini;
- zahtjev je očigledno neosnovan ili formulisan suviše uopćeno;
- zahtjev se tiče materijala koji je u fazi pripreme ili se tiče unutrašnje komunikacije organa uprave gdje je takvo izuzimanje od davanja informacije predviđeno nekim drugim zakonom, uzimajući u obzir narušavanje općeg interesa davanjem informacije;
- informacija je već dostavljena predstavnicima nevladinih organizacija, zainteresiranom stanovništvu odnosno područja i štampi zbog kolektivnog javnog interesa (u tom slučaju nadležni organ uprave uputit će podnosioca zahtjeva gdje može dobiti potrebne informacije);
- ukoliko bi davanje informacija imalo štetan uticaj na:
- međunarodne odnose, odbranu ili opću sigurnost:
 1. tok pravde, pravo osobe na pravedno suđenje i mogućnost organa uprave da provede krivični ili disciplinski postupak;
 2. povjerljivost informacija koje se tiču trgovine i industrije i informacije o emisijama koje su bitne za zaštitu okoline ukoliko je to utvrđeno posebnim propisom s ciljem zaštite ekonomskih interesa;



3. pravo intelektualnog vlasništva;
4. povjerljivost osobnih podataka i/ili dokumenata koji se odnose na fizička lica u slučaju da ta lica nisu dala saglasnost za otkrivanje datih informacija javnosti ukoliko je to utvrđeno zakonom;
5. interese treće osobe koja je osigurala tražene informacije a da na to nije bila obavezna i ukoliko ta osoba ne da saglasnost za otkrivanje datog materijala;
6. okolinu na koju se informacije odnose kao što su mjesta uzgoja rijetkih vrsta.

Utvrđenu listu razloga za odbijanje zahtjeva uvijek treba tumačiti vrlo striktno.

Obrazloženje odluke kojom se dobija zahtjev treba biti u pisanom obliku ukoliko je i sam zahtjev za davanje informacija bio u pisanoj formi ili ukoliko podnositelj zahtjeva to traži.

Zakon također eksplicitno navodi da se dio informacije koji se može odvojeno dati, a da se time ne ugrozi neki od interesa navedenih kao razlog za odbijanje, mora dati.

3.2.1.3. Ostali zakoni koji tretiraju pristup informacijama u oblasti okoline

Osim pobrojanih propisa koji su baza za pravo na pristup informacijama u oblasti okoline odredbe koje mogu biti od interesa sadržane su i u nekim drugim propisima.

Zakoni o vodama usvojeni u oba entiteta u toku 2006. godine precizno utvrđuju obavezu davanja informacija vezanih uz vode u Bosni i Hercegovini. Kao dobar primjer treba spomenuti odredbu da se informacija o aktivnostima na pripremi plana upravljanja vodnim područjem mora dati najmanje tri godine prije nego što taj plan stupi na snagu. Ovakvom odredbom javnosti je omogućeno da se od samog početka uključi u proces pripreme plana koji je kapitalni dokument o upotrebi i zaštiti vodnih resursa na nivou bazena.

Tradicionalno, postoji jako dobro razvijen sistem informiranja u propisima koji se tiču prostornog uređenja. Naime, kod izrade prostornih planova svih nivoa postoji obaveza organa da pravovremeno daje informacije o stanju stvari na terenu kako bi se osiguralo puno učešće zainteresiranih strana u postupku usvajanja planova.

Slične odredbe date su i u zakonima o šumama gdje postoji obaveza organa da prilikom izrade šumskih osnova predoči pravovremenu informaciju o stanju i namjeravanim aktivnostima.

4. UČEŠĆE JAVNOSTI U DONOŠENJU ODLUKA

Od zemalja članica Konvencija zahtijeva da se javnost obavezno uključi u donošenje sljedećih odluka:

- usvajanje pravnih propisa koji se tiču zaštite okoline;
- usvajanje okolinskih planova i programa;
- u odlučivanju o posebnim aktivnostima koje mogu biti od značaja za okolinu.

4.1. Učešće javnosti u donošenju pravnih propisa

Odredbe zakona o zaštiti okoline u oba entiteta sadrže odredbe o pravu na učešće javnosti kada je u pitanju donošenje pravnih propisa u oblasti okoline. Iako ovo pravo nije dalje precizirano postoji dobra praksa koja upućuje na dobru volju organa i interes javnosti da učestvuje u postupku donošenja zakona i drugih pravnih propisa.

Kao primjer dobre prakse može se navesti i samo usvajanje spomenutog seta zakona iz oblasti okoline u oba entiteta. Naime, tokom pripreme tekstova zakona organizirane su radionice o pojedinim zakonima što je bila mogućnost da se javnost upozna sa tekstovima zakona i aktivno učestvuje u komentarima te na taj način doprinese unapređenju propisa.

Postoje primjeri i takve prakse kada je inicijativa za usvajanje određenih propisa pokrenuta od zainteresiranih strana, a nadležni organi su prihvatili inicijativu i praktično od samog početka otvorili mogućnost učešća na najkvalitetniji način. Najbolji primjer ovakvog postupanja je pokretanje inicijative za pristupanje Bosne i Hercegovine Arhuskoj konvenciji. Naime, zvaničnu inicijativu za pristupanje podnijele su nevladine organizacije okupljene u "Ek mreži Bosne i Hercegovine".

Kada govorimo o učešću javnosti, odnosno zainteresiranih strana uglavnom se misli na strane koje se na osnovu svog interesa uključuju u postupak donošenja odluke ad hoc što i jeste najčešći slučaj. Međutim, praksa potaknuta zakonima o okolini pokazuje i naprednije oblike kvalitetnog učešća – učešće javnosti putem institucija. Zakonima o zaštiti okoline u oba entiteta propisano je osnivanje savjetodavnih vijeća za pitanja okoline. Zakonom je određeno da članovi

ovih vijeća moraju biti i predstavnici nevladinih organizacija koje se bave pitanjima zaštite okoline. Vijeća su osnovana u oba entiteta čime je omogućen neposredan uticaj nevladinih organizacija u procesu pripreme i donošenja odluka.

4.2. Učešće javnosti u postupcima usvajanja strategija, planova i programa u vezi sa okolinom

Zakonima je propisano da će entiteti pripremiti i usvojiti strategije u oblasti zaštite okoline. Imajući u vidu generalnu odredbu da je obaveza svih organa osigurati učešće javnosti u postupcima pripreme planskih i strateških dokumenta, bila bi obaveza da se u ovaj postupak uključi javnost od ranih faza pripreme.

Zakoni o zaštiti okoline određuju obavezu javnih organa da pripremaju i usvajaju planove i programe u oblasti zaštite okoline na svim nivoima. Predviđena je obaveza organa izvršne vlasti da pripremaju nacрте planova koje skupštine na svim nivoima trebaju usvojiti kao dokumente na osnovu kojih će se provoditi politika zaštite okoline na svim nivoima. Također, zakoni eksplicitno navode pravo na učešće javnosti u svim postupcima usvajanja ovakvih planova i to od ranih faza procedura.

Vlada Republike Srpske 2007. godine donijela je Uredbu o načinu uključivanja javnosti u poslove vodoprivrede. Ovim propisom određene su vrlo detaljne procedure o tome na koji način u specifičnim situacijama treba podsticati javnost da učestvuje u postupcima usvajanja strategija, planova i programa.

Treba konstatovati da izrada strategija, planova i programa iz oblasti okoline generalno kasni i da je do sada pripremljen i usvojen ograničen broj ovakvih dokumenata. U slučajevima kada su planovi i programi usvojeni postoji dobra praksa uključivanja javnosti u procedure.

Zakonima o zaštiti okoline predviđeno je da se kod usvajanja svih vrsta planova koji mogu imati uticaj na okolinu treba uzeti u obzir komponenta okoline kao obavezni dio sadržaja plana. U zakonu je izričito navedeno da se u ovakvim slučajevima treba pripremiti strateška procjena uticaja. Problem je činjenica da nisu usvojeni podzakonski akti koji bi detaljno definirali kada i na koji način se strateška procjena vrši, niti kako javnost treba biti uključena u postupke.

4.3. Učešće javnosti u specifičnim aktivnostima

Zakoni o zaštiti okoline propisuju slučajeve kada je neophodno provesti postupke procjene uticaja na pojedine projekte koji mogu biti od uticaja na okolinu, te kada je obavezno da prije puštanja u rad određenog pogona ili postrojenja treba pribaviti okolinsku dozvolu. Zakonske odredbe o procjeni uticaja i izdavanju dozvola su generalne i bilo je neophodno osigurati podzakonske akte kojima bi se ova oblast podrobno regulirala.

U Federaciji usvojen je jedan pravilnik koji regulira i procjenu uticaja i izdavanje dozvola. U Republici Srpskoj je prije pripreme podzakonskih akata izmijenjen i dopunjen Zakon o zaštiti okoline, te su na osnovu izmijenjenog zakona donesene dvije uredbe – uredba koja regulira procjenu uticaja i posebna uredba koja regulira pitanje izdavanja ekoloških dozvola. Na osnovu zakona i uredbi u Republici Srpskoj je usvojeno i Uputstvo o sadržaju i obimu studije o procjeni uticaja.

Na ovaj način u oba entiteta uspostavljen je solidan pravni osnov za procjenu uticaja i izdavanje dozvola. Osim same procjene i izdavanja dozvole zakon utvrđuje obavezu informiranja i omogućavanja učešća javnosti u ovim postupcima.

Postoji obaveza organa da obavijesti javnost o prijemu zahtjeva za provođenje postupka procjene uticaja. Naime, odredba jasno zahtijeva od organa da odmah po prijemu zahtjeva o tome obavijesti javnost na primjeren način (oglas u dnevnim novinama) o primljenom zahtjevu i u tekstu navede najvažnije podatke o samom projektu i nosiocu projekta. U oglasu treba navesti i na koji način zainteresirana osoba može pribaviti više podataka, odnosno kako se može upoznati sa detaljima zahtjeva.

Treba reći da je u izmijenjenom tekstu Zakona u Republici Srpskoj propušteno da se izričito navede obaveza organa da se ovaj postupak mora primijeniti i kod prethodne procjene. Na ovaj način stvorena je mogućnost da organ ne objavi informacije o pokrenutom postupku za prethodnu procjenu čime se bitno slabi režim učešća javnosti u postupku.

Zakoni su dosljedni i usaglašeni u dijelu koji se odnosi na objavljivanje odluke o prethodnoj procjeni. Naime, u oba zakona jasno je da je nadležni organ dužan obavijestiti javnost o donesenoj odluci o prethodnoj procjeni.

U postupku same procjene organ je dužan obavijestiti javnost o činjenici da je podnesen zahtjev za pripremu studije, a nakon prijema nacрте studije dužan je omogućiti uvid u nju i u svu dokumentaciju koja je priložena uz studiju. Imajući u vidu činjenicu da je studija vrlo često jako obimna te da kao prilog ima veliki broj popratnih dokumenata obavezno je da se javnim putem javnost obavještava o postojanju nacрте studije i o mjestu i vremenu kada se može izvršiti uvid u tu



dokumentaciju. Postoji obaveza dostavljanja kompletne dokumentacije samo organima lokalne samouprave koji mogu imati neposredan pravni interes za pojedine aspekte procjene (organi nadležni za pitanja okoline, zdravlja i prostornog uređenja).

Nakon što je studija o procjeni data na uvid čime je omogućeno da se na osnovu nacрта studije daju komentari i mišljenja, organ sve komentare i mišljenja dostavlja izrađivaču studije, uz sugestiju da studiju koriguje i posebno obrazloži zašto komentar i mišljenja zainteresiranih strana nije uzeo u obzir. Dio koji se odnosi na komentare mora biti posebno prikazan u konačnoj studiji.

Nakon što je utvrđen tekst studije organ koji vodi postupak dužan je kompletan tekst dati na uvid zainteresiranim osobama i na primjeren način obavijestiti javnost o održavanju javne rasprave. Javna rasprava je obavezan dio postupka odobravanja studije. Iako je obaveza organiziranja rasprave na strani nosioca projekta, raspravu uvijek vodi i o njoj sačinjava zapisnik nadležni organ. I u ovom dijelu postupka obavezno se konstatuju sve primjedbe, sugestije i komentari, te se u posebnom dijelu obrazlaže zašto primjedbe, sugestije i komentari nisu usvojeni.

Propuštanje da se odbijanje komentara obrazloži može biti pravni osnov za ulaganje žalbe, odnosno pokretanje upravnog spora na donesenu odluku.

Nakon provedene procedure u skladu sa navedenim, nadležni organ dužan je objaviti odluku o procjeni na primjeren način i zainteresirane strane obavijestiti o njihovom pravu da pokrenu postupke kojima bi zaštitili svoja eventualna prava u vezi sa odlukom.

Pravni osnov za učešće javnosti u specifičnim aktivnostima je jako dobro preciziran u zakonima o zaštiti okoline u oba entiteta. Postoje male nedosljednosti u dijelu postupka prethodne procjene o čemu treba povesti računa u pripremi izmjena i dopuna zakona. Budući da je pitanje učešća javnosti pitanje procedure ono se mora regulirati zakonom jer podzakonskim aktom, prema pravnom sistemu, nije moguće uređivati pitanja od značaja za postupak.

5. UMJESTO ZAKLJUČKA

Bosna i Hercegovina postala je članicom Konvencije 2008. godine. U periodu do zvaničnog pristupanja Konvenciji Bosna i Hercegovina je načinila dobru pravnu osnovu za punu primjenu zahtjeva iz Arhuske konvencije. Također, institucije na svim nivoima u Bosni i Hercegovini ulažu napore da realiziraju svoje obaveze, odnosno zadovolje prava građana i javnosti vezano uz slobodu pristupa informacijama i učešće u postupcima donošenja odluka.

Problemi postoje i izvori tih problema mogu se podvesti pod zajednički imenitelj nedovoljnog razvoja efikasne vlasti ili nedostatka materijalnih i finansijskih sredstava da se obaveze još korektnije ispunjavaju.

Svijest o pravima građana postoji i korištenje prava je sve veće i intenzivnije.

Daljnji rad kako organa vlasti, tako i ostalih učesnika je neminovan jer provođenje zahtjeva iz Arhuske konvencije je proces koji treba da se sagledava u vremenu i unapređuje u cilju promocije prava na život u zdravoj okolini kao ljudskog prava.

4.3. ARHUSKA KONVENCIJA U PRAVNOM SISTEMU CRNE GORE

*Dr Maja Kostić-Mandić*¹⁴⁰

Uvodne napomene

Konvencija o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine (Arhuska konvencija) formalno-pravno je ušla u pravni sistem Crne Gore, potvrđivanjem u Skupštini Crne Gore u julu 2009, i stupila na snagu 2. februara 2010.¹⁴¹ Međutim, aktivnosti u cilju pripreme za ratifikaciju ove konvencije prisutne su još od 1999. godine, najviše zahvaljujući Regionalnom centru za životnu sredinu (REC-u), pod čijim okriljem je odrađeno više projekata koji su se odnosili na ranu implementaciju Konvencije u Crnoj Gori.¹⁴² Savezna Republika Jugoslavija, u čijem je sastavu tada bila Crna Gora, nije bila potpisnica Arhuske konvencije, niti je učestvovala u njenom donošenju. Premda je delegacija tadašnje državne zajednice Srbija i Crna Gora, koja je učestvovala u radu Pete ministarske konferencije procesa „Životna sredina za Evropu”, održane u Kijevu (21-23. maja 2003), potpisala Protokol uz Arhusku konvenciju o registru ispuštanja i prenosa zagađujućih materija, a Crna Gora je potpisnica ovog Protokola od 3. juna 2006, na osnovu notifikacije o sukcesiji.

Danas, kada je Arhuska konvencija dio pozitivnopravnog sistema Crne Gore, kao osnovni izazovi javljaju se način njene primjene u slučaju postojanja unutrašnjeg sukoba propisa, kao i stvaranje odgovarajućeg institucionalnog okvira za njenu punu primjenu. Ovaj rad će se ograničiti na prvi od navedenih problema. U nastavku, nakon opšteg pregleda rješenja najznačajnijih izvora prava Crne Gore za učešće javnosti u širem smislu u oblasti životne sredine, nastojaćemo da damo odgovor na pitanja: u kojoj mjeri je već izvršena transpozicija odredaba Arhuske konvencije u zakonodavstvo Crne Gore; kako postupati u slučaju postojanja unutrašnjeg sukoba propisa koji regulišu istu materiju i ukazaćemo na moguće pravce djelovanja u cilju potpunog usklađivanja nacionalnog zakonodavstva sa odredbama Arhuske konvencije.

1. Pravni okvir Crne Gore u domenu učešća javnosti u širem smislu – opšti pristup

Osnovna osobina pravnih normi Crne Gore koje se bave učešćem javnosti u širem smislu u oblasti životne sredine jeste njihova brojnost, raznovrsnost i činjenica da dolaze iz različitih pravnih izvora. Ustav Crne Gore iz 2007. uspostavio je hijerarhiju izvora prava za sve grane prava, pa i za oblast zaštite životne sredine. On predviđa da potvrđeni i objavljeni međunarodni ugovori imaju primat u primjeni u odnosu na zakone i „neposredno se primjenjuju kada odnose uređuju drukčije od unutrašnjeg zakonodavstva.”¹⁴³

U pravu Crne Gore, koncept prava na zdravu životnu sredinu kao ljudskog prava eksplicitno je priznat, što dijelom proizilazi iz opredjeljenja države za ekologiju kao osnovno polazište razvoja (Deklaracijom iz 1991. Crna Gora je proglašena “ekološkom državom”). Novi Ustav iz 2007. ponavlja određenje Crne Gore kao ekološke države,¹⁴⁴ sadržano i u Ustavu iz 1992, dok je pravu na zdravu životnu sredinu, po prvi put, u istom članu dodat i koncept učešća javnosti u širem smislu. Tako, Ustav u zajedničkim odredbama za dio Ljudska prava i slobode propisuje da “svako ima pravo na zdravu životnu sredinu, na blagovremeno i potpuno obavještanje o njenom stanju, kao i mogućnost uticaja prilikom odlučivanja o pitanjima od značaja za životnu sredinu i na pravnu zaštitu ovih prava.”¹⁴⁵

Po Ustavu, zaštita ovih, kao i ostalih ljudskih prava, obezbjeđuje se na osnovu ustavnih odredbi o pravu na jednaku zaštitu u zakonu utvrđenom postupku i prava na žalbu.¹⁴⁶ Pored upravnog postupka i upravnog spora, ova prava se mogu štiti i u prekršajnom, građanskom i krivičnom postupku, kao i u postupku pred Ustavnim sudom.¹⁴⁷ Ustavom je garantovano i pravo građana da se obraćaju međunarodnim institucijama radi zaštite zajemčenih prava i sloboda.¹⁴⁸

Na osnovu ustavnog određenja izvora prava, potvrđeni međunarodni ugovori u pravnom sistemu Crne Gore dobijaju na značaju i moraću se obezbijediti njihova kvalitetna primjena. Uz Arhusku konvenciju, od konvencija koje je potvrdila Crna Gora a koje se odnose na pojedine aspekte koncepta učešća javnosti, najznačajnije su: Konvencija Ujedinjenih nacija o procjeni uticaja u prekograničnom kontekstu iz 1991. i Konvencija Ujedinjenih nacija o prekograničnim efektima industrijskih akcidenata iz 1992 (obje konvencije su potvrđene 2008. godine).

140 Profesorka na Pravnom fakultetu Univerziteta Crne Gore

141 Na osnovu Zakona o potvrđivanju Arhuske konvencije, Konvencija stupa na snagu devedesetog dana nakon datuma deponovanja instrumenta ratifikacije. Vidi: član 20, stav 3 Konvencije, „Službeni list Crne Gore”, Međunarodni ugovori br.77/09.

142 Vidi: Kostić-Mandić, Katić, *Strategija za primjenu Arhuske konvencije u Crnoj Gori*, REC, Beograd, 2004.

143 Vidi: član 9. Ustava, „Službeni list Crne Gore” br.1/2007.

144 „Crna Gora je građanska, demokratska, ekološka i država socijalne pravde, zasnovana na vladavini prava”, čl.1, st. 2 Ustava Crne Gore.

145 Vidi: čl. 23, st. 1 i 2 Ustava Crne Gore.

146 Vidi: čl. 19. i 20. Ustava Crne Gore.

147 Vidi: Maja Kostić-Mandić, *Zakonska regulativa zaštite životne sredine, u: Zakonska regulativa i ostali upravljački sistemi, Škola kvaliteta, Centar za kvalitet*, Podgorica, 2003, str. 25-29.

148 Vidi: čl. 56. Ustava Crne Gore.



Na normativnom planu, posebno u periodu od 2003 do 2009, u Crnoj Gori usvojen je niz zakona i podzakonskih akata koji su relevantni za učešće javnosti u širem smislu, pa i u oblasti životne sredine, i usklađeni sa međunarodnim standardima.

Sa aspekta materije koju regulišu, može se govoriti o tri značajna perioda u kojima su usvajani zakoni značajni za koncept učešća javnosti. U prvom periodu, 2003-2005. godine usvojeni su: Zakon o medijima, Zakon o državnoj upravi i Zakon o lokalnoj samoupravi, a posljednja dva zakona sadrže i posebna poglavlja koja se odnose na ovu materiju. U drugom periodu, 2005. godine usvojen je Zakon o slobodnom pristupu informacijama, kao i set zakona koji sadrže odredbe o učešću javnosti u širem smislu: Zakon o procjeni uticaja na životnu sredinu, Zakon o strateškoj procjeni uticaja na životnu sredinu, Zakon o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine i Zakon o upravljanju otpadom. U trećem razdoblju (2007. do danas), usvajaju se novi zakoni o kvalitetu vazduha, vodi, hemikalijama, genetski modifikovanim organizmima i dr., kao i sistemski Zakon o životnoj sredini, koji sadrže odredbe o učešću javnosti. Značajno je naglasiti da se, i pored većeg broja zakona koji se bave nekim aspektom zaštite životne sredine, ovoj problematici mora pristupiti i interdisciplinarno, i uzeti u obzir i brojne druge zakone (Zakon o opštem upravnom postupku, Zakon o upravnom sporu, Zakon o prekršajima, Zakon o sudovima, Krivični zakonik i dr.).¹⁴⁹

2. Stub I Arhuske konvencije – dostupnost i širenje informacija

Prije nego što se upustimo u analizu usklađenosti pozitivnog prava Crne Gore sa odredbama Arhuske konvencije, smatramo da je korisno dati kratak pregled relevantnih odredaba o dostupnosti informacija na osnovu važećih propisa Crne Gore. Stoga, u izlaganju koje slijedi ukazujemo na neke osnovne izvore prava Crne Gore u ovoj oblasti. Ovim pregledom obuhvaćen je dio propisa, dovoljan da ukaže na tendencije u pravnom tretiranju pristupa informacijama uopšte i u oblasti životne sredine. Propisi su navedeni prema redosljedu donošenja i prema kriterijumu opštosti. Na kraju su navedena i četiri zakona koji regulišu drugu materiju, ali čije pojedine odredbe imaju značaj za pristup informacijama.

Zakonom o državnoj upravi, već u osnovnim odredbama, proklamuje se da je rad organa državne uprave javan i da su građanima dostupni podaci, dokumenta, izvještaji i informacije iz njihove nadležnosti, osim u slučajevima predviđenim zakonom (čl.4), i da su organi državne uprave dužni da zakonito i blagovremeno odlučuju o stvarima iz svoje nadležnosti (čl.5). Njihov rad podliježe kontroli, upravnoj, sudskoj i drugoj (čl.6).

Pravo na pristup informacijama, podacima, dokumentima i izvještajima koji su u posjedu organa državne uprave je postavljeno kao opšte pravo, koje se ograničava pravom privatnosti, u smislu da se traži pravni interes za ostvarivanje pristupa ovim aktima, ako se odnose na pojedina fizička i pravna lica. Svako uskraćivanje, odnosno odbijanje zahtjeva građaninu, mora biti u pisanoj formi i obrazloženo, uz omogućavanje prava na predstavku višem organu državne uprave (čl.51).

Pored odredbi koje sadrže uobičajena pravila o radu državnih organa, nov kvalitet predstavlja uspostavljanje obaveze, pripremanja obrazaca kada je to moguće, i uspostavljanje obaveze javnog isticanja standarda postupanja (čl.52, st.3), kao i pribavljanje podataka o činjenicama o kojima službenu evidenciju vode drugi organi državne uprave (čl.53). Na pritužbe za rad organa državne uprave organ je obavezan da pismeno odgovori podnosiocu u roku od petnaest dana od dana podnošenja pritužbe, ako to građanin zahtijeva (čl.56).

Član 59 predviđa da se odredbe poglavlja VIII primjenjuju i na odnose lokalnih organa samouprave, javnih ustanova i javnih preduzeća sa građanima.

Javnost i transparentnost rada organa državne uprave obezbjeđuje se prvenstveno izvještavanjem sredstava javnog informisanja o aktivnostima državnih organa (čl.95). Isti član predviđa da se davanje podataka i izvještaja može uskratiti samo u slučaju obaveze čuvanja tajne.

Iz navedenog, vidi se da je Zakon o državnoj upravi obezbijedio pravni okvir za ostvarivanje prava na pristup informacijama, za koje se primjenjuje Zakon o slobodnom pristupu informacijama, odnosno Arhuska konvencija.

Zakon o lokalnoj samoupravi detaljno razrađuje koncept učešća javnosti, a naročito u dijelu koji se odnosi na mogućnost neposrednog učešća građana u odlučivanju.

Zakon o slobodnom pristupu informacijama je bio najznačajniji izvor prava i u oblasti dostupnosti informacija o stanju životne sredine do stupanja na snagu Arhuske konvencije. Ovim zakonom pravo na pristup informacijama tretira se kao opšte pravo i garantuje na nivou principa i standarda koji su sadržani u međunarodnim dokumentima o ljudskim pravima i slobodama (čl.1). Zakon uspostavlja obavezu za organe vlasti da sačine i objave vodič za pristup informacijama, koji treba da sadrži pregled vrsta informacija koje organ posjeduje, uključujući i javne registre i javne evidencije, podatke o proceduri pristupa informacijama, imena lica zaduženih za postupanje po zahtjevu za pristup informacijama i dr. (čl.5). Zakonom su navedeni osnovi za ograničavanje pristupa informacijama (čl.9), postupak za pristup informacijama (čl.11-25), kao i kaznene odredbe (čl.27). Detaljnija analiza odredaba ovog zakona nalazi se na stranicama koje slijede.

Zakon o procjeni uticaja na životnu sredinu sadrži posebno poglavlje posvećeno obavještavanju, vođenju evidencije i stavljanju podataka na uvid (poglavljje III). Zakonom je predviđen rok u kome je nadležni organ dužan da zainteresovanim organima i organizacijama i javnosti stavi na uvid kompletnu dokumentaciju o sprovedenom postupku procjene

uticaja, na zahtjev podnijet u pisanoj formi (15 dana od prijema zahtjeva). Od obaveze stavljanja na uvid dokumentacije izuzimaju se dokumenti koji čine poslovnu, službenu ili državnu tajnu. Zakon sadrži i odredbu o postupanju po zahtjevima za pristup informacijama, pa se predviđa da podaci koji se odnose na emisije štetnih materija, rizike od udesa, rezultate monitoringa i inspeksijski nadzor ne mogu biti zaštićeni poslovnom, službenom ili državnom tajnom (čl.32, st.3).

Zakonom je predviđena prekršajna odgovornost (čl.36) za povrede izvršavanja obaveze obavještanja o prekograničnom uticaju, vođenja propisane evidencije, i stavljanja na uvid dokumentacije o sprovedenom postupku procjene uticaja.

Zakonom o strateškoj procjeni uticaja na životnu sredinu predviđena je prekršajna odgovornost ukoliko nadležni organ ne obavijesti javnost i zainteresovanu javnost o načinu i rokovima uvida u izvještaj o strateškoj procjeni, dostavljenim mišljenjima, vremenu i mjestu održavanja javne rasprave (čl.28). I ovim zakonom su predviđene i prekogranične konsultacije uz učešće javnosti (čl.23), kao i dostupnost informacija (čl.24).

Zakonom o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine u dijelu koji se bavi obavezama nadležnog organa, predviđeno je da ovaj obezbjeđuje pristup javnosti sadržaju zahtjeva za izdavanje dozvole, izdatim dozvolama i rezultatima monitoringa i vođenje registara rezultata monitoringa koji obavlja operater (čl. 5). U pogledu pristupa informacijama propisano je da se ograničenja pristupa informacijama ne odnose na informacije o emisijama, rizicima od udesa, rezultate monitoringa i inspeksijskog nadzora (čl. 22). Zakon propisuje i da registar izdatih dozvola, kao dio informacionog sistema životne sredine, vodi nadležni organ, kao i da je uvid u registar dozvola javan (čl. 24).

Zakonom o sudovima, dostupnost sudova, ravnopravnost stranaka (čl.5) i javnost rada suda (čl.6) proklamovani su opštim odredbama Zakona. Pravo na razgledanje, prepisivanje i kopiranje sudskih spisa imaju isključivo stranke u postupku i njihovi zastupnici, a sud je dužan da im to pravo obezbijedi odmah, a najkasnije u roku od tri dana. Ukoliko im je to pravo uskraćeno, imaju pravo da se obrate predsjedniku suda, koji je dužan da u gore navedenom roku, donese odluku o stavljanju spisa na uvid (čl.122). Zakon se bavi odnosom suda prema javnosti i uspostavlja pravilo - informacije o radu suda daje predsjednik suda ili lice koje on ovlasti. Takođe, informacije koje bi mogle uticati na vođenje sudskog postupka ne mogu se davati sredstvima javnog informisanja (čl. 123).

Zakonom o medijima garantuje se pravo na slobodno osnivanje i nesmetan rad medija, zasnovan na: „slobodi izražavanja mišljenja; slobodi istraživanja, prikupljanja, širenja, objavljivanja i primanja informacija; slobodnom pristupu svim izvorima informacija; zaštiti čovjekove ličnosti i dostojanstva i slobodnom protoku informacija” (čl.2). Pravo na pristup informacijama formulirano je kao opšte pravo („Informacije kojima raspolaže zakonodavna, izvršna i sudska vlast, preduzeća i ustanove kojima su povjerena javna ovlaštenja, dostupne su javnosti, u skladu sa posebnim zakonom o slobodnom pristupu informacijama” - čl.4, st.3). Od posebnog značaja je i odredba kojom se novinar ili mediji oslobađaju odgovornosti ukoliko u svom radu pribave ili objave informaciju koja predstavlja državnu, vojnu, službenu ili poslovnu tajnu, a postoji opravdan interes javnosti da bude upoznata sa takvom informacijom (čl.21, st.2).

Krivični zakonik u glavi posvećenoj krivičnim djelima protiv životne sredine sadrži i krivično djelo povreda prava na informisanje o stanju životne sredine. Tako, čl.317 KZ-a predviđa novčanu kaznu, odnosno kaznu zatvora do jedne godine, za lice koje protivno propisima uskrati podatke ili da neistinite podatke o stanju životne sredine i pojavama koji su neophodni za procjenu opasnosti po životnu sredinu i preduzimanje mjera zaštite života i zdravlja ljudi. Ista kazna je predviđena i za lice koje iznese u javnost neistinite podatke o stanju životne sredine i time izazove paniku ili značajnije uznemirenje građana.

Zakon o tajnosti podataka reguliše postupak za pristup tajnim podacima koji se odnose na odbranu, javnu bezbjednost i inostrane poslove, čijim bi otkrivanjem mogle da nastupe štetne posljedice za bezbjednost Crne Gore ili za njene političke ili ekonomske interese.

2.1. Analiza usklađenosti pozitivnih propisa sa Arhuskom konvencijom u oblasti dostupnosti i širenja informacija

Arhuska konvencija posvećuje dva člana dostupnosti informacija i prikupljanju i širenju informacija u oblasti životne sredine (čl. 4. i 5. Konvencije). Ukratko ćemo ukazati na sadržaj pravnih propisa koji se odnose na ove odredbe, polazeći od člana 4. Konvencije koji je posebno značajan za demokratizaciju svakog društva, jer garantuje ravnopravan tretman predstavnika javnosti u situacijama kada se obraćaju organima vlasti sa zahtjevom za pristup određenoj informaciji iz ove oblasti. Sadržaj člana 4. Konvencije najvećim dijelom je obuhvaćen Zakonom o slobodnom pristupu informacijama, koji je opšteg karaktera i ne odnosi se samo na informacije iz domena životne sredine.

Zakon o slobodnom pristupu informacijama tretira pravo na pristup informacijama kao opšte pravo koje se garantuje na nivou principa i standarda sadržanih u međunarodnim dokumentima o ljudskim pravima i slobodama (čl.1). U pogledu načina ostvarivanja ovog prava, Zakon predviđa da se pristup informaciji može ostvariti tako što će podnosilac zahtjeva izvršiti neposredni uvid u javnu evidenciju, odnosno prepisati sadržaj informacije u prostorijama organa vlasti ili tako što će organ vlasti prepisati, fotokopirati ili prevesti informaciju, dostaviti je poštom ili elektronskim putem podnosiocu zahtjeva (čl.13). Organ vlasti nije dužan da omogući pristup informaciji koja je javno objavljena i dostupna u zemlji ili na internetu, već samo da u pisanoj formi obavijesti podnosioca zahtjeva gdje i kada je informacija objavljena (čl.14).



Zakon o slobodnom pristupu informacijama predviđa da se rok za postupanje po zahtjevu određuje rješenjem kojim se dozvoljava pristup informacijama, a da se rješenje donosi "odmah", a najkasnije u roku od osam dana od dana podnošenja zahtjeva. Zakonom je predviđeno i da, ako je potrebno radi zaštite života ili slobode lica, taj rok bude najduže 48 sati od podnošenja zahtjeva. Takođe, rok se može produžiti za dodatnih 15 dana, ako se radi o većem obimu traženih informacija ili ako pronalaženje tražene informacije zahtijeva pretraživanje velikog broja dokumenata. Organ vlasti je dužan da omogući pristup informaciji u roku od tri dana od dana dostavljanja rješenja podnosiocu zahtjeva (čl.18).

U odnosu na tri procesna osnova za odbijanje pristupa informacijama predviđena Arhuskom konvencijom (čl.4, st.3), Zakon o slobodnom pristupu informacijama eksplicitno predviđa dvije situacije. Prva, kada je zahtjev nepotpun ili nerazumljiv, pa se zbog toga ne može po njemu postupiti, a podnosilac ni u roku od osam dana ne otkloni nedostatke. U tom slučaju, zahtjev kojim se traži pristup informacijama se odbacuje (čl.17). Druga situacija odnosi se na informacije koje su u postupku obrade, i tada se pristup informacijama ograničava ako bi se njihovim objelodanjivanjem značajno ugrozili postupak obrade i donošenja službenih akata, uz sprovođenje testa o značaju javnog interesa, opisanog u redovima koji slijede (čl.9 (7)). Preostaje nam pitanje kako postupiti kada organ vlasti kome je zahtjev upućen ne posjeduje traženu informaciju. Zakonom o slobodnom pristupu informacijama data je definicija „informacije u posjedu organa vlasti”, i ona predstavlja faktičko posjedovanje informacije od strane organa, bilo da se radi o sopstvenoj ili informaciji dostavljenoj od drugih organa ili trećih lica, bez obzira na osnov ili način sticanja (čl.4 (4)). Ako ovu odredbu posmatramo u vezi sa odredbom Zakona o državnoj upravi koja predviđa obavezu za organ uprave da pribavlja podatke o činjenicama o kojima službeno evidenciju vode drugi organi državne uprave (čl.53), nesporno proizilazi zaključak da je organ kome se podnese zahtjev dužan da pribavi traženu informaciju da bi došao u njen faktički posjed. I tek ako se tražena informacija ne može pribaviti, jer npr. nije vršen monitoring u određenoj oblasti pa ne postoje podaci, onda se može donijeti rješenje kojim se ne udovoljava zahtjevu za pristup informacijama.

Zakon o slobodnom pristupu informacijama u članu 9. navodi sedam osnova za ograničavanje pristupa informacijama, ako bi se njihovim objelodanjivanjem značajno ugrozili:

- nacionalna bezbjednost, odbrana i međunarodni odnosi,
- javna bezbjednost,
- komercijalni i drugi ekonomski privatni i javni interesi,
- ekonomska, monetarna i devizna politika države,
- sprečavanje, istraživanje i procesuiranje krivičnih djela,
- privatnost i druga lična prava pojedinaca, osim za potrebe sudskog ili upravnog postupka,
- postupak obrade i donošenja službenih akata.

Za svaki od ovih osnova navedene su i vrste informacije za koje se smatra da bi njihovo objelodanjivanje moglo značajno ugroziti navedene vrijednosti. Ovdje se postavlja i prethodno pitanje tumačenja, jer Zakon o slobodnom pristupu informacijama koristi termin - ograničavanje pristupa informacijama, a ne termin odbijanje pristupa informacijama koji nalazimo u čl.4(4) Arhuske konvencije. Ako uporedimo osnove za „ograničavanje”, odnosno „odbijanje”, pristupa informacijama, vidimo da su veoma slični, a najznačajniju razliku predstavlja izostavljanje informacija čije bi objavljivanje negativno uticalo na prava intelektualne svojine (e) i životnu sredinu (h), pa smatramo da ova razlika nije suštinske prirode, već da proizilazi iz primijenjenog normativnog metoda (kod Konvencije pošlo se od restriktivnog tumačenja osnova za odbijanje zahtjeva, a Zakon polazi od ograničenja koja se podvrgavaju testu javnog interesa).

Ipak, suštinska razlika između odredbe Arhuske konvencije i Zakona o slobodnom pristupu informacijama je u načinu njihove primjene. Konvencijom je eksplicitno predviđeno da će se osnovi za odbijanje pristupa informacijama tumačiti na restriktivan način, dok Zakon o slobodnom pristupu informacijama ne sadrži takvu odredbu, iako predviđa test za utvrđivanje značajne ugroženosti (ako bi objelodanjivanjem informacije nastala značajno veća šteta u odnosu na značaj javnog interesa o objavljivanju informacije). Budući da ovaj test praktično uvodi diskreciono ovlašćenje organa primjene prava da odlučuje o tome koji je interes pretežan u svakom konkretnom slučaju, smatramo da Arhuska konvencija pruža veće garancije podnosiocima zahtjeva da njihov zahtjev za pristup informacijama neće biti odbijen samo zato što potpada pod navedene osnove.

Po Arhuskoj konvenciji, kada organ javne vlasti nema u svom posjedu tražene informacije, to ga ne oslobađa obaveze u odnosu na podnosioca zahtjeva. Dužan je da ga u najkraćem roku obavijesti koji organ posjeduje traženu informaciju ili da prosljedi zahtjev nadležnom organu i da o tome obavijesti podnosioca zahtjeva.

Kao što je rečeno, Zakonom o državnoj upravi predviđeno je da organi državne uprave i lokalne samouprave u postupku ostvarivanja prava i obaveza stranaka, po službenoj dužnosti, pribavljaju podatke o činjenicama o kojima službeno evidenciju vode drugi organi (čl.53). Istim zakonom predviđeno je da organi građanima daju potrebne podatke, obavještenja i objašnjenja i pružaju odgovarajuću stručnu pomoć (čl.52(2)). Ali, ni ovim zakonom, ni Zakonom o slobodnom pristupu informacijama nije predviđena identična obaveza kao Arhuskom konvencijom. Takođe, Zakonom o slobodnom pristupu informacijama nije predviđena obaveza javne vlasti da ako se može odvojiti dio informacije, i njenim objelodanjivanjem se ne narušava tajnost ostatka informacije, tako i postupi.

Zakonom o slobodnom pristupu informacijama predviđena je obavezna pisana forma za rješenje kojim se odbija zahtjev, koje mora da sadrži i obrazloženje razloga zbog kojih se ograničava pristup informaciji. Rok za donošenje ovog rje-

šenja je isti kao i za rješenje kojim se dozvoljava pristup informaciji ili njenom dijelu: odmah, a najkasnije u roku od osam dana od dana podnošenja zahtjeva (čl.16). Zakonom je predviđeno i da taj rok bude najduže 48 sati od podnošenja zahtjeva, ako je potrebno radi zaštite života ili slobode lica. Takođe, rok se može produžiti za dodatnih 15 dana, ako se radi o većem obimu traženih informacija ili ako pronalaženje tražene informacije zahtijeva pretraživanje velikog broja dokumenata.

Zakonom o slobodnom pristupu informacijama predviđeno je da podnosilac zahtjeva snosi troškove postupka u vezi sa ostvarivanjem prava na pristup informacijama, koji se odnose samo na stvarne troškove koje je organ vlasti imao. Za lica sa invaliditetom postupak je besplatan (čl.19).

Član 5 Arhuske konvencije bavi se obavezama javnih vlasti u pogledu aktivnog prikupljanja i širenja informacija. Na nacionalnom planu, ovom materijom se pretežno bavi Zakon o životnoj sredini.

Arhuska konvencija uspostavlja obavezu za strane ugovornice da obezbijede da organi javne vlasti čuvaju i ažuriraju informacije koje se tiču životne sredine, a odnose se na djelokrug njihovog rada. Konvencija ne daje uputstva na koji način se ovo obezbjeđuje. Zakon o životnoj sredini (čl.37) propisuje uspostavljanje informacionog sistema zaštite životne sredine u cilju "efikasnog identifikovanja, klasifikovanja, obrade, praćenja i evidencije prirodnih resursa i upravljanja životnom sredinom". Zakonom je propisano i šta čini informacioni sistem (čl. 38), kao i obaveza svih subjekata zaštite životne sredine da na zahtjev Agencije za zaštitu životne sredine dostavljaju podatke i informacije za potrebe informacionog sistema (čl. 39). Istim zakonom je predviđena i mogućnost da se pravna lica i preduzetnici uključuju u sistem Evropske unije za ekološko upravljanje (sistem EMAS). Time se doprinosi i kontroli zaštite životne sredine i informisanju javnosti o uticajima pojedinih djelatnosti na životnu sredinu (čl. 26).

Konvencijom se predviđa uspostavljanje sistema obaveznog protoka informacija ka javnim vlastima o predloženim i postojećim aktivnostima koje mogu značajno da utiču na životnu sredinu. U pogledu informacija o predloženim aktivnostima, detaljne odredbe sadrže: Zakon o strateškoj procjeni uticaja na životnu sredinu, Zakon o procjeni uticaja na životnu sredinu i Zakon o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja. Što se tiče postojećih aktivnosti, Zakon o životnoj sredini sadrži više odredbi posvećenih monitoringu (čl. 32-36). Predviđeno je da država obezbjeđuje kontinuiranu kontrolu i praćenje stanja životne sredine, pa je monitoring sastavni dio jedinstvenog Informacionog sistema životne sredine. Vlada donosi program monitoringa na prijedlog Agencije za zaštitu životne sredine, za period od jedne godine.

Jedinica lokalne samouprave može u skladu sa zakonom organizovati monitoring životne sredine na teritoriji opštine i dobijene podatke dostaviti Agenciji za zaštitu životne sredine.

Zakonom je predviđeno da je pravno lice i preduzetnik koje je korisnik postrojenja koje zagađuje životnu sredinu dužno da, u skladu sa zakonom, organizuje monitoring emisija i drugih izvora zagađenja.

Zakonom o životnoj sredini (čl. 36) predviđeno je da ako se u toku monitoringa utvrdi zagađenje preko dozvoljene granice koje može ugroziti život i zdravlje ljudi ili prouzrokovati zagađenje životne sredine većih razmjera, subjekti koji sprovode monitoring dužni su da, bez odlaganja, obavijeste Agenciju, koja je dužna da, bez odlaganja, obavijesti javnost i od nadležnog organa ili zagađivača zatraži preduzimanje hitnih mjera u cilju otklanjanja opasnosti.

Zakonom o životnoj sredini predviđeno je i da se u slučaju udesa, zavisno od obima udesa i procjene posljedica koje predstavljaju opasnost po ljudsko zdravlje i životnu sredinu, proglašava stanje ugroženosti životne sredine i obavještava javnost o preduzetim mjerama.

Zakon o slobodnom pristupu informacijama uspostavlja obavezu za organe vlasti da sačine i objave vodič za pristup informacijama, koji treba da sadrži pregled vrsta informacija koje organ posjeduje, uključujući i javne registre i javne evidencije, podatke o proceduri pristupa informacijama, imena lica zaduženih za postupanje po zahtjevu za pristup informacijama i dr. (čl.5).

Zakonom o životnoj sredini (čl. 41) predviđeno je da je Agencija za zaštitu životne sredine dužna da prikuplja i objavljuje informacije koje se posebno odnose na:

- tekstove međunarodnih ugovora, konvencija ili sporazuma i pravo Evropske unije,
- propise koji se odnose na životnu sredinu,
- planove i programe koji se odnose na životnu sredinu,
- izvještaje o stanju životne sredine,
- podatke dobijene monitoringom životne sredine,
- procjenu uticaja na životnu sredinu i procjene rizika koji se tiču segmenata životne sredine.

Zakonom o životnoj sredini predviđeno je da se Izvještaj o stanju životne sredine Crne Gore izrađuje za period od četiri godine. Izvještaj izrađuje Agencija za zaštitu životne sredine i dostavlja ga Ministarstvu (čl. 19). A, za period od četiri godine, sačinjava se izvještaj o stanju životne sredine za teritoriju jedinice lokalne samouprave. Ovaj izvještaj se dostavlja Agenciji (čl.20).

Zakonom o životnoj sredini predviđeno je uspostavljanje katastarsa zagađivača. Ovi katastri sadrže podatke o izvorima, vrsti, količini, načinu i mjestu ispuštanja, prenosa i odlaganja zagađujućih materija i otpada u životnu sredinu. Zakonom je predviđeno da integralni katastar zagađivača vodi Agencija za zaštitu životne sredine na osnovu lokalnih katastarsa zagađivača životne sredine koje vode jedinice lokalne samouprave (čl.40).

Iz sumarnog prikaza relevantnih odredbi nacionalnih propisa koji se odnose na član 5. Arhuske konvencije, može se konstatovati da je i prije stupanja na snagu Arhuske konvencije uspostavljeni normativni okvir u velikoj mjeri usaglašen



sa Arhuskom konvencijom. Ipak, biće potrebno još vremena da pojedine odredbe zakona, kao npr. one koje se odnose na uspostavljanje informacionog sistema i katastarsa zagađivača, zažive i u praksi.

2.2. Postupanje u slučaju postojanja unutrašnjeg sukoba propisa

S obzirom na činjenicu da je Arhuska konvencija postala pozitivni propis Crne Gore od februara 2010, može se postaviti i pitanje rješavanja sukoba unutrašnjih propisa u oblasti učešća javnosti u širem smislu.

Novi **Zakon o životnoj sredini** usvojen 2008. godine ostao je nedorečen u domenu učešća javnosti, iako se eksplicitno navodi ova oblast kao predmet regulisanja Zakona (čl.1). Ovu tvrdnju zasnivamo na činjenici da se pristupom informacijama bavi samo u odredbama koje se odnose na principe, definicije i nadležnosti Agencije za zaštitu životne sredine,¹⁵⁰ dok se veći broj članova sadržanih u nacrtu koji su se odnosili na ovu oblast, nije našao i u konačnom tekstu. S obzirom na odredbe iz Zakona o slobodnom pristupu informacijama, kao i činjenicu da Arhuska konvencija pokriva ovu materiju, pretpostavljamo da je takav postupak zakonodavca motivisan željom da se ne preklapaju različiti izvori prava koji regulišu istu materiju. Ipak, ovakav izbor znači i da su organi primjene prava dužni da vode računa o rješenjima više izvora prava i da po principu *lex specialis derogat legi generali* primjenjuju zakonska rješenja koja se odnose na ovu oblast.

U pogledu odnosa međunarodnih ugovora i zakona, već je navedeno da potvrđeni i objavljeni međunarodni ugovori imaju primat u primjeni u odnosu na zakone, i neposredno se primjenjuju kada odnose uređuju drugačije od zakona. Postavlja se pitanje šta to znači u primjeni Arhuske konvencije. U najvećem broju slučajeva, neće ni doći do problema po pitanju koji propis treba primijeniti. Tako, ako uporedimo član 2. Konvencije koji daje definicije određenih pojmova (npr. javnost i zainteresovana javnost), sa definicijama sadržanim u relevantnim domaćim zakonima (Zakon o slobodnom pristupu informacijama, Zakon o životnoj sredini, Zakon o procjeni uticaja, Zakon o strateškoj procjeni uticaja, Zakon o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja), vidjećemo da u tom domenu nema značajnijih razlika. To je i razumljivo, jer se u donošenju novih zakona vodi računa o njihovoj usklađenosti sa propisima Evropske unije. U konkretnom slučaju, poznato je koliki je uticaj Arhuska konvencija izvršila na direktive koje se bave pristupom informacijama, učešćem javnosti, procjenom uticaja i strateškom procjenom uticaja. Po pitanju definicija valjalo bi pojasniti da “organ javne vlasti”, kao termin koji se koristi u Konvenciji, ima isto značenje kao i “organ vlasti” iz Zakona o slobodnom pristupu informacijama (čl.4(3)), sa izuzetkom u pogledu “institucije bilo koje regionalne organizacije za ekonomsku integraciju navedene u članu 17, koja je Strana Arhuske konvencije ” iz člana 2, tačka 2 (d) Konvencije.

Međutim, u situacijama kada se razlikuju rješenja sadržana u Konvenciji i zakonu, i sama Konvencija eksplicitno navodi da ona uspostavlja samo minimum prava koje treba poštovati, dok države ugovornice mogu da uspostave ili nastave da garantuju viši obim prava.¹⁵¹

Tako, npr. u pogledu roka za obezbjeđivanje pristupa informacijama Arhuska konvencija i Zakon o slobodnom pristupu informacijama ne sadrže istovjetna rješenja, jer Konvencija koristi pravni standard “što kraći rok”, odnosno rok od najduže mjesec dana od podnošenja zahtjeva za pristup informacijama, koji se može produžiti za još mjesec dana (ukupno 2 mjeseca), zbog obima i složenosti informacija.¹⁵² S druge strane, Zakon o slobodnom pristupu informacijama predviđa da se rok za postupanje po zahtjevu određuje rješenjem kojim se dozvoljava pristup informacijama, a da se rješenje donosi “odmah”, a najkasnije u roku od osam dana od dana podnošenja zahtjeva. Zakonom je predviđeno i da, taj rok bude najduže 48 sati od podnošenja zahtjeva, ako je potrebno radi zaštite života ili slobode lica. Takođe, rok se može produžiti za dodatnih 15 dana, ako se radi o većem obimu traženih informacija ili ako pronalaženje tražene informacije zahtijeva pretraživanje velikog broja dokumenata. Organ vlasti je dužan da omogućiti pristup informaciji u roku od tri dana od dana dostavljanja rješenja podnosiocu zahtjeva.¹⁵³

Dakle, u navedenom slučaju treba primijeniti Zakon o slobodnom pristupu informacijama, jer Arhuska konvencija ne zahtijeva derogiranje postojećih prava, niti ograničava uspostavljanje većeg obima prava dokle god domaći propisi ne idu ispod minimuma predviđenog Konvencijom.

Međutim, ako postoje različita rješenja u Konvenciji i relevantnom zakonu, kao rješenje se nameće primat u primjeni onog pravnog izvora koji garantuje veći obim prava. Tako, u pogledu razloga za odbijanje pristupa informacijama Arhuska konvencija (član 4, tačka 4) navodi 8 slučajeva kada zahtjev za informacijama može biti odbijen, a među njima i slučaj ako bi objavljivanje informacija negativno uticalo na: povjerljivost komercijalnih i industrijskih informacija, kada je povjerljivost predviđena odredbama zakona, u cilju zaštite legitimnog ekonomskog interesa. Od ovoga su izuzete informacije koje se tiču emisija značajnih za zaštitu životne sredine, koje će biti objavljene (član 4, tačka 4. pod d). Za sve slučajeve eksplicitno se predviđa da će biti tumačeni na restriktivan način. Dakle, vodi se računa o interesu javnosti i da

150 Vidi: članove 4[12], 6, 10. i 41. Zakona. Agencija za zaštitu životne sredine vrši stručne i sa njima povezane upravne poslove koji se odnose i na: izvještavanje i koordinaciju izvještavanja o stanju životne sredine, izvršavanje međunarodnih sporazuma; vođenje informacionog sistema u oblasti životne sredine; vođenje katastra zagađivača.

151 Vidi: čl.3, tačke 5. i 6. Konvencije.

152 Arhuska konvencija, čl. 4, tačka 2.

153 Zakon o slobodnom pristupu informacijama, čl. 18.

li se tražene informacije odnose na emisije u životnu sredinu.

Zakon o slobodnom pristupu informacijama sadrži detaljnije osnove za odbijanje zahtjeva u 7 slučajeva, ali ne predviđa restriktivno tumačenje izuzetaka.¹⁵⁴

Tako, pristup informacijama se ograničava, ako bi se njihovim objelodanjivanjem značajno ugrozili i komercijalni i drugi ekonomski privatni i javni interesi, i to informacijama koje predstavljaju poslovnu tajnu i informacijama koje su obuhvaćene posebnim zakonom o tajnosti podataka.

U navedenom slučaju, organ koji primjenjuje pravo treba da uporedi tekstove Konvencije i Zakona o slobodnom pristupu informacijama, ali i drugih relevantnih zakona, da bi dobio odgovor na pitanje koji propis da primijeni, jer je moguće da određeno pitanje rješava i neki drugi zakon (npr. i Zakon o procjeni uticaja na životnu sredinu i Zakon o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine sadrže odredbu o postupanju po zahtjevima za pristup informacijama kojom se predviđa da podaci koji se odnose na emisije štetnih materija, rizike od udesa, rezultate monitoringa i inspeksijski nadzor ne mogu biti zaštićeni poslovnom, službenom ili državnom tajnom). Ipak, pošto u konkretnom slučaju Konvencija garantuje veći obim prava zbog obaveze uskog tumačenja izuzetaka ima primat u primjeni.

3. Stub II Arhuske konvencije - učešće javnosti u odlučivanju

Kao i u slučaju prvog stuba, i drugi stub Arhuske konvencije koji se odnosi na učešće javnosti u odlučivanju, u najvećoj mjeri je transponovan u pozitivno zakonodavstvo Crne Gore. Crna Gora je 2005. usvojila Zakon o strateškoj procjeni uticaja na životnu sredinu, Zakon o procjeni uticaja na životnu sredinu i Zakon o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine, prilikom čije izrade je vođeno računa o odredbama Arhuske konvencije i direktiva Evropske unije koje se odnose na ovu oblast. U okviru projekta Yugolex, uz pomoć stranih i domaćih stručnjaka, napisani su zakoni koji su usaglašeni sa pravom Evropske unije, a cilj projekta je bilo i jačanje administrativnih kapaciteta organa primjene prava u ovim oblastima. Ovi zakoni primjenjuju se od 1.1.2008. godine. Od drugih relevantnih zakona u ovoj analizi posebno ukazujemo na odredbe Zakona o državnoj upravi i Zakona o lokalnoj samoupravi, koji sadrže odredbe o učešću javnosti u odlučivanju. Od novijih zakona, posebno je značajan Zakon o uređenju prostora i izgradnji objekata iz 2008.

Ako uporedimo odredbe pozitivnih propisa Crne Gore sa članom 6. Konvencije, koji u 11. stavki razrađuje obaveze država ugovornica u pogledu učešća javnosti u odlučivanju, uvidjećemo da postoji veoma visok stepen njihove podudarnosti. S obzirom na to da se u izradi ovih propisa vodilo računa o rješenjima Arhuske konvencije, kao i da je pitanje procjene uticaja u prethodnom periodu bilo veoma prisutno i u teoriji i praksi, za potrebe ove analize ukazaćemo na dva ključna pitanja, koja, mada su našla svoj izraz u legislativi, i dalje predstavljaju sporna mjesta u praksi. Tako, u članu 6, stavom 4 Konvencije predviđeno je da je svaka država ugovornica dužna da omogući učešće javnosti u ranoj fazi, kada su sve opcije još uvijek otvorene i kada može doći do efikasnog učešća javnosti, a stavom 8 da je dužna da obezbijedi da se prilikom donošenja odluke uzme u obzir ishod učešća javnosti.

Na osnovu Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata predviđa se i obavještanje lica, pravo na davanje inicijativa, mišljenja, kao i održavanje javne rasprave (čl.6).¹⁵⁵ Ovdje je suštinsko pitanje kakva je svrha ovih odredbi i šta javnost može da učini u situacijama kada je gradnja već počela ili okončana, bez i mimo planskih dokumenata, što je nerijetko faktičko stanje u Crnoj Gori.¹⁵⁶ Takođe, isti Zakon predviđa da je nosilac pripremnih poslova dužan da "sačini izvještaj o javnoj raspravi i da ga dostavi obrađivaču, koji na odgovarajući način, primjedbe i sugestije ugrađuje u planski dokument" (čl.42). Postavlja se pitanje kakav i za koga je to "odgovarajući način", jer je očigledno da ova odredba ne korespondira sa stavom člana 6. Konvencije. U tom kontekstu, slaba je utjeha Zakonom predviđena prekršajna odgovornost nadležnog organa ako zainteresovanim licima ne omogući uvid u izvještaj o javnoj raspravi i izvršenoj stručnoj ocjeni planskog dokumenta čl. 161(5), jer "svršenom poslu mane nema".

U pogledu članova 7 i 8 Arhuske konvencije, značajna su rješenja sadržana u Zakonu o lokalnoj samoupravi i Zakonu o državnoj upravi.

Zakon o lokalnoj samoupravi poznaje koncept učešća javnosti, a naročito u dijelu koji se odnosi na mogućnost neposrednog učešća građana u odlučivanju. Kao vidove neposrednog odlučivanja predviđa: inicijativu, građansku inicijativu, zbor građana, mjesni i opštinski referendum i druge, a u posredne vidove spadaju: peticije, prijedlozi, žalbe i dr. Ustanovljava se da skupština opštine posebnom odlukom utvrđuje način i postupak učešća građana u vršenju javnih poslova. Tom odlukom se uređuju: oblici, mehanizmi (anketiranje, medija planovi, table za obavještanje, kutije primjedbi, veb-sajtovi, dežurni telefoni, informacioni centri, gostovanja predavača, stručni skupovi i okrugli stolovi), subjekti, postupci,

154 Vidi: čl. 9 (3).

155 „Zakonom o uređenju prostora i izgradnji objekata predviđeno je i da se javna rasprava oglašava u jednom dnevnom štampanom mediju koji se distribuira na teritoriji Crne Gore, na sajtu nosioca pripremnih poslova, i traje od 15 do 30 dana od dana objavljivanja. Zakonom je predviđeno i da se izvještaj o strateškoj procjeni uticaja na životnu sredinu stavlja na javnu raspravu istovremeno sa stavljanjem na javnu raspravu nacrt planskog dokumenta.“ (čl.42)
Zakonom je predviđeno i da je nosilac pripremnih poslova dužan da svim zainteresovanim licima omogući uvid u izvještaj o javnoj raspravi, koji objavljuje na sajtu (čl. 44).

156 Vidi: Dio 4.2 ovog rada za pravna sredstva u takvim situacijama.



rokovi, načini učešća, izvještaj o uspješnosti postupka i dr.

Zakonom o lokalnoj samoupravi ustanovljava se obaveza sprovođenja javne rasprave za donošenje programa razvoja opštine, prostornih i urbanističkih planova i drugih opštih akata. Prije utvrđivanja nacрта ovih opštih akata kojima se utvrđuju prava i obaveze građana, svim učesnicima javne rasprave treba omogućiti informacije o planiranim aktivnostima i omogućiti im da izraze svoje potrebe, javno objaviti nacрте planova i programa, obezbijediti obavještanje o načinu, rokovima, mjestu i vremenu, kao i predmetu održavanja javne rasprave i dr. Organi lokalne samouprave su dužni da razmotre sve prispjele komentare, prijedloge ili sugestije i da sačine njihov rezime, kao i da obrazlože razloge njihovog prihvatanja, odnosno neprihvatanja, i da obezbijede dostupnost usvojenih dokumenata. Informacije i izvještaje daje starješina organa ili lice koje on lično ovlasti.

Zakonom o državnoj upravi, predviđeno je obavezno objavljivanje teksta nacрта zakona i održavanje javne rasprave za zakone kojima se uređuju prava, obaveze i pravni interesi građana, a održavanje javne rasprave u pripremi drugih zakona spada u diskreciono ovlašćenje ministra. Takođe, predviđa se da su ministarstva i organi uprave, kada održavaju savjetovanja ili druge vidove stručne obrade pitanja iz svog djelokruga rada, dužni da to javno objave u sredstvima javnog informisanja i da omoguće da te aktivnosti budu medijski praćene.

Zakonom se uspostavlja i obaveza za organe uprave da sarađuju sa nevladinim organizacijama u postupku donošenja propisa i izradi projekata koji se odnose na ostvarivanje sloboda i prava građana (savjetodavno i učešćem u radu radnih grupa, organizovanjem zajedničkih javnih rasprava, seminara, informisanjem o programu rada i izvještaju o radu).

4. Stub III Arhuske konvencije - pravo na pravnu zaštitu na osnovu Arhuske konvencije u zakonodavstvu Crne Gore

Pravo na pravnu zaštitu prava na pristup informacijama, na učešće javnosti u odlučivanju o pitanjima od značaja za životnu sredinu i uopšte prava koja se odnose na životnu sredinu u narednim izlaganjima biće obrađena kroz sljedeće teme: pravna zaštita prava na pristup informacijama, pravna zaštita prava na učešće građana u odlučivanju, postupci u kojima se ostvaruje zaštita ovih prava, u okviru kojih ćemo govoriti i o pravnim lijekovima i privremenim mjerama, kao i troškovima postupka.

4.1 Pravna zaštita prava na pristup informacijama

Zaštita prava na pristup informacijama generalno, pa prema tome i u oblasti zaštite životne sredine, vrši se prvenstveno na osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama. Ovaj zakon predviđa:

- mogućnost ulaganja žalbe na rješenje u upravnom postupku kojim se odbija pristup informacijama
- pokretanje upravnog spora
- prekršajnu odgovornost organa vlasti za onemogućavanje ostvarivanja prava na pristup informacijama.

U upravnom postupku, organ koji posjeduje informaciju odlučuje o zahtjevu za pristup informacijama rješenjem kojim ili dozvoljava ili odbija zahtjev za pristup informaciji. Radi se o skraćenom postupku i rokovi za odlučivanje su kratki i znatno kraći od onih postavljenih članom 4.2. Arhuske konvencije. Ukoliko nadležni organ ne dozvoli pristup informaciji, dužan je da da obrazloženje, u pogledu razloga za odbijanje zahtjeva. Po žalbi na navedeno rješenje odlučuje neposredno viši organ.¹⁵⁷

Prvostepeni organ je dužan da sve radnje po žalbi sprovede u roku od tri dana od dana podnošenja žalbe. Organ vlasti nadležan za rješavanje po žalbi dužan je po istoj donijeti rješenje i dostaviti ga podnosiocu žalbe u roku od 15 dana od dana podnošenja žalbe. Žalba na rješenje kojim se udovoljava zahtjevu za pristup informaciji ne odlaže izvršenje rješenja. Rješenje je izvršno istekom roka određenog za ostvarivanje prava na pristup informaciji (čl. 22-23).

Podnosilac zahtjeva za pristup informaciji i drugo zainteresovano lice ima pravo na sudsku zaštitu u upravnom sporu, ukoliko nema neposredno višeg organa, koji bi odlučivao u prvom stepenu po žalbi u upravnom postupku, kao i slučaju kada je donijeto drugostepeno rješenje, koje je konačno u upravnom postupku i u slučaju "čutanja administracije". O tužbi u upravnom sporu odlučuje Upravni sud, a spor je hitne prirode.

¹⁵⁷ Zakonom o upravnom postupku je propisano da protiv rješenja donesenog u prvom stepenu pravo na žalbu ima stranka, kao i lice kome nije bila data mogućnost da učestvuje u prvostepenom postupku, ako se rješenje odnosi na njegova prava i pravne interese (zainteresovano lice). Rješenje se može pobijati žalbom: zbog povrede pravila postupka, zbog nepotpuno i nepravilno utvrđenog činjeničnog stanja i zbog pogrešne primjene materijalnog prava (čl. 226). Drugostepeni organ, ako žalbu ne odbaci, uzima predmet u rad i može odbiti žalbu, poništiti rješenje u cjelini ili djelimično, ili ga izmijeniti (čl. 234). Odluka po žalbi je konačan akt u upravnom postupku i protiv te odluke je moguće pokrenuti upravni spor.

Troškove postupka u vezi sa ostvarivanjem prava na pristup informaciji snosi ponosilac zahtjeva, s tim što se ti troškovi moraju svesti samo na stvarne troškove organa vlasti (kopiranje, prepisivanje, prevođenje). Troškove postupka za invalidna lica snosi organ vlasti.

Pored prava na žalbu u upravnom postupku i pokretanja upravnog spora, Zakon predviđa i prekršajnu odgovornost organa vlasti za onemogućavanje ostvarivanja prava na pristup informacijama. Član 27 nabroja sedam takvih slučajeva, i to ako: ne sačini i objavi vodič za pristup

informacijama; ne omogući uvid u javni registar ili drugu javnu evidenciju u svom posjedu; ne omogući licu sa invaliditetom pristup informaciji na način i u obliku koji njemu odgovara; ne omogući podnosiocu zahtjeva pristup informaciji ili njenom dijelu; ako postupi suprotno odredbama o ograničavanju pristupa informacijama i javnom interesu i zaštiti zaposlenog koji objelodani informaciju o neregularnosti u vršenju javne funkcije. Za ove prekršaje predviđena je novčana kazna.

Na osnovu navedenog, jasno je da je upravo Zakonom o slobodnom pristupu informacijama obezbijedena odgovarajuća pravna i sudska zaštita zbog kršenja prava na pristup informacijama iz oblasti životne sredine, što je u skladu sa zahtjevima Arhuske konvencije. Takođe, i drugi propisi sadrže odgovarajuće kaznene odredbe koje se odnose na obaveze obavještanja organa i javnosti o činjenicama od značaja za zaštitu životne sredine. Tako, Zakonom o životnoj sredini (čl.69) predviđene su i kaznene odredbe, u vidu prekršajne odgovornosti za pravno lice i preduzetnika ako: ne obavijesti Agenciju za zaštitu životne sredine i druge nadležne organe u slučaju udesa; ne dostavi podatke utvrđene monitoringom nadležnom organu jedinice lokalne samouprave i Agenciji na propisan način i u propisanim rokovima; ne obavijesti Agenciju o zagađenju preko dozvoljene granice koje može ugroziti život i zdravlje ljudi ili prouzrokovati zagađenje životne sredine većih razmjera i ako ne dostavi Agenciji podatke i informacije za potrebe vođenja informacionog sistema. Interesantno je napomenuti da se polovina od svih osnova za prekršajnu odgovornost na osnovu ovog Zakona odnosi upravo na obavještanje i dostavljanje podataka.

Obaveza obezbjeđivanja i dostavljanja podataka, kao i vođenje javnih evidencija je uspostavljeno i drugim propisima kojima se štite pojedini segmenti životne sredine, a nepoštovanje ove obaveze povlači prekršajnu odgovornost pravnog lica i preduzetnika (Zakon o kvalitetu vazduha čl.43, Zakon o vodama čl.164. i 165, Zakon o procjeni uticaja na životnu sredinu čl.36, Zakon o strateškoj procjeni uticaja na životnu sredinu čl.28. i 29. i dr.).

Pored navedenih vidova zaštite prava na pristup informacijama, u krivičnom zakonodavstvu Crne Gore postoji i posebno krivično djelo: “Povreda prava na informisanje o stanju životne sredine” (čl.317 Krivičnog zakonika Crne Gore). Predviđena je krivična odgovornost lica koje protivno propisima uskrati podatke ili da neistinite podatke o stanju životne sredine i pojavama koji su neophodni za procjenu opasnosti po životnu sredinu i preduzimanje mjera zaštite života i zdravlja ljudi. Za ovo krivično djelo predviđena je novčana kazna ili kazna zatvora do jedne godine. Ista kazna predviđena je i za lice koje iznese u javnost neistinite podatke o stanju životne sredine i time izazove paniku ili značajnije uznemirenje građana.

Ostvarivanje prava na pristup informacijama dodatno je obezbijedeno i djelovanjem Zaštitnika ljudskih prava i sloboda. Njegova uloga u ostvarivanju ovog prava identična je kao i u ostvarivanju drugih prava građana u upravnom, odnosno sudskom postupku. Naime, Zaštitnik ima ovlašćenje da utvrdi da li je u postupku pribavljanja informacije došlo do povrede prava na pristup informaciji određenog lica, odnosno podnosioca zahtjeva. U slučaju sudskog, odnosno upravnog spora, Zaštitnik ima ovlašćenja da interveniše ukoliko se radi o neopravdanom odugovlačenju tog spora, očiglednoj zloupotrebi postupka ili u slučaju neizvršavanja odluke suda od strane organa javne vlasti. Ukoliko utvrdi da postoji povreda prava na pristup informaciji, Zaštitnik daje preporuku organu javne vlasti da učinjenu povredu otkloni.

Zaštitnik ljudskih prava i sloboda ima i pravo na neposredan uvid u službene spise i dokumentaciju, bez obzira na nivo tajnosti. A, organ javne vlasti je dužan da mu na njegov zahtjev dostavi i kopije traženih spisa i dokumenata. Na osnovu neposrednog uvida u dokumenta Zaštitnik može da ocijeni kako je u konkretnom slučaju primijenjen institut tajnosti, odnosno povjerljivosti, i da li je bilo opravdano ograničavanje pristupa informaciji.

4.2. Pravna zaštita prava na učešće građana u odlučivanju

Kao i u slučaju pravne zaštite prava na pristup informacijama, i za ove slučajeve postoje brojne mogućnosti za pravnu zaštitu ovih prava. Tako, javnost i zainteresovana javnost koja je učestvovala u postupcima odlučivanja ima pravo da osporava pravnu zakonitost odgovarajućeg upravnog akta organa vlasti. Mogu se žaliti Ministarstvu uređenja prostora i zaštite životne sredine ili podnijeti tužbu nadležnom sudu zbog ocjene procesne ili materijalne zakonitosti akata, odnosno radnji ili propusta djelovanja prema fizičkim ili pravnim licima (kao što je operater, preduzeće zagađivač i sl.).

Pravo učešća građana u odlučivanju štiti se i prekršajnim sankcionisanjem nadležnog državnog organa ili organa lokalne samouprave ako ne organizuju javnu raspravu i uopšte ako ne sprovedu postupak odlučivanja u skladu sa zakonom. Prekršaje sprovode prekršajni organi po Zakonu o prekršajima, a žalba na odluku o prekršaju može se izjaviti Vijeću za prekršaje, a po vanrednim pravnim sredstvima protiv odluke Vijeća odlučuje Upravni sud.

Tako, Zakonom o strateškoj procjeni uticaja na životnu sredinu predviđena je prekršajna odgovornost državnog organa i organa lokalne uprave, ako: donese odluku o potrebi ili nepostojanju potrebe za izradu strateške procjene, bez



razmatranja dostavljenih mišljenja, ili odluku ne objavi u „Službenom listu Crne Gore” i ako ne obavijesti javnost i zainteresovanu javnost o načinu i rokovima uvida u izvještaj o strateškoj procjeni, dostavljenim mišljenjima i vremenu i mjestu održavanja javne rasprave (čl.28 (7) i (11)).

Zakonom o procjeni uticaja na životnu sredinu predviđena je prekršajna odgovornost državnog organa i organa lokalne uprave ako ne organizuje javnu raspravu (čl.36(1)).

Na osnovu Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata predviđena je prekršajna odgovornost nadležnog organa ako zainteresovanim licima ne omogući uvid u izvještaj o javnoj raspravi i izvršenoj stručnoj ocjeni planskog dokumenta čl. 161(5), ali nije sankcionisana situacija ukoliko nije na odgovarajući način uzeto u obzir mišljenje javnosti.

Ukoliko se radi o učešću javnosti u odlučivanju u donošenju odluka koje predstavljaju opšti pravni akt (prostorni i urbanistički planovi i dr.), a to pravo bude povrijeđeno, građani, zainteresovani organi i organizacije imaju mogućnost podnošenja inicijative za pokretanje postupka za ocjenjivanje ustavnosti i zakonitosti takvog akta pred Ustavnim sudom.¹⁵⁸ U dosadašnjoj praksi Ustavni sud je donio niz odluka o neustavnosti i nezakonitosti odluka o usvajanju planova zbog učinjenih propusta u organizovanju i sprovođenju javnih rasprava. Treba očekivati je da će Ustavni sud ovu ulogu imati ubuduće i u odnosu na odluke opšteg karaktera iz domena zaštite životne sredine.

4.3. Vrste postupaka za ostvarivanje pravne zaštite prava iz Arhuske konvencije u pravu Crne Gore

U Crnoj Gori, kao i u većini drugih zemalja članica Arhuske konvencije, ova prava se mogu štititi kako u administrativnim, tako i u sudskim postupcima. U nastavku, iznosimo sumaran pregled osnovnih postupaka u kojima se mogu štititi prava u skladu sa Arhuskom konvencijom, njihovih osnovnih osobina, uz osvrt na pitanje pravnih lijekova i troškova postupka. Takođe, ukazujemo na osnovna rješenja Zakona o životnoj sredini u ovoj materiji, kao i na neke od osnova za pokretanje ovih postupaka na osnovu drugih propisa.

Zakonom o životnoj sredini predviđeno je da svako pravno ili fizičko lice koje smatra da mu je, zbog prirode, lokacije i uticaja zahvata ili zbog djelatnosti drugog pravnog lica i preduzetnika, povrijeđeno pravo na zdravu životnu sredinu, ima pravo na sudsku zaštitu, u skladu sa zakonom (čl.42). Zakonom je navedeno da u postupku sudske zaštite sud može: naložiti zagađivaču da preduzme sve neophodne mjere, uključujući i prestanak određenih aktivnosti, odnosno djelatnosti; obavezati zagađivača na plaćanje odgovarajuće naknade za štetu; utvrditi neophodne privremene mjere i naložiti zagađivaču njihovo sprovođenje; donijeti drugu odgovarajuću odluku u skladu sa zakonom. Lice koje pretrpi štetu zbog zagađivanja životne sredine ima pravo na naknadu, u skladu sa opštim pravilima o naknadi štete, u postupku koji je hitan (čl.45). Iz navedenog vidimo da je tzv. ekološka tužba sada našla svoje mjesto u Zakonu o životnoj sredini. Novost je i određenje da je postupak za naknadu štete zbog zagađivanja životne sredine hitan. Inače, nadzor nad sprovođenjem Zakona o životnoj sredini vrši Ministarstvo uređenja prostora i zaštite životne sredine, a inspekcijски nadzor nad sprovođenjem ovog zakona i propisa donijetih na osnovu njega vrši Agencija za zaštitu životne sredine, u skladu sa ovim zakonom i zakonom kojim se uređuje inspekcijски nadzor (čl.67. i 68. Zakona o životnoj sredini bave se pravima i dužnostima, kao i ovlašćenjima inspektora).

Građansko-pravna zaštita prava koja se odnose na životnu sredinu vrši se u parničnom postupku, u skladu sa odredbama Zakona o parničnom postupku.

Na osnovu Zakona o svojinsko-pravnim odnosima, jedno od sredstava zaštite vlasnika nepokretnosti od raznih štetnih uticaja (imisije), koji mogu znatno ugroziti korišćenje nepokretnosti, negatorna je tužba kojom se zahtijeva prestanak neosnovanog uznemirenja, odnosno uklanjanje nastalih smetnji. Vlasnici nepokretnosti koje su izložene prekomjernim imisijama ovlašćeni su da od vlasnika nepokretnosti sa koje one potiču zahtijevaju da otkloni uzroke tih imisija i nadoknadi štetu koju su nanijele, kao i da se ubuduće uzdržava da ne čini na svojoj nepokretnosti ono što je uzrok prekomjernih imisija dok ne preduzme sve mjere da se one onemoguće. Izuzetno, kad prekomjerne imisije potiču od djelatnosti za koju postoji dozvola nadležnog organa, vlasnici nepokretnosti koje su im izložene nemaju pravo da dok ta dozvola traje, zahtijevaju zabranu obavljanja te djelatnosti, ali mogu tražiti naknadu štete, kao i preduzimanje odgovarajućih mjera da se ubuduće spriječe ili smanje prekomjerne imisije, odnosno nastupanje štete (čl. 266).

O navedenim tužbama koje se tiču zaštite prava na zdravu životnu sredinu odlučuju nadležni redovni sudovi (osnovni kao prvostepeni, viši kao drugostepeni i Vrhovni sud po vanrednim pravnim lijekovima).

U ovom, kao i u drugim sudskim postupcima (i u upravnom postupku), mogu se predložiti privremene mjere kao posebna sredstva sudskog obezbjeđenja potraživanja (prije pokretanja i tokom postupka, kao i nakon okončanja postupka sve dok ne bude sprovedeno izvršenje).

Izvršenje odluka sudova sprovodi se po Zakonu o izvršnom postupku,¹⁵⁹ koji je hitne prirode. Ističemo da je i u

158 Na osnovu Ustava (čl.149) i Zakona o Ustavnom sudu ovaj odlučuje o saglasnosti drugih propisa i opštih akata sa Ustavom i zakonom.
159 Zakonom o izvršnom postupku određuju se pravila po kojima sud postupka radi izvršenja sudske odluke koja glasi na ispunjenje obaveze, kao i radi obezbjeđenja potraživanja.
Odredbe Zakona o izvršnom postupku primjenjuju se i na izvršenje odluke donesene u upravnom ili prekršajnom postupku, koja glasi na ispunjenje novčane obaveze, kao i na obezbjeđenje novčanog potraživanja iz ovih postupaka.

ovom postupku predviđena javnost rada suda (razgledanje, prepisivanje i kopiranje sudskih spisa, stavljanje spisa na uvid i javno objavljivanje odluka).

Zakon o sudskim taksama propisuje da sud može osloboditi neko lice od plaćanja takse, ako bi plaćanjem te takse bila znatno umanjena sredstva iz kojih se izdržava to lice i članovi njegove porodice, a na oslobađanje od plaćanja takse shodno se primjenjuju odredbe Zakona o parničnom postupku. Odredbama člana 166 Zakona propisano je da će sud osloboditi od plaćanja troškova stranku koja prema svom opštem imovinskom stanju nije u mogućnosti da snosi troškove bez štete po nužno izdržavanje sebe i svoje porodice.

Krivično-pravna zaštita u slučaju postojanja krivičnih djela protiv životne sredine obezbijeđena je, takođe, pred redovnim sudovima. S obzirom na to da se ova krivična djela gone po službenoj dužnosti, ovi postupci se pokreću po zahtjevu državnog tužioca, a oštećeno lice može da se pridruži krivičnom gonjenju. Prijavu krivičnog djela protiv životne sredine može, pored oštećenog, dati i svako drugo pravno ili fizičko lice, iz čega proizilazi da nema ograničenja u pristupu pravosuđu kad je krivičnopravna zaštita u pitanju.

Krivičnim zakonikom, u glavi XXV, propisana su krivična djela protiv životne sredine (član 303. do 326), i to: zagađenje životne sredine, nepreduzimanje mjera zaštite životne sredine, protivpravna izgradnja i stavljanje u pogon objekata i postrojenja koja zagađuju životnu sredinu, oštećenje objekata i uređaja za zaštitu životne sredine, oštećenje životne sredine, uništenje biljaka, ubijanje i mučenje životinja, uništenje i oštećenje zaštićenog prirodnog dobra, krađa zaštićenog prirodnog dobra, iznošenje u inostranstvo zaštićenog prirodnog dobra i posebno zaštićene biljke i životinje, unošenje opasnih materija u Crnu Goru, nedozvoljeno prerađivanje, odlaganje i skladištenje opasnih materija, nedozvoljena izgradnja nuklearnih postrojenja, neizvršenje odluke o mjerama zaštite životne sredine, povreda prava na informisanje o stanju životne sredine, prenošenje zaraznih bolesti kod životinja i biljaka, nesavjesno pružanje veterinarske pomoći, nadriveterinarstvo, proizvodnja štetnih sredstava za liječenje životinja, zagađivanje hrane i vode za ishranu, odnosno napajanje životinja, pustošenje šuma, šumska krađa, nezakonit lov i nezakonit ribolov. Za ova krivična djela predviđena je novčana kazna i kazna zatvora i do osam godina. Ako se počiniocu izrekne uslovna kazna, sud može da mu odredi obavezu da u određenom roku preduzme određene propisane mjere zaštite očuvanja i unapređenja životne sredine. Izmjenama i dopunama Krivičnog zakonika iz 2008. predviđena su dva krivična djela protiv uređenja prostora Crne Gore: građenje objekta bez građevinske dozvole i protivpravno priključenje gradilišta na tehničku infrastrukturu.

U pogledu mogućnosti zaštite prava koja se odnose na životnu sredinu u skladu sa odredbama Arhuske konvencije, a u skladu sa Ustavom Crne Gore (čl.149(3)), postoji i mogućnost pokretanja postupka pred Ustavnim sudom, ustavnom žalbom zbog povrede ljudskih prava i sloboda zajamčenih Ustavom, nakon iscrpljivanja svih djelotvornih pravnih sredstava (Zakon o Ustavnom sudu, čl.48). U postupku pred Ustavnim sudom ne plaća se taksa, a učesnici u postupku pred Ustavnim sudom snose svoje troškove.

Zaključci i preporuke

Iz navedenog, nedvosmisleno proizilazi zaključak da je najveći broj obaveza koje proizilaze iz odredaba Arhuske konvencije već transponovan u pozitivno zakonodavstvo već analiziranim zakonima (o državnoj upravi, slobodnom pristupu informacijama, životnoj sredini, procjeni uticaja na životnu sredinu i dr.). Međutim, postavlja se pitanje na koji način postići usklađenost u primjeni ovih zakona sa Arhuskom konvencijom. Treba imati na umu da se Arhuska konvencija neposredno primjenjuje, pa se postavlja pitanje opravdanosti izmjena i dopuna, u prvom redu Zakona o životnoj sredini, ali i nekih drugih zakona. Takođe, s obzirom na specifičnost materije, moglo bi se postaviti i pitanje donošenja podzakonskog propisa kojim bi se regulisao pristup informacijama iz oblasti životne sredine.

Na osnovu sprovedene analize uviđamo da postoje različite potrebe u pogledu obezbjeđivanja transpozicije odredaba Arhuske konvencije u zavisnosti od stuba na koji se odnose. Za drugi i treći stub potreba za intervencijama u normativnim aktima je minimalne prirode, dok kod prvog stuba postoji više značajnih pitanja koja bi zahtijevala usaglašavanje sa odredbama Arhuske konvencije.

Na osnovu analize pravnog okvira Crne Gore u oblasti učešća javnosti u širem smislu, nameću se i određene preporuke za dalje djelovanje.

I U pogledu pristupa informacijama u normativnom dijelu potrebno je:

- precizirati obavezu organa javne vlasti u slučaju neposjedovanja informacije da je nabavi od drugog organa, odnosno da zahtjev prosljedi organu koji ima informaciju,
- predvidjeti restriktivno tumačenje izuzetaka od prava na pristup informacijama i
- uspostaviti obavezu publikovanja materijala koji se odnose na primjenu Arhuske konvencije u Crnoj Gori (npr. podaci o prispjelim zahtjevima za pristup informacijama).

U pogledu forme, ovo se može izvršiti izmjenama i dopunama Zakona o životnoj sredini, ali i podzakonskim aktom. Ukoliko bi se izvršilo objedinjavanje normi koje se odnose na pristup informacijama u oblasti životne sredine, uz pozivanje samo na odredbe Zakona o slobodnom pristupu informacijama, to bi za predstavnike javnosti značilo olakšavanje u ostvarivanju ovog prava, a i organima vlasti bi se olakšalo postupanje po zahtjevima za pristup informacijama (ne bi morali uporedo da čitaju više zakona i Konvenciju). Nezavisno od forme koja bude izabrana,



neophodno je izvršiti transpoziciju navedenih odredaba Arhuske konvencije koje nijesu na adekvatan način sadržane u važećim propisima Crne Gore.

Institucionalno, neophodno je osnovati tijelo koje će se, u skladu sa izabranim modelom predstavljanja, baviti praćenjem primjene Arhuske konvencije.

II U pogledu učešća javnosti u odlučivanju u užem smislu, postoji potreba prvenstveno za konzistentnom praksom u primjeni propisa. Prvo, neophodno je obezbijediti da se primjedbe i sugestije javnosti zaista ugrađuju u planske dokumente, a da se javne rasprave održavaju u ranoj fazi odlučivanja, kada su još sve mogućnosti "otvorene", a ne da služe za legalizaciju već postojećeg stanja. Takođe, neophodno je obezbijediti efektivno održavanje javne rasprave za sve zakone kojima se uređuju prava, obaveze i pravni interesi građana (što do sada nije uvijek bio slučaj). Takođe, treba povesti računa o načinu na koji se sprovode i o predmetu javne rasprave, jer tu postoji prostor za zloupotrebu.

U normativnom dijelu trebalo bi izvršiti izmjene Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata kojim bi se precizirao način uvrštenja primjedbi i sugestije javnosti u planski dokument.

III U praksi se mora obezbijediti efikasnija pravna zaštita prava na zdravu životnu sredinu, a pozitivan pomak je ostvaren Zakonom o životnoj sredini kojim je predviđeno hitno postupanje po tužbama za naknadu štete. Takođe, trebalo bi podnosice tužbe u građanskim sporovima koji se tiču životne sredine osloboditi plaćanja sudske takse.

U domenu implementacije obaveza iz Arhuske konvencije, potrebno je što prije riješiti pitanje organa, odnosno tijela koje će se baviti Arhuskom konvencijom u svjetlu odnosa resornog ministarstva i Agencije za zaštitu životne sredine. Smatramo da u skladu sa svojom nadležnošću, Agencija za zaštitu životne sredine treba da se bavi praktičnim aspektima primjene Konvencije, a da u radu toga tijela moraju učestvovati predstavnici nevladinih organizacija koje se bave zaštitom životne sredine.

U cilju implementacije opštih odredaba Konvencije treba preduzimati mjere u obezbjeđivanju da službenici i uprava pomažu i pružaju savjete javnosti u pogledu pravila koja čine tri stuba Konvencije. Na Crnoj Gori je, kao članici Konvencije, da promoviše obrazovanje i podizanje svijesti javnosti u oblasti životne sredine, naročito u pogledu polja koje pokriva Konvencija. U tom smislu, pozitivan normativan iskorak napravljen je u Zakonu o životnoj sredini, koji sadrži određenje da država podstiče učešće nevladinog sektora u donošenju i realizaciji odluka od značaja za zaštitu životne sredine (čl.12, st.2).

Potrebno je edukovati organe primjene prava u oblasti učešća javnosti i zaštite životne sredine na svim nivoima: organe koji vode upravne postupke, inspeksijske organe, sudije, tužioce i dr., i naročito kadrovski ojačati Sektor za zaštitu životne sredine resornog ministarstva. Edukacija se posebno odnosi na sudije, koji se moraju navikavati na uporedo čitanje i primjenu odredaba međunarodnih konvencija (bilateralnih, odnosno multilateralnih) i zakona koji se odnose na određenu materiju, kao i na praćenje sudske prakse u primjeni međunarodnih konvencija.

Takođe, potrebno je sakupljati i objavljujati slučajeve iz sudske prakse koji se tiču povrede prava na zdravu životnu sredinu i početi sa stvaranjem baze podataka u toj oblasti.

Izvori

- Kostić-Mandić, *Priručnik za primjenu Arhuske konvencije*, REC, Beograd, 2003.
- Kostić-Mandić, *Zakonska regulativa zaštite životne sredine*. U: Zakonska regulativa i ostali upravljački sistemi, Škola kvaliteta, Centar za kvalitet, Podgorica, 2003.
- Todić, Durać, *Demokratizacija politike životne sredine*, REC, Beograd, 2003.
- Kostić-Mandić, Katić, *Strategija za primjenu Arhuske konvencije u Crnoj Gori*, REC, Beograd, 2004.
- Dašić-Raspopović, Bajić, *Normativni okvir u Crnoj Gori za primjenu "trećeg stuba" Arhuske konvencije – pristup pravosuđu*, REC, Podgorica, 2006.
- Kostić-Mandić, *Pravo na pristup informacijama o stanju životne sredine u pravnom sistemu Crne Gore*, Pravni zbornik, Udruženje pravnika Crne Gore, Podgorica, 2/09.
- Kostić-Mandić, *Izazovi u ostvarivanju prava na zdravu životnu sredinu u Crnoj Gori – učešće javnosti, kazneni postupci*, OSCE – Misija u Crnoj Gori, Podgorica, 2010.

Ustav Crne Gore (01/07)¹⁶⁰,
Zakon o potvrđivanju Arhuske konvencije (77/09),
Zakon o medijima (51/02),

160 Broj „Službenog lista Crne Gore”, odnosno „Službenog lista Republike Crne Gore” do usvajanja Ustava, u oktobru 2007.

Zakon o državnoj upravi (38/03),
Zakon o lokalnoj samoupravi (42/03 i 28/04),
Zakon o slobodnom pristupu informacijama (68/05),
Zakon o sudovima (05/02),
Zakon o tajnosti podataka (14/08),
Zakon o uređenju prostora i izgradnji objekata (51/08),
Zakon o vodama (27/07),
Zakon o kvalitetu vazduha (48/07),
Zakon o šumama (55/00),
Zakon o životnoj sredini (48/08),
Zakon o zaštiti prirode (48/08),
Zakon o strateškoj procjeni uticaja na životnu sredinu (80/05),
Zakon o procjeni uticaja na životnu sredinu (80/05),
Zakon o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine (80/05),
Zakon o opštem upravnom postupku (60/03),
Zakon o upravnom sporu (60/03),
Zakon o administrativnim taksama (55/03, 81/05, 2/06),
Zakon o prekršajima (25/94, 29/94 i 48/99),
Zakon o parničnom postupku (22/04, 78/04),
Zakon o svojinsko-pravnim odnosima,
Zakon o izvršnom postupku (23/04),
Zakon o sudskim taksama (76/05),
Krivični zakonik (70/03, 13/04, 47/06, 49/08),
Zakon o krivičnom postupku (71/2003, 7/2004 i 47/2006),
Zakon o zaštitniku ljudskih prava (41/03),
Zakon o Ustavnom sudu (64/08).

Internet adrese

UN/ECE: Vodič za primjenu Arhuske konvencije (2000) i Jednostavni vodič kroz konvenciju (2006.)
<http://www.unece.org/env/pp/guidancedocs.htm>

„Aarhus” studije slučajeva o tehnikama učešća javnosti
<http://www.unece.org/env/pp/newcastle.handbook.htm>

Web stranica američke Agencije za zaštitu životne sredine (US EPA) o uzrocima koji utiču na uspjeh ili neuspjeh postupka učešća javnosti http://www.epa.gov/epaoswer/hazwaste/permit/pubpart/chp_2.pdf

Aarhus Clearinghouse report (Izvjestaj o prikupljanju i širenju informacija): Javni pristup informacijama i podacima o životnoj sredini (Public Access to Environmental Information and Data), Primjeri iz prakse u SAD (Practice Examples from the United States), Evropska unija i Srednja i Istočna Evropa; Resources for the Future (2001)
<http://www.rff.org/documents/RFF-RPT-pubaccess.pdf>

Environmental Communication Networks (Komunikacijska mreža za životnu sredinu): Vodič s opisom slučajeva koji mogu biti korisni službenicima koji rade s informacijama o životnoj sredini (Guide with description of actual cases which might inspire public officials working with environmental information) (2007). UNEP, Information Unit for Conventions

http://ec.europa.eu/environment/networks/bestpractice_en.htm

Vodič: http://www.unep.org/dec/information/public_information.html#pp



EUROPSKA PERSPEKTIVA NA PRISTUP PRAVOSUĐU U PITANJIMA ZAŠTITE OKOLIŠA

5.



5.1. Europska perspektiva na pristup pravosuđu u pitanjima zaštite okoliša i uloga sudova u okolišnom pravu

Jan M. Passer¹⁶¹

Ovaj se članak temelji na dvama izlaganjima na seminaru u sklopu projekta “Provedba Aarhuške konvencije u zemljama Jadrana” održanom u Rovinju (5. – 6. 11. 2010.). Članak se temama rasprave bavi prvenstveno iz perspektive suca iz države članice EU-a. Međutim, seminar je kao takav ponudio složeniji pogled na temu, a svaki od izlagača predstavio je određeni pravni poredak s određenim utjecajem na ostale.

Na seminaru je zastupljeno Vijeće Europe i njegova Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda. Ona je dio korpusa međunarodnoga prava, te čak ima i utjecaj na pojedince u državama članicama. Međutim, adresati njezinih akata (uključujući odluke Suda za ljudska prava) su samo države članice, a učinci te vrste prava u pravnim porecima različitih država ovise o njihovim ustavima.

Drugi važan pravni okvir stvorila je Europska unija. Ona je specifično tijelo s vlastitim pravnim poretkom koji određuje prava i obveze, ne samo svojih država članica, već i pojedinaca u tim državama članicama. Europska unija, u okviru ovlasti koje su joj prenijele države članice, stvara izravni pravni odnos s pojedincima koji također mogu biti adresati njezinoga zakonodavstva i akata. Međutim, Europska unija osim ove izravne veze s pojedincima stvara s njima i neizravnu vezu, posebice putem direktiva kao posebnoga tipa zakonodavnih mjera. Tako imamo dva područja prava Europske unije. U prvome Europska unija sama definira prava i obveze pojedinaca, posebice pomoću uredbi i pojedinih pravnih akata. U drugome području Europska unija usklađuje opseg prava i obveza pojedinaca putem direktiva, čime se ostavlja određen djelokrug i za djelatnost država članica. Štoviše, sama Europska unija definira učinak svojih akata unutar zakonskog poretka država članica. To je činjenica, čak i ako uzmemo u obzir doktrinu Solange u sudskoj praksi ustavnih sudova država članica Europske unije. Ta, u velikoj mjeri nezavisna, definicija učinaka njezinoga pravnog poretka, čini važnu razliku između prava Europske unije i tradicionalnog međunarodnog prava.

Europska unija samo stvara zakonodavne mjere čiji su adresati njezine države članice i pojedinci. To vrijedi pogotovo kad Europska unija prva uređuje neko područje. Međutim, i Europska unija (ili ranije Europska zajednica) kao neovisni subjekt i moguća stranka međunarodnih ugovora i konvencija, može biti adresat tih zakona. Jasan je primjer (za naše potrebe) najvažnija tema ovoga seminara – Aarhuška konvencija. Budući bi primjeri mogli biti i Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, ako Europska unija jednoga dana postane njezinom strankom (što postaje moguće nakon stupanja na snagu Lisabonskog ugovora). Osim što je adresat tih mjera, Europska unija ih i „prenosi“ dalje te ih provedbom u vlastito zakonodavstvo čini izvorom zakonodavnih mjera za svoje države članice.

Posljednji zakonski okvir koji ćemo spomenuti bit će onaj najbliži pojedincima koji stvaraju države članice Europske unije i Vijeća Europe. Države mogu regulirati pravne odnose na originalan način. Međutim, u toj djelatnosti često ih ograničavaju njihove međunarodne obveze (npr. prema Vijeću Europe) i obveze u sklopu Europske unije. Posebice, članstvo u Europskoj uniji ne znači samo „negativnu obvezu“, tj. ne samo ne donositi određene zakone, čuvati određena prava pojedinaca, itd. Još važnije, članstvo u Europskoj uniji često znači pozitivne zakonodavne obveze, tj. prijenos zakonodavstva Europske unije u nacionalni pravni poredak. U tom smislu države članice, ne samo da stvaraju originalno zakonodavstvo, već su i adresati europskoga zakonodavstva, i međunarodnoga i onoga Europske unije.

Taj položaj država može značajno utjecati na pravni položaj pojedinaca i na opseg njihovih argumenata u pravnim sporovima. Valja priznati da mogućnost žalbe na razinama iznad nacionalne može donijeti zaštitu koja bi nedostajala na nacionalnoj razini.

S druge strane, opisana institucionalna situacija stvara prilično složeni pravni okvir koji može biti zbunjujući za konačne adresate relevantnih zakonskih propisa, tj. za pojedince. Neki aspekti toga problema mogu se prikazati na primjeru Aarhuške konvencije. Ona po svojoj naravi izvire iz međunarodnog prava, no kao takozvani miješani ugovor ona je i dio zakona Europske unije. Ta kombinacija potaknula je neka pitanja u državama članicama Europske unije.

Ima li jasnog odgovora na pitanje je li rezultat te situacije provedba zaštite pojedinca i okoliša? Ili nas to stavlja u situaciju „sto baba kilavo dijete“?

161 Magistar europskog prava, doktor pravnih nauka, doktor filozofije. Godine 2001. imenovan sućem Okružnog suda za okrug Prag 2 (građansko pravo). Od 2005. godine stalni član Vrhovnog upravnog suda. Godine 2010. imenovan za predsjednika komore Vrhovnog upravnog suda. Od 2007. godine radi kao predavač Prava Europske unije na Sveučilištu Masaryk (Pravni fakultet).



Vrlo dobar primjer razumnog povećanja zaštite zahvaljujući europskim aspektima može se naći u području koje je tema seminara. Pristup pravosuđu u pitanjima okoliša.

Sudovi svakako igraju važnu ulogu u zaštiti okoliša i provedbi okolišnog prava. Međutim, oni su u svojoj djelatnosti prilično ograničeni. Prvo ograničenje, očigledno, dolazi iz pravnog okvira. Sudovi imaju određeni prostor za tumačenje tog okvira, no ne mogu donositi presude *contra legem*. Drugo ograničenje odražava „tradicionalnu slabost“ sudske vlasti – sudovi mogu donositi presude samo kad im slučaj podnese podnositelj zahtjeva s *locus standi*. Upravo je zato pristup pravosuđu tako važna tema.

Važno je imati sudove koji su voljni saslušati argumente za okolišno pravo. Međutim, sličnu važnost imaju pravni okvir i *locus standi*. I jedan i drugi odražavaju volju zakonodavca i društva kao takvog da okolišu pruže razumnu mjeru zaštite. Zato europski kontekst može biti važan – on značajno utječe na ranije navedeni aspekt i posebice na volju zakonodavca.

S obzirom na sudove, u zaštiti okoliša ključnu ulogu igra upravno pravo. S druge strane, to ne znači da su kazneni i posebice građanski sudovi nevažni.

Kazneni sudovi svakako igraju ulogu *ultima ratio* u zaštiti okoliša. Ograničeni su i činjenicom da mnoge zemlje (uključujući Češku) još ne priznaju kaznenu odgovornost pravnih osoba (koje se može kazniti „samo“ u upravnom postupku). Štoviše, sankcije za kaznena djela kao takve obično ne mogu popraviti štetu nanесenu okolišu. Stoga, kazneni sudovi prvenstveno igraju preventivnu ulogu pomoću prijatnje sankcijama za kaznena djela.

Građanski sudovi u malo su boljem položaju. Oni u praksi mogu igrati ulogu komplementarnu ulozi upravnih sudova. Predstaviti ću dva češka primjera takve komplementarnosti.

Prvi se odnosi na zaštitu od buke. Velik broj stanovnika Praga, glavnoga grada Češke, živi blizu jedne od najvažnijih čeških autocesta koja prolazi kroz grad Prag. Državni zavod za zdravstvo izdao je izuzeće od ograničenja buke (koja su određena propisom javnog prava za rad autoceste). Građani na koje je utjecala ta odluka (izuzeće) nisu imali *locus standi* da je ospore na upravnom sudu. Zato su podnijeli zahtjev građanskom sudu protiv vlasnika autoceste. Bila je to građanska inicijativa protiv imisija. Bili su uspješni i građanski je sud presudio o obvezi vlasnika autoceste da ograniči razinu buke. Sud je presudio da vlasnik autoceste nije prekršio odredbe javnoga prava jer je postojalo izuzeće od Državnog zavoda za zdravstvo. Međutim, sud je dodao da na obvezu vlasnika prema privatnom pravu ne utječe odluka (izuzeće) Državnog zavoda za zdravstvo¹⁶² Tu je presudu potvrdila (nova) odluka Vrhovnoga suda.¹⁶³ Ovaj je slučaj primjer situacije u kojoj zaštitu koja nije dostupna putem upravnih sudova na kraju uz vrlo razumnu učinkovitost može pružiti građanski sud.

Drugi je primjer zahtjev vlasnika šume protiv vlasnika elektrane za odštetu štete koju je onečišćenje zraka od strane elektrane nanijelo rastu šume. Sud je na vrlo zanimljiv način presudio o standardima tereta dokaza. Presudio je u korist vlasnika šume i bio je zadovoljan razumnom razinom vjerojatnosti da je onečišćenje zraka vezano za rad elektrane uzrokovalo određenu štetu. Očito je da je bilo teško dokazati točnu količinu štete te da je točno određenu štetu uzrokovalo jedino onečišćenje zraka od strane elektrane. Prihvatanje dovoljne vjerojatnosti od strane suda, umjesto da traži apsolutni dokaz, otvorilo je put za regulaciju štete za okoliš pred građanskim sudovima na mnogo učinkovitiji način nego samo pred upravnim sudovima (nakon nužnog upravnog postupka).¹⁶⁴

Unatoč ovim primjerima, u okviru sudbene vlasti najvažniju ulogu u zaštiti okoliša igraju upravni sudovi. Jedan od razloga zbog kojeg su upravni sudovi važni jest mogući budući učinak njihovih odluka. Građanski sudovi često donose presude o posljedicama prošlog ponašanja stranaka u sporu¹⁶⁵, a to još i više vrijedi za kaznene sudove. Upravni sudovi su u drugačijem položaju. Oni obično odlučuju o zakonitosti činjenja javne uprave. Ta činjenja mogu se odnositi na prošlo ponašanje pojedinca, npr. na područje prekršaja koji se prema zakonodavstvu dotične države ne smatraju zločinima. Međutim, upravni sudovi vrlo često odlučuju o činjenjima kojima se dopušta neka vrsta djelatnosti u budućnosti. Vrlo je dobar primjer postupak žalbe na građevinske dozvole, prostorne planove, itd. Te djelatnosti mogu utjecati na velik broj ljudi, no u toj fazi postupka nije uvijek lako dokazati utjecaj na prava pojedinca – iako je često moguće dokazati određeni utjecaj na okoliš. Taj postupak žalbe na upravna činjenja po svojoj naravi utječe na budućnost, on prethodi planiranoj djelatnosti. Zato zaštita koju pružaju upravni sudovi igra tako važnu ulogu u zaštiti okoliša – ona može spriječiti oštećenje okoliša, a ne samo popraviti oštećenje koje se već dogodilo. A možemo navesti i dobar razlog za širok pristup pravosuđu u tim pitanjima sa širokim posljedicama na društvo.

162 Odluka Gradskoga suda u Pragu, dat. 30. 1. 2008., 54 Co 390/2007-203, <http://hluk.eps.cz/index.php?page=aktuality&id=2086046>.

163 Br. 22 Cdo 3281/2008 (zasad nedostupna, kasnije će biti dostupna na <http://www.nsoud.cz>).

164 Odluka češkog Vrhovnog suda, dat. 23.2.2005., 25 Cdo 1016/2004.; vidi i odluke istoga suda dat. 28.8.2003., 25 Cdo 325/2002., dat. 24.2.2005., 25 Cdo 623/2004., dat. 19.12.2001., 25 Cdo 62/2000, dat. 28.8.2003., 25 Cdo 325/2002., dat. 16.7.2008., 25 Cdo 769/2006. i dat. 25.9.2008., 25 Cdo 582/2007. (sve dostupne na <http://www.nsoud.cz>).

165 Međutim, gore navedeni češki primjeri dokazuju njihov kapacitet za presude sa snažnim budućim učincima njihova odlučivanja.

Zato se u kontekstu pristupa pravosuđu u pitanjima okoliša obično spominju upravni sudovi. Općenito, kad se spominje pristup pravosuđu u pitanjima okoliša, mislimo na pristup zainteresirane javnosti ili čak na postojanje *actio popularis*. Rijetki su primjeri neke vrste *actio popularis* na europskim kaznenim sudovima (u Belgiji pojedinac može pokrenuti kazneni postupak na sudu¹⁶⁶, no u velikoj većini sustava nema izravnog pristupa kaznenim sudovima, a pojedinac može pokrenuti samo djelatnost državnog tužioca). Štoviše, kad govorimo o pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša, često mislimo na pristup zainteresirane javnosti, posebice nevladinih organizacija koje promiču zaštitu okoliša. Takav se pristup razlikuje od *actio popularis* koji bi omogućio bilo kome da podnese zahtjev sudu. S druge strane, takav je pristup širi od tradicionalne sheme podnositelja zahtjeva kao adresata osporavana upravnog činjenja.

Vrlo lijepo objašnjenje opravdanja za *locus standi* nevladinih organizacija u sudbenim postupcima pružila je nezavisna odvjetnica Eleanor Sharpston u svom mišljenju u slučaju Djurgården¹⁶⁷ „*Odredbe o pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša ... kreću od pretpostavke da prirodni okoliš pripada svima nama. Sprječavanje štete za okoliš odgovornost je društva, ne samo odgovornost pojedinaca ili izoliranih interesa. U svjetlu toga, odredbe Aarhuške konvencije i Direktive (...) daju pravnu formu logici kolektivnog djelovanja. (...) Pojedinca štiti činjenica da djeluje u skupini, a skupinu kolektivno osnažuju njezini pojedini članovi. Tako se bolje štite i pojedinac i opći interes, a dobrobit za sve zainteresirane veća je od nedostataka. Zato obje te mjere dodjeljuju važnu ulogu nevladinim organizacijama koje promiču zaštitu okoliša.*

Takav pristup ima i druge implikacije koje vrijedi spomenuti.

Kao prvo, nevladine organizacije koje promiču zaštitu okoliša izražavaju kolektivni interes. Budući da predstavljaju niz različitih stranaka i interesa, one štite opće ciljeve. To im daje nužnu „kolektivnu dimenziju“. (...) One doprinose i specijaliziranim znanjem... One govore jednim glasom u ime mnogih, uz tehničku specijalizaciju na razini koja pojedincu često nije dostupna. Čineći to, one mogu racionalizirati način na koji se izražavaju i vlastima predstavljaju razni sukobljeni interesi.

Kao drugo, taj pristup okolišnoj politici ima za cilj i ojačati funkcioniranje sudova. Potičući ljude da usmjeravaju sporove o okolišu putem nevladinih organizacija koje promiču zaštitu okoliša, Aarhuška konvencija i Direktiva (...), prepoznaju da te organizacije ne preopterećuju niti paraliziraju sudove. Umjesto toga, one okupljaju potraživanja velikog broja pojedinaca u jednom postupku. Iako je istina da ništa ne sprječava članove nevladine organizacije da i pojedinačno sudjeluju u postupcima, opći rezultat te politike je stvaranje filtra koji dugoročno pomaže u radu sudova. (...) Nadalje, (...), te udruge često posjeduju tehničko znanje koje pojedinci obično nemaju. Uvođenje tih tehničkih informacija u postupak je korisno jer stavlja sud u bolji položaj da presudi o slučaju.

*Kao treće, važno je naglasiti da su Aarhuška konvencija i Direktiva (...), odbile uvesti *actio popularis* za pitanja okoliša. Iako države članice mogu odlučiti da u svojim domaćim pravnim porecima omoguće takav postupak, i međunarodno pravo i pravo Zajednice u ovom su slučaju to odlučili ne učiniti. (...) Međutim, (...), upravo zbog činjenice da je ta mogućnost odbijena, autori Aarhuške konvencije odlučili su ojačati ulogu nevladinih organizacija koje promiču zaštitu okoliša. Ta formula usvojena je u pokušaju da se nađe sredina između maksimalističkog pristupa koji predstavlja *actio popularis* i minimalističke ideje prava na pojedinačno djelovanje dostupnog samo strankama koje imaju izravni interes. Pružanje posebnog statusa nevladinim organizacijama pomiruje ta dva stajališta. (...) Meni se to čini kao vrlo razuman kompromis.“*

Neka pitanja o pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša mogu se prikazati na praktičnim primjerima pristupa pravosuđu u pitanjima okoliša u Češkoj te na utjecaju prava Europske unije u tom području.

Članak 35. češke Povelje o temeljnim pravima i slobodama pruža pravo na pogodan okoliš i na pravodobne i aktualne informacije o stanju okoliša i prirodnih resursa. Češki Ustavni sud presudio je da „*činjenica da je okoliš javna vrednota ne isključuje postojanje prava pojedinca na pogodan okoliš niti pravo da se ono ostvari na način propisan Zakonom*“¹⁶⁸. Međutim, ustaljena je sudska praksa Ustavnoga suda da se članak 35. Povelje ne primjenjuje na pravne osobe, uključujući nevladine organizacije koje promiču zaštitu okoliša.¹⁶⁹ Češki upravni sudovi, koristeći sudske prakse Ustavnoga suda, zauzeli su stajalište da pravne osobe, uključujući nevladine organizacije koje promiču zaštitu okoliša, ne posjeduju materijalna prava.¹⁷⁰ Njihov pristup upravnim sudovima izvodi se iz njihovog položaja u upravnom postupku. Nvladine organizacije koje promiču zaštitu okoliša imaju prilično široko definiranu mogućnost intervencije u upravnim postupcima u kojima se može utjecati na interes okoliša. Međutim, budući da ne posjeduju materijalna prava,

166 Vidi i <http://www.eufje.org/EN/index.php?page=36>.

167 Sud, C-263/08, *Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsforening protiv Stockholms kommun genom dess marknämnd* (<http://www.curia.europa.eu>).

168 Odluka Ustavnoga suda, dat. 10. 7. 1997., br. III. ÚS 70/97 (<http://nalus.usoud.cz>).

169 Npr. odluke Ustavnoga suda, dat. 6. 1. 1998., br. I. ÚS 282/97, ili dat. 22. 2. 2005., br. I. ÚS 603/04 (<http://nalus.usoud.cz>).

170 Npr. odluke Vrhovnog upravnog suda dat. 11. 12. 2008., br. 6 As 18/2008, ili dat. 19. 6. 2007., br. 5 As 19/2006 - 59 (www.nssoud.cz).



upravni sudovi prihvaćaju njihov status samo tamo gdje tvrde da su im tijekom upravnog postupka prekršena postupovna prava. To očito nije vrlo dobra situacija jer se tako te organizacije bez vlastite krivnje mogu dovesti u položaj „gundala“ kad se žale na neku manje važnu povredu postupka, iako je očito da je ključni problem u nečemu drugom.

Opisana situacija rezultat je pravnog okvira i sudske prakse upravnih sudova. Na oboje može prilično djelotvorno utjecati međunarodno pravo i/ili pravo Europske unije.¹⁷¹ Primjer takvoga utjecaja u Češkoj može se naći u pristupu pravosuđu i locusu standi nevladinih organizacija koje promiču zaštitu okoliša u svjetlu Direktive 2004/35/EC.

Članak 12. Direktive daje fizičkim ili pravnim osobama na koje utječe ili će vjerojatno utjecati šteta za okoliš ili koje imaju dovoljan interes za odluku o okolišu koja se odnosi na štetu (ili tvrde da im je narušeno pravo, u slučajevima u kojima upravno postupovno pravo države članice to zahtijeva kao preduvjet), pravo da podnesu nadležnom tijelu sve primjedbe koje se odnose na slučajeve štete za okoliš ili neposredne prijetnje takve štete o kojima imaju saznanja te da zatraže od nadležnog tijela djelovanje prema Direktivi. Članak prepušta državama članicama da definiraju pojmove dovoljnoga interesa i narušavanja prava. Međutim, postoji privilegirana skupina nevladinih organizacija koje promiču zaštitu okoliša i koje udovoljavaju uvjetima prema domaćem zakonodavstvu, a čiji se interes smatra dovoljnim i za koje se smatra da imaju prava koja je moguće narušiti u slučajevima kad domaće zakonodavstvo uvjetuje takvo pravo.

Prema članku 13. Direktive, osobe spomenute u članku 12.(1) Direktive imaju pristup sudu ili drugom nezavisnom i nepristranom javnom tijelu nadležnom za ocjenu postupovne i materijalne zakonitosti odluka, činjenja ili nečinjenja nadležnih tijela prema Direktivi. Međutim, prema članku 13.(2), Direktiva neće dovoditi u pitanje odredbe domaćega zakonodavstva kojima se uređuje pristup pravosuđu niti one koje zahtijevaju da se prije utjecanja sudbenim postupcima iscrpe upravni postupci ocjene. Problem leži u činjenici da odredbe domaćega zakonodavstva kojima se uređuje pristup pravosuđu lako mogu biti u suprotnosti s pravima zajamčenima Direktivom te bi ih stoga valjalo tumačiti i primjenjivati na razuman način.

U Češkoj je Direktiva provedena Zakonom o sprečavanju štete za okoliš (br. 167/2008 Coll.). Taj Zakon nema odredbe koje odgovaraju članku 13. Direktive. Taj je izostanak opravdan logikom pravnoga poretka, no samo do neke mjere. Pristup pravosuđu u upravnim pitanjima uređen je Kodeksom upravnog pravosuđa (br. 150/2002 Coll.). Već sam opisao ograničeni opseg u kojem nevladine organizacije koje promiču zaštitu okoliša posjeduju *locus standi*. Stoga prema postojećem zakonodavstvu i sudskoj praksi privilegirane skupine definirane člankom 12.(1) Direktive imaju pristup pravosuđu (što podliježe prethodnom sudjelovanju u upravnom postupku – zahtjev za djelovanjem) samo u ograničenom opsegu. Pitanje je jesu li ta ograničenja i dalje u dopustivom okviru domaćega zakonodavstva kojim se uređuje pristup pravosuđu, posebice s obzirom na činjenicu da sud mora biti nadležan za ocjenu, ne samo postupovne, već i materijalne zakonitosti, prema članku 13.(1) Direktive. Štoviše, tumačeno u kontekstu jezika članka 12.(1) Direktive, prema kojem se za takve organizacije smatra da imaju materijalna prava koja se mogu narušiti te organizacije ne bi trebale biti ograničene u svojim zahtjevima samo na postupovna prava. Moram dodati da priču dodatno komplicira to što Zakon o sprječavanju štete za okoliš nema odredbe koje odgovaraju članku 12.(1) Direktive za nevladine organizacije koje promiču zaštitu okoliša. On izričito daje pravo podnošenja zahtjeva samo fizičkim i pravnim osobama na koje utječe ili će vjerojatno utjecati šteta za okoliš (§ 8. (2) Zakona), tj. skupinama definiranim člankom 12.(1) (a) Direktive. Ovdje vidim mogućnost za primjenu izravnog učinka članka 12.(1) i 13. Direktive koje se u tom smislu može u potpunosti poštovati. Međutim, takva primjena znači da suci trebaju vrlo dobro poznavati Direktivu te biti spremni promijeniti ustaljeno tumačenje postojećeg zakonodavstva.

Unatoč propustima u provedbi Direktive, ona osnažuje položaj nevladinih organizacija koje promiču zaštitu okoliša i širi pristup pravosuđu u pitanjima okoliša. Barem ako će sudovi ispunjavati obveze koje imaju kad primjenjuju pravo Europske unije.

Primjer koji sam upravo naveo razjašnjava načine na koje europska perspektiva stvarno može promijeniti položaj podnositelja zahtjeva u konkretnoj situaciji. Čini se da je postojanje zakonodavstva Europske unije prilično učinkovit alat za utjecaj na pravni okvir i sudsku praksu u državama članicama, a zahvaljujući izravnoj mogućnosti Europske unije da kazni propuste država članica u ispunjavanja obveza, postojanje zakonodavstva Europske unije čini se daleko učinkovitijim od postojanja sličnog zakonodavstva samo u međunarodnom pravu.

Primjer mogućeg osnaživanja međunarodnoga prava putem prava EU-a može se naći u Aarhuškoj konvenciji. Ona govori o tri osnovna područja – 1. pravo pristupa informacijama o okolišu, 2. pitanja koja javnost u odlučivanju u pitanjima okoliša i 3. pristup pravosuđu u pitanjima okoliša.

Konvencija je dio međunarodnoga prava. Kao takva ona dobiva (u nacionalnim pravnim sustavima stranaka Konvencije) položaj koji međunarodnom pravu dodjeljuje obično Ustav. Npr. za Češku, Aarhuška konvencija u skladu je s

171 Sljedeći primjer temelji se na izlaganju s konferencije Novi sustav za sprečavanje i ispravljanje štete za okoliš od strane Suda, Pariz, 9.-10.10.2008.

uvjetima navedenima u članku 10. češkoga Ustava. Prema tom članku, nije potrebna dodatna provedba i Konvencija postaje dio pravnoga sustava Češke. Njezin je status na hijerarhiji između ustavne razine i razine „jednostavnih“ zakona. Međutim, primjena u konkretnim situacijama uvijek ovisi o jeziku mjerodavnih odredaba Konvencije i o tome ispunjavaju li one uvjete za izravnu primjenjivost.

Međutim, Aarhuška konvencija ima i druge dimenzije. Njezina je stranka i Europska unija. Tako je Konvencija postala dijelom prava Europske unije. Unija je usvojila niz akata za provedbu Aarhuške konvencije, posebice Direktivu 2003/4 o pristupu javnosti informacijama, Direktivu 2003/35 o sudjelovanju javnosti i Uredbu 1367/2006 kojom se Konvencija primjenjuje na ustanove i tijela EU-a.

Zahvaljujući aspektu EU-a, Aarhuška konvencija dobila je (u usporedbi s „običnim“ međunarodnim pravom) drugačiji položaj u državama članicama EU-a. Ta su pitanja tema prethodnoga pitanja koje je slovački Vrhovni sud uputio Europskom sudu. Europski sud još nije donio odluku. Međutim, imamo mišljenje nezavisne odvjetnice koja analizira položaj i učinak Konvencije u okviru prava EU-a te posljedice za nacionalne pravne poretke u slučaju Lesoochranárske zoskupenie.¹⁷² „članak 300.(7) EZ određuje da će instrumenti zaključeni tim člankom biti obvezujući za ustanove Zajednice i za države članice. Aarhuška konvencija upravo je takav instrument. Njezine odredbe sada čine sastavni dio pravnog sustava Zajednice. Miješani ugovori koje sklopi Zajednica, njezine države članice i države koje nisu članice u pravnom poretku Zajednice imaju isti status kao i čisti ugovori Zajednice u onoj mjeri u kojoj njihove odredbe spadaju u nadležnost Zajednice.

(...) Čini se jasnim (...) da je Europski sud jedino tijelo koje je u mogućnosti poduzeti takvu ocjenu (podjele nadležnosti između Zajednice i država članica te definirati obveze koje je Zajednica time preuzela).

(...) Europski sud ima (...) dovoljnu nadležnost da odluči koji je sud – on sam ili nadležni sud države članice – u najboljem položaju da utvrdi ima li određena odredba izravni učinak.

(...) Je li članak 9.(3) Aarhuške konvencije odredba koja se nalazi u sferi u kojoj je Zajednica donijela zakonodavstvo?

(...) Članak 9.(3) nameće određeni, posebni skup obveza strankama Aarhuške konvencije. Iako se članak nalazi u širokoj sferi „okolišnog prava“ (koje je predmet niža zakonodavnih inicijativa na razini Zajednice), obveze koje navodi dovoljno su drugačije od obveza navedenih u drugim dijelovima članka 9. (kako je Vijeće naglasilo u Deklaraciji) da bude nužno da Europski sud ispita je li Zajednica donijela zakonodavstvo u određenoj sferi pokrivenoj člankom 9.(3).

(...) Iako Direktiva 2003/35 pokriva članak 9.(2), odredbe članka 9.(3) nisu još postale dio prava EU-a. (...) Prijedlog Komisije za direktivu koja bi dala učinak članku 9.(3) u odnosu na obveze država članica pala je na mrtvo tlo. Obveze iz članka 9.(3) još nisu prenesene u nacionalne zakone putem prava EU-a.

(...) Što se tiče temeljnih obveza koje su u pitanju u ovom slučaju, zaključujem da članak 9.(3) nije u sferi koja pripada djelokrugu prava Zajednice.

(...) Stoga je na domaćim sudovima država članica da utvrde treba li se članak 9.(3) shvatiti kao da ima izravan učinak unutar pravnog poretka određene države članice. Pravo EU-a niti zahtijeva niti zabranjuje to tumačenje. Stoga je prepušteno domaćem sudu da odredbi dodijeli izravan učinak, što podliježe uvjetima osiguranima domaćim pravom; no pravo EU-a to ne zahtijeva. Umjesto toga, u mjeri u kojoj članak 9.(3) nameće obveze državi članici, stvar je međunarodnoga prava da država članica ispuni te obveze.

(...) Ako se Sud ne složi s mojim zaključcima o prvom pitanju, bit će nužno razmotriti (...) ima li članak 9.(3) izravni učinak?

(...) Izravni učinak (ili ne) uredbe međunarodnoga ugovora koji je obvezujući za EU može biti postavljen od strane stranaka ugovora u samome ugovoru. U suprotnom je sudovima tih stranaka prepušteno da ocijene ima li odredba izravni učinak. Sud je sukladno tome smatrao da se za odredbu međunarodnoga ugovora koji su sklopile Zajednice s državom koja nije članica mora smatrati da ima izravni učinak kada, s obzirom na jezik odredbe te svrhu i narav ugovora, odredba sadrži jasnu i preciznu obvezu koja ne podliježe, u svojoj provedbi ili učinku, usvajanju ikakve daljnje mjere.

(...) Članak 9.(3) ne sadrži obveze koje bi bile dovoljno jasne i precizne da izravno upravljaju pravnim položajem pojedinaca, bez daljnjeg pojašnjenja ili pojedinosti.

(...) Samo bih dodala da činjenica da određena odredba međunarodnoga ugovora nema izravni učinak ne znači da domaći sudovi stranke nemaju obvezu uzeti je u obzir.“



Bit će iznimno zanimljivo vidjeti koje će stajalište o tom pitanju zauzeti Europski sud. Sasvim je jasno da će Sud morati riješiti probleme koje je naznačila nezavisna odvjetnica. To je drugačija situacija nego u slučaju Djurgården, u kojem se Sud, protivno mišljenju nezavisne odvjetnice, ograničio samo na argumentaciju putem prava Europske unije bez ijednog spomena Konvencije.

Konvencija razlikuje zahtjev javnosti za informacijom (čl. 4.) i aktivnu razdiobu informacija od strane tijela vlasti (čl. 5.). Tijela vlasti mogu odbiti zahtjev za informacijom iz razloga koji su općenito prilično uobičajeni za pružanje informacija od strane tijela vlasti (razlozi povjerljivosti informacija, državne obrane, itd.). Ne mogu pružiti mnogo primjera o primjeni tih odredaba jer je pristup informacijama u Češkoj prilično širok, a sudska praksa upravnih sudova naklonjena je pristupu. Tako se čak i pravna osoba smatrala tijekom vlasti s obvezom pružanja informacija kad je država imala nadzor nad kompanijom.¹⁷³

Konvencija pruža javnosti pravo sudjelovanja u odlučivanju o djelatnostima navedenima u dodatku Konvencije te u drugim djelatnostima koje imaju značajan učinak na okoliš (čl. 6). Ovaj članak pruža drugačija postupovna prava za zainteresiranu javnost. Konvencija uređuje sudjelovanje javnosti u pitanjima planova, programa i politika koje se odnose na okoliš (čl. 7.) te u izradi izvršnih propisa i/ili općenito primjenjivih pravno obvezujućih normativnih instrumenata (čl. 8). Ispravna klasifikacija djelatnosti u pitanju čini se važnom jer se spomenuti članci razlikuju, pri čemu je najdetaljniji i najotvoreniji za sudjelovanje javnosti članak 6. Ispravna klasifikacija ima posljedice i na pristup pravosuđu jer je za spomenute članke u Konvenciji pružena različita zaštita.

Tako se pristup pravosuđu u pitanjima okoliša kojim upravlja članak 9. Konvencije može podijeliti na tri područja.

Odredba članka 9. stavka 1. Konvencije odnosi se na pravo na informacije prema članku 4. Konvencije.

Odredba članka 9. stavka 2. uređuje pristup pravosuđu vezan za sudjelovanje javnosti u odlukama o određenim djelatnostima, tj. na članak 6. Konvencije. Nadalje, ona uvjetno pruža – uz pretpostavku da postoji domaće zakonodavstvo i s obzirom na članak 9. stavak 3. Konvencije, obvezu pravne zaštite vezanu za ostale odredbe Konvencije (tj. sve osim članaka 4. i 6.).

Odredba članka 9. stavka 3. Konvencije može se smatrati kategorijom koja nadilazi materijalni okvir Konvencije. Stranke Konvencije imaju obvezu, što nadilazi obveze prema članku 9. stavku 1. i 2. Konvencije, osigurati pripadnicima javnosti koji udovoljavaju mjerilima utvrđenima domaćim zakonodavstvom, pristup administrativnim i sudbenim postupcima te pravo osporavati kršenje domaćega zakonodavstva koje se odnosi na zaštitu okoliša.

Konvencija ne govori o ograničenjima domaćega zakonodavstva koje spominje u članku 9. stavcima 2. i 3. Stoga ta ograničenja ostaju izazov za domaću sudsku vlast kad ih tumači i primjenjuje.

Primjer izazova vezanih za primjenu Konvencije možemo naći u (odabranoj) sudskoj praksi čeških sudova, poglavito Vrhovnog upravnog suda i Ustavnog suda.¹⁷⁴

U prvoj odluci u kojoj se Vrhovni upravni sud bavio Konvencijom, on je 1. smatrao Konvenciju pravnim aktom koji valja uzeti u obzir pri odlučivanju, 2. nije sumnjao u obvezu tumačenja domaćeg zakonodavstva kako bi bio u skladu s Konvencijom kao dokumentom međunarodnoga prava i zajedno s time dijelom prava EU-a, ali 3. nije govorio o mogućoj izravnoj primjenjivosti mjerodavnih odredaba Konvencije, 4. odabrao je tumačenje domaćega zakonodavstva za koje je smatrao da je u skladu s Konvencijom, bez pravoga tumačenja (više od jednostavnoga citata teksta Konvencije), 5. niti je komentirao moguću nadležnost Europskoga suda za tumačenje Konvencije putem postupka donošenja prethodne odluke.¹⁷⁵

Sljedeća odluka Vrhovnoga upravnog suda razlikuje se od prve. Sud je presudio da se izravno mogu primjenjivati samo takozvani samoizvršujući (eng. *self-executing*) ugovori koji dovoljno precizno definiraju prava i obveze pojedinaca. Međutim, članak 9. stavak 2. Konvencije nije pisan tako preciznim jezikom, prema mišljenju suda. Nažalost, ova se odluka u nekim aspektima čini površnom. U potpunosti je propustila ispitati moguću EU dimenziju Konvencije te se njome bavila samo kao dokumentom međunarodnoga prava. Nadalje, u usporedbi s prvom presudom, Sud se nije pozabavio pitanjem neizravnog učinka Konvencije niti tumačenjem domaćega zakonodavstva što je više moguće u skladu s Konvencijom.¹⁷⁶

U jednoj drugoj odluci velika komora Vrhovnoga upravnog suda ponovila je restriktivni pristup Konvenciji. U postupku je ocijenjen zemljišni plan. Sud je odlučio da je plan tip akta kakav je spomenut u članku 7. Konvencije. Stoga ne podliježe ocjeni prema članku 9. stavku 2. Konvencije. Odluka je odbila izravnu primjenjivost članka 9. stavka 2.

173 Odluka češkog Vrhovnog upravnog suda, dat. 6. 10. 2009., 2 Ans 4/2009-93 (<http://www.nssoud.cz>).

174 Primjeri koji slijede temelje se na izlaganju s konferencije o Aarhuškoj konvenciji, Brno, 16.-17. 4. 2009.

175 Odluka češkog Vrhovnog upravnog suda, dat. 18.7.2006., 1 Ao 1/2006-74 (<http://www.nssoud.cz>).

176 Odluka češkog Vrhovnog upravnog suda, dat. 24.1.2007., 3 Ao 2/2007-42 (<http://www.nssoud.cz>).

Konvencije, bez da je stvarno analizirala njegov sadržaj i uvjete za izravnu primjenjivost. Sud je naglasio nužno postojanje domaćega zakonodavstva kao preduvjet primjene članka 9. stavka 2. Konvencije, no propustio usporediti taj članak Konvencije s postojećim domaćim zakonodavstvom. Štoviše, Sud se usredotočio na članak 9. stavak 2. Konvencije te u potpunosti ostavio po strani članak 9. stavak 3. Konvencije. U vezi s time nužno je spomenuti sudsku praksu Odbora za usklađenost i praćenje provedbe Aarhuške konvencije. Čini se da ona ide u korist tumačenja da je za ocjenu zemljišnih planova mjerodavna odredba Članak 9. stavak 3. Konvencije. Na kraju, odluka Suda propustila je razmotriti moguće tumačenje domaćega zakonodavstva na način sukladan obvezama iz Konvencije.¹⁷⁷

Posljednju spomenutu odluku poništio je češki Ustavni sud. On je svoje zaključke opravdao, *inter alia*, činjenicom da oni odgovaraju imperativu tumačenja domaćega zakonodavstva u skladu s međunarodnim pravnim obvezama Češke, posebice s Aarhuškom konvencijom. Također je podsjetio da je EU pristupila Konvenciji koja je time postala dio prava EU-a kao takozvani miješani ugovor. Problem je u tome što Ustavni sud nije ponudio stvarne argumente za svoje zaključke. Stoga je odluka prilično nejasan naputak za obične sudove.¹⁷⁸

Posljednju od važnih odluka koje se odnose na Konvenciju izdao je opet Vrhovni upravni sud. Za razliku od svih gore navedenih odluka koje su bile ocjene zemljišnih planova, ovdje se radi o ocjeni procjene utjecaja na okoliš određenog projekta (autoceste). Podnositelj zahtjeva tražio je upućivanje slučaja na Europski sud s prethodnim pitanjem. Štoviše, Vrhovni upravni sud je i sam bio svjestan EU aspekta slučaja jer je on odražavao postupak koji je Komisija pokrenula protiv Češke zbog propusta da se provede članak 10.a direktive o procjeni utjecaja određenih javnih i privatnih projekata na okoliš. Vrhovni upravni sud protumačio je Aarhušku konvenciju kao instrument međunarodnoga prava i zaključio da nema razloga za izravnu primjenu Konvencije jer je domaće zakonodavstvo u potpunosti usklađeno s člankom 9. Konvencije. Međutim, Vrhovni upravni sud unio je novi argument u sudsku praksu, presuđujući o nužnosti izdavanja privremene zabrane kako bi sudska zaštita bila u skladu s Aarhuškom konvencijom i Direktivom o procjeni utjecaja na okoliš. Po pitanju prava EU-a, Sud je presudio da je protumačio Konvenciju kao instrument međunarodnoga prava te da je to tumačenje valjano i za pravo EU-a. Tako je Sud smatrao pitanje takozvanim *acte clair* koji ga izuzima od obveze da uputi pitanje Europskom sudu. Taj se zaključak može činiti manje uvjerljivim zbog tekućeg postupka Komisije protiv Češke (valja spomenuti i da je nakon odluke Suda Komisija podnijela tužbu protiv Češke Europskom sudu 23. rujna 2009., te da je Europski sud presudio da je Češka uistinu propustila ispuniti svoje obveze¹⁷⁹).¹⁸⁰

Europski sud koji predstavlja EU aspekt Konvencije može unijeti „dašak svježeg zraka“ u njezino tumačenje i primjenu. Dosad se držao postrani. Međutim, u slučaju Lesoochranárské zoskupenie morat će se pozabaviti nekima od ovih pitanja.

Još jedan važan akter u tumačenju Konvencije je tijelo koje predstavlja međunarodno lice Konvencije. Slijedom čl. 15. Konvencije usvojena je odluka o ocjeni provedbe i stvoren je Odbor za usklađenost i praćenje provedbe. Njegova sudska praksa pruža važne smjernice za domaće suce koji se suoče s primjenom Konvencije.

Temeljem postojećeg sudskog iskustva s Konvencijom čini se da su posebni izazovi uklapanje sudske prakse Odbora za usklađenost i praćenje provedbe Aarhuške konvencije u sudsko tumačenje u strankama Konvencije, pojašnjenje ograničenja domaćih propisa na koje se upućuje u članku 9. stavcima 2. i 3. Konvencije te pažljivije razmatranje konzultacija sa Sudom u područjima u kojima je relevantan EU aspekt.

Unatoč postojanju razmjerno velikog broja odluka koje se bave Aarhuškom konvencijom, njezina priča još nije završena. Tumačenje i primjena Konvencije nedvojbeno će suočiti praksu s još mnogim intelektualnim izazovima – a takvo je stanje u većini država koje su stranke Konvencije, kako se pokazalo, na primjer na konferenciji posvećenoj Konvenciji u Brnu u proljeće 2009. (sjedište Vrhovnog upravnog suda u Brnu, 16. – 17. travnja 2009.). Doprinosi predstavljeni na toj konferenciji pokazali su da primjena Aarhuške konvencije u raznim zemljama nije priča o usklađenom pristupu. Primjer suprotnosti između tumačenja Konvencije od strane belgijskog Ustavnog suda i Državnog vijeća pokazuje da češka sudbena praksa i njezin razvoj nisu ni u kom pogledu iznimni.

Konferencije i seminari poput ovog u Rovinju pomažu popuniti tu rupu i pogurati priču o Konvenciji naprijed. Budimo zahvalni na tome i vjerujemo da će priča o Konvenciji dugoročno gledano biti uspješna.

177 Odluka češkog Vrhovnog upravnog suda, dat. 13.3.2007., 3 Ao 1/2007-44 (<http://www.nssoud.cz>).

178 Odluka češkog Ustavnog suda, dat. 19.11.2008., Pl. ÚS 14/07 (<http://nalus.usoud.cz>).

179 Europski sud, C-378/09, *Europska komisija protiv Češke* (<http://www.curia.europa.eu>).

180 Odluka češkog Vrhovnog upravnog suda, dat. 29.8.2007., 1 As 13/2007-63 (<http://www.nssoud.cz>).



5.2. EUROPSKA KONVENCIJA O LJUDSKIM PRAVIMA I AARHUŠKA KONVENCIJA

*Yves Winisdoerffer*¹⁸¹

I. Europska konvencija o ljudskim pravima i pitanja okoliša

Konvencija i Sud

1. Europska konvencija o ljudskim pravima potpisana je u Rimu 1950., a stupila je na snagu u rujnu 1953. Svih 47 država članica Vijeća Europe stranke su Konvencije. Njih 38 također su stranke Aarhuške konvencije¹⁸².
2. Konvencija predstavlja katalog građanskih i političkih prava i sloboda, dopunjen dodatnim Protokolima, koje se ugovorne stranke obvezuju osigurati svakoj osobi pod svojom nadležnošću.

Nadalje, Konvencija uspostavlja mehanizam za provođenje tih obveza, u čijem je središtu Europski sud za ljudska prava: pojedinci koji tvrde da su žrtve povrede Konvencije imaju mogućnost izravno Sudu predati zahtjev s tvrdnjom o povredi jednoga od prava ili sloboda priznatih Konvencijom od strane države ugovorne stranke¹⁸³. Sud odlučuje o dopuštenosti i osnovanosti zahtjeva. Ukoliko Sud utvrdi da je došlo do povrede Konvencije, može žrtvi dodijeliti „pravednu naknadu“, odnosno, naložiti zainteresiranoj državi ugovornoj stranci da isplati novčani iznos koji pokriva štetu (imovinsku i neimovinsku) nastalu tom povredom i/ili nastale troškove i izdatke. Konačne presude obvezujuće su za zainteresirane države ugovorne stranke, budući da su se države ugovorne stranke člankom 46. stavkom 1. Konvencije obvezale „da će se podvrgnuti konačnoj presudi suda u svakom sporu u kojem su stranke“. Ne samo da moraju platiti „pravednu naknadu“, zaustaviti povrede i u najvećoj mogućoj mjeri ukloniti njihove posljedice na žrtve, već moraju i poduzeti opće mjere potrebne da bi se spriječile slične povrede. Konvencija odgovornost za nadzor nad izvršavanjem presuda Suda daje Odboru ministara Vijeća Europe¹⁸⁴: na njemu je da provjeri jesu li države u kojima su utvrđene povrede poduzele odgovarajuće popravne mjere kako bi ispoštovala presude Suda.

Pitanja koja se odnose na okoliš u Konvenciji i sudska praksa Suda

3. Popis prava i sloboda koja su zajamčena Konvencijom i dodatnim Protokolima ne uključuje pravo pojedinca na okoliš niti, konkretnije, pravo pojedinca na pristup informacijama, sudjelovanje u donošenju odluka niti pristup pravosuđu u pitanjima okoliša. Zapravo, ni Konvencija niti dodatni Protokoli uopće ne spominju okoliš.

Nadalje, nadležnost Suda ograničena je na pitanja koja se odnose na tumačenje i primjenu Europske konvencije o ljudskim pravima i dodatnih Protokola: Sud ne može odlučivati o tome poštuju li države ugovorne stranke svoje obveze prema drugim međunarodnim sporazumima. Tako na primjer pojedinac svoj zahtjev Sudu ne može temeljiti na Aarhuškoj konvenciji te tražiti od Suda zaključak da država nije poštovala svoje obveze prema njoj.

4. Međutim, Sud priznaje da na ostvarivanje nekih od prava zajamčenih Europskom konvencijom o ljudskim pravima može utjecati rizik iz okoliša ili uništavanje okoliša. Sud je razvio znatnu sudska praksu u području okoliša, koja među ostalim, pod nekim okolnostima, priznaje pojedincima pravo na pristup informacijama, na sudjelovanje u donošenju odluka i na pristup pravosuđu. Drugim riječima, neki aspekti Aarhuških načela sad su ugrađeni u sudska praksa Europskog suda za ljudska prava¹⁸⁵. Sukladno tome, situacija u kojoj pojedinac nije imao pristup informacijama pod uvjetima

181 Yves Winisdoerffer, pravnik pri Vijeću Europe i odvjetnik u Registru Europskog suda za ljudska prava. Svi izneseni stavovi su osobni stavovi autora i ne obvezuju Europski sud za ljudska prava.

182 Albanija, Armenija, Austrija, Azerbajdžan, Belgija, Bosna i Hercegovina, Bugarska, Cipar, Crna Gora, Češka, Danska, Estonija, Finska, Francuska, Grčka, Gruzija, Hrvatska, Italija, Latvija, Litva, Luksemburg, Mađarska, Makedonija, Malta, Moldova, Nizozemska, Norveška, Njemačka, Poljska, Portugal, Rumunjska, Slovačka, Slovenija, Srbija, Španjolska, Švedska, Ukrajina, Velika Britanija.

183 Isto tako, svaka država ugovorna stranka može podnijeti zahtjev protiv druge države ugovorne stranke; međutim takvi su slučajevi dosad bili vrlo rijetki.

184 Odbor ministara je glavno političko tijelo Vijeća Europe. Sastoji se od ministara vanjskih poslova država članica ili njihovih predstavnika.

185 Prema objašnjenju samoga Suda, taj dio sudske prakse u velikoj je mjeri nastao na temelju načela utjelovljenih u Aarhuškoj konvenciji (*Demir i Baykara protiv Turske* [GC], br. 34503/97, 12. studenog 2008., § 83.).

određenima Aarhuškom konvencijom, nije mogao sudjelovati u donošenju odluka ili nije imao pristup pravosuđu, može potaknuti pitanje prema Europskoj konvenciji o ljudskim pravima te omogućiti dotičnom pojedincu da podnese zahtjev Sudu da se utvrdi odgovornost države o kojoj se radi za povredu Europske konvencije o ljudskim pravima.

5. Sud je svoju sudsku praksu u pitanjima okoliša u osnovi razvio na temelju članka 8. Konvencije, koji svima jamči pravo na poštovanje privatnog i obiteljskog života te – značajno – doma.

Članak 8: "1. Svatko ima pravo na poštovanje svoga privatnog i obiteljskog života, doma i dopisivanja. 2. Javna vlast se neće miješati u ostvarivanje ovog prava, osim u skladu sa zakonom i ako je u demokratskom društvu nužno radi interesa državne sigurnosti, javnog reda i mira, ili gospodarske dobrobiti zemlje, te radi sprječavanja nereda ili zločina, radi zaštite zdravlja ili morala, ili radi zaštite prava i sloboda drugih."

Sud smatra da ozbiljno zagađenje ili štetno djelovanje na okoliš – buka, dimovi, mirisi itd. – mogu utjecati na dobrobit pojedinaca tako da imaju štetne posljedice po njihov privatni i obiteljski život te ih sprječavaju da uživaju u udobnostima vlastitog doma; čak i kad njihovo zdravlje nije ozbiljno ugroženo, mogu im na taj način biti ugrožena prava iz članka 8. (vidi *López Ostra protiv Španjolske*, presuda od 9. prosinca 1994., § 51., i npr. *Giacomelli protiv Italije*, n° 59909/00, presuda od 2. studenog 2006., § 76.). Međutim, da bi se potaklo pitanje u odnosu na ovu odredbu, nužno je da na dotičnog pojedinca izravno i ozbiljno utječe zagađenje ili štetno djelovanje na okoliš o kojem se radi (vidi bilješku *Hatton i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva* [GC], n° 63022/97, 8. srpnja 2003., § 96.).

Isto vrijedi i za slučajeve u kojima su pojedinci izloženi utvrđenoj opasnosti po zdravlje zbog djelatnosti kao što je ispuštanje toksičnih supstanci u okoliš od strane kemijskog pogona (*Guerra i ostali protiv Italije*, presuda od 19. veljače 1998. i, među ostalim, *Taskin i ostali protiv Turske*, presuda od 10. studenog 2004., § 113., i *Roche protiv Ujedinjenog Kraljevstva* [GC], n° 32555/96, presuda od 19. listopada 2005., §§ 96.-97. i 99.); može biti dovoljna čak i utvrđena ozbiljna i znatna opasnost po dobrobit pojedinaca (*Tatar protiv Rumunjske*, n° 67021/01, presuda od 17. ožujka 2009., § 107.). Kad je opasnost „iz okoliša“ smrtonosna, može se potaknuti pitanje prema članku 2. Konvencije, koji jamči pravo na život (*Öneryildiz protiv Turske*, [GC], 48939/99, presuda od 30. studenog 2004.).

Članak 2 § 1: "Pravo svakoga na život zaštićeno je zakonom. Nitko ne smije biti namjerno lišen života osim u izvršenju sudske presude na smrtnu kaznu za kazneno djelo za koje je ta kazna predviđena zakonom."

6. Slijedom toga, djelokrug sudske prakse Suda u području okoliša ograničen je etnocentričnim shvaćanjem toga pojma: pitanje može ući u djelokrug sudske prakse Suda samo u slučaju da uništavanje okoliša izravno i ozbiljno utječe na „intimnu“ sferu neke osobe ili skupine osoba. U pitanju mora biti njihova dobrobit – ako ne i zdravlje ili život. Sud je u slučaju *Kyrtatos protiv Grčke* uistinu jasno utvrdio da opće uništavanje okoliša kao takvo ne može potaknuti pitanje prema Konvenciji, ističući da „nijedna od odredaba nije posebno sastavljena za pružanje opće zaštite od okoliša kao takvog te da su, u tu svrhu, za nošenje s tim aspektom primjereniji drugi međunarodni instrumenti te domaće zakonodavstvo“ (n° 41666/98, presuda od 22. svibnja 2003., n° 52).

Kyrtatos protiv Grčke, n° 41666/98, presuda od 22. svibnja 2003.: *Podnositelji zahtjeva bili su vlasnici kuće smještene na otoku Tinosu. Kuća je graničila s priobalnom močvarom koja je sačinjavala dio prirodnog okoliša od velikog panoramskog i ekološkog interesa. Pozivajući se na članak 8. Konvencije, žalili su se među ostalim da je područje u velikoj mjeri oštećeno urbanističkim razvojem, što je omogućeno izdavanjem nezakonitih građevinskih dozvola od strane javnih urbanističkih vlasti. Tvrdili su da je to dovelo do „uništenja njihovog fizičkog okoliša te utjecalo na njihov život“. Sud nije utvrdio nikakvu povredu, uzimajući u obzir da podnositelji zahtjeva nisu podnijeli uvjerljive argumente koji bi pokazali da su „njihova vlastita prava“ prema članku 8. „izravno narušena“.*

S druge strane, Aarhuška konvencija pokriva više od elemenata okoliša čije uništavanje može imati izravni, ozbiljni i štetni učinak na dobrobit, zdravlje ili život pojedinaca. Doista, kad se radi o pristupu podacima o okolišu, taj pojam, što je bitno, obuhvaća okoliš i prirodne lokacije, biološku raznolikost i njezine sastavnice te međudjelovanje svih elemenata okoliša (članak 2.). Slično tome, pravo na sudjelovanje u donošenju odluka o specifičnim aktivnostima tiče se aktivnosti koje mogu uzrokovati uništavanje okoliša bez da imaju takav učinak na ljudska bića (članak 1. (a) i prilog I.; članak 1. (b): aktivnosti „koje mogu imati značajan učinak na okoliš“).



Locus standi nevladinih organizacija za zaštitu okoliša

7. Mogućnost podnošenja zahtjeva Sudu otvorena je samo „žrtvi“ navodne povrede Konvencije, što se u načelu odnosi na „fizičku osobu, nevladinu organizaciju ili skupinu pojedinaca“ (članak 34. Konvencije) na koju je izravno utjecao čin ili propust koji predstavlja takvu povredu. Na primjer, ako osoba tvrdi da joj je onemogućen pristup informacijama o okolišu u suprotnosti sa sudskom praksom Suda, samo ta osoba može podnijeti zahtjev Sudu.

Nevladine organizacije za zaštitu okoliša ne mogu zamijeniti mjesto sa žrtvama¹⁸⁶, niti se predstaviti kao žrtve povreda prava svojih članova prema Konvenciji (vidi na primjer *Besseau protiv Francuske*, n° 58432/00, odluka od 7. veljače 2006.), niti se pojaviti pred Sudom u općem interesu zaštite okoliša.

Ostaje mogućnost da, poput drugih privatnih pravnih osoba, nevladine organizacije predaju zahtjev u kojem su one same u položaju žrtve povrede Konvencije. Međutim, dvojbena je je li ta mogućnost otvorena u pitanjima koja se odnose na okoliš. Doista mora postojati poveznica između zahtjeva i prava na poštovanje privatnog i obiteljskog života i doma (članak 8.) ili prava na život (članak 2.) navodne žrtve, što je teško učiniti kad su u pitanju pravne osobe. Na primjer, nevladinoj organizaciji za zaštitu okoliša može biti onemogućeno odgovarajuće sudjelovanje u postupku donošenja odluka u suprotnosti s Aarhuškom konvencijom; kako bi mogla podnijeti zahtjev Sudu po tom pitanju, morala bi prvo dokazati da se donošenje te odluke odnosilo na pitanja koja imaju izravan utjecaj na njezino pravo na poštovanje „privatnog života“ ili „doma“ po članku 8. Konvencije (vidi, na primjer, gore navedenu odluku *Besseau, Asselbourg i Greenpeace-Luxembourg protiv Luksemburga*, n° 29121/95, odluka od 29. lipnja 1999., *Sdružení Jihočeské Matky protiv Češke*, n° 19101/03, odluka od 10. srpnja 2006., i *Greenpeace E.V. i drugi protiv Njemačke*, n° 18215/06, odluka od 12. svibnja 2009.).

8. Slijedom toga, nevladinim organizacijama za zaštitu okoliša pristup Europskom sudu za ljudska prava u svrhu obrane prava na pristup informacijama, na sudjelovanje u donošenju odluka i na pristup pravosuđu u pitanjima okoliša prema sudskoj praksi je ograničen – da ne kažemo u potpunosti onemogućen. To je opet u suprotnosti s Aarhuškom konvencijom, koja izričito utvrđuje obveze stranaka prema takvim nevladinim organizacijama (vidi posebice članke 2. §§ 4.-5. i 9. § 2.).

5.3. SUDSKI SUSTAVI

*Peggy Lerman*¹⁸⁷

Uvod

Aarhuška konvencija može pružiti potporu, ne samo okolišu, već i demokraciji. To je moja polazna točka za opis nekih metoda za ocjenjivanje toga kako sudski sustavi mogu doprinijeti jačanju stupova Konvencije te kako različiti akteri mogu preuzeti svoju odgovornost za to.

Sva tri stupa odnose se na postupak: dajte mi informaciju, dopustite mi da sudjelujem i dajte mi pristup pravosuđu kad mi netko povrijedi prava! Obratite pozornost na činjenicu da to ne govori ništa o kakvoći okoliša na koji mogu polagati pravo, ali otvaranje postupaka otvara i mogućnosti da se okoliš promijeni na bolje.

Usmjerenost Konvencije na postupak ne znači nužno da bi se i pristup pravosuđu trebao usmjeriti na postupak. Pitanje je koje ovlasti Sud treba za provedbu koja ostvaruje svrhu Konvencije.

Odlučivanje o sukobima interesa tradicionalno je u nadležnosti sudova. No, kad je sukobljenih interesa toliko i kad su toliko temeljni za društvo, je li to sukob prikladan za rješavanje na sudovima ili je to jednostavno politika? To potiče pitanje o tome kako javne politike mogu pružiti potporu odlučivanju koje ispunjava političke ciljeve koje su postavili parlament i vlada.

Na koncu, pitanje je što različiti akteri mogu učiniti kako bi proveli svrhu Aarhuške konvencije sa zakonskim propisima i znanjem koje posjedujemo, jer nemamo vremena čekati savršeni sustav.

186 Međutim, one mogu zastupati žrtvu u postupku pred Sudom (pod uvjetom da se s time složi predsjednik uz određeni postupak).
187 Peggy Lerman – odvjetnica specijalizirana za pravo zaštite okoliša i planiranje u tvrtki Lagtolken, Švedska.

Pogled unatrag

Kako bismo razumjeli sadašnjost i mogli odlučiti što učiniti u budućnosti, mudro je prvo pogledati u povijest. To je opća metoda koja obično dovede do zanimljivih pitanja.

Već su u drevnoj Kini ljudi dolazili caru podnositi zahtjeve, što znači da su tražili od službenog tijela da nešto učini. To pravo na podnošenje zahtjeva opisano je i na zapadu, prije više od tisuću godina od strane kralja Edgara Miroljubivog (943.-975.) i ono je još temelj za Ustav SAD-a kao i za ustave mnogih drugih zemalja.

Pravo na podnošenje zahtjeva prvenstveno je odgovornost vlada koje moraju osigurati da nema prepreka između njih i onih kojima vladaju. U suprotnom, demokracija ne može funkcionirati. No, pravo na podnošenje zahtjeva je i odgovornost građana; svi su akteri dužni djelovati, i unutar uprave i van nje. U suprotnom demokracija ne može funkcionirati. To nas dovodi do dvaju stupova Aarhuške konvencije, u kojoj su pravo na informiranje i pravo na sudjelovanje najvažniji mehanizmi kojima se osigurava pravo na pristup pravosuđu u pitanjima okoliša.

Za svako pravo postoji lijek, a gdje nema lijeka nema ni prava. To su riječi Sir Williama Blackstonea (1723.-1780.), suca čiji se „Komentari engleskih zakona“ još koriste i ponekad smatraju važnijima za demokraciju od Magne Charte. Pravno značenje lijeka je široko no, zasad bih ga voljela pojednostaviti na: popraviti situaciju. Aarhuška konvencija odabrala je pristup pravosuđu kao lijek i tako dolazimo do trećeg stupa.

Ovo pokazuje koliko su duboko ta tri stupa ukopana u temelje povijesti te da predstavljaju uistinu temeljne vrednote u društvu. No, to ne znači da je to lako. To samo pokazuje važnost održavanja i jačanja stupova.

Pogled na sadašnje stanje

Model sadašnjosti može nam pomoći da razumijemo koje su mogućnosti utjecanja na budućnost. Za vizualizaciju je koristan model sadašnjosti koji je razvio profesor Staffan Westerlund s Instituta za pravo okoliša na Sveučilištu u Uppsali u Švedskoj. Njegov se model sastoji od polja za ocjenjivanje četiriju parametara: konkretnog problema, političkih ciljeva, formalnih obveza iz zakona, podzakonskih akata i drugih obvezujućih propisa, te na koncu, onih koji ih provode. Cilj modela s poljima jest da nam pomogne shvatiti koju razinu posljedica možemo očekivati sa sustavom koji imamo. Ako dobijete niske rezultate, to je znak da ćete dobiti vrlo malu količinu željenog učinka od sustava. Ako su željene promjene manje od potrebnih, model vam može pomoći i da ocijenite što je prvo potrebno ojačati.

Prema mojem iskustvu, često tražimo više propisa ili bolje propise. Ne poričem da to može biti potrebno no, nisam sigurna da je to dovoljno niti da bi to trebala biti prva stvar. Možda se pomoću nečeg drugog mogu postići brži rezultati. Zato koristim vaše vrijeme kako bismo raspravili o tome što možemo učiniti s onim što imamo. Ova vrsta modela relevantna je za velik broj različitih problema, ne samo za one koji se odnose na okoliš pa sam sigurna da vam je dobro poznata. Pogledajmo model i počnimo s analizom!





Prije svega, gledamo polje s problemom koji pokušavamo riješiti. Koje je on vrste s obzirom na prirodne znanosti, veze s društvenim znanostima, gospodarstvom i tako dalje. Ako se sustavom u kojem se nalazi problem može upravljati, možemo očekivati veći učinak kad pokušamo na njega utjecati i upravljati njime. Nažalost, okoliš je iznimno složen i ne možemo očekivati da će ga biti lako usmjeravati. Stoga možemo reći da smo suočeni s teškim problemom. To znači da ostala polja moraju biti vrlo, vrlo dobra kako bi se išta dogodilo.

Zatim imamo političke ciljeve. Oni su nužni temelj za cijeli sustav rješavanja problema u demokraciji, uključujući odlučivanje. Politički su ciljevi ponekad opisani na početku zakona, u pripremnim materijalima za zakone ili u općenitim političkim izjavama kao što su politike o kojima odlučuje parlament ili lokalna uprava. Koji su politički ciljevi za okoliš? Jesu li ciljevi jasni i bave li se i lošom i dobrom stranom, to jest i problemima okoliša i vizijama za budućnost? Postoje li strategije – prioritete – kako bi se to postiglo? Ili su ciljevi nejasni i ne opisuju relevantna mjerila kakvoće, ili u najgorem slučaju uopće ne postoje? Onda naš teški problem nema motor koji bi nam pomogao na putu. To dodatno povećava teret koji stavljamo na posljednja dva parametra.

Zatim, što nam daju formalne obveze? Bave li se one prioritarnim problemima ili opisuju pitanja od manje važnosti? Imamo li mjerila za neprihvatljivu kakvoću i za dobru kakvoću ili je to nešto što sami moramo otkriti? Jesu li formalni alati prikladni ili beskorisni za ovu vrstu problema? Alati, općenito, mogu biti jedne od triju vrsta: oni koji zabranjuju lošu kakvoću, oni koji uravnotežuju i svode se na prihvatljivu kakvoću ili oni koji osnažuju kako bi postigli dobru kakvoću. Ova nam analiza pomaže da shvatimo kakva nam je oprema na raspolaganju za izgradnju budućnosti. Malena, no odgovarajuća kutija s alatom može biti sve što nam je potrebno, no praznu kutiju moramo napuniti na ovaj ili onaj način.

Na kraju, imamo provoditelje. Usmjerenost Aarhuške konvencije na postupak i sudjelovanje, po mom mišljenju, naglašava važnost provoditelja u ovom slučaju, bez obzira na to koliko su dobro ocijenjeni drugi parametri. Sad je pitanje imaju li relevantno razumijevanje za ovu vrstu problema ili im je dodijeljena zadaća s kojom baš i nisu upoznati? Smatraju li da ih društvo cijeni ili ih se smatra smetnjom? I na koncu, opasno osobno pitanje, jeste li aktivni ili biste radije radili nešto drugo ili u najgorem slučaju baš ništa? U tom slučaju ne možemo očekivati da se išta dogodi. Drugim riječima, ne možemo očekivati nijedan od pozitivnih učinaka potrebnih za rješavanje problema. Nažalost, moram reći da društvo može propadati zbog izostanka aktivnosti. Problemi okoliša nisu te vrste da bismo mogli čekati i osloniti se na nekoga drugog da obavi posao. Svi moramo doprinijeti ili se ništa neće dogoditi.

Jedan drugi model za ocjenjivanje onoga što imamo i onoga što nam je potrebno je moja vlastita zamisao o granicama odlučivanja. Granice vizualiziram pomoću crteža kuće, pri čemu različiti dijelovi kuće ilustriraju različite vrste uvjeta za odluke. Odluka je zakonita ako je donesena unutar kuće. Međutim, hoće li zakonita odluka biti dovoljna za rješavanje problema ovisit će o ishodu prve analize u kojoj koristimo model koji nam je dao Staffan.

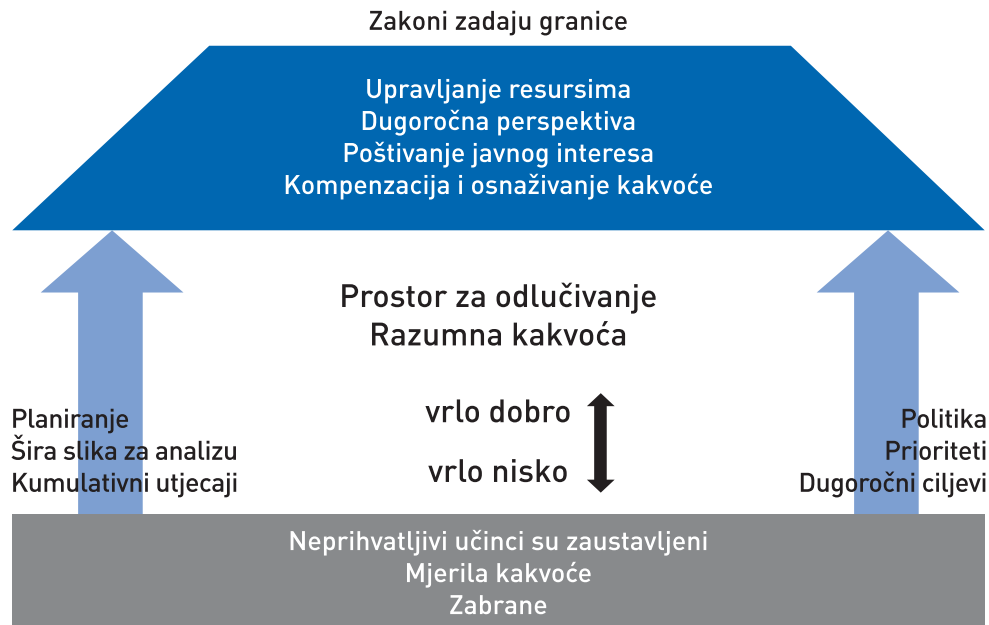
Počnimo s podom! Tamo imamo alate za sprječavanje neprihvatljivo loše kakvoće. To mogu biti standardi kakvoće okoliša koje valja ispuniti, na primjer standard kakvoće zraka. To može biti sprječavanje utjecaja na prirodu, na primjer oštećivanja ekološke mreže Nature 2000, što je zabranjeno u EU-u.

Sad prelazimo na krov. Alati u krovu trebali bi upravljati resursima iz dugoročne perspektive, s ciljem da traju još niz generacija. Jedan takav primjer jest obveza da se uzmu u obzir dugoročni interesi javnosti poput pitke vode, područja s visokom prirodnom ili kulturnom vrijednošću, područja javne infrastrukture poput cesta, gospodarenja otpadom i tako dalje. Dopušteno je samo djelovanje koje ne ugrožava te dugoročne interese. Još je jedan primjer obveza nadoknade ili aktivne skrbi kako bi se kakvoća povećala na bolju razinu i po mogućnosti na dobru razinu.

Pogledajte prostoriju između poda i krova. To je prostor koji ostaje za odlučivanje, jer nećete prihvatiti prijedloge koji imaju kakvoću ispod poda niti kratkoročne prijedloge zbog kojih nastaje rupa u krovu. Pitanje koje preostaje za odlučivanje jest koju biste razinu kakvoće trebali zahtijevati kao donositelj odluka. Možete završiti s prilično niskom kakvoćom, blizu poda ili s visokom kakvoćom okoliša na drugom katu kuće. Konačna razina ovisi o općim uvjetima koji se odnose na zdravlje i okoliš. Pravni alati obično tu vrstu odluke opisuju kao uravnoteživanje i prilagodbu kojima potporu pružaju mjerila kakvoće koja su razumna ili prikladna s obzirom na interese u pitanju. Uravnoteživanje može biti više ili manje strogo. Švedski primjer strogog okolišnog uravnoteživanja jest obveza da učinite sve što možete za okoliš sve do trenutka kad daljnje preventivne mjere daju samo marginalnu korist u usporedbi s troškovima i poteškoćama koje se susreću. Teret dokaza je na izvođaču.

Zidovi bi trebali pružiti potporu vašoj ocjeni razumne kakvoće. Jedan zid predstavlja prostorno planiranje koje može pružiti bolje razumijevanje šire slike i dati nužan kontekst za predložene akcije. On bi vam trebao pomoći da shvatite ekološke i druge sustave i vrijednote u krajobrazima i gradovima te da osvijestite kumulativni učinak. Drugi zid predstavlja javne politike u kojima jasni politički ciljevi i prioritete mogu pružiti jak pogon za višu kakvoću.

Procjene utjecaja na okoliš pomoći će nam u svim dijelovima kuće. One nam pomažu shvatiti koju kakvoću imamo (polazna vrijednost) te kako se ona može mijenjati kroz godine s različitim mogućnostima (utjecaji) u usporedbi s budućnošću bez predložene akcije (nulta mogućnost).



Lagtolken

Kad nacrtate sliku obveza koje imate u svojoj zemlji, možda će nedostajati pod, možda će u krovu biti rupa, a jedan će se zid opasno naginjati. Ne brinite! Svi mi živimo u kućama koje bi mogle biti mnogo bolje. Nadam se da ćete moći upotrijebiti ovaj model kako biste bolje shvatili koje vrste obveza imate i što nedostaje. Tako bi se mogle bolje usmjeriti rasprave o promjenama. Razvoj ideja o propisima koji će učiniti kuću održivijom može vam donijeti mnogo zadovoljstva, umjesto da razmišljate o daljnjim pojedinostima propisa o stvarima koje su već razmjerno dobro pokrivena.

Zamijetite da nam Aarhuška konvencija ne daje novu kuću. Ona ne sadrži obveze o kakvoći okoliša niti aktivne alate za upravljanje dobrom ili lošom kakvoćom. To je prepušteno domaćem zakonodavstvu. No, Aarhuška konvencija nas obvezuje da uspostavimo postupke u kojima možemo naoštriti svoje alate i staviti ih u ruke vještih i zainteresiranih ljudi kojima valja dati informacije koje imamo, omogućiti sudjelovanje u postupcima koje imamo i ponuditi pristup pravosuđu kad se propisi koje imamo prekrše. To je svakako dobar korak u pravom smjeru.

Sudski sustavi i ostala tijela za odlučivanje

Provedba propisa može se vršiti na niz načina, a provedba putem sudova je u pitanjima okoliša obično raspoređena ovako:

- građanski sudovi bave se štetom za pojedinca zbog kršenja okolišnog prava,
- kazneni sudovi bave se progonom zločina vezanih za okoliš, kršenjem dozvola,
- upravni sudovi ocjenjuju odluke vlasti, pravila, dozvole, kazne.

Kao što vidite, svi su oni bitni za pitanja okoliša. Pitanje je što od njih možemo očekivati za svrhe Aarhuške konvencije. Na početku sam spomenula da usmjerenost Aarhuške konvencije na postupak ne znači nužno da bi se i pristup pravosuđu trebao usmjeriti na postupak. Upravo suprotno, moja argumentacija o pravima i lijekovima, podnošenju zahtjeva, poljima i kućama otkriva da ja itekako vjerujem u kombinaciju postupka i činjenica. Ne razumijem kako priznanje pogreške u postupku može popraviti situaciju za zdravlje i okoliš, ono ne daje nikakav lijek.

To znači da upravni sudovi koji se usredotoče na postupak, no vrlo malo na činjenice ne provode Aarhušku konvenciju djelotvorno. Drugi je razlog to što rijetko imaju stručnost za pitanja okoliša. Oni imaju toliko različitih slučajeva da se od njih ne može očekivati da budu stručnjaci za sve. Međutim, to nam i dalje daje nizak rezultat prema modelu Staffana Westerlunda.

Od općih sudova – građanskih i/ili kaznenih – može se očekivati da imaju barem neke istinske lijekove za zdravlje i okoliš. Oni mogu imati i veću odgovornost za odlučivanje o činjenicama od upravnih sudova. To upućuje na viši rezultat. Međutim, ne može se očekivati da će stručnjaci za okoliš u većoj mjeri sudjelovati u općim sudovima. To opet umanjuje rezultat.

Što učiniti kad nijedan od njih ne iskače kao idealan izbor? Tijekom posljednjih godina sve se više istražuje upotreba specijaliziranih tijela poput sudova za okoliš. Program Ujedinjenih naroda za okoliš (UNEP) opisuje okolišne sudove kao dio djelotvornog institucionalnog okvira. Internetska stranica www.unep.org sadrži nekoliko studija slučaja i materijal za buduće studije. Niže dajem sažetak iskustava iz Novog Zelanda i Australije.



Nevladina organizacija pod imenom Incijativa za pristup (eng. *The Access Initiative* – TAI) jedna je od najvećih mreža civilnoga društva. TAI je objavio temeljito izvješće (ISBN 978-0-615-33883-5) u kojem se ocjenjuje razvoj specijaliziranih donositelja odluka o okolišu. Izvješće govori o oko 350 tijela koja već postoje i opisuje 12 „elemenata“ koji mogu podržati našu analizu toga postoji li potreba za specijaliziranim okolišnim sudom ili tribunalom. Zaključak je da opseg nadležnosti koji pruža najtemeljiti pristup pravosuđu u pitanjima okoliša predstavlja integrirani sud za okoliš i prostorno planiranje, s građanskom, upravnom i kaznenom nadležnošću te odgovarajućim ovlastima. Po mom mišljenju, to se temelji na kvalitetnoj analizi i podržavam taj zaključak.

Potreba za specijaliziranim tijelom može se dovesti u pitanje argumentom da za njim nema potrebe jer postoji vrlo malen broj propisa koji se odnose na okoliš. Drugim riječima, kuće nema ili je izgrađena vrlo loše. Međutim, može se reći da je loša kuća vrlo dobar razlog za stvaranje specijaliziranog tijela. Zasebni specijalizirani sud može razviti dosljednu sudsku praksu u pitanjima okoliša koja će teško proizaći iz (ranijeg) rascjepkanog sustava ili će joj trebati mnogo duže da nastane, a čak i tada neće biti dosljedna. To je stajalište Paula L. Steina, suca na Prizivnom sudu u New South Walesu, Sydney, Australija. Na temelju svojih iskustava sa švedskim okolišnim sudovima u posljednjih dvanaest godina podržavam to mišljenje. Sudovi su svakako prepoznali i razvili važna pitanja te stvorili opće shvaćanje u društvu što bi se činilo nemogućim da je okoliš samo jedno od brojnih pitanja.

No, i drugi sudovi mogu popraviti nedostatak primjerenih propisa barem do određene mjere. Čak i uzak postupovni temelj za provedbu na upravnom sudu može se tumačiti više ili manje široko. To se može opisati kao izbor između formalnog uskog tumačenja o pitanju „kako“ i materijalnijeg šireg tumačenja koje sadrži „što“ do mjere da bi trebalo postojati pošten ishod. To je samo jedan primjer mogućnosti kako aktivni provoditelji mogu povećati rezultate prema modelu Staffana Westerlunda. Primijetite da ne očekujem od sudova da djeluju izvan zakona. Moj pogled na situaciju jest da kuća neke vrste pokazuje zakonitost te da sudovi trebaju ostati unutar nje. Političari grade kuću putem parlamenta ili vlade, ne suci. No, mogućnosti za tumačenje često su šire nego što nam se čini na prvi pogled. Vjerujem da je odgovornost uprave u cjelini ispuniti obveze Aarhuške konvencije tako da se njezini ciljevi ispune na dobar i djelotvoran način. I odvjetnici i suci trebaju osnaživati kuću koju imamo, čak i ako nemate moć izgraditi novu kuću. Vjerujem i da je obveza provoditelja jasno i često isticati nedostatke u kući. Kako bi inače oni koji upravljaju postali svjesni nedjelotvornog upravljanja? Švedski okolišni sudovi su u nekoliko navrata spomenuli nedostatke u našim propisima koji čine ostvarivanje rezultata koji se očekuju u politikama nemogućim. Ako postoje neslaganja u odnosu na propise EU-a, pitanje se mora podnijeti pred Sud EU-a.

Sad ću vam dati nekoliko komentara o okolišnim sudovima u Novom Zelandu, Australiji i Švedskoj. Molim vas, upamtite da se ta vrsta specijaliziranih sudova može naći i u nizu drugih zemalja te da ja pružam samo vrlo kratak pregled.

U Australiji je okolišni sud osnovan 1979. kako bi se bavio sporovima i provedbom zakona koji se odnose na razvoj i upravljanje zemljom, prirodnim i izgrađenim okolišem te prirodnim resursima. Slučajevi su uglavnom žalbe (77%) te rijetko uključuju odvjetnike. Povjerenici su stručni za prostorno planiranje, arhitekturu, graditeljstvo, navodnjavanje, vodne resurse i autohtonu vegetaciju. Sud je na vrhu sudske hijerarhije i nadređen mu je samo Prizivni sud.

Nacionalni okolišni sud u Novom Zelandu stvoren je 1996. s glavnim okolišnim sucem i nekoliko regionalnih sudaca. Kao i u Australiji, sud ima povjerenike s iskustvom u pitanjima okoliša i tehničkim pitanjima. Sud uglavnom rješava žalbe na dozvole za planiranje i resurse te odlučuje i o postupku i o činjenicama. Sudski je postupak pisani i usmeni te raspravni (stranke iznose svoje argumente) i istražni (sud pokušava doznati stvarno stanje). Sud tumači politike o kojima se odlučuje na lokalnoj razini. Žalbe se upućuju Nacionalnom visokom sudu, no tad se radi samo o pravu, ne o činjenicama.

2004. godine postupak u Novom Zelandu je reformiran kako bi se riješilo opterećenje Suda te kako bi se istovremeno osigurao pravični tretman svih parničara i održalo povjerenje javnosti u Sud. Upravljanje slučajevima na djelotvoran način i poboljšanje kvalitete procesa stvoreno je putem višetračnog pristupa. Složeni slučajevi imaju složeniji postupak, a to su većina žalbi na planove, složene žalbe na dozvole za resurse, i prioritetni zahtjevi, uključujući mjere provedbe. Standardni slučajevi su većina žalbi na dozvole za resurse. Međutim, možda najvažniji trak jest to da se postupak uvijek (više ili manje) stavlja u mirovanje. To se čini neobičnim no „mirovanje“ nije normalna izlika za veliko radno opterećenje, već i aktivni doprinos rješenju. To znači da se od stranaka traži da sudjeluju u medijaciji koju vodi povjerenik sa svrhom razjašnjenja pitanja, riješe sukobi i donese sporazum. Priručnik je dostupan na stranici www.mfe.govt.nz/publications/rma/everyday/court-mediation.

Okolišni sudovi u Švedskoj su utemeljeni 1999. zajedno s novim sakupljenim zakonom o okolišu, Kodeksom o okolišu. Kodeks stvara prilično detaljnu kuću za koju se pokazalo da pruža okolišu prilično djelotvornu zaštitu, no možda nije toliko učinkovita. Šest je regionalnih i jedan nacionalni sud. Šest sudova bavi se dozvolama za velike instalacije i djelatnosti te žalbama 20 regionalnih upravnih tijela za dozvole. Još je 300 dodatnih lokalnih upravnih tijela za manje dozvole i za inspekcije. Svi oni odlučuju o postupku kao i o činjenicama. Od 2011. sudovi će se baviti i žalbama na općinsko planiranje te postati sudovi za okoliš i prostorno planiranje. O tim slučajevima sada odlučuje vlada. Promjena će naglasiti razliku između donošenja politika i sporova (dozvole) jer se prostorno planiranje u velikoj mjeri sastoji od donošenja politika. Veselim se zanimljivim slučajevima u nadolazećim godinama!

Još jedna funkcija koja stvara pristup pravosuđu može biti pravobranitelj. Njegova je funkcija zastupati određeni interes građana protiv onih koji upravljaju. To je švedski izum na koji sam vrlo ponosna. Međutim mislim da su njegovi ciljevi najbolje opisani u Namibiji, koja ima pravobranitelja za okoliš kao i za ljudska prava i korupciju: „Javnost sva-

kodnevno dolazi u kontakt s dužnosnicima tijela vlasti. Postoji opće očekivanje da takvi dužnosnici trebaju biti poštenu, pristojni, osjetljivi itd. U određenim slučajevima događa se da dužnosnik odstupi od očekivanih standarda. Javnost treba zaštitu od takvih dužnosnika. Pravobranitelj ima dužnost ponuditi nužnu zaštitu.“

Pravobranitelj za građane Namibije ima vrlo jasno opisane ovlasti i može pregovarati ili posredovati, davati preporuke relevantnim ustanovama za pokretanje postupka protiv dužnosnika te može pristupiti visokom sudu kako bi omogućio provedbu.

Aktivni akteri u budućnosti

Švedska ima dobar ugled s obzirom na svijest o okolišu i visoku razinu demokracije sa snažnim načelima otvorenosti i sudjelovanja. To me usređuje. Međutim, primjena trećega stupa Aarhuške konvencije me navodi na razmišljanje, a slučaj pod nazivom Djurgården iznenadio je ljude širom svijeta. Pozadina slučaja je švedski uvjet da nevladine organizacije mogu uložiti žalbu samo ako organizacija postoji barem tri godine i ima više od 3000 članova. Švedska jest velika zemlja s obzirom na površinu, no vrlo je nizak broj stanovnika po kvadratnom kilometru. Teško je steći 3000 članova. To dokazuje činjenica da su samo dvije od svih naših nevladinih organizacija dosegle tu granicu. Je li to u skladu s Aarhuškom obvezom na pristup pravosuđu? Na to je pitanje jasno odgovorio Europski sud. Br. (C-263/08, 2010-03-11, CELEX 62009O0024).

Ubrzo nakon toga dobili smo nove propise. Sad se nevladina organizacija prihvaća ako ima 100 članova ili ako organizacija na neki drugi način može dokazati da javnost podržava njezinu djelatnost. U razdoblju kad su novi uvjeti bili predloženi, no još nisu bili stupili na snagu, donesena je presuda o jednom slučaju. Okolišni sud prihvatio je nevladinu organizaciju koja je imala manji broj članova uz objašnjenje da postojeći propisi očigledno nisu zakoniti. To je primjer nekoga tko vrlo aktivno provodi zakone i tko dobiva visoki rezultat u modelu Staffana Westerlunda (okolišni sud u Vänersborgu, 13. rujna 2010., slučaj M 2652-10).

Međutim, i dalje postoji uvjet o trima godinama postojanja. Nvladina organizacija s 92 člana testirala je nove propise. Vrhovni okolišni sud odbio je njihov zahtjev jer nevladina organizacija nije postojala tri godine i imala je manje od stotinu članova (presuda od 21. rujna 2010., slučaj M 1505-10). Moglo se reći da je imala blizu stotini članova te da je, možda, imala podršku javnosti. Time se mogao riješiti taj uvjet. No, uvjet o trima godinama teško je tumačiti na otvoreniji način.

Tri godine je dugo razdoblje. Obično kažemo da postupci predugo traju, no možda je to dobro jer omogućava nevladinim organizacijama da ostare. To pomaže Švedskoj da ispuni obveze iz Aarhuške konvencije. Da, znam da se šalim o ozbiljnom pitanju, no to mi pomaže da održim razinu energije.

Kao što sam rekla, ti me propisi navode na razmišljanje. Čega se bojimo? Poznati argument je povećanje broja slučaja. No, istraživanja za pripremu promjena u Kodeksu o okolišu pokazala je da su vrlo malen broj slučajeva dodale nevladine organizacije same. Budući da imamo više od 1200 slučajeva procjene utjecaja na okoliš godišnje, povećanje tog broja za jedan ili dva nije toliko važno.

Drugi je argument da će se time produljiti vrijeme potrebno za slučaj. Međutim, okolišni sudovi zaključuju da učinkovitost raste kad se nekoliko sudionika koordinira putem jedne ili više organizacija.

Još je jedan argument da će to dovesti do komplikacija jer će se poteškoće povećati. I opet, okolišni sudovi ističu da sudjelovanje „profesionalaca“ razjašnjava teška pitanja te da istrage od strane nevladinih organizacija pomažu u općem razumijevanju. Sud dobiva više činjenica, vrijednu analizu i argumentaciju. Izvrsno!

Čega se onda bojimo? Aktivne nevladine organizacije važne su kako bi se postigli visoki rezultati u modelu s poljima, a svakako nam je potrebna sva moguća potpora ako želimo da se išta dogodi kad rješavamo probleme poput pitanja koja se odnose na okoliš.

To me dovodi do nekoliko završnih napomena o akterima u polju onih koji provode zakone. Budući da nam Aarhuška konvencija ne daje kuću, moramo dodatno čuvati kuću koju imamo. Suci i pravnici očigledno imaju priliku raditi s kućom te imaju dužnost pustiti nas unutra i povesti nas u razgledavanje kuće. Imaju obvezu koristiti njezine mogućnosti, no po mom mišljenju imaju i odgovornost razvijati kuću što je više moguće, jasno i izričito ukazujući na njezine nedostatke. Kako će inače vlada i građani saznati za mane kuće, ako nam kućepazitelji za njih ne kažu, nego se pretvaraju da je sve u redu? A novinari bi trebali osvijestiti svoju ulogu čuvara u društvu. Molim vas, upamtite da ta uloga nije samo da nas probude u slučaju požara, već i da nas održe aktivnima, navodeći nas da izađemo i igramo se te da sudjelujemo na način na koji to od nas očekuje Aarhuška konvencija.



5.4. PRISTUP PRAVOSUĐU U PRAKSI: PRISTUP SUDOVIMA

*Dr. Csaba Kiss*¹⁸⁸

Uvod

Pristup pravosuđu treći je stup u infrastrukturi Aarhuške konvencije, no njegova važnost nije ni u kom smislu terciarna. Zakoni, uključujući one kojima se prenose odredbe Aarhuške konvencije u domaće zakonodavstvo, mogu jamčiti prava pristupa, no stvarna situacija na terenu s obzirom na pristup informacijama, sudjelovanje i pristup pravosuđu daleko je složenija. Upravo na tom mjestu na scenu stupa nedosljednost između pristupa de iure i de facto. Dok pristup de iure opisuje situaciju na papiru (tj. zakone koji su doneseni kako bi jamčili prava pristupa), pristup de facto pokazuje do koje se mjere prava poštuju i provode u stvarnosti.

Sažetak

Nekoliko je važnih elemenata koji pomažu u definiranju toga je li razina pristupa koju pruža pravni sustav (i izrada propisa i njihova primjena) zadovoljavajuća, tj. postoji li pristup pravosuđu u praksi. Elementi takvog sustava su:

- dostupni pravni lijekovi
- djelotvorni pravni lijekovi
- odgoda pravnih učinaka
- pravna pomoć
- besplatni pravni savjeti
- prepreke pristupu pravosuđu

1. Širina pravnog statusa pojedinaca

Aarhuška konvencija

Prije svega, pogledajmo što Aarhuška konvencija kaže o pravnom statusu pojedinaca. Konvencija, prije svega, definira pristup pravosuđu u slučajevima zahtjeva za informacijama (čl. 9.1.):

„svaka osoba koja smatra kako je njegov ili njezin zahtjev za informacijom prema članku 4. zanemaren, nepravilno odbijen, bilo djelomično ili u cijelosti, kako je na njega odgovoreno na neodgovarajući način ili kako se s njime nije postupalo sukladno odredbama toga članka“

Zatim definira tko ima status u slučajevima sudjelovanja javnosti (čl. 9.2.):

„pripadnici zainteresirane javnosti
a) koji imaju dovoljan interes
ili, kao druga mogućnost,
b) koji dokažu povredu prava, tamo gdje to upravno postupovno pravo stranke zahtijeva kao preduvjet“

Zatim definira tko ima status s obzirom na činjenje ili nečinjenje privatnih osoba i tijela vlasti (čl. 9.3.):

„pripadnici javnosti koji udovoljavaju mjerilima, ako ih ima, utvrđenima domaćim zakonodavstvom“

Provedba od strane stranaka

Najzanimljiviji od ovih triju aspekata (informiranje, sudjelovanje i činjenje/nečinjenje) jest pristup pravosuđu s obzirom na sudjelovanje javnosti i na činjenje ili nečinjenje („pristup pravosuđu treće vrste“). Pogledajmo kako različite zemlje reguliraju pravni status pojedinaca s obzirom na upravne odluke (sudjelovanje javnosti, SJ) ili činjenje/nečinjenje (3. vrsta).

Austrija

SJ: pojedinci nemaju status, samo postupovna prava daju status, primjenjivo samo na zakonodavstvo o otpadu, IPPC-u i procjeni utjecaja na okoliš (PUO); pojedinci nemaju status za žalbu pred upravnim sudom.
3. vrsta: samo susjedi imaju status i protiv onečišćivača.

Belgija

SJ: koristi se definicija zainteresirane javnosti prema Aarhuškoj konvenciji (npr. susjedi, korisnici okoliša u rekreativne svrhe, itd.).
3. vrsta: za pravni status potreban je osobni i izravni interes (utjecaj na prava vlasništva, zdravlje ili osobni integritet).

Češka

SJ: status imaju stranke upravnog postupka koje su doveli do odluke ili propusta koji se osporava: to su osobe izložene izravnom utjecaju.

Danska

SJ: potreban je pravni interes za ishod postupka – osoba na koju značajno utječe odluka u usporedbi s ostalim građanima: blizina (npr. susjedi) ili gospodarski interes su dovoljni.

Estonija

SJ: potrebna je povreda subjektivnoga prava: široko tumačenje nakon ratifikacije Aarhuške konvencije – pravo na čist okoliš smatra se subjektivnim pravom.
Svaka osoba koja može dokazati da osporavano činjenje ili mjera utječe na njezin interes na stvaran i značajan način.

Finska

SJ: oni na koje izravno ili neizravno, no činjenično utječe odluka (npr. susjedi).

Francuska

SJ: potreban je izravan, osoban, legitiman, djelotvoran, relevantan, izvjestan pravni interes.

Njemačka

SJ: mora postojati utjecaj na subjektivno pravo: tumačenje je vrlo strogo.
Povreda prava na zaštitu okoliša smatra se javnim interesom i ne daje se status, osim ako je povezan s pravom vlasništva, susjeda ili sličnim pravima.

Mađarska

SJ: za status su potrebna prava, pravni interes ili pravni položaj, uključujući susjede.

Irska

SJ: svaka osoba ima status.

Italija

SJ: za status je potreban pravni interes, uključujući susjede.

Latvija

SJ: svaka osoba ima status.

Nizozemska

SJ: zainteresirane stranke (izravno uključene) imaju status.
Status se temelji i na pravima sudjelovanja.
3. vrsta: zainteresirane stranke imaju status.



Portugal

SJ: svaki građanin koji u potpunosti uživa svoja prava bez obzira na to ima li ili nema izravan interes ima status.

Slovačka

SJ: potreban je izravan, osobni i legitimni interes.
Postupovna prava dobivaju se posebnim zakonom (za sudionike).

Španjolska

SJ: legitimni interes: ovlaštenici prava (npr. vlasničkog) ili interesa (zdravlje, privatni život) imaju status.
Susjedi obično dobivaju status.

Velika Britanija

SJ: potreban je dovoljan interes, no koristi se liberalni pristup (financijski interes može biti dovoljan, osnove javnog interesa u korist su ispitivanja zakonitosti).

2. Širina pravnog statusa organizacija civilnoga društva

Aarhuška konvencija

Opet je korisno pogledati što Aarhuška konvencija govori o statusu nevladinih organizacija. Ona definira pristup pravosuđu u slučajevima zahtjeva za informacijama, naravno, identično za nevladine organizacije kao i za pojedince (čl. 9.1.):

„svaka osoba koja smatra kako je njegov ili njezin zahtjev za informacijom prema članku 4. zanemaren, nepravilno odbijen, bilo djelomično ili u cijelosti, kako je na njega odgovoreno na neodgovarajući način ili kako se njime nije postupalo sukladno odredbama toga članka“

Zatim nabroja one koji imaju pristup u slučajevima sudjelovanja (čl. 9.2.), opet identično kao i ranije, no s dodatkom kako bi se objasnio status nevladinih organizacija:

„pripadnici zainteresirane javnosti
a) koji imaju dovoljan interes
ili, kao druga mogućnost,
b) koji dokažu povredu prava, tamo gdje to upravno postupovno pravo stranke zahtijeva kao preduvjet.

U tu će se svrhu interes svake nevladine udruge koja ispunjava uvjete navedene u članku 2. stavku 5. smatrati dovoljnim u smislu gornjeg podstavka (a). Također će se smatrati kako takve udruge imaju prava koja se mogu povrijediti.“

Na koncu se navodi pristup pravosuđu za nevladine organizacije s obzirom na činjenje ili nečinjenje privatnih osoba ili tijela vlasti (čl. 9.3.):

„pripadnici javnosti, koji udovoljavaju mjerilima, ako ih ima, utvrđenima domaćim zakonodavstvom“

Provedba od strane stranaka

I opet su najzanimljiviji aspekti pristup pravosuđu s obzirom na sudjelovanje javnosti i na činjenje ili nečinjenje.

Austrija

SJ: nevladine organizacije iz Austrije i inozemstva koje udovoljavaju mjerilima za zakonodavstvo koje se odnosi na otpad, IPPC i PUO, no nema statusa za žalbu pred upravnim sudom (međutim, za slučajeve PUO i IPPC postoji mogućnost žalbe).

Belgija

SJ: potreban je izravan i osoban interes koji se razlikuje od općeg interesa – samo nevladine organizacije čiji je cilj doveden u pitanje.
3. vrsta: nemaju pravni status osim ako ne dokažu „vlastiti interes“, tj. zaštitu vlastitog postojanja ili vlasništva.

Češka

SJ: stranke u upravnom postupku – zainteresirane stranke imaju status.
Određene odredbe o zaštiti prirode daju pravo bivanja strankom.

Danska

SJ: strogo tumačenje: potrebni su pravni interes (konkretan, značajan i pojedinačan) i svojstvo, uključujući sposobnost stjecanja troškova u sudskom slučaju (budući da se primjenjuje načelo da gubitnik plaća troškove).

Estonija

SJ: dovoljna je povreda subjektivnog prava.
Široko tumačenje nakon ratifikacije Aarhuške konvencije; odlučuje se od slučaja do slučaja ako statut navodi zaštitu okoliša kao cilj, nevladina organizacija se kvalificira.

Finska

SJ: registrirane udruge čija je svrha promidžba okoliša, zdravlja ili zaštite prirode ili opće udobnosti okoliša i čije područje djelatnosti podliježe utjecaju na okoliš u pitanju.

Francuska

SJ: deklarirane udruge i priznate udruge.

Njemačka

SJ: i dalje mora postojati utjecaj na subjektivna prava: prevladava vrlo strogo tumačenje (vlasnička prava).

Mađarska

SJ: nevladine organizacije za zaštitu okoliša koje djeluju u zemljopisnom području u kojem će činjenje imati utjecaj.

Irska

SJ: svaka nevladina organizacija s pravnom osobnošću ima status.

Italija

SJ: kvalificirane nevladine organizacije imaju status.
Ostale nevladine organizacije ako mogu pokazati interes, npr. zdravlje, lokalni interes.

Latvija

SJ: svaka nevladina organizacija ima status.

Nizozemska

SJ: ako imaju pravnu osobnost i smatraju se zainteresiranom strankom.
3. vrsta: moguće, no pod određenim uvjetima: pravno svojstvo (registrirana i ima pravilnike), tvrdi da želi zaštititi slične interese drugih osoba, u pitanju su interesi koji se promiču njezinim pravilnicima, prethodni pregovori da se slučaj riješi van suda.

Portugal

SJ: udruge i zaklade koje ispunjavaju određene uvjete, posebice u slučaju nevladinih organizacija za zaštitu okoliša, pravna osobnost, obrana okoliša izričito navedena kao cilj.

Slovačka

SJ: organizacije koje pružaju potporu zaštiti okoliša za što su pravnim aktom priznate kao sudionici.

Španjolska

SJ: privilegirani pravni status za nevladine organizacije koje udovoljavaju određenim mjerilima (ne moraju dokazati interes niti povredu prava).

Velika Britanija

SJ: dovoljan interes: općenito, status nevladinih organizacija za zaštitu okoliša nikad se ne osporava.



3. Opseg nadležnosti sudova

Aarhuška konvencija

Kako bismo ocijenili je li u stvarnosti omogućen pristup pravosuđu vrlo je važno znati i koje se vrste sporova mogu podnijeti sudu, npr. koje vrste upravnih odluka mogu podlijeđati sudskoj ocjeni. Po pitanju pristupa pravosuđu s obzirom na zahtjeve za informacijama, Aarhuška konvencija utvrđuje (čl. 9.1.):

„zanemaren, nepravilno odbijen, bilo djelomično ili u cijelosti, kako je na njega odgovoreno na neodgovarajući način ili kako se s njime nije postupalo sukladno odredbama toga članka“.

Zatim o odlukama koje može ocijeniti sud s obzirom na sudjelovanje javnosti kaže sljedeće (čl. 9.2.):

„materijalnu i proceduralnu zakonitost neke odluke, čina ili propusta u ovisnosti od odredbi iz članka 6.“.

Zatim, govoreći o pristupu pravosuđu s obzirom na činjenje ili nečinjenje privatnih osoba i tijela vlasti Konvencija kaže (čl. 9.3.):

„činjenja i nečinjenja privatnih osoba i tijela vlasti koji su u suprotnosti s odredbama domaćega zakonodavstva koje se odnose na okoliš“.

Provedba od strane stranaka

Ne može se uspostaviti općenito pravilo o tome za koju vrstu odluka će stranke dopustiti sudsku ocjenu, međutim mogu se istaknuti primjeri.

Odluke o potrebi procjene utjecaja na okoliš

Odluke o potrebi procjene utjecaja na okoliš su one koje se donose u slučajevima koji se odnose na takozvane „projekte iz Dodatka II.“, tj. projekte za koje zemlje mogu odlučiti, prema osnovnim informacijama o projektu i mjerilima uspostavljenim Direktivom o procjeni utjecaja na okoliš, treba li provesti procjenu utjecaja na okoliš ili ne.

Austrija

Pravosuđe zadržava stajalište da su pripadnici javnosti (bilo koja osoba, uključujući osobe koje podliježu izravnom utjecaju i nevladine organizacije za zaštitu okoliša) isključeni iz odluka o potrebi procjene utjecaja na okoliš i stoga nitko nema status pokrenuti spor protiv odluke o potrebi procjene.

Estonija

Vrhovni je sud izjavio da „iako proceduralne odluke općenito ne podliježu sudskoj ocjeni, nužno je ponašati se drukčije u slučajevima koji se odnose na povredu okoliša, jer u tim slučajevima proceduralni aspekti imaju dubinski utjecaj na konačni ishod odlučivanja“.

Mađarska

Odluke o potrebi procjene imaju oblik redovnog upravnog rješenja koje je otvoreno i za upravne žalbe i za naknadnu sudsku ocjenu, prema općem upravnom pravu i zakonima o sudskom postupku.

Prostorni planovi

Još jedno specifično područje su ocjene prostornih planova. Ovdje je sporno pitanje može li se i pod kojim okolnostima plan smatrati odlukom koja se odnosi na dopuštenje za određenu djelatnost u skladu s člankom 6. Aarhuške konvencije i primjenjuju li se odredbe o pristupu pravosudnoj zaštiti.

Austrija i Slovačka

Nijedna osoba nema pravo na ocjenu odluka koje se odnose na prostorne planove.

Češka

Prostorni planovi podliježu sudskoj ocjeni od 2005. kada je usvojena posebna uredba o tom pitanju.

Estonija

Prostorne planove može osporiti svatko „čija su prava povrijeđena ili svatko tko smatra da plan nije u skladu sa zakonom“. Čak i u Estoniji ovo je iznimka od postojećih odredaba o pitanjima okoliša, koje se obično ne temelje na ovom načelu (unatoč tome, pristup pravosuđu vrlo je širok – vidi iznad).

Španjolska

Actio popularis prihvaćen je u nekim područjima upravne nadležnosti koja se odnose na odlučivanje u pitanjima okoliša, uključujući prostorno planiranje.

Što se može osporavati?

S obzirom na pitanje „dopuštenih razloga za prigovor“, ili opsega u kojem se sudovi bave pojedinačnim činjenjima, situacija je opet problematična u zemljama u kojima se primjenjuje strogo tumačenje doktrine „povrede prava“.

Austrija

Pojedinci koji podliježu utjecaju (npr. vlasnici zemlje) mogu tražiti ocjenu povrede prava samo na temelju svojih vlasničkih prava i prava na zaštitu zdravlja. Ne mogu se žaliti na kršenje ostalih odredaba okolišnog zakona. Nevladine organizacije za zaštitu okoliša mogu podastrijeti sve argumente (koji se odnose na okoliš) u postupcima PUO i IPPC jer im zakonodavac izričito dodjeljuje takva prava.

Češka

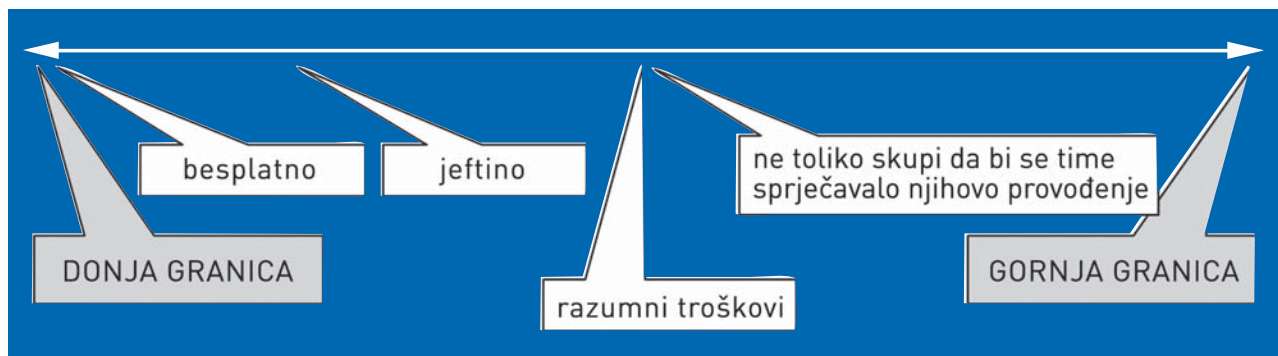
Sudovi su proglasili da su jedini prihvatljivi razlozi za žalbu oni koji se tiču povrede postupovnih prava nevladinih organizacija koje podnose zahtjev tijekom upravnog postupka, ne i materijalna zakonitost ocijenjenih činjenja (dovola).

Mađarska

Nevladine organizacije za zaštitu okoliša mogu osporavati zakonitost upravne odluke i tražiti njezino poništavanje samo s obzirom na njezine aspekte koji se tiču okoliša. S druge strane, mađarski sudovi često ne ocjenjuju samo formalnu zakonitost upravnih odluka već i znanstvenu ispravnost priložene tehničke dokumentacije, prije svega dokumentacije koja se odnosi na izjavu o utjecaju na okoliš.

4. Troškovi sudskih postupaka

Pitanje troškova u zadnje je vrijeme u prvom planu s velikim naglaskom, u rasponu od slučajeva Odbora za usklađenost i praćenje provedbe Aarhuške konvencije (vidi niže) do Radne skupine za pristup pravosuđu Aarhuške konvencije. Ključno je pitanje visine troškova. Aarhuška konvencija koristi sljedeće pojmove:



Izrađen je velik broj komparativnih analiza, npr. izvješće Milieu Ltd-a „Pristup pravosuđu“ ili izvješće organizacije Pravosuđe i okoliš (eng. *Justice and Environment*) „Cijena pravde“, koje su sve zaključile manje-više isto: upravni postupci, a čak i sudski postupci (s obzirom na sudske troškove) razmjerno su jeftini, međutim, ono što takve procese ponekad čini toliko skupima da bi se time sprječavalo njihovo provođenje jesu troškovi dokaza (stručnjaka) i načelo da gubitnik plaća troškove (plaćanje odvjetničkih troškova druge strane). Detaljni zaključci tih izvješća dostupni su na internetu.



5. Pravodobnost sudskih procedura

Pitanje pravodobnosti – iako je gotovo jednako bitno kao i pitanje općenite djelotvornosti sudske ocjene, prema našim saznanjima, još nije bilo glavnom temom istraživanja. Međutim, ono se pojavljuje u nizu međunarodnih dokumenata tzv. čvrstog i mekog prava, kao što su:

- Europska konvencija o ljudskim pravima,
- Aarhuška konvencija,
- Smjernice UNEP-a za razvoj domaćeg zakonodavstva o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša,
- Interamerička strategija za promidžbu sudjelovanja javnosti u odlučivanju za održivi razvoj Organizacije američkih država.

Ovo pitanje nije izravno vezano za pristup pravosuđu jer se taj problem javlja nakon što netko već dobije pristup pravosuđu. Ipak, pravodobna pravda može biti ključna, posebice u slučajevima okoliša u kojima može biti u pitanju nepopravljiva šteta.

6. Dostupni pravni lijekovi

Forum koji su dostupni jednako su važni u omogućavanju stvarnog pristupa pravosuđu. Aarhuška konvencija govori o različitim forumima koji trebaju biti dostupni prema stupovima pristupa pa tako s obzirom na zahtjeve za informacijama (čl. 9.1.):

„pristup postupku ocjene pred sudom ili nekim drugim neovisnim i nepristranim zakonski utemeljenim tijelom“
 „dostupnost zakonom utvrđenog brzog, besplatnog ili jeftinog postupka razmatranja od strane tijela vlasti ili ocjene od strane nekog neovisnog i nepristranog tijela osim suda“.

Zatim govori o pristupu pravosuđu s obzirom na sudjelovanje javnosti (čl. 9.2.):

„pristup postupku ocjene pred sudom i/ili nekim drugim zakonski utemeljenim neovisnim i nepristranim tijelom“,

a zatim spominje forume kojima se može pristupiti s obzirom na činjenja ili nečinjenja privatnih osoba ili tijela vlasti (čl. 9.3.):

„pristup administrativnim ili sudbenim postupcima“.

Jedno moguće rješenje jest da redovni sudovi nadziru zakonitost gore navedenih pitanja te budu ovlaštene odlučivati u sporovima koji se odnose na provedbu prava pristupa. Zanimljivije je rješenje uspostavljanje posebnog suda ili tribunala za okoliš, za što postoji nekoliko primjera u svijetu.



* Zemlja s okolišnim sudovima ili tribunalima

Kako karta pokazuje, u svijetu postoji značajan broj zemalja koje primjenjuju specijalizirane sudove, tribunale ili druga tijela za rješavanje sporova u pitanjima okoliša. Mi smatramo da je to poželjno i razumno rješenje.

7. Djelotvorni pravni lijekovi

Djelotvornost pravnoga lijeka često je kombinacija pravodobnosti i stručnosti suda, u kombinaciji s mrvicom naklonosti prema pitanjima okoliša. Nju je u osnovi vrlo teško mjeriti ili opisati pomoću mjerila. Mnogo je puta naglašeno da Aarhuška konvencija zahtijeva da pravni lijek bude „odgovarajući i djelotvoran“. Kako bi bio odgovarajući, mjere trebaju moći u potpunosti nadoknaditi prethodnu štetu ili barem spriječiti buduću štetu. Uvjet da lijek mora biti djelotvoran znači da bi se on trebao učinkovito provoditi. Stranke trebaju pokušati ukloniti sve moguće prepreke provedbi pravnoga lijeka. Dugački sudski postupak u kombinaciji s ograničenom ili u potpunosti isključenom mogućnošću odgode pravnih učinaka rješenja koji vodi „akademske pobjedama“ (poništanjem dozvola za već izvedene zahvate) u sukobu je s tim zahtjevima Aarhuške konvencije. Jedan od aspekata djelotvornosti jest mjera u kojoj se koristi odgoda pravnih učinaka.

8. Odgoda pravnih učinaka

U slučajevima u kojima postoji opasnost da bi odluka mogla proizvesti nepopravljivu štetu ili bi mogla otežati provedbu konačne presude (*periculum in mora*) potrebna je odgoda pravnih učinaka. Općenito, sudovi pokušavaju naći ravnotežu između općeg interesa i konkretnih posebnih interesa, kao i između opasnosti od provedbe odluke i njezine suspenzije (npr. Danska, Austrija). Nekoliko primjera mjerila za primjenu sudske zabrane nalaze se niže:

Portugal

Moguća je privremena odgoda pravnih učinaka u svim okolišnim tužbama u kojima postoji prijetnja od nepopravljive štete ili štete koju je teško popraviti, čak i kad postupovno pravo ne osigurava takav pravni lijek.

Belgija, Francuska, Italija, Luksemburg i Španjolska

Osim *periculum in mora*, slučaj mora biti *prima facie* (tj. razumno utemeljen – *fumus boni iuris*).

Estonija

Sud može odobriti odgodu pravnih učinaka *motu proprio* ili na temelju obrazloženog zahtjeva; u slučajevima koji se odnose na okoliš, obično se odobrava.

Cipar i Češka

Teško je dobiti privremenu odgodu pravnih učinaka, ona se odobrava samo u iznimnim ili ograničenim slučajevima (npr. u Češkoj, samo kad postoji *periculum in mora* i kad su u pitanju javni interesi pod uvjetom da interesi treće strane nisu ugroženi).

Litva

Privremena odgoda pravnih učinaka odobrava se u svim slučajevima u kojima sud ocjenjuje zakonitost regulatornog upravnog akta ili kad sud tako odluči.

Španjolska i Velika Britanija

Privremena odgoda pravnih učinaka može se odobriti na zahtjev no, čak i kad su prisutni *periculum in mora* i *fumus boni iuris*, od stranke koja traži odgodu pravnih učinaka može se tražiti pružanje jamstva za nadoknadu štete nanosene drugoj stranci.

Deponirani iznos bit će vraćen na kraju postupka ako stranka koja je tražila odgodu pravnih učinaka dobije slučaj.



9. Pravna pomoć

Pravna pomoć je usluga koju pruža država (vlada) onima kojima je najviše potrebna kako bi mogli zastupati svoje interese pred sudom. To je uhodana pravna institucija u većini zemalja sjeverne polutke, no može se značajno razlikovati s obzirom:

- na uvjete pod kojima netko stječe pravo na pravnu pomoć (siromaštvo ili nedostatak resursa),
- na vrstu slučajeva koji su pokriveni pravnom pomoći (kazneni, građanski, upravni),
- na to tko može biti korisnik takve usluge (fizičke ili pravne osobe),
- na mjeru do koje pravna pomoć pokriva troškove (odvjetnik van suda ili na sudu), itd.

Proveden je niz komparativnih analiza, npr. izvješće Milieu Ltd-a „Pristup pravosuđu“ ili izvješće organizacije Pravosuđe i okoliš (eng. *Justice and Environment*) „Cijena pravde“ koji su zaključili da pravna pomoć – iako je prisutna u gotovo svim zemljama koje su članke Aarhuške konvencije – nije zadovoljavajuće rješenje u smislu pravnih savjeta i zastupanja u slučajevima koji se odnose na okoliš, pogotovo u onima koje pokrenu nevladine organizacije.

10. Besplatni pravni savjeti

Besplatni pravni savjeti razlikuju se od pravne pomoći jer ih ne pruža kao uslugu država već poslovni ili civilni sektor sami pružaju takve specijalizirane usluge. U nekoj mjeri tu može igrati ulogu i akademska zajednica. U slučaju da poslovni sektor stvara takve mogućnosti, to je obično u obliku odvjetničkih ureda koji nude besplatne pravne usluge u ograničenoj mjeri za posebna područja. Ako je iza te pojave civilno društvo, onda su to, uglavnom, odvjetnici organizacija civilnog društva koji svoje puno radno vrijeme ili dio njega posvećuju zaštiti okoliša putem zakonskih mjera. I na kraju, ako se u to uključi akademska zajednica, to je u obliku pravnih klinika. Dok je prvi tip prilično popularan u SAD-u, drugi je više ustaljen u SAD-u, Latinskoj Americi, Južnoj i Jugoistočnoj Aziji i Središnjoj i Istočnoj Europi. Pravne klinike djeluju diljem svijeta, no posebne klinike za okoliš karakteristične su za SAD.

11. Prepreke pristupu pravosuđu

Sljedom toga, glavne prepreke odgovarajućem pristupu pravosuđu su sljedeće (kad proces pokazuje jedno ili više od sljedećih obilježja):

- neodgovarajući pravni lijekovi, npr. kada sudovi nisu u stanju riješiti problem,
- nedjelotvorni pravni lijekovi, npr. kada donesena odluka nije provediva,
- neodgovarajuća sudska odgoda pravnih učinaka, npr. kada su uvjeti za primjenu odgode pravnih učinaka prestrogi,
- nepravičnost, npr. kada stranci koja ima potrebu za pravnom pomoći nije dostupna pravna pomoć,
- nejednakopravnost, npr. kada gubitnik mora platiti troškove neovisno o izostanku privatnog interesa/postojanju javnog interesa,
- nepravodobnost, npr. kad postupak nerealno dugo traje,
- kada je postupak toliko skup da se time sprječava provođenje, npr. kada je jamstvo koje valja platiti za sudsku odgodu pravnih učinaka previsoko.

Zaključak

Sudska zaštita ima značenje samo ako su pravni lijekovi dostupni i djelotvorni, ako se sudske odgode pravnih učinaka koriste na brz i djelotvoran način, ako je dostupna realistična pravna pomoć i ako civilno društvo ima kapacitet za uspostavljanje specijaliziranih ureda za pružanje besplatnih pravnih savjeta.

5.5. STRATEŠKI SPOROVI PROTIV SUDJELOVANJA JAVNOSTI

Peggy Lerman¹⁸⁹

Građanske parnice ponekad se koriste kako bi se ušutkalo, zastrašilo ili kaznilo predstavnike javnosti. Ta vrsta sporova nazvana je strateškim sporovima protiv sudjelovanja javnosti (eng. *strategic lawsuits (litigation) against public participation* – SLAPP, hrv. pljuska). A upravo o tome se i radi, o pljusci u lice društva. Tužbe u strateškim sporovima protiv sudjelovanja javnosti obično se temelje na zakonu o kleveti (građevinski poduzetnik želi zaštititi svoj ugled).

Sudac američkoga Vrhovnog suda opisao je takve strateške sporove kao pištolj uperen u glavu Prvome amandmanu. To su snažne riječi, a moja je namjera da silovito opišem koliko je važno da oni koji provode zakone shvate prijetnju od strateških sporova protiv sudjelovanja javnosti te da drže oči širom otvorene za takve incidente.

Do strateških sporova protiv sudjelovanja javnosti može doći, ne samo vezano za podnošenje zahtjeva, već i za pisanje novinama, govore na javnim sastancima, prijavljivanje kršenja zakona i sudjelovanje u mirnim prosvjedima. Zastrašivanje pripadnika javnosti kako bi se javnost ušutkala ili kaznila za korištenje ustavom zajamčenih prava svakako stvara prepreke koje isključuju demokraciju. Sprječavanje takvih strateških sporova stoga je glavna odgovornost demokratske vlasti. U tome vrlo važnu ulogu imaju novinari, koji mogu održati raspravu javnom i ne dopustiti njezinu privatizaciju, što je druga ozbiljna posljedica strateških sporova protiv sudjelovanja javnosti.

Tijekom godina postojao je niz slučajeva strateških sporova, a mnoge su zemlje poduzele stroge mjere kako bi tu praksu obuzdale putem propisa. Na primjer, strateški sporovi protiv sudjelovanja javnosti postali su nezakonitima ili su barem otežani neprihvatanjem tužbi čija je svrha zastrašivanje i maltretiranje javnosti koja sudjeluje u odlučivanju („anti-SLAPP zakon“ u Washingtonu 1989.), brзом i jeftinom obranom putem jednostavne inicijative („anti-SLAPP inicijativa“ u Kaliforniji 1992.), a kad se takvi sporovi pretvore u zlonamjerne tužbe, javnosti se omogućava lakše nadoknađivanje troškova („SLAPP-back“ u Kaliforniji 2005.).

Nekoliko je načina da se spriječe strateški sporovi protiv sudjelovanja javnosti bez posebnih zakona na tu temu. Spomenula bih mogućnosti koje dolaze s pravobraniteljem. Takvo tijelo može biti korisno ako vlasti i javna uprava koriste strateške sporove. Jedan je takav primjer kad upravne prakse otežavaju javnosti sudjelovanje ili ga čine vrlo skupim. Drugi je primjer ako se nevladine organizacije progone zbog korištenja ustavom zajamčenih prava. Neka od tih pitanja prepoznamo u Aarhuškoj konvenciji, no ne pod naslovom strateških sporova protiv sudjelovanja javnosti. Međutim, kad usporedim posljedice loše provedbe Aarhuške konvencije i rizike od takvih strateških sporova, mnogo je sličnosti. To me vodi do zaključka da ozbiljna i djelotvorna provedba nije pitanje samo za okoliš, već i za demokratsko društvo. Strateški sporovi protiv sudjelovanja javnosti nisu prihvatljiv dio demokracije.

189

Peggy Lerman - odvjetnica specijalizirana za pravo zaštite okoliša i planiranje u tvrtki Lagtolken, Švedska.



PRISTUP PRAVOSUĐU U ZEMLJAMA REGIJE



6.1. PRAKSA UPRAVNOG SUDA REPUBLIKE HRVATSKE

Ljerka Morović Pavić¹⁹⁰

Republika Hrvatska potpisala je Aarhušku konvenciju 25. lipnja 1998. a Hrvatski sabor je ratificirao tu konvenciju na svojoj sjednici 8. prosinca 2006. donošenjem Zakona o potvrđivanju Konvencije o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju u pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša („Narodne novine“, broj: 1/07 – Međunarodni ugovori). Budući je rečena konvencija potpisana u gradu AARHUSU skraćeno se naziva Aarhuška konvencija. Temeljni sadržaj te konvencije kako i sam naziv govori da je veće sudjelovanje javnosti u odlučivanju u pitanjima zaštite okoliša. To se u Konvenciji manifestira kroz tri elementa: prvi je pravo na pristup informacijama o okolišu, drugi je sudjelovanje javnosti u odlučivanju o okolišu, a treći je pristup pravosuđu u pitanjima okoliša. Pitanje prava na pristup informacijama o svim pitanjima pa tako i okoliša regulirano je odredbama Zakona o pravu na pristup informacijama („Narodne novine“, broj: 172/03). Prije razmatranja pitanja sadržaja pojedinih propisa koji bi bili izraz i realizacija, barem dijelom ciljeva Aarhuške konvencije napominje se da se u ovom članku obrađuju samo oni propisi koji su bili osnov za donošenje rješenja povodom kojih su podnošene tužbe na Upravnom sudu RH, čija će sudska praksa biti izložena.

Zakon o pravu na pristup informacijama

Tim su Zakonom obvezani svi oni koji raspolažu određenim informacijama, a koje zakon definira kao tijelo javne vlasti da te informacije učine dostupnim fizičkim i pravnim osobama uz izuzetke propisane tim Zakonom. Zakon definira tko su tijela javne vlasti navodeći da su to državna tijela, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, javne osobe s javnim ovlastima i druge osobe na koje su prenesene javne ovlasti, time da se popis tijela javne vlasti objavljuje godišnje kao poseban podzakonski propis. Tim je Zakonom, također, određeno tko ima pravo zatražiti informaciju i te subjekte naziva ovlaštenicima prava na informaciju. To je svaka domaća ili strana, fizička ili pravna osoba koja zahtjeva pristup informaciji. Iz navedenog proizlazi da je tim zakonom široko definiran pojam ovlaštenika prava na informaciju, koji dakle, ne mora dokazati svoj pravni interes, već je dovoljno zatražiti određenu informaciju. To je u bitnome različito od definicije stranke prema Zakonu o općem upravnom postupku („Narodne novine“, broj: 53/91 i 103/96) koji stranku definira kao osobu na čiji je zahtjev pokrenut postupak ili protiv koje se vodi postupak ili koja radi zaštite svojih prava ili pravnih interesa ima pravo sudjelovati u postupku (članak 49.). Ovlaštenik prava na informaciju je, dakle, osoba koja iz nekog svog razloga traži informaciju, pri čemu je jedino bitno da se ne radi o informaciji koja ne može biti dostupna jer se radi o izuzetku koji je kao takav propisan citiranim Zakonom (npr. državne, vojne, službene tajne i dr.). Aarhuška konvencija u članku 2. u točki 4. definira javnost kao jednu ili više fizičkih ili pravnih osoba te sukladno domaćem zakonodavstvu, odnosno, praksi njihove udruge, organizacije ili skupine. Zainteresirana javnost je definirana kao javnost na koju utječe ili bi moglo utjecati odlučivanje o okolišu, ili koja je za to zainteresirana, za potrebe ove definicije, nevladine organizacije koje rade na promicanju zaštite okoliša i udovoljavaju svim zahtjevima domaćeg zakonodavstva. Iz navedenog bi proizlazilo da je pojam ovlaštenika prava na informaciju iz Zakona o pravu na pristup informacijama proizišao iz šireg pristupa definiranja zainteresirane javnosti iz Aarhuške konvencije. Zakon o upravnim sporovima ne definira pojam stranke, ali zato određuje tko se može smatrati tužiteljem. Prema odredbi članka 12. toga Zakona tužitelj u upravnom sporu može biti pojedinac, pravna osoba, organizacija, skupina osoba, naselje i sl. koje smatra da mu je upravnim aktom povrijeđeno kakvo pravo ili neposredan osobni interes utemeljen na Zakonu. Iz navedenog proizlazi da Zakon o upravnim sporovima slijedi definiciju stranke iz Zakona o općem upravnom postupku vezujući pravo sudjelovanja u postupku uz povrijeđeno pravo ili osobni interes. Široko postavljena definicija osoba koje bi mogle zatražiti pristup informacijama potakla je raspravu o tome može li baš svatko tražiti informaciju bez navođenja razloga ili kakvog svog interesa. Kako će se praksa Upravnog suda u predmetu prava na pristup informacijama u predmetu zaštite okoliša iznijeti nešto kasnije ovdje se napominje da je širi osvrt na primjenu toga Zakona u pravnoj praksi Upravnog suda RH u ostalim oblastima dat u članku autorice mr. sc. Mirjane Juričić sutkinje Upravnog suda RH.¹⁹¹

190 Autorica je viši sudski savjetnik na Upravnom sudu Republike Hrvatske. Sva mišljenja koja je autorica izrazila u svom radu su njezini osobni stavovi, a ne stavovi institucije u kojoj radi.

191 Zakon o pravu na pristup informacijama – Provođenje i primjena u publikaciji Aktualnosti upravne prakse i upravnog sudovanja 2010. – Inženjerski biro Zagreb, listopad 2010.



Zakon o zaštiti okoliša

Druga cjelina koja je uređena Arhuškom konvencijom je pitanje sudjelovanja javnosti u pitanjima okoliša. Sudjelovanje javnosti u odlučivanju o pitanjima zaštite okoliša uređeno je između ostalog, člankom 6. Aarhuške konvencije. Sudjelovanje zainteresirane javnosti vezano je za odlučivanje o tome treba li dopustiti obavljanje neke djelatnosti ili ne, a što se dalje manifestira kroz propise koji reguliraju izradu i donošenje studija o utjecaju određene djelatnosti na okoliš. Ta su pitanja sudjelovanja javnosti u proceduri donošenja studije utjecaja na okoliš bila regulirana u našem zakonodavstvu i prije donošenja i prihvaćanja Aarhuške konvencije i to Zakonom o zaštiti okoliša („Narodne novine“ broj 82/94 i 128/99), Uredbom o procjeni utjecaja na okoliš („Narodne novine“ broj 34/97 i 37/97), Pravilnikom o procjeni utjecaja na okoliš („Narodne novine“ broj 59/00, 136/04 i 85/06). Međutim, nakon prihvaćanja Aarhuške konvencije izmijenjeni su navedeni propisi te je donesen novi Zakon o zaštiti okoliša („Narodne novine“, broj 107/07) i prateći podzakonski propisi. Kako se praksa Upravnog suda RH temeljila upravo na ranije spomenutim propisima, a ne ovim novim, te se novi propisi ovdje neće razmatrati. Zakon o zaštiti okoliša iz 1994. godine garantira pravo čovjeka na zdrav i čisti okoliš, te je dao pravo građanima kao pojedincima ili organiziranima u društva, strukovne udruge i druge nevladine organizacije, pravo da pridonose ostvarivanju ciljeva zaštite okoliša i provođenja učinkovite zaštite okoliša (članak 6. stavak 3.). Zagarantirano im je i pravo na pravodobno obavješćivanje o onečišćivanju okoliša, o poduzetim mjerama i s tim u vezi na slobodan pristup podacima o stanju okoliša (članak 17. stavak 1), a pri institucionalnom rješavanju pitanja zaštite okoliša, tijela državne uprave i tijela jedinice lokalne samouprave obvezana su osigurati sudjelovanje zainteresiranih strana (stavak 2.). Iako na razini deklaracije taj je Zakon, ipak, omogućio sudjelovanje javnosti u izradi pojedinih studija utjecaja na okoliš koji postupak se provodi u okviru pripreme namjeravanog zahvata, odnosno, prije izdavanja lokacijske dozvole ili drugog odobrenja kada izdavanje lokacijske dozvole nije obvezno. Tim su Zakonom, također, propisane djelatnosti te u okviru toga i objekti za koje se obvezno izrađuje studija utjecaja na okoliš. Praksa Upravnog suda u svezi donošenja studija utjecaja na okoliš te pitanja koja su se javljala u tim postupcima, izložit će se u nastavku teksta. Pristup javnosti podacima o okolišu osiguran je odredbom citiranog Zakona prema kojoj su tijela državne uprave i tijela jedinice lokalne samouprave, te pravne osobe koje imaju javna ovlaštenja i pravne osobe koje obavljaju poslove u vezi sa zaštitom okoliša ili koje onečišćuju okoliš svojom djelatnošću, a raspolažu podacima o stanju okoliša i mjerama zaštite okoliša i drugim podacima važnim za zaštitu okoliša dužni javnosti pružiti podatke u vezi tih djelatnosti, osim u izuzetnim slučajevima u pravilu, kad je riječ o čuvanju državne, vojne ili poslovne tajne, a prema posebnom zakonu (članak 49.). U slučaju nepoštivanja te odredbe nisu, međutim, predviđene posebne sankcije.

Zakon o prostornom uređenju

Praksa Upravnog suda RH u pitanjima zaštite okoliša vezana je i uz primjenu Zakona o prostornom uređenju („Narodne novine“, broj 30/94, 68/98, 61/00, 32/02 i 100/04) u postupcima izdavanja lokacijske dozvole za određene zahvate u prostoru. To su postupci kojima se utječe na okoliš i koji su i sami dio sistema zaštite okoliša. Taj se Zakon izravno ne bavi pitanjem tko može sudjelovati u postupku izdavanja lokacijske dozvole za zahvate u prostoru kojima se utječe na okoliš. Taj se krug ovlaštenika propituje u okviru upravnog postupka u primjeni postupovnih propisa, a kako je o tome odlučivao Sud bit će izloženo kroz sudsku praksu. Napominje se, također, da je tim Zakonom te na temelju tog Zakona donesenim podzakonskim propisima, regulirano pitanje sudjelovanja javnosti u izradi prostornih planova. Podzakonski propis koji uređuje tu proceduru je Uredba o javnoj raspravi u postupku donošenja prostornih planova („Narodne novine“, broj 101/98). Iako je po svom sadržaju i suštini nedovoljna, ta je regulativa ipak prethodila Aarhuškoj konvenciji, što treba imati u vidu jer je u međuvremenu na snagu stupio Zakon o prostornom uređenju i gradnji („Narodne novine“, broj 76/07) koji isto tako kao i novi Zakon o zaštiti okoliša te odnose uređuje drugačije. Praksa Suda u primjeni tih novih propisa tek će se stvarati.

Pristup pravosuđu u pitanjima zaštite okoliša

Kao treća cjelina u okviru Aarhuške konvencije regulirano je pitanje prava na pristup pravosuđu u pitanjima okoliša. Tako je člankom 9. određeno da su države potpisnice dužne osigurati građanima dostupnost zakona, brzi, besplatni ili jeftini postupak razmatranja njihovog zahtjeva od strane tijela vlasti ili ocjenu od strane nekog neovisnog i nepristranog tijela osim suda. Zemlje potpisnice su nadalje dužne osigurati pripadnicima zainteresirane javnosti koji imaju dovoljan interes ili koji dokažu povredu prava, pristup postupku ocjene pred sudom ili nekim drugim zakonski temeljenim neovisnim i nepristranim tijelom kako bi osporili materijalnu i proceduralnu zakonitost neke odluke čina ili propusta u ovisnosti od odredbe članka 6. i tamo gdje je to predviđeno domaćim zakonodavstvom. U tu svrhu je naglašeno da će se interes nevladinih udruga koje ispunjavaju uvjete iz članka 2. stavka 5. smatrati dovoljnim. Kako su nevladine udruge već bile spomenute u našem zakonodavstvu, te su im data određena prava u Zakonu o zaštiti okoliša još 1994., ovo nije

novina u našim propisima. Istina, taj Zakon nije dalje razrađivao njihova prava, ali je to detaljnije uređeno u novijem zakonodavstvu. Kako se ovdje razmatraju propisi koji su, uglavnom, doneseni prije nego što je usvojena Arhuška konvencija s ciljem izlaganja sudske prakse Upravnog suda RH, osim u slučaju Zakona o pravu na pristup informacijama, tek će se vidjeti jesu li oni na odgovarajući način riješili sporna pitanja.

Postupovni propisi

U dosadašnjem tekstu ovog članka razmatrani su materijalni propisi koji su osnova za postupanje Suda u okviru pokrenutih postupaka na Sudu, a koji obuhvaćaju pitanja zaštite i očuvanja okoliša. Radi cjelovite slike, napominje se da postupanje Suda određuju i postupovni propisi. To su Zakon o općem upravnom postupku („Narodne novine“ broj 53/91 i 103/96), Zakon o upravnim sporovima („Narodne novine“ broj 53/91, 9/92 i 77/92), te supsidijarno Zakon o parničnom postupku („Narodne novine“, broj 53/91, 9/92, 77/92, 91/92, 112/94, 88/01, 117/03 i 2/07). Pojedine postupovne odredbe sadrže i materijalni propis koji su do sada navedeni i to postupovne odredbe Zakona o zaštiti okoliša i odredbe Zakona o pravu na pristup informacijama. Postupanju Suda prethodi upravni postupak koji je u pravilu dvostupanjski, ali u pojedinim slučajevima i jednostupanjski. Trajanje tih upravnih postupaka odaje ponekad sliku u javnosti o dugotrajnosti postupka, koji se, međutim, pred Upravnim sudom ne vode predugo, u svakom slučaju, u okviru europskih standarda.

Sudska praksa Upravnog suda RH

U ovom ćemo dijelu članka izložiti pojedinačne primjere iz sudske prakse vezane za pitanje sudjelovanja javnosti o pravu na pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša.

Predmet prava na pristup informacijama

U predmetu Us-5235/09 tužbu je podnijela grupa građana okupljena u društvu vezanom za zaštitu okoliša, u predmetu prava na pristup informacijama.

Tužitelji su sudjelovali u postupku izrade studije utjecaja na okoliš koja se odnosila na regulacijske radove na rijeci. Bio im je omogućen uvid u studiju, ali su zatražili i dozvolu za presliku cijele studije, što im nije omogućeno. Preslikom te studije htjeli su detaljno provjeriti jesu li tijekom javne rasprave u studiju ugrađeni prijedlozi i primjedbe zainteresirane javnosti vezani za zaštitu ptica i njihovih staništa uz tok rijeke. Sud je tužbu odbio uz obrazloženje da su u postupku uzete u obzir odredbe Aarhuške konvencije prema kojoj, informacija o studiji data na uvid javnosti ne mora biti u traženom obliku, već i u nekom drugom obliku, u kojem slučaju treba navesti razloge zašto nije informacija na raspolaganju u tom obliku. Sud je naveo da je tužitelju omogućen pristup traženim informacijama, uvidom u cjelokupnu studiju i također u preslike rješenja, zapisnike sa sjednica povjerenstva u evaluaciji studije, u odgovore na primjedbe, a sažetak studije objavljen je na internetu. Stoga bez obzira što tužitelju nije omogućena i preslika cijele studije, Sud je ocijenio da je tužitelju omogućen dovoljan pristup informaciji. Premda u ovom predmetu nije bilo drugih spornih okolnosti, u predmetima prava na pristup informacijama koji se nisu odnosili na pitanja zaštite okoliša uočeno je da problem predstavljaju postupovne odredbe Zakona o pravu na pristup informacijama. Tim je Zakonom propisana ponešto drugačija procedura nego što je to u Zakonu o općem upravnom postupku. Propisan je, naime, kraći rok za ulaganje žalbe koji je po tom Zakonu samo 8 dana, a specifično je i to da se žalba ne ulaže neposredno višem tijelu, već se žalba podnosi u okviru istog tijela, rukovoditelju toga tijela. Te razlike unose zabunu te je zamijećeno da tužitelji često nisu upoznati sa tim procesnim odredbama iz Zakona o pravu na pristup informacijama.

Predmeti lokacijske dozvole

U predmetu Us-8646/08 tužitelji su članovi građanske udruge okupljeni u cilju očuvanja okoliša, a predmet postupka bila je lokacijska dozvola za sanaciju odlagališta komunalnog otpada. Tužitelji su tvrdili da se sanacija odlagališta komunalnog otpada predviđa i na području koje je nezakonito zauzeto tim odlagalištem. Također su tvrdili da je predviđeno znatno povećanje volumena otpada, a koje zapravo iziskuje izradu nove studije utjecaja na okoliš. Ta je tužba odbijena uz obrazloženje da se radi o povećanju kote odlagališta u visinu, uz povećanje volumena odlagališta za 24%, dakle manje od 30% u kojem slučaju bi prema odredbama Pravilnika o izmjenama i dopunama Pravilnika o procjeni



utjecaja na okoliš („Narodne novine“ broj 136/04) bila potrebna izrada nove studije o procjeni utjecaja na okoliš. U pogledu eventualnog zahvaćanja katastarskih čestica koje nisu odobrene zahvatom, Sud je uputio tužitelje na postupanje nadležne sanitarne i građevinske inspekcije, inspekcije zaštite okoliša i dr.

U predmetu Us-5467/99 tužitelji su bili stanovnici okolnih zgrada koji su zatražili obnovu postupka izdavanja lokacijske dozvole koja je izdana po zahtjevu jednog od susjeda, a u cilju formiranja građevinske parcele za njegove potrebe. Tužitelji su tvrdili da imaju pravo sudjelovati u tom postupku jer je dio javno prometne površine, koja je sada priključena dijelu parcele tog investitora, bilo parkiralište koje su koristili stanari okolnih zgrada. Sud je prihvatio tužbu tužitelja koji su tvrdili da imaju pravni interes sudjelovati u tom postupku kao korisnici dijela te javno prometne površine, u svrhu parkiranja, odnosno, koristili su ga kao parkiralište, a koristili su i pješački put između kuća na koji također utječe formiranje te nove parcele. Sud je stoga prihvatio njihovu stranačku legitimaciju i uvažio njihovu tužbu ocjenjujući da oni imaju pravni interes.

U predmetu Us-2004/01 izdana je lokacijska dozvola za izgradnju podcentralne za telekomunikacije. Tužbu su podnijeli vlasnici parcela na kojima se namjeravala graditi navedena podcentrala koji se sa navedenim zahvatom nisu slagali, već su prigovarali izgradnji tog objekta te su naveli da je investitor već odstupio od radova koji su planirani navedenom lokacijskom dozvolom. Ukazali su, također, na neriješene imovinske odnose. Tužba tužitelja je odbijena uz obrazloženje da se imovinski odnosi ne rješavaju u okviru lokacijske dozvole, a u pogledu opsega zahvata koju je, eventualno, poduzeo investitor, a bez građevinske dozvole, tužitelji su upućeni na postupanje građevinske inspekcije.

U predmetu Us-2084/04 tužbu su podnijeli mještani naselja u kojem je izdana lokacijska dozvola za izgradnju postaje pokretnih telekomunikacija tipa „I“. Tužitelji su se protivili navedenom zahvatu navodeći opasnost od štetnih emisija, odnosno, od zračenja navedene postaje pokretnih telekomunikacija, što može utjecati na njihovo zdravlje i na poljoprivredne kulture. Tužba je odbijena uz obrazloženje da investitor mora kod izrade glavnog projekta, dakle u okviru izdavanja građevinske dozvole, dokazati da predloženi zahvat nije opasan po život i zdravlje ljudi, a vodeći pri tome računa o primjeni Zakona o zaštiti od ionizirajućih zračenja („Narodne novine“ broj 105/99), te o preporukama Vijeća Europske unije 1999/519/EC o ograničenom izlaganju ljudi elektroenergetskim poljima, zbog čega je investitor dužan uz građevinsku dozvolu priložiti proračun i procjenu očekivanih razina elektromagnetskih polja, a što nije dužan učiniti uz lokacijsku dozvolu. U ovom postupku, dakle, nije bilo sporno da stranke u postupku mogu biti svi mještani koji stanuju u širem krugu oko navedene postaje pokretnih telekomunikacija.

U predmetu Us-1614/00 tužbu je podnijela grupa građana organizirana u molitvenu zajednicu u cilju izdavanja lokacijske dozvole, odnosno, rješenja o zadržavanju objekta u prostoru prema odredbama Zakona o postupanju s objektima građenim protivno prostornim planovima i bez odobrenja za građenje („Narodne novine“ broj 33/92 i 33/95). Tužitelji u postupku nisu dokazali da su investitori navedenog objekta, nisu dobili suglasnost jedinice lokalne samouprave na čijem se području objekt nalazi, niti su ishodili potrebnu suglasnost crkvenih vlasti pa je iz tih razloga tužba tužitelja odbijena. Sud je zaključio da tužitelji kao neformalna grupa građana ne mogu graditi sakralne objekte po svojem izboru. Tužiteljima, međutim, nije osporena aktivna legitimacija za podnošenje tužbe.

U predmetu Us-2136/04 tužitelji su vlasnici nekretnina na kojima se planira zahvat, odnosno, zatražena je lokacijska dozvola za izgradnju zone za gospodarenje otpadom (skladištenje, obrada i odlaganje komunalnog i tehnološkog otpada). Tužitelji su prigovarali odobrenju lokaciji zone za gospodarenje otpadom, te su tvrdili da kod odabira lokacije nisu poštivani propisi. Tužbu je podnijela i jedinica lokalne samouprave na čijem području bi se trebao izvesti navedeni zahvat. Tužbe su odbijene uz obrazloženje da je o zahvatu odlučivano u primjeni prostornog plana kojim su definirani sadržaji centralne zone za gospodarenje otpadom te su određene i potencijalne lokacije, a propisano je, također, da će se odabir lokacija izvršiti na temelju rezultata studije o utjecaju na okoliš. To je i provedeno te je na temelju te studije doneseno posebno rješenje Ministarstva zaštite okoliša i prostornog uređenja RH, kojim je određena lokacija pa se stoga u ovom postupku u kojem se izdaje lokacijska dozvola više ne odlučuje ponovo o lokaciji. U tom prethodnom postupku je dokazano da je taj zahvat prihvatljiv za okoliš uz primjenu mjera zaštite okoliša i programa praćenja stanja okoliša, a također je utvrđeno da je podnositelj zahtjeva, odnosno, investitor, dokazao svoj interes za traženje najprije izrade studije o utjecaju na okoliš, a zatim i lokacijske dozvole za navedeni zahvat.

U predmetu Us-11303/98 tužbu su podnijeli vlasnici parcela koje se nalaze na području zahvata, odnosno na području budućeg proširenja mjesnog groblja, a predmet je izdavanje lokacijske dozvole za proširenje groblja. Tužbe dijela vlasnika su odbijene, dok je dio vlasnika odustao od tužbe. Tužbe su odbijene uz obrazloženje da je proširenje groblja određeno prostornim planom, sukladno odredbama Zakona o grobljima („Narodne novine“ broj 19/98), pa je, dakle, rekonstrukcija groblja predviđena u skladu s prostornim planom. U postupku izdavanja lokacijske dozvole nije bitno jesu li su se vlasnici pojedinih parcela na kojima bi se groblje, eventualno, proširilo, suglasili s tim zahvatom, jer se lokacijskom dozvolom ne rješavaju imovinsko pravna pitanja. To se, naime, rješava u postupku izdavanja građevinske dozvole.

Predmeti studije utjecaja na okoliš

U predmetu Us-547/04 tužitelj je bio Inicijativni odbor za promjenu trase idejnog projekta ceste. Radi se, dakle, o ad hoc udruženju osnovanom radi konkretne namjene izgradnje ceste, čija je legitimacija u sporu prihvaćena. Tužitelj je prigovarao da predložena trasa ceste dovodi do uništenja dijela poljoprivrednih površina, erozije reljefa, uništenja dijela šumskih površina, a s time u vezi se ugrožavaju životinjske vrste i blokira prirodan tijek razvoja naselja prema zapadu pa su predložili drugu, kraću varijantu trase koja neće, kao predložena trasa, uništavati šumske eko sustave i prirodnu biocenozu sa raznovrsnim ptičjim svijetom. Ta je tužba odbijena uz obrazloženje da predložene promjene trase nisu u skladu s prostornim planovima županije. Naime, studijom utjecaja na okoliš je obrađena varijanta autoceste unutar koridora predviđenog prostornim planom, dok je predložena promjena trase odbačena u ranijem postupku zbog prostornih ograničenja, zbog nepovoljnog utjecaja na zaštitu voda, šuma, krajolika i naselja, a također na tom području su zone sanitarne zaštite, vodocrpilišta, potencijalno vodocrpilišta te zaštićeni krajolik pa je odobrena varijanta koja je manje nepovoljna za okoliš, koju je Sud i prihvatio.

U predmetu Us-6095/07 tužitelji su stanovnici mjesta u širem okolišu namjeravanog zahvata u prostoru - izrade studije utjecaja na okoliš za zahvat eksploatacije tehničkog građevnog kamena na eksploatacijskom polju. Tužitelji su prigovarali proceduralnim greškama, prigovarali su emisiji buke i prašine od eksploatacije građevnog kamena. Prigovarali su, također, utjecaju te eksploatacije na podzemne vode i zaštitu prirode, na ugrožavanje kulturno-povijesnog potencijala, te na utjecaj na okolno poljoprivredno zemljište. Tužba je odbijena u primjeni Zakona o zaštiti okoliša („Narodne novine“ broj 82/94 i 128/99) i Pravilnika o procjeni utjecaja na okoliš („Narodne novine“ broj 139/00 i 136/04). Sud je otklonio prigovore vezane za nedostatke u proceduri donošenja studije utjecaja na okoliš. Odbio je i prigovore koji se odnose na zagađenje podzemnih voda i zaštitu prirode od utjecaja buke i prašine, utjecaj na kulturno-povijesni potencijal te utjecaj na okolno poljoprivredno zemljište, navodeći da iz podataka u spisu proizlazi da na području obuhvata zahvata nema prirodnih ni kulturno-povijesnih cjelina zaštićenih posebnim propisima (Zakon o zaštiti prirode i Zakon o zaštiti i očuvanju kulturne baštine), kao niti zaštićenih registriranih arheoloških nalazišta. Utvrđeno je, također, da se zahvat nalazi u četvrtoj vodozaštitnoj zoni, a da su mjere sigurnosti propisane kao za treću zonu sanitarne zaštite, što bi značilo da su strože od traženih.

U predmetu Us-1149/97 tužitelji su stanovnici dijela naselja, a predmet je procjena utjecanja zahvata na okoliš u predmetu izgradnje postrojenja za separaciju metalnih od nemetalnih materijala na lokaciji na kojoj stanuju tužitelji. Tužitelji su prigovarali provedenoj proceduri izrade studije. Navodili su da je postrojenje već montirano, pa da je, stoga, trebalo izvršiti uvid, odnosno, kontrolu očevitom te usporediti montirane uređaje i način obavljanja djelatnosti te ih usporediti s kriterijima iz studije. Navodili su da se radi o osjetljivom pogonu kemijskog tipa koji može biti vrlo opasan za okoliš te da u postupku nisu utvrđene sve činjenice i okolnosti od značaja za donošenje rješenja. Prigovarali su zakonitosti rada komisije koja, po mišljenju tužitelja, nije imala ovlaštenje za postupanje nakon određenog datuma. Zainteresirana je tvrtka osporavala legitimaciju stanovnicima okolnog naselja za ulaganje pravnih lijekova. Sud je otklonio prigovore zainteresirane osobe pozivom na odredbu članka 49. i 50. Zakona o općem upravnom postupku, te odredbu članka 6. stavak 3. Zakona o zaštiti okoliša. Te odredbe, prema mišljenju suda, daju građanima koji stanuju na području eventualnog negativnog utjecanja zahvata i čiji interesi na očuvanje kakvoće okoliša mogu biti pogođeni namjeravanim zahvatom, da pojedinačno ili organizirano sudjeluju u postupku procjene prihvatljivosti zahvata. Također, prema odredbi članka 12. Zakona o upravnim sporovima tužitelj može biti i cijelo naselje ukoliko smatra da mu je upravnim aktom povrijeđeno pravo ili neki osobni interes temeljen zakonom. Sud je, također, utvrdio da komisija nakon stupanja na snagu Uredbe o procjeni utjecaja na okoliš („Narodne novine“ broj 34/97) više nije bila nadležna za postupanje, niti je studija bila izrađena sukladno Pravilniku o izradi studije o utjecaju na okolinu („Narodne novine“ broj 31/84 i 14/90). Sud je stoga navedenu tužbu uvažio i poništio rješenje kojim je odobren zahvat postrojenja za separaciju metalnih od nemetalnih materijala te je predmet vratio na ponovni postupak.

U predmetu Us-89/01 tužitelji su bili suvlasnici stanova i poslovnih prostora u okolnim zgradama, a predmet upravnog spora su mjere zaštite okoliša kao dopuna odobrenju zahvata izgradnje trafostanice T610/10KV. Tužitelji su prigovarali blizini lokacije za izgradnju trafostanice te su tvrdili da se trafostanica nalazi preblizu njihovim stambenim objektima. Prigovarali su da je studiju radila neovlaštena tvrtka. Tvrdili su da je studija izrađena neprihvatljivo, nekonzistentno i površno, netočno i nepotpuno, te da nisu obrazloženi razlozi radi kojih nisu prihvaćene druge mikrolokacije koje su tužitelji predlagali. Tuženo je tijelo tužiteljima osporavalo aktivnu legitimaciju. Međutim, Sud je ocijenio da tužitelji imaju aktivnu legitimaciju, odnosno, da imaju položaj stranke u ovom postupku pozivom na članak 49. i 50. Zakona o općem upravnom postupku i temeljem članka 6. stavak 3. Zakona o zaštiti okoliša, zaključujući da svi navedeni propisi daju pravo građanima koji stanuju na području mogućeg negativnog utjecaja zahvata i čiji interesi za očuvanjem kakvoće okoliša mogu biti pogođeni namjeravanim zahvatom, da pojedinačno ili organizirano sudjeluju u postupku procjene prihvatljivosti zahvata i da upravo tužitelji imaju takav interes u konkretnom slučaju. Tužba tužitelja je, međutim, odbijena uz obrazloženje da nisu učinjene proceduralne povrede. Primjedbe, mišljenja i prigovori građana koje su iznijeli u javnoj raspravi, razmotrila je komisija koja je obrazložila razloge neprihvaćanja prijedloga i primjedbi što je prihvatio i Sud.



Također je utvrđeno da su tužitelji neosnovano prigovarali da su stručne podloge i stručne pripreme prilikom izrade studija vršile neovlaštene osobe i neovlaštene tvrtke. Isto tako je navedeno da je lokacija trafostanice određena prethodnim pravomoćnim rješenjem Ministarstva zaštite okoliša i prostornog uređenja RH, u kojem je investitoru dato odobrenje za zahvat, dok su se u ovom postupku razmatrale samo mjere zaštite okoliša pa su i u tom dijelu prigovori tužitelja odbijeni.

ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Aarhuška konvencija je sastavni dio hrvatskog pravnog sistema, ali koja kao i svaka druga međunarodna konvencija iziskuje donošenje novih propisa, odnosno, prilagodbu postojećih propisa domaćeg zakonodavstva. Ona se, naime, u pravilu ne primjenjuje neposredno iako je u pojedinim slučajevima i to moguće. Ono što se želi postići tom konvencijom je što širi pristup javnosti informacijama o okolišu i zaštiti okoliša, mogućnosti sudjelovanja javnosti u predlaganju sadržaja propisa i u izradi studija utjecaja na okoliš kao podloga za ishođenje odgovarajućih dozvola kada je riječ o većim strukturnim zahvatima u infrastrukturu i u izradi podzakonskih prostorno-planskih dokumenata. Tom je Konvencijom također uveden nešto širi pogled na definiranje pojma osoba koje imaju pravo tražiti zaštitu pred sudovima u predmetima zaštite i očuvanja okoliša. Isto tako je kroz dosadašnju sudsku praksu uočen pomak u pravcu prihvaćanja stranačke legitimacije, ne samo za onoga koji dokaže neposredni interes za vođenje postupka, već i onih čiji je interes posredan ili čak nisu ni dužni dokazati posebni interes (u predmetima o pravu na pristup informacijama). Obzirom na relativno kratko vrijeme primjene tih novih propisa sudska praksa će se tek stvarati.

6.2. DOSTUPNOST PRAVOSUĐA - ISKUSTVA IZ BOSNE I HERCEGOVINE

Marin Zadrić¹⁹²

UVODNA RAZMATRANJA

Arhuska konvencija (Konvencija o dostupnosti informacija, učestvovanju javnosti u odlučivanju i dostupnost pravosuđa u vezi sa pitanjima koja se tiču okoline) je međunarodni ugovor usvojen na Četvrtoj ministarskoj konferenciji "Okolina za Evropu", održanoj u junu 1998. godine u Arhusu (Danska). Riječ je o novoj vrsti međunarodnih ugovora u oblasti okoline koja na specifičan način povezuje oblast okoline i ljudskih prava. Arhuska konvencija donesena je na inicijativu Ekonomske komisije UN za Evropu. Glavni subjekti obaveza iz Arhuske konvencije su članice Konvencije koje mogu biti: države ili međunarodne organizacije.

Dva su osnovna međunarodna procesa čiji su rezultati ugrađeni u odredbe Arhuske konvencije. Najprije to je proces izgradnje međunarodno-pravnih normi u oblasti okoline univerzalnog karaktera i od značaja su za sve države svijeta i drugo regionalne aktivnosti među kojima posebno mjesto pripada procesu «Okolina za Evropu». S druge strane, u Arhuskoj konvenciji se po prvi put pravo svake osobe «da živi u okolini koja odgovara njenom zdravlju i blagostanju» postavlja u korpus osnovnih ljudskih prava.

Glavni subjekt obaveza i prava unutar država i međunarodnih organizacija je javna uprava. Pored nje nosioci određenih obaveza i prava iz Arhuske konvencije su i javnost i zainteresirana javnost. U okviru javnosti posebno naznačen subjekt određenih prava jesu nevladine organizacije.

Cilj Arhuske konvencije je: «*Davanje doprinosa zaštiti prava svakog pojedinca sadašnjih i budućih generacija da živi u okolini adekvatnoj njegovom zdravlju i blagostanju.*»

192 Marin Zadrić, predsjednik Općinskog suda u Mostaru, autor više stručnih radova iz oblasti krivično-procesnog prava i autor knjige "Krivični postupak u duhu Evropske konvencije o ljudskim pravima i slobodama te prakse Evropskog suda za ljudska prava u Strazburu", dugogodišnji edukator sudija i tužitelja pri Centru za edukaciju sudija i tužitelja u Federaciji Bosne i Hercegovine, povremeni ekspert Vijeća Evrope u projektima koji se realiziraju u Bosni i Hercegovini

Dakle, dvije su opće obaveze članica Arhuske konvencije:

1. osigurati javnosti dostupnost informacije o mogućnosti pokretanja upravnih i sudskih procedura za korištenje pravnih lijekova,
2. uspostaviti odgovarajuće mehanizme za pružanje pomoći koji bi uklonili ili umanjili finansijske i druge prepreke dostupnosti pravosuđa.

Radi ostvarivanja ovog cilja utvrđuje se obaveza svake države članice Konvencije da, u skladu sa odredbama ove konvencije, jamči tri prava:

1. pravo na dostupnost informacija,
2. pravo na učestvovanje javnosti u donošenju odluka, i
3. pravo na dostupnost pravosuđa u pogledu pitanja koja se tiču okoline.

Posebna grupa pravila Arhuske konvencije (član 9. Konvencije) odnosi se na dostupnost pravosuđa u slučajevima kršenja nacionalnog zakonodavstva koje se tiče okoline. Sve procedure koje se odnose na dostupnost pravosuđa moraju ispunjavati sljedeće uvjete:

- moraju osigurati odgovarajuće i djelotvorne pravne lijekove,
- moraju osigurati odgovarajuće i djelotvorne sudske privremene mjere kada je to potrebno,
- moraju se provesti pravično, pošteno i pravovremeno sa troškovima koji neće ometati samu proceduru,
- sve odluke moraju biti donesene ili zabilježene u pisanoj formi,
- sve odluke sudova i kada god je to moguće drugih organa moraju biti javno dostupne.

PRISTUP PRAVOSUĐU

Zahtjevi iz člana 9. Konvencije

Pravo na okolinu podrazumijeva niz prava i postupaka koji omogućavaju realiziranje osnovnog ideala. Ukoliko pojedina prava nisu dostupna, odnosno djelotvorna osnovno pravo ostaje iluzorno - mrtvo slovo na papiru. Djelotvornost i demokratičnost jednog sistema mjeri se upravo mogućnošću građana da ostvari svoja prava, a ne samo da ih ima kao deklaraciju. Mehanizmi koje svaki pravni sistem uspostavlja ima za cilj omogućavanje ostvarivanja prava. Jedan od bitnih elemenata ovog sistema je mogućnost građanina da pravno reaguje, ako i pored svega nije uspio realizirati svoju na pravu zasnovanu mogućnost.

Pristup pravosuđu treba biti jamac za ostvarivanje osobnih prava, odnosno jamac da u slučaju kada pojedinac ne može ostvariti pravo može povesti postupak pred nadležnim, neutralnim i nezavisnim organom koji će prosuditi situaciju i osigurati uvjete za ostvarivanje prava i eventualno kažnjavanje onih koji su doveli do nemogućnosti ostvarivanja prava.

U demokratskim pravnim sistemima u kojima vlada pravo - pravo na pravično i javno suđenje je jedno od važnijih prava. Step en ostvarivanja ovog prava ujedno pokazuje step en demokratičnosti i vladavine prava u konkretnom društvu. Demokratija postoji u onim zemljama u kojima su ljudi slobodni i jednaki, gdje se njihova prava štite zakonom i pravosuđem i gdje mogu izabrati ljude koji upravljaju zemljom. Vladavinu prava moguće je definirati kao okolnosti u kojima su prava građana zaštićena zakonom i gdje je provođenje zakona osigurano nezavisnim sudstvom. U svjetlu ovih činjenica pravo na pravično suđenje bitna je odrednica kvaliteta pojma vladavine prava i zbog toga je od naročite važnosti u praksi realizirati to pravo u punom njegovom značenju.

U učestvovanju javnosti u odlučivanju brojne su mogućnosti koje su građanima, odnosno javnosti na raspolaganju, ili bar trebaju biti na raspolaganju. Osnovni mehanizmi su "pravo na informaciju i pravo na učestvovanje", preko konkretnih pravnih osnova i mehanizama. Kao logična posljedica prava na informaciju i učestvovanje mora postojati i pravo na pristup pravosuđu za slučaj da se postojeća prava ne mogu ostvariti. Ovo znači da se građanima mora dati sigurnost u slučaju da se ne udovolji njihovom pravu da imaju pravo povesti postupak koji će im kompenzovati tu nepravdu. S druge strane, svi oni koji imaju namjeru eventualne opstrukcije prava građana moraju imati u vidu potencijalne sankcije zbog njihovog negativnog odnosa. Dakle, pravo na pristup pravosuđu je taj posljednji odbrambeni mehanizam koji dolazi u funkciji kada ustaljenim postupkom nije bilo moguće ostvariti konkretno pravo.



Član 9. Konvencije – dostupnost pravosuđa izričito postavlja sljedeće zahtjeve:

1. 9. 1. nacionalno zakonodavstvo mora osigurati da svaka osoba koja smatra da je njen zahtjev za informacijama o životnoj sredini (član 4. Konvencije) ignorisan, odbijen ili nepravedno tretiran ima pravo na zaštitu pred redovnim sudom ili nekim drugim nezavisnim i nepristrasnim organom;
2. 9. 2. osigurati da pripadnici zainteresirane javnosti koji imaju dostatan interes ili trpe kršenje nekog prava mogu pred redovnim sudom ili nekim drugim nezavisnim i nepristrasnim organom osporiti materijalni i procesni legalitet svake odluke, činjenja ili propuštanja činjenja u pogledu učestvovanja javnosti u donošenju odluka o posebnim aktivnostima (član 6. Konvencije);
3. 9. 3. osigurati dostupnost upravnim i sudskim postupcima kojima se osporava činjenje ili propusti koje je učinilo fizičko lice ili javna uprava a koje se tiču životne sredine (tzv. *actio popularis* - posebno pravo na tužbu za kršenje javnog interesa);
4. 9. 4. osigurati djelotvorne pravne lijekove i sudske privremene mjere kada je to potrebno tako da one budu izvedene pravično, pošteno i pravovremeno i sa troškovima koji neće ometati samu proceduru;
5. 9. 5. osigurati da javnosti budu dostupne informacije o mogućnosti pokretanja upravnih i sudskih procedura za korištenje pravnih lijekova.

Institucionalni okvir u Bosni i Hercegovini

Sam termin pravosuđe ima šire značenje jer osim klasičnog sistema pravosuđa (sudovi, tužiteljstva, pravobraniteljstva) uključuje i klasične upravne postupke (posebno u slučaju pokretanja drugostepenog postupka pred organima uprave na osnovu žalbe prema odluci u upravnom postupku). Također, termin pravosuđe obuhvata i pravo i mogućnost građana na pokretanje postupka pred institucijama koje ne spadaju u klasični sistem pravosuđa, a koje su osnovane u odbrani osnovnih ljudskih prava i sloboda građana (ombudsmen), što je u pravnom sistemu Bosne i Hercegovine jedna od novina ka približavanju standardima modernih sistema.

Klasični sistem pravosuđa obuhvata redovne sudove svih nivoa. U Bosni i Hercegovini organizaciju sudova i njihov djelokrug određuju entiteti, odnosno za povrede državnih zakona sama država Bosna i Hercegovina. Generalno, sudovi su organizirani na trostepenom nivou:

1. općinski sudovi u Federaciji Bosne i Hercegovine/osnovni sudovi u Republici Srpskoj (prvostepeni sud);
2. kantonalni u Federaciji Bosne i Hercegovine/okružni sud u Republici Srpskoj djeluje kao prvostepeni ili kao drugostepeni sud prema odlukama općinskih/osnovnih sudova;
3. Vrhovni sud u Federaciji Bosne i Hercegovine/Republički sud u Republici Srpskoj uglavnom djeluje kao apelacioni sud, izuzetno, u skladu sa zakonom i kao prvostepeni sud, Vrhovni sud djeluje i kao upravni sud kada je prema zakonu dozvoljeno pokretanje upravnog spora.

Polazeći od važećih zakonskih odredbi kojima se regulira stvarna nadležnost sudova za ovu vrstu sporova, po pravilu, bili bi nadležni kantonalni u Federaciji Bosne i Hercegovine, odnosno okružni sudovi u Republici Srpskoj – odlučivanje u upravnim sporovima, kao i o zahtjevima za zaštitu sloboda i prava utvrđenih ustavom, ako su takve slobode i prava povrijeđene konačnim pojedinačnim aktom ili radnjom službene osobe u organima uprave, odnosno odgovorne osobe u preduzeću, ustanovi ili drugom pravnom licu kada za zaštitu tih prava nije osigurana druga sudska zaštita. Naime, ako bi do ovih povreda došlo pojedinačnim aktima institucija Bosne i Hercegovine i njenih organa, javnih agencija i korporacija, odnosno ako bi došlo do povrede nekog od relevantnih državnih zakona onda bi nadležnost pripala Sudu Bosne i Hercegovine.

Osim sudova, pravosudni sistem obuhvata i nadležna tužiteljstva te pravobraniteljstva i advokatske komore čiju organizaciju i djelokrug kao i kod sudova određuju entiteti.

Državna uprava, odnosno klasični državni aparat ne spada u pravosudni sistem, ali u svjetlu prava na pristup pravosuđu podrazumijeva i upravni mehanizam. S obzirom na razlike u organizaciji entiteta postoje razlike u konceptu upravnih organa u entitetima. U Federaciji Bosne i Hercegovine osim općinskih organa u oblasti okoline postoje kantonalni i federalni organi (ministarstva), dok u Republici Srpskoj postoje samo općinski i republički organi. Mada postoje razlike, čak jedan stepen organa više u Federaciji, osnovni koncept nije bitno drugačiji. Upravni postupak, osim u rijetkim i zakonom određenim slučajevima osigurava najmanje dvostepeni postupak, odnosno osigurava pravo na žalbu u upravnom postupku. Po žalbi prvostepenog organa odlučuje upravni organ u upravnom postupku.

Zakonom utvrđenim kriterijima nakon okončanog upravnog postupka (kada više nije dozvoljena žalba u upravnom postupku), nezadovoljna stranka ili ovlašteni organ ima pravo na pokretanje upravnog spora. Pojednostavljeno, upravni postupak prelazi u sudski postupak.

Ustav Bosne i Hercegovine i ustavi entiteta predvidjeli su visok stepen zaštite ljudskih prava i osnovnih sloboda. Kao organ zaštite ovih prava i demokratskih principa osnovana je Institucija ombudsmena Bosne i Hercegovine, što je za prilike u Bosni i Hercegovini apsolutno nova kategorija. Ombudsmen u Bosni i Hercegovini pretežno je angažovan na zaštiti osnovnih prava i sloboda i rijetke su situacije angažovanja ombudsmena u konceptu zaštite prava na informaciju i učestvovanje javnosti. Ovo i zbog nepostojanja *navike* građana na obraćanje ombudsmenu u cilju zaštite ove vrste prava. Zakonom o slobodi informiranja predviđeno je osnivanje institucije ombudsmena za informiranje, što zaštitu prava na informaciju postavlja na potpuno nove osnove.

Dovoljan interes za pokretanje postupka – uloga NVO

Pitanje dovoljnog interesa je pitanje da li neko fizičko ili pravno lice ima pravo pokrenuti postupak pred organom pravosuđa po određenoj pravnoj stvari. U pravnoj praksi i teoriji ovaj institut se određuje kao legitimnost. Postoji aktivna i pasivna legitimnost, odnosno sposobnost nekog lica (fizičkog ili pravnog) da tuži ili bude tužen. Iz ugla zaštite prava na okolinu, odnosno prava na realiziranje prava na informiranje i učestvovanje dovoljan interes (legitimnost) je nivo povezanosti pokretača postupka sa predmetom, odnosno događajem koji je povod za pokretanje postupka. Ova ograničenja, mada u prvi mah djeluju kao opstrukcija prava, imaju svoju funkciju u smislu djelotvornosti i zasnovanosti samog postupka, te onemogućavaju da *svako može pokrenuti svaki postupak koji mu padne na pamet*. Uostalom ovakva ograničenja postoje u svakom pravnom sistemu.

Kada neko ima pravo pokrenuti spor vezan uz okolinu? Logičan odgovor bio bi onda kada je njegovo osobno pravo ugroženo ili može biti ugroženo. Kod osobnih (pojedinačnih) prava u postupku utvrdit će se da li postoji određeni stepen povezanosti (uzročno-posljedična veza) između ugroženosti i prava konkretnog pojedinca i na osnovu utvrđenog postojanja ili nepostojanja odlučit će se da li će spor voditi ili ne.

Nevladina organizacija (u daljnjem tekstu: NVO) je udruženje građana okupljenih oko određenog nepolitičkog, neprofitabilnog cilja. NVO, također, ima status pravnog lica koje stiče aktom o registraciji. Da bi se registrovao NVO mora imati svoju misiju, tj. djelokrug rada koji je u skladu sa zakonom. S druge strane, da bi NVO mogao ostvarivati svoju misiju mora imati pravo na aktivnosti i poduzimanje pravnih radnji u cilju ostvarivanja svoje misije. Konačno, *okolinske* NVO jesu pravna lica čija je misija briga o okolini i imaju pravo aktivno djelovati u cilju zaštite okoline, što podrazumijeva i pokretanje postupaka pred nadležnim organima u cilju odbrane prava iz njihovog djelokruga rada.

NVO u pravnom sistemu Bosne i Hercegovine imaju pravo pokretati postupke (biti strana u postupku), a okolinske NVO imaju pravo učestvovati u pravnim postupcima koji se odnose na zaštitu prava na okolinu. NVO-i imaju pravo pokrenuti postupak ukoliko je ugrožen interes javnosti, odnosno ako su građani uskraćeni za pravo na informaciju ili pravo na učestvovanje javnosti u postupku donošenja odluka.

Pravičnost postupka: nezavisnost, brzina postupka, transparentnost, razumni rok odlučivanja

Pravo na pravičan postupak jedno je od osnovnih ljudskih prava, izričito navedeno u Evropskoj konvenciji o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda. Ustav Bosne i Hercegovine zajamčio je visok stepen zaštite svih ljudskih prava sadržanih u Evropskoj konvenciji čime je ovo pravo ustavno pravo svakog građanina Bosne i Hercegovine. Važno je napomenuti da Evropska konvencija o zaštiti ljudskih prava i sloboda u pravnom sistemu Bosne i Hercegovine ima jaču pravnu snagu od Ustava, da su svi organi vlasti - u slučaju da bi domaći propis bio suprotan Konvenciji - u obavezi direktno primijeniti Konvenciju. Naravno, u praksi to nije uvijek slučaj, ali je bitno reći i to kako postoji niz sudskih odluka koje su primijenile ovo pravilo.

Pravičnost postupka jedno je od osnovnih principa sudstva i čitav sudski sistem je konstruisan da bi se ostvarilo pravedno suđenje. Pravičnost postupka ostvaruje se dosljednim poštivanjem osnovnih principa postupaka koje podrazumijevaju:

- nezavisnost sudova (i upravnih organa),
- zakonitost,
- pristup sudu,
- pravo na odluku u razumnom roku,
- jednak tretman stranaka sa nizom proceduralnih jamstava koja to osiguravaju.



Kao važan jamac nezavisnosti sudova u Bosni i Hercegovini osnovan je organ Visoko sudsko i tužiteljsko vijeće. Vijeće je organ koje ima visoka ovlaštenja, a posebno su važna ona koja se odnose na izbor i razrješenje sudija, praćenje njihovog rada koje uključuje i redovno godišnje ocjenjivanje, te vođenje disciplinskog postupka. Ovaj nezavisni organ sastavljen je od sudija, tužitelja i advokata koji se biraju u posebnom postupku upravo od svih sudija, odnosno tužitelja i advokata. Dakle, ne postoji uticaj vlasti kod izbora i imenovanja sudija, odnosno njihovog razrješavanja koji je ranije postojao putem Ministarstva pravde. Napredak je postignut i osnivanjem Centra za obuku sudija i tužitelja - organa koji organizira i provodi permanentan obrazovni proces, odnosno stalno unapređenje znanja sudija i tužitelja.

Svaki postupak pred organom pravosuđa (u širem smislu te riječi) jeste postupak kojem je prethodilo neko ograničavanje na zakonu postavljenog prava. Postupak pred sudom podrazumijeva najmanje dvije strane u sporu - jedna čije je pravo povrijeđeno i druga strana koja je izvršila povredu. Ne ulazeći u način na koji neutralni i nezavisni organ (sud) odlučuje, brzim postupkom vrijeme *nepravde* se skraćuje, odnosno povreda prava se sanira. U praksi ukoliko je nekom uskraćeno pravo na informaciju, pa se u vezi s tim povede postupak, bitno je da li će se nepravda riješiti i u kojem roku. Moguće je da će odlaganje rješenja dovesti do nemogućnosti rješenja, odnosno neće biti popravljena nepravda nanescena ograničenjem prava.

U članu 6. Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i sloboda jamči se, između ostalog, svakome pravo na raspravu u razumnom roku. Cilj ovog jamstva je zaštita svih strana u postupku pred sudom protiv pretjeranih proceduralnih kašnjenja. Prema tome, značenje zahtjeva za razumnim rokom je jamstvo da se u okviru razumnog roka i putem sudske odluke okonča nesigurnost u kojoj se neka osoba nalazi u pogledu svog položaja, po pravu, na informiranje ili učestvovanje. Ovo je jednako u interesu osobe koja je u pitanju kao i u interesu pravne sigurnosti.

Naravno, veliki problem pravosuđa u Bosni i Hercegovini, uostalom kao i u drugim državama jeste veliki broj neriješenih predmeta. Ključni uzroci ovakvog stanja su i u velikom broju specifičnih tužbi koje nepostoje ili su rijetke u pravnim sistemima drugih država – povrat imovine oduzete u ratu, ratna obeštećenja, stambeni i radni sporovi kao posljedica tranzicijskih promjena. Svakako bitan uzrok je i nedovoljan broj sudija limitiran ukupnom finansijskom situacijom u zemlji. Dio uzroka je i u legislativi – uprkos reformi neki važni zakonski propisi još ne prate evropski trend što bitno usporava sudski postupak. Ne treba posebno naglašavati da sve ovo negativno utiče na razumni rok suđenja.

Jedan od osnovnih pravnih principa je transparentost, otvorenost postupka. Prema ovom principu, svaki građanin koji ima interes ili je njegov interes vjerovatan ima pravo pratiti postupak, odnosno ima pravo na puni uvid o stanju postupka koje uključuje i mogućnost dobijanja fotokopije pojedinih dokumenata. Od ovog pravila izuzeti su samo zapisnici sa vijećanja, spisi koji su zvanično uvedeni kao povjerljivi i oni spisi čija transparentnost može imati negativan uticaj na osobna prava nekog od učesnika u postupku.

Polazeći od odredbe člana 9.1. Konvencije neophodno je osigurati i da osoba koja traži pravnu zaštitu pred redovnim sudom ima mogućnost pokretanja besplatne ili jeftine zakonske procedure. U tom svjetlu u Bosni i Hercegovini osnovani su zavodi za pružanje pravne pomoći. Istina, oni ne postoje u svim dijelovima Bosne i Hercegovine, ali je očigledna tendencija njihovog osnivanja. Svakako će i to biti važan moment u ispunjavanju ove vrste obaveze.

Ono što je novo i povoljno jeste da se u Krivičnom zakonu (u oba entiteta) poseban stav odnosi na krivična djela prema okolini. Ono što bi ovdje trebalo primijetiti jeste činjenica da kao krivično djelo nije predviđeno nepostupanje organa u skladu sa zahtjevima Arhuske konvencije.

PRAVNI OKVIR

Obaveze koje proizilaze i iz člana 9. Konvencije (Dostupnost pravosuđa) u Bosni i Hercegovini osigurane su setom zakona od kojih su svakako osnovni Zakon o slobodi pristupa informacijama i Okvirni Zakon o zaštiti okoline. Jedno od osnovnih principa koje je inkorporirano u spomenute zakone jeste učestvovanje javnosti, pristup informacijama i pristup pravdi. Pitanja zaštite okoline ostvaruju se putem učestvovanja svih zainteresiranih građana na određenom nivou. Svaki pojedinac i organizacija moraju imati odgovarajući pristup informacijama koje se odnose na okolinu, a kojima raspolažu organi uprave uključujući i informacije o opasnim materijama i aktivnostima u njihovim zajednicama, kao i mogućnost učestvovanja u procesu donošenja odluka. Organi koji donose propise i nadležni organi za zaštitu okoline dužni su pomagati i razvijati svijest javnosti i podsticati učestvovanje omogućavajući dostupnost informacija široj javnosti.

Zakon o slobodi pristupa informacijama

Zakon o slobodi pristupa informacijama u Bosni i Hercegovini stupio je na snagu 25.11.2000. godine i predstavlja značajan doprinos u procesu demokratizacije društva. Zakonom je reguliran postupak pristupa informacijama kojima raspolažu javni organi, što će se odraziti na njihovu transparentnost, javnost i odgovornost. Potrebno je naglasiti da je ovaj zakon obuhvatio sve informacije, dakle nije se fokusirao samo na informacije vezane uz pitanja okoline. Donošenje zakona imalo je tri cilja:

1. ustanoviti da informacije koje posjeduju javni organi predstavljaju javno dobro,
2. ustanoviti da svaka osoba ima pravo pristupa ovim informacijama, a javni organi obavezu da objave informaciju,
3. omogućiti svakom fizičkom licu da zatraži izmjenu i daje komentar na informacije kojima raspolaže ili koje kontroliše javni organ.

Zakon sadrži definiciju *informacije* a to je “svaki materijal kojim se prenose činjenice, mišljenja, podaci ili bilo koji drugi sadržaj, uključujući svaku kopiju ili njen dio, bez obzira na oblik ili karakteristike, kao i na to kada je sačinjena i kako je klasificirana”. Također, Zakon precizno definira javne organe a to su izvršni, zakonodavni, sudski i upravni organi, kao i organ koji vrši javnu funkciju ako je imenovan ili ustanovljen u skladu sa zakonom.

Zakon regulira postupak pristupa informacijama kojima raspolažu organi središnje državne administracije, kao i njihove obaveze u vezi s tim. Član 4. propisuje da: “Svako fizičko i pravno lice ima pravo pristupa informacijama koje su pod kontrolom javnog organa, a svaki javni organ ima odgovarajuću obavezu objaviti takve informacije. Ovo pravo pristupa podliježe samo formalnim radnjama i ograničenjima kako je utvrđeno u ovom zakonu.”

Prema tome, pravo pristupa informacijama kojima raspolaže javni organ nije neograničeno. U Zakonu su taksativno nabrojani izuzeci zbog kojih javni organ može uskratiti pružanje informacije. Ovi izuzeci odnose se na informacije javnih organa koje se odnose na neke posebne funkcije javnih organa, povjerljive komercijalne funkcije i zaštitu privatnosti trećih osoba.

Podnosilac zahtjeva obraća se zahtjevom za informaciju onom organu za koji smatra da posjeduje informaciju, znači onom organu kojeg smatra nadležnim. Pri tome ovaj zakon propisuje formu zahtjeva i šta ona mora sadržavati i to: da bude u pisanoj formi, sadrži dovoljno podataka koji će omogućiti organu da utvrdi traženu informaciju, te ime i adresu podnosioca zahtjeva.

Zakonom je propisan postupak nadležnog organa po prijemu zahtjeva.

Svaki podnosilac zahtjeva za pristup informacijama koji je nezadovoljan odlukom nadležnog organa ima pravo na žalbu u upravnom postupku. Žalba se podnosi rukovodiocu organa koji je donio odluku. Prilikom razmatranja žalbe rukovodilac organa postupa u skladu sa odredbama entitetskih zakona o upravnom postupku jer ovaj zakon ne postoji na državnom nivou. Predviđena je i mogućnost obraćanja ombudsmenu za Bosnu i Hercegovinu čiji je osnovni zadatak da na osobnoj inicijativi, žalbu oštećenih ili prema inicijativi NVO ispituje kršenje ljudskih prava. Ovim je zaokružen sistem zaštite prava na informaciju kao jednog od osnovnih ljudskih prava. Također je u cijelosti inkorporiran duh člana 9. Konvencije.

Odredbom člana 25. propisana je odgovornost Vijeća ministara Bosne i Hercegovine (Vlada) za primjenu ovog zakona, koji je u najvećoj mjeri u saglasnosti sa odgovarajućim odredbama iz Arhuske konvencije. Usvajanjem ovog zakona Bosna i Hercegovina je dobila kvalitetan pravni okvir za uspostavljanje modernog sistema za osiguranje i pristup informacijama.

Ministar nadležan za pitanja okoline dužan je uspostaviti sistem informiranja o okolini i omogućiti monitoring stanja okoline, aktivnost mjerenja, prikupljanje, obrada i evidentiranje podataka o korištenju i opterećenju okoline. Sistem informiranja uspostavlja se i organizira na osnovu teritorijalne gustine naseljenosti na način da se:

- utvrde kvantitativne i kvalitativne promjene stanja okoline nastale kao rezultat upotrebe i uporede se na međunarodnom nivou na način da se procjenjuju zajedno sa socijalnim i ekonomskim podacima kao i sa aspekta uticaja na zdravlje stanovništva;
- utvrde uzroci uticaja na okolinu sa zadovoljavajućom tačnošću, uključujući i detaljne prikaze potrebne za određivanje uzročno-posljedične veze u odnosu na štetu;
- predvidjeti što je moguće prije opasnost po okolinu;
- mogu poduzimati mjere predviđene propisima i druge mjere nadležnih organa;
- koristi u svrhu planiranja.



Ministar nadležan za pitanja okoline pružat će informacije o okolini na transparentan i djelotvoran način i u tu svrhu koristit će publikacije u štampanoj i elektronskoj formi koje su dostupne javnosti kao i instrumente javnog obavještanja. U slučaju neposredne opasnosti po ljudsko zdravlje ili okolinu ministar će odmah predstavnicima javnosti dostaviti sve podatke koje posjeduju organi uprave i koji bi mogli pomoći javnosti u poduzimanju mjera za sprečavanje ili ublažavanje štete koja proizilazi iz određene opasnosti. Prema tome, organi uprave obavezni su osigurati informacije.

Prvi i najvažniji element pristupa informacijama je određivanje definicije takvih informacija. Informacija o okolini, u smislu ovog zakona, znači bilo koju informaciju u pisanoj, vizuelnoj, audio, elektronskoj ili bilo kojoj drugoj materijalnoj formi o:

- stanju elemenata okoline, kao što su zrak i atmosfera, voda, tlo, pejzaži, prostor i prirodna područja, biološki diverzitet i njegove komponente, uključujući genetski modificirane organizme i međudjelovanje ovih elemenata;
- faktorima kao što su supstance, energija, buka i zračenje i djelatnost i mjere, uključujući administrativne mjere, sporazume o zaštiti okoline, politika, zakonodavstvo, planovi i programi koji utiču ili postoji vjerovatnoća da će uticati na elemente okoline u okviru alineje 1. ovog člana, analiza troškova i dobiti i druge ekonomske analize i pretpostavke koje se koriste u odlučivanju o okolini;
- stanju ljudskog zdravlja i sigurnosti, životnim uvjetima, kulturnim dobrima i građevinama u mjeri u kojoj su ili bi mogli biti pod uticajem stanja elemenata okoline ili putem ovih elemenata pod uticajem faktora, djelatnosti ili mjera navedenih u alineji 2. ovog člana,
- organima i institucijama nadležnim za okolinu.

Druga osnovna definicija Konvencije je definiranje značenja javnosti. Prema važećem zakonu - javnost predstavlja jedno ili više fizičkih ili pravnih lica i u skladu sa entitetskim zakonima ili praksom, njihova udruženja, organizacije ili grupacije. Zainteresirana javnost, u smislu ovog zakona, znači javnost koja ima interes u odlučivanju u okolini bilo zbog lokacije projekta ili prirode datog zahvata u okolini, javnost koja je pod uticajem ili je vjerovatno da će biti pod uticajem namjeravanog zahvata u okolini i nevladine organizacije koje promoviraju zaštitu okoline. Ove definicije su u cjelosti preuzete iz Konvencije.

U članu 31. Zakona definirano je da *“javnost ima pristup informacijama, mogućnost učestvovanja u odlučivanju i zaštitu prava pred upravnim i sudskim organima po pitanjima zaštite okoline bez diskriminacije na osnovu državljanstva, nacionalnosti ili mjesta stanovanja i u slučaju pravnih lica bez diskriminacije na osnovu njihovog mjesta registracije ili centra aktivnosti“*.

Organ uprave osigurat će da osobe koje ostvaruju svoja prava u skladu sa ovim zakonom neće biti kažnjene, proganjane ili uznemiravane na bilo koji način zbog učešća u postupku.

Evropska komisija podržala je intenzivan program pripreme okolinskih zakona u Bosni i Hercegovini sa namjerom da se za oba entiteta pripreme okolinski zakoni koji odgovaraju suvremenim trendovima i zahtjevima EU. Riječ je o sljedećim zakonima:

- Okvirni Zakon o zaštiti okoline daje integralan okvir za izdavanje okolinskih dozvola, uključujući procedure koje se odnose na procjenu uticaja na okolinu na osnovu koncepta integrisane kontrole i prevencije zagađenja;
 - Zakon o zaštiti voda;
 - Zakon o upravljanju otpadom;
- Zakon o zaštiti prirode;
- Zakon o zaštiti zraka.

Zakoni su usaglašeni i omogućavaju sinhronizovan rad u oba bh. entiteta i Distriktu Brčko.

Okvirni Zakon o zaštiti okoline

U Okvirnom Zakonu o zaštiti okoline u Poglavlju VI obrađuju se pitanja vezana uz pristup informacijama, učestvovanje javnosti i pristup pravdi (čl. od 30. do 39.). Javnosti je zajamčen pristup informacijama, mogućnost učestvovanja u procesu odlučivanja i pristup pravdi po pitanjima vezanim uz okolinu. Organi uprave dužni su osigurati da osobe koje ostvaruju svoja prava neće zbog toga biti kažnjene, proganjane ili na bilo koji drugi način uznemirivane zbog svog učestvovanja.

Ministarstvo će na zahtjev zainteresirane osobe osigurati da informacije iz oblasti zaštite okoline budu dostupne javnosti i to što je prije moguće, a najkasnije u roku od 15 dana od dana podnošenja zahtjeva osim u slučajevima kada sadržaj i složenost datih informacija opravdava produženje ovog roka do jednog mjeseca. Podnosilac zahtjeva bit će obaviješten o svakom produženju datog roka i razlozima tog produženja. Prema tome, nadležni organ osigurat će da

tražene informacije o okolini budu dostupne javnosti i to bez obaveze navođenja interesa. Ovakva odredba identična je sa članom 4. Konvencije sa jednom izmjenom u pogledu roka za davanje informacija.

Zahtjev za davanje informacija o okolini može biti odbijen ukoliko:

- nijedan organ uprave ne poseduje tražene informacije o okolini;
- zahtjev je očigledno neosnovan ili formulisan suviše uopćeno;
- zahtjev se tiče materijala koji je u fazi pripreme ili se tiče unutrašnje komunikacije organa uprave gdje je takvo izuzimanje od davanja informacije predviđeno nekim drugim zakonom, uzimajući u obzir narušavanje općeg interesa davanjem informacije, ili
- informacija je već dostavljena predstavnicima nevladinih organizacija, lokalnim zajednicama i štampi zbog kolektivnog javnog interesa. U tom slučaju nadležni organ uprave uputit će podnosioca zahtjeva gdje može dobiti potrebne informacije.

Zahtjev za informacije o okolini može biti odbijen ukoliko bi davanje informacija imalo štetan uticaj na:

- međunarodne odnose, odbranu ili opću sigurnost;
- tok pravde, pravo osobe na pravedno suđenje i mogućnost organa uprave da provede krivični ili disciplinski postupak;
- povjerljivost informacija koje se tiču trgovine i industrije gdje je takva povjerljivost zaštićena zakonom kako bi se zaštitili legitimni ekonomski interesi. U ovom slučaju informacije o emisijama koje su bitne za zaštitu okoline ne smiju se otkrivati;
- pravo intelektualnog vlasništva;
- povjerljivost osobnih podataka i/ili dokumenata koji se odnose na fizička lica u slučaju da ta lica nisu dala saglasnost za otkrivanje datih informacija javnosti, gdje je ta povjerljivost predviđena zakonom;
- interese treće osobe koja je osigurala tražene informacije a da na to nije bila pravno obavezna i ukoliko ta osoba ne da saglasnost za otkrivanje datog materijala, ili
- okolina na koju se informacije odnose kao što su mjesta uzgoja rjetkih vrsta.

Razlog za odbijanje zahtjeva za davanje informacija mora biti obrazložen. Organ uprave ukoliko ne posjeduje tražene informacije dužan je u najkraćem mogućem roku proslijediti zahtjev organu uprave koji bi mogao imati date informacije i o tome će obavijestiti podnosioca zahtjeva. Rok se računa od dana kada podnosilac zahtjeva prvi put podnese zahtjev za dobijanje informacija.

Nadležni organ uvest će naknadu za davanje postojećih informacija ili dokumenata koja neće prelaziti troškove umnožavanja tih informacija i dokumenata. U slučajevima u kojima organ uprave mora provesti istraživanje ili neke druge aktivnosti na koje nije obavezan zakonom, podnosilac zahtjeva dužan je platiti naknadu u skladu sa troškovnikom. Ovo je dodatno jamstvo za osiguranje obaveza iz člana 9. 1. Konvencije.

Učestvovanje javnosti u odlučivanju u vezi sa pitanjima značajnim za okolinu bitno je kako za proces demokratizacije društva tako i za doprinos djelotvornijoj zaštiti, očuvanju i unapređenju okoline. U članu 36. Okvirnog zakona o okolini propisana je obaveza nadležnih organa da osiguraju učestvovanje javnosti u:

- postupcima procjene uticaja projekata na okoliš;
- postupcima izdavanja okolinskih dozvola za pogone i postrojenja iz svoje nadležnosti;
- postupku donošenja drugih odluka koje mogu imati značajan uticaj na okoliš.

Odmah nakon pokretanja upravnog postupka javnost će biti informirana o sljedećem:

1. predloženim aktivnostima i zahtjevu za izdavanje okolinske dozvole o čemu će biti donesena odluka;
2. nacrtu odluke;
3. organima uprave odgovornim za donošenje odluke;
4. predviđenom postupku uključujući dostupne informacije o:
 - a) pokretanju postupka;
 - b) mogućnosti za učestvovanje javnosti;
 - c) vremenu i mjestu predviđene javne rasprave;
 - d) nazivu organa uprave od kojih se mogu dobiti relevantne informacije i izvršiti uvid u dokumentaciju;
 - e) nazivu organa uprave ili bilo kojeg drugog organa kojem se mogu podnijeti primjedbe i pitanja kao i rok za podnošenje primjedaba ili pitanja,
 - f) okolini koje su relevantne za predložene aktivnosti.



Zainteresirana javnost bit će obavještena prije ili najkasnije u vrijeme početka postupka izvođenja dokaza i upozorena da se u roku od 30 dana moraju podnijeti dokazi i činjenice koje se tiču datog slučaja. Nadležni organ podsticat će podnositelje zahtjeva za izdavanje okolinske dozvole da animiraju zainteresiranu javnost na učestvovanje u raspravama i osiguranje informacije o ciljevima njihovog zahtjeva za izdavanje okolinske dozvole prije podnošenja zahtjeva.

Pristup pravdi u okviru Konvencije obuhvata postupke pred sudom ili nekim drugim nezavisnim i nepristrasnim organom osnovanim u skladu sa zakonom. U članu 38. Okvirnog zakona o okolini propisana je obaveza rukovodioca organa uprave da osigura da *“svaka osoba koja smatra da njen zahtjev za davanje informacija nije razmatran, neopravdano odbijen, da je na njega u cjelosti ili djelimično neadekvatno odgovoreno ili da nije bio obrađen - ima pristup postupku preispitivanja odluke pred drugostepenim organom ili pred sudskim vijećem u skladu sa odredbama Zakona o upravnom postupku. Odluka u drugostepenom upravnom i sudskom postupku donijet će se po hitnom postupku”*.

Ovdje se radi o pristupu pravdi vezano uz probleme koji se tiču pristupa informacijama. Ova odredba u cijelosti je u skladu sa zahtjevom čl. 9., 2., 3. i 4. Konvencije da bilo koja osoba može tražiti pravni lijek ukoliko smatra da je njen zahtjev za davanje informacija ignorisan, nezakonito odbijen, ili da na njega nije dat adekvatan odgovor.

U članu 39. Okvirnog Zakona o okolini propisano je da predstavnici zainteresirane javnosti koji su učestvovali u prvostepenom postupku imaju pravo da pred sudom pokrenu postupak preispitivanja odluke, dijela odluke ili postupak zbog neizvršavanja odluke. Nakon provođenja postupka sud može:

- naložiti organima ponavljanje ili obnovu postupka;
- naložiti fizičkim licima poduzimanje svih neophodnih sanacionih mjera uključujući obustavu određenih aktivnosti i/ili plaćanje šteta;
- obavezati fizička lica da izvrše uplatu naknade u Fond zaštite okoline kao i da snose troškove sudskog postupka i
- naložiti privremene mjere.

Ovom odredbom definiran je pristup pravdi u slučaju učestvovanja javnosti u donošenju odluka kojima se udovoljava zahtjevu iz Konvencije da odluke organa uprave može osporavati osoba koja ima interes ili ukoliko je u pitanju uskraćivanje određenog prava. Zahtjev može osporavati sadržajnu i proceduralnu stranu bilo koje odluke, djelovanja ili izostanka djelovanja. U cilju postizanja obeštećenja ili pravne zaštite svaka zainteresirana osoba ima pravo na zaštitu u upravnim i sudskim postupcima.

INSTITUCIONALNI OKVIR

Zbog specifično složenog uređenja Bosne i Hercegovine podijeljene su institucionalne nadležnosti ne samo legislativne, već i nadležnosti za provedbu pojedinih propisa.

Na nivou Bosne i Hercegovine u okviru Vijeća ministara Bosne i Hercegovine formirano je Ministarstvo za spoljnu trgovinu i ekonomske odnose, koje u okviru svog rada koordinira aktivnosti u oblasti okoline. Kako na nivou Bosne i Hercegovine nema pravnih propisa koji reguliraju materiju okoline, najveći dio posla u ovoj oblasti obavlja se na nivou entiteta, odnosno Brčko Distrikta. U daljnjem tekstu dat je prikaz institucija na nivou entiteta a u Federaciji Bosne i Hercegovine i na kantonalnom nivou.

U Federaciji Bosne i Hercegovine nadležni su:

1. Federalno ministarstvo prostornog uređenja i okoliša, čije su glavne funkcije i zadaci u okviru urbanizma i prostornog uređenja, planiranja prostora i naselja, kao i građenja i zaštita okoline;
2. Federalno ministarstvo poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva obuhvata tri važna sektora iz naziva. Sektor voda unutar ovog ministarstva djeluje na području upravnih poslova vezano uz izdavanje vodoprivrednih saglasnosti i dozvola, te vodoprivredne inspeksijske poslove.

U deset kantona nadležni organi su:

1. ministarstva za izgradnju, prostorno uređenje i okoliš koja djeluju na polju uređenja prostora i zaštite okoliša u kantonalnim granicama,
2. ministarstva poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva koja se također bave upravnim poslovima - izdavanje vodoprivrednih saglasnosti i dozvola koje su, prema Zakonu o vodama, u nadležnosti kantona.

U Republici Srpskoj nadležni su:

1. Ministarstvo za prostorno planiranje, građevinarstvo i ekologiju, a obavlja poslove prostornog planiranja, provođenja planova kao i zaštite okoline,
2. Ministarstvo poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva.

Na nivou Bosne i Hercegovine djeluju Predsjedništvo Bosne i Hercegovine (organ nadležan za zaključivanje međunarodnih ugovora u ime Bosne i Hercegovine), Ministarstvo vanjskih poslova i Ministarstvo za spoljnu trgovinu i ekonomske odnose.

Kao međuentitetski organi javljaju se Koordinacioni odbor za okoliš Bosne i Hercegovine i Komisija za vode Bosne i Hercegovine.

Koordinacioni odbor za okoliš Bosne i Hercegovine je međuentitetski organ koji koordinira rad po pitanjima okoline između dva entiteta. Osnovan je 14.7.1998. godine kada su dva ministra za okoliš iz Republike Srpske i Federacije Bosne i Hercegovine, ispred svojih vlada, potpisali Memorandum o razumijevanju. Memorandum je jedan od najdalekosežnijih sporazuma potpisanih do danas između entiteta. On predstavlja zvaničnu namjeru obje strane na saradnji u svim pitanjima vezanim uz okolinu i osnov je za aktivnosti koje poduzima Koordinacioni odbor za okoliš Bosne i Hercegovine. Koordinacioni odbor se u skladu sa Memorandumom o razumijevanju posebno bavi:

- međunarodnim ugovorima i programima koji se tiču okoline;
- saradnjom sa Republikom Hrvatskom, Srbijom i Crnom Gorom u oblasti okoline;
- usklađivanjem postojećeg i budućeg okolinskog zakonodavstva, propisa, okolinskih akcionih programa, monitorin- ga, standarda i informacionih sistema;
- usklađivanjem planova za hitne situacije;
- koordiniranjem svih okolinskih aktivnosti u cilju pristupanja Bosne i Hercegovine EU kao države članice.

Koordinacioni odbor broji osam članova - četiri člana imenuje Vlada Federacije Bosne i Hercegovine i četiri člana Vlada Republike Srpske.

Komisija za koordinaciju pitanja iz oblasti vodoprivrede odgovorna je za saradnju između nadležnih ministarstava oba bh. entiteta kada je riječ o pitanjima vezanim uz vode sa ciljem uklanjanja eventualne kolizije u upravljanju vodama. Komisija se sastoji od osam članova - četiri člana imenuje Vlada Federacije Bosne i Hercegovine i četiri člana Vlada Republike Srpske. Memorandum o razumijevanju potpisali su resorni ministri vlada oba entiteta 4.6.1998. godine. Komisija se bavi sljedećim pitanjima:

- međunarodnim ugovorima o vodoprivrednoj problematici;
- međunarodnim vodnim putevima;
- međunarodnim vodoprivrednim projektima;
- saradnjom sa Republikom Hrvatskom, Srbijom i Crnom Gorom u pogledu pitanja vezanim uz vodu;
- usklađivanjem sadašnjih i budućih propisa iz oblasti vodoprivrede;
- usklađivanjem i praćenjem standarda kvaliteta voda;
- usaglašavanjem programa deponovanja čvrstog otpada – zaštitom vodnih resursa;
- usklađivanjem i kontrolom rada laboratorija za praćenje kvaliteta voda i kategorizaciju vodotoka;
- izgradnjom i obnavljanjem vodoprivrednih objekata na međuentitetskoj crti i neposredno uz nju;
- objektima presječenim međuentitetskom crtom;
- usklađivanjem planskih dokumenata iz oblasti vodoprivrede za objekte presječene međuentitetskom crtom;
- prikupljanjem i razmjenom podataka (međuentitetski i međunarodni);
- usklađivanjem planova zaštite od poplava i ostalih vanrednih situacija.



6.3. PRISTUP PRAVOSUĐU U CRNOJ GORI

*Ljubinka Popović – Kustudić*¹⁹³

Polazeći od obaveza koje za ugovorne strane proizilaze iz Arhuske konvencije, ovdje će biti predstavljen način pristupa pravosuđu u Crnoj Gori u pitanjima koja obuhvataju pravo na pristup informacijama i učešće javnosti u donošenju odluka koje se odnose na zaštitu životne sredine.

Pravo na slobodan pristup informacijama postalo je, donošenjem Ustava Crne Gore 2007. godine, ustavna kategorija i dobilo ustavno-pravnu zaštitu. Odredbom člana 51. Ustava, propisano je da svako ima pravo na pristup informacijama u posjedu državnih organa i organizacija koje vrše javna ovlašćenja.

Isti princip zastupljen je i kada je u pitanju zaštita životne sredine i učešće javnosti u donošenju odluka iz ove oblasti. Članom 23. Ustava, propisano je da svako ima pravo na zdravu životnu sredinu i pravo na blagovremeno i potpuno obavještanje o stanju životne sredine, na mogućnost uticaja prilikom odlučivanja o pitanjima od značaja za životnu sredinu i na pravnu zaštitu ovih prava.

1. UPRAVNO-SUDSKA ZAŠTITA PRAVA NA SLOBODAN PRISTUP INFORMACIJAMA

Zaštita prava na slobodan pristup informacijama normativno je uređena Zakonom o slobodnom pristupu informacijama, koji obuhvata i razrađuje sve elemente koje predviđa Konvencija u vezi sa ovim pitanjem.

Može se reći da su rješenja koja su zastupljena u ovom zakonu veoma liberalna, kako u pogledu obima i vrsti informacija kojima se obezbjeđuje pristup, tako i u pogledu postupka za ostvarivanje tog prava.

Pristup informacijama obezbjeđuje se svim licima, fizičkim i pravnim, stranim i domaćim, bez ograničenja i bez potrebe da se iskazuje interes za traženom informacijom. Pristup informacijama obezbjeđuje se u zahtijevanoj formi, osim u slučajevima obimnosti informacije i u slučajevima kada je informacija već dostupna javnosti.

Organ vlasti dužan je da dostavi informaciju u roku od osam dana od podnošenja zahtjeva. U slučajevima kada obimnost informacije, odnosno pronalaženje informacije, zahtijeva pretraživanje velikog broja dokumenata, ovaj rok se može produžiti najviše za 15 dana.

Zahtjev za pristup informaciji može biti odbijen, pored situacije kada organ ne posjeduje informaciju, u kom slučaju je dužan da interesata obavijesti o nosiocu informacije, i u određenim slučajevima koji su bliže navedeni u Zakonu, i to pod uslovom da bi se njihovim objelodanjivanjem značajno ugrozili:

1. nacionalna bezbjednost, odbrana i međunarodni odnosi;
2. javna bezbjednost;
3. komercijalni i drugi ekonomski, privatni i javni interesi;
4. ekonomska, monetarna i devizna politika države;
5. sprečavanje, istraživanje i procesuiranje krivičnih djela;
6. privatnost i druga lična prava pojedinca, osim za potrebe sudskog ili upravnog postupka;
7. postupak obrade i donošenja službenih akata. Odbijanje pristupa informacijama, u svim navedenim slučajevima, uslovljeno je ocjenom postojanja značajno veće štete po zaštićeni interes od javnog interesa za objavljivanje te informacije.

Kada je u pitanju informacija koja sadrži povjerljive podatke, ista se može staviti na raspolaganje nakon eliminisanja povjerljivog dijela teksta.

Odluka o zahtjevu za pristup informacijama, bilo da je pozitivna ili negativna, izrađuje se pismeno u formi rješenja, sa odgovarajućim obrazloženjem. Postupak po zahtjevu za pristup informacijama je hitan.

Pravo na zaštitu u ovom postupku obezbijeđeno je u svim instancama. Protiv prvostepenog rješenja (kao i zaključka i obavještenja) nezadovoljna stranka ima pravo žalbe drugostepenom organu. Nadležni drugostepeni organ dužan je da odluči o žalbi i dostavi odluku žalioцу u roku od 15 dana.

Protiv odluke drugostepenog organa, ili u slučajevima kada je o zahtjevu za pristup informacijama odlučivao organ protiv čijeg rješenja žalba nije dozvoljena, nezadovoljna stranka ima pravo da podnese tužbu Upravnom sudu Crne Gore. Protiv odluka Upravnog suda dozvoljen je vanredni pravni lijek – zahtjev za vanredno preispitivanje sudske odluke, koji se podnosi Vrhovnom sudu Crne Gore.

U slučaju da organ vlasti ne odluči o zahtjevu za slobodan pristup informacijama, podnositelj zahtjeva ima pravo da izjavi žalbu zbog „ćutanja administracije”, odnosno tužbu Upravnom sudu, ako je u pitanju organ protiv ćijeg akta nije dozvoljena žalba. U tim slučajevima Upravni sud nalaže tuženom organu da donese odluku o zahtjevu tužioca.

Presude Upravnog suda su obavezujuće za organ na koji se odnose. Upravni postupak je besplatan, a troškovi upravnog spora su mali.

2. UĆEĆE JAVNOSTI U DONOŠENJU ODLUKA O PITANJIMA KOJA SE ODOSE NA ZAŠTITU ŽIVOTNE SREDINE I PRAVNA ZAŠTITA

Ućeće javnosti, kada je u pitanju donošenje odluka o posebnim aktivnostima nabrojanim u Aneksu I Konvencije, predviđeno je u većem broju zakona koji pravno uređuju obavljanje razlićitih djelatnosti koje mogu da utiću na životnu sredinu, ali osnovni propis na ovu temu, svakako predstavlja Zakon o procjeni uticaja na životnu sredinu.

Ovim zakonom ustanovljena je obaveza procjene uticaja na životnu sredinu za projekte iz oblasti industrije, rudarstva, energetike, saobraćaja, turizma, poljoprivrede, šumarstva, vodoprivrede i komunalnih djelatnosti, kao i za sve projekte koji se planiraju u zaštićenom prirodnom dobru i u zaštićenoj okolini nepokretnog kulturnog dobra.

Kada su u pitanju projekti iz ovih oblasti, za koje je potrebno izvršiti procjenu uticaja na životnu sredinu, ućeće zainteresovane javnosti obezbijeđeno je u svim fazama postupka. Propisano je da nadležni organ obavještava zainteresovanu javnost već u početnoj fazi postupka, tj. u roku od sedam dana od dana prijema zahtjeva za procjenu uticaja na životnu sredinu. Zainteresovana javnost može dostaviti svoje mišljenje nadležnom organu u roku od deset dana, a organ je dužan da prilikom donošenja odluke o zahtjevu za procjenu uticaja razmotri dostavljena mišljenja. Javnost se nadalje obavještava o potrebi izrade elaborata, te o njegovoj sadržini i obimu u vezi sa ćim javnost, takođe, može dostavljati svoja mišljenja koja je organ dužan da razmotri. U završnoj fazi, a prije odobravanja elaborata o procjeni uticaja na životnu sredinu, održava se javna rasprava. Javnost se blagovremeno obavještava o načinu, roku i mjestu javnog uvida, dostavljanju primjedbi i mišljenja, kao i vremenu i mjestu održavanja javne rasprave o elaboratu. Javna rasprava može se održati najranije 20 dana od dana obavještavanja javnosti. O odluci koja se donese nakon održane javne rasprave nadležni organ obavještava javnost, a odluka se stavlja na uvid i to sa objašnjenjem o prihvatanju ili odbijanju pribavljenih primjedbi, prijedloga i mišljenja javnosti.

U vezi sa ućećem javnosti i donošenjem odluka, kada su u pitanju posebne aktivnosti, treba još pomenuti i Zakon o integrisanom sprećavanju i kontroli zagađivanja životne sredine i Zakon o zaštiti prirode.

Zainteresovana javnost u pitanjima životne sredine nema neposredan pristup pravosuđu, već to pravo može ostvariti samo posrednim putem.

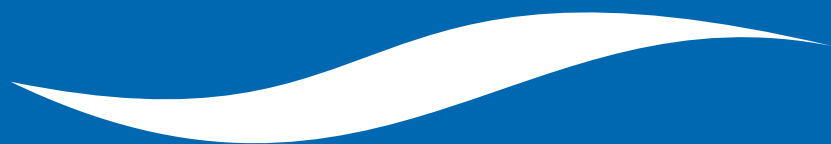
U svim zakonima koji imaju za predmet regulisanja zaštitu životne sredine, propisano je da nadzor kod sprovođenja tih propisa vrše inspektori odgovarajuće struke (ekološki, sanitarni, inspektor za zaštitu životne sredine i dr.), po sopstvenoj inicijativi ili po zahtjevu – prijavi fizićkih ili pravnih lica. Ovlašćenja inspektora su veoma široka i kreću se od mogućnosti izricanja novćane kazne do zabrane rada eventualnom zagađivaću životne sredine. Inspekijski postupak vodi se po pravilima opšteg upravnog postupka. Inspektor je dužan da podnosioca zahtjeva-prijave obavijesti o radnjama koje je preduzeo po njegovoj prijavi.

Svako fizićko i pravno lice može podnijeti prekršajnu ili krivićnu prijavu nadležnom organu, ako smatra da je odrećenom radnjom poćinjeno neko kašnljivo djelo kojim se ugrožava životna sredina.



STUDIJE SLUČAJEVA

7.



7.1. SLUČAJEVI ODBORA ZA USKLAĐENOST I PRAĆENJE PROVEDBE AARHUŠKE KONVENCIJE

*Csaba Kiss*¹⁹⁴

Uvod

Odbor za usklađenost i praćenje provedbe Aarhuške konvencije je, kao jedinstveno tijelo koje je stvoreno temeljem međunarodnoga ugovora i djeluje unutar međunarodne organizacije, u idealnom položaju za izražavanje temeljnih i utjecajnih mišljenja o provedbi prava pristupa u strankama. Odbor je niz puta izrazio svoje stavove o poželjnoj infrastrukturi za pristup pravosuđu, i to većinom u skladu s važnim tvorcima javnoga mnijenja iz civilnoga društva.

Sažetak

Aarhuška konvencija

Aarhuška konvencija ima sljedeće zahtjeve za režim pristupa pravosuđu koji dobro funkcionira:

„širok pristup pravosuđu“

„odgovarajuće i djelotvorne pravne lijekove, uključujući odgodu pravnih učinaka gdje je to prikladno, trebaju biti pravični, jednakopravni, pravodobni i ne toliko skupi da bi se time sprječavalo njihovo provođenje“.

Pogledajmo kako se ti zahtjevi odražavaju u nacionalnim pravnim sustavima, u slučajevima pred Odborom i u njegovim preporukama.

Opći zahtjevi

Sudstvo mora doprinosti provedbi Aarhuške konvencije

Kazahstan ACCC/C/2004/6

S obzirom na argument koji su podastrijeli zastupnici stranke u pitanju da nemaju ovlast nad sudovima (članak 5. više), Odbor napominje da je nezavisnost sudstva, pojedinačna i institucionalna, jedan od preduvjeta za osiguravanje pravičnosti u procesu pristupa pravosuđu. Međutim, takva nezavisnost može funkcionirati samo unutar granica zakona. Kad stranka preuzme obveze prema međunarodnom ugovoru, sve tri grane nužno su uključene u provedbu. Nadalje, sustav međusobnog nadzora triju grana vlasti nužan je dio svake razdiobe vlasti. U tom smislu, Odbor želi istaknuti da sve tri grane vlasti trebaju uložiti napor za olakšavanje provedbe međunarodnoga sporazuma. Tako, na primjer, provedba u području pristupa pravosuđu može obuhvaćati analizu i moguće izmjene ili dopune upravnog ili građanskog procesnog zakonodavstva od strane tijela koja obično imaju mandat za takve zadaće, kao što su, na primjer, ministarstva pravosuđa. Ako je takvo zakonodavstvo primarne naravi, zakonodavac bi trebao razmotriti njegovo usvajanje. Isto tako, sudska tijela će, možda, morati pažljivo analizirati svoje standarde i metode ispitivanja u kontekstu međunarodnih obveza stranke te ih sukladno tim obvezama primjenjivati.



Belgija ACCC/2005/11

Neovisno sudstvo mora djelovati unutar granica zakona, no u međunarodnom pravu sudska grana smatra se i dijelom države. U tom smislu, unutar ovlasti koje su im dane, sve grane vlasti trebale bi uložiti napor za provođenje međunarodnog ugovora. Ako je zakonodavstvo primarno sredstvo provedbe, zakonodavac bi trebao razmotriti izmjene i dopune zakona ili usvajanje novih zakona u potrebnoj mjeri. Međutim, sudstvo će možda istovremeno morati pažljivo analizirati svoje standarde u kontekstu međunarodnih obveza stranke te ih sukladno tim obvezama primjenjivati.

Posebni zahtjevi za pristup pravosuđu

Vlada ne bi smjela zloupotrebjavati izuzeće od sudskog nadzora

Armenija ACCC/C/2004/8

Odbor priznaje da domaće zakonodavstvo, u načelu, ima slobodu zaštititi neka činjenja izvršne vlasti od sudske ocjene od strane redovnih sudova pomoću takozvanih odredaba o ograničenju prava na žalbu (eng. *ouster clauses*) u zakonima. Međutim, regulirati pitanja koja podliježu člancima 6. i 7. Konvencije isključivo činjenjima koja uživaju zaštitu odredaba o ograničenju prava na žalbu značilo bi djelotvorno spriječiti upotrebu odredaba o pristupu pravosuđu. Kad zakonodavstvo daje izvršnoj vlasti izbor između činjenja koje isključuje sudjelovanje, transparentnost i mogućnost ocjene i činjenja koje omogućuje sve to troje, tijela vlasti ne bi smjela koristiti tu fleksibilnost kako bi izuzela od javnog nadzora ili sudske ocjene pitanja koja rutinski podliježu upravnim odlukama i obuhvaćena su posebnim postupovnim obvezama prema domaćem zakonodavstvu. Ako za to ne postoje snažni razlozi, time bi se riskiralo kršenje načela Konvencije.

S obzirom na pristup pravosuđu odlučujuć nije naziv već učinak

Belgija ACCC/2005/11

Kad se odlučuje o kategorizaciji odluke prema Konvenciji, njezina oznaka u domaćem zakonodavstvu stranke nije odlučujuća. Umjesto toga, može li se odluku osporiti prema članku 9. stavcima 2. ili 3. utvrđuje se prema zakonskim funkcijama i učincima odluke, tj. prema tome ima li ona učinak dozvole da se uistinu provede djelatnost.

Za jamstvo širokog pristupa mora se pružiti status

Belgija ACCC/2005/11

Iako se definicija dovoljnog interesa i povrede prava utvrđuje u skladu s domaćim zakonodavstvom, ta se odluka mora donijeti „dosljedno cilju osiguranja zainteresiranoj javnosti širokog pristupa pravosuđu“ u okvirima ove Konvencije.

Status se može ograničiti, no ne tako da onemogućuje sudjelovanje

Belgija ACCC/2005/11

Umjesto toga, namjera je Konvencije omogućiti veliku količinu fleksibilnosti u definiranju toga koje organizacije za zaštitu okoliša imaju pristup pravosuđu. S jedne strane, stranke nisu obvezne uspostaviti sustav *actio popularis* u domaćim zakonodavstvima tako da bilo tko može osporiti bilo koju odluku, činjenje ili nečinjenje koje se odnosi na okoliš. S druge strane, stranke ne mogu koristiti točku „koji udovoljavaju mjerilima, ako ih ima, utvrđenima domaćim zakonodavstvom“ kao izliku za uvođenje ili zadržavanje mjerila koja su toliko stroga da djelotvorno sprječavaju sve ili gotovo sve organizacije za zaštitu okoliša da osporavaju činjenja ili nečinjenja koja su u suprotnosti s odredbama domaćeg zakonodavstva koje se odnose na okoliš.

Stranke koje treba obavijestiti

Kazahstan ACCC/C/2004/6

Očigledno, iako je javna dostupnost odluka za pohvalu, ona sama po sebi ne čini postupak pravičnim. Za pravičan i pravodoban postupak potrebno je pripočeti odluku strankama u kratkom roku kako bi im se omogućilo poduzimanje daljnjih koraka, uključujući ulaganje žalbe.

Podnositelju zahtjeva valja pružiti pravičnost

Velika Britanija ACCC/C/2008/27

S obzirom na to Odbor također naglašava da se „pravičnost“ iz članka 9. stavka 4. odnosi na ono što je pravično za podnositelja zahtjeva, a ne za optuženika (tijelo vlasti). Odbor, nadalje, smatra da bi pravičnost u slučajevima sudske ocjene u kojima pripadnik javnosti pokreće pitanja koja se odnose na okoliš, a koja uključuju javni interes te izgubi slučaj trebala podrazumijevati da se činjenica da je u pitanju javni interes uzme u obzir u raspodjeli troškova. Odbor sukladno tome smatra da je način na koji su troškovi raspodijeljeni u ovom slučaju nepravičan prema značenju članka 9. stavka 4. Konvencije te stoga predstavlja povredu odredaba Konvencije.

Valja izbjegavati nesigurnost po pitanju troškova

Velika Britanija ACCC/C/2008/33

U ovom stadiju Odbor smatra da velika količina diskrecije koju sudovi u Engleskoj i Walesu imaju u odlučivanju o troškovima, bez ikakve jasne zakonski obvezujuće upute od zakonodavca ili sudstva koja bi osigurala da troškovi ne budu toliko visoki da onemogućuju provedbu, vodi do značajne količine nejasnoće s obzirom na troškove koje će podnositelji zahtjeva morati snositi kad legitimno pokrenu pitanja koja se odnose na okoliš, a koja uključuju javni interes.

Svrha pravne pomoći jest da pomogne u parničanju

Španjolska ACCC/C/2009/36

Odbor napominje da se čini da je postojeći sustav pravne pomoći, kako se primjenjuje na nevladine organizacije, (vidi čl. 15. iznad) vrlo restriktivan za male nevladine organizacije. Odbor smatra da je, postavljanjem visokih financijskih uvjeta da bi se tijelo kvalificiralo kao tijelo od javne koristi čime mu se omogućuje besplatna pravna pomoć, postojeći španjolski sustav protuslovan. Takav financijski uvjet u suprotnosti je sa samim značenjem besplatne pravne pomoći, čiji je cilj olakšati pristup pravosuđu onima koji su financijski slabiji. Odbor smatra da je uvođenje sustava pravne pomoći koji izuzima male nevladine organizacije od primanja pravne pomoći dovoljan dokaz za zaključivanje da stranka nije razmotrila uspostavljanje primjerenih pomoćnih mehanizama za uklanjanje ili smanjivanje financijskih prepreka za pristup pravosuđu.

Dugačak proces može kršiti odredbe Aarhuške konvencije

Kazahstan ACCC/C/2004/1

Odbor, također, smatra da dugački postupak ocjene i uskraćivanje statusa nevladinim organizacijama u sporu o pristupu informacijama o okolišu nije bio u skladu s člankom 9. stavkom 1.



Zaključak

Odbor za usklađenost i praćenje provedbe Aarhuške konvencije, očigledno, je naklonjen širokom pristupu pravosuđu u kontekstu u kojem je taj pristup pravodoban, djelotvoran i ne toliko skup da bi se time sprječavalo njegovo provođenje. Nacionalne vlasti trebaju biti svjesne da su takvi uvjeti nužni kako bi država imala zadovoljavajući sustav pristupa pravosuđu te da je njegovo stvaranje primarna odgovornost vlade.

Resursi korišteni za pripremu:

- Aarhuška konvencija
- Pristup pravosuđu u pitanjima okoliša, Istraživački centar za pravo okoliša i Öko-Institut
- Pregled inventara mjera država članica EU-a za pristup pravosuđu u pitanjima okoliša, Milieu Ltd
- Konferencija Pristup pravosuđu u pitanjima okoliša, 2. lipnja 2008., Bruxelles
- Izvješće o pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša, Pravosuđe i okoliš
- Sudska praksa Odbora za usklađenost i praćenje provedbe Aarhuške konvencije (2004. – 2008.), Europski ECO forum, Ökobüro i RACSE
- Cijena pravde, Međunarodna komparativna analiza troškova upravnih i sudskih pravnih lijekova, Pravosuđe i okoliš
- Zelena pravda, Razvoj i poboljšavanje okolišnih sudova i tribunala, George Pring i Catherine Pring

Mišljenje nezavisne odvjetnice Sharpston izneseno 15. srpnja 2010. u slučaju C-240/09 Lesoochranárske Zoskupenie Vlk protiv Ministerstvo Životného Prostredia Slovenskej Republiky

7.2. PRISTUP PRAVOSUĐU U PITANJIMA OKOLIŠA U PRAVU EUROPSKE UNIJE – EUROPSKI SUD

*Dr. Cristoph Sobotta*¹⁹⁵

I. Uvod

Aarhuška konvencija¹⁹⁶ ima značajan utjecaj na pristup pravosuđu u pitanjima okoliša prema pravu Europske unije (vidi III. dio). Međutim, pristup pravosuđu već je dugo svojstven pravnom poretku EU-a, a kao takav se primjenjivao i na pitanja okoliša (vidi II. dio).

II. Pristup pravosuđu prema pravu EU-a

Osnovna načela pristupa pravosuđu razvio je Sud Europske unije (Europski sud ili Sud) još dok se EU nazivala Europskom ekonomskom zajednicom (EEZ). Ta su načela svojstvena obilježja prava EU-a. Ona obuhvaćaju prvenstvo ili nadređenost prava EU-a pravu države članice, (mogući) izravni učinak pravnih normi EU-a, širenje izravnog učinka na direktive EU-a te – kao nužnu popratnu posljedicu izravnog učinka – djelotvornu sudsku zaštitu.

Takvo je pravosuđe postalo mogućim samo zato što prema članku 267. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU) Europski sud ima nadležnost donositi prethodne odluke o tumačenju Ugovora te o valjanosti i tumačenju akata ustanova, tijela, ureda ili agencija Unije koji čine sekundarne izvore prava EU-a. Kad se takvo pitanje uputi bilo kojem sudu ili tribunalu države članice, taj sud ili tribunal može, ako smatra da je odluka o tom pitanju potrebna kako bi mu omogućila donošenje presude, zatražiti od Europskog suda odluku o njemu. Iako za većinu sudova takav dijalog nije obveza već pravo, sudovi krajnje nadležnosti nemaju izbora: ako su takva pitanja bitna za ishod dotičnog slučaja, oni

¹⁹⁵ Cristoph Sobotta - pravni savjetnik (franc. *référéndaire*) nezavisne odvjetnice Juliane Kokott, Europski sud. Sadržaj ovoga članka odražava isključivo osobno stajalište autora. Temelji se na stanju pravne situacije na dan 15. siječnja 2011.

¹⁹⁶ Konvencija o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša [SL 2005 L 124, str. 4]. Odobrena Odlukom Vijeća 2005/370/EZ od 17. veljače 2005. (SL 2005 L 124, str. 1).

moraju uputiti pitanje Europskom sudu. Taj postupak omogućava dijalog između sudova država članica i Europskoga suda o učinku prava EU-a u konkretnim slučajevima. Iako Europski sud ne može presuditi o slučaju, njegov je odgovor obvezujuć za sud koji mu je uputio pitanje.

A. Prvenstvo zakona EU-a – *Costa / ENEL*

Prvenstvo prava EU-a možda je najvažniji temelj njegove djelotvornosti. To načelo prvo je otkriveno u slučaju *Costa*.¹⁹⁷ Gospodin *Costa* nije se slagao sa svojim računom za električnu energiju te je tužio svog opskrbljivača, talijanskog monopolista *ENEL*. Tvrdio je da je monopol na električnu energiju nezakonit prema pravu EU-a. Domaći sud uputio je pitanje Europskom sudu o tumačenju relevantnih odredaba. Italija je tvrdila da je ishod pitanja nebitan jer su talijanski sudovi ionako obvezni primjenjivati talijanske zakone. Da je to istina, pitanje Europskom sudu bilo bi nebitno i, slijedom toga, nedopustivo.

Očigledno, iz isključivo domaće perspektive čini se jasnim da sud obvezuju zakoni njegove države. Primjena međunarodnog prava od strane unutarnjih sudova u načelu ovisi o pravilima koja je određeni pravni poredak uspostavio po tom pitanju. Takva pravila mogu dovesti do kršenja međunarodnog zakona od strane dotične države ako ona ne osigura u dovoljnoj mjeri primjenu međunarodnoga prava od strane unutarnjih sudova, ali takvo kršenje ne bi nužno isključilo primjenu proturječnog domaćeg zakona.

Međutim, Europski sud nije prihvatio takav ograničeni status prava EU-a u pravnim porecima država članica. Razlikovao je pravo EU-a od običnih međunarodnih ugovora tvrdeći da je Ugovor o EEZ-u stvorio vlastiti pravni sustav koji je postao sastavnim dijelom pravnih sustava država članica i koji su njihovi sudovi obvezni primjenjivati. Sud je izveo taj stav iz obilježja zajednice koja je stvorena ugovorom o EEZ-u. To je zajednica neograničenog trajanja, s vlastitim ustanovama, vlastitom osobnošću, vlastitim pravnim svojstvom i svojstvom zastupanja na međunarodnoj razini, te, pobliže, sa stvarnim ovlastima koje proistječu iz ograničenja suvereniteta ili prijenosa ovlasti od država zajednici. Ovlasti EU-a pobliže obuhvaćaju usvajanje propisa prema članku 288. Ugovora o funkcioniranju EU (UFEU) koji je obvezujući u cjelini i izravno primjenjiv na sve države članice. Stoga, tvrdio je Sud, države su članice ograničile svoja prava suvereniteta, makar u samo nekim područjima, i time su stvorila pravni korpus koji je obvezujući i za njihove državljanke i za njih.

Kad bi države članice mogle unilateralno odstupati od odredaba prava EU-a, taj europski pravni sustav ne bi bio djelotvoran već fragmentiran i potencijalno diskriminatoran. *Effet utile* prava EU-a ne može se razlikovati od jedne do druge države ovisno o domaćim zakonima bez da ugrozi ostvarivanje ciljeva ugovora. Stoga članak 4. (3) Ugovora o Europskoj uniji (UEU) obvezuje države članice da se uzdrže od bilo koje mjere koja bi mogla ugroziti ostvarivanje ciljeva Unije.

Slijedom toga, pravo EU-a mora uživati prvenstvo nad pravom država članica te je odgovor na pitanja talijanskoga suda bio bitan za ishod slučaja Gospodina *Coste*. Međutim, odgovor na pitanje mu nije pomogao. Nakon što je proglasio odgovor na pitanje dopustivim, Europski sud je zaključio da monopoli kao takvi, tj. u nediskriminatornim sustavima, nisu zabranjeni.

Drugi su slučajevi kasnije pojasnili da prvenstvo prava EU-a nije ograničeno na obično zakonodavstvo država članica, već utječe i na kolektivne ugovore o radu,¹⁹⁸ pravila sportskih udruženja,¹⁹⁹ međunarodne ugovore koje države članice sklope nakon pristupanja EU-u²⁰⁰ te čak i domaće ustavno pravo.²⁰¹

B. Izravni učinak normi EU-a – *van Gend en Loos*

Prvenstvo daje snagu pravu EU-a, a izravni učinak pruža pravila koja premošćuju odredbe država članica. Izravni učinak prvo je prepoznat u *van Gend en Loos*,²⁰² slučaju koji je proistekao iz odredaba carinske unije.

U dotičnom trenutku odredba carinske unije još nije bila stupila na snagu, no čl. 12. Ugovora o EEZ-u već je zabranjivao uvođenje i povećavanje carinskih tarifa. Sukladno tome, relevantne države nisu promijenile svoje carinske tarife. Međutim, promijenile su klasifikaciju dobara u pitanju, što je dovelo do više tarife. Podnositelj žalbe tvrdio je da ta promjena u klasifikaciji nije bila u skladu sa zabranom povećavanja tarifa. Opet je podneseno pitanje Europskom sudu. Prije tumačenja čl. 12. EEZ-a Sud je trebao pojasniti mogu li se pojedinci pozivati na takve odredbe.

197 Slučaj 6/64 *Costa protiv Enel* [1964.] ECR 585.

198 Slučaj C-438/05 *International Transport Workers' Federation and Finnish Seamen's Union, 'Viking Line'*, [2007.] ECR I-10779, stavak 54. i citirana sudska praksa.

199 Slučaj 36/74 *Walrave and Koch* [1974.] ECR 1405, stavak 4.

200 Slučaj C-466/98 *Komisija protiv Velike Britanije ('open skies')* [2002.] ECR I-9427, stavci 26. i 27.

201 Slučaj 11/70 *Internationale Handelsgesellschaft* [1970.] ECR 1125, stavak 3., i slučaj C-285/98 *Kreil* [2000.] ECR I-69.

202 Slučaj 26/62 *Van Gend & Loos* [1963.] ECR 1.



Sud je počeo ispitivanjem Ugovora o EEZ-u u cjelini. Kao i tekućim ugovorima, njegov je cilj bilo uspostavljanje zajedničkoga tržišta. Funkcioniranje toga tržišta od izravnog je interesa za zainteresirane stranke u zajednici. To znači da je ovaj Ugovor više od ugovora koji samo stvara međusobne obveze između stranaka ugovora. Taj stav potvrđuje preambula ugovora koja se ne odnosi samo na vlade, već i na narode. To je detaljnije potvrđeno i uspostavljanjem ustanova koje uživaju suverena prava, ostvarivanje kojih utječe na države članice i na njihove građane. Nadalje, Sud je naglasio da se državljanima država okupljenih u zajednicu poziva na suradnju u funkcioniranju te zajednice putem posrednika – Europskoga parlamenta te Gospodarskog i socijalnog odbora.

Europski sud je stavio naglasak i na postupak podnošenja prethodnog pitanja. Taj postupak osigurava jednoliko tumačenje Ugovora od strane sudova i tribunala različitih država. On potvrđuje da su države priznale pravo Zajednice kao autoritet na koji se njihovi državljani mogu pozvati pred tim sudovima i tribunalima. Stoga je Sud zaključio da Zajednica predstavlja novi pravni poredak međunarodnoga prava u čiju su korist države ograničile svoja suverena prava, makar u samo nekim područjima, i kojem podliježu, ne samo države članice, već i njihovi državljani. Neovisno o zakonodavstvu država članica, pravo zajednice stoga, ne samo da nameće obveze pojedincima, već ima za cilj da im dodijeli prava koja postaju dio njihova pravnog naslijeđa.

U tom kontekstu Sud je istaknuo nešto što je od posebne važnosti u kontekstu okolišnog prava: spremnost zainteresiranih pojedinaca da štite svoja prava ima ulogu djelotvornog nadzora kao dodatak nadzoru povjerenom Komisiji i državama članicama prema postupku zbog povrede prava EU-a (članak 258. et seq. UFEU-a). Pojedinci se, stoga, moraju smatrati agentima provedbe prava EU-a, što uključuje i okolišno pravo.

Stoga odredbe prava EU-a u načelu mogu stvoriti prava na koja se pojedinci mogu pozvati na sudu. Ta se prava javljaju ako su odredbe u pitanju dovoljno jasne i bezuvjetne. Izostanak uvjeta znači, točnije, da nije nužna zakonodavna intervencija od strane države članice. Ako su ispunjeni ti uvjeti odredba može imati *izravni učinak*.

Europski sud je smatrao da je članak 12. EEZ-a idealno podešen za ostvarivanje izravnog učinka u pravnom odnosu između države članice i njezinih državljana: to je bila jasna zabrana i nije bilo potrebno činjenje od strane bilo koje države članice da bi imala učinak. S obzirom na konkretni slučaj, Sud je smatrao da nije bilo bitno kako je došlo do povećanja carinskih tarifa. Važan je bio ishod, odnosno povećanje carinske tarife. Takvo povećanje nije bilo sukladno članku 12. EEZ-a.

C. Izravni učinak direktiva – *van Duyn*

U slučaju *van Gend en Loos* Europski sud je tvrdio da je izravni učinak moguć jer odredba ugovora u pitanju nije zahtijevala nikakvu zakonodavnu intervenciju od strane država. Međutim, većina zakonodavstva EU-a dolazi u obliku direktiva koje ovise o prijenosu u domaće zakonodavstvo od strane država članica. Tako je slučaj *van Duyn* potaknuo pitanje mogu li odredbe direktiva imati izravni učinak.

Yvonne *van Duyn* bila je državljanka Nizozemske. Željela se preseliti u Veliku Britaniju kako bi radila kao tajnica za „scijentološku crkvu“. Vlasti Velike Britanije zabranile su joj ulazak u zemlju jer su se djelatnosti scijentologije smatrale društveno štetnima.

Gđica *Van Duyn* obratila se sudu i, među ostalim, tvrdila da odluka krši Direktivu 64/221.²⁰³ članak 3 (1) te direktive osigurava da se mjere poduzete na temelju javnih politika ili javne sigurnosti (protiv migranata iz EU-a) mogu temeljiti isključivo na osobnom ponašanju pojedinca u pitanju. Stoga je upućeno pitanje Europskom sudu o tome je li ta odredba izravno primjenjiva.

Velika Britanija protivila se izravnom učinku. Istaknula je da članak 288. UFEU-a (te istovremeno članak 189. ugovora o EEZ-u) razlikuje učinak koji se pripisuje uredbama, direktivama i odlukama te se stoga mora pretpostaviti da je vijeće, izdajući direktivu a ne uredbu, zasigurno namjeravalo da direktiva ima učinak različit od uredbi. Prema članku 288. UFEU-a Uredba je općeprimjenjiva i obvezujuća u cijelosti te izravno primjenjiva u svim državama članicama. Za razliku od toga, direktiva je obvezujuća, s obzirom na rezultat koji se želi postići, za sve države članice na koje je naslovljena, no domaćim vlastima prepušta odabir oblika i metoda. Stoga, direktive zahtijevaju prijenos u domaće zakonodavstvo država članica kako bi imale učinak. Čini se da to isključuje izravni učinak jer zahtijeva zakonodavnu intervenciju.

Međutim, Sud je naglasio da su i direktive obvezujuće. Stoga se izravni učinak ne može u potpunosti isključiti. *Effet utile* direktive bio bi oslabljen kada bi se pojedince sprječavalo da se na nju pozivaju pred domaćim sudovima i kad bi se domaće sudove sprječavalo da je uzimaju u obzir kao sastavnicu prava EU-a. To potvrđuje članak 267. UFEU-a, koji daje domaćim sudovima ovlast da upućuju Europskom sudu pitanja koja se odnose na valjanost i tumačenje *svih* akata ustanova Zajednice, bez razlike između uredbi, direktiva i drugih mjera.²⁰⁴ Nakon toga, Sud je dodao da se država članica koja nije usvojila provedbene mjere koje zahtijeva Direktiva u

203 Direktiva Vijeća 64/221/EEZ od 25. veljače 1964. o koordinaciji posebnih mjera o kretanju i boravku stranaca koje se temelje na javnim politikama, javnoj sigurnosti ili javnom zdravlju, SL 56, str. 850.

204 Slučaj 41/74 *van Duyn* [1974.] ECR 1337, stavak 12.

propisanom roku ne može braniti protiv pojedinaca pozivajući se na vlastiti propust da izvrši obveze koje Direktiva sadrži.²⁰⁵ Za razliku od toga, do isteka roka određenog za provedbu Direktive državama se članicama ne može prigovoriti za to što nisu još usvojile mjere za njezinu provedbu u domaćem zakonodavstvu.²⁰⁶

Dakle, nužno je ispitati, u svakome slučaju, imaju li narav, opća struktura i jezik odredbe u pitanju sposobnost izravnog učinka na odnose između država članica i pojedinaca. U slučaju gospođice *Van Duyn* direktiva je stvorila jasnu obvezu države članice koja je isključivala zabranu ulaska neovisnu o osobnom vladanju dotične osobe.

D. Djelotvorna sudska zaštita – slučaj *Rewe*

Iako je stvaranje prava vrlo važno, prava mogu biti djelotvorna samo ako se mogu ostvariti na sudu. Temeljni zahtjevi pristupa pravosuđu opisani su u slučaju *Rewe*. U sporu o uvoznim taksama *Rewe* se pozivao na pravila koja upravljaju Carinskom unijom. Bilo je jasno da su takse bile nezakonite, no vlasti su tvrdile da je prema njemačkom upravnom pravu *Rewe* podnio svoj zahtjev prekasno. Stoga je Europski sud upitan jesu li takva vremenska ograničenja dopustiva prema pravu EU-a.

Europski sud je naglasio da je domaćim sudovima povjerenje pružanje pravne zaštite koju građani stječu od izravnog učinka odredaba prava zajednice. U slučaju izostanka usklađivanja, na domaćem je pravnom sustavu svake države članice određivanje postupovnih uvjeta. Međutim, ti uvjeti ne mogu biti manje povoljni od onih koji se odnose na slične slučajeve domaće naravi (načelo istovjetnosti). Nadalje, uvjeti i vremenski rokovi koje uspostavi domaći pravni sustav ne smiju onemogućiti praktično ostvarivanje prava koja su domaći sudovi obvezni štiti (načelo djelotvornosti).²⁰⁷

Vremenski rokovi u pitanju primjenjivali su se i na isključivo domaće slučajeve. Štoviše, nisu stvorili neproporcionalne prepreke za ostvarivanje prava koja su proizašla iz Carinske unije. Stoga je rezultat za *Rewe* bio da su podnijeli zahtjev prekasno.

E. Primjer pristupa pravosuđu u pitanjima okoliša – slučaj *Wells*

Sa slučajem *Rewe* iz 1976. postavljeni su temelji pristupa pravosuđu u pravu EU-a. U međuvremenu je EEZ počela donositi propise o pitanjima okoliša.²⁰⁸ Primarni instrument bio je, i uglavnom je i dalje, direktiva. Jedna od najvažnijih direktiva iz toga razdoblja koja je do danas u osnovi nepromijenjena jest Direktiva o pticama, Direktiva Vijeća 79/409/EEZ od 2. travnja 1979. o zaštiti divljih ptica²⁰⁹, iako je nedavno prerađena.²¹⁰ Još jedan bitan propis o okolišu jest Direktiva o procjeni utjecaja na okoliš, Direktiva Vijeća 85/337/EEZ od 27. lipnja 1985. o procjeni utjecaja određenih javnih i privatnih projekata na okoliš.²¹¹ Iako je Direktiva o procjeni utjecaja na okoliš došla nekoliko godina nakon Direktive o pticama, ona je u međuvremenu značajno izmijenjena, posebice 1997.²¹² i 2003.²¹³

Međutim, važan nedavni primjer pristupa pravosuđu u pitanjima okoliša, slučaj *Wells*²¹⁴, još se temeljio na izvornoj inačici Direktive o procjeni utjecaja na okoliš. On se tiče ponovnog otvaranja staroga kamenoloma. Kamenolom Conygar podijeljen je na dva dijela koja su razdijeljena cestom na kojoj se nalazi kuća *Gospođe Wells*. Kuću je kupila 1984., to jest 37 godina nakon izdavanja izvorne dozvole za kamenolom, no u trenutku kad je kamenolom već dugo bio neaktivan. Lokacija je prepoznata kao iznimno osjetljiva s obzirom na okoliš. Područje u kojem se kamenolom nalazi i područje u njegovoj blizini nose nekolicinu oznaka o važnosti za prirodu i očuvanje okoliša. Između 1991. i 1999. odobren je niz djelomičnih dozvola za ponovno otvaranje kamenoloma. Niti u jednom trenutku nije ispitano je li potrebno provesti procjenu utjecaja na okoliš prema Direktivi o procjeni utjecaja na okoliš.

Prema članku 2.(1) i 4. Direktive o procjeni utjecaja na okoliš, projekti navedeni u Dodatku II. koji će vjero-

205 Slučaj 148/78 *Ratti* [1979.] ECR 1629, stavak 22.

206 Slučaj C-129/96 *Inter-Environnement Wallonie* [1997.] ECR I-7411, stavak 43.

207 Slučaj 33/76 *Rewe-Zentralfinanz and Rewe-Zentral* [1976.] ECR 1989, stavak 5.

208 Prvi Akcijski program za okoliš usvojen je 22. studenog 1973. (vidi SL 112, str. 1. i 3.).

209 SL 1979. L 103, str. 1.

210 Direktiva 2009/147/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 30. studenog 2009. o zaštiti divljih ptica (SL 2010. L 20, str. 7).

211 SL 1985 L 175, str. 40.

212 Direktiva Vijeća 97/11/EZ od 3. ožujka 1997. koja izmjenjuje i dopunjuje Direktivu 85/337/EEZ o procjeni utjecaja određenih javnih i privatnih projekata na okoliš (SL 1997. L 73, str. 5.).

213 Direktiva 2003/35/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 26. svibnja 2003. koja predviđa sudjelovanje javnosti u izradi određenih planova i programa koji se odnose na okoliš te vrši izmjene i dopune s obzirom na sudjelovanje javnosti i pristup pravosuđu Direktiva Vijeća 85/337/EEZ i 96/61/EZ (SL 2003 L 156, str. 17.).

214 Slučaj C-201/02 *Wells* [2004.] ECR I-723.



jatno imati značajan utjecaj na okoliš moraju proći procjenu s obzirom na te utjecaje prije izdavanja odobrenja. Ta je obveza dovoljno jasna i bezuvjetna da bi imala izravan učinak.²¹⁵

Međutim, Direktiva o procjeni utjecaja na okoliš ne primjenjuje se na projekte koji su dobili odobrenje prije 3. srpnja 1988. (staro odobrenje) niti na projekte za koje je postupak za dobivanje odobrenja pokrenut prije toga datuma (projekti čije je odobravanje u tijeku). Vlasti Velike Britanije smatrale su da kamenolom Conygar spada pod staro odobrenje te, stoga, ne podliježe Direktivi o procjeni utjecaja na okoliš. No, Europski je sud odlučio da se bez novih dozvola kamenolom ne može ponovno otvoriti te da bi stav da je usvajanje odluka koje zamjenjuju, ne samo uvjete, već i samu bit prethodnog odobrenja, kao što su stare dozvole za rudarstvo, samo izmjena postojećeg „odobrenja“, osujetio djelotvornost Direktive o procjeni utjecaja na okoliš. Sukladno tome, mora se smatrati da odluke kao što je odluka u pitanju čine, u cjelini, novo „odobrenje“ u okviru značenja iz članka 2.(1) Direktive o procjeni utjecaja na okoliš, čitanog u kombinaciji s člankom 1.(2) istog.²¹⁶

Slučaj *Wells* se bavio i posljedicama propusta u provođenju potrebnih procjena utjecaja, to jest pravnim lijekom koji zahtijeva pravo EU-a. Iz ustaljene sudske prakse jasno je da su prema načelu suradnje u dobroj vjeri iz članka 4. (3) Ugovora o Europskoj uniji (UEU) države članice obvezne poništiti nezakonite posljedice povrede prava EU-a.²¹⁷ Stoga, država članica mora osigurati ispitivanje projekata kako bi se utvrdilo je li vjerojatno da će imati značajni utjecaj na okoliš te, ako da, kako bi se osiguralo da podliježu procjeni utjecaja. Takve određene mjere obuhvaćaju opoziv ili suspenziju prethodno izdanog odobrenja, kako bi se provela procjena utjecaja na okoliš projekta u pitanju. Država članica, također, je obvezna ispraviti svu štetu uzrokovanu činjenicom da nije provedena procjena utjecaja na okoliš. Detaljna postupovna pravila koja se primjenjuju pitanje su za domaći pravni poredak svake države članice, pod uvjetom da nisu manje povoljna od onih koja upravljaju sličnim domaćim situacijama (načelo istovjetnosti) i da ne onemogućuju ili čine preteškimi praktično ostvarivanje prava dodijeljenih pravnim poretom Zajednice (načelo istovjetnosti).

Slijedom toga, ako je rad kamenoloma Conygar trebao podliježati procjeni utjecaja na okoliš u skladu s obvezama iz Direktive o procjeni utjecaja na okoliš, nadležna tijela bila su obvezna poduzeti sve opće i posebne mjere kako bi ispravile činjenicu da nisu provele takvu procjenu. S obzirom na to, domaćim je sudovima prepušteno utvrđivanje je li prema domaćem zakonu moguće opozvati ili suspendirati već izdanu suglasnost kako bi se projekt u pitanju podvrgnuo procjeni utjecaja na okoliš. Kao druga mogućnost, ako bi podnositeljica zahtjeva pristala na to, mogli bi ispitati je li moguće da ona traži nadoknadu pretrpljene štete.²¹⁸

Slučajno, slučaj *Wells* dotiče se još jednog važnog pitanja u slučajevima koji se odnose na okoliš, to jest mogućih štetnih utjecaja na stranku koja pokrene projekt od dolaska u sukob s izravno primjenjivim odredbama direktive. Europski sud dosljedno odlučuje da načelo pravne izvjesnosti sprječava direktive od stvaranja obveza za pojedince. Za njih, odredbe direktive mogu stvoriti samo prava.²¹⁹ Slijedom toga, pojedinac se ne može pozvati na direktivu protiv države članice kad se radi o obvezi države koja je izravno vezana za izvršavanje druge obveze koja pada, sukladno direktivi, na treću stranku.²²⁰ S druge strane, samo štetne posljedice na prava trećih stranaka, čak i ako su posljedice izvjesne, ne opravdavaju sprječavanje pojedinca da se poziva na odredbe Direktive protiv države članice u pitanju.²²¹ Budući da se slučaj *Wells* odnosio samo na obveze tijela vlasti Velike Britanije, moguće nepogodnosti za stranku koja je tražila ponovno otvaranje kamenoloma ne bi mogli blokirati izravni učinak.

F. Privremeni zaključak

Da sažmemo ovaj dio, pravo EU-a već je pružalo vrlo jak okvir za osiguravanje djelotvornog pristupa pravosuđu u pitanjima okoliša i prije nego je Aarhuška konvencija stupila na snagu.

215 Zapravo, Sud dosljedno smatra da članak 4.(2) Direktive o procjeni utjecaja na okoliš prepušta državama članicama određenu količinu diskrecije, čija se ograničenja nalaze u obvezi postavljenoj člankom 2.(1) Direktive o procjeni utjecaja na okoliš da projekti za koje je vjerojatno da će imati značajni utjecaj na okoliš zbog *inter alia* svoje naravi, veličine ili lokacije podliježu procjeni s obzirom na utjecaj, vidi slučaj C-72/95 *Kraaijeveld i drugi* [1996.] ECR I-5403, stavak 50.; slučaj C-392/96 *Komisija protiv Irske* [1999.] ECR I-5901, stavak 64.; slučaj C-117/02 *Komisija protiv Portugala* [2004.] ECR I-5517, stavak 82.; slučaj C-83/03 *Komisija protiv Italije* [2005.] ECR I-4747, stavak 19.; i Slučaj C-121/03 *Komisija protiv Španjolske* [2005.] ECR I-7569, stavak 87.

216 *Wells*, u stavcima 45. et seq.

217 Vidi, posebice, slučaj 6/60 *Humblot* [1960.] ECR 559, u 569., i združene slučajeve C-6/90 i C-9/90 *Francovich i drugi* [1991.] ECR I-5357, stavak 36.

218 *Wells*, u stavcima 64. et seq.

219 Slučaj 152/84 *Marshall* [1986.] ECR 723, stavak 48.

220 Vidi, u tom smislu, slučaj C-221/88 *Busseni* [1990.] ECR I-495, stavci 23. do 26., i slučaj C-97/96 *Daihatsu Deutschland* [1997.] ECR I-6843, stavci 24. i 26.

221 *Wells*, u stavcima 56. et seq.

III. Utjecaj Aarhuške konvencije

Koji je utjecaj Aarhuške konvencije na EU-ov sustav pristupa pravosuđu u pitanjima okoliša? Aarhuška je konvencija instrument međunarodnoga prava. Konvenciju je potpisala Europska zajednica te je nakon toga odobrena Odlukom 2005/370. Budući da je EU naslijedila Zajednicu, odredbe Konvencije sada čine sastavni dio pravnoga poretka EU-a.²²² Međutim, EU-u su se u sklapanju Konvencije pridružile države članice. Stoga je to takozvani miješani ugovor. Miješani ugovori dio su prava EU-a samo u mjeri u kojoj područja pokrivena ugovorom spadaju u ovlasti EU-a za sklapanje ugovora.²²³ Općenito, može se reći da ovlasti EU-a za sklapanje ugovora odgovaraju prema sudskoj praksi iz slučaja ERTA (Europski ugovor o cestovnom prometu)²²⁴ unutarnjem zakonodavstvu EU-a. Stoga učinci konvencije na pravo EU-a ovise o takvom unutarnjem zakonodavstvu. Kao posljedica toga, nužno je proučiti različita područja koja pokriva Konvencija, odnosno pristup informacijama o okolišu (A), pristup pravosuđu s obzirom na određene projekte (B) i opći pristup pravosuđu u pitanjima okoliša (C).

A. Pristup informacijama o okolišu – članak 9.(1) Aarhuške konvencije

S obzirom na pristup informacijama o okolišu Konvencija je provedena Direktivom 2003/4²²⁵ i Uredbom (EZ) br. 1367/2006²²⁶. Direktiva usklađuje zakone država članica, a Uredba se primjenjuje na ustanove EU-a. S obzirom na pristup pravosuđu čini se da nema problema. Čak i da države članice ne prenesu direktivu pravilno, njezine bi odredbe imale izravni učinak.

Nedavni je primjer slučaj *Stichting Natuur en Milieu* o pristupu informacijama o određenim ispitivanjima pesticida.²²⁷ Prema nizozemskom zakonu ta informacija ne podliježe zakonodavstvu koje prenosi Direktivu 2003/4 već specifičnim, restriktivnijim odredbama zakona o pesticidima koji prenosi jednu drugu direktivu.²²⁸ Kad se pred nizozemskim sudom pojavio slučaj, on je uputio pitanje Europskom sudu bi li se trebao primjenjivati zakon o pristupu informacijama o okolišu ili zakon o pesticidima. Europski sud je potvrdio da je informacija u pitanju informacija o okolišu te odlučio da se slijedom toga zakonodavstvo o pesticidima može primjenjivati samo ako ne ugrožava zakonodavstvo o pristupu informacijama o okolišu.

Aarhuška konvencija spomenuta je i u slučaju *Ville de Lyon*, no na kraju je Sud odlučio da zakonodavstvo o informacijama o okolišu nije primjenjivo zbog posebnog zakonodavstva o povjerljivosti informacija o trgovanju kvotama emisija.²²⁹ Još dva slučaja trenutačno su u tijeku. Slučaj iz Njemačke odnosi se na primjenjivost zakonodavstva o informacijama o okolišu na dokumente iz zakonodavnih postupaka i komunikaciju između administrativnih tijela.²³⁰ A u slučaju iz Velike Britanije postavlja se pitanje kako tretirati zbrojeni učinak interesa na koje se poziva protiv zahtjeva za pristup informacijama o okolišu.²³¹

B. Pristup pravosuđu s obzirom na određene projekte – članak 9.(2) Konvencije

Članak 9.(2) Konvencije pruža pravo da se ospori svaka odluka, činjenje ili nečinjenje s obzirom na specifične djelatnosti koje podliježu odredbama članka 6. Konvencije. Članak 6. primjenjuje se na djelatnosti navedene u Dodatku I. Konvencije ali i na ostale djelatnosti koje mogu imati značajan utjecaj na okoliš. Te ostale djelatnosti moraju utvrditi stranke Konvencije. U pravu EU-a takve se djelatnosti utvrđuju Direktivom o procjeni utjecaja na okoliš i Direktivom o IPPC-u²³², sada Direktivom o industrijskim emisijama.²³³ Slijedom toga, članak 9.(2) Aarhuške konvencije proveden

222 Slučaj C-344/04 *IATA i ELFAA* [2006.] ECR I-403, stavak 36.

223 Slučaj C-459/03 *Komisija protiv Irske* [2006.] ECR I-4635 ('Mox Plant'), stavak 86.

224 Slučaj 22/70 *Komisija protiv Vijeća* (ERTA) [1971.] ECR 263, stavci 17. do 19.

225 Direktiva 2003/4/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 28. siječnja 2003. o pristupu javnosti podacima o okolišu i ukidanju Direktive Vijeća 90/313/EEZ (SL 2003. L 41, str. 26).

226 Uredba Europskog parlamenta i Vijeća od 6. rujna 2006. o primjeni odredaba Aarhuške konvencije o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša na ustanove i tijela Zajednice (SL 2006. L 264, str. 13).

227 Slučaj C-266/09 *Stichting Natuur en Milieu i drugi*, nyr.

228 Direktiva Vijeća 91/414/EEZ od 15. srpnja 1991. o plasiranju proizvoda za zaštitu bilja na tržište (SL 1991. L 230, str. 1).

229 Slučaj C-524/09 *Ville de Lyon*, nyr. Nezavisna odvjetnica Kokott slijedila je drugačiju argumentaciju u svom mišljenju o ovom slučaju.

230 Slučaj C-204/09 *Flachglas Torgau*.

231 Slučaj C-71/10 *Office of Telecommunications*.

232 Direktiva Vijeća 96/61/EZ od 24. rujna 1996. o integriranom sprečavanju i kontroli onečišćenja (SL 1996. L 257, str. 26). Ova je direktiva kodificirana Direktivom 2008/1/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 15. siječnja 2008. o integriranom sprečavanju i kontroli onečišćenja (SL L 24, str. 8).

233 Direktiva 2010/75/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 24. studenog 2010. o industrijskim emisijama (integrirano sprečavanje i kontrola onečišćenja) (SL L 334, str. 17).



je pomoću izmjena i dopuna tih dviju direktiva.²³⁴ Danas se on može naći u članku 10.a Direktive o procjeni utjecaja na okoliš i članku 25. Direktive o industrijskim emisijama.

Članak 9.(2) Konvencije nadopunjava ustaljeni pristup pravosuđu prema pravu EU-a nizom dodatnih elemenata: Dodaje definiciju javnosti zainteresirane za djelatnost i pruža pristup pravosuđu nevladinim organizacijama. Dopustivost tužbe može ovisiti o dokazu dovoljnog interesa ili povrede prava, no sudska ocjena primjenjuje se na materijalnu i postupovnu zakonitost odluke.

1. O zainteresiranoj javnosti

Termin „zainteresirana javnost“ dodaje važno pojašnjenje postojećem sustavu pristupa pravosuđu. Prema sudskoj praksi nije jasno tko se točno može pozivati na izravni učinak prava EU-a. Prema njemačkom upravnom pravu osoba mora tvrditi da joj je povrijeđeno pravo kako bi dobila status. To je posebice važno u slučajevima koji se odnose na okoliš jer u tim slučajevima često ne postoje prava koja se odnose na kvalitetu okoliša. Europski sud nikad nije zadao slični zahtjev, no spomenuo je da se zainteresirane osobe ili osobe na koje se izravno odnosi mogu pozivati na pravo EU-a.²³⁵ Nikad nije pojašnjeno tko je zainteresiran ili na koga se izravno odnosi.

Sada nam članak 2.(5) Aarhuške konvencije²³⁶ pruža definiciju zainteresirane javnosti. Ona se sastoji od svih na koje će, vjerojatno, utjecati odluka ili koji su zainteresirani za odluku. Ta skupina može se pozivati na prava s obzirom na projekte koji zahtijevaju sudjelovanje javnosti. Ne može se isključiti da će se ta definicija primjenjivati i na pristup pravosuđu s obzirom na druga područja prava okoliša.

2. O nevladinim organizacijama

Još su važnija pravila o nevladinim organizacijama jer prije Aarhuške konvencije pravo EU-a nije pružalo pristup pravosuđu za nevladine organizacije u pitanjima okoliša. Sad se nevladine organizacije koje promiču zaštitu okoliša i udovoljavaju uvjetima prema domaćem zakonodavstvu smatraju dijelom zainteresirane javnosti i imaju pravo na ocjenu prema čl. 9.(2). Nakon provedbe konvencije njezin je sustav proširen na odgovornost za okoliš.²³⁷

Uvjeti za priznavanje nevladinih organizacija bili su tema nedavnog slučaja. Prema švedskom zakonu samo su organizacije s više od 2000 članova priznate kao nevladine organizacije za potrebe članka 9.(2) Aarhuške konvencije i provedbenog zakonodavstva EU-a. Slijedom toga u Švedskoj su postojale samo dvije organizacije koje su ispunjavale uvjete. Kad je manja organizacija otišla na sud i pozvala se na pravo EU-a, Europski sud je upitan je li ta restriktivna definicija nevladine organizacije u skladu s pravom EU-a. Sud je smatrao da određeni minimalni broj članova može biti opravdan kako bi se osiguralo da nevladina organizacija uistinu postoji, no takav prag ne smije onemogućavati ostvarivanje prava na ocjenu.²³⁸ Nakon svega, takva domaća pravila moraju, kao prvo, osigurati „široki pristup pravosuđu“ i, kao drugo, učiniti djelotvornima odredbe Direktive o procjeni utjecaja na okoliš o pravnom lijeku. A direktiva o procjeni utjecaja na okoliš ne tiče se isključivo projekata na regionalnoj ili nacionalnoj razini, već i projekata manje veličine za koje su (manje) lokalne udruge u boljem položaju da nešto poduzmu od nacionalnih ili regionalnih organizacija. Nažalost, Europski sud nije odredio minimalni broj članova prema pravu EU-a. Stoga se ne može isključiti da će biti još slučajeva o tom pitanju.

3. O dopustivosti tužbi i opsegu ocjene

Članak 9.(2) Aarhuške konvencije i pravo EU-a prepuštaju domaćem zakonu određivanje uvjeta za dopustivost tužbi. Ti uvjeti mogu biti postojanje „dovoljnog interesa“ ili „povrede prava“, a nacionalni zakoni općenito koriste jedan od tih dvaju pojmova. Još nema slučaja koji postavlja konkretna pitanja o tim uvjetima. Međutim, Njemačka je pri prijenosu u domaće zakonodavstvo kao uvjet za dopustivost odabrala povredu prava te ograničila sudska ocjenu na takva prava. Prema njemačkom javnom pravu pojedinci se mogu pozivati samo na odredbe koje ih štite pojedinačno. Takve odredbe

234 Direktiva 2003/35/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 26. svibnja 2003. koja predviđa sudjelovanje javnosti u izradi određenih planova i programa koji se odnose na okoliš te vrši izmjene i dopune s obzirom na sudjelovanje javnosti i pristup pravosuđu Direktiva Vijeća 85/337/EEZ i 96/61/EZ (SL 2003. L 156, str. 17).

235 Slučaj C-237/07 *Janecek* [2008.] ECR I-6221, stavci 37. i 39.

236 Proveden člankom 3. (1) Direktive o procjeni utjecaja na okoliš i člankom 3. (17) Direktive o industrijskim emisijama.

237 Vidi članak 12. Direktive 2004/35/EZ Europskoga parlamenta i Vijeća od 21. travnja 2004. o odgovornosti za okoliš u vezi sa sprječavanjem i otklanjanjem štete u okolišu (SL L 143, str. 56.).

238 Slučaj C-263/08 *Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsforening* [2009.] ECR I-9967.

nazivaju se subjektivnim pravima ili materijalnim pravima pojedinca.²³⁹ Međutim, mnogo je odredaba i zahtjeva prava okoliša za koje se smatra da služe samo općem interesu. Stoga se oni ne smatraju materijalnim pravima pojedinca koja se mogu povrijediti i podlijegati sudskoj ocjeni.

Ipak, Aarhuška konvencija i pravo EU-a zahtijevaju postupak kojim se osporava materijalna ili postupovna zakonitost odluka. S postupovne strane mogu postojati pitanja s obzirom na procjenu utjecaja na okoliš ili na obrazloženje pruženo za odluku. Materijalna pitanja mogu biti udovoljava li instalacija graničnim vrijednostima predviđenima za nju, hoće li njezine emisije značajno doprinijeti kršenju nacionalnih pragova emisija²⁴⁰ i koriste li se najbolje dostupne tehnologije. Posebice to posljednje pitanje očigledno bi bilo izuzeto od ocjene prema njemačkom pravu. Moguće izuzeće takvih pitanja potaknulo je podnošenje pitanja Europskom sudu. Ovaj se slučaj tiče projekta elektrane. Nevladina organizacija zahtijeva ocjenu dozvole, a domaći sud mora odlučiti o opsegu ocjene.²⁴¹

Čini se da Njemačka smatra da ovlast definiranja uvjeta o dopustivosti tužbi uključuje i ovlast ograničavanja opsega bilo koje dopustive tužbe. Međutim, može se tvrditi i da bi uvjeti za dopustivost trebali služiti samo za razdvajanje legitimnih podnositelja žalbe od opće javnosti, to jest za isključivanje *actio popularis*. Slučaj minimalnog broja članova nevladine organizacije nije izričito odgovorio na to pitanje, ali upućuje na drugu mogućnost. Štoviše, prema jeziku Aarhuške konvencije i prava EU-a nema ograničenja ocjene.

Još je jedan kut iz kojega se može promatrati pitanje materijalnih prava pojedinca. Prilično je vjerojatno da je njemački koncept preuzak da bi bio u skladu s općim sustavom pristupa pravosuđu prema pravu EU-a. Sud naglašava da se zainteresirane osobe prema odredbama prava EU-a koje se odnose na okoliš mogu posebice pozivati na odredbe za zaštitu ljudskoga zdravlja. Za većinu odredaba općega okolišnog prava mora se smatrati da imaju taj cilj. O toj pravnoj logici trebala bi ovisiti ocjena toga stvaraju li odredbe okolišnog prava EU-a materijalna prava pojedinaca kako to zahtijeva njemačko pravo. Stoga se čini da postoji više takvih prava, nego što to njemački sudovi obično priznaju. Čini se da nije isključeno da bi se na pitanje o ograničenju opsega ocjene moglo odgovoriti samo na tom temelju bez ulaženja u pitanje mogu li države članice izuzeti ocjenu odredaba kojima nije cilj štititi pojedince.

Na kraju, postoji i treći mogući temelj za rješavanje ovoga slučaja. Moglo bi se tvrditi da nevladine organizacije ne bi trebale biti ograničene istim subjektivnim pravima na koja se mogu pozvati pojedinci. Nevladine organizacije ne djeluju za određeni ili pojedini interes, već bi prema definiciji trebale služiti općem interesu za dobar okoliš. Čak i ako se određena prava na okoliš uskrate pojedincima, nevladinim organizacijama moglo bi se dopustiti da se pozovu na njih. To je glavni oslonac stava nezavisne odvjetnice Sharpston o tom pitanju.²⁴² Vidjet ćemo koji će stav usvojiti Sud.

Još jedno pitanje u tijeku također stavlja naglasak na opseg ocjene.²⁴³ U Belgiji regije određene projekte odobravaju putem zakonodavstva, npr. važne željezničke linije ili zračne luke. Direktiva o procjeni utjecaja na okoliš izuzima takva zakonodavna odobrenja iz svog opsega, no Sud je tražio da zakonodavni postupak pruži jamstva slična onima iz direktive.²⁴⁴ Iako belgijsko Državno vijeće pita primjenjuje li se to pravosuđe i dalje, mora se pretpostaviti da će Europski sud to potvrditi. Međutim, iako se od zakonodavnog postupka svakako može očekivati da osigura informiranje javnosti i sudjelovanje javnosti, nije očito da bi on nužno pružio mogućnost sudske ocjene koju traži članak 9.(2) Aarhuške konvencije i pravo EU-a.

Obično ocjena materijalne ili postupovne zakonitosti odluka zahtijeva ocjenu svih primjenjivih odredaba. No, zakonodavne dozvole ne bi bile podređene zakonodavstvu o okolišu donesenom na istoj razini. Stoga je teško zamisliti sudsku ocjenu koja bi ispitivala poštivanje svih postojećih zakona o okolišu. Štoviše, čini se da je u belgijskom sustavu mogućnost ocjene tih akata od strane običnih sudova isključena. Čini se da samo Ustavni sud ima nadležnost. Iako se čini da belgijski Ustavni sud ispituje poštivanje okolišnog prava EU-a²⁴⁵ nije sigurno da zakonodavne dozvole poštuju obično belgijsko okolišno pravo. Stoga je potrebno ispitati nisu li zakonodavne dozvole neprimjereno sredstvo za zaobilazanje zahtjeva članka 10.a Direktive o procjeni utjecaja na okoliš.

C. Pristup pravosuđu s obzirom na ostala pitanja okolišnog prava – članak 9.(3)

Članak 9.(3) Aarhuške konvencije pruža pristup pravosuđu s obzirom na ostale mjere koje su u suprotnosti s okolišnim pravom. Ta odredba samo je djelomično provedena u pravu EU-a. S jedne strane, Uredba 1367/2006 pruža postupak kojim se može zatražiti ocjena određenih odluka ustanova EU-a. Vrlo je ograničena i još nije isprobana na sudu. S druge strane, prijedlog za Direktivu o pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša²⁴⁶ nije usvojen. Stoga nema usklađivanja s ovim dijelom Aarhuške konvencije. To upućuje da članak 9.(3) nije obveza prema pravu EU-a, već je pitanje za domaće

239 Mišljenje nezavisne odvjetnice Sharpston u slučaju C-115/09 *Trianel*, nyr., stavak 2.

240 Vidi mišljenje nezavisne odvjetnice Kokott u slučaju C-165/09 – C-167/09 *Stichting Natuur en Milieu i drugi*, nyr., posebice stavci 146. et seq.

241 Slučaj C-115/09 *Trianel*, vidi mišljenje nezavisne odvjetnice Sharpston, nyr.

242 Vidi posebice stavke 50. et seq. i stavak 61. njezinoga mišljenja.

243 Slučajevi C-128/09 – C-135/09 *Boxus* i drugi.

244 Vidi, na primjer, slučaj C-287/98 *Linster* [2000.] ECR I-6917, stavci 49. et seq.

245 Vidi slučaj C-182/10 *Solvay i drugi*, koji je uputio belgijski Ustavni sud o istim projektima.

246 COM(2003) 624 konačno.



zakonodavstvo. Međutim, kao što smo vidjeli, i prije Aarhuške konvencije već je postojao sustav koji je pružao pristup pravosuđu s obzirom na okolišno pravo EU-a. Moglo bi se reći da je taj sustav već provedba članka 9.(3).

To je pitanje potaknuto u tekućem slučaju koji je uputila Slovačka.²⁴⁷ Slovačka nevladina organizacija žalila se da im nije dopušteno sudjelovati u postupku odstupanja od zabrane lova na medvjede. Lov na medvjede spada pod članke 12. i 16. Direktive o staništima.²⁴⁸ Domaći sud pita može li se nevladina organizacija pozivati na članak 9.(3) kako bi stekla pravni status kako bi podnijela tužbu protiv zabrane da sudjeluje u postupku. Sud ima nadležnost odlučiti o tome pitanju samo ako je čl. 9.(3) dio prava EU-a. Općenito, to ovisi o tome je li EU već provela svoje ovlasti u tom pitanju.

Nezavisna odvjetnica Sharpston odbija stajalište da se izravni učinak okolišnog prava EU-a, u slučaju Direktive o staništima, može smatrati provedbom ovlasti EU-a u sferi pokrivenoj čl. 9.(3) Aarhuške konvencije. Time bi se fragmentiralo tumačenje čl. 9(3). U nekim područjima ono bi bilo pitanje prava EU-a, u drugima to bi bilo pitanje domaćega prava. Nezavisna odvjetnica Sharpston, također, smatra da Uredba koja se prenosi čl. 9.(3) s obzirom na ustanove pokazuje da nema prava EU-a u tom pitanju koji se primjenjuje na države članice. Međutim, moglo bi se tvrditi da je Uredba bila nužna jer bi ostali pristup sudovima EU-a bio u potpunosti isključen. Nasuprot tome, opći sustav pristupa pravosuđu u pitanjima prava EU-a već osigurava određeni minimalni pristup sudovima država članica.

D. Opće mjere o pristupu pravosuđu – članci 9.(4) i (5)

Dodatno, članci 9.(4) i (5) Aarhuške konvencije pružaju određene opće mjere za poboljšanje pristupa pravosuđu. Oni su izričito preneseni u pravo EU-a s obzirom na članak 9.(1) i (2), no neka su pitanja već i dio općeg sustava pristupa pravosuđu u pravu EU-a. Na primjer, prema članku 9.(4) trebali bi postojati odgovarajući i djelotvorni pravni lijekovi, uključujući sudsku zabranu. To je dosljedna sudska praksa s obzirom na prava prema pravu EU-a.²⁴⁹ Pravične, jednakoopravne i pravodobne postupke, također predviđene člankom 9.(4), zahtijeva članak 6. Europske povelje o ljudskim pravima i članak 47. Povelje EU-a o temeljnim pravima.

Jedno od najzanimljivijih pitanja članka 9.(4) jest da postupci ne smiju biti toliko skupi da bi se time sprječavalo njihovo provođenje. To je pitanje potaknuto pokretanjem postupka zbog povrede prava EU-a protiv Irske.²⁵⁰ Komisija je tvrdila da ta obveza nije prenesena u domaće zakonodavstvo Irske. U Irskoj je opće pravilo da gubitnik snosi sudske troškove suda i druge stranke. To može biti vrlo skupo. Irska je tvrdila da se čl. 9.(4) ne primjenjuje na sudske troškove stranaka, da sudovi imaju pravo odbiti narediti neuspješnoj stranci da plati troškove te da sudovi mogu, dodatno, čak narediti da druga stranka snosi troškove koje je stekla neuspješna stranka. Sud nije prihvatio argumentaciju koja se temeljila na ovlasti sudova jer su diskrecijske mjere nedovoljne za prijenos direktiva u domaće zakonodavstvo. Iako sud nije izričito komentirao prvu obranu, presuda implicira da se čl. 9.(4) primjenjuje na sve zakonske troškove sudskog postupka.

No, čak ni pitanje troškova nije isključeno iz općeg sustava pristupa pravosuđu prema pravu EU-a. Nedavno je Europski sud odlučio da se načelo djelotvorne sudske zaštite mora tumačiti tako da pravnim osobama nije onemogućeno pozvati se na to načelo i da pomoć koja se pruža sukladno tom načelu može pokrivati, među ostalim, oslobođenje od plaćanja predujma za troškove postupka i/ili pomoć odvjetnika. Sud se pozvao posebice na članak 47.(3) Povelje EU-a o temeljnim pravima koja osigurava posebice da se pravna pomoć mora osigurati onima koji nemaju dovoljno resursa u onoj mjeri u kojoj je takva pomoć potrebna da bi se osigurao djelotvorni pristup pravosuđu.²⁵¹ Taj bi se slučaj mogao primijeniti i na nevladine organizacije.

IV. Zaključak

Kao što smo vidjeli, pristup pravosuđu važan je dio temelja prava EU-a. Ipak, Aarhuška konvencija dodala je značajne nove elemente s obzirom na okolišno pravo. Iako preostaju neka pitanja koja je potrebno pojasniti, Europski sud mogao bi pružiti određene uvide u nadolazećim mjesecima.

247 Slučaj C-240/09, *Lesoochranárske zoskupenie*, vidi mišljenje nezavisne odvjetnice Sharpston, nyr.

248 Direktiva Vijeća 92/43/EEZ od 21. svibnja 1992. o očuvanju prirodnih staništa i divlje faune i flore (SL 1992. L 206, str. 7).

249 Slučaj C-213/89 *Factortame i drugi* [1990.] ECR I-2433, stavak 21., slučaj C-226/99 *Siples* [2001.] ECR I-277, stavak 19., i slučaj C-432/05 *Unibet* [2007.] ECR I-2271, stavak 67.

250 Slučaj C-427/07 *Komisija protiv Irske* [2009.] ECR I-6277.

251 Slučaj C-279/09 *DEB Deutsche Energiehandels- und Beratungsgesellschaft*, nyr.

7.3. SUDSKA PRAKSA EUROPSKOG SUDA ZA LJUDSKA PRAVA O PRISTUPU INFORMACIJAMA, SUDJELOVANJU JAVNOSTI U ODLUČIVANJU I PRISTUPU PRAVOSUĐU U PITANJIMA OKOLIŠA

Yves Winnisdoerffer²⁵²

A. Pristup informacijama

9. U svom današnjem stanju, sudska praksa Suda ne jamči pravo na informacije u svim pitanjima okoliša: to se pravo odnosi samo na informacije o „rizicima iz okoliša“. Na primjer, informacije o stanju biološke raznolikosti ne bi bile pokrivena tim pravom.

10. Kad su pojedinci izloženi **utvrđenom riziku iz okoliša po njihovo zdravlje**, država im u pitanju prema članku 8. Konvencije ima obvezu dati pristup dostupnim informacijama koje bi im omogućile da ocijene rizik kojem su izloženi.

*Presuda koja čini temelj tog načela jest presuda u slučaju **Guerra i ostali protiv Italije** (19. veljače 1998.). Podnositelji zahtjeva živjeli su u selu Manfredonia, blizu kemijske tvornice svrstane u kategoriju „visokog rizika“ prema mjerilima utvrđenima Direktivom Seveso EU-a. U tijeku proizvodnog ciklusa tvornica je ispuštala velike količine zapaljivog plina i toksičnih tvari. Bilo je i prijašnjih incidenata, od kojih je jedan bio posebice ozbiljan: slijedom eksplozije određena količina tih tvari je iscurila i 150 osoba moralo je biti hospitalizirano zbog akutnog trovanja arsenom. Nadalje, zbog zemljopisnog položaja tvornice, emisije iz nje u atmosferu vrlo su se često usmjeravale prema selu u kojem su bili domovi podnositelja zahtjeva.*

Iako su imala bitne informacije, tijela vlasti nisu ih pružila podnositeljima zahtjeva koji su stoga morali čekati nekoliko godina „na ključne informacije koje bi im omogućile da ocijene rizike po sebe i svoje obitelji ako nastave živjeti u Manfredoniji, gradu posebno izloženom opasnosti u slučaju nesreće u tvornici.“ Sud je, stoga, zaključio da Italija nije ispunila svoju obvezu osiguravanja prava na poštivanje osobnog i obiteljskog života, čime je prekršila članak 8. Konvencije.

U svjetlu novijih presuda, sad se čini jasnim da ta obveza prema članku 8. Konvencije ide toliko daleko da nameće državama obvezu samoinicijativnog prikupljanja i/ili razdjeljivanja informacije o takvim rizicima po zdravlje iz okoliša.²⁵³ Sud sada jasno priznaje „pravo javnosti na informacije“ u tom kontekstu, čiju važnost naglašava.²⁵⁴

***Tatar protiv Rumunjske** (n° 67021/01, presuda od 17. ožujka 2009.); Podnositelji zahtjeva živjeli su u blizini rudnika zlata u kojem se koristio postupak izlučivanja pomoću natrij-cijanida. Tijekom 2000. došlo je do nesreće na lokaciji: pukla je brana te je u okoliš ispušteno oko 100,000 m³ otpadnih voda kontaminiranih cijanidom, što je uzrokovalo ozbiljnu ekološku štetu. Sud je naglasio inter alia da su vlasti imale obvezu pružiti zainteresiranim osobama dovoljnu količinu detaljnih informacija o posljedicama (prethodnim, tekućim i budućim) nesreće po njihovo zdravlje i po okoliš, te ih obavijestiti o preventivnim mjerama koje je potrebno poduzeti za njihovu zaštitu u slučaju da ponovno dođe do takve nesreće, te o tome kako se u takvom slučaju trebaju ponašati. Primijetivši da vlasti to nisu učinile i da izvorni postupak odlučivanja o uporabnoj dozvoli nije dopustio primjereno sudjelovanje javnosti i nije bio u skladu s domaćim pravom, Sud je zaključio da je došlo do povrede prava podnositelja zahtjeva na poštivanje osobnog i obiteljskog života.*

***Branduse protiv Rumunjske** (n° 6586/03, presuda iz travnja 2009.); Podnositelj zahtjeva držan je u zatvoru pored lokacije koju je Općina ranije koristila za odlaganje kućanskog otpada. Odlagalište otpada koje je pet godina djelovalo bez potrebnih odobrenja (od 1998. do 2003.) nije rehabilitirano nakon što je zatvoreno, i nastavili su ga*

252 Yves Winnisdoerffer – pravni savjetnik pri Vijeću Europe i odvjetnik u Registru Europskog suda za ljudska prava. Svi izneseni stavovi su osobni stavovi autora i ne obvezuju Europski sud za ljudska prava.

253 Sud je pojasnio u presudi Guerra (§§ 50-54; vidi i *Roche protiv Velike Britanije* [GC], n° 32555/96, presuda od 19. listopada 2005., § 172) da se sloboda primanja informacija prema članku 10. Konvencije ne može shvatiti tako da nameće državi pozitivne obveze prikupljanja i razdiobe informacija na vlastitu inicijativu; ona u osnovi zabranjuje vlastima da zabrane osobi primanje informacije koje im drugi žele dati ili bi im mogli biti voljni dati. Vidi međutim odluku od 10. srpnja 2006. u *Sdruženi Jihočeske Matky protiv Češke* (n° 19101/03): u kontekstu informacije o nuklearnom pogonu, Sud je smatrao da, ako dokumenti postoje i dostupni su javnosti prema domaćem zakonodavstvu, odbijanje pristupa može potaknuti pitanje prema članku 10. Konvencije.

254 « La Cour tient à souligner l'importance du droit du public à l'information »; *Tatar protiv Rumunjske*, n° 67021/01, presuda od 17. ožujka 2009., § 113.



koristiti pojedinci i tvrtke. Podnositelj zahtjeva, koji nije imao izbora nego ostati u ćeliji, bio je niz godina izložen teškome smradu, što je, prema Sudu, utjecalo na njegovu dobrobit do mjere koja je nadilazila uobičajenu neugodnost od lišavanja slobode. Kako bi zaključio da je došlo do kršenja članka 8., Sud je inter alia napomenuo da nije izvršena studija za procjenu utjecaja na okoliš prije nego su lokalna tijela vlasti počela koristiti lokaciju za odlaganje otpada; studije koje su konačno izrađene 9 godina kasnije, nakon velikog požara, pokazale su da djelatnost nije u skladu sa zahtjevima zaštite okoliša, da postoji velika mjera onečišćenja koja nadilazi mjerodavne standarde te da osobe koje žive u blizini moraju trpjeti značajne razine neugodnosti iz okoliša koju uzrokuju neugodni mirisi. Sud je napomenuo i da nakon službenog zatvaranja na lokaciji nije bilo nikakve obavijesti za javnost o rizicima po okoliš i po zdravlje stanovništva koji proizlaze iz postojanja odlagališta smeća, te da Vlada nije mogla ukazati na mjere poduzete kako bi se osiguralo da osuđenici u obližnjem zatvoru imaju djelotvoran pristup zaključcima spomenutih studija i drugim informacijama pomoću kojih su mogli procijeniti rizike po vlastito zdravlje.

11. Obveza ove širine postoji a fortiori kad postoji **utvrđeni rizik po život**, pri čemu je bitna odredba Konvencije članak 2., koji svima jamči pravo na život.

Prema sudskoj praksi Suda, članak 2. ne odnosi se samo na smrtnu slučajevu do kojih dođe zbog upotrebe sile od strane agenata države, već zadaje i pozitivne obveze državama za poduzimanjem odgovarajuće mjere zaštite života ljudi u svojoj nadležnosti. Ta se obveza primjenjuje u kontekstu bilo koje djelatnosti, bila ona javna ili ne, u kojoj može biti ugroženo pravo na život, te a fortiori u slučaju industrijskih djelatnosti, koje su po svojoj naravi opasne, kao što je rad lokacija za sakupljanje otpada (*Öneryildiz protiv Turske* [GC], 48939/99, presuda od 30. studenog 2004., § 71). On se primjenjuje i na predvidljivu prirodnu opasnost (kao što su klizišta: *Budayeva i ostali protiv Rusije*, 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02 i 15343/02, presuda od 22. ožujka 2008.), u kojoj je Sud pojasnio da se „u sferi pomoći u hitnim situacijama, u kojima je država izravno uključena u zaštitu ljudskih života ublažavanjem prirodnih katastrofa primjenjuju ista načela pod uvjetom da okolnosti određenog slučaja upućuju na neposrednost prirodne opasnosti koju se moglo jasno prepoznati, a posebice gdje se odnosilo na opasnost koja se ponavlja, a koja utječe na određeno područje razvijeno za ljudski nastan ili korištenje“ (*ibidem*, § 137).

Članak 2. Sadrži, prije svega, primarnu dužnost države za uspostavljanjem zakonodavnog i upravnog okvira kojemu je cilj djelotvorno sprečavanje prijetnji pravu na život. U određenom kontekstu opasnih djelatnosti moraju postojati posebni propisi kojima se regulira odobravanje dozvola, uspostavljanje, rad, sigurnost i nadzor djelatnosti i kojima se obvezuje sve uključene da poduzmu praktične mjere za osiguravanje djelotvorne zaštite građana čiji bi životi mogli biti ugroženi zbog rizika svojstvenih tim djelatnostima. Preventivne mjere koje se moraju poduzeti uključuju pružanje informacija zainteresiranim osobama čime im se omogućava ocjenjivanje rizika kojem su izložene, a u tom kontekstu Sud navodi i „pravo javnosti na informacije“²⁵⁵.

Öneryildiz protiv Turske [GC] (n° 48939/99, presuda od 30. studenog 2004.): Podnositelj zahtjeva živio je sa 12 bliskih srodnika u sirotinjskoj četvrti u predgrađu Istanbula (Ümraniye), pokraj odlagališta otpada koje su zajednički koristila četiri okružna vijeća od sedamdesetih godina dvadesetog stoljeća, pod nadležnošću i odgovornošću Gradskog vijeća Istanbula. Stručno izvješće sastavljeno 7. svibnja 1991. na zahtjev Suda obratilo je pozornost vlasti na, među ostalim, činjenicu da na odlagalištu u pitanju nisu poduzete nikakve mjere sprečavanja eksplozije metana koju uzrokuje raspadanje otpada. Do eksplozije metana na odlagalištu zaista je i došlo 28. travnja 1993., a otpad koji je eruptirao iz hrpe otpada progutao je više od deset kuća koje su se nalazile podno njega, uključujući i onu koja je pripadala podnositelju zahtjeva, koji je izgubio devet bliskih srodnika.

Sud je pronašao nekoliko povreda Konvencije, uključujući članka 2. U tom pogledu, značajno je presudio da je Turska odgovorna za smrt srodnika podnositelja zahtjeva. Posebno je napomenuo da su vlasti znale ili su barem trebale znati za postojanje opasnosti od eksplozije zbog metanogeneze te da su ljudi koji žive u blizini odlagališta otpada izloženi stvarnoj i neposrednoj opasnosti po život. Međutim, nadležna tijela nisu poduzela nikakve preventivne mjere. Posebice, vlada nije dokazala Sudu da je poduzela ikakve mjere da pruži stanovnicima četvrti informacije o rizicima kojima su izloženi.

12. Nadalje, Sud je u slučajevima *McGinley i Egan protiv Velike Britanije* [GC] (presuda od 9. lipnja 1998.) i *Roche protiv Velike Britanije* [GC] (n° 32555/96, presuda od 19. listopada 2005.) izjavio da u slučajevima kad se Vlada upušta u opasne djelatnosti koje mogu imati sakrivene štetne posljedice po zdravlje onih koji su uključeni u takve djelatnosti, poštivanje osobnog i obiteljskog života prema članku 8. zahtijeva da se uspostave djelotvorni i dostupni postupci koji omogućuju takvim osobama, bez pokretanja sudskog spora, pristup „svim relevantnim i odgovarajućim informacijama“ koje bi im omogućile da ocijene bilo kakav rizik kojem su izložene.

McGinley i Egan protiv Velike Britanije [GC]: Kontekst slučaja su atmosferski pokusi nuklearnog oružja koje je Velika Britanija provodila od 1952. do 1967. na Pacifičkom oceanu i u Maralingi, Australija, a u kojima je sudjevalo više od 20.000 pripadnika oružanih snaga. Među tim pokusima bili su i „Grapple Y“ i „Grapple Z“, nizovi od šest detonacija na Božićnom otoku u Pacifičkom oceanu (studeni 1958. – rujan 1958.), kojima se testiralo oružje višestruko snažnije od onog koje je ispušteno na Hirošimu i Nagasaki. Tijekom pokusa na Božićnom otoku, pripadnici oružanih snaga – među kojima su bili i podnositelji zahtjeva – dobili su naredbu da se postroje na otvorenom i da okrenu leđa eksplozijama, žmireći i pokrivajući oči rukama do dvadeset sekundi nakon eksplozije. Podnositelji su tvrdili da je svrha tog postupka bila namjerno izlaganje pripadnike oružanih snaga zračenju u eksperimentalne svrhe. Podnositelji zahtjeva kasnije su imali zdravstvene probleme koje su pripisali izlaganju zračenju tijekom sudjelovanja u tim pokusima.

Žalili su se Sudu *inter alia* da im britanske vlasti nisu dale pristup dokumentima – kao što su relevantni zapisi o razinama zračenja – koji bi im pomogli odrediti poveznice između njihovih zdravstvenih problema i izlaganja zračenju. Sud nije našao povredu članka 8. jer je zakon pružao postupak koji bi im omogućio da zatraže relevantne dokumente, koji nisu upotrijebili.

B. Sudjelovanje u odlučivanju

13. Države prema sudskoj praksi Suda nemaju obvezu štiti pojedince od bilo kojeg onečišćenja, neugodnosti ili rizika iz okoliša. Kao prvo, kako je pojašnjeno ranije, pitanje se javlja u tom pogledu samo kad je izravno i ozbiljno ugrožena, barem, njihova dobrobit. Kao drugo, dužnost je država osigurati pravičnu ravnotežu između sukobljenih interesa: interesa pojedinaca da im se očuvaju prava prema Konvenciji i interesa zajednice u cjelini, kao što su gospodarski interesi vezani za proces neke industrije koja onečišćuje.

Države imaju određenu slobodu procjene u određivanju koraka koje treba poduzeti da bi se održala pravična ravnoteža: na njima je odabir metoda i sredstava. Međutim, moraju se staviti u položaj da donose adekvatne odluke, uzimajući u obzir interese u pitanju. Na razini zainteresiranih pojedinaca to znači da postupak odlučivanja mora biti pravičan i uzeti u obzir njihova prava prema članku 8.; stoga je vrlo važno postojanje postupovnih jamstava.

Sud je sukladno tome presudio prema članku 8. Konvencije da procesi odlučivanja od strane vlasti koji se odnose na složena pitanja okolišne i gospodarske politike moraju ispuniti određeni broj uvjeta:

- moraju uključivati odgovarajuća preliminarna istraživanja i studije kako bi se posljedice djelatnosti koje bi mogle naštetiti okolišu i povrijediti prava pojedinaca mogle predvidjeti i unaprijed ocijeniti te kako bi se mogla postići pravična ravnoteža između različitih sukobljenih interesa u pitanju;
- pripadnici javnosti moraju imati pristup zaključcima takvih studija i informacijama koje će im omogućiti da ocijene onečišćenje ili neugodnosti iz okoliša (*Hatton i ostali protiv Velike Britanije* [GC], § 128) ako ne i opasnost (*Giacomelli protiv Italije*, n° 59909/00, presuda od 2. studenog 2006., § 83; *Tatar protiv Rumunjske*, n° 67021/01, presuda od 17. ožujka 2009., § 101) kojima su izloženi;
- zainteresirani pojedinci moraju dobiti priliku da podnesu primjedbe na projekt;
- zainteresirani pojedinci moraju se moći žaliti sudovima protiv svake odluke, činjenja ili nečinjenja za koje smatraju da njihovi interesi ili komentari nisu dobili dovoljnu težinu u procesu odlučivanja.

Taskin i ostali protiv Turske (presuda od 10. studenog 2004., n° 46117/99); Podnositelji zahtjeva živjeli su blizu rudnika zlata u kojem se koristio proces izlučivanja pomoću natrij-cijanida. Odluci za izdavanje dozvola za njegov rad prethodio je niz istraživanja i studija, izrađeno je izvješće o utjecaju i održan je sastanak za obavještanje javnosti za stanovnike regije, tijekom kojeg je studija o utjecaju predstavljena javnosti, a sudionici su dobili priliku iznijeti svoje komentare. Nadalje, stanovnici regije imali su pristup svim relevantnim dokumentima, uključujući izvješće u pitanju. Zatim je, slijedom zahtjeva stanovnika tog područja, Vrhovni upravni sud poništio odluku zbog opasnosti od procesa izlučivanja za lokalni ekosustav i ljudsko zdravlje i sigurnost, koja je bila istaknuta u studijama. Međutim, vlasti nisu provele tu presudu: tolerirale su nastavak rada rudnika i zatim su ga ponovno odobrile. Sud je zaključio da su tim postupkom oduzeli postupovnim jamstvima dostupnima podnositeljima zahtjeva bilo kakav koristan učinak, i Turska nije ispunila svoje obveze da osigura pravo podnositelja zahtjeva na poštivanje osobnog i obiteljskog života.



Giacomelli protiv Italije (n° 59909/00, presuda od 2. studenog 2006.); Podnositelj zahtjeva živio je u blizini pogona za pohranu i obradu „posebnog otpada“, uključujući otpad svrstan u kategoriju opasnog otpada. Tvrtka je imala ovlaštenje za obrađivanje štetnog i toksičnog otpad pomoću „detoksifikacije“, procesa koji uključuje upotrebu kemikalija koje mogu sadržavati značajne rizike po okoliš i ljudsko zdravlje. Naknadno je izdano odobrenje za povećanje količine otpada koja se obrađuje u pogonu. Niti jednom od tih odobrenja nije prethodila procjena utjecaja na okoliš, što je u suprotnosti s domaćim zakonom. Nadalje, iako su talijanski sudovi smatrali da rad pogona nije imao pravni temelj te je stoga trebao odmah biti prekinut, upravne vlasti nisu ni u jednom trenutku naredile zatvaranje pogona. Drugim riječima, prema Sudu, državne vlasti nisu poštivale domaće zakonodavstvo u pitanjima okoliša i slijedom toga su odbile provesti sudske odluke kojima su djelatnosti u pitanju proglašene nezakonitima, čime su oduzele učinak postupovnim jamstvima ranije dostupnima podnositelju zahtjeva i prekršile načelo vladavine prava. Sud je zaključio da je došlo do povrede prava podnositelja zahtjeva na poštivanje osobnog i obiteljskog života i doma.

Tatar protiv Rumunjske (n° 67021/01, presuda od 17. ožujka 2009.); Kako je navedeno ranije, podnositelji zahtjeva živjeli su blizu rudnika zlata u kojem se koristio proces izlučivanja pomoću natrij-cijanida. Sud je inter alia napomenuo da u procesu odlučivanja o uporabnoj dozvoli nije omogućio primjereno sudjelovanje javnosti i nije bio u skladu s domaćim zakonima. Organizirana je javna rasprava, no tom prilikom javnosti nije predstavljeno izvješće o utjecaju na okoliš, posebice zaključci procjene utjecaja na temelju kojih je izdana uporabna dozvola nisu objavljeni, niti je dana ikoja druga informacija po tom pitanju, a na pitanja javnosti o opasnostima procesa izlučivanja nije odgovoreno. Sud je dalje napomenuo da se taj izostanak informacija nastavio i nakon nesreće 2000. godine, unatoč vjerojatoj tjeskobi lokalnih stanovnika, i pozivajući se na Aarhušku konvenciju (§ 118) Sud je zaključio da je došlo do povrede prava podnositelja zahtjeva na poštivanje osobnog i obiteljskog života.

C. Pristup pravosuđu

14. Kako je navedeno ranije, među uvjetima koje proces odlučivanja mora ispuniti prema sudskoj praksi, mora postojati mogućnost da zainteresirani pojedinci podnesu žalbu sudovima protiv svake odluke, činjenja ili nečinjenja za koje smatraju da njihovi interesi ili komentari nisu dobili dovoljnu težinu.

Dvije druge odredbe Konvencije relevantne su u kontekstu Aarhuške konvencije²⁵⁶: članci 6 § 1 i 13. Konvencije.

1. Pristup pravosuđu i članak 6. § 1 Konvencije

Članak 6. § 1: „Radi utvrđivanja svojih prava i obveza građanske naravi ili u slučaju podizanja optužnice za kazneno djelo protiv njega svatko ima pravo da zakonom ustanovljeni neovisni i nepristrani sud pravično, javno i u razumnom roku ispita njegov slučaj. Presuda se mora izreći javno, ali se sredstva priopćavanja i javnost mogu isključiti iz cijele rasprave ili njezinog dijela zbog razloga koji su nužni u demokratskom društvu radi interesa morala, javnog reda ili državne sigurnosti, kad interesi maloljetnika ili privatnog života stranaka to traže, ili u opsegu koji je, po mišljenju suda, bezuvjetno potreban u posebnim okolnostima u kojima bi javnost mogla biti štetna za interes pravde.“

15. Članak 6. § 1 Konvencije jamči svima pravo da zakonom ustanovljeni neovisni i nepristrani sud pravično, javno i u razumnom roku ispita njihov slučaj, radi (značajno) utvrđivanja „svojih“ prava i obveza građanske naravi. Obuhvat članka proteže se od pristupa pravosuđu – svatko mora imati mogućnost da tribunal ispita njegov/njezin slučaj – do pune provedbe konačnih presuda, preko svih postupovnih sastavnica saslušanja. Primjenjuje se, na primjer, u načelu, na tužbe za štetu uzrokovanu onečišćenjem ili neugodnošću iz okoliša²⁵⁷ (vidi, na primjer *Deés protiv Mađarske*, n° 2345/06, presuda od 9. studenog 2010.).

Nadalje, kad je pravo pojedinca na okoliš priznato domaćim zakonodavstvom i „građanske“ je naravi, pojedinci moraju imati pristup punom sudskom postupku da ga obrane.

256 Također valja napomenuti da, prema sudskoj praksi u članku 2. Konvencije, pravosudni sustav mora pružiti nezavisni i nepristrani postupak službene istrage koji zadovoljava određene minimalne standarde djelotvornosti i u stanju je osigurati primjenu kazne u slučajevima u kojima dođe do gubitka života slijedom opasne djelatnosti (vidi ranije spomenutu presudu Öneriyildiz).

257 Da bi članak 6. § 1 u svojoj „građanskoj“ grani bio primjenjiv, mora postojati spor („contestation“ u francuskom tekstu) oko „građanskog prava“ za koje se može reći, barem na osnovi argumenta, da je prepoznato domaćim zakonom. Spor mora biti istinski i ozbiljan; može se odnositi, ne samo na samo postojanje prava, već i na njegov opseg i način na koji se ostvaruje. Ishod postupka mora biti izravno odlučujući za pravo u pitanju; slabe veze ili udaljene posljedice nisu dovoljne za pozivanje na članak 6. § 1 (vidi npr. Taskin i ostali, § 130).

Taskin i ostali protiv Turske (presuda od 10. studenog 2004., n° 46117/99; vidi ranije); Napominjući u osnovi da turski zakon priznaje svima pravo da žive u zdravom i uravnoteženom okolišu (članak 56. Ustava), Sud je zaključio da je članak 6. § 1 primjenjiv na postupak sudske ocjene koju je podnositelj zahtjeva proveo kako bi se poništila odluka da se izda dozvola. Sud je zaključio da je ta odredba prekršena jer tijela vlasti nisu primjereno provela presudu o poništenju od strane turskih sudova.

Isto vrijedi kad su prava kao što je pravo na informacije ili sudjelovanje u odlučivanju u pitanjima okoliša priznata na domaćoj razini.

Collectif national d'information et d'opposition à l'usine Melow – collectif Stop Melox et Mox protiv Francuske (odluka od 28. ožujka 2006., n° 75218/01); Podnositelj zahtjeva bila je nevladina organizacija koja je francuskim sudovima podnijela zahtjev za poništenjem ministarske odluke kojom se odobrilo produženje nuklearnom postrojenju. Inter alia, žalila se na činjenicu da javnost nije bila primjereno obaviještena niti uključena u proces odlučivanja. Budući da je pravo javnosti na sudjelovanje i na uključenost priznato francuskim pravom i pravom EU-a, i budući da su nevladine organizacije dio „javnosti“ (Sud se u tom pogledu pozvao na Aarhušku konvenciju), Sud se složio da je u pitanju građansko pravo podnositelja zahtjeva i zaključio da je primjenjiv članak 6. § 1. Tako se podnositelj zahtjeva mogao pozvati na tu odredbu kako bi se žalio na nepravilnost postupka.

Članak 6. § 1, međutim, ne ide tako daleko da bi jamčio bilo kojem pojedincu pristup pravosuđu kako bi osporio bilo koje činjenje ili nečinjenje koje je „u suprotnosti s odredbama domaćega zakonodavstva koje se odnose na okoliš“ u značenju članka 9. § 3 Aarhuške konvencije: da bi članak 6. § 1 bio primjenjiv moraju izravno biti u pitanju građanska prava ili obveze zainteresiranog pojedinca (vidi na primjer *Lorentzotou protiv Grčke*, n° 2947/08, odluka od 25. veljače 2010.).

2. Pristup pravosuđu i članak 13. Konvencije

Članak 13.: „Svatko čija su prava i slobode koje su priznate u (...) Konvenciji povrijeđene ima pravo na djelotvorna pravna sredstva pred domaćim državnim tijelom, čak i u slučaju kad su povredu počinile osobe koje su djelovale u službenom svojstvu.“

16. Prema članku 13. Konvencije, svatko čija su prava i slobode koje su priznate u Konvenciji povrijeđene ima pravo na „djelotvorna pravna sredstva pred domaćim državnim tijelom“²⁵⁸.

Takvo tijelo ne mora nužno u svim slučajevima biti sudsko tijelo u strogom smislu. Međutim, iz sudske prakse Suda jasno je da, kako bi bilo djelotvorno u smislu članka 13., pravno sredstvo mora biti sudske ili kvazi-sudske naravi.

17. Konkretno, u kontekstu okoliša, pojedinci koji imaju dokaziv zahtjev da su žrtve povrede prava na poštivanje privatnog i obiteljskog života ili domicila (članak 8. Konvencije), prava na život (članak 2. Konvencije) ili vlasničkog prava (članak 1. Protokola 1.)²⁵⁹, moraju imati pristup djelotvornom pravnom sredstvu prema članku 13. koje im omogućava i da se o njihovom zahtjevu odluči i da, ako je to prikladno, dobiju sudsko obeštećenje (*ibidem*).

Hatton i ostali protiv Velike Britanije [GC] (n° 36022/97, presuda od 8. srpnja 2003.): Slučaj se odnosio na definiciju državne politike o noćnim letovima u zračnoj luci Heathrow. Podnositelji zahtjeva – koji su živjeli blizu te zračne luke – prvo su se žalili prema članku 8. da su izloženi prekomjernoj noćnoj buci. Sud je odlučio da u tom pogledu nije bilo povrede Konvencije. Međutim, Sud je našao kršenje članka 13. Konvencije u kombinaciji s člankom 8., jer opseg pravnog sredstva koje je bilo dostupno podnositeljima zahtjeva (sudske ocjene) u tom trenutku nije omogućavao uzimanje u obzir je li navodno povećanje broja noćnih letova prema novoj politici predstavljalo ograničenje prava na poštivanje privatnog i obiteljskog života ili doma onih koji su živjeli u blizini zračne luke koje se može opravdati.

258 Članak 13. Konvencije jamči dostupnost na nacionalnoj razini pravnog lijeka za provedbu duha prava i sloboda koje jamči Konvencija u obliku u kojem se oni osiguravaju u domaćem pravnom poretku. Tako je učinak članka 13. obvezivanje na pružanje domaćega pravnoga lijeka za sadržaj „dokazive pritužbe“ prema Konvenciji te pružanje odgovarajućeg pravnog lijeka. Opseg obveza stranaka prema članku 13. ovisi o naravi pritužbe podnositelja zahtjeva; međutim, pravni lijek koji traži članak 13. mora biti „djelotvoran“ u praksi kao i u zakonu. „Djelotvornost pravnog lijeka“ prema značenju članka 13. ne ovisi o sigurnosti pogodnog ishoda za podnositelja zahtjeva. Niti „vlast“ koja se spominje u toj odredbi nužno ne mora biti sudska vlast; no ako nije, njezine ovlasti i jamstva koja pruža relevantna su za određivanje je li pravni lijek koji pruža djelotvoran. Nadalje, čak i ako jedan pravni lijek po sebi ne zadovoljava u potpunosti obveze iz članka 13., agregat pravnih lijekova koje pruža domaći zakon to može učiniti (vidi, od velikog broja potvrda, *Gebremadhin [Gaberamadhien] protiv Francuske*, presuda od 26. travnja 2007., n° 25385/05, § 53).

259 Za primjere povreda prava na vlasništvo vezane za oštećenje okoliša, vidi *Bistrovic protiv Hrvatske*, n° 25774/05, presuda od 31. svibnja 2007., i *Ouzounoglou protiv Grčke*, n° 32730/03, 24. studenog 2005.).



To obuhvaća i situacije u kojima je, u suprotnosti sa sudskom praksom Suda opisanom ranije, pojedincima uskraćen pristup informacijama ili sudjelovanje u odlučivanju u pitanjima okoliša.

III. Zaključak

18. Aarhuška načela djelomično su ugrađena u sudsku praksu Europskoga suda za ljudska prava.

Doista, pristup informacijama i razdioba informacija u značenju članaka 4. i 5. Aarhuške konvencije pokriveni su do mjere u kojoj se odnose na informacije o utvrđenim okolišnim rizicima po zdravlje ili život. Isto vrijedi za sudjelovanje javnosti prema člancima 6. i 7. Aarhuške konvencije, dok god je dobrobit – ako ne i zdravlje ili život – pojedinaca izravno i ozbiljno ugroženo. Također se može reći da je bit načela postavljenih člankom 9. §§ 1, 2 i 3 Aarhuške konvencije o pristupu pravosuđu ugrađena u sudsku praksu.

19. Sukladno tome, pojedinac čija su prava u tom smislu povrijeđena od strane države članice Europske konvencije o ljudskim pravima ima mogućnost podnijeti zahtjev Sudu da se država u pitanju proglasi odgovornom za kršenje te Konvencije. Tako će dobiti obvezujuću odluku o svojim pravima (čak i ako država u pitanju nije stranka Aarhuške konvencije).

Drugim riječima, iako pitanje prema Aarhuškoj konvenciji nije uvijek i pitanje prema sudskoj praksi Suda, strasburški mehanizam za zaštitu ljudskih prava može se u nekoj mjeri smatrati alatom za provedbu ove Konvencije.





SIMULACIJA SUDSKOG PREDMETA KAO NAČIN EDUKACIJE O PRIMJENI AARHUŠKE KONVENCIJE



8.1. ISKUSTVA TRENERA

Mislav Mataija²⁶⁰, Lovel Petrović²⁶¹

Uvodni tekst o simulaciji suđenja

Moot court, odnosno, simulacija suđenja, jedan je od najboljih ali i najsloženijih oblika edukacije za pravnike. Uobičajeno se u ovom formatu natječu studenti pravnih fakulteta u simulacijama suđenja pred različitim međunarodnim sudovima. U ovom edukacijskom programu, učinili smo eksperiment i u tom formatu radili sa sucima, odvjetnicima i drugim pravnim profesionalcima.

Aarhuška konvencija se može sagledavati kroz dva aspekta. Prvenstveno, kroz aspekt prava EU s obzirom da je ratificirana u svim članicama Europske unije, a EU je također i u svoje instrumente sekundarnog zakonodavstva ugradila ključne elemente ove Konvencije. S druge strane, ova Konvencija ima snažan ljudskopravni aspekt, posebno uzimajući u obzir da se pravo na zdrav okoliš kao dio prava na zaštitu privatnog i obiteljskog života prepoznaje i po Konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda.

Stoga se simulirani predmet koji smo pripremili odvija i pred Sudom Europske unije u Luxembourg i pred Europskim sudom za ljudska prava u Strasbourg. Predmet postavlja pitanja povreda prava EU, ali i ljudskih prava kroz moguće povrede Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, potičući diskusiju o bitnim pitanjima koja mogu proizaći iz primjene instrumenata Aarhuške konvencije u postupcima tijela koja su nadležna za primjenu tih propisa. Malo je vjerojatno da bi se sve okolnosti ovog slučaja kumulativno dogodile u stvarnom životu, ali se pitanja koja je potaknuo mogu pojaviti individualno kao problemi na koje će nailaziti različita državna tijela prilikom rješavanja predmeta koji se odnose na pravo okoliša i primjenu Aarhuške konvencije.

Sudionici su se podijelili u dvije grupe, ovisno o sudu pred kojim će nastupati. Unutar tih dviju grupa, bili su podijeljeni na pravne timove tužitelja (nevladine organizacije) i tuženika (države). Unutar tih timova odvijao se najveći dio rada na argumentima svih strana i izrada pisanih podnesaka. Konačno, na seminaru su održana ročišta na kojima su timovi, svaki iz svoje perspektive, prezetirali svoje argumente, komentirali navode suprotne strane i odgovarali na često vrlo zahtjevna pitanja sudaca.

Glavni izazov u pripremi ove simulacije suđenja bio je u tome što su polaznici bili relativno malo upoznati s metodom postupanja pred međunarodnim sudovima. Iako nadležnost Europskog suda za ljudska prava za predmete iz većine zemalja iz regije postoji već više godina, malo je praktičara imalo priliku baviti se predmetima pred Europskim sudom i taj im je postupak malo poznat. S druge strane, kako zemlje regije još nisu članice EU, postupak pred Sudom EU bio je potpuno nepoznat većini polaznika. Stoga su, uz materiju same Konvencije, polaznici morali u kratkom vremenu steći i znanja o općenitim svojstvima materijalnog prava EU, odnosno, konvencijskog prava, kao i o postupcima pred dvama sudovima.

Zbog složenosti tih zadataka, poseban je izazov bio uspješno organizirati zajednički rad uz poštivanje vrlo kratkih rokova za pripremu. Studenti koji se pripremaju za moot court simulacije angažirani su praktički svakodnevno kroz više mjeseci na izradi dokumenata i pripremi nastupa. Polaznici seminara su aktivni profesionalci te ne aktivnostima ove vrste mogu raditi samo kad im njihove redovne obveze to dopuštaju. K tome, najveći dio sudionika nije se za vrijeme pripreme nalazio u istom gradu te je znatan dio posla objavljen internetom i elektroničkom poštom. Unatoč tim objektivnim okolnostima, opći dojam interesa i aktivnosti polaznika bio je izvanredan, kako tijekom priprema, tako i u toku same simulacije, na kojoj su sudionici sa zavidnom spremnošću i stručnošću prezentirali argumente i odgovarali na pitanja sudaca, stručnjaka iz prava EU i prava Konvencije.

Naravno, ključni izazov bio je polaznicima radionice, redom iskusnim praktičarima, približiti nove grane prava i drugačije načine razmišljanja i primjene prava, a kroz praksu europskih sudova. Nadamo se, stoga, da smo kroz ovaj projekt postigli, ne samo bolje razumijevanje Aarhuške konvencije, već i europskog prava u cjelini, što bi sudionicima u skoroj budućnosti moglo biti od velike praktične koristi.

Posebno je pitanje bilo odabrati domaće pravo koje bi se primjenjivalo za ovu simulaciju. Uzimajući u obzir činjenicu da se nekoliko propisa prava EU bavi instrumentima Aarhuške konvencije te da je Republika Hrvatska u relativno nedavnom procesu približavanja zakonodavstvu EU ugradila navedene elemente u vlastito zakonodavstvo, upravo je zakonodavstvo Republike Hrvatske uzeto kao podloga za izradu predmeta za simulaciju. Time se otvorila mogućnost analiziranja i raspravljanja i o ljudskopravnim i o europskopravnim aspektima.

260 LLM (Columbia), asistent na Jean Monnet Katedri za europsko javno pravo na Pravnom fakultetu u Zagrebu.

261 Voditelj Odsjeka za pravne poslove elektroničkih komunikacija, Uprava Elektroničkih komunikacija i pošte, Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture. Izneseni stavovi su stavovi isključivo autora, a ne njegovog sadašnjeg ili nekog od prethodnih poslodavaca.



„More, sol i kamen“ vs. Ministarstvo zaštite okoliša i prirodnih izvora Republike Mediteranije

Opći dio

Republika Mediteranija članica je Europske unije i Vijeća Europe. Radi se o gospodarski nerazvijenoj zemlji velike prirodne ljepote. Društvo Multikem d.d., multinacionalna korporacija sa sjedištem u Republici Stenmark, također državi članici Europske unije i Vijeća Europe, želi u Mediteraniji pokrenuti projekt postrojenja za proizvodnju umjetnih gnojiva.

U pismu namjere mediteranijskoj vladi, Multikem ističe svoju želju za izgradnjom kemijskog postrojenja za proizvodnju umjetnih gnojiva na bazi fosfora, dušika i kalija u blizini Korkire, primorskog grada u Mediteraniji, navodeći da bi postrojenje zapošljavalo oko 400 ljudi te tražeći da Vlada, uz najmanje moguće formalnosti, omogući dobivanje potrebnih dozvola. Mediteranijsko postrojenje je izabrano kao prvo u kojem će se testirati filteri “multiblock”, namijenjeni sprječavanju prodiranja fosfata i dušika u vodu, tlo i zrak. Multikem razmišlja o tome da patentira tu tehnologiju u Mediteraniji. Premijer Republike Mediteranije osobno obećava efikasan rad svih državnih tijela u realiziranju tog projekta. Multikem d.d. osniva u Mediteraniji društvo-kćer, Multikem Mediteran d.d.. Ubrzanom procedurom pred gradskom skupštinom Korkire promijenjen je prostorni plan kako bi se Multikemova lokacija prenamijenila u industrijsku zonu.

U međuvremenu, Multikem je naručio izradu studije utjecaja na okoliš (SUO). Dio te studije odnosi se na utvrđivanje objedinjenih uvjeta zaštite okoliša za postrojenje koje se treba izgraditi (tehničko-tehnološko rješenje).

Ubrzo potom, Multikem podnosi zahtjev nadležnom Ministarstvu zaštite okoliša i prirodnih izvora Mediteranije (u daljnjem tekstu: Ministarstvo) za provedbu jedinstvenog postupka s objedinjenim uvjetima zaštite okoliša sukladno članku 70. Zakona o zaštiti okoliša. U svom zahtjevu, Multikem je zatražio da se, s obzirom na plan zaštite tehnologije filtera „multiblock“ patentom, taj dio SUO tretira kao tajan.

Javnost je obaviještena o namjeri provođenja zahvata putem internetske stranice Ministarstva. Nakon objave tog priopćenja, Ministarstvo je formiralo savjetodavno stručno povjerenstvo za ocjenu studije. Tijekom prve sjednice, stručnjaci su imali brojne primjedbe na studiju, dok su predstavnici državnih tijela njome bili zadovoljni. Predložena je javna rasprava koju je Ministarstvo i prihvatilo.

Petar Begović je građanin Korkire, ekološki entuzijast i neformalni vođa organizacije “More, sol i kamen” (u daljnjem tekstu: MSK), u čiji je rad uključeno pedesetak osoba iz Korkire i okolnih gradova. MSK nije registriran kao udruga. Članovi se sastaju jednom do dvaput mjesečno. MSK ima i svoju web stranicu. Kao ciljevi MSK navode se njegovanje lokalnih običaja, lijepe i čiste prirode, promicanje izvornih obrta, zanata i domaće hrane te međusobno druženje.

Saznavši da će postrojenje Multikema biti izgrađeno tik do njihovih kuća, neki su se članovi MSK zabrinuli. Odlučili su iskoristiti svoju organizaciju da bi dobili više informacija o predloženom projektu.

Petar Begović je u ime MSK poslao dopis Ministarstvu, u kojem je zatražio sve dostupne informacije o projektu kojeg Multikem planira izvesti i o koristima koje bi on trebao donijeti te o svim svojstvima, takozvane, tehnologije “multiblock”.

Na navedeni dopis Ministarstvo isprva nije odgovorilo, no nakon požurnice, javilo se putem Odjela za odnose s javnošću, navodeći:

“... Odjel za odnose s javnošću ne može vam odgovoriti, sukladno internoj uputi našeg voditelja pravnih poslova, budući da:

- Vi nemate pravni interes tražiti navedene informacije;
- smatramo Vaš upit preopćenitim i neodređenim;
- podatke o tzv. multiblock tehnologiji nije moguće davati jer bi se time potencijalno narušilo intelektualno vlasništvo društva Multikem, naročito imajući u vidu izričit zahtjev za tajnosti.

U slučaju neslaganja s ovim dopisom, dakako, dostupni su Vam eventualni pravni lijekovi prema važećim propisima.”

Iako je pokušaj dobivanja opsežnijih informacija propao, članovi MSK odlučili su se uključiti u javnu raspravu koju je pokrenulo Ministarstvo, podnoseći mnoge dopise s primjedbama. Javno izlaganje studije popraćeno je žestokim prosvjedima lokalnog stanovništva, koje tvrdi da je tehnologija filtera „multiblock“ neispitana i da se Multikem igra njihovim zdravljem.

Sukladno nalazima iz postupka, Ministarstvo donosi rješenje o prihvatljivosti zahvata za okoliš. U rješenju se navodi da je Ministarstvo u toku javne rasprave zaprimilo primjedbe građana i organizacija te se izriječkom popisuju svi zaprimljeni dopisi. Međutim, na sadržaj velike većinu dopisa Ministarstvo se nije izričito osvrnulo. Prije svega, prešućene su primjedbe koje se odnose na filtere „multiblock“.

Protiv rješenja Ministarstva, MSK podnosi upravnu tužbu Upravnom sudu Mediteranije. Budući da takva tužba nije suspenzivna, Multikem je u prilici nastaviti sa svojim projektom, ishoditi potrebnu dokumentaciju, lokacijsku i uporabnu dozvolu. MSK podnosi zasebne upravne tužbe i protiv lokacijske i uporabne dozvole.

Dok svi postupci pred Upravnim sudom još traju, Multikemovo postrojenje već je izgrađeno i počinje s razdobljem probnog rada. Već u prvim tjednima dolazi do istjecanja opasnog fosfata kroz filtere multiblock, što onečišćuje tlo i vode u okolici tvornice. Stanovnici su se počeli žaliti na probleme s dišnim putevima i očima, a i nekoliko radnika Multikemove tvornice zatražilo je medicinsku pomoć. Uprava tvornice požurila je sanirati filtere. Inspekcija zaštite okoliša utvrdila je da su neke vrijednosti fosfata u atmosferi, vodi i tlu izvan normale, ali nije utvrdila značajne anomalije. Stoga je postrojenje samo izrečena novčana kazna bez zabrane rada.

Posebni dio 1.: Europski sud za ljudska prava

NAPOMENA: *Opći dio predmeta mjerodavan je za oba moot natjecanja. S druge strane, činjenice i pravni kontekst koji se nalaze u ovom dijelu teksta tiču se isključivo simulacije suđenja pred Europskim sudom za ljudska prava. Oni sudionici koji će raditi na simulaciji suđenja pred Europskim sudom pravde, naredni tekst trebaju zanemariti.*

Upravni sud odbacuje podnositelje zbog nedostatka pravnog interesa. U obrazloženju svoje presude navodi kako podnositelji nisu ni na koji način uspjeli dokazati da bi zahvat mogao imati negativan utjecaj na njih, niti posebno, niti kolektivno te da, stoga, nemaju pravni interes voditi postupak.

Nakon toga, MSK podnosi i ustavnu tužbu. Ustavni sud odbija zahtjev navodeći kako nije utvrđeno da je došlo do povrede prava na zdrav život i zdrav okoliš. USUD obrazlaže da niti jedno tijelo koje je odlučivalo u postupku nije odlučivalo protuzakonito ili arbitrarno i da su sve dozvole izdane sukladno propisima i prema pravilima struke. U odnosu na akcident, USUD se oglasio nenadležnim odlučivati o tom pitanju navodeći kako se radi o pitanju građansko-pravne naravi između pojedinaca koji se smatraju oštećenima i operatera postrojenja čiju odgovornost treba utvrditi redovni sud.

U konačnici, podnositelji idu sa zahtjevom prema Europskom sudu za ljudska prava. ECHR je odlučio komunicirati predmet Vladi RH te joj postaviti slijedeća pitanja:

- **Je li postupanje domaćih tijela javne vlasti u provedbi ovog postupka bilo tako da je ispunjavalo zahtjeve poštenog suđenja iz članka 6. stavka 1. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda? Posebice, jesu li pravilno provedeni svi dijelovi postupka koji se odnose na sudjelovanje i informiranje javnosti o zahvatu?**
- **Jesu li podnositelji imali pravo na pristup sudu sukladno članku 6. stavku 1. Konvencije?**
- **Konačno, je li došlo do miješanja države u pravo na zaštitu privatnog života podnositelja iz članka 8. Konvencije te ukoliko je, je li to miješanje bilo razmjerno i nužno?**

Posebni dio 2.: Sud Europske unije

Nakon što je lokalna javnost saznala za zdravstvene probleme izazvane istjecanjem fosfata, MSK je organizirao potpisivanje peticije za izbacivanje Multikema iz Korkire, a ubrzo potom i prosvjed. Članovi MSK i drugi građani opkolili su postrojenje i spriječili radnike pri dolasku na radno mjesto, noseći transparente „Vratite se u Stenmark!“ i „Izbacimo strane izrabljivače i nasilnike!“.

U međuvremenu, postupak pred Upravnim sudom kojeg je MSK pokrenuo protiv rješenja Ministarstva o dopustivosti zahvata i dalje je u toku. MSK se poziva na Aarhušku konvenciju i propise koji je provode na razini EU. Među ostalim, tvrde da su propisi Mediteranije, ili barem način na koji se propisi primjenjuju u praksi, protivni pravu EU.



Suočen s tim argumentima, Upravni sud prekida postupak i podnosi zahtjev za prethodnu odluku Europskom sudu, sa slijedećim pitanjima:

1.a) Kad organizacija poput MSK od tijela javne vlasti države članice, upitom poput onog u ovom postupku, imajući u vidu i moguć nepovoljni utjecaj na pravo intelektualnog vlasništva, traži podatke o jednom specifičnom aspektu tehnološkog procesa određenog postrojenja (kao što su tzv. multiblock filteri), u kojoj je mjeri država dužna pružiti takve informacije, npr. temeljem čl. 4. Aarhuške konvencije i/ili čl. 3. i 4. Direktive 2003/4/EC?

2. U kojoj mjeri tijelo države članice mora uzeti u obzir navode prikupljene u javnoj raspravi? Traži li pravo EU (npr. odredbe Direktive 85/337, izmijenjene i dopunjene Direktivom 2003/35, odnosno, Direktive 2008/1, odnosno, odgovarajuće odredbe Aarhuške konvencije koja je, također, dio prava EU), da se države članice prilikom davanja odobrenja određenom projektu izričito osvrnu na sadržaj svake primjedbe pribavljene od javnosti?

3. Treba li čl. 10.a Direktive 85/337, izmijenjene i dopunjene Direktivom 2003/35, odnosno čl. 16. Direktive 2008/1/EC, i/ili čl. 9. Aarhuške konvencije, imajući u vidu načelo učinkovite sudske zaštite izraženo u čl. 47. Povelje o temeljnim pravima EU, tumačiti tako da sprječavaju primjenu nacionalne odredbe o pravu podnošenja upravne tužbe, poput one u čl. 12. ZUS Mediteranije²⁶²?

4. Mogu li se odredbe Ugovora o funkcioniranju Europske unije o slobodi poslovnog nastana primijeniti na postupke organizacije MSK u ovom predmetu (blokada postrojenja, bojkot)? Utvrđi li se da su postupci MSK bili protivni navedenim odredbama Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU), postoji li neko pravilo ili načelo prava EU koje bi spriječilo MSK u pozivanju na svoja prava temeljem Aarhuške konvencije ili srodnih propisa EU (npr. zlouporaba prava)?

Pravni zastupnik Ministarstva ne slaže se s odlukom o upućivanju prethodnih pitanja Europskom sudu. Smatra da Upravni sud uopće nije „sud“ u smislu čl. 267. Ugovora o funkcioniranju Europske unije i prakse Europskog suda pravde, budući da prema trenutnom Zakonu o upravnim sporovima nije sud pune jurisdikcije.

PRILOZI

I. SAVJETI ZA RAD S MEDIJIMA

Mladen Iličković²⁶³

Kako izbjeći loše priopćavanje informacija?

Premda gotovo ne postoji veća tvrtka ili organizacija koja nema formalnog ili neformalnog glasnogovornika iz svojeg iskustva mogu reći da je malo glasnogovornika koji informacije daju brzo i misle o odnosima s javnošću kao o interaktivnoj ili dvosmjernoj komunikaciji između onih koji informaciju žele priopćiti i nas novinara koji je posredujemo. Svaka organizacija, bilo tvrtka ili udruga, ako, zaista, želi nešto učiniti za svoju reputaciju treba odnose s javnošću. Zapravo, reputaciju će imati, radila na tome ili ne, pa kad već možemo utjecati na poimanje organizacije koju zastupamo zašto ne bismo nešto na tome i učinili. Budući je jedno od prava ono na pristup informacijama, evo nekoliko savjeta kako ih priopćiti, a da ne pođe nešto po zlu.

Kada stvari idu u krivom smjeru

Postoji mnogo razloga zašto neka medijska kampanja može krenuti u neželjenom smjeru ili ne dati prave rezultate. Ponekad je to posve slučajno, ponekad namjerno. Ponekad je to vaša, a ponekad pogreška medija. Nemojte se ustručavati oko toga da prigovorite medijima ako imate snažne razloge za to, na primjer ako je informacija koju se dali u pisanom obliku posve krivo interpretirana. Prvo morate nazvati novinara i pitati ga gdje je problem nastao. Nemojte optuživati na prvu loptu jer možete izgubiti naklonost novinara koja će vam itekako trebati u drugim prilikama. Ako ne dobijete zadovoljavajuće odgovore ne treba štedjeti truda da dospijete i do mjerodavnog urednika, člana Upravnog odbora, vlasnika ili nekih drugih osoba odgovornih za kontrolu medija ili novinarske profesije uopće. Možda mislite kako je to uzaludan posao, no ako ste u pravu i imate dokaze o tome urednicima i vlasnicima, ipak, neće biti svejedno, pogotovo ako vijest o tome dospije u konkurentne medije.

Osim kritike medija treba biti iskren i prema sebi jer ako ste u nečemu pogriješili treba to sebi priznati i pokušati ne ponoviti tu pogrešku nikad više. A možete pogriješiti prilikom planiranja mjesta i vremena održavanja događaja. Treba imati na umu što se događa u vrijeme kad pozivate novinare. Kada je zasjedanje Sabora, Vlade, predizborna kampanja teško će u isto vrijeme doći mnogo novinara na neki drugi događaj. Treba li se s druge strane natjecati za pozornost medija s politikom ili jako popraćenim sportskim događajima? Sigurno je, s druge strane, da ne treba konferencije zakazivati radnim danom između 11 i 14 sati (osim tijekom „sezona kiselih krastavaca“, kada se tijekom ljeta ništa ne događa) jer će novinari, urednici i vlasnici popratiti nešto drugo. Možemo žaliti zbog takvog sustava vrijednosti, no to je tako i to se sporo mijenja.

Sazivate konferenciju za novinare u skučenom stanu, a pričate o problemima ljudi daleko od vas? Koliko je to uvjerljivo? Što će televizija snimiti u tako skučenom prostoru, imaju li novinari snimke i fotografije onoga o čemu pričate? Dakle, izađite iz zatvorenih prostora, ali ne na bučna mjesta gdje ćete morati vikati tijekom obraćanja novinarima. Trebalo bi, dakle, znati nešto o tome kako mediji funkcioniraju jer uvrijeđenost što vas mediji ne prate i njezino javno iskazivanje neće jako promijeniti položaj udruga u medijima.

Kako rade mediji?

Svi mediji rade prema nekim rokovima. Dakle, postoji trenutak nakon kojega je nemoguće promijeniti ono što je tiskano ili emitirano ako se želi o tome izvijestiti javnost na vrijeme. Stoga, nije loše znati kada novine zatvaraju svoja izdanja, kada novinari završavaju montiranje svojih televizijskih / radijskih priloga jer ako ih pozovete na događaj koji se odvija kasnije od toga ili čak vrlo blizu tog roka ne možete očekivati izvještaj u sljedećem izdanju ili emisiji istoga dana. A što više vremena protekne od događaja manja je mogućnost da će biti objavljena. Ako ste novinarima obećali neki podatak upitajte ih i o rokovima. I nemojte ih iznevjeriti.

Često sami novinari moraju uvjeriti zašto je nešto važno one koji odlučuju o onome što će se objaviti. Možete li novinarima pružiti argumente za vaše mjesto u medijima, pitati ih imaju li te razloge prije nego oni ponude praćenje vašeg događaja

263 Novinar HTV-a od 1998. godine, od 2006. urednik i pokretač emisije "Eko zona", jedan od pokretača portala H-Alter na kojem povremeno piše kao i na www.obnovljivi.com, dobitnik specijalne nagrade Zaklade časopisa Guardian za izvještavanje o obnovljivim izvorima energije i nagrade Hrvatskog novinarskog društva "Velebitska degenija" za izvještavanje o ekologiji.



urednicima? Ne ustručavajte se nazvati medij u kojem želite naći novinara koji bi vas pratio. Budite uporni jer novinari imaju ponekad kratku koncentraciju (a urednici još kraću), ne zbog nezainteresiranosti već zbog prirode svojeg stresnog posla.

Možete li novinarima koji vas prate osigurati godišnji ili barem mjesečni pregled vaših aktivnosti? To bi im moglo pomoći jer mogu napisati nešto i prije nekog događaja koji organizirate. Recimo, ako je u pitanju početak promjene u vašoj organizaciji. Ako prije samog događaja novinarima ponudite osobnu priču ljudi koji su uključeni u to veće su mogućnosti da to proдре u medije. Na kraju, nema li bolje potpore i poziva na javnu podršku cilju koji želite ostvariti. S druge strane, ostavljate i samom uredniku izbor da to objavi ili dan prije ili na sam dan događanja ili kao dodatak ili umjesto samog izvještaja dan poslije. Sam izbor više termina/izdanja koji urednik pritom ima izbija mu argument iz ruke kako nije imao slobodnog novinara ili mjesta u samom mediju.

Kako bi vas novinari uzeli za ozbiljno, trebat će vam dosta vremena. Istina je da i među njima ima onih koji ne mare previše za zaštitu okoliša, no ni to im nemojte uzeti za zlo jer u nekim medijima su oni koji prate političare bolje plaćeni ili bolje realiziraju svoj utjecaj pa se u sektoru koji se tiče zaštite okoliša zadržavaju početnici koji traže priliku da nauče zanat i „pobjegnū“ u drugi sektor. Onima koji su među njima ustrajni i profesionalni pružite potporu pohvalom uredniku i vlasniku medija u kojima rade.

Sigurno je da pristup svakom medijskom prostoru nije podjednako težak. Kada se probijate u medije treba imati na umu da se može krenuti od, recimo, onih lokalnih koji prate manji broj događaja, nemaju novaca za istraživače i ljude specijalizirane za sektore. Usto i sami novinari prate druge medije pa pojavljivanje u nekom, naoko, manje utjecajnom može rezultirati pozivom na suradnju iz nekog s više publike i društvenog utjecaja.

Ono što vi možete učiniti jest pokazati se kao pouzdan i iskren izvor njihovih informacija, pogotovo, onda kada novinari pokušavaju proniknuti pozadinu nekih političkih odluka. U slučaju udruga, upravo se na pitanju zakona one mogu dokazati kao proaktivne organizacije koje sprječavaju nepovoljne političke odluke, a ne jadikuju i bune se nekoliko mjeseci nakon njihovih donošenja.

Osim toga, treba upitati same novinare kakva je njihova publika te koliko široko i duboko pišu o temi o kojoj im možete nešto reći. A za sve to morate odvojiti nešto vremena da barem kroz godinu dana upoznate novinare koji vas prate, na primjer, na nekoj neformalnoj kavici ili ih pozovete na godišnju skupštinu ili neko drugo okupljanje. Dakako da vam novinari neće zamjeriti ako im čestitate blagdanе ili ih jednostavno zamolite da primaju newsletter – obavijest o vašim redovitim aktivnostima putem interneta.

Priopćenja za medije

Informacija nije samim time i vijest. Koliko god bili točni podaci koje nudite novinarima oni su za njih ipak samo podaci. Ono što novinari trebaju je kontekst i po mogućnosti povezivanje s nekime tko će svojom pričom posvjedočiti važnost problema ili informacije koju želite priopćiti. Upravo je to jedan od mamaca koji morate naznačiti u priopćenju koje im upućujete.

Što je priopćenje? To je zapravo vijest, informacija o nečemu novome, nečemu što je poremetilo uobičajeni tijek događaja. U njemu odgovarate na šest pitanja: „TKO?“, „ŠTO?“, „GDJE?“, „KADA?“, „ZAŠTO?“ i „KAKO?“ ili nešto što se može upamtiti i kroz kraticu „Five W (who, what, where, when, why)+HOW. Kako biste to osvijestili pogledajte kratke vijesti u novinama i pronađite te elemente ili onaj koji nedostaje. Isto kao vijesti vaše priopćenje treba na jednostavan način objasniti o čemu se radi, na kakav događaj zovete medije, što im imate za priopćiti. Poželjno je da priopćenje bude napisano na obrascu sa zaglavljem, nečemu prepoznatljivom za vašu organizaciju što vašem pozivu daje na ozbiljnosti, a tome pridonosi i logo tvrtke. Nadalje treba napisati tko je priopćenje poslao s brojem mobilnog telefona otvorenog do pred sam događaj jer je novinar, možda, voljan doći, ali će kasniti zbog nekog iznenadnog dodatnog zadatka ili treba dodatne informacije za objašnjenje uredniku. Priopćenje ne bi trebalo biti dulje od jedne stranice A4 formata i obično se dodatna objašnjenja, o recimo, satnici ili svim sudionicima šalju u posebnim dokumentima - raznim drugim vrstama priopćenja u kojima najavljujete događaje, obavještavate kada će predstavnici udruga biti dostupni za fotografiranje ili dajete pozadinu ili povijest slučaja. Zapravo, osnovno priopćenje treba biti tako jasno napisano da se bez velike uredničke obrade može objaviti gotovo odmah po primitku. Nešto što bi voditelj mogao pročitati s uvodom: „Upravo smo primili informaciju...“ U pisanju samih priopćenja valja imati na umu kako mnogo brojki i činjenica zamara i odbija (kratka novinarska koncentracija) osim ako su povezani s pojedinačnim ljudskim pričama (omogućuju identifikaciju novinara, a kasnije i čitatelja s problemom) ili privlače posebnu pozornost. I opet pojedinačna priča - to je začim u izvještavanju kojem teže mnogi novinari, a može biti i razlog da to „kupi“ i sam urednik. Pa ako je ikako moguće obećajte ga i u priopćenju.

Mediji primaju stotine takvih priopćenja pa se i vi morate natjecati za pozornost novinara. Nema jednostavne formule za to kako se probiti u medije, no, ipak, možete izbjeći ono što vam u tome može odmoći. Poznavanje novinara će, dakako, pomoći, no samo slanje poruke redakciji medija u većini slučajeva nije dovoljno. Trebalo bi znati broj faksa upravo pored novinara koji vas prati jer oni koji stižu na opće fakse često prolaze i „filtere“ tajnica i urednika koje ih primaju. Zapravo bilo bi najbolje upitati na telefon novinare jesu li primili poruku. No, i u tome treba imati mjere, upitati ih kad imaju najveći pritisak i ne zvati par sati prije događaja kad je kasno ili poslije trenutka kada urednici određuju što će se taj dan raditi te tko je zadužen za taj zadatak. U većini medija se odluka o praćenju neočekivanih događaja donosi veoma brzo, no takvih je u sektoru udruga ipak malo.

Nikad nemojte pretpostavljati da je priopćenje stiglo jer može biti suprotno iz posve običnih tehničkih razloga (nestanak papira, kvar faksa, pun sandučić elektroničke pošte, promijenjena adresa ili broj faksa...). Kod korištenja e-mail poruka trebalo bi svakako imati potvrdu da je poruka stigla, no u vremenu kada novinari kao i drugi primaju mnogo neželjenih poruka samo slanje obavijesti ne jamči da ju je netko i vidio, a kamoli i odlučio nešto učiniti.

Evo deset savjeta o tome što treba izbjeći prilikom pisanja priopćenja:

- ne pretpostavljajte da čitatelj već zna sve o vašim problemima,
- ne činite svoju poruku nerazumljivom uključujući u nju komplicirane i metaforičke izraze ili nevažne podatke,
- ne koristite obje strane papira jer će se poleđina vrlo vjerojatno previdjeti,
- ne upotrebljavajte ponavljanja, klišeje, žargon ili kratice,
- ne pretjerujte ili optužujte za ono za što nemate dokaze; pretjerivanje će prije oslabiti, no ojačati vašu poziciju,
- ne klevećite jer ste odgovorni za javno izgovorenu ili napisanu riječ,
- ne šaljite ništa dok to nisu pročitali vaši kolege koji će vidjeti je li sve jasno i točno napisano – pravopisne pogreške štete vašem ugledu,
- ne ignorirajte interes medija koji je izazvalo vaše priopćenje, morate opravdati njihov interes,
- ne koristite se ironijom – duhovitost ima jači učinak,
- ne pretpostavljajte da je vaše priopćenje primljeno sve dok niste razgovarali s nekime tko ga je pročitao.

Evo još nekoliko savjeta za davanje intervjua:

- ne ustručavajte se reći kako nešto ne znate ili kako se ispričavate za svoju pogrešku jer bi vam to moglo priskrbiti više poštovanja od pretvaranja da nešto znate kad je očigledno da nije tako,
- ako program ide dobro, pohvalite ga i naznačite ulogu medija možda i uz neki primjer to je dobar način da se zahvalite na pozivu i da vas zapamte po dobrome, to jest pozovu u nekoj drugoj prilici,
- ako niste bili zadovoljni emisijom ne ustručavajte se to i reći, ali pazite dobro da imate racionalne argumente za to zašto ne prihvaćate neugodna pitanja kako ne bi ispalo da ste uvredljivi..

Sitnice oko izgleda i nastupa u televizijskom studiju svode se, opet, na nekoliko savjeta:

- odmjerenom uobičajenom oblačenju (casual) je mnogo bolji izbor od večernjih svjetlećih haljina i skupih kravata jer to kao i skup ili reflektirajući nakit odvrtaču pozornost od vaše poruke,
- izbjegavajte blještave boje iz istog razloga, a sitne pruge ili točkice mogu dovesti do titranja slike na tim dijelovima odjeće, televizija dodaje kilograme pa je dobro odjenuti nešto jednobojno
- ako imate grafikone, fotografije, filmove ili brojeve telefona koji su vam neophodni u izlaganju javite to pravovremeno onima koji su vas pozvali kako bi taj materijal pripremili za emitiranje,
- ne gledajte u monitore kako ste ispali već u svoje sugovornike i kad pričate i kad ih slušate,
- isključite, da, isključite mobitel, stišavanje nije dovoljno,
- pokušajte ostati hladne glave, koliko god vas je voditelj pokušao isprovocirati ili suprotstavljena strana omalovažiti, ako počnu teške riječi najbolje je upozoriti kako to nije način da se priča o tako važnom problemu,
- ako je u studiju prisutna i publika ne obraćajte im se niti ih ohrabrujte, no možete reći kako vam se čini kako dijele vaše mišljenje, niti se ne prepirite s njom ako je posve drugačije.

Kada je riječ o snimljenim ili napisanim intervjuima moguća je autorizacija ili traženje gotovog intervjua na uvid na koju većina novinara nerado pristaje jer ne žele bitne promjene, pogotovo u onim situacijama kada misle da ste rekli više no što ste mislili i zato što to osjećaju kao miješanje u njihov posao i slobodu medija.

Umjesto nastavka uvjeravanja kako to može pomoći tvrtkama, udrugama i vladinim organizacijama, evo smjernica za odnose s javnošću Nacionalnog novinarskog saveza Velike Britanije onima koji će to u Hrvatskoj tek početi raditi ili su se već u to upustili s više ili manje uspjeha:

- djelatnici/e odnosa s javnošću u obavljanju svojih dužnosti moraju se držati visokih etičkih i profesionalnih standarda;
- oni/e trebaju braniti slobodu medija i pravo građana na ujednačenu i pouzdanu informaciju;
- oni/e trebaju biti poštene i iskreni prema čitateljima, svojim zaposlenicima, klijentima i kolegama u medijima;
- oni/e su obvezni upoznati svoje klijente da se dobrohotnost i ugled temelje na povjerenju te kako učinkoviti odnosi s javnošću ovise o podizanju reputacije same organizacije tako što su odaslane informacije točne i poštene;
- oni/e moraju odbiti odašiljanje informacija koje nisu točne ili navode na bludnju i trebaju paziti da to ne učine svojom nesmotrenošću;
- ne smiju sudjelovati ni u čemu što bi naštetilo ugledu profesije, medija ili organizacije koju zastupaju;
- ne smiju tražiti načine za kupovanje prostora u informativnom dijelu medija, a ako kupuju oglase trebaju to tako u njima i naznačiti;
- trebaju svojim klijentima osigurati profesionalnu pomoć bez straha ili traženja dodatnih zasluga i braniti svoja stajališta bez obzira hoće li ona biti prihvaćena;
- oni koji rade u lokalnim ili državnim tijelima vlasti trebaju zadržati svoju profesionalnu političku neutralnost osim ako u uvjetima smog zapošljavanja nije navedeno drugačije;
- politička napredovanja nisu izgovor za bilo kakvo prepravljavanje podataka koji se priopćavaju javnosti.



II. BIOGRAFIJE AUTORICA I AUTORA

Čapeta, Tamara - redovita je profesorica na Katedri za europsko javno pravo Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu. Prije zaposlenja na Pravnom fakultetu predavala je na Ekonomskom fakultetu u Zagrebu (1997. – 2002.), bila znanstveni novak na Programu europskih integracija u Institutu za međunarodne odnose (1994. – 1997.), te radila u Ministarstvu vanjskih poslova RH (1992. – 1994.). Autor je nekoliko knjiga i većeg broja znanstvenih članaka. Njezin istraživački interes uključuje posebice pitanja sudske zaštite u pravnom poretku EU te ustavne aspekte europske integracije. Obrazovanje: doktor znanosti, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, 2001.; magistar znanosti, College of Europe, Bruges, Belgija, 1993.; diplomirani pravnik, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, 1991. Predmeti koje predaje: Europsko javno pravo, Regulatorne metode u Europskoj uniji, Unutarnje tržište Europske unije, Sudovi EU, Judicial Process in the EU.

Kiss, Csaba - dr. jur. Csaba Kiss (1970., Mađarska) je odvjetnik za pitanja zaštite okoliša u Udruženju za pravo i upravljanje zaštitom okoliša (Environmental Management and Law Association) - EMLA, u Budimpešti (Mađarska). Njegovo područje rada su građansko pravo (parnični postupak) i pravne studije iz prava zaštite okoliša. Trenutno vrši funkciju direktora EMLA-e. Pravo je studirao na Sveučilištu ELTE u Budimpešti, a svoju završnu tezu je pisao na temu međunarodnog zakona o vodama na Sveučilištu Delft (Nizozemska). Nakon toga je završio poslijediplomski studij za pravnika na području prava zaštite okoliša (1998.), inženjera okoliša (2000.) i stručnjaka na području europskog prava (2009.). Član je Mađarskog državnog vijeća za zaštitu okoliša i IUCN-ove komisije za pravo zaštite okoliša. Dr. Csaba Kiss još uvijek radi u EMLA-i, prvom uredu za pravo zaštite okoliša od javnog interesa u Mađarskoj koji promiče sudjelovanje javnosti putem pravnih mehanizama. Kao pravni savjetnik i odvjetnik sudjelovao je u značajnim parnicama vezanim za zaštitu okoliša u Mađarskoj u kojima je zastupao javnost i nevladine udruge za zaštitu okoliša u postupcima izdavanja dozvola. Sudjelovao je i u postupku usklađivanja europskog zakonodavstva iz područja zaštite okoliša s mađarskim, a radio je i kao savjetnik pri mađarskom Ministarstvu za zaštitu okoliša. Radio je na projektima financiranim od strane Europske komisije u zemljama Balkana i jugoistočne Europe gdje je bio uključen i u projekte pravnog karaktera. Dr. Csaba Kiss predstavlja EMLA-u u mreži Pravda & zaštita okoliša u kojoj su zastupljene organizacije od javnog interesa za pravo zaštite okoliša iz država članica Europske unije koje vrše pravne analize, izrađuju studije slučaja, dokumentaciju za razvoj politika i strateške pritužbe u okviru pravnih pitanja zaštite okoliša u dotičnim državama članicama. Dr. Csaba Kiss predstavlja EMLA-u i u Core Team of The Access Initiative, najvećoj globalnoj inicijativi koja promiče pristup informacijama, sudjelovanje javnosti i pristup pravdi u pitanjima zaštite okoliša.

Kostić-Mandić, Maja - dr. profesor je na Pravnom fakultetu Univerziteta Crne Gore u Podgorici. Diplomirala je 1991. na Pravnom fakultetu u Podgorici kao student generacije. Magistrirala je 1995. i doktorirala 2001. na Pravnom fakultetu u Beogradu iz oblasti međunarodnih trgovačkih arbitraža i međunarodnog privatnog prava. Najvažnije akademske specijalizacije: Van Calcker stipendista Švajcarskog instituta za uporedno pravo u Lozani; kao Chevening stipendista provela šest mjeseci na koledžu Londonskog univerziteta – UCL; usavršavala se na Međunarodnom univerzitetu Osaka i Centralno - evropskom univerzitetu u Budimpešti. Govori, čita i piše: engleski jezik (proficiency), francuski i italijanski, a služi se njemačkim i španskim jezikom. Na Pravnom fakultetu u Podgorici predaje: Međunarodno privatno pravo i Osnove ekološkog prava, na Institutu za strane jezike - Osnove prava. Ranije je više godina predavala i: Ugovore u međunarodnom poslovanju na Ekonomskom fakultetu i Diplomatsko i konzularno pravo na Fakultetu političkih nauka Univerziteta Crne Gore. U jednom sazivu bila je poslanik u Skupštini Crne Gore.

Najznačajnije objavljene knjige: M. Kostić-Mandić, M. Stanivuković, M. Živković, Private International Law of Montenegro, International Encyclopedia of Laws, Kluwer Law International, 2010; M. Kostić-Mandić, Izazovi u ostvarivanju prava na zdravu životnu sredinu u Crnoj Gori – učešće javnosti i kazneni postupci, OSCE, Podgorica, 2010; M. Kostić-Mandić, Priručnik za primjenu Arhuske konvencije za predstavnike javne vlasti, REC, Podgorica, 2003.

Krämer, Ludwig - studirao pravo i povijest u Kielu, Münchenu i Parizu. Radio je kao sudac na sudu Landgericht u Kielu od 1969. do 2004. Od 1972. do 2004. bio je delegiran Europskoj komisiji u Bruxellesu, gdje je radio u Općoj upravi za okoliš. Istovremeno je bio na čelu triju odjela: pravnih poslova, postupanja s otpadom i upravljanja okolišem. Od 2001. do 2004. bio je odgovoran za prenošenje odredaba Aarhuške konvencije u zakonodavstvo EU. U tom svojstvu, on je predstavljao EU u različitim tijelima Konvencije, uključujući i na Prvom sastanku ugovornih stranaka. Ludwig Krämer je doktor prava (Sveučilište Hamburg). On je počasni profesor na Sveučilištu u Bremenu i gostujući profesor na University Collegeu u Londonu. Bio je počasni profesor na sveučilištima u Kopenhagenu i Gentu, predavač na College of Europe u Brugesu te je predavao u tridesetak sveučilišta u Europi. Objavio je oko dvadeset knjiga i više od 200 članaka o okolišnom pravu EU. Trenutno je u funkciji suosnivača i partnera u konzultantskoj tvrtki u Madridu "Derecho y Medio Ambiente" (Pravo i okoliš).

Lalić, Bojan - rođen 4. travnja 1981. g., u Puli. Diplomirao je 2005. g. na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Rijeci, na kolegiju Međunarodno pravo. Sudjelovao je kao natjecatelj na 2004 Philip C. Jessup Moot Court Competition, moot court natjecanju iz međunarodnog prava, u Washington D.C.-u. Završio je 2007. g. poslijediplomski studij „Europsko pravo“ na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Utrechtu, Nizozemska. Radi u Ministarstvu zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva od 2007., trenutno kao stručni savjetnik u Odjelu za usklađivanje sa standardima EU na izradi stručnih podloga i nacрта prijedloga zakona i provedbenih propisa iz područja zaštite okoliša. Član je radne skupine za pripremu pregovora – poglavlje 27. Okoliš. Volontirao je na Općinskom građanskom sudu u Zagrebu tijekom 2008. g. te položio pravosudni ispit 2009. g. Ima dva objavljena rada iz područja zaštite okoliša i održano predavanje na Međunarodnom seminaru – Okolišno pravo iz perspektive ljudskih prava, na temu: Aarhuška konvencija - Sudjelovanje javnosti.

Lerman, Peggy - gđa Lerman pravica je u Švedskoj, a pravom zaštite okoliša bavi se od 1985. godine. Iako je ispunila sve uvjete za imenovanje za suca, 1990. godine je napustila Vrhovni sud kako bi se priključila Nacionalnom Vijeću za planiranje, graditeljstvo i stanogradnju. U Vijeću je provela deset godina u kojem je radila kao voditelj projekta za provedbu procjene utjecaja na okoliš u Švedskoj tijekom 90-ih godina te je sudjelovala u Europskoj grupi stručnjaka za procjenu utjecaja na okoliš i stratešku procjenu utjecaja na okoliš. U tom razdoblju je radila kao stručnjak u Švedskom odboru za razvoj sveobuhvatnog zakonodavstva za zaštitu okoliša, tzv. Environmental Code (Zbornik zakona o zaštiti okoliša) koji je usvojen 1989. godine. Inspirirana tim zakonodavstvom, povukla se s mjesta voditelja pravnih pitanja u Odboru i osnovala vlastiti odvjetnički ured na arhipelagu južne Švedske. Tvrtka se zove “Law Interpreter” (Sudski tumač) s obzirom na veliki opseg svega što treba protumačiti u Zborniku! Proteklih, sretnih, 12 godina je provela u pokušaju podržavanja primjene zakonodavstva vezanog za planiranje i zaštitu okoliša, predavajući na fakultetima, zastupajući u sudskim postupcima i pišući eseje o zanimljivim pitanjima, poput standarda za zaštitu okoliša, Naturi 2000, Okvirnoj direktivi o vodama, i, naravno, o procjeni utjecaja na okoliš. Kako je sudjelovanje javnosti i pristup informacijama ključan za procjenu utjecaja na okoliš, gđa Lerman zainteresirala se za Aarhušku konvenciju te se uvelike nada da će Konvencija pridonijeti poboljšanju postupka donošenja odluka.

Mataga, Zvonimir – rođen 1974. u Zagrebu. Magistar pravnih znanosti (mr. sc.). Diplomirao s magna cum laude na pravnom studiju (dipl. iur.) Pravnog fakulteta u Zagrebu 2000. godine. Dobitnik Rektorove nagrade za rad „Pravna priroda pravne osobe“ (objavljen u časopisu „Pravnik“ br. 63-64, 1998.). Odslušao poslijediplomski magistarski znanstveni studij iz prava društava i trgovačkog prava na Pravnom fakultetu u Zagrebu. Magistrirao komparativno ustavno pravo na Srednjoeuropskom sveučilištu (Central European University) u Budimpešti 2002. godine, s pohvalom (with merit) i kao prvi u klasi, s radom „Effectiveness of Domestic Remedies under the European Convention on Human Rights“ (Djelotvornost pravnih sredstava prema Europskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava). U kolovozu 2002. radio kao stažist (intern) u Međunarodnom centru za pravo neprofitnih organizacija (International Center for Not-for-profit Law) u Washingtonu. Od ožujka 2001. do siječnja 2004. radio kao odvjetnički vježbenik u Odvjetničkom društvu Vedriš & partneri u Zagrebu. Od veljače 2004. radi kao sudski savjetnik na Europskom sudu za ljudska prava u Strasbourgu. Do sada objavio tri knjižice: „Analiza postojećeg pravnog okvira za volontiranje u Republici Hrvatskoj“ 2002., „Pravo na slobodu udruživanja prema Europskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda“, 2006. (objavljena na hrvatskom jeziku u Hrvatskoj od GONG-a i Bosni i Hercegovini, prevedena na srpski i objavljena u Srbiji, prevedena na makedonski i objavljena u Makedoniji, te prevedena na engleski i ruski), i (zajedno s Aidom Grgić, Matijom Longarom i Anom Vilfan) „The Right to Property under the European Convention on Human Rights“ (Pravo na imovinu prema Europskoj konvenciji o ljudskim pravima) 2007. (prevedena na francuski i turski).

Mataija, Mislav - LL.M. je asistent na Jean Monnet Katedri za europsko javno pravo Pravnog fakulteta u Zagrebu. Diplomirao je na Pravnom fakultetu u Zagrebu, a magistrirao na Columbia Law School u New Yorku, gdje je bio Fulbrightov stipendist i nositelj titule James Kent Scholar za akademsko dostignuće. Dobitnik je Posebne rektorove nagrade Sveučilišta u Zagrebu i bivši glavni urednik časopisa Pravnik. Znanstveno se usavršavao i na Central European University u Budimpešti, a trenutno na European University Institute u Firenci. Objavio je nekoliko znanstvenih radova u Hrvatskoj i inozemstvu, prezentirao svoje istraživanje na skupovima u Montrealu, Brugesu, Linzu, Madridu i Firenci. Također je radio kao novinar u nizu hrvatskih novina i časopisa, baveći se temama iz područja tehnologije i poslovanja. S nekima od njih i danas povremeno surađuje. Kao pripravnik volonter radio je i na Trgovačkom sudu u Zagrebu. Područja njegovog znanstvenog interesa uključuju pravo unutarnjeg tržišta i tržišnog natjecanja u EU te međunarodno trgovinsko pravo. Više je puta sudjelovao u moot natjecanjima kao natjecatelj, trener i savjetnik. Kao natjecatelj (2006.) i trener (2007.) osvojio je ukupno drugo mjesto na najvećem moot natjecanju iz prava EU-a, European Law Moot Court Competition.



Morović Pavić, Ljerka - rođena 3. listopada 1955. u Mariboru. Gimnaziju je završila u Zadru, a Pravni fakultet u Zagrebu 1979. Prvih pet godina radila je na poslovima tajnika Obrazovnog PTT centra u Zagrebu obavljajući pravne poslove. Od travnja 1984. bila je zaposlena u Ministarstvu zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva (ranije Republički komitet za graditeljstvo, stambene i komunalne poslove i zaštitu čovjekove okoline). U Ministarstvu je radila na izradi propisa iz oblasti stambenih i komunalnih djelatnosti te dijelom na poslovima prostornog uređenja i graditeljstva. U okviru tih poslova sudjelovala je u radu brojnih seminara kao predavačica, izlažući koncepcije propisa na kojima je radila, a ujedno je iznosila i upravnu praksu koja je u primjeni tih propisa nastala. Autorica je brojnih stručnih članaka koji problematiziraju propise iz navedenih oblasti te njihovu primjenu. Sredinom 1999. prelazi na rad u Upravni sud Republike Hrvatske, najprije kao sudska savjetnica, a zatim kao viša sudska savjetnica. Tu radi na rješavanju predmeta iz oblasti određivanja zahvata u prostoru i gradnje objekata kojima se utječe na kvalitetu okoliša te na rješavanju upravnih sporova u primjeni Zakona o pravu na pristup informacijama. Također radi na rješavanju predmeta iz stambene i komunalne oblasti, kao i na imovinskim sporovima. Autorica je više članaka vezanih za predmetnu upravno-sudsku praksu. Vezano uz praksu Suda u predmetima prava na pristup informacijama, održala je predavanja i na Pravosudnoj akademiji. Suautorica je knjige „Vodič za suvlasnike zgrada - Priručnik o stanovanju“ izdavač Hrvatski poslovni centar - stambeno poslovno gospodarstvo, 2004. U okviru potrebe za stalnom edukacijom bila je polaznica nekoliko seminara i radionica na Pravosudnoj akademiji te je sudjelovala u radu međunarodnog seminara na Pravnom fakultetu u Zagrebu u vezi utjecaja europskog prava na pravni sistem RH-a kao kandidatkinje za pristup EU-u.

Ofak, Lana - diplomirala je na Pravnom fakultetu u Zagrebu 2004. Od 2004. do 2006. godine radila je u UNDP-u - Programu Ujedinjenih naroda za razvoj u Zagrebu. Suurednica je UNDP-ova Izvješća o društvenom razvoju: Hrvatska iz 2004. te Izvješća o siromaštvu, nezaposlenosti i socijalnoj isključenosti iz 2006. Od 2004. do 2005. volontirala je na Općinskom sudu u Zagrebu kao sudačka vježbenica. Od 2006. zaposlena je na Pravnom fakultetu u Zagrebu na Katedri za upravno pravo u zvanju asistenta. Polaznica je poslijediplomskog doktorskog studija Javno pravo i javna uprava na Pravnom fakultetu u Zagrebu. Planira doktorirati tijekom 2011. Predaje Upravno pravo, Upravno procesno pravo i Pravo okoliša na Pravnom studiju te Osnove upravnog prava na Studiju socijalnog rada Pravnog fakulteta u Zagrebu. Sudjeluje u izvođenju nastave i na Stručnom studiju javne uprave i Stručnom poreznom studiju Društvenog veleučilišta u Zagrebu te na Stručnom studiju kriminalistike na Visokoj policijskoj školi. Održala je predavanja iz područja prava okoliša za pravnike i predstavnike udruga u organizaciji Zelene akcije te Heinrich Böll Stiftunga u Zagrebu. Bavi se znanstveno-istraživačkim radom u području prava okoliša, upravnog procesnog prava i europskog upravnog prava. Objavljuje znanstvene radove, stručne članke i prikaze u pravnim časopisima.

Passer, Jan M. - (1974.), diplomirao pravo (mag iur., Karlovo Sveučilište, Prag, 1997.), Magistar europskog prava (LL.M., Stockholms Universitet, 2000.), doktor pravnih nauka (dr.iur., Karlovo Sveučilište, Prag, 2007.), doktor filozofije (dr.sc., Karlovo Sveučilište, Prag, 2007.). Godine 2001. imenovan je sućem Okružnog suda za okrug Prag 2 (građansko pravo). 2004. godine bio je pozvan na stažiranje pri Vrhovnom upravnom sudu, a 2005. godine je postao stalan član tog suda. Od 2008. godine je bio i član sudskog vijeća Vrhovnog upravnog suda (savjetodavno tijelo predsjednika suda, izabrano od strane članova suda). Godine 2010. imenovan je za predsjednika komore Vrhovnog upravnog suda. Član je raznih strukovnih udruženja, i EUFJE-e (EU Forum sudaca za zaštitu okoliša) i jedan je od osnivačkih članova češkog društva za Europsko i usporedno pravo (član of FIDE). Sudjelovao je u organizaciji brojnih konferencija i seminara vezanih posebice za pravo Europske unije i pravo zaštite okoliša (Pravo zaštite okoliša i upravno sudstvo /1.-4.10.2007./, Prethodni postupak u češkoj sudskoj praksi /12.6.2008./, Pravo zaštite okoliša /18.2.2010./, redovni sastanci s predstavnicima vlasti za Sud za ljudska prava i Europski sud, itd.). Gostovao je kao predavač na brojnim međunarodnim konferencijama (Konferencija o primjeni Aarhuške konvencije /u okviru češkog predsjedanja Europskom unijom./16. - 17.4.2009./, objavljujani su njegovi radovi s tih konferencija - European Matters before Czech Courts u 1 Jahr EU Mitgliedschaft: Erste Bulaný aus der Sicht tschechischen Höchstgerichte, EIF Working Paper Series, br. 17; Prevencija i pravni lijekovi kod šteta u području zaštite okoliša /Češka/, Bruylant Bx1, 2005.; La directive 2004/35 en République tchèque i Le juge en Europe et le droit communautaire de l'environnement, Revue juridique de l'environnement, 2009, itd.). Od 2001. do 2003. godine radio je kao predavač Prava Europske unije na Karlovom Sveučilištu (Fakultet za društvene znanosti). Od 2007. godine radi kao predavač Prava Europske unije na Sveučilištu Masaryk (Pravni fakultet). Od 2001. godine radi kao predavač Prava Europske unije na Pravnoj akademiji Češke. Na poziv raznih institucija održao je brojna predavanja (Slovačka pravna akademija, Sveučilište Palacky-Pravni fakultet, itd.). Član je uredništva raznih pravnih časopisa (Zbornik odluka Vrhovnog upravnog suda, Sudac /časopis češkog saveza sudaca/, Zakon o gradnji /časopis češkog društva za Zakon o gradnji).

Petrović, Lovel - rođen je 1975. u Zagrebu gdje je završio gimnaziju i Pravni fakultet. Od 2003. radi u Ministarstvu zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva, prvo kao vježbenik u Službi za zakonodavstvo, a potom kao savjetnik u Upravi za gospodarenje okolišem. Bio je član radne skupine za pripremu pretpripravnih pregovora s EU-om i izlagač na tzv. bilateralnom screeningu. Jedan je od autora važećeg Zakona o zaštiti okoliša (2007.) te niza podzakonskih propisa. Dugi niz godina bio je zadužen za praćenje Direktive o odgovornosti okolišu u pogledu sprječavanja i otklanjanja šteta u okolišu. 2009. i 2010. zaposlen je kao savjetnik zastupnice Vlade RH pred Europskim sudom za ljudska prava u Strasbourgu pri Ministarstvu pravosuđa. U 2008. jedan je od panelista i autora seminara „Pravo okoliša u kontekstu ljudskih prava“ zaklade Heinrich Böll. Sudjelovao je u izradi izvješća o provedbi Aarhuške konvencije u Hrvatskoj te u više različitih projekata vezanih za pristupanje Republike Hrvatske Europskoj uniji, tijekom kojih je bio angažiran i kao predavač na Pravosudnoj akademiji. Također je bio honorarni suradnik na pravnim redakturama prijevoda pravne stečevine EU za Ministarstvo vanjskih poslova i europskih integracija. Odslušao je poslijediplomski studij Europskog prava na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu. Trenutno je zaposlen u Ministarstvu mora, prometa i infrastrukture kao voditelj Odsjeka pravnih poslova elektroničkih komunikacija u Upravi elektroničkih komunikacija i pošte.

Popović-Kustudić, Ljubinka - radi na poslovima sudije Upravnog suda Crne Gore od njegovog formiranja 2005. godine. Prije toga radila je kao sudija Republičkog suda za prekršaje, odnosno Vijeća za prekršaje Republike Crne Gore. Završila je obuku za predavača u organizaciji PARIM (Projekat podrške reformi državne uprave u Crnoj Gori), u okviru projekta koji je financirao Savjet Evrope, a sprovodila Evropska agencija za rekonstrukciju i razvoj. Predavač je na seminarima koje organizuje Uprava za kadrove Crne Gore za predmete: Opšti upravni postupak, Sudska kontrola zakonitosti upravnih akata, Primjena Zakona o slobodnom pristupu informacijama i Prekršajni postupak. Takođe je i predavač u Centru za edukaciju nosilaca pravosudnih funkcija za predmete Opšti upravni postupak i Sudska kontrola zakonitosti upravnih akata. Učestvovala je kao predavač na svim seminarima koje je organizovao USAID u Crnoj Gori iz oblasti koje spadaju u nadležnost Upravnog suda, a u okviru programa „Reforma pravosuđa u Crnoj Gori“. Bila je predavač na kursovima za policajce koje je organizovalo Ministarstvo unutrašnjih poslova Vlade Crne Gore u periodu od 1998. do 2001. godine. Koautor je sljedećih priručnika: *Opšti upravni postupak*, *Sudska kontrola zakonitosti upravnih akata*, *Komunikacija organa i stranke i Primjena zakona o slobodnom pristupu informacijama*. Bila je učesnik stručno-studijskih posjeta upravnim sudovima u Njemačkoj. Takođe, bila je učesnik stručno-studijskih posjeta određenim saveznim organima uprave u SAD – Vašington. Na Internacionalnom pravnom institutu (ILI) – “Georgetown University” u Vašingtonu stekla je Sertifikat iz oblasti upravnog prava i upravnog sudstva. Bila je učesnik seminara o primjeni Arhuske konvencije koji je organizovao OEBS u Tirani 2008. godine.

Silina, Mara - posjeduje magisterij znanosti iz područja kemije sa Sveučilišta u Latviji, sa specijalizacijom u organskoj kemiji i biokemiji. Također, ima dodatne treninge s diplomama u industrijskom upravljanju, patentima i licencama, odnosima s javnošću i lobiranju. 10 godina (1990.-2000.) bila je programska koordinatorica Istok-Zapad u organizaciji Friends of the Earth Europe (FoE), što joj je pružilo veliko iskustvo i stručnost o stanju okoliša u Srednjoj i Istočnoj Europi, kao i o organizacijama za zaštitu okoliša na tim područjima. Od 2000. nalazi se na poziciji Koordinatorice programa proširenja pri Europskom okolišnom uredu (EEB). Godine 2005. također je postala Koordinatorica kampanje sudjelovanja javnosti Europskog ECO Foruma (adhoc mreža ekoloških nevladinih organizacija koja slijedi proces “Okoliš za Europu” pod pokroviteljstvom Ekonomske komisije Ujedinjenih naroda za Europu - UNECE) s ciljem promicanja, ratifikacije, provedbe i daljnjeg razvoja Aarhuške konvencije kroz pan-europsku regiju. Pored toga, urednica je biltena “Sudjeluj” (u originalu “Participate”) i urednica istoimene internetske stranice. Bila je uključena u proces “Okoliš za Europu” (UNECE) od 1991. i aktivno je sudjelovala u pregovorima o Aarhuškoj konvenciji. Od 2007. ona je predsjedavajuća osoba Koordinacijskog odbora Europskog ECO foruma. Posjeduje veliko znanje i stručnost o EU politikama za okoliš, proširenje i politike prema susjedima, kao i o različitim UNECE procesima. Gđa Silina tečno govori latvijski, ruski i engleski, a također, dobro govori francuski jezik.

Sobotta, Christoph - odvjetnik iz Njemačke. Pravo je studirao na Sveučilištu u Frankfurt am Main i na Sveučilištu Keele u Ujedinjenom Kraljevstvu. U svojoj doktorskoj tezi obradio je temu transparentnosti u zakonodavnom procesu Europske unije. U tom kontekstu se prvi put susreo i s Aarhuškom konvencijom. Svoje pravno obrazovanje završio je kao pripravnik na Prvostupanjskom sudu te u Državnom odvjetništvu u Darmstadtu, u odvjetničkom uredu u Frankfurtu, u Službi gradske uprave grada Frankfurta, te u Luksemburgu na Sudu Europskih zajednica, kako se tada zvao. Trenutno radi upravo na tom Sudu, koji se sada zove Europski sud. Od 2003. godine je radio kao savjetnik nezavisne odvjetnice Juliane Kokott. Nezavisni odvjetnik (eng. Advocate General) nije niti nezavisan niti odvjetnik, već član suda. On djeluje kao savjetnik suda, dajući mišljenja o tekućim predmetima. U pripremi mišljenja, nezavisnom odvjetniku pomažu savjetnici (franc. *référéndaires*). Iako je engleski termin za *référéndaire* pravni savjetnik, te osobe nisu dio savjetničkog osoblja, već su visoko stručni pravници. Christoph Sobotta asistirao je nezavisnoj odvjetnici Kokott u znatnom broju mišljenja u slučajevima zaštite okoliša, i to posebice u slučajevima vezanim za procjenu učinka na okoliš (EIA), očuvanje prirode (Direktiva o staništima i divljim pticama) i zakona o zbrinjavanju otpada. Nedavno se bavio i pravom zaštite



okoliša, strateškoj procjeni utjecaja na okoliš i pristupu javnosti informacijama o okolišu. Prije nego je započeo raditi za nezavisnu odvjetnicu Kokott, Christoph Sobotta je dvije godine obnašao dužnost u Europskoj komisiji. Kao voditelj slučajeva u Odjelu za povredu prava Opće uprave za zaštitu okoliša gdje je bio odgovoran za postupke vezane za pritužbe i povredu prava koji su se odnosili na Njemačku. Također je radio na zahtjevima za pristup dokumentaciji naslovljenima na odjel u kojem je radio. Osim objavljene doktorske disertacije, Christoph Sobotta je objavio brojne publikacije u europskom zakonu te je redovni govornik na konferencijama. Njegov poseban interes su pitanja vezana za europsko pravo zaštite okoliša i pitanja vezana za Europski sud.

Dorđe Stefanović - nakon završenog osnovnog i srednjeg obrazovanja u rodnoj Zenici, diplomirao je na Pravnom fakultetu Univerziteta u Sarajevu 1986. godine. Radeći kao pravni savjetnik u Sektoru spoljne trgovine u „Željezari Zenica“ bio je u prilici stručno se usavršavati u tadašnjoj Jugoslaviji i Italiji obogativši svoje znanje pohađanjem i postdiplomskog studija „Svjetska trgovina i Evropska unija“ na Ekonomskom fakultetu Univerziteta u Banjoj Luci. Prvu analizu pravnog, institucionalnog i tehničkog aspekta Arhuske konvencije i mogućnost njene primjene u Bosni i Hercegovini uradio je 1998. godine. Autor je i nekoliko priručnika za primjenu Arhuske konvencije kako za potrebe uposlenika državnih organa tako i za potrebe nevladinih organizacija i opće javnosti. Učesnik je niza nacionalnih i međunarodnih konferencija, seminara i radionica koje su obrađivale teme vezane uz pravne aspekte i provođenje Konvencije u zemlji i regionu. U procesu pristupanja Bosne i Hercegovine Konvenciji vodio je tim stručnih saradnika koji su pripremili tekst „oficijelnog obrazloženja“ za prihvatanje Konvencije u Bosni i Hercegovini. Tokom 2004. i 2005. godine učestvovao je u pripremi Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o životnoj sredini Republike Srpske i dvjema uredbama kojima su regulirana pitanja procjene uticaja i izdavanja okolinskih dozvola u Republici Srpskoj unoseći većinu odredaba koje reguliraju pitanje učešća javnosti u ovim postupcima u skladu sa zahtjevima Konvencije. Kao koordinator procesa pregovora u postupku zaključivanja Okvirnog sporazuma za sliv rijeke Save - insistirao je na aktivnom učešću nevladinih udruženja u pripremi konačnog teksta Sporazuma a učestvovao je i u Radnoj grupi koja je pripremila tekst Strategije za učešće javnosti u procesu implementacije Okvirnog sporazuma za sliv rijeke Save. Živi u Banjoj Luci i radi kao nezavisni konsultant na poslovima pravnog stručnog saradnika i stručnog saradnika u oblasti učešća javnosti u postupcima donošenja odluka u oblasti okoline. Trenutno je angažovan na projektima „Politika u oblasti voda u Bosni i Hercegovini“ i „Program zbrinjavanja otpada u općinama Bosne i Hercegovine“.

Marin Zadrčić - prethodno je bio sudija, a u dva mandatna perioda i predsjednik Općinskog suda u Ljubuškom, od polovine 2008. godine vrši dužnost predsjednika Općinskog suda u Mostaru. Autor je knjige „Kazneni postupak u duhu Evropske konvencije o ljudskim pravima i slobodama te prakse Evropskog suda za ljudska prava u Strazburu“, te više stručnih radova iz oblasti krivičnog procesnog prava koji su objavljeni u pravnim časopisima u Bosni i Hercegovini. Dugogodišnji je edukator sudija i tužitelja pri Centru za edukaciju sudija i tužitelja u Federaciji Bosne i Hercegovine te učesnik i predavač na redovnim godišnjim savjetovanjima krivičara Bosne i Hercegovine. U organizaciji Vijeća Evrope djelovao je kao predavač sudijama i tužiteljima u Bosni i Hercegovini o pravima koja proizlaze iz člana 6. Evropske konvencije o ljudskim pravima i slobodama. Angažovan je i kao ekspert u Radnoj grupi Vijeća Evrope na davanju preporuka domaćim vlastima u Bosni i Hercegovini iz oblasti mentalnog zdravlja u cilju usaglašavanja propisa sa evropskim pravnim standardima. Kao ekspert Vijeća Evrope bio je predavač sudijama iz Srbije i Crne Gore u vezi sa edukacijom i primjenom Evropske konvencije o ljudskim pravima i slobodama.

Wates, Jeremy - od rujna 1999. do lipnja 2010. radio je u Ekonomskoj komisiji Ujedinjenih naroda za Europu (UNECE) u Ženevi kao tajnik Konvencije o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša (Aarhuška konvencija). U tom svojstvu upravljao je pripremanjima za stupanje Konvencije na snagu 2001. i vodio prva tri zasjedanja Sastanka ugovornih stranaka 2002., 2005. i 2008. Trenutno je na jednogodišnjoj pauzi s ranije navedene dužnosti. Više od dva desetljeća prije svog trenutnog položaja u UNECE-u, Wates je radio na širokom spektru pitanja održivosti zaštite okoliša, u početku kao aktivist u nevladinim udrugama, a potom kao savjetnik. U ranim 80-ima osnovao je irsku ekološku organizaciju Earthwatch, irskog člana Friends of the Earth Internationala te je kao njihov koordinator do 1994. nadgledao njihov rast u jednu od vodećih zagovaračkih skupina Irske za okolišna pitanja u to vrijeme. Od 1994. do 1999. radio je kao savjetnik za razne međuvladine i nevladine organizacije, uglavnom na projektima vezanim za promicanje procesnih okolišnih prava u Europi. U pripremnom procesu za Treću ministarsku konferenciju „Okoliš za Europu“ održanu u Sofiji u listopadu 1995., g. Wates je predstavljao Europski okolišni ured (koji, zapravo, predstavljala širu koaliciju ekoloških NVO) u UNECE-ovoj Radnoj skupini o okolišnim pravima i obvezama iz kojih su proizašle UNECE-ove Smjernice o pristupu informacijama o okolišu i sudjelovanju javnosti u odlučivanju o okolišnim pitanjima, kasnije poznate kao Smjernice iz Sofije, koje su izravno utrle put za uvođenje Aarhuške konvencije. Od 1996. do 1999. u kontekstu procesa pripreme za Treću europsku ministarsku konferenciju o okolišu i zdravlju, koja je održana u Londonu u lipnju 1999., g. Wates je ugovoren od strane Svjetske zdravstvene organizacije kao odgovorni direktor za temu sudjelovanja javnosti. Ovo je uključivalo nadzor procesa izrade mišljenja ministara „Pristup informacijama, sudjelovanje javnosti i pristup pravosuđu u pitanjima okoliša i zdravlja“ i savjetovanje o modalitetima za sudjelovanje civilnog

društva u samoj konferenciji. Od 1996. do 1998. g. Wates je koordinirao doprinose koalicije okolišnih NVO službenim pregovorima o tekstu Aarhuške konvencije. Kao koordinator NVO delegacije bio je odgovoran za uspostavljanje i održavanje opsežne mreže organizacija civilnog društva i stručnjaka pojedinaca specijaliziranih za pitanja sudjelovanja javnosti. Također je bio zadužen i za predstavljanje njihovih stajališta i razloga njihove zabrinutosti tijekom pregovora. Nastavio je koordinirati stajališta civilnog društva u službene procese vezane za Konvenciju tijekom prve godine nakon njezinog usvajanja u lipnju 1998., prije nego što je prihvatio dužnost u UNECE-u. G. Wates je magistar filozofije i društvenih i političkih znanosti, diplomirao na Sveučilištu Cambridge. Autor je raznih publikacija i članaka o pitanjima okoliša i osobito na temu na pristup informacijama i sudjelovanje javnosti. On i njegova supruga Sandra imaju četvero djece. Njihov stalni dom nalazi se u malom mjestu u zapadnom Corku na jugozapadu Irske.

Winisdoerffer, Yves - pravnik iz Francuske koji se školovao na sveučilištima u Strasbourgu (Francuska) i Leicesteru (Ujedinjeno Kraljevstvo). Nakon specijalizacije u pravu okoliša i propisima o prostornom planiranju, neko je vrijeme radio za jednu francusku okolišnu nevladinu organizaciju. Od 1994. zaposlen je kao administrator Vijeća Europe na mjestu pravnog savjetnika pri Europskom sudu za ljudska prava, gdje obrađuje pojedinačne zahtjeve uperene protiv Francuske i drugih zemlja članica Vijeća Europe, poput Belgije i Italije. Radio je, također, za Europsku komisiju za suzbijanje rasizma i netolerancije te za Upravu za pravne poslove Vijeća Europe, na implementaciji programa pravne suradnje na Kosovu. Član je Francuskog društva za okolišno pravo te redovno objavljuje pravne članke o pitanjima vezanim za temeljna prava upodručju okoliša.





Provedba Aarhuške konvencije u zemljama Jadrana

ZBORNIK RADOVA