



3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15 16 17 18 19 20 21 22 23

CON
SEN
SUS

Demokratija pred izazovom -
kako javnost učestvuje u
stvaranju politike
životne sredine

B()Š
Beogradska
otvorena
škola

DEMOKRATIJA PRED IZAZOVOM

kako javnost učestvuje u stvaranju politike životne
sredine



Izdavač:

Beogradska otvorena škola
Masarikova 5/16, 11000 Beograd
Telefon: +381 11 3061 372
Faks: +381 11 36 13 112
Veb: www.bos.rs

U ime izdavača:

Vesna Đukić

Urednik:

Mirko Popović

Autorke i autori:

Ivana Stjelja, Jelena Babić, Marko Milenković, Mirko Popović i Vanja Dolapčev

Dizajn korica:

Nikola Stevanović

Lektura:

Marijana Milošević

Štampa:

Dosije Studio, Beograd

Tiraž:

600

Godina:

2014.

ISBN: 978-86-83411-71-9

„Demokratija pred izazovom – kako javnost učestvuje u stvaranju politike životne sredine“ je publikacija koja je nastala u okviru projekta „ConSENSus – partnerski pristup u kreiranju politike životne sredine“ koji izvode Beogradska otvorena škola, UNEKOOOP, Arhus centar i Centar za energetske efikasnosti. Projekat se realizuje uz podršku programa SENSE koji sprovodi Regionalni centar za životnu sredinu (REC). Program finansira Švedska agencija za međunarodni razvoj i saradnju (SIDA).

Sadržaj publikacije je isključiva odgovornost autorki i autora i ne predstavlja stavove Beogradske otvorene škole, Regionalnog centra za životnu sredinu i Švedske agencije za međunarodni razvoj i saradnju.

DEMOKRATIJA PRED IZAZOVOM

kako javnost učestvuje u stvaranju politike životne
sredine

Beograd, februar 2014.

Sadržaj

Uvod | 7 |

1 Međunarodni instrumenti i zaštita ljudskih prava u životnoj sredini | 11 |

1.1. Razvoj međunarodnih instrumenata za zaštitu ljudskih prava i zaštita prava na zdravu životnu sredinu – (ne)prepoznavanje problema | 12 |

1.2. Pravo na zdravu/adekvatnu životnu sredinu | 15 |

1.3. Ljudska prava i zaštita životne sredine kroz instrumente Saveta Evrope | 19 |

1.4. Izabrani slučajevi pred Evropskim sudom za ljudska prava | 31 |

2. Primena pravnih tekovina EU u oblasti unapređenja i zaštite životne sredine | 35 |

2.1. Proces stabilizacije i pridruživanja | 36 |

2.2. Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju | 36 |

2.3. Pravni sistem Evropske unije | 37 |

2.4. Učešće javnosti u stvaranju politike životne sredine u Republici Srbiji i pravne tekovine Evropske unije | 40 |

2.5. Horizontalno zakonodavstvo EU i njegova primena u Republici Srbiji | 43 |

2.6. Procena uticaja na životnu sredinu | 46 |

2.7. Strateška procena uticaja na životnu sredinu | 47 |

2.8. Direktiva o pristupu javnosti informacijama u oblasti životne sredine | 48 |

-
- 3.** Učešće javnosti u procesu usvajanja propisa; Javna rasprava o Nacrtu zakona o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti životne sredine | 51 |
 - 3.1.** Učešće javnosti u donošenju propisa – pravni okvir | 52 |
 - 3.2.** Javna rasprava o Nacrtu Zakona o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti životne sredine – analiza procedure | 59 |
 - 3.3.** Komentari na Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti životne sredine | 67 |
 - Prilog** Razvoj uspešnog okvira za učešće javnosti u tranzicionom kontekstu: slučaj Estonije | 81 |

Uvod

Da li nam je i zašto potrebno učešće javnosti?

Učešće javnosti u procesima kreiranja i donošenja odluka ključna je odlika participativne demokratije koju savremeno društvo prepoznaje kao jedinstvenu dopunu reprezentativnoj demokratiji. Sam koncept učešća javnosti svoju ideju crpi iz osnovne ideje demokratije po kojoj su upravo građani nosioci vlasti čak i kad je, kao što je to slučaj u predstavničkoj demokratiji, delegiraju izabranim predstavnicima.

Potreba za stalnim unapređenjem mehanizama za učešće građana u kreiranju javnih politika proističe iz same prirode savremenih političkih sistema. Ključne karakteristike demokratskih političkih sistema ogledaju se u postojanju stabilnih institucija koje služe za kolektivno donošenje odluka i postojanju pravila koja uređuju odnose između tih institucija. U takvom sistemu građani i društvene grupe nastoje da svoje potrebe ostvare kroz politički sistem, direktno ili putem posredničkih organizacija.¹

Potrebu za kvalitativnim unapređenjem učešća javnosti u procesu donošenja odluka ističe i Savet Evrope, uviđajući da je otuđivanje građana od političkih procesa jedan od najvećih problema savremenih demokratija.² U Kodeksu dobre prakse za građansko učešće u procesu donošenja odluka prepoznata su četiri nivoa učešća: informisanje, konsultovanje, dijalog i partnerstvo. Informisanje javnosti, iako jednosmeran proces, predstavlja neophodan preduslov za kvalitetno učešće u procesu donošenja odluka. Zbog toga je pristupu informacijama koje su u posedu javnih vlasti posvećena posebna pažnja.

1 Sajmon Hiks, *Politički sistem Evropske unije*, Službeni glasnik, Beograd 2007, str. 24.

2 Savet Evrope usvojio je Kodeks dobre prakse za građansko učešće u procesu donošenja odluka (CONF/PLE(2009)code1) na Konferenciji međunarodnih nevladinih organizacija, 1. oktobra 2009. Kodeks navodimo prema prevodu koji je izradila Fondacija za otvoreno društvo Srbija i objavila u okviru publikacije *Evropeizacija Srbije – građansko društvo*, Beograd 2011. Dostupno na: http://www.fosserbia.org/view_file.php?file_id=341

Učešće javnosti je suštinski važno za praksu dobrog upravljanja i jačanje demokratskih potencijala lokalnih zajednica. Učešćem javnosti, između ostalog, postiže se:

- informisanje i obrazovanje zainteresovane javnosti;
- očuvanje principa pravednosti, ravnopravnosti i saradnje u donošenju odluka;
- sakupljanje podataka i informacija o društvenim i biofizičkim osobenostima zajednica na koje odluke direktno utiču;
- doprinos boljoj analizi predloga i većoj podršci javnosti.³

Učešće javnosti se, dakle, može odrediti kao uključivanje zainteresovanih pojedinaca i grupa u procese kreiranja javnih politika. Ovakva definicija, između ostalog, ukazuje i na to da **građanska participacija ne postoji bez najmanje dve volje, volje građana da se uključe, i volje javnih vlasti da građane uključe**. U slučaju nedostatka te volje, obe strane dovode u pitanje sopstveno postojanje. Naime, pojedinci i grupe ljudi, predstavljaju javnost jedino kad se uključuju, odnosno, kad bivaju uključeni u procese donošenja odluka, a istovremeno je vlast javna jedino kada uključuje javnost.

Učešće javnosti i pristup informacijama od javnog značaja neophodan je preduslov i za ostvarenje i nesmetano uživanje osnovnih ljudskih prava.

Pravo životne sredine⁴ je mlada grana prava koja je u poslednjih 50 godina doživela ubrzan i značajan razvoj. Ciljevi režima zaštite životne sredine su različiti, od zaštite prirodnih vrednosti, smanjenja štetnih dejstava na floru i faunu, kontrole uticaja na medijume životne sredine do zaštite zdravlja ljudi. Upravo sa zdravljem, koje samo može biti posmatrano kao pravo, ali i drugim ljudskim pravima zaštita životne sredine je u tesnoj vezi. Osnovna ljudska prava – život, zdravlje, imovina mogu se posmatrati kao objekat zaštite, ali takođe i sami pravni mehanizmi za zaštitu ovih prava se mogu koristiti i kao instrumenti za zaštitu životne sredine. Upravo u ovom kontekstu treba posmatrati odnos ljudskih prava i zaštite životne sredine. Pravo na životnu sredinu značajno je razvijeno i to prevashodno kroz tri svoja aspekta: 1. Pristup

3 André P, B. Enserink, D. Connor and P. Croal 2006 Public Participation International Best Practice Principles. Special Publication Series No. 4. Fargo, USA: International Association for Impact Assessment. U prevodu na srpski jezik dostupno na:

http://www.bos.rs/ceiblog/uploaded/Ucesce%20javnosti_medjunarodna%20nacela%20dobre%20prakse.pdf

4 U našoj stručnoj literaturi i praksi uporedo se koristi i naziv ekološko pravo.

informacijama od značaja za životnu sredinu; 2. Učešće javnosti u donošenju odluka od značaja za životnu sredinu; 3. Pravnu zaštitu u vezi sa životnom sredinom. Član 74 Ustava Republike Srbije („Službeni glasnik RS”, br. 98/2006) predviđa da svako ima pravo na zdravu životnu sredinu i na blagovremeno i potpuno obaveštavanje o njenom stanju. Ipak, Ustav ne definiše detaljnije značenje pojma zdrava životna sredina, i u kontekstu prava na životnu sredinu zadržava se samo na obaveštavanju.

U ovoj publikaciji pažnja će prevashodno biti posvećena navedenim procesnim pravima, odnosno pravima koja omogućavaju pristup informacijama i učešće u donošenju odluka od značaja za životnu sredinu. Ova prava će biti obrađena i kroz predstavljanje najvažnijih dokumenata u oblasti zaštite životne sredine, primere dobre (i loše) prakse učešća građana u donošenju odluka, kao i kroz širu analizu koncepta prava na zdravu/adekvatnu životnu sredinu, veze ljudskih prava i životne sredine i načina da se ovo pravo ostvari kroz zaštitu drugih ljudskih prava koja su u tesnoj vezi sa životnom sredinom.

Ova publikacija je poziv na dijalog o budućnosti odnosa između javnih vlasti, civilnog društva, akademske zajednice, privrede i zainteresovane javnosti u procesu stvaranja politike životne sredine. Dijalog koji će voditi usvajanju kvalitetnih odluka, zasnovanih na poštovanju međunarodnih standarda, uvažavanju principa održivog razvoja i specifičnih potreba lokalnih zajednica.

1. Međunarodni instrumenti i zaštita ljudskih prava u životnoj sredini

Pravila zaštite životne sredine postoje na više nivoa koji se nalaze u međusobnoj interakciji – međunarodnopravni, evropski, nacionalni (ali i regionalni). Standardi zaštite životne sredine koji nastaju na međunarodnom, odnosno evropskom, nivou dobijaju svoju primenu na nacionalnom. U ovom poglavlju biće objašnjen pristup pitanju zaštite životne sredine kao problemu zaštite ljudskih prava i ukratko razmotren problem definisanje prava na zdravu/adekvatnu životnu sredinu, kao i šta ovaj pristup konkretno može da pruži u pogledu zaštite životne sredine kroz pravne postupke u kojima se štite ljudska prava. Ovo će biti urađeno kroz kratku analizu međunarodnopravnog okvira i instrumenata Saveta Evrope.

1.1. Razvoj međunarodnih instrumenata za zaštitu ljudskih prava i zaštita prava na zdravu životnu sredinu – (ne)prepoznavanje problema

Nakon velikih stradanja koja su doneli I i II svetski rat, svest o potrebi zaštite ljudskih prava na međunarodnom nivou i razvoj mehanizama za njihovu zaštitu doživeo je punu afirmaciju. Usvojeno je više kapitalnih dokumenata u oblasti zaštite ljudskih prava – Deklaracija Ujedinjenih nacija o ljudskim pravima (1948), Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (1966) i Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima (1966). Uporedo, razvijeni su i regionalni sistemi zaštite ljudskih prava kroz **Evropsku konvenciju o ljudskim pravima i osnovnim slobodama (EKLP)**, Američku konvenciju o ljudskim pravima i Afričku konvenciju o ljudskim pravima i pravima naroda. Ipak, i pored svesti o potrebi razvoja mehanizama za zaštitu ljudskih prava, nije paralelno sazrela i svest o neophodnosti zaštite životne sredine. Iz tog razloga među garantovanim ljudskim pravima nije se našlo i pravo na zdravu odnosno adekvatnu životnu sredinu.¹ Dodatno, Međunarodno pravo životne sredine, iako je doživelo značajan razvoj prethodnih decenija, i dalje predstavlja jedno od najkontroverznijih polja međunarodnih odnosa. Jedan od rezultata takve situacije je i nepostojanje globalnog ugovora o zaštiti životne sredine, iako je bilo pokušaja njegovog usvajanja u prethodnim decenijama. Dodatno, premda

1 Zbog prirode publikacije i ograničenosti prostora nećemo ulaziti detaljno u debate o tome kako se u pravu reflektuju odnos čoveka i prirode i u kom pogledu garantovanje prava na životnu sredinu predstavlja odraz antropocentričnog pristupa životnoj sredini.

su u okviru sistema Ujedinjenih nacija i van njega osnovane mnogobrojne organizacije u različitim domenima međunarodne saradnje, i dalje nije došlo do osnivanja međunarodne organizacije za zaštitu životne sredine iako su i o ovom pitanju vođene brojne debate. Najdalje se u institucionalnom smislu otišlo formiranjem Programa Ujedinjenih nacija za životnu sredinu (UNEP) koji je u prethodnom periodu bio nosilac mnogobrojnih inicijativa u oblasti zaštite životne sredine na globalnom nivou.

Povelja Ujedinjenih nacija ne sadrži odredbe o očuvanju prirodnih resursa niti zaštiti životne sredine. Ovakve odredbe ne sadrži ni Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima iz 1948. godine.² Ipak, na polju međunarodnog prava primetan je porast broja bilateralnih i multilateralnih sporazuma o zaštiti životne sredine posle II svetskog rata što je posledica promene globalne svesti o ekološkim problemima u pojedinim društvima i na međunarodnom nivou. Iako sadrže iscrpan katalog ljudskih prava, kapitalni međunarodni dokumenti u oblasti zaštite ljudskih prava - Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (1966) i Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima (1966) ne sadrže odredbe o pravu na zdravu životnu sredinu. Međunarodni pakt o ekonomskim i socijalnim pravima u članu 1 predviđa pravo ljudi da slobodno teže svom ekonomskom, socijalnom i kulturnom razvoju. Ovaj dokument se ipak dotiče zaštite životne sredine putem predviđanja prava da svaka država slobodno odlučuje o svojim prirodnim bogatstvima i resursima, premda ovo pravo prevashodno ima ekonomski karakter i ne može se direktno koristiti za zaštitu životne sredine. Takođe, u članu 12 koji definiše garancije koje se odnose na zdravlje Pakt predviđa unapređivanje svih aspekata industrijske i higijene (životne) sredine.

Šezdesetih godina prošlog veka u većoj meri počela je da se razvija svest o neophodnosti zaštite životne sredine, kako na nacionalnom tako i na međunarodnom nivou. U Stokholmu je 1972. godine održana Konferencija o čovekovoj okolini, prvi globalni kongres posvećen pitanjima zaštite životne

2 Detaljno o pravu životne sredine i Ujedinjenim nacijama videti: Alan Bojl, *Ljudska prava i životna sredina: Kuda dalje?*, Alan Boyle, *Human Rights and the Environment: Where Next?* The European Journal of International Law, 2013, Vol. 23 no. 3, 613–642 (Alan Bojl, *Ljudska prava i životna sredina: Kuda dalje?*, prevod na srpski dostupan na sajtu: http://www.aarhupedia.com/srpski/osnove-prava-zivotne-sredine/27/2014/02/18/ljudska-prava-i-zivotna-sredina_-kuda-dalje.html

sredine. Delaracija Konferencije Ujedinjenih nacija o čovekovoj okolini (Stokholmska deklaracija) u članu 1 ističe da su „oba aspekta čovekove okoline, prirodna i ona stvorena od strane čoveka, esencijalne za dobrobit i uživanje ljudskih prava, uključujući samo pravo na život“. Uviđa se da je pored antropocentričnog pristupa koji je Konferencija imala ipak napravljena direktna veza između životne sredine i ljudskih prava.³

Ugrožavanje ozonskog omotača i široko uočavanje problema klimatskih promena postavile su pred međunarodno ekološko pravo nove izazove. Konvencija o zaštiti ozonskog omotača (usvojena 1985. godine) zajedno sa Montrealskim protokolom o supstancama koje ugrožavaju ozonski omotač (iz 1987. godine) predstavlja značajan instrument međunarodne zaštite životne sredine. Ni ovaj dokument ne odnosi se direktno na pravo na životnu sredinu, ali predviđa obavezu da se preduzimaju mere radi zaštite zdravlja i životne sredine (član 2). U ovom periodu došlo je i do pune promocije koncepta održivog razvoja koji je postao dominantan pristup u politici i pravu životne sredine, ali i sve veće učešće javnosti u kreiranju politike životne sredine, uz izgradnju kapaciteta specijalizovanih nevladinih organizacija, kako na međunarodnom nivou tako i u mnogim državama.

U Riju je 1992. godine održana Konferencija Ujedinjenih nacija o životnoj sredini i održivom razvoju. Pravni dokumenti koji su nastali kao rezultat ove konferencije naišli su na podeljena mišljenja među pravnicima koji se bave životnom sredinom⁴, ali su u svakom slučaju značajni pre svega za razvoj prava na zdravu/adekvatnu životnu sredinu i njegovih aspekata koji se odnose na informisanje o životnoj sredini, učešće u donošenju odluka i pravnu zaštitu. Rio deklaracija o životnoj sredini i razvoju u svom 1. principu predviđa „Pravo na zdrav i produktivan život u harmoniji sa prirodom“, dok u okviru 10. principa propisuje mogućnost dostupnosti informacija, uključivanje javnosti u donošenje odluka, kao i efektivan pristup sudskoj zaštiti i upravnom postupku, uključujući naknadu štete i dostupnost pravnih lekova.

3 Tekst Deklaracije dostupan na: <http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?documentid=97&articleid=1503>

4 Na ovoj konferenciji nije usvojena okvirna globalna konvencija o zaštiti životne sredine iako je bilo predloga da se usvoji. Umesto toga usvojena je pravno neobavezujuća Rio deklaracija, kao i Agenda 21, Okvirna konvencija Ujedinjenih nacija o klimatskim promenama, Konvencija o biološkoj raznovrsnosti i Pravno neobavezujući principi o korišćenju šuma.

1.2. Pravo na zdravu/adekvatnu životnu sredinu

Razmatranja o pravu na zdravu/adekvatnu životnu sredinu treba započeti od samog naziva prava. Niti u aktima, niti u pravnoj literaturi nije još uvek postignuta saglasnost oko naziva ovog prava. Terminološko neslaganje je u direktnoj vezi sa sadržajem ovog prava, odnosno ovlašćenja koje bi ono davalo svojim imaocima.⁵ Na pravo se najčešće poziva kao na pravo na zdravu, adekvatnu ili odgovarajuću životnu sredinu. Ipak, ono do sada nije kodifikovano na međunarodnom nivou. Šta je sadržaj? Koja su ograničenja?

Ovo pravo se može posmatrati sa tzv. materijalne i tzv. procesne strane. Materijalni aspekti bi bili direktno u vezi sa kvalitetima koje treba da poseduje životna sredina koja je predmet prava, pa je neki definišu i kao „sredina adekvatna očuvanju zdravlja i blagostanja”, dok bi se procesni odnosili na načine ostvarivanja i zaštite prava.⁶ Procesni aspekti prava su razvijeniji i, barem u evropskom kontekstu⁷, kodifikovani kroz Arhusku konvenciju.

Složeno pitanje u vezi sa određenjem prava na zdravu/adekvatnu životnu jeste: da li i na koji način je moguće kodifikovati ljudska prava u oblasti zaštite životne sredine? Sa jedne strane jasna je teškoća postizanja (međunarodnog) konsenzusa u pogledu standardâ (kvaliteta životne sredine), a zatim postoje i razlike u pravnim tradicijama različitih zemalja. Do sada je u više navrata razmatrano pitanje odnosa životne sredine i ljudskih prava i pokušano definisanje prava na zdravu/adekvatnu životnu sredinu.

Program Ujedinjenih nacija za životnu sredinu je formirao ekspertsku grupu čiji je zadatak bio da definiše Deklaraciju o ljudskim pravima i životnoj sredini, koja je završena 2010. godine, ali nikada objavljena.⁸ Sa druge strane,

5 O neslaganjima u pogledu naziva, sadržaja i antropocentričnosti videti: Vid Vukasović, „Međunarodnopravno regulisanje prava na adekvatnu životnu sredinu”, *Međunarodni problemi* 2003, vol. 55, br. 1, str. 90.

6 Detaljnu analizu trenutnog odnosa zaštite životne sredine i ljudskih prava kao i samog prava na zdravu/adekvatnu životnu sredinu videti: Alan Bojl, *Ljudska prava i životna sredina: Kuda dalje?*, Alan Boyle, *Human Rights and the Environment: Where Next?* *The European Journal of International Law*, 2013, Vol. 23 no. 3, 613–642.

7 Ipak, potrebno je naglasiti da je konvencija otvorena za ratifikaciju od strane svih članica i posmatrača Ekonomske komisije za Evropu Ujedinjenih nacija, što znači da članice mogu biti i neevropske države. Za punu listu država koje su pristupile konvenciji i status ratifikacije videti: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-13&chapter=27&lang=en

8 Alan Boyle, *Human Rights and the Environment: Where Next?* pg. 615

i Komitet Ujedinjenih nacija za ljudska prava je još 1994. godine po prvi put pokušao da definiše odnos ljudskih prava i životne sredine.⁹ Nova inicijativa usledila je ponovo 2011. godine nakon rezolucije br. 16/11 pod nazivom „Ljudska prava i životna sredina“ (“Human Rights and the Environment”) od 24. marta 2011. godine. Kako ističe Bojl, osnovnu ideju predstavlja „formulisanje preporuka o obavezama u vezi sa uživanjem ljudskih prava koja se odnose na ‘bezbednu, čistu, zdravu i održivu životnu sredinu’”.¹⁰ Karakteristike životne sredine koja se štiti, odnosno u vezi sa kojom se štiti ljudsko pravo, može imati mnogobrojne osobenosti – bezbednost, čistoća, zdravlje, održivost. Ipak, sva ova obeležja svoje otelotvorenje mogu dobiti tek kroz detaljnu razradu kroz konkretne norme koje uređuju uticaje na medijume životne sredine, nivo emisija, ograničenja i zabrane određenih aktivnosti, te same po sebi ne garantuju određeni kvalitet životne sredine već samo stvaraju osnov da se „adekvatna” životna sredina zahteva. Definisanje prava samo po sebi nije napredak ako nije sveobuhvatno i ako ne vodi visokom nivou zaštite. U tom pogledu su materijalni aspekti značajno teži za definisanje od proceduralnih, te i ne iznenađuje što su upravo proceduralni aspekti značajno razvijeniji, kako na nacionalnom tako i na međunarodnom nivou. U tom smislu, pravo na zdravu/adekvatnu životnu sredinu može se, pre svega, posmatrati kao dodatak postojećim pravima – pravu na život; pravu na zdravlje (koje je i samo veoma kompleksno) i pravu na imovinu. Veza sa ovim prepoznatim i priznatim pravima u nedostatku definicije prava na životnu sredinu služi kao osnova zaštite prava na zdravu životnu sredinu. Ovaj pristup je koristan i o njemu će više reći biti kroz analizu prakse Evropskog suda za ljudska prava. Ipak, ovaj pristup je i ograničen pošto je antropocentričan, odnosno pristupa životnoj sredini isključivo u odnosu i u vezi sa čovekom, a ne nezavisno od njega.

Pravo na životnu sredinu značajno je razvijenije u proceduralnom domenu i to prevashodno kroz tri svoja aspekta: 1. Pristup informacijama od značaja za životnu sredinu; 2. Učešće javnosti u donošenju odluka; 3. Pravna zaštita u vezi sa životnom sredinom. Kako ističe Bojl „procesna prava su ono najvažnije što je bavljenje životnom sredinom dodalo pravima ljudskih prava od Deklaracije o životnoj sredini i razvoju donetoj u Riju 1992.”¹¹

9 Draft Declaration of Principles on Human Rights and the Environment, ECOSOC, *Human Rights and the Environment, Final Report (1994)* UN Doc E/CN.4/Sub.2/1994/9

10 Boyle, *ibid*, pg. 615

11 *Ibid*, pg. 613

U evropskom kontekstu za ostvarivanje prava na zdravu/adekvatnu životnu sredinu najbitnija su četiri izvora:

1. Arhuska konvencija,
2. ESPOO konvencija,
3. Evropska konvencija o ljudskim pravima,
4. Evropska socijalna povelja.

Konvencija o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine (Arhuska konvencija)¹² je jedan od najznačajnijih akata u oblasti prava zaštite životne sredine. Usvojena je 25. juna 1998. godine na ministarskoj konferenciji „Životna sredina za Evropu“, održanoj u gradu Arhusu (Danska), pod pokroviteljstvom Ekonomske komisije Ujedinjenih nacija za Evropu (UNECE). Srbija je ovu konvenciju ratifikovala 2009. godine.¹³

Arhuska konvencija je jedini akt međunarodnog prava koji detaljnije razrađuje pravo na životnu sredinu.¹⁴ Ipak, to se čini samo u preambuli konvencije, dok su u samim odredbama konvencije regulisana prava procesnog karaktera. Preambula tako određuje da se konvencija donosi između ostalog i zbog toga što potpisnice uviđaju: „da je adekvatna zaštita životne sredine od osnovne važnosti po ljudsku dobrobit i uživanje osnovnih ljudskih prava, uključujući i samo pravo na život“ kao i da „svaka osoba ima pravo da živi u životnoj sredini koja odgovara njenom zdravlju i blagostanju i dužnost, kako individualnu tako i u zajednici sa drugima, da štiti i unapređuje životnu sredinu u korist sadašnjih i budućih generacija“.

Članovi 4–9 Arhuske Konvencije detaljno uređuju pitanja ostvarivanja prava, odnosno postavljaju minimalne standarde pristupa informacijama o životnoj sredini, učešća javnosti u donošenju odluka i pristupa pravdi, odnosno ostvarivanja pravne zaštite. Ratifikacijom Arhuske konvencije u pravni sistem Srbije uveden je niz prava za građane, norme su delimično preuzete u više

12 Zakon o potvrđivanju Konvencije o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine („Službeni Glasnik RS – Međunarodni ugovori” br. 38/2009.).

13 O uvođenju standarda konvencije u pravni sistem Srbije videti: Lilić, Drenovak, „Upravna i upravno-sudska zaštita prava na učešće javnosti u stvarima od značaja za životnu sredinu u Srbiji”, *Analiza pravnog fakulteta u Beogradu*, br 1/ 2009, str. 217–231.

14 Za razliku od dokumenata u oblasti ljudskih prava o čemu je već bilo reči. Videti više: Rodoljub Etinski, *Specific Features of Human Rights Guaranteed by the Aarhus Convention*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu, 2/2013, str. 71–92.

zakona, ali ne u potpunosti. Iz tog razloga potrebno je potpuno usklađivanje zakonodavnog okvira u Srbiji, kako sa odredbama Arhuske konvencije tako i sa praksom njene primene.¹⁵ U trećem delu biće više reči o primeni odredbi Arhuske konvencije i učešću javnosti u proceduri izmene Zakona o zaštiti životne sredine tokom 2013. godine. U situaciji nepotpune usklađenosti zakonodavnog okvira, otvara se pitanje kako ostvariti primenu garantovanih prava. U skladu sa Ustavom Republike Srbije (član 16, stav 2) „opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava i potvrđeni međunarodni ugovori sastavni su deo pravnog poretka Republike Srbije i neposredno se primenjuju“. U tom smislu, u praksi je prilikom upravnih i sudskih postupaka neophodno pozivati se na ova načela Ustava i mogućnosti neposredne primene ratifikovanih međunarodnih ugovora, u ovom slučaju Arhuske konvencije, imajući u vidu da je takođe Ustavom RS (član 145, stav 2) propisano da se „sudske odluke zasnivaju na Ustavu, zakonu, potvrđenom međunarodnom ugovoru i propisu donetom na osnovu zakona“.¹⁶

Pod okriljem Ekonomske Komisije Ujedinjenih nacija za Evropu 1991. godine je zaključena **Konvencija o proceni uticaja na životnu sredinu u prekograničnom kontekstu** (ESPOO konvencija¹⁷), dok je 2003. godine potpisan, a 2010. godine i stupio na snagu Protokol o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu uz Konvenciju. Iako su i Konvencija i Protokol ograničenog dejstva s obzirom na to da regulišu samo pitanja dostupnosti informacija i učešća javnosti u dve procedure procene uticaja u prekograničnom kontekstu, oni su značajni zbog progresivnog razvoja normi u domenu učešća javnosti. U poređenju sa zakonodavstvom Evropske unije i većinom nacionalnih zakonodavstava ovaj protokol garantuje najšire uključ enje javnosti u proces strateške procene, uključujući i fazu odlučivanja o potrebi sprovođenja procene uticaja¹⁸ i najprikladnije načine obaveštavanja javnosti o proceduri – putem elektronskih medija. Iako je njego va primena ograničena samo na

15 Za detaljan prikaz implementacije Arhuske konvencije u srpsko zakonodavstvo videti: Mirjana Drenovak, *Implementation of the Aarhus Convention in Serbia*, European Energy and Environmental Law Review, April 2011, str. 58–71.

16 *Ustav Republike Srbije*, „Službeni glasnik RS“, br. 98/06

17 Više o Konvenciji videti: Dragoljub Todić, *Savremena politika i pravo životne sredine*, Megatrend univerzitet, Beograd, 2008, str. 289–291.

18 Član 5 Protokola

Zakon o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu ne predviđa mogućnost da javnost učestvuje u odlučivanju o izradi strateške procene, niti predviđa obaveštavanje javnosti u ovoj fazi postupka (Zakon o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu, Službeni glasnik RS 135/2004 i 88/2010, čl. 9).

one procedure koje se odnose na prekogranični kontekst, Protokol ukazuje na trend unapređenja procedura i proširivanja učešća građana prilikom donošenja planova, programa i politika.¹⁹ Ovo je naročito važno u pogledu unapređenja rešenja o dostupnosti informacija i blagovremeno obaveštavanje na načine koji su najpodesniji i najlakši (elektronskim putem) i uključivanje javnosti u ranoj fazi (kada postoji više mogućih opcija u pogledu budućeg projekta/plana/akta/politike).

Konačno, u vezi sa ovom analizom, potrebno je istaći i da odredbe ove Arhuske konvencije predstavljaju samo minimalne standarde, a što državama omogućava da u praksi ustanovljavaju više standarde informisanja, participacije i zaštite.²⁰ Specifičan slučaj toga predstavlja i aktuelni režim pristupa informacijama o životnoj sredini u Republici Srbiji koji je, imajući u vidu opšte standarde pristupa informacijama, na visokom nivou, te je i zagovaračka pozicija organizacija civilnog društva u pogledu izmena Zakona o zaštiti životne sredine bila na liniji argumenta o održanju visokih standarda, o čemu će više reči biti kroz analizu slučajeva u trećem delu publikacije.

1.3. Ljudska prava i zaštita životne sredine kroz instrumente Saveta Evrope

Savet Evrope (SE) je regionalna, evropska organizacija osnovana 1949. godine, sa ciljem unapređenja integracije evropskog kontinenta putem zaštite slobode pojedinca, političke slobode i vladavine prava. Savet Evrope danas okuplja 47 država članica. Učestvujući u radu organa Saveta Evrope²¹ države članice usaglašavaju svoje aktivnosti, od kojih su najznačajnije one koje obuhvataju pripremu međunarodnih ugovora. Najznačajniji međunarodni ugovor usvojen u okviru Saveta Evrope jeste **Evropska konvencija za zaštitu**

19 Više o učešću javnosti u strateškoj proceni videti Miloš Živković, Marko Milenković, „Značaj procene uticaja za urbanističko planiranje”, u Aleksandra Čavoški, Ana Knežević Bojović (ur.) *Ekologija i pravo*, Institut za uporedno pravo, Pravni fakultet Univerziteta Union, Beograd, 2012.

20 *Aarhus Convention Implementation Guide*, UNECE, Second edition, 2013, str. 244.

21 Prema članu 10 Statuta Saveta Evrope, organi Saveta Evrope su: Komitet ministara, Parlamentarna skupština i Sekretarijat. Detaljnije pogledati: *Statut Saveta Evrope*, London, 5. maj 1949. godine. Dostupan na: <http://www.conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/001.htm>, poslednji put posećen 5. februara 2014. godine.

Ljudskih prava i osnovnih sloboda (u daljem tekstu Konvencija).²² Evropski sud za ljudska prava (u daljem tekstu Sud)²³ najzaslužniji je za stalan i progresivan razvoj prava i sloboda garantovanih Konvencijom i pratećim Protokolima jer kroz svoju praksu unapređuje sistem zaštite ljudskih prava pojedinaca širom kontinenta.

Konvencija je najvažniji i najefikasniji ugovor o ljudskim pravima na teritoriji evropskog kontinenta i radi obezbeđenja poštovanja odredbi propisanih Konvencijom predviđeno je osnivanje Evropskog suda za ljudska prava. Nadležnost Suda je obavezna za sve države članice Saveta Evrope. Sva lica koja se nalaze u njihovoj nadležnosti mogu mu se obratiti radi zaštite prava garantovanih Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. Evropski sud za ljudska prava je organ Konvencije i ne predstavlja instancu iznad domaćih sudova. Njegova nadležnost je da ustanovi da li je u konkretnom slučaju prekršeno neko od prava i sloboda koje Konvencija garantuje pojedincima i da odluči na koji način će oštećeni dobiti zadovoljenje ili odgovarajuću naknadu. Takođe, Sud može da ukaže državi na rešenja u njenom zakonodavstvu koja su dovedena u pitanje, a za koja se smatra da nisu u saglasnosti sa Konvencijom. Konvencija obuhvata zaštitu osnovnih građanskih i političkih prava i sloboda pojedinaca, ali od njenog usvajanja 1950. godine polje garantovanih prava i sloboda je značajno prošireno usvajanjem dodatnih Protokola.²⁴

Iako pitanja zaštite životne sredine i prava na zdravu životnu sredinu zauzimaju značajno mesto u međunarodnim i regionalnim sistemima za zaštitu ljudskih prava, pravo na zdravu životnu sredinu se do danas nije, i pored

22 Službeni list SCG – Međunarodni ugovori, br. 9/2003.

23 Evropski sud za ljudska prava, osnovan u skladu sa Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, nalazi se u Strazburu i ne treba ga mešati sa Evropskim sudom pravde (European Court of Justice) koji je institucija Evropske unije. Informacije o Evropskom sudu za ljudska prava možete pronaći na zvaničnoj veb prezentaciji Suda <http://www.echr.coe.int/> kao i u brošuri na srpskom jeziku http://www.echr.coe.int/Documents/Court_in_brief_SRP.pdf

24 Protokol 1 uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda; Protokol 4 uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda kojim se obezbeđuju izvesna prava koja nisu uključena u Konvenciju i Prvi protokol; Protokol 6 uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda o ukidanju smrtne kazne; Protokol 7 uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda; Protokol 12 uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda koji propisuje opštu zabranu diskriminacije; Protokol 13 uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda o ukidanju smrtne kazne u svim okolnostima; Protokol 14 uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.

predloga, našlo kao sadržina još jednog od Protokola kojim bi se dopunio set prava i sloboda garantovanih Konvencijom i sistema zaštite koji obezbeđuje Evropski sud za ljudska prava.

Ipak, zaštitu prava na zdravu/adekvatnu životnu sredinu moguće je ostvariti putem zaštite prava povezanih sa njim. Ostvarivanje osnovnih ljudskih prava, kao što su pravo na život, zdravlje ljudi, uživanje imovine ili ostvarivanje prava na privatni i porodični život uveliko zavise od zdrave životne sredine u kojoj pojedinci uživaju svoja osnovna prava i slobode. I pored činjenice da Konvencija ne obezbeđuje direktno pravo pojedincima na zdravu životnu sredinu, ona indirektno pruža određen stepen zaštite pojedincima u određenim pitanjima koji se tiču i životne sredine, a koja je proširena i potvrđena i praksom Evropskog suda za ljudska prava. Sud je, tokom godina, razmatrao veliki broj slučajeva u kojima su pojedinci podnosili predstavke Sudu tvrdeći da im je povređeno jedno ili više prava propisanih Konvencijom, a uzroci povrede navedenih prava bili su različiti faktori ili pitanja koja su se ticala životne sredine.²⁵

Praksa Evropskog suda za ljudska prava je utvrdila da postoje tri različite situacije u kojima pitanja životne sredine mogu da utiču na povredu jednog ili više prava zapisanih u Konvenciji:

- ljudska prava i slobode garantovane Konvencijom direktno mogu biti narušena ili ugrožena različitim faktorima koji se odnose na životnu sredinu;
- neki od faktora koji se tiču životne sredine mogu da proizvedu različita proceduralna prava za pojedince, koja im garantuje sama Konvencija ili njeni dopunski Protokoli;
- potreba pojedinaca da zaštite životnu sredinu vrlo često, opravdano, vodi do preplitanja sa različitim individualnim pravima i slobodama, koja su im garantovana Konvencijom, a koje pojedinci, takođe, pokušavaju da zaštite.²⁶

U tumačenju prava i sloboda garantovanih Konvencijom, Sud nije vezan presudama koje je ranije izricao već u svom radu posebnu pažnju posvećuje društvenom kontekstu, kao i promenama koje se dešavaju u društvu i

25 Detaljnije možete pogledati: *Manual on Human Rights and the Environment*, Council of Europe Publishing, Second edition, Council of Europe, 2012, str. 11–16.

26 Detaljnije možete pogledati: *Manual on Human Rights and the Environment*, Council of Europe Publishing, Second edition, Council of Europe, 2012, str. 7–26.

zajednicama, a koje se odražavaju i kroz njegove presude. Kroz svoju praksu, pored ukazivanja na vezu koja postoji između zaštite životne sredine i prava i sloboda pojedinaca garantovanih Konvencijom, Sud je u nekoliko presuda napravio i značajnu vezu i pozvao se na neke od međunarodnih standarda i principa u oblasti prava zaštite životne sredine.²⁷ U tom smislu može se očekivati da će se sa progresivnim razvojem režima zaštite životne sredine u evropskom kontekstu menjati i pristup Suda, te i proširivati zaštita po osnovu Konvencije.

U svom dosadašnjem radu Sud je identifikovao pitanja koja se odnose na zaštitu životne sredine, a koja narušavaju ili ugrožavaju neko od sledećih prava i sloboda garantovanih Konvencijom i pratećim Protokolima, na koja su se pojedinci do sada pozivali u svojim predstavkama pred Sudom:

Član 2 – Pravo na život;

Član 6 – Pravo na pravično suđenje;

Član 8 – Pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života;

Član 10 – Sloboda izražavanja;

Član 13 – Pravo na delotvorni pravni lek;

Član 1 Protokola 1 – Zaštita imovine.

Pravo na život, garantovano članom 2 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, obavezuje države da preduzmu set odgovarajućih koraka kako bi zaštitile živote pojedinaca koji žive u okviru njihove nadležnosti. Takva vrsta pozitivne obaveze država podrazumeva i da države preduzmu ozbiljne mere kako bi se zaštitili životi ljudi na njenoj teritoriji, čak i kada su oni ugroženi aktivnostima pojedinaca i grupa koji nisu direktno povezani sa državom. Imajući u vidu značaj prava na život, praksa Evropskog suda za ljudska prava je pokazala da pozitivne mere u cilju zaštite ljudskih života moraju da se primenjuju i u situacijama u kojima su životi pojedinaca izloženi riziku.

Ukoliko pravo na život definisano Konvencijom posmatramo u kontekstu zaštite životne sredine ono će se smatrati primenjivim ukoliko su određene

²⁷ Sud se u praksi pozivao na principe Savetodavnog mišljenja Međunarodnog suda pravde o upotrebi nuklearnog naoružanja; principe iz Deklaracije iz Ria; principe i standarde iz Arhuske konvencije; principe iz Deklaracije iz Stokholma; principe iz Konvencije UN o pravu mora; standarde iz primarnog i sekundarnog zakonodavstva Evropske unije. Detaljnije o međunarodnim standardima i principima u praksi Evropskog suda za ljudska prava možete pročitati u: *Manual on Human Rights and the Environment*, Council of Europe Publishing, Second edition, Council of Europe, 2012, str. 149–158.

aktivnosti koje narušavaju životnu sredinu u toj meri opasne da pored životne sredine ugrožavaju i živote ljudi. Međutim, prilično je teško tačno odrediti, prepoznati ili nabrojati situacije ili aktivnosti koje bi mogle da vode do narušavanja prava na život, a u vezi su sa uticajima na životnu sredinu. Ipak i u ovim situacijama, praksa Suda²⁸ pokazala je da države moraju da preduzmu pozitivne mere zaštite prava na život pojedinaca kada su u pitanju različite „opasne aktivnosti” – kao što su izvođenje nukleranih testova, rad hemijskih fabrika sa emisijama toksičnog otpada, upravljanje deponijama, bez obzira na to da li te aktivnosti sprovode državni organi, privatne kompanije ili pojedinci. Obim obaveza i mera koje propisuju države kako bi zaštitile živote pojedinaca usled različitih „opasnih aktivnosti” zavise u prvom redu od same štetnosti takvih aktivnosti i predviđenih rizika po živote ljudi.

Sa druge strane, u slučajevima prirodnih nepogoda i katastrofa, ma koliko se oni nalazili van ljudske kontrole, Sud kroz svoju praksu takođe zahteva od država da ispune svoje pozitivne obaveze kako bi, i u ovim situacijama, sprečile gubitak ljudskih života.²⁹

U cilju zaštite prava na život pojedinaca, kao posledica rizika koje mogu da proisteknu iz „opasnih aktivnosti” ili prirodnih katastrofa, države treba da učine sve što je u njihovoj moći da postavljeni administrativni i pravni okviri sadrže odredbe koje su definisane tako da vode računa o specifičnostima situacija u kojima se mogu dogoditi aktivnosti koje mogu da dovedu do ugrožavanja ljudskih života. Posebna pažnja treba da bude posvećena informisanju javnosti kao i, posebno u slučajevima prirodnih nepogoda i katastrofa, uspostavljanju odgovarajućeg sistema za upozoravanje i zaštitu.

28 Evropski sud za ljudska prava je do sada razmatrao podneske koji se odnose na povredu člana 2 Konvencije, a nastali su delovanjem različitih faktora koji se odnose na zaštitu životne sredine u sledećim slučajevima: *L.C.B. v. the United Kingdom*, od 9. juna 1998. godine. Dostupna na: [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{"fulltext":\["L.C.B. v. the United Kingdom"\],"documentcollectionid2":\["GRANDCHAMBER","CHAMBER"\],"itemid":\["001-58176"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{), poslednji put posećena 4. februara 2014. godine; *Öneryıldız v. Turkey*, od 30. novembra 2004. godine. Dostupna na: [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{"fulltext":\["Öneryıldız v. Turkey"\],"documentcollectionid2":\["GRANDCHAMBER","CHAMBER"\],"itemid":\["001-60510"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{), poslednji put posećena 25. januara 2014. godine; *Budayeva and others v. Russia* presuda od 29. septembra 2008. godine. Dostupna na: [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{"fulltext":\["Budayeva and others v. Russia"\],"documentcollectionid2":\["GRANDCHAMBER","CHAMBER"\],"itemid":\["001-85436"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{)

29 *Manual on Human Rights and the Environment*, Council of Europe Publishing, Second edition, Council of Europe, 2012, pg 37.

U aktivnostima i situacijama gde ugrožavanje prava na život može da dovede i do gubitka života države moraju da pruže odgovarajući odgovor – uspostavljanjem odgovarajućeg pravnog i administrativnog okvira koji svojom efikasnom primenom omogućava kažnjavanje onih koji su doveli do ugrožavanja prava na život, čemu prethodi nezavisna i nepristrasna istraga okolnosti u kojima su se desile povrede prava na život.

U velikom broju slučajeva koji su se našli pred Evropskim sudom za ljudska prava, utvrđeno je da ozbiljna zagađenja u životnoj sredini mogu ugroziti dobrobit ljudi koji žive na određenoj teritoriji i na taj način ih sprečiti da uživaju u ostvarenju prava garantovanog Konvencijom i to u njenom **članu 8 – pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života i doma**. Povreda prava 8 Konvencije izazvana nekim od faktora koji dolaze iz životne sredine ne odnosi se samo, prema tumačenjima Suda³⁰, na teritoriju gde pojedinci kojima je ovo pravo ugroženo žive³¹ već i na uživanje i život na ovoj teritoriji u okviru razumnih granica, a koji se mogu odnositi na: generisani nivo buke u blizinama aerodroma³², isparenja, mirisa i kontaminacija koji potiču od fabrika za upravljanje otpadom, kao i toksičnih emisija ispusnih gasova iz fabrika.³³ Kako bi Sud prihvatio podnesak u okviru povrede prava 8 Konvencije, a koji se odnosi na faktore koji proizilaze iz životne sredine, moraju da budu ispunjena dva uslova i to: postojanje uzročno-posledične veze između aktivnosti i negativnog uticaja koji usled njenog delovanja utiče na pojedince koji žive na određenoj teritoriji, kao i ocena da li ta aktivnost prevazilazi određeni prag štete. Dosadašnja praksa Suda pokazala je da utvrđivanje da li je određena aktivnost prešla dozvoljeni prag štete zavisi od okolnosti samog pojedinačnog slučaja, kao i od intenziteta i dužine trajanja određene aktivnosti, fizičkih i mentalnih efekata koje proizilaze iz nje, ali i opšteg stanja u životnoj sredini.

30 *Manual on Human Rights and the Environment*, pg 45.

31 Za više detalja pogledati presudu Evropskog suda pravde u slučaju *Kyrtatos v. Greece*, od 22. avgusta 2003. godine. Dostupna na: [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{"fulltext":\["Kyrtatos v. Greece"\],"documentcollectionid2":\["GRANDCHAMBER","CHAMBER"\],"itemid":\["001-61099"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{), poslednji put posećena 25. januara 2014. godine.

32 Za više detalja pogledati presudu Evropskog suda pravde u slučaju *Hatton and Others v. the United Kingdom*, od 8. jula 2003. godine. Dostupna na: [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{"fulltext":\["Hatton and Others v. the United Kingdom"\],"documentcollectionid2":\["GRANDCHAMBER","CHAMBER"\],"itemid":\["001-61188"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{), poslednji put posećena 25. januara 2014. godine.

33 Za više detalja pogledati presudu Evropskog suda pravde u slučajevima *Guerra and Others v. Italy*, od 19. februara 1998. godine. Dostupna na: [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{"fulltext":\["Guerra and Others v. Italy"\],"documentcollectionid2":\["GRANDCHAMBER","CHAMBER"\],"itemid":\["001-58135"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{), poslednji put posećena 25. januara 2014. godine.

Iako se prava sadržana u članu 8 Konvencije odnose pre svega na zaštitu pojedinaca od mešanja javnih vlasti u njihov privatni i porodični život, u nekim slučajevima ipak postoji obaveza javnih vlasti da usvoje pozitivne mere koje su definisane na taj način da obezbeđuju pojedincima prava garantovana u ovom članu. Propisivanje dozvoljenog nivoa buke, neophodne udaljenosti fabrika od naseljenih mesta i rečnih tokova samo su neke od mera koje su države u obavezi da usvoje kako bi pojedincima koji žive na njihovoj teritoriji omogućili nesmetano uživanje u privatnom i porodičnom životu. Ovakva vrsta obaveza ne odnosi se samo na slučajeve gde su nezgode, izazvane nepoštovanjem propisanih mera, nastale delovanjem državnih organa, već i od strane aktera koji dolaze iz privatnog sektora. U takvim i sličnim situacijama javne vlasti države u pitanju moraju da preduzmu sve što je u njihovoj nadležnosti kako bi se preduzeli koraci³⁴ koji omogućavaju da pojedinci nesmetano uživaju u pravima propisanim u članu 8 Konvencije.

Članom 10 Konvencije pojedincima se garantuje sloboda izražavanja, koja uključuje i „slobodu posedovanja sopstvenog mišljenja, primanja i saopštavanja informacija i ideja bez mešanja javnih vlasti”.³⁵ U dosadašnjoj praksi Sud je utvrdio da su pitanja zaštite životne sredine pitanja u kojima se ogleda postojanje „snažnog javnog interesa”³⁶ i neophodno je omogućiti pojedincima i grupama da doprinesu i učestvuju u javnoj debati tako što će informacije o pitanjima koja se odnose na životnu sredinu biti dostupne i javne. Pravo na primanje i saopštavanje informacija, garantovano članom 10, u pitanjima zaštite životne sredine dodatno je osnaženo tumačenjem Suda koji smatra da država mora da učini sve što je u njenoj moći kako bi pojedincima i **omogućila pristup informacijama** koje se odnose na životnu sredinu. Pravo na pristup informacijama se odnosi, u prvom redu, na obaveze javnih vlasti da obezbede informacije pojedincima ili grupama na određenoj teritoriji kojima je ugroženo neko od prava garantovanih Konvencijom – u prvom redu pravo na život ili pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života. Slobodan pristup informacijama koje se odnose na životnu sredinu omogućavaju pojedincima da

34 U nekoliko slučajeva koji su se našli pred Evropskim sudom za ljudska prava utvrđeno je da do povrede prava pobrojanih u članu 8 Konvencije nije došlo usled nedostatka pravnog okvira i mera predvidnih njime već upravo nepoštovanjem pravnih propisa od strane javnih vlasti država u pitanju.

35 Član 10 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, *Instrumenti Saveta Evrope – ljudska prava*, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 2005. godine, str. 15.

36 *Manual on Human Rights and the Environment*, Council of Europe Publishing, Second edition, Council of Europe, 2012, str. 77.

pravovremeno budu upoznati sa činjenicama i stanjem u životnoj sredini i na taj način budu u mogućnosti da na najbolji način procene rizike kojima su oni direktno ili indirektno izloženi. Ipak, u evropskom kontekstu, pa i u Srbiji, ova prava treba pre svega posmatrati kroz garancije koje pruža Arhuska konvencija.

Sud je, takođe, u nekoliko presuda zauzeo stav da je podjednako bitno javnosti staviti na uvid i različite studije i zaključke koji sadrže određene procene okolnosti i stanja u životnoj sredini, a koje mogu imati uticaja na svakodnevni život pojedinaca na određenoj teritoriji države u pitanju.³⁷ U nekoliko slučajeva Sud je došao do zaključka da je neophodno da država uspostavi procedure kako bi se obezbedile informacije koje se odnose na životnu sredinu. Naime, kada su javne vlasti uključene u realizaciju neke od, ranije navedenih, „opasnih aktivnosti“ za koje postoji rizik po zdravlje ljudi, vlasti moraju da uspostave efektivan i pristupačan sistem kako bi omogućile pojedincima da traže i dobiju sve relevantne informacije koje ih se tiču, kao i da imaju pristup rezultatima i zaključcima ukoliko je sprovedena studija procene uticaja na životnu sredinu ili zdravlje ljudi.³⁸

Specifična prava garantovana Konvencijom omogućavaju pojedincima da pokrenu administrativni ili sudski postupak u cilju zaštite svojih prava. Konvencija u članu 6 obezbeđuje pravo na pravično suđenje, dok članom 13 garantuje pravo na delotvoran pravni lek, i oba navedena prava se primenjuju i u slučajevima koji se odnose i na pitanja zaštite životne sredine. Bitno je napomenuti da je pozivanje na član 6 Konvencije moguće ukoliko postoji direktna veza između problema u oblasti zaštite životne sredine u pitanju i prava garantovanog Konvencijom, na koga se pojedinci u predstavi pozivaju. Ipak, pojedinci u svojim predstavkama mogu da se pozovu na pravo garantovanom članom 6 ukoliko postoji verovatnoća da je rizik, koji proizilazi iz stanja životne sredine, u toj meri neposredan, specifičan i ozbiljan da je ishod postupka pred Sudom odlučujući za poštovanje prava pojedinaca u pitanju.³⁹

37 Za više detalja pogledati presudu Evropskog suda pravde u slučajevima *Giacomelli v. Italy*, od 02. novembra 2006. godine, paragraf 83. Dostupna na: [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx?fulltext=\[\"Giacomelli v. Italy\"\]&documentcollectionid2=\[\"GRANDCHAMBER\"&\"CHAMBER\"\]&itemid=\[\"001-77785\"\]](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx?fulltext=[\), poslednji put posećena 25. januara 2014. godine.

38 Pogledati više u: *Manual on Human Rights and the Environment*, str. 81–85.

39 U oba slučaja Sud je razmatrao zahtev da li podnosioci mogu da se pozovu na član 6 Konvencije u podnescima koji se tiču odobrenja dozvole za rad nuklearnim elektranama. Presuda *Balmer-Schafroth and Others v. Switzerland*, od 26. avgusta 1997. godine. Dostupna na: [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx?fulltext=\[\"Schafroth and Others v. Switzerland\"\]&documentcollectionid2=\[\"GRANDCHAMBER\"&\"CHAMBER\"\]&itemid=\[\"001-58084\"\]](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx?fulltext=[\), poslednji put

Sud je, u skladu sa svojom dosadašnjom praksom, zauzeo stav da organizacije za zaštitu životne sredine mogu da se pozovu na pravo na pristup Sudu, garantovano članom 6 Konvencije, samo ukoliko u svojim predstavkama pred Sudom brane interese svojih članova, u prvom redu njihovu ličnu imovinu ili način života. Organizacije ne mogu da se pozivaju na prava koja proističu iz člana 6 Konvencije ukoliko se samo pozivaju na odbranu širokog javnog interesa u cilju zaštite životne sredine.⁴⁰

Kada se na dnevnom redu u nekoj državi nalaze pitanja u kojima se prepliću interesi i pitanja odnosa politike životne sredine i ekonomije, javne vlasti moraju posebno da vode računa da odluke u ovim pitanjima sadrže standarde koji garantuju visok stepen zaštite prava pojedinaca, sa posebnim naglaskom na zaštitu prava na život (član 2) i prava na poštovanje privatnog i porodičnog života (član 8). Prilikom donošenja odluke u ovim pitanjima prava pojedinaca ni na koji način ne smeju biti ugrožena. Ipak, ukoliko pojedinci smatraju da, u toku procesa donošenja odluka u ovim pitanjima, njihova prava nisu bila u dovoljnoj meri razmatrana i da njihovi interesi nisu bili uzeti u obzir oni se mogu pozvati na prava garantovana članom 6 Konvencije.⁴¹

Članom 13 Konvencije ne zahteva se posebna forma pravnog leka. Od prirode prava u pitanju zbog čije se povrede pravni lek i traži zavisi i to koji modalitet pravnog leka je država u obavezi da obezbedi u okviru člana 13. Ako se povreda odnosi na član 2 Konvencije Sud je ustanovio visoke standarde u cilju evaluacije efektivnosti domaćih pravnih lekova, što uključuje i sprovođenje istrage. Potrebno je, takođe, da se uspostavi mehanizam za utvrđivanje odgovornosti državnih zvaničnika ili tela za propuste u delovanju, a porodice žrtava moraju da prime kompenzaciju za pretrpljen strah i stres izazvan okolnostima slučaja u kojem je do povrede prava i došlo.

posećena 25. januara 2014. godine i slučaj *Athanassoglou and Others v. Switzerland*, od 6. aprila 2000. godine. Dostupan na: [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{"fulltext":\["Athanassoglou and Others v. Switzerland"\],"documentcollectionid2":\["GRANDCHAMBER","CHAMBER"\],"itemid":\["001-58560"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{), poslednji put posećena 25. januara 2014. godine.

40 Za više detalja pogledati presudu Evropskog suda pravde u slučaju *Gorraiz Lizarraga and Others v. Spain*, od 27. aprila 2004. godine. Dostupan na: <http://echr.ketse.com/doc/62543.00-en-20040427/view/>, poslednji put posećena 25. januara 2014. godine.

41 Za više detalja pogledati presudu Evropskog suda pravde u slučaju *Hatton and Others v. the United Kingdom*, od 8. jula 2003. godine. Dostupna na: [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{"fulltext":\["Hatton and Others v. the United Kingdom"\],"documentcollectionid2":\["GRANDCHAMBER","CHAMBER"\],"itemid":\["001-61188"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{), poslednji put posećena 25. januara 2014. godine.

Zaštita imovine pojedinaca garantovana članom 1, Protokola 1 uz Konvenciju, jedno je od bitnih prava kodifikovanih nakon usvajanja Konvencije njenim dopunskim Protokolima. Ovo pravo obuhvata i pravo pojedinaca da ne mogu biti lišeni svoje imovine, osim u „javnom interesu i pod uslovima predviđenim zakonom i opštim načelima međunarodnog prava”.⁴² Koraci preduzeti od strane javnih vlasti, u cilju očuvanja javnog interesa, a prilikom lišavanja pojedinaca prava na imovinu, treba, smatra Sud, da budu u skladu sa pravnim okvirom države u pitanju koji mora da je dostupan svima i čija primena mora biti delotvorna. Prilikom odlučivanja u slučajevima koji su se odnosili na povredu prava na imovinu Sud je ukazao i na pitanja zaštite životne sredine kao na pitanja koja potpadaju i obuhvataju definiciju javnog interesa.

Sa druge strane, zaštita prava na imovinu pojedinaca znači i to da javne vlasti moraju da preduzmu čitav niz koraka koji zahtevaju uspostavljanje određenih standarda zaštite životne sredine kako bi pojedinci u okviru njihove teritorije mogli da ostvaruju Protokolom garantovana prava. Sud je zauzeo stav da države treba da definišu pravni okvir koji omogućava pojedincima ostvarivanje njihovog prava u praksi. Situacije u kojima pojedincima može biti uskraćeno ili narušeno pravo na imovinu, a da su uzrokovane faktorima koji proizilaze iz životne sredine, jesu one situacije u kojima država nije donela određen set mera i pravila kojima štiti imovinu pojedinaca na delovima teritorije koji su pogođeni prirodnim katastrofama ili nepogodama.⁴³ Takođe, države u pitanju, prema tumačenjima Suda moraju, u kontekstu delovanja u okviru „opasnih aktivnosti”, gde je pravo na imovinu izloženo riziku, da učine sve što je u njihovoj nadležnosti da pravo na imovinu nikako ne sme biti narušeno ili ugroženo.

42 Član 1, Protokol (br. 1) uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, *Instrumenti Saveta Evrope – ljudska prava*, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 2005. godine, str. 35.

43 Za više detalja pogledati presudu Evropskog suda pravde u slučajevima *Öneryıldız v. Turkey*, od 30. novembra 2004. godine, paragraf 134.

Dostupna na: [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{"fulltext":\["Öneryıldız v. Turkey"\],"documentcollectionid2":\["GRANDCHAMBER","CHAMBER"\],"itemid":\["001-60510"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{), poslednji put posećena 25. januara 2014. godine;

i *Budayeva and Others v. Russia*, presuda od 29. septembra 2008. godine, paragraf 172.

Dostupna na: [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{"fulltext":\["Budayeva and others v. Russia"\],"documentcollectionid2":\["GRANDCHAMBER","CHAMBER"\],"itemid":\["001-85436"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{), poslednji put posećena 25. januara 2014. godine.

Još jedan od međunarodnih ugovora donetih pod okriljem Saveta Evrope igra važnu ulogu u jačanju veze koja postoji između prava ljudskih prava i prava u oblasti zaštite životne sredine, a to je **Evropska socijalna povelja** (u daljem tekstu Povelja), doneta 1961. godine i revidirana 1996. godine. **Evropski komitet za socijalna prava** (u daljem tekstu Komitet) prati i obezbeđuje usklađenost nacionalnog pravnog okvira država potpisnica sa Poveljom. Član 11 Povelje koji se odnosi na pravo na zaštitu zdravlja, od strane Komiteta je interpretiran tako da uključuje i pravo na zdravu životnu sredinu. Komitet je utvrdio povezanost između člana 11 Povelje i članova 2 i 3 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i u nekoliko navrata prilikom podnošenja izveštaja o primeni Povelje u državama potpisnicama koji se odnose na član 11 Povelje, naglasio potrebu uklanjanja svih uzroka pogoršanja zdravlja koji nastaju kao posledica pretnji u životnoj sredini, kao što je npr. zagađenje.

Preporuke Komiteta odnose se na set mera kojima bi države trebalo da učine sve što je u njihovoj moći kako bi smanjile zagađenje, pokazujući merljiv napredak i koristeći sve resurse koji im stoje na raspolaganju. Mere koje države treba da usvoje kako bi sprečile i smanjile nivo zagađenja odnose se, pre svega, na usvajanje i stalno unapređenje pravnog okvira u oblasti zaštite životne sredine, u skladu sa standardima Evropske unije i Ujedinjenih nacija, kao i uspostavljanje mehanizma nadzora koji osigurava da se standardi u oblasti zaštite životne sredine na pravilan način primenjuju. Preporuke Komiteta se odnose i na aktivnosti države koje moraju biti usmere ka obrazovanju i informisanju građana o problemima u životnoj sredini, kako na lokalnom tako i na globalnom nivou. Set predloženih mera obuhvata i korake koji se odnose na unapređenje opreme, kao i uvođenje pragova za emisije i merenje kvaliteta vazduha i prevenciju zagađenja vazduha na lokalnom nivou.

Tokom godina praksa Suda je ukazala na rastuću i značajnu vezu koja postoji između ljudskih prava i prava u oblasti zaštite životne sredine koji se međusobno dopunjuju i osnažuju. Ipak, i pored jačanja svesti o vezi koja postoji između zaštite životne sredine i zaštite prava i sloboda pojedinaca članice Saveta Evrope još nisu kodifikovale pravo na životnu sredinu dopunskim protokolom uz Konvenciju.

Dosadašnja praksa Suda jeste značajan korak u zaštiti nekodifikovanog prava pojedinaca na zdravu životnu sredinu, ali je ona i dalje dosta skromna i

čvrsto vezana za građanska i politička prava i slobode pojedinaca propisane Konvencijom, što u velikoj meri ograničava sistem zaštite prava pojedinaca kroz mehanizme Konvencije. Društveni kontekst, kome Sud pridaje izuzetnu važnost prilikom tumačenja prava i donošenja presuda po podnetim predstavkama, neminovno nameće potrebu priznavanja i usvajanja prava na zdravu životnu sredinu, budući da su izazovi, rizici i pretnje koji proizilaze iz životne sredine sve učestaliji i nesaglediviji u posledicama koje imaju po celokupan korpus prava i sloboda garantovanih međunarodnim i regionalnim instrumentima za njihovu zaštitu.

Praksa Suda, prikazana kroz nekoliko konkretnih slučajeva pokazuje koliko je Konvencija delotvoran instrument za zaštitu prava na zdravu/adekvatnu životnu sredinu.

1.4. Izabrani slučajevi pred Evropskim sudom za ljudska prava

POVREDA ČLANA 2 Konvencije

Budajeva i ostali protiv Rusije (*Budayeva and Others v. Russia*)

Presuda od 20. marta 2008. godine

Gradić Tirniauz (Rusija) nalazi se u području u kojem su od 1937. svake godine evidentirani odroni. Tokom leta 2000. godine u tom mestu je u periodu od sedam dana došlo do velikog broja odrona i tada je poginulo najmanje osam ljudi, uključujući i muža podnositeljke predstavke. Njen mlađi sin je bio ozbiljno povređen, dok su druga podnositeljka predstavke i njena kći zadobile ozbiljne povrede. Domovi podnosilaca predstavke i njihova imovina su uništeni i, premda im je obezbeđen besplatan alternativni smeštaj i jednokratna materijalna pomoć, njihovo zdravlje se pogoršalo nakon ove nesreće. Tužba, koju su podnosioci predstavke podneli protiv vlasti, odbačena je sa obrazloženjem da su mediji obavestili lokalno stanovništvo o opasnosti i da su bile preduzete sve razumne mere kako bi se ona ublažila. Podnosioci predstavke pred Evropskim sudom za ljudska prava u Strazburu žalili su se na povredu člana 2 Konvencije (pravo na život) i povredu člana 1 Protokola 1 (pravo na imovinu). Država je u postupku pred Sudom tvrdila da je bilo nemoguće predvideti ili sprečiti odrone zbog njihove izuzetne sile i da su svi stanovnici koji su se vratili svojim kućama to učinili suprotno naredbama o evakuaciji. Podnosioci predstavke tvrdili su da vlasti nisu izvršile neophodne popravke pokvarene opreme, da ih nisu unapred upozorile o opasnosti, kao i da nisu sprovele istragu. Sud je zaključio da vlasti nisu preduzele nikakve mere pre nesreće. Ozbiljni administrativni propusti koji su sprečili sprovođenje mera prouzrokovali su smrt supruga podnositeljke predstavke i njene povrede, kao i povrede ostalih članova njihove porodice. Vlasti stoga nisu ispunile svoju dužnost da uspostave zakonodavni i upravni okvir kako bi obezbedile delotvornu zaštitu prava na život. Sud je jednoglasno utvrdio povredu člana 2 Konvencije.

U slučaju povrede člana 1 Protokola 1 Sud je jednoglasno utvrdio da nema povrede prava na imovinu, jer nije moglo jasno da se utvrdi u kojoj bi meri propisno održavanje zaštitne infrastrukture moglo da ublaži izuzetnu

silinu odrona. Takođe, nije bilo moguće dokazati da bi sistem upozoravanja mogao da spreči oštećenje stanova ili imovine podnosilaca predstavke, te se ovo ne može, očigledno, pripisati nemaru države. Sud je na ime nematerijalne štete prvoj podnositeljki predstavke dosudio 30.000 evra, drugoj podnositeljki predstavke 15.000 evra i po 10.000 evra ostalim podnosiocima predstavke.

POVREDA ČLANA 8 Konvencije

Guerra i drugi protiv Italije (*Guerra and Others v. Italy*)

Presuda od 19. februara 1998. godine

Četrdeset aplikanata je živelo u mestu Manfredonii (Fodža, Italija), udaljenom jedan kilometar od hemijske fabrike „Enichem“, gde je velika količina opasnih supstanci ispuštana u atmosferu u toku proizvodnog ciklusa. Pre podnošenja predstavke Sudu desilo se nekoliko nesrećnih slučajeva na ovom području, koji su rezultirali hospitalizacijom većeg broja ljudi koji su živeli u blizini fabrike. Podnosioci predstavke žalili su se na povredu člana 8 Konvencije – pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života. Podnosioci predstavke, u ovom slučaju, nisu se žalili na aktivnosti javnih vlasti koje su dovele do narušavanja prava garantovanog Konvencijom, već na odsustvo angažovanja vlasti da preduzmu određene aktivnosti kako bi se smanjila opasnost po ljude koji žive u blizini fabrike koja ispušta opasne supstance u atmosferu. Aplikant je ukazao i na povredu prava na informisanje s obzirom na to da vlada nije pružila informacije o opasnostima fabrike, kao ni procedurama za slučaj incidenta. Sud je zaključio da ne postoji sama po sebi dužnost vlade da sakuplja, obrađuje i diseminira informacije o stanju životne sredine na osnovu člana 10 Konvencije, ali je isto tako zaključio da javne vlasti ne mogu sprečavati da neko dobije informaciju. Ipak, Sud je ustanovio da član 2 (pravo na život) i član 8 (pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života) mogu u nekim slučajevima nametati izvesnu obavezu javnim vlastima da obezbede pravo pristupa informacijama u vezi sa životnom sredinom, pošto bi informacije o stanju u životnoj sredini, omogućile podnosiocima predstavke da ocene rizike za sebe i svoje porodice ako nastave da žive pored fabrike. Sud je potvrdio povredu člana 8 Konvencije i ukazao na to da italijanske vlasti nisu informisale javnost o potencijalnim opasnostima i merama zaštite u slučaju incidenta.

POVREDA ČLANA 6 Konvencije

Athanassoglou i drugi protiv Švajcarske (*Athanassoglou and Others v. Switzerland*)

Presuda od 6. januara 2000. godine

Osam švajcarskih državljana, podnosioci predstavke, živeli su u selima u blizini jedinice II nuklearne elektrane u mestu Beznau. Privatno preduzeće NOK, koje je nuklearnom elektranom upravljalo od 1971. godine, podnelo je 18. decembra 1991. godine molbu Federalnom savetu Švajcarske za produžavanje dozvole za rad na neodređeni period. Federalnoj kancelariji za energiju je do 28. aprila 1992. godine podneto je više od 18.400 pritužbi, od kojih je veliki broj poticao iz Nemačke i Austrije. U pritužbama se zahtevalo od Federalnog saveta da odbije produžavanje dozvole za rad i da izda odluku po kojoj se trenutno i trajno zatvara nuklearna elektrana, usled opasnosti po pravo na život, fizički integritet i imovinu koju produžetak rada elektrane predstavlja. Federalni savet je 12. decembra 1994. godine odbacio sve pritužbe kao neosnovane i odobrio NOK-u ograničenu dozvolu za rad, do 31. decembra 2004. godine.

Podnosioci predstavke žalili su se da im je uskraćen delotvoran pristup sudu, u skladu sa članom 6, stav 1 Konvencije. Oni su takođe tvrdili da je došlo do povrede člana 13 Konvencije na osnovu toga što im, budući da je obnovljena radna dozvola za nuklearnu elektranu Beznau II, nije bio dostupan nikakav delotvoran pravni lek po domaćem pravu. Sud je smatrao da je veza između odluke Federalnog saveta i građanskih prava garantovanih švajcarskim pravom – pravo na život, fizički integritet i imovinu – na koja su se pozivali podnosioci predstavke isuviše slaba i daleka. Nedirektna veza i slabe posledice, kako se pokazalo u ovom slučaju, nisu dovoljne da se podnosioci predstavke pozovu na član 6, stav 1 Konvencije. Takođe, podnosioci predstavke su u izjavama pred Sudom prihvatili činjenicu da ne tvrde da je postojala toliko neposredna i konkretna opasnost u njihovom ličnom pogledu. Njihova tvrdnja se odnosila na postojanje opšte opasnosti u vezi sa radom nuklearnih elektrana, te su se i njihovi argumenati odnosili na bezbednosne, ekološke i tehničke karakteristike koje su nerazdvojive od upotrebe nuklearne energije, te je član 6 Konvencije u ovom slučaju ocenjen kao neprimenljiv.

POVREDA ČLANA 13 Konvencije

Haton i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva (*Hatton and Others v. United Kingdom*)

Presuda od 8. jula 2003.

Osam britanskih državljana, koji su podnosioci predstavke pred Sudom, živeli su u blizini aerodroma Hitrou u Londonu. Kontrola buke noćnih letova na Hitrou je do oktobra 1993. godine bio kontrolisana ograničenjem ukupnog broja poletanja i sletanja aviona. Međutim, nakon ovog perioda uveden je sistem kontrole buke noćnih letova na Hitrou putem kvota buke, prema kojem je svakom tipu aviona dodeljivan „kvotni broj” – što je bučniji avion, to je veći kvotni broj. Ovakva odredba omogućila je kotrolorima leta da izaberu veći broj tiših aviona ili manje bučnijih aviona, pod uslovom da se kvota buke ne prekorači. Nakon zahteva domaćem sudu da se preispita novi sistem kontrole buke koji su podnele lokalnih vlasti, pogođene ovim problemom, utvrđeno je da je odredbom uređen raspored letenja protivan Zakonu o civilnom vazduhoplovstvu iz 1982. godine, koji je zahtevao da se odredi tačan broj aviona, umesto kvoti buke. Nakon toga, Vlada je uvela ograničenje broja noćnih letova.

Sudu je podnet drugi zahtev u kome se traži da se preispita novi sistem, nakon čega je utvrđeno da su konsultacije koje je organizovala vlada u vezi sa novim rasporedom letova bile sprovedene nezakonito. Podnosioci predstavke su se žalili na povredu člana 8 (pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života) i člana 13 (pravo na delotvorni pravni lek) Konvencije. Sud je, u ovom slučaju, razmatrao pitanje da li je, prilikom primene sistema u skladu sa odredbom iz oktobra 1993. godine u pogledu noćnih letova na aerodromu, uspostavljena pravična ravnoteža između suprotstavljenih interesa pojedinaca na koje je buka uticala i zajednice kao celine. Sud je zaključio da je uspostavljena pravična ravnoteža između njihovih interesa i interesa zajednice u celini, te da član 8 nije prekršen. Dalje je Sud razmatrao pitanje da li su podnosioci predstavke imali na raspolaganju delotvoran pravni lek radi sprovođenja svojih prava garantovanih Konvencijom i došao do zaključka da pre stupanja na snagu Zakona o ljudskim pravima iz 1998. godine sudovi nisu mogli da razmatraju pitanje po kome povećanje noćnih letova na aerodromu Hitrou predstavlja opravdano ograničenje prava na poštovanje privatnog i porodičnog života i domova onih koji žive blizu aerodroma i u skladu sa tim došao do zaključka da je povređen član 13 Konvencije.

2. Primena pravnih tekovina EU u oblasti unapređenja i zaštite životne sredine

2.1. Proces stabilizacije i pridruživanja

Republika Srbije je nakon oktobra 2000. godine kao svoj primarni spoljnopolitički cilj istakla članstvo u Evropskoj uniji (EU) i tako je postala deo Procesa stabilizacije i pridruživanja, formalno otvorenog za zemlje Zapadnog Balkana od strane EU juna 1999. godine. Prvi put Srbija, tada kao Savezna Republika Jugoslavija, zvanično učestvuje u Procesu na Samitu u Zagrebu novembra iste godine. Na putu pridruživanja, u okviru Procesu stabilizacije i pridruživanja, Srbija se obavezala na poštovanje kriterijuma iz Kopenhagena¹, definisanih 1993. godine, a koji se odnose na set političkih, ekonomskih i pravnih preduslova koje je potrebno ispuniti na putu ka članstvu, kome je pridodat i „administrativni“ kriterijum, definisan 1995. godine u Madridu, a koji se odnosi na prilagođavanje administrativne strukture i stvaranje efikasnog sistema uprave za sprovođenje pravnih tekovina EU. Centralno mesto tokom Procesu zauzimali su pregovori o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju i, kao zaključak, njegovo potpisivanje 29. aprila 2008. godine. **Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju je stupio na snagu 1. septembra 2013. godine, nakon što je završen proces ratifikacije u svim državama članicama EU.**

2.2. Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju

Potpisivanjem Sporazuma otvoreno je novo poglavlje u odnosima između Srbije, sa jedne i EU, sa druge strane i formalno je započeo proces pridruživanja Srbije EU, u kojem središnje mesto zauzima proces usklađivanja političkog i pravnog sistema Republike Srbije sa pravnim tekovinama EU.

Posebno poglavlje u okviru Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju – Naslov VI – posvećeno je procesu usklađivanja pravnog okvira Srbije sa zakonodavstvom EU. Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju u svom članu 72

1 Na sastanku Evropskog saveta, 1993. godine formulisani su sledeći kriterijumi za prijem novih država u članstvo:

Politički – stabilnost institucija koje osiguravaju demokratiju, vladavinu prava, poštivanje ljudskih prava i zaštitu manjina;

Ekonomski – postojanje funkcionalne tržišne ekonomije, koja je sposobna da se nosi sa pritiskom konkurencije i tržišnim snagama unutar Unije;

Pravni – sposobnost države da ispunjava obaveze iz članstva, uključujući i one koji se odnose na ciljeve političke, ekonomske i monetarne unije. Videti detaljnije sajt Direktorata za proširenje EU: http://ec.europa.eu/enlargement/policy/conditions-membership/index_en.htm

ističe: „...Srbija će nastojati da obezbedi postepeno usklađivanje postojećih zakona i budućeg zakonodavstva sa pravnim tekovinama Zajednice. Srbija će obezbediti da će važeće i buduće zakonodavstvo biti pravilno primenjeno i sprovedeno.”² Usklađivanje će započeti na dan potpisivanja Sporazuma i postepeno će se proširivati na sve elemente pravnih tekovina Zajednice na koje upućuje i na koje se odnosi Sporazum do kraja prelaznog perioda od šest godina, definisanog članom 8 Sporazuma³. Prema Sporazumu, u prvoj fazi procesa usklađivanja naglasak će biti stavljen na one pravne tekovine koje se odnose na unutrašnje tržište, pravosuđe, slobodu i bezbednost, i druga područja koja se odnose na trgovinu, da bi se u kasnijim fazama usklađivanja propisa Srbija posvetila usklađivanju sa preostalim delovima pravnih tekovina. Takođe, bitna odredba člana 72, odnosi se na stav 5 koji propisuje da će „Srbija u dogovoru sa Evropskom komisijom takođe definisati načine praćenja sprovođenja usklađivanja zakonodavstva i zakonodavne mere koje treba preduzeti u vezi sa njihovom primenom.”⁴ Pored ove odredbe opšteg karaktera u okviru Naslova VI Sporazum definiše odredbe koje propisuju i predviđaju posebne rokove za usklađivanje određenih oblasti politika i to: konkurencije, javnih preduzeća, intelektualne, industrijske i komercijalne svojine, javnih nabavki, standardizacije, metrologije, akreditacije i ocene usaglašenosti, zaštite potrošača i uslova rada i jednakih mogućnosti.⁵

Imajući u vidu jasne odredbe Sporazuma, kao i postavljene rokove za usklađivanje pravnog okvira sa zakonodavstvom EU, jasno je da Srbija ulazi u proces harmonizacije pravnih standarda sa sistemom koji se unazad 60 godina razvijao u okviru Evropskih zajednica i Evropske unije.

2.3. Pravni sistem Evropske unije

Pošto javnu debatu i javno mnjenje zaokuplja pitanje potrebe i neophodnosti (ne)usklađivanja sa pravnim sistemom EU, objasnićemo njegovo funkcionisanje.

2 *Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Evropskih zajednica i njihovih država članica i Republike Srbije*, „Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori”, br. 83/2008.

3 Član 72, stav 2 Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju

4 Ibid

5 Videti detaljnije članove 73–79 Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

Pravni sistem Evropske unije predstavlja novi pravni poredak u sistemu međunarodnog prava, koji obuhvata korpus pravnih normi, koje uređuju oblasti u kojima su države članice prenele deo suvereniteta na EU. Subjekti pravnog sistema EU nisu samo države članice već i njihovi državljani, koji su u okviru komunitarnog pravnog poretka nosioci prava i obaveza i neposredno ih ostvaruju.⁶

Sistem komunitarnog prava je nadređen nacionalnom pravu država članica i neposredno deluje.

Šta to zapravo znači?

Pod principom nadređenosti komunitarnog prava podrazumevamo da ukoliko dođe do sukoba norme komunitarnog prava i odredbe propisane u nacionalnom pravu primenjuje se norma komunitarnog prava, bez obzira na to kada su norme u pitanju stupile na snagu. Pod neposrednim dejstvom prava EU podrazumevamo mogućnost da propisane pravne norme, u okviru komunitarnog pravnog poretka, proizvode prava i obaveze za pojedince, na koje se oni mogu pozivati i koje su sudovi u nacionalnim pravnim porecima dužni da štite. Princip neposrednog dejstva nalaže nacionalnim sudovima da odredbu koja je jasna, precizna i bezuslovna, bez obzira u kom je izvoru komunitarnog prava sadržana, primeni, odnosno obezbedi njenu primenu.⁷

Kako se sve ovo odnosi na proces usklađivanja zakonodavstva Srbije sa EU i u odnosu na Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju?

Pitanje mesta Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju u pravnom poretku Srbije, kao i njegovog pravnog dejstva, regulisano je članom 16, stav 2 Ustava Republike Srbije koji ističe da su „opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava i potvrđeni međunarodni ugovori sastavni deo pravnog poretka Republike Srbije i **neposredno se primenjuju**. Potvrđeni međunarodni ugovori moraju biti u skladu sa Ustavom.”⁸ Kao i svi drugi međunarodni ugovori i Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju proizvodi određena prava i obaveze za ugovorne strane, a od posebnog interesa u Sporazumu su ona prava i obaveze koja se odnose na fizička i pravna lica. Da bi se jasno definisala konkretna prava koja Sporazum i njegova primena donosi građanima Republike Srbije, neophodno je osvrnuti se na tumačenje ustavne odredbe (u članu 16, stavu 2) koje ističe neposrednu primenu potvrđenih međunarodnih ugovora.

6 Videti detaljnije: Vesna Knežević Predić, Zoran Radivojević, *Kako nastaje i deluje pravo Evropske unije*, „Službeni glasnik”, Beograd, 2009, str. 50–54.

7 Videti: *Kako nastaje i deluje pravo Evropske unije*, str. 138.

8 *Ustav Republike Srbije*, Službeni glasnik RS, br. 98/06.

Kako bi moglo da se govori o dejstvu koje međunarodno pravo proizvodi u pravnim porecima država, neophodno je utvrditi za koji pristup u odnosu između nacionalnog i međunarodnog prava se država u pitanju odlučila – dualizam ili monizam. U skladu sa monističkom teorijom, međunarodno i nacionalno pravo su deo jednog sistema, te su prihvaćeni međunarodni ugovori samim aktom ratifikacije postajali deo unutrašnjeg pravnog poretka i proizvode obaveze za državne organe koji ih primenjuju. Države koje su prihvatile dualistički pristup u utvrđivanju odnosa između sopstvenog i međunarodnog prava su u obavezi da putem unutrašnjeg pravnog akta međunarodne ugovore uvedu u pravni poredak. Fizička i pravna lica na teritoriji država koje su prihvatile dualistički pristup mogu se pozivati na prava koja proizilaze iz prihvaćenog međunarodnog ugovora samo putem mera koje je država propisala u cilju njegove implementacije⁹. Budući da Ustav Srbije u članu 16 naglašava da su „potvrđeni međunarodni ugovori sastavni deo pravnog poretka Republike Srbije” zaključujemo da se potvrđeni međunarodni ugovori primenjuju na isti način kao i nacionalno zakonodavstvo.

U okviru Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju Srbija je preuzela obavezu da će ne samo svoje zakonodavstvo usaglasiti sa zakonodavstvom EU već da će usklađeno zakonodavstvo pravilno „primeniti i sprovođiti”¹⁰. Da li to znači da se od sudova u Republici Srbiji očekuje da, u onim oblastima u kojima je predviđeno usklađivanje zakonodavstva Sporazumom, tumače i primenjuju usklađene propise u skladu sa instrumentima tumačenja koji su prihvaćeni u Evropskoj uniji? Budući da je Srbija ovim međunarodnim ugovorom preuzela određene obaveze, najbitnije pitanje koje se postavlja jeste: da li će fizička i pravna lica u Srbiji moći da očekuju da će sudski organi primenjivati usklađene propise i da li će oni, po isteku rokova za usklađivanje, moći da se na njih pozivaju u skladu sa praksom koja postoji u Evropskoj uniji i njenim državama članicama?¹¹

Član 145 Ustava Republike Srbije ide u prilog ovoj tvrdnji jer u stavu 2 propisuje da se „sudske odluke zasnivaju na Ustavu, zakonu, potvrđenom međunarodnom ugovoru i propisu donetom na osnovu zakona”.¹²

9 Videti detaljnije: Vesna Knežević Predić, Zoran Radivojević, *Kako nastaje i deluje pravo Evropske unije*, Službeni glasnik, Beograd, 2009, str. 137.

10 Uporediti član 72, stav 1 Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

11 Videti detaljnije: Vladimir Medović, *Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju sa praksom Suda pravde EU*, Službeni glasnik, Beograd, 2011, str. 136–138.

12 Ustav Republike Srbije, „Službeni glasnik RS”, br. 98/06.

Bitno je istaći da će dalja razrada pitanja neposrednog dejstva, odnosno prava i obaveza koje usklađeni pravni propisi imaju za fizička i pravna lica u Republici Srbiji, zavisiti i od ispunjenosti bitnih preduslova na putu Srbije ka članstvu u Evropskoj uniji. Neki od tih preduslova se odnose kako na kvalitet procesa usklađivanja pravnog sistema sa pravnim sistemom EU, tako i na proces reforme pravosuđa i delotvorne primene usklađenih pravnih propisa u određenim rokovima.

Budući da se Srbija nalazi na samom početku složenog procesa pristupnih pregovora sa EU, pitanje delotvorne primene usklađenog zakonodavstva u određenim oblastima politika, podeljenim u 35 pregovaračkih poglavlja, je pitanje koje će, u narednih nekoliko godina, označiti praksu i pitanje delotvorne primene i dejstva prihvaćenih i usklađenih pravila prava EU u nacionalnom pravnom poretku.

2.4. Učešće javnosti u stvaranju politike životne sredine u Republici Srbiji i pravne tekovine Evropske unije

Proces evropskih integracija, često nazivan i procesom evropeizacije Republike Srbije, ne podrazumeva samo preduzimanje mera kako bi se pravni sistem uskladio sa pravnim tekovinama Evropske unije. Ovaj proces zasniva se na usvajanju i sprovođenju standarda i vrednosti na kojima počiva Evropska unija. Republika Srbija je nedvosmisleno ovu obavezu prihvatila potpisivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, te prihvatila da postepeno usvaja principe na kojima su ustanovljene zajedničke politike Evropske unije. Republika Srbija i Evropska unija obavezale su se da će **„razvijati i jačati saradnju u oblasti životne sredine sa ključnim zadatkom zaustavljanja dalje degradacije i poboljšanja postojećeg stanja u oblasti životne sredine u cilju ostvarivanja održivog razvoja“**.¹³ Pored načelne posvećenosti očuvanju životne sredine i sprečavanju dalje degradacije strane potpisnice se obavezuju da „će naročito uspostaviti saradnju u cilju jačanja administrativnih struktura [...] radi obezbeđivanja strateškog planiranja u oblasti životne sredine.“ Saradnja će se, prema Sporazumu, „usredsrediti na razvoj strategija za značajno smanjenje lokalnog, regionalnog i prekograničnog zagađenja vode i vazduha [...] **ali i na**

13 Član 111 Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju

uspostavljanje sistema za efikasnu procenu uticaja i stratešku procenu uticaja na životnu sredinu.”¹⁴

Strateško opredeljenje Republike Srbije je članstvo u Evropskoj uniji, kompatibilnost sa standardima EU, ali i postajanje državom u kojoj se efikasno koriste prirodni i stvoreni resursi, čuva životna sredina i u kojoj postoji partnerstvo javnog, privatnog i civilnog sektora i koja pruža jednake mogućnosti za sve građane.¹⁵ U nacionalnim prioritetima održivog razvoja Republike Srbije ističe se članstvo u EU, ali i konstatuje da je razvoj stabilnih institucija koje garantuju demokratiju, vladavinu prava i poštovanje i zaštitu ljudskih prava neophodan preduslov za ostvarenje ovog prioriteta. Zaštita i unapređenje životne sredine i racionalno korišćenje prirodnih resursa takođe spada u prioritete održivog razvoja.¹⁶ Jedan od principa održivog razvoja je, prema Strategiji, **otvoreno demokratsko društvo i učešće građana u odlučivanju**. Ovaj princip podrazumeva garantovanje građanskih prava, obezbeđen pristup informacijama i osiguranu dostupnost pravde. Strategija naglašava da je neophodno obezbediti učešće građana u donošenju odluka i braniti stabilnost demokratskih institucija na osnovama mira, bezbednosti i slobode.¹⁷ I sama Arhuska konvencija, koja promoviše učešće javnosti u donošenju odluka koje se odnose na životnu sredinu i održivi razvoj, dovodi u jasnu vezu održivi razvoj, obrazovanje u oblasti životne sredine i demokratizaciju procesa odlučivanja.¹⁸ U preambuli Arhuske konvencije ističe se da poštovanje prava javnosti na pristup informacijama, učešće u donošenju odluka i pristup pravosuđu, ne doprinosi samo ostvarenju prava na zdravu životnu sredinu već su ova prava značajna i za postizanje održivog razvoja.¹⁹ Strategija za primenu Arhuske konvencije ističe da Konvencija definiše pravac održivog razvoja i jača osnovne demokratske principe.²⁰

14 Član 111 Sporazuma, stav 2

15 Nacionalna strategija održivog razvoja, Vlada Republike Srbije, Beograd, 2008. („Službeni glasnik RS”, br. 57/08), 1. Vizija održivog razvoja Republike Srbije, str. 12.

16 Nacionalna strategija održivog razvoja, 2. Nacionalni prioriteti održivog razvoja, str. 12.

17 Nacionalna strategija održivog razvoja, 3. Principi Strategije, str. 14.

18 Zakon o potvrđivanju Konvencije o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine, član 2, preambula Konvencije, paragraf 5 i 14. Uporedi i: Mirjana Drenovak Ivanović, "Implementation of the Aarhus Convention in Serbia", *European Energy and Environmental Law Review*, pg. 58–71, pg. 58.

19 Aarhus Convention Implementation Guide, 2013, pg. 16.

20 Strategija za primenu Konvencije o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine, Vlada Republike Srbije, Beograd, 2012.

Nacionalna strategija održivog korišćenja prirodnih resursa i dobara takođe ističe značaj građanske participacije i transparentnosti u radu javnih institucija. Ova strategija, između ostalih, ističe i sledeće principe:

- 8) **princip transparentnosti** – ugovori u vezi sa dobitima od korišćenja, odnosno eksploatacije prirodnih resursa i sve druge informacije iz oblasti eksploatacije prirodnih resursa koje su od značaja za životnu sredinu i njeno očuvanje treba da su transparentni i dostupni javnosti;
- 9) **princip uključivanja javnosti** u procese donošenja odluka putem boljeg pristupa informacijama, sudstvu ili učestvovanju u mehanizmima odlučivanja u postupku donošenja odluka o strateškoj proceni uticaja planova i programa na životnu sredinu, proceni uticaja projekata čija realizacija može dovesti do zagađivanja životne sredine ili predstavlja rizik po životnu sredinu i zdravlje ljudi;
- 12) **princip partnerstva** – u svim fazama formiranja strateških i akcionih planova ističe značaj partnerstva svih zainteresovanih strana, uključujući udruženja i građane.²¹

Imajući u vidu prethodno navedene strateške dokumente i u njima iskazane principe, postaje jasnija veza između Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, Arhuske konvencije i pravnih tekovina EU kojima se obezbeđuje primena ove konvencije, kao i činjenica da uspešnost u primeni pravnih tekovina EU u velikoj meri zavisi od poštovanja prava javnosti da učestvuje u stvaranju javnih politika, prava na dostupnost informacija i sudsku zaštitu. Uspešna primena pravnih tekovina EU, što je suštinski razlog njihovog prihvatanja, prava je mera evropeizacije Srbije. Ukazujući na jasnu razliku između procesa usvajanja normi od njihove suštinske primene ukazujemo na ono što je ključni izazov celokupnog društva – usvajanje vrednosti i standarda na kojima počiva Evropska unija. Ovaj proces treba da bude zasnovan na širokoj participaciji, informisanju javnosti i učešću javnosti u donošenju odluka. Usvajanje evropskih standarda ne sme podrazumevati literarno prenošenje sadržaja direktiva već suštinsko prihvatanje ciljeva koje one sadrže. Takođe, u ovom procesu ne sme se zanemariti činjenica da se već dostignuti nivo ljudskih prava ne može smanjivati zbog potrebe usklađivanja sa standardima koji su propisani u pravnim aktima Evropske unije.

21 Nacionalna strategija održivog korišćenja prirodnih resursa i dobara („Službeni glasnik RS”, br. 33/2012), Vlada Republike Srbije, str. 16–17.

2.5. Horizontalno zakonodavstvo EU i njegova primena u Republici Srbiji

Politika životne sredine Evropske unije je politika podeljene nadležnosti. Za razliku od oblasti isključivih nadležnosti (carinska unija, zajednička trgovinska politika, ali i očuvanje morskih bioloških resursa u okviru zajedničke politike ribarenja), u kojima samo Unija može usvajati obavezujuća pravna akta, oblasti podeljenih nadležnosti podrazumevaju da Unija deli nadležnosti sa državama članicama.

Politika životne sredine EU utvrđena je Ugovorom o Evropskoj uniji i Ugovorom o funkcionisanju Evropske unije, takozvanim Lisabonskim ugovorom koji je stupio na snagu 2009. godine.

Jedan od najvažnijih principa na kojima počiva pravni sistem EU jeste princip integrisanosti zahteva zaštite životne sredine u definisanje i sprovođenje politika i akcija Unije. Ovaj princip iskazan je u članu 11 Ugovora o funkcionisanju EU:

„zahtevi zaštite životne sredine moraju biti integrisani u definisanje i sprovođenje politika i aktivnosti Unije, naročito radi podsticanja održivog razvoja“²².

To zapravo znači da bi ciljevi politike životne sredine trebalo da budu ugrađeni u druge sektorske politike Unije. Ovaj princip uveden je Jedinstvenim evropskim aktom iz 1987.godine.²³

Ugovorom o funkcionisanju Evropske unije u Naslovu XX, članovima 191–193, postavljeni su osnovni principi i pravila za kreiranje i sprovođenje politike životne sredine.²⁴ Osnovni cilj ove politike je visok stepen zaštite životne sredine, uz vođenje računa o specifičnostima različitih regiona Unije. Politika životne sredine EU počiva na načelima predostrožnosti i preventivnog delovanja, načelu ispravljanja štete na samom izvoru nastanka i načelu „zagađivač plaća“.²⁵

22 Član 11 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije, nezvaničan prevod.

23 H.B. Vedder, J. H. Hans, *European Environmental Law after Lisbon*, Europa Law Publishing, Groningen/Amsterdam, 2012, pg. 22.

24 Isto, Ugovor o funkcionisanju Evropske unije, Naslov XX, član 191–193.

25 Isto, član 191, stav 1, tačka 2.

Povelja o osnovnim pravima Evropske unije, koja je sastavni deo Lisabonskog ugovora, takođe sadrži odredbe koje se tiču zaštite životne sredine. U članu 37 Povelje nalazi se gotovo identična formulacija kao u članu 11 Ugovora o funkcionisanju EU:

„Zaštita životne sredine

čl. 37

Visok nivo zaštite životne sredine i unapređenje njenog kvaliteta moraju biti uključeni u politike Unije i obezbeđeni u skladu sa načelom održivog razvoja.”²⁶

Korpus pravnih akata Evropske unije koji se odnose na unapređenje i zaštitu životne sredine, a protežu se kroz različite sektorske politike kolokvijalno se naziva horizontalno zakonodavstvo. Za razliku od pravnih tekovina EU u oblasti upravljanja otpadom, upravljanja vodama, zaštiti od buke ili u oblasti klimatskih promena, koje su sektorske politike, horizontalno zakonodavstvo obezbeđuje instrumente i mehanizme za ostvarenje principa i postizanje ciljeva zajedničke politike EU u oblasti životne sredine. Zapravo, radi se pretežno o proceduralnim mehanizmima koji doprinose unapređenju procesa donošenja odluka i primeni evropskog prava u oblasti životne sredine. Ovi instrumenti odnose se i na pristup javnosti informacijama o životnoj sredini, obezbeđivanje učešća javnosti u procesu donošenja odluka, kao i na pristup pravosuđu.

Horizontalno zakonodavstvo EU u oblasti životne sredine čine akti koji regulišu sledeća pitanja:

- procena uticaja pojedinih projekata na životnu sredinu (Environmental Impact Assessment – EIA);
- strateška procena uticaja planova i programa na životnu sredinu (Strategic Environmental Assessment – SEA);
- pristup javnosti informacijama o životnoj sredini;
- obaveze izveštavanja o sprovođenju propisa;

26 Charter of Fundamental Rights of the European Union (2010/C 83/02) (OJ 83/389), Title IV Solidarity, Article 37, nezvanični prevod.

- Evropski registar ispuštanja i transfera zagađujućih materija (the European Pollutant Release and Transfer Register – EPRTTR);
- infrastruktura za prostorne informacije (INSPIRE Directive);
- položaj Evropske agencije za životnu sredinu (European Environment Agency – EEA);
- minimalni zahtevi za inspekciju u životnoj sredini;
- odgovornost za štetu u životnoj sredini;
- LIFE+ program za finansiranje projekata za unapređenje životne sredine.²⁷

U ovom delu pažnju ćemo posvetiti proceni uticaja, strateškoj proceni uticaja i direktivama koje omogućavaju primenu odredaba Arhuske konvencije u pitanjima pristupa informacijama i učešću javnosti u odlučivanju, te ukazati na neke od problema uočenih u procesu njihove primene u Republici Srbiji.²⁸

Evropska unija je pristupila Arhuskoj konvenciji 2005. godine. Međutim, učešće javnosti u donošenju odluka vezanim za životnu sredinu EU je uredila i pre pristupanja Arhuskoj konvenciji. Direktiva o proceni uticaja na životnu sredinu (Directive 85/337/EC) i Direktiva o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja (Directive 96/61/EC) poslužile su kao osnova za Aneks I Arhuske konvencije.²⁹

27 Sadržaj horizontalnog zakonodavstva naveden je prema Handbook on the Implementation of EC Environmental Legislation, Regional Environmental Center, Umweltbundesamt GmbH, Budapest 2008. str. 29, dostupno na: <http://ec.europa.eu/environment/enlarg/handbook/handbook.htm>
 Odredbe o učešću javnosti i pristupu informacijama o životnoj sredini, što je osnovni predmet analize u ovoj publikaciji, nalaze se i u drugim pravnim aktima Unije.
 Literatura o horizontalnom zakonodavstvu EU u oblasti životne sredine, i njegovoj primeni, brojna je i pristupačna. Skrećemo pažnju, pored navedene publikacije u izdanju Regionalnog centra za životnu sredinu, i na: Horizontal Environmental EC Legislation – A Short Policy Guide, European Commission, 2008 (dostupno na: http://ec.europa.eu/environment/enlarg/pdf/pubs/horizontal_en.pdf); EU Environmental Policy Handbook: A Critical Analysis of EU Environmental Legislation, Editor: Stefan Scheuer, European Environmental Bureau, Brussels 2005; pregled horizontalnog zakonodavstva nalazi se i u: Dragoljub Todić, Vodiči kroz EU politike – Životna sredina, Evropski pokret u Srbiji, Beograd 2012; Lana Ofak, „Sudjelovanje javnosti u odlučivanju o pitanjima okoliša”, Hrvatska javna uprava, god. 9 (2009), br. 2, str. 443–470.

28 Primena standarda koje postavlja Arhuska konvencija, ali i zakonodavstvo EU, zahteva ozbiljniju analizu i prevazilazi domete ove publikacije. Namera autora je da skrene pažnju i podstaknu javnu debatu o učešću javnosti u stvaranju politike životne sredine i problemima koji su posledica nedosledne primene propisa u ovoj oblasti (prim. aut.).

29 Lana Ofak, „Sudjelovanje javnosti u odlučivanju o pitanjima okoliša”, Hrvatska javna uprava, god. 9 (2009), br. 2, str. 451.

2.6. Procena uticaja na životnu sredinu

Procena uticaja na životnu sredinu je preventivna mera zaštite životne sredine, odnosno postupak koji omogućava da štetne posledice po životnu sredinu budu sagledane i alternativna rešenja uzeta u obzir pre nego što odluka o realizaciji određenog projekta bude usvojena. Direktiva o proceni uticaja na životnu sredinu ima za cilj da obezbedi visok stepen zaštite životne sredine i da doprinese integraciji principa zaštite životne sredine u pripremu projekata. Direktivom o proceni uticaja na životnu sredinu postavljeni su kriterijumi za preduzimanje procene uticaja javnih i privatnih projekata za koje je verovatno da će imati značajan uticaj na životnu sredinu. Ova direktiva, takođe, obezbeđuje učešće javnosti u donošenju odluka i time ojačava kvalitet donetih odluka.³⁰

Direktiva o proceni uticaja određenih javnih i privatnih projekata na životnu sredinu usvojena je 1985. godine³¹, izmenjena i dopunjena Odlukom Saveta iz 1997. godine, kako bi bila usaglašena sa ESPOO Konvencijom o obavezi procene uticaja u prekograničnom kontekstu. Direktivom 2003/35/EC usklađene su odredbe Direktive o proceni uticaja sa odredbama Arhuske konvencije u učešću javnosti i pristupu pravosuđu.³² Imajući u vidu brojne izmene i dopune Direktiva je kodifikovana u decembru 2011. godine.³³ Direktiva sadrži Aneks I sa listom projekata za koje je procena uticaja na životnu sredinu obavezna (član 4.1) i Aneks II sa listom projekata za koje će države članice, shodno ciljevima Direktive, odlučiti da li je procena uticaja potrebna.

Direktiva o proceni uticaja transponovana je u Republici Srbiji kroz Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu 2004. godine. Zakon je izmenjen i dopunjen 2009. godine.³⁴ Postupak javnog uvida i javne rasprave o studiji

30 Handbook on the Implementation of EC Environmental Legislation, Regional Environmental Center, Umweltbundesamt GmbH, Budapest 2008. pg. 32–33.

31 Detalji o Direktivi o proceni uticaja i njenim izmenama i dopunama dostupni su na zvaničnom veb-sajtu Evropske komisije: <http://ec.europa.eu/environment/eia/eia-legalcontext.htm>

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

33 Directive 2011/92/EU of the European Parliament and Council of December 2011 on the assessment of the effect of certain public and private projects on the environment: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:026:0001:0021:EN:PDF>

34 Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu („Službeni glasnik RS” 135/04 i br. 36/09).

o proceni uticaja na životnu sredinu uređen je ovim zakonom i detaljno Pravilnikom.³⁵

Dodatno, Republika Srbija je obavezna da primenjuje Direktivu o proceni uticaja 85/337/EEC, Direktivu 97/11/EC kao i Direktivu 2003/35/EC od dana stupanja na snagu Ugovora o osnivanju energetske zajednice.³⁶

2.7. Strateška procena uticaja na životnu sredinu

Strateška procena uticaja je takođe preventivna mera zaštite životne sredine i sprovodi se sa ciljem da se identifikuju i procene potencijalni značajni uticaji na životnu sredinu planova i programa koje donose javne vlasti, a pre nego što su planovi i programi odobreni. Strateška procena uticaja se sprovodi sa ciljem da se izbegnu ili ublaže potencijalni negativni uticaji na životnu sredinu. Cilj Direktive o strateškoj proceni uticaja (Directive 2001/42/EC)³⁷ je da se u fazi planiranja postigne visok stepen transparentnosti, ali i sličnosti sa procedurom koja je propisana za postupak procene uticaja na životnu sredinu. Strateška procena uticaja se sprovodi sa ciljem da potencijalni negativni uticaji budu blagovremeno uočeni, kao i da bi se identifikovale alternative u predloženim planovima i programima. Informisanje i konsultovanje javnosti podrazumeva se u fazi izrade planova i programa, pre nego što su konačne odluke donete. Strateška procena uticaja planova i programa za koje se pretpostavlja da mogu imati značajan uticaj na druge države mora uključiti i prekogranične konsultacije, u skladu sa Protokolom o strateškoj proceni uticaja u prekograničnom kontekstu Ekonomske komisije Ujedinjenih nacija (UNECE).³⁸

35 Pravilnik o postupku javnog uvida, prezentaciji i javnoj raspravi o studiji o proceni uticaja na životnu sredinu („Službeni glasnik RS” br. 69/2005).

36 Zakon o ratifikaciji Ugovora o osnivanju Energetske zajednice („Službeni glasnik RS” 44/05) u članu 12 predviđa obaveze za svaku ugovornu stranu da implementira određene pravne tekovine EU u oblasti zaštite životne sredine. Aneks II ovog ugovora predviđa da je svaka ugovorna strana dužna da implementira pomenute Direktive zaključno sa danom stupanja na snagu Ugovora. Ugovor o osnivanju Energetske zajednice stupio je na snagu 2006. godine.

37 Directive 2001/42/EC of the European Parliament and the Council of 27 June 2001 on the assessment of the effects of certain plans and programs on the environment:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2001:197:0030:0037:EN:PDF>

Handbook on the Implementation of EC Environmental Legislation, Regional Environmental Center, Umweltbundesamt GmbH, Budapest 2008. pg. 33.

38 Strategic Environmental Impact Assessment: <http://ec.europa.eu/environment/eia/sea-legalcontext.htm>

Važna svrha postupaka strateške procene uticaja je i podsticanje javnosti na učešće u donošenju odluka, povećanje transparentnosti u procesu odlučivanja, kao i razvoj svesti o značaju pitanja zaštite životne sredine za razvoj zajednica. Proces planiranja, čiji je sastavni deo i strateška procena uticaja, mora sadržati demokratski legitimitet,³⁹ jer se na taj način obezbeđuje ostvarenje principa održivog razvoja.

Zakonom o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu od 2004. godine i njegovim izmenama i dopunama od 2010. godine Direktiva o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu je delimično transponovana u pravni sistem Republike Srbije.⁴⁰

2.8. Direktiva o pristupu javnosti informacijama u oblasti životne sredine

Usklađivanje sa Arhuskom konvencijom, u pogledu pristupa informacijama u oblasti životne sredine na nivou EU, postignuto je usvajanjem Direktive o pristupu javnosti informacijama u oblasti životne sredine (2003/4/EC).⁴¹ Ova direktiva obezbeđuje pravo na pristup informacijama koje se nalaze u posedu javnih vlasti i postavlja osnovne preduslove za uživanje prava na pristup informacijama, onako kako ih je predvidela Arhuska konvencija.

Kako ističe Nacionalni program za usvajanje pravnih tekovina EU „Ova direktiva je transponovana u pravni sistem Republike Srbije kroz Zakon o zaštiti životne sredine, Zakon o potvrđivanju Arhuske konvencije, Zakon o ratifikaciji PRTR protokola, Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i Zakon o zaštiti podataka o ličnosti.”⁴² Da bi se postigla potpuna usklađenost sa Direktivom o pristupu javnosti informacijama u oblasti životne sredine inicirane su izmene i dopune Zakona o zaštiti životne sredine, krajem 2013. godine.

39 D. Radojčić, Csaba Kiss, *Priručnik o strateškoj proceni utjecaja na okoliš – pomoć za one koji žele razumeti i uključiti se u postupak*, Zelena Istra, Zelena Akcija, Pula 2013, str. 21.

40 Zakon o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu („Službeni glasnik RS” 135/04) i Zakon o izmenama i dopunama Zakona o strateškoj proceni uticaja („Službeni glasnik RS” 88/2010).

41 Directive 2003/4/EC of the European Parliament and of the Council OF 28 January 2003 on public access to environmental information and repealing Council Directive 90/313/EEC: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:041:0026:0032:EN:PDF>

42 Nacionalni program za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije (2013–2016), Kancelarija za evropske integracije Vlade Republike Srbije, 2013: http://www.seio.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/mpi_usvajanje_pravnih%20tekovina.pdf

Učešće javnosti u donošenju odluka i pristup informacijama u oblasti životne sredine obezbeđen je u Republici Srbiji usvajanjem pravnih tekovina EU o kojima je u prethodnim redovima bilo reči. Oblast horizontalnog zakonodavstva regulisana je Zakonom o zaštiti životne sredine („Službeni glasnik RS” 135/2004, 36/2009, 72/2009, 43/2011), Zakonom o proceni uticaja na životnu sredinu („Službeni glasnik RS” 135/2004, 36/2009), Zakonom o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu („Službeni glasnik RS” 135/04, 88/10), Zakonom o pristupu informacijama od javnog značaja („Službeni glasnik RS” 120/2004, 54/2007, 104/2009) i pratećim podzakonskim aktima.⁴³ Izveštaji Evropske komisije o napretku Republike Srbije u procesu evropskih integracija potvrđuju visok stepen usklađenosti zakonodavstva u oblasti životne sredine sa pravnim tekovinama Evropske unije. Ipak, pojedini aspekti primene propisa ukazuju da je neophodno uložiti dodatne napore kako bi usvojeni standardi zaživeli u praksi, a posebno u oblasti učešća javnosti u kreiranju javnih politika i procesu donošenja odluka. U Izveštaju o napretku Srbije u procesu evropskih integracija za 2012. godinu Evropska komisija ukazuje na nedostatak transparentnosti u procesu izrade propisa, kao i na nedovoljno vreme za delotvorne konsultacije sa zainteresovanim stranama.⁴⁴ U istom Izveštaju navodi se da, iako je postignuta puna usklađenost sa Direktivom o proceni uticaja na životnu sredinu, njena primena mora biti unapređena, posebno u procesu konsultacija sa javnošću i dijalogu sa civilnim društvom.⁴⁵ Slične zaključke sadrži i Izveštaj za 2013. godinu, u kojem se ističe problem usvajanja zakona po hitnoj proceduri, ukazuje na potrebu povećane transparentnosti u procesu izrade propisa i konsultacija sa zainteresovanim stranama, što bi pravno okruženje učinilo predvidljivijim.⁴⁶ Zanimljivo je da se konstatacija o potrebi unapređenja primene Direktive o proceni uticaja gotovo u celosti ponavlja.⁴⁷ Problem u primeni propisa koji obezbeđuju učešće javnosti u donošenju odluka u oblasti životne sredine najčešće je prisutan baš u postupku procene uticaja i strateške procene uticaja. Zakon o strateškoj proceni uticaja ne sadrži odredbe o učešću javnosti u fazi odlučivanja o potrebi izrade izveštaja o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu, što svakako

43 Nacionalni program za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije (2013–2016), str. 501.

44 Serbia 2012 Progress Report, European Commission, Brussels 2012, pg. 7: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2012/package/sr_rapport_2012_en.pdf

45 Isto, pg. 57.

46 Serbia 2013 Progress Report, European Commission, Brussels 2013, pg. 7.

47 Serbia 2013 Progress Report, European Commission, Brussels 2013, pg. 54.

ne doprinosi transparentnosti procesa. Poseban problem jeste završna faza postupka procene uticaja i strateške procene, kada nadležni organi u praksi neretko propuštaju da javnost obaveste o rezultatima konsultacija, tako da čitav postupak postaje neregularan. Praksa neobjavljivanja izveštaja sa javnih rasprava prati i proces izrade zakonskih propisa, o čemu će biti reči u sledećem poglavlju. Iako je Vlada u 2013. godini usvojila novi Poslovnik, kojim su unapređene procedure javnih rasprava, i predviđena analiza uticaja propisa pre njihovog usvajanja, ove procedure nisu u punoj meri implementirane u praksi.

Iako je učešće javnosti u procesu stvaranja javnih politika viđeno kao jedan od bitnih strateških prioriteta u procesu evropskih integracija Republike Srbije, pred građanima i donosiocima odluka stoji dug put do punog ostvarenja ovog ideala participativne demokratije.

3. Učešće javnosti u procesu usvajanja propisa

studija slučaja

**Javna rasprava o Nacrtu zakona o izmenama i
dopunama Zakona o zaštiti životne sredine**

U ovom delu publikacije prikazan je i analiziran slučaj učešća javnosti u donošenju odluka od značaja za životnu sredinu, konkretno donošenja Zakona o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti životne sredine, a čiji nacrt je izradilo Ministarstvo energetike, životne sredine i razvoja u 2013. godini. Specifičnost ovog slučaja ogledala se kako u prirodi dokumenta – sistemskog propisa u oblasti zaštite životne sredine, tako i činjenice da su konkretne izmene i dopune uključivale i odredbe koje se odnose na dostupnost informacija i učešće javnosti u donošenju odluka od značaja za životnu sredinu. Ove izmene i dopune nameću se kao nužnost radi punog usklađivanja sa obavezama koje pred javne vlasti postavlja Arhuska konvencija, ali i neophodnog usklađivanja sa relevantnim horizontalnim zakonodavstvom EU. Ovo izuzetno složeno usklađivanje odvija se u kontekstu već razvijenog zakonodavstva u ovoj oblasti, a naročito u domenu pristupa informacijama – što je bilo od značaja prilikom formulisanja zagovaračke pozicije organizacija civilnog društva i predloga za unapređenje zakonodavnog okvira.

3.1. Učešće javnosti u donošenju propisa – pravni okvir

Učešće javnosti u procesu izrade i usvajanja zakona predstavlja jedan od ključnih pokazatelja demokratičnosti političkog sistema i značajno doprinosi vladavini prava. Da bi se obezbedili uslovi za učešće javnosti neophodno je postojanje minimalnih kriterijuma:

- **jasan pravni okvir za učešće javnosti u kreiranju javnih politika;**
- **dostupnost informacija i blagovremeno informisanje javnosti;**
- **poštovanje zakona i utvrđenih procedura od strane javnih vlasti čime se ostvaruju preduslovi za razvijanje poverenja i kvalitetno učešće javnosti.**

Građani Republike Srbije imaju pravo da utiču na kreiranje javnih politika, kao i pravo na učešće u zakonodavnom procesu. Ustavom Republike Srbije¹ ovo pitanje nije u potpunosti uređeno, ali je građanima garantovano pravo na podnošenje peticija i predloga.² Dodatno, zakonskim i podzakonskim

1 Ustav Republike Srbije („Službeni glasnik RS”, br. 98/06)

2 O pravu na peticije i predloge više informacija možete pronaći u: *Peticije i predlozi - pravo i praksa*, YUCOM, Beograd, 2010. Dostupno na: https://www.uticaj.rs/upload/docs/Srpska_Verzija.pdf

aktima garantovano je pravo na učešće u donošenju propisa i razrađen način njegovog ostvarivanja.

Pravo na peticiju je ljudsko pravo zajemčeno članom 56 Ustava Republike Srbije. „Svako ima pravo da, sam ili zajedno sa drugima, upućuje peticije i druge predloge državnim organima, organizacijama kojima su poverena javna ovlašćenja, organima autonomne pokrajine i organima jedinica lokalne samouprave i da od njih dobije odgovor kada ga traži.“ **Peticija predstavlja kolektivno obraćanje građana jednom državnom organu radi rešavanja određenog pitanja od društvenog interesa**, bilo na nacionalnom ili lokalnom nivou. S obzirom na to da Ustav navodi da se peticija može uputiti bilo kom državnom organu, organizaciji kojoj je povereno vršenje javnih ovlašćenja, organima autonomne pokrajine i jedinicama lokalne samouprave, znači da peticija ne označava samo mogućnost obraćanja skupštinama kao predstavničkim telima na svim nivoima vlasti već i ostalim državnim organima. **Predlog predstavlja pismeno obraćanje kojim građani traže od organa javne vlasti da pokrene postupak ili preduzme meru ili radnju iz svoje nadležnosti.** Pravo na podnošenje predloga takođe proizlazi iz člana 56 Ustava. Predlog, za razliku od peticije, predstavlja oblik individualnog obraćanja građana ili pravnih lica. Učešće građana u zakonodavnom procesu moguće je i putem narodne inicijative, gde se 30.000 punoletnih građana može javiti kao predlagač nekog akta. Ovaj institut takođe predviđa Ustav, a Zakon o referendumu i narodnoj inicijativi ga bliže uređuje.³ Međutim, u praksi, ni peticije, ni predlozi, ni narodna inicijativa nisu dovoljno efikasno doprineli učešću javnosti u kreiranju politika i uočava se potreba bolje implementacije od strane državnih organa kao i većeg angažovanja građana.

Osim navedenih, ne postoje druge ustavne garancije koje bi omogućile građanima da učestvuju u zakonodavnoj politici i procesu donošenja zakona, ali su razvijene zakonske garancije i usvojeni podzakonski akti. Učešće javnosti u postupku donošenja zakona garantovano je Zakonom o državnoj upravi,⁴ a sprovođenje javne rasprave u pripremi zakona bliže je uređeno Poslovnikom Vlade.⁵

3 Zakon o referendumu i narodnoj inicijativi („Službeni glasnik RS”, br. 48/94 i 11/98)

4 Zakon o državnoj upravi („Službeni glasnik RS”, br. 79/2005, 101/2007 i 95/2010)

5 Poslovnik Vlade („Službeni glasnik RS”, br. 61/2006 – prečišćen tekst, 69/2008, 88/2009, 33/2010, 69/2010, 20/2011, 37/2011 i 30/2013)

U okviru projekta „Podrška sprovođenju pravnih reformi u Republici Srbiji” u junu 2012.

Kada je u pitanju politika unapređenja i zaštite životne sredine pitanje učešća javnosti dobija poseban značaj zbog činjenice da politike, projekti i programi kojima se ova oblast uređuje direktno utiču na javno zdravlje, kvalitet životne sredine, a često i na društvene i ekonomske odnose u lokalnim zajednicama. Svaka ljudska aktivnost utiče na životnu sredinu i zbog toga je neophodno da donosioci odluka omoguće građanima da budu upoznati sa promenama koje nastaju, pravima i obavezama koje iz takvih promena proističu i mogućnostima da utiču na sadržaj odluka koje su u procesu usvajanja. U samoj suštini održivog razvoja, principa koji je utkan u osnovu razvojnih politika Republike Srbije, jeste ideja da se negativni uticaj na životnu sredinu izbegne ili u najvećoj mogućoj meri umanji, a to je neostvarivo ukoliko svi akteri koji čine praktično-političku zajednicu nisu uključeni u proces usvajanja odluka.

Pored propisa koji uređuju učešće javnosti u postupku izrade i usvajanja zakona učešće javnosti u donošenju odluka u oblasti unapređenja i zaštite životne sredine posebno je zajemčeno Konvencijom o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine (Arhuska konvencija) koja je ratifikovana 2009. godine. Jedan od razloga zbog kojih je nastala Arhuska konvencija je unapređenje odgovornosti i transparentnosti u donošenju odluka i jačanju podrške javnosti odlukama u pitanjima životne sredine.⁶ Nesumnjivo i strane potpisnice, usvajajući Konvenciju, potvrđuju da se slažu sa njenim osnovnim ciljevima. Učešće javnosti tokom pripreme zakonskih propisa uređeno je članom 8 Konvencije. Prema ovom članu „Svaka Strana će nastojati da promoviše efektivno učešće javnosti u odgovarajućoj fazi postupka, kada su opcije još uvek otvorene, tokom pripreme izvršnih propisa od strane organa javne vlasti i drugih opšte primenljivih zakonski obavezujućih pravila koja mogu imati značajan uticaj na životnu sredinu.”⁷ Da bi učešće javnosti bilo omogućeno potrebno je utvrditi dovoljne vremenske rokove za efikasno učešće javnosti; objaviti ili na drugi

godine izrađena je Studija o unapređenju zakonodavnog procesa u Republici Srbiji. Projekat sprovodi Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH u partnerstvu sa Kancelarijom za evropske integracije Vlade Republike Srbije. Studija sadrži prikaz okvira za sprovođenje javnih rasprava u procesu izrade propisa. Publikacija se nalazi na veb-sajtu projekta <http://www.legalreform.rs/>

⁶ Arhuska konvencija, Preambula, tačka 10.

⁷ Zakon o potvrđivanju Konvencije o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine („Službeni glasnik RS – Međunarodni dokumenti”, br. 38/2009)

način staviti na raspolaganje javnosti nacrt akta koji je predmet rasprave i potrebno je dati javnosti mogućnost da učestvuje u raspravi direktno ili preko predstavničkih konsultativnih tela. Rezultat učešća javnosti trebalo bi uzeti u obzir u najvećoj mogućoj meri.⁸

Slučaj koji ovom prilikom predstavljamo odnosi se na proces usvajanja izmena i dopuna Zakona o zaštiti životne sredine Republike Srbije. Pažnju smo usmerili na dva važna segmenta ovog procesa:

- **javnu raspravu koja je sastavni deo procesa usvajanja propisa;**
- **postupak usklađivanja Zakona o zaštiti životne sredine sa Direktivom o pristupu javnosti informacijama o životnoj sredini (2003/4 EC)⁹ i Konvencijom o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine, koja je javnosti poznata kao Arhuska konvencija.**

Pažnju smo, najpre, posvetili analizi procedura za sprovođenje javne rasprave i njihovom poštovanju u ovom konkretnom slučaju. Prikazaćemo važeći pravni okvir za sprovođenje javne rasprave prilikom pripreme zakonskih akata, onako kako je to utvrđeno Ustavom, važećim zakonima i Poslovníkom o radu Vlade¹⁰, te ukazati na praktičnu primenu odredbi Poslovníka u slučaju javne rasprave o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti životne sredine. Analizom poštovanja procedura, prilikom izrade Nacrta, nastojimo da ukažemo na dobre i loše strane ovog procesa. Na kraju, rešenja prikazana u izmenama pojedinih članova Zakona o zaštiti životne sredine, kojima se predlaže usklađivanje sa Direktivom o pristupu javnosti informacijama o životnoj sredini (2003/4 EC) i Arhuskom konvencijom privlače pažnju jer **ukazuju na neohodnost široke javne debate o dometima primene Arhuske konvencije u Republici Srbiji, ali i kapacitetima društva da prihvati standarde i vrednosti Evropske unije.**

Zakon o zaštiti životne sredine usvojen je 2004. godine kao pravni akt kojim se uređuje integralni sistem zaštite životne sredine i „**obezbeđuje ostvarivanje prava čoveka na život i razvoj u zdravoj životnoj sredini i uravnotežen odnos**

8 Isto, čl. 8

9 DIRECTIVE 2003/4/EC OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 28 January 2003 on public access to environmental information and repealing Council Directive 90/313/EEC (L 41/26)

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:041:0026:0032:EN:PDF>

10 Poslovník Vlade („Službeni glasnik RS”, br. 61/2006 – prečišćen tekst, 69/2008, 88/2009, 33/2010, 69/2010, 20/2011, 37/2011 i 30/2013)

privrednog razvoja i životne sredine u Republici Srbiji.¹¹ Zapravo, Zakon o zaštiti životne sredine je krovni zakon koji postavlja osnove sistema zaštite životne sredine, utvrđuje smernice za sve aktere (subjekte) u ovoj oblasti kao i načela zaštite životne sredine. Između ostalog, važno je skrenuti pažnju da ovaj Zakon kao osnovno načelo navodi i načelo informisanja i učešća javnosti. Sledeći ovo načelo „**u ostvarivanju prava na zdravu životnu sredinu svako ima pravo da bude obavešten o stanju životne sredine i da učestvuje u postupku donošenja odluka čije bi sprovođenje moglo da utiče na životnu sredinu**“ (član 9 Zakona o zaštiti životne sredine – Načela zaštite životne sredine). Ovom prilikom nećemo ulaziti u ispitivanje razloga za izbor terminologije kada je u pitanju informisanje javnosti te otvarati pitanje zbog čega se koristi reč „obavešten“ umesto „informisan“, što je tema kojoj svakako treba posvetiti pažnju, već ćemo analizu usmeriti ka sadržini izmena i dopuna koje se odnose na značenje termina „informacija o životnoj sredini“ (član 1 Nacrta zakona o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti životne sredine), dostavljanju informacija o životnoj sredini na zahtev (član 13) i razlozima za odbijanje zahteva za dostavljanje informacija na zahtev (član 14).¹² Upravo ovi članovi Nacrta zakona odnose se na usklađivanje sa Direktivom o pristupu javnosti informacijama o životnoj sredini (2003/4 EC), ali i Konvencijom o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine (u daljem tekstu Arhuska konvencija). Kao što je ranije napomenuto ova Direktiva doprinosi usklađivanju pravnog sistema država članica EU sa članom 3 Arhuske konvencije i omogućava bolji pristup javnosti informacijama o životnoj sredini.

Pažnju zainteresovane javnosti, u ovom konkretnom slučaju, izmene i dopune Zakona o zaštiti životne sredine privlače iz više razloga. Pre svega važno je istaći da bez slobodnog pristupa informacijama o životnoj sredini i njenom stanju, te dokumentima koje u ovoj oblasti izrađuju i usvajaju organi

11 Koristimo kodifikovanu verziju Zakona o zaštiti životne sredine („Službeni glasnik RS”, br. 135/2004, 36/2009, 36/2009 - dr. zakon, 72/2009 - dr. zakon i 43/2011 - odluka US), koja sadrži sve dosadašnje izmene i dopune.

12 Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti životne sredine nalazi se na veb-stranici Ministarstva energetike, razvoja i zaštite životne sredine. Javna rasprava je zvanično otvorena 31. oktobra 2013. godine.

<http://www.merz.gov.rs/lat/dokumenti/nacrt-zakona-o-izmenama-i-dopunama-zakona-zastiti-zivotne-sredine>

Pored Nacrta Zakona o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti životne sredine istovremeno su na javnoj raspravi bili i Nacrt Zakona o zaštiti prirode i Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o upravljanju otpadom.

javne vlasti, nije moguće obezbediti učešće javnosti u donošenju odluka, nedržavnim akterima nije moguće da prate stanje životne sredine i utiču na odgovorno ponašanje nosilaca javnih funkcija i državnih službenika. Potom, pitanje slobodnog pristupa informacija od javnog značaja već je uređeno Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja („Službeni glasnik RS”, br. 120/2004, 54/2007, 104/2009 i 36/2010), ali i važećim Zakonom o zaštiti životne sredine. Zanimljivo je utvrditi u čemu je razlika između rešenja u važećem Zakonu o zaštiti životne sredine i predloženih izmena i dopuna, te otvoriti raspravu o međusobnom odnosu propisa koji regulišu pristup informacijama o životnoj sredini koje su u posedu organa javne vlasti – raspravu u koju će biti uključena i javnost, a posebno institucije koje su zadužene za sprovođenje propisa o dostupnosti informacija od javnog značaja, civilno društvo, akademska zajednica i mediji. Na kraju, analiza sprovedenog postupka javne rasprave u ovom konkretnom slučaju doprineće unapređenju kvaliteta učešća javnosti u procesu kreiranja javnih politika, unaprediti primenu propisa koji uređuju proceduru javne rasprave i doprineti transparentnom i odgovornom postupanju nosilaca javnih funkcija i državnih službenika.

Ministarstvo energetike, razvoja i zaštite životne sredine obavlja poslove državne uprave koji se odnose na osnove zaštite životne sredine, sistem zaštite i unapređenja životne sredine, sprovođenje Konvencije o učešću javnosti, dostupnosti informacija i pravu na pravnu zaštitu u oblasti životne sredine.¹³ U tom svojstvu Ministarstvo je započelo izradu Nacrta zakona o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti životne sredine, i to u periodu između novembra 2012. i januara 2013. godine. To proizlazi iz Informacije o radu Ministarstva energetike, razvoja i zaštite životne sredine za period od 1. novembra 2012. do 31. januara 2013. godine koju je samo Ministarstvo objavilo na zvaničnoj veb-stranici. U ovom dokumentu je navedeno da je o Nacrtu zakona o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti životne sredine zatraženo dobijanja mišljenje od nadležnih državnih organa. Praćenje hronologije izrade Nacrta zakona o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti životne sredine dalje omogućava sledeća Informacija o aktivnostima Ministarstva energetike, razvoja i zaštiti životne sredine za period od februara do aprila 2013.godine, koju je Ministarstvo uputilo Odboru Narodne skupštine za zaštitu životne sredine

13 Član 14 Zakona o Ministarstvima, usvojen 26. jula 2012. godine.

23. jula 2013. godine. U ovom dokumentu stoji da je Ministarstvo radilo na brojnim tekstovima zakonskih akata koji uređuju oblast zaštite životne sredine, između ostalih i na Nacrtu zakona o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti životne sredine. Nije bez značaja pomenuti da se radi o izmenama i dopunama paketa zakona koji čine:

- **Zakon o zaštiti životne sredine,**
- **Zakon o zaštiti prirode,**
- **Zakon o upravljanju otpadom.**

U dokumentima koje je objavilo Ministarstvo (Informacija o aktivnostima Ministarstva za period od februara do aprila 2013. godine) javnost se obaveštava da se u proceduri izmena i dopuna nalaze i:

- Zakon o ambalažnom otpadu,
- Zakon o biocidnim proizvodima,
- Zakon o hemikalijama,
- Zakon o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja .

Dakle, iz navedenog proizlazi da je u periodu od novembra 2012. do kraja aprila 2013. godine započeta obimna reforma zakonodavstva u oblasti zaštite životne sredine u Republici Srbiji, koja je od velikog značaja za sve građane Srbije, imajući u vidu dugotrajan ali i dinamičan proces koji predstoji u narednim godinama u kontekstu harmonizacije zakonodavstva sa pravnim tekovinama EU i implementacije evropskih standarda u praksu zaštite životne sredine.

Budući da sistemske reforme sektorskih politika predstavljaju značajan izazov, u praksi bi takve izmene i dopune treba da budu rezultat pažljivih analiza, kao i konsultacija nadležnog ministarstva sa drugim odgovornim institucijama, stručnjacima i zainteresovanom javnošću. Ipak, iako je u relevantnim informacijama o radu navedeno da Ministarstvo radi na pripremi izmena čak sedam propisa, samo tri nacrtu zakona o izmenama i dopunama zakona su bila ponuđena javnosti na raspravu do kraja 2013. godine. Neki od pomenutih zakona upućeni su kao predlozi Narodnoj skupštini, po hitnoj proceduri i to 31. decembra 2013. godine. Među njima i Zakon o izmenama i dopunama Zakona o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja kojim se rok za izdavanje integrisanih dozvola za postojeća postrojenja pomera sa kraja 2015. na kraj 2020. godine.¹⁴ Izdavanje integrisanih dozvola predstavlja

14 Pomenuti Predlozi zakona nalaze se na veb-sajtu Narodne skupštine Republike Srbije: <http://www.parlament.gov.rs/акти/закони-у-процедури/закони-у-процедури.46.html>

prvorazredno pitanje za zaštitu životne sredine. Učešće javnosti u ovim procedurama je neophodno imajući u vidu štetne uticaje koje rad postrojenja ima na zdravlje ljudi, floru i faunu i nivo emisija u medijume životne sredine. U tom smislu uviđa se da je izostankom javne rasprave i upućivanjem Predloga zakona po hitnoj proceduri nije dat prostor javnosti, zainteresovanim organima i organizacijama da se izjasne o ovako značajnoj zakonskoj izmeni.

3.2. Javna rasprava o Nacrtu Zakona o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti životne sredine – analiza procedure

Ministarstvo energetike, razvoja i zaštite životne sredine, objavilo je javni poziv za učešće u javnoj raspravi na svom veb-sajtu, 31. oktobra 2013. godine.

Zakon o državnoj upravi određuje obavezu organizovanja javnih rasprava kada se donosi novi zakon.¹⁵ Član 77 predviđa da je „**ministarstvo dužno da u pripremi zakona kojim se bitno menja pravni režim u jednoj oblasti ili kojim se uređuju pitanja koja posebno zanimaju javnost sprovede javnu raspravu.**“ Ovim zakonom nije uređeno kako se određuje da li „zakon bitno menja pravni režim“ i koja su to pitanja koja „posebno zanimaju javnost“.¹⁶ Ovakva zakonska rešenja daju Vladi velika diskreciona ovlašćenja prilikom odlučivanja o javnoj raspravi u pripremi zakona. Javnu raspravu je moguće organizovati u fazi kada se zakon priprema, dakle pre nego što je utvrđen nacrt zakona, ali javna rasprava se može organizovati i nakon utvrđivanja teksta nacrta zakona. Zakon određuje da će se sprovođenje javne rasprave u pripremi zakona bliže urediti Poslovníkom Vlade. Zakon o državnoj upravi na još jednom mestu pominje javnost, ali samo u smislu obaveze obaveštavanja javnosti o radu organa državne uprave. U članu 76 se predviđa da su „organi državne uprave dužni da obaveštavaju javnost o svom radu preko sredstava javnog informisanja i na drugi prikladan način“, a „zaposleni koji su ovlašćeni za pripremu informacija i podataka vezanih za obaveštavanje javnosti odgovorni su za njihovu tačnost i blagovremenost“.

15 Zakon o državnoj upravi („Službeni glasnik RS”, br. 79/2005, 101/2007 i 95/2010). U glavi IX „Javnost rada i odnosi sa građanima” postavljaju se osnove za sprovođenje javne rasprave, ali se sprovođenje javne rasprave bliže uređuje Poslovníkom Vlade.

16 Zakon o državnoj upravi, član 77.

Poslovnik Vlade članom 41 detaljnije uređuje javne rasprave u pripremi zakona. Predlagač se obavezuje da sprovede javnu raspravu ukoliko se zakonom koji je u pripremi bitno menja uređenje nekog pitanja ili uređuje pitanje koje posebno zanima javnost. Određeni su i kriterijumi koji se odnose na obavezu sprovođenja rasprave, pa se smatra da zakon bitno menja uređenje nekog pitanja ili uređuje pitanje koje posebno zanima javnost u sledećim slučajevima:

- prilikom pripreme novog sistemskog zakona;
- prilikom pripreme novog zakona, osim ako nadležni odbor na obrazložen predlog predlagača ne odluči drugačije;
- prilikom pripreme zakona o izmenama i dopunama zakona ako se njime bitno menjaju rešenja iz postojećeg zakona, o čemu nadležni odbor, na obrazložen predlog predlagača, odlučuje u svakom konkretnom slučaju;
- prilikom pripreme zakona o potvrđivanju međunarodnog ugovora – samo ako nadležni odbor odluči da se sprovede javna rasprava, i to na obrazložen predlog Ministarstva spoljnih poslova ili organa državne uprave iz čijeg su delokruga pitanja uređena međunarodnim ugovorom.¹⁷

Predlagač zakona u ovom slučaju je Vlada¹⁸, jer se Zakonom o državnoj upravi i Poslovnikom Vlade uređuje rad Vlade, tako da ova obaveza organizovanja javnih rasprava ne važi u slučaju kada je donošenje zakona predložio neki drugi ovlašćeni predlagač (Zaštitnik građana, narodna inicijativa, poslanici u Narodnoj skupštini).

Početak javne rasprave predstavlja trenutak kada se objavi javni poziv za učešće, koji sadrži program javne rasprave, informacije o obrazovanju i sastavu radne grupe koja je pripremila nacrt. Poziv se objavljuje na sajtu nadležnog ministarstva i portalu e-uprave.¹⁹ Iako postoji obaveza objavljivanja poziva na portalu e-uprave, ministarstva često ovaj poziv tu ne objavljuju, što se dogodilo i u ovom konkretnom slučaju.

17 Poslovnik Vlade („Službeni glasnik RS”, br. 61/2006 – prečišćen tekst, 69/2008, 88/2009, 33/2010, 69/2010, 20/2011, 37/2011 i 30/2013), član. 41

18 Formalno, predlagač zakona je Vlada a ne pojedinačno ministarstvo. Budući da je Nacrt zakona, koji je predmet ove analize, izradilo Ministarstvo energetike, razvoja i zaštite životne sredine u samom tekstu i Ministarstvo je nazvano predlagačem, što je učinjeno radi lakšeg razumevanja same analize.

19 Poslovnik Vlade („Službeni glasnik RS”, br. 61/2006 – prečišćen tekst, 69/2008, 88/2009, 33/2010, 69/2010, 20/2011, 37/2011 i 30/2013), član 41.

Program javne rasprave trebalo bi da sadrži tekst akta koji je predmet javne rasprave sa obrazloženjem i priložima, rok za sprovođenje javne rasprave, važne informacije o aktivnostima koje se planiraju u okviru javne rasprave (održavanje okruglih stolova, tribina, adresu i vreme njihovog održavanja i dr.), način dostavljanja komentara i druge podatke značajne za njeno sprovođenje.²⁰

U konkretnom analiziranom slučaju, Program javne rasprave o Nacrtu zakona o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti životne sredine (05 Broj: 011-9263/2013, od 30. oktobra 2013.) postavljen je na veb-stranicu Ministarstva energetike, razvoja i zaštite životne sredine. Pored programa na veb-stranicu je postavljen i Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti životne sredine. Naknadno, nakon što je javna rasprava formalno završena, na istoj stranici objavljeno je i Rešenje o izmenama i dopuni Rešenja o obrazovanju radne grupe za izradu Nacrta zakona o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti životne sredine i Nacrta zakona o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti prirode.²¹ Ipak, u analiziranom slučaju objavljivanje Nacrta zakona nije pratilo i objavljivanje obrazloženja niti eventualnih priloga, u skladu sa Poslovníkom. Obrazloženja i prilozi pomažu učesnicima u raspravi da razumeju svrhu predloženih izmena, upoznaju se sa razlozima za pokretanje postupka izmena i dopuna ili donošenja novog zakonskog propisa.

Prema članu 39a Poslovníka uz nacrt zakona ili predlog uredbe predlagač kao priloge dostavlja i Izjavu o usklađenosti propisa sa propisima Evropske unije i Tabelu usklađenosti propisa sa propisima Evropske unije, na obrascima koji su utvrđeni posebnim aktom Vlade. Izjava o usklađenosti propisa sa propisima Evropske unije i Tabela usklađenosti propisa sa propisima Evropske unije dostavlja se i uz predlog odluke kojom se vrši usklađivanje propisa Republike Srbije sa propisima Evropske unije. Uz nacrt zakona i predlog uredbe ili odluke predlagač kao priloge dostavlja i izjavu sa kojim je strateškim dokumentom Vlade (strategija, akcioni plan i dr.) usklađen akt koji se predlaže, kao i izjavu da li je nacrt zakona, odnosno predlog uredbe ili odluke planiran godišnjim planom rada Vlade, a koja u slučaju da taj akt nije planiran godišnjim planom rada Vlade sadrži i objašnjenje razloga koji ukazuju na neophodnost razmatranja tog akta.²²

20 Poslovník Vlade („Službeni glasnik RS”, br. 61/2006 – prečišćen tekst, 69/2008, 88/2009, 33/2010, 69/2010, 20/2011, 37/2011 i 30/2013), član 41.

21 Program javne rasprave dostupan je na sledećem linku: <http://www.merz.gov.rs/cir/dokumenti/nacrt-zakona-o-izmenama-i-dopunama-zakona-zastiti-zivotne-sredine> (poslednji put posećen 22. januara 2014.).

22 Član 39a Poslovníka

Uz nacrt zakona i predlog uredbe ili odluke (kao i uz predlog strategije razvoja i predlog Fiskalne strategije), predlagač kao prilog dostavlja i izjavu o ostvarenoj saradnji, odnosno pribavljanju mišljenja od organa, organizacija i tela koji prema posebnim propisima daju mišljenja na nacрте, odnosno predloge tih akata. Izjava sadrži podatke o tome sa kojim je organima, organizacijama i telima ostvarena saradnja, **odnosno od kojih su organa, organizacija i tela, u skladu sa posebnim propisima, pribavljena mišljenja, sa napomenom o tome da li su primedbe tih organa, organizacija i tela prihvaćene, a u slučaju da određene primedbe nisu prihvaćene, u izjavi se navode i razlozi za neprihvatanje tih primedaba.** Uz izjavu se dostavljaju i mišljenja organa, organizacija i tela. Ako neki organ, organizacija ili telo iz stava 4 člana 47 ovog Poslovnika ne dostavi svoje mišljenje u roku od 20 radnih dana, predlagač više nije u obavezi da pribavi to mišljenje i smatra se da nije bilo primedbi, ali je dužan da podatak o tome navede u izjavi. Konačno, ako obaveza ostvarivanja saradnje, odnosno pribavljanja mišljenja, u smislu stava 4 ovog člana, nije predviđena posebnim propisima, predlagač to navodi u izjavi iz stava 4 ovog člana.²³

Prema članu 40 kao prilog uz nacrt zakona predlagač dostavlja i analizu efekata zakona, koja sadrži sledeća *objašnjenja*: na koga će i kako će najverovatnije uticati rešenja u zakonu, kakve troškove će primena zakona stvoriti građanima i privredi (naročito malim i srednjim preduzećima), da li su pozitivne posledice donošenja zakona takve da opravdavaju troškove koje će on stvoriti, da li se zakonom podržava stvaranje novih privrednih subjekata na tržištu i tržišna konkurencija, da li su sve zainteresovane strane imale priliku da se izjasne o zakonu i koje će se mere tokom primene zakona preduzeti da bi se ostvarilo ono što se donošenjem zakona namerava. Ako predlagač oceni da uz nacrt zakona ne treba da priloži analizu efekata zakona, dužan je da to posebno obrazloži. Uz nacrt zakona predlagač dostavlja i prilog u kome se navode propisi i drugi opšti akti kojima se nacrt zakona izvršava i rokovi u kojima propisi i drugi opšti akti treba da se donesu.

Analizom navedenih članova, uviđa se da se navedene obaveze posebno odnose na propise iz oblasti životne sredine s obzirom na značajne uticaje koje usvajanje propisa može imati kao i brojnost relevantnih organa i organizacija koje deluju u oblasti zaštite životne sredine te je njihovo mišljenje neophodno pribaviti.

23 Član 39a Poslovnika

Iz navedenog proizlazi i da je u konkretnom slučaju postojala obaveza predlagača izmena i dopuna Zakona o zaštiti životne sredine (kao i Zakona o zaštiti prirode i Zakona o upravljanju otpadom) da uz tekst nacrt akta dostavi:

- izjavu o usklađenosti propisa sa propisima Evropske unije i tabelu usklađenosti propisa sa propisima Evropske unije;
- izjavu sa kojim je strateškim dokumentom Vlade (strategija, akcioni plan i dr.) usklađen akt koji se predlaže, kao i izjavu da li je nacrt zakona, odnosno predlog uredbe ili odluke planiran godišnjim planom rada Vlade;
- izjavu o ostvarenoj saradnji, odnosno pribavljanju mišljenja od organa, organizacija i tela koji prema posebnim propisima daju mišljenja na nacrt, odnosno predloge tih akata

Uočavaju se bitne razlike između materijala koji je predlagač stavio javnosti na uvid u postupku javne rasprave i dokumenata koji su predviđeni poslovníkom.

Kao što je ranije navedeno, Ministarstvo energetike, razvoja i zaštite životne sredine, objavilo je javni poziv za učešće u javnoj raspravi na svom veb-sajtu, 31. oktobra 2013.godine²⁴, ali poziv nije objavljen na sajtu e-uprave. Program javne rasprave je sadržao podatke o trajanju javne rasprave (od 31. oktobra do 19. novembra 2013. godine). Ovaj podatak pokazuje i da se Odbor za privredu i finansije Vlade Republike Srbije, koji je odredio Program javne rasprave, opredelio za minimalno trajanje javne rasprave. Programom je takođe navedeno i ko su učesnici u javnoj raspravi²⁵, ali nije jasno da li je sa pomenutim institucijama, organima, organizacijama i udruženjima ostvarena prethodna saradnja, odnosno pribavljena njihova mišljenja o tekstu nacrta koji odlazi na javnu raspravu. U tom smislu se postavlja pitanje pune ispunjenosti

24 Poziv se nalazi na veb-sajtu Ministarstva <http://www.merz.gov.rs/lat/dokumenti/nacrt-zakona-o-izmenama-i-dopunama-zakona-zastiti-zivotne-sredine>. Dodatno, sredinom januara 2014. godine na veb-sajt postavljeno je i Rešenje o izmenama i dopuni rešenja o obrazovanju Radne grupe za izradu Nacrta zakona i izmenama o dopunama Zakona o zaštiti životne sredine i Zakona o zaštiti prirode. Prilozi i obrazloženja koja predviđa Poslovnik Vlade nisu stavljeni na raspolaganje javnosti do trenutka odlaska ove publikacije u štampu. Veb-sajt je poslednji put posećen 31.1.2014. godine.

25 Prema Programu javne rasprave (05 broj: 011-9263/2013) učesnici u javnoj raspravi su predstavnici državnih organa i organizacija, javnih službi i druga zainteresovana lica u oblasti zaštite prirode (Zavod za zaštitu prirode Srbije, Pokrajinski zavod za zaštitu prirode, naučne i stručne organizacije u oblasti zaštite prirode, Privredna komora Srbije, Pokrajinski sekretarijat za zaštitu životne sredine i održivi razvoj, Sekretarijat za zaštitu životne sredine Grada Beograda, Stalna konferencija gradova i opština, predstavnici civilnog društva i drugi).

odredbi Poslovnika Vlade (član 39a) u skladu sa kojima je predlagač obavezan da javnosti stavi na uvid i podatke o tome sa kojim je organima, organizacijama i telima ostvarena saradnja, odnosno od kojih su organa, organizacija i tela pribavljena mišljenja. Naime, Zakon o državnoj upravi propisuje da u pripremi zakona i drugih opštih akata ministarstva i posebne organizacije pribavljaju mišljenja onih ministarstava i posebnih organizacija sa čijim delokrugom je povezano pitanje koje se uređuje. Iz Izveštaja o javnoj raspravi o Nacrtu Zakona o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti životne sredine može se zaključiti i da u procesu izrade nacrtu pojedini organi i institucije, čiji je delokrug rada povezan sa pitanjima koja se uređuju ovim pravnim aktom, nisu konsultovani.²⁶

Program javne rasprave je takođe sadržao i informacije o trajanju javne rasprave, mestu gde je moguće pronaći Nacrt zakona, objašnjenje o tome kako, gde i kome poslati primedbe, predloge i sugestije, ostavljajući mogućnost da se komentari pošalju elektronskim putem. Predviđeno je i održavanje javne prezentacije i stručne javne rasprave i to u dva navrata, 4. i 6. novembra 2013. godine u Beogradu. Iako to nije bilo predviđeno Programom javne rasprave, Ministarstvo je 18. novembra 2013. godine održalo konsultativni sastanak sa udruženjima. Sastanak je bio posvećen raspravi o nacrtima zakona koji su u postupku javne rasprave.

Informacije o obrazovanju i sastavu radne grupe koja je pripremila nacrt odnosno predlog akta koji je predmet javne rasprave nije objavljena, a analiza ovog segmenta javne rasprave o Nacrtu zakona o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti životne sredine zasluhuje posebnu pažnju. Naime, kao prilog Programu javne rasprave, sredinom januara 2014. godine, pojavilo se Rešenje o izmenama i dopuni rešenja o obrazovanju Radne grupe za izradu Nacrta zakona i izmenama o dopunama Zakona o zaštiti životne sredine i Zakona o zaštiti prirode. Ovim dokumentom se potvrđuje da je 21. marta 2013. godine ministar doneo rešenje o obrazovanju Radne grupe za izradu izmena i dopuna zakona koji su predmet ove analize. Pomenuto Rešenje nije objavljeno 31. oktobra 2013. godine, kada i Program javne rasprave i nacrt Zakona, kao prilog, onako kako to propisuje Poslovnik Vlade. Ako se podatak iz ovog javnosti dostupnog dokumenta uporedi sa informacijama koje su ranije zvanično objavljene, dolazimo do sledećih zaključaka. Nacrt zakona o izmenama i

²⁶ Član 65 Zakona o državnoj upravi

Prema Poslovniku Izveštaj o javnoj raspravi se objavljuje najkasnije 15 dana nakon završetka javne rasprave. U konkretnom slučaju Izveštaj je dostavljen autorima na zahtev 6. februara 2014. godine.

dopunama Zakona o zaštiti životne sredine je upućen u proceduru dobijanja mišljenja od nadležnih državnih organa između novembra 2012. i januara 2013. godine (Informacija o radu Ministarstva energetike, razvoja i zaštite životne sredine za period od 1. novembra 2012. do 31. januara 2013. godine). Zatim je rad na izmenama i dopunama Zakona o zaštiti životne sredine nastavljen u periodu između januara i aprila 2013. godine (Informacija o aktivnostima Ministarstva energetike, razvoja i zaštiti životne sredine za period od februara do aprila 2013. godine), a potom je Radna grupa za izradu Nacrta zakona o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti životne sredine i Nacrta zakona o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti prirode formirana 21. marta 2013. godine i njen zadatak je bio izrada navedenih Nacrta zakona.

Rešenje o obrazovanju Radne grupe za izradu Nacrta zakona o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti životne sredine i Nacrta zakona o izmenama i dopunama zakona o zaštiti prirode (broj: 119-01-68/2013-07) je usvojeno 21. marta 2013. godine, a dostavljeno autorima na zahtev 6. februara 2014. godine. U Rešenju piše da je zadatak Radne grupe „izrada Nacrta zakona o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti životne sredine i Nacrta zakona o izmenama i dopunama zakona o zaštiti prirode“.

Analizirajući zahteve koje postavlja Poslovnik Vlade uviđa se i da Program javne rasprave **nije sadržao** izjavu o usklađenosti propisa sa propisima Evropske unije i tabelu usklađenosti propisa sa propisima Evropske unije, izjavu sa kojim je strateškim dokumentom Vlade (strategija, akcioni plan i dr.) usklađen akt koji se predlaže, kao ni izjavu da li je nacrt zakona planiran godišnjim planom rada Vlade, kao ni analizu efekata propisa koja je imajući u vidu prirodu konkretnog propisa od velikog značaja.

Poslovnik Vlade određuje da javna rasprava traje najmanje 20 dana, čime je u konkretnom slučaju uvažen ovaj minimalni zahtev. Ipak, uviđa se i da u slučajevima kada je tekst koji je na raspravi složen i ukoliko se uzme u obzir da se nekada javna rasprava vodi o nekoliko nacrtu odnosno predloga ovaj vremenski period može biti neadekvatan. Tako se javna rasprava koju je organizovalo Ministarstvo energetike, razvoja i zaštite životne sredine u periodu od 31. oktobra do 19. novembra 2013. godine odnosila na tri teksta: na Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona zaštiti životne sredine, Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti prirode i Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o upravljanju otpadom. U odnosu na dužinu trajanja

rasprave praksa u drugim zemljama je prilično neujednačena, ali zemlje sa razvijenijom demokratijom po pravilu imaju duži rok trajanje javne rasprave (u SAD javna rasprava traje 60 dana, u Sloveniji od 30 do 60 dana itd.). Poslovnik dalje predviđa rok za dostavljanje komentara u pismenom ili elektronskom obliku od najmanje 15 dana od dana objavljivanja javnog poziva (član 41 Poslovnika), ali je u ovom konkretnom slučaju građanima bilo omogućeno da komentare pošalju u roku od 20 dana koliko je bilo i opredeljeno za trajanje javne rasprave.

Po završetku javne rasprave, tačnije 15 dana od njenog okončanja, ministarstvo je dužno da na svojoj internet-stranici i portalu e-uprave objavi izveštaj o sprovedenoj javnoj raspravi (član 41 Poslovnika). U konkretnom slučaju izveštaj o sprovedenoj javnoj raspravi o Nacrtu zakona o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti životne sredine nije objavljen u roku koji je određen Poslovnikom Vlade. Nije objavljen ni posle tog roka.

Na osnovu jednog slučaja ne mogu se izvlačiti zaključci o praksi javnih rasprava, ali se može utvrditi da li su predviđeni standardi poštovani u konkretnom slučaju. **Pravna država počiva na konzistentnoj i transparentoj primeni propisa.** U analiziranom slučaju uviđa se da nadležni organ nije u potpunosti primenio odredbe Poslovnika Vlade.

Kao što je u prethodnom tekstu napomenuto, u periodu od novembra 2012. do kraja 2013. godine rađeno je na izmenama i dopunama sedam važećih zakona u oblasti zaštite životne sredine, samo o tri je organizovana javna rasprava, a četiri su bez javne rasprave upućeni kao predlog Narodnoj skupštini, ali nisu usvojeni do njenog raspuštanja 29. januara 2014. godine.

3.3. Komentari na Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti životne sredine

Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti životne sredine izrađen je sa idejom da se dostupnost informacija uskladi sa pravom EU i Arhuskom konvencijom u pogledu odredbi koje se odnose na definisanje pojmova informacije o životnoj sredini, dostavljanja informacije i odbijanje zahteva za dostavljanje informacije.

Direktiva predstavlja pravni akt koji je obavezujući samo u smislu ostvarivanja ciljeva direktive, a načini ostvarivanja tih ciljeva su prepušteni pojedinačnim državama. S tim u vezi, prevođenje direktive bez prilagođavanja teksta kontekstu domaćeg zakonodavstva nije najbolja solucija već se prilikom ostvarivanja cilja direktive moraju uzeti u obzir drugi zakoni koji su na snazi.

Usklađivanje domaćeg zakonodavstva sa pravnim tekovinama EU putem literarnog preuzimanja teksta navedene Direktive dovela bi do određenih problema i neusaglašenosti propisa (pre svega propisa u oblasti zaštite životne sredine i propisa u oblasti dostupnosti informacija od javnog značaja).

Uz komentare i objašnjenja, koja su sastavni deo komentara na Nacrt zakona, su prikazani i važeći Zakon o zaštiti životne sredine, članovi Nacrta zakona čija je izmena predložena i predlozi koje su izradili Beogradska otvorena škola (BOŠ) i Komitet pravnika za ljudska prava (YUCOM). Komentari koje ovde objavljujemo odnose na rešenja iz Nacrta koja su vezana za usklađivanje sa Arhuskom konvencijom i Direktivom o pristupu javnosti informacijama o životnoj sredini. Integralni tekst komentara možete pronaći na veb-sajtu aarhupedia.com.¹

¹ www.aarhupedia.com

Član važećeg Zakona o zaštiti životne sredine

Čl. 3 stav 1, tačka 29 – značenje izraza „nadležni organ“

29) nadležni organ jeste organ odgovoran za sprovođenje obaveza u okviru ovlašćenja utvrđenih ovim zakonom, i to:

- ministarstvo nadležno za poslove životne sredine;
- pokrajinski organ nadležan za poslove životne sredine;
- nadležni organ jedinice lokalne samouprave.

Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti životne sredine

U članu 1 Nacrta zakona, kojim su predviđene izmene i dopune čl. 3 Zakona o zaštiti životne sredine, nije predviđena izmena stava 29, odnosno značenja izraza „nadležni organ“

Komentari na Nacrt Zakona o zaštiti životne sredine koje su izradili BOŠ i YUCOM

Član 1

Kako bi bila obezbeđena usaglašenost Zakona o zaštiti životne sredine sa Zakonom o potvrđivanju Konvencije o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine („Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori“, br. 38/2009) i Direktivom o dostupnosti informacija o životnoj sredini (Directive 2003/04 EC), kao i usklađivanja značenja izraza sa svim obavezama koje predviđa Zakon, a naročito članovi 78–80, neophodno je izmeniti **član 3, stav 1, tačka 29 Zakona o zaštiti životne sredine**, koja se odnosi na značenje izraza „nadležni organ“ tako što se nakon teksta dodaje:

- drugi državni organ na republičkom nivou, organ teritorijalne autonomije, organ lokalne samouprave kao i organizacija kojoj je povereno vršenje javnih ovlašćenja;
- fizička i pravna lica koja obavljaju javne funkcije ili vrše javna ovlašćenja, uključujući posebne dužnosti, aktivnosti ili usluge u vezi sa životnom

sredinom kao i sva druga fizička ili pravna lica koja vrše javna ovlašćenja, ili pružaju javne usluge u vezi sa životnom sredinom, a nalaze se pod njihovom kontrolom;

- pravno lice koje osnovano od strane državnog organa, organa teritorijalne autonomije, organa lokalne samouprave kao i organizacije kojoj je povereno vršenje javnih ovlašćenja ili je finansirano u celini, odnosno u pretežnom delu iz budžetskih sredstava.

Član važećeg Zakona o zaštiti životne sredine

Zakon o zaštiti životne sredine u članu 3 nije sadržao značenje izraza „informacija o životnoj sredini“.

Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti životne sredine

U članu 1 Nacrta zakona predviđeno je da se čl. 3 Zakona o zaštiti životne sredine dodaje tačka 33a koja sadrži objašnjenje izraza „informacija o životnoj sredini“:

„33a) informacija o životnoj sredini jeste svaka informacija u pismenom, vizuelnom, zvučnom, elektronskom ili drugom materijalnom obliku o:

- 1) stanju činilaca životne sredine, kao što su: vazduh i atmosfera, voda, tlo, zemljište, predeli i prirodna područja, uključujući močvarna, priobalna i morska područja, biodiverzitet i njegove komponente, genetički modifikovane organizme, kao i interakciji između ovih činilaca;
- 2) faktorima kao što su: materije, energija, buka, zračenje ili otpad, uključujući radioaktivni otpad, emisije, ispuštanja i drugi oblici emitovanja u životnu sredinu koji utiču ili mogu uticati na činioce životne sredine iz tačke 1);
- 3) merama (uključujući administrativne mere), kao što su: politika, zakonodavstvo, planovi, programi, sporazumi o pitanjima iz oblasti životne sredine, i aktivnostima koje utiču ili mogu uticati na činioce i faktore iz tač. 1) i 2), kao i utvrđenim merama ili aktivnostima za zaštitu tih činilaca;
- 4) izveštajima o sprovođenju zakonskih propisa iz oblasti životne sredine;
- 5) analizama troškova i koristi i ekonomskim analizama i pretpostavkama koje se koriste u okviru mera i aktivnosti iz tačke 3); i

6) stanju zdravlja ljudi i bezbednosti, uključujući ugrožavanje lanca ishrane, po potrebi, uslovima života čoveka, spomenicima kulture i građevinskim objektima, u meri u kojoj na njih utiče ili može uticati stanje činilaca životne sredine iz tačke 1) ili, kroz takve činioce, stanje bilo kog od faktora iz tač. 2) i 3)“

Komentari na Nacrt Zakona o zaštiti životne sredine koje su izradili BOŠ i YUCOM

Definicija informacije o životnoj sredini (tačka 33a Nacrta zakona o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti životne sredine) usklađena je sa Zakonom o potvrđivanju Konvencije o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine („Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori“, br. 38/2009) i Direktivom o dostupnosti informacija o životnoj sredini (Directive 2003/04 EC). Međutim, izraz „politika“ (tačka 33a/ alineja 3) nije dovoljno precizan prevod engleskog termina policy, te je potrebno umesto njega iskoristiti izraz „javne politike“. U istoj alineji je potrebno dodati i reč „strategije“ nakon reči „zakonodavstvo“. U tački 33a/alineja 4 formulaciju „izveštajima o sprovođenju zakonskih propisa iz oblasti životne sredine“ treba izmeniti u „izveštajima o sprovođenju propisa iz oblasti životne sredine“.

Član važećeg Zakona o zaštiti životne sredine

Dostavljanje informacija na zahtev (Čl. 79)

Informacije koje se odnose na zaštitu životne sredine nadležni organ dostavlja podnosiocu zahteva u roku od 30 dana od dana podnošenja zahteva.

Ako su informacije iz stava 1. ovog člana obimne ili bi njihova priprema zahtevala duži vremenski period, rok za dostavljanje je 60 dana od dana podnošenja zahteva.

Troškove dostavljanja informacija iz stava 1. ovog člana snosi podnosilac zahteva.

Ministar propisuje visinu troškova iz stava 3. ovog člana, u zavisnosti od obima i prirode informacija.

Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti životne sredine

Član 13. Nacrta zakona predviđa izmene čl. 79 Zakona o Zaštiti životne sredine.

Naslov iznad člana i član 79. menja se glasi:

„Dostavljanje informacija o životnoj sredini na zahtev Član 79.

Informacije o životnoj sredini nadležni organ dostavlja podnosiocu zahteva što je moguće pre ili najkasnije u roku od 30 dana od dana prijema zahteva. Ako je obim i složenost informacija o životnoj sredini takva da se ne može pripremiti u roku iz stava 1. ovog člana, rok za njihovo dostavljanje je 60 dana od dana prijema zahteva.

Nadležni organ obaveštava podnosioca zahteva o produženju roka iz stava 2. ovog člana i njegovim razlozima, što je moguće pre, a u svakom slučaju pre isteka roka od 30 dana od dana prijema zahteva. Ako je podneti zahtev uopšten, nadležni organ obaveštava, što je moguće pre, podnosioca zahteva, i najkasnije u roku iz stava 1. ovog člana da zahtev precizira i pomaže mu u tome, obezbeđivanjem informacija o korišćenju javnih registara, odnosno Nacionalnog metaregistra.

Nadležni organ, na zahtev, obaveštava podnosioca zahteva o mestu gde je moguće naći informacije iz člana 3. stav 1. tačka 33b) podtačka 2) ovog zakona, ako su dostupne, a koje se odnose na procedure merenja, uključujući analize, uzorkovanje i pred-tretman uzoraka, koje su korišćene u prikupljanju informacija ili će ga uputiti na standardizovanu proceduru koja je korišćena. Troškove dostavljanja informacija iz stava 1. ovog člana snosi podnosilac zahteva.

Ministar propisuje visinu troškova iz stava 6. ovog člana, u zavisnosti od obima i prirode informacija.”

Komentari na Nacrt Zakona o zaštiti životne sredine koje su izradili BOŠ i YUCOM

Član 13

Član 13 Nacrta Zakona o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti životne sredine kojim se menjaju naslov iznad člana, i član 79 Zakona,

zadovoljava minimalne kriterijume propisane Konvencijom o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine („Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori”, br. 38/2009) i Direktivom o dostupnosti informacija o životnoj sredini (Directive 2003/04 EC). Ipak, ovaj predlog je u **direktnoj suprotnosti sa Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja** („Službeni glasnik RS”, br. 120/2004, 54/2007, 104/2009 i 36/2010), jer predviđa rokove koji su duži od opštih rokova koji su već određeni Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja (član 16 Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja).

Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja u članu 16 navodi:

- Organ javne vlasti dužan je da **bez odlaganja, a najkasnije u roku od 15 dana od prijema zahteva** obavesti tražioca o posedovanju informacije, stavi mu na uvid dokument koji sadrži traženu informaciju, odnosno izda ili uputi kopiju tog dokumenta.
- Ako se zahtev odnosi na informaciju za koju se može pretpostaviti da je od značaja za zaštitu života, odnosno ugrožavanje ili zaštitu zdravlja stanovništva i životne sredine, organ javne vlasti dužan je da obavesti tražioca o posedovanju informacije, da mu stavi na uvid dokument koji sadrži traženu informaciju, odnosno da mu izda kopiju tog dokumenta **najkasnije u roku od 48 sati od prijema zahteva**.
- Ako organ vlasti nije u mogućnosti, iz opravdanih razloga, da u roku iz stava 1 člana 16 Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja obavesti tražioca o posedovanju informacije, da mu stavi na uvid dokument koji sadrži traženu informaciju, da mu izda, odnosno uputi kopiju tog dokumenta, dužan je da o tome, najkasnije u roku od sedam dana od dana prijema zahteva, obavesti tražioca i odredi naknadni rok, koji **ne može biti duži od 40 dana od dana prijema zahteva**, u kome će tražioca obavestiti o posedovanju informacije, staviti mu na uvid dokument koji sadrži traženu informaciju, izda mu, odnosno uputi kopiju tog dokumenta.

Iako Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja predviđa da je organ vlasti dužan da u roku od **15 dana** od dana prijema zahteva, tražioca obavesti o posedovanju informacije, stavi mu na uvid

dokument koji sadrži traženu informaciju, odnosno izda mu ili uputi kopiju tog dokumenta, Nacrt predviđa da ovaj rok bude duplo duži, odnosno **30 dana**. Takođe, Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja predviđa mogućnost određenja naknadnog roka koji ne može biti duži od **40 dana** od dana prijema zahteva, dok Nacrt predviđa da taj rok bude **60 dana**. Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja predviđa i rok od 48 časova ukoliko se radi o informaciji koja je od značaja za zaštitu životne sredine, koga u Nacrtu nema.

Ustav Republike Srbije Članom 51 jemči pravo na obaveštenost kao ljudsko pravo, odnosno navodi da svako ima pravo na pristup podacima koji su u posedu državnih organa i organizacija kojima su poverena javna ovlašćenja. Dalje, Ustav članom 74 stav 1 takođe kao ljudsko pravo jemči pravo na zdravu životnu sredinu, odnosno propisuje da svako ima pravo na zdravu životnu sredinu i na blagovremeno i potpuno obaveštavanje o njenom stanju. Dakle, oba ova prava, i pravo na blagovremeno i potpuno obaveštavanje o stanju životne sredine i pravo na pristup informacijama koji su u posedu državnih organa predstavljaju ljudska prava zajemčena Ustavom.

Ustav u članu 20 stav 2 predviđa da se **dostignuti nivo ljudskih prava ne može smanjivati**. Dakle, ovom odredbom se izričito garantuje zaštita statusa sloboda i prava koje građani već efektivno uživaju, te ova odredba predstavlja zaštitnu klauzulu.

Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja donet je 2004. godine, a institucija Poverenika za slobodan pristup informacijama od javnog značaja ustanovljena 2009. godine. U Srbiji već niz godina postoji adekvatan pravni okvir, kao i razvijeni mehanizmi i institucije koji omogućavaju da se Zakon efektivno primenjuje, dostignut je određeni nivo u ostvarivanju prava na pristup informacijama koji su u posedu državnih organa. Odredbe Nacrta koje se odnose na rokove o obaveštavanju o posedovanju informacije, stavljanju na uvid dokumenta koji sadrži traženu informaciju, odnosno izdavanje ili upućivanje kopije dokumenta i odredba Nacrta koja se odnosi na naknadni rok moraju proći proveru ustavnosti, jer propisuju duže rokove od već postojećih i time snižavaju dostignuti nivo prava na pristup informacijama od javnog značaja. Ukoliko budu usvojene odredbe Nacrta koje se odnose na rokove, izvesno je da bi došlo do inicijative ili predloga za ocenu ustavnosti Zakona o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti životne sredine.

Kada je u pitanju usklađenost zakonodavstva Republike Srbije sa Direktivom o pristupu informacijama u oblasti životne sredine (2003/04 EC) Nacionalni program za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije (2013–2016) nedvosmisleno ukazuje da je usklađenost sa rečenom Direktivom postignuta upravo Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.¹

S obzirom na to da je oblast zaštite životne sredine Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja prepoznao kao posebno važnu oblast ne bi bilo celishodno da sam zakon koji se bavi zaštitom životne sredine spušta navedene dostignute standarde. Kada bi se usvojile ove odredbe Nacrta i važile kao **lex specialis**, došli bismo u apsurdnu situaciju da je rok u kojem se pristup informaciji mora omogućiti duži ako se radi o informaciji o životnoj sredini, nego o svim ostalim informacijama, što nije celishodno budući da su informacije o životnoj sredini često izuzetno hitne prirode i povezane sa pitanjima života i zdravlja, pa ne postoji nikakvo opravdanje da se baš na njih primenjuju niži standardi.

Rokovi koje Nacrt predviđa su rokovi koji su navedeni u Direktivi 2003/4/EC Evropskog parlamenta i Saveta o pristupu javnosti informacijama koje se tiču životne sredine. Direktive su obavezujuće za svaku državu članicu u pogledu cilja koji se mora postići, ali nadležnim organima države članice ostavlja mogućnost da se opredele za formu i način postizanja tog cilja. S obzirom na to da je konkretno ovaj cilj Direktive već ostvaren domaćim zakonodavstvom, ovakve odredbe Nacrta izmena i dopuna Zakona o zaštiti životne sredine ne mogu se opravdati potrebom za usklađivanjem sa pravnim tekovinama Evropske unije i predstavljaju samo bukvalno transponovanje Direktive, bez prilagođavanja domaćem pravnom sistemu i kontekstu domaćeg zakonodavstva.

Osim što ovakvo rešenje nije u skladu sa Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, i uvodi dvostruke standarde u pravni sistem Republike Srbije, postavlja se pitanje i usklađenosti ovog rešenja sa duhom Arhuske konvencije. Naime, prema tumačenju Komiteta za nadzor nad primenom Arhuske konvencije (Aarhus Convention Compliance Committee) **vremenski okvir za dostavljanje informacije na zahtev je postavljen kao maksimalni vremenski okvir**, dok Konvencija, zapravo, nalaže javnim vlastima da informaciju učine dostupnom „u najkraćem mogućem roku”.² **Konvencija**

1 Nacionalni program za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije (2013–2016), Kancelarija za evropske integracije Vlade Republike Srbije, str. 499. http://www.seio.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/npi_usvajanje_pravnih%20tekovina.pdf

2 United Nations Economic Commission for Europe, Convention on Access to Information,

propisuje samo minimalne standarde, što znači da stranke mogu uvesti i više standarde od onih koje Konvencija određuje.

Nacrt Zakona o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti životne sredine ne uzima u obzir činjenicu da je blagovremeno informisanje o stanju životne sredine u vezi sa ugrožavanjem i zaštitom života građana. Predlažemo da se Nacrtom obavezno predvidi rok od **48 sati** za dostavljanje informacije ukoliko se radi o informaciji koja je od značaja za zaštitu životne sredine, kao što predviđa i Zakon o pristupu informacijama od javnog značaja, a da se ovaj konkretni rok odnosi na informaciju o emisijama zagađujućih materija u gasovitom, tečnom i čvrstom agregatnom stanju ili o emisiji energije iz izvora zagađivanja u životnu sredinu, odnosno na informaciju za koju se može pretpostaviti da je od značaja za ugrožavanje ili zaštitu zdravlja stanovništva i životne sredine.

U Nacrtu se koristi neujednačena terminologija, u istom članu koriste se termini „tražilac informacije“ i „podnosilac zahteva“. Termin tražilac informacije je termin koji se inače koristi u Zakonu o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, dok termin podnosilac zahteva predstavlja prevod termina iz Direktive. Predlažemo korišćenje termina **tražilac informacije**, u svim članovima Nacrta Zakona jer je precizniji i jer se u našem pravnom sistemu već koristi, čime bi se postigla i terminološke usklađenost u pravnom sistemu.

U stavu 6 navodi se da podnosilac zahteva, odnosno tražilac informacije snosi troškove dostavljanja. Predlažemo da se formulacija „troškovi dostavljanja“ izmeni u „troškovi izrade kopija“, jer je preciznije i u skladu sa dosadašnjom praksom državnih organa, jer troškove dostave, odnosno troškove slanja dokumenta poštom po pravilu snose državni organi i ne naplaćuju ih tražiocima informacije, između ostalog i jer predstavljaju zanemarljiv trošak

Predlaže se brisanje stava 7, jer nema potrebe da ministar propisuje visinu troškova, pošto je Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja određeno da Vlada propisuje troškovnik.

Od obaveze plaćanja naknade za troškove izrade kopija treba osloboditi **udruženja koja se bave zaštitom i unapređenjem životne sredine**, kada kopiju dokumenta zahtevaju radi ostvarivanja ciljeva udruženja. Pošto su i novinari, kada kopiju dokumenta zahtevaju radi obavljanja svog poziva;

udruženja za zaštitu ljudskih prava, kada kopiju dokumenta zahtevaju radi ostvarivanja ciljeva udruženja, kao i sva lica kada se tražena informacija odnosi na ugrožavanje, odnosno zaštitu zdravlja stanovništva i životne sredine već oslobođeni naknade Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, smatramo da bi bilo celishodno omogućiti i udruženjima koja se bave zaštitom životne sredine oslobađanje od troškova izrade kopija jer se bave zaštitom opšteg interesa.³

Važeći Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja već niz godina se primenjuje i njegov kvalitet je izuzetno visok. Istraživanja i rangiranja uporednog zakonodavstva u oblasti slobode pristupa informacijama od javnog značaja (www.rti-rating.org) koja se sprovode svake godine pokazuju da je već nekoliko godina ovaj zakon na prvom mestu na svetu po kvalitetu zakonskih rešenja. Ovaj zakon je postavio visok nivo zaštite ljudskog prava na pristup informacijama od javnog značaja koje je garantovano Ustavom Republike Srbije kao pravo na obaveštenost, pa bi spuštanje dostignutog nivoa zaštite ovog ljudskog prava predstavljalo povredu člana 20 Ustava. Stoga implementacija ovog Zakona nije samo poželjna s obzirom na njegov kvalitet, već je i neophodna radi poštovanja ustavnosti. Predlažemo da se na situacije koje nisu posebno regulisane ovim Nacrtom Zakona o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti životne sredine, a odnose se na informacije o životnoj sredini, **shodno primenjuje Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.**

Imajući u vidu navedene argumente, predlaže se da se član 13 Nacrta Zakona o izmenama i dopunama zakona o zaštiti životne sredine menja i glasi:

Dostavljanje informacija o životnoj sredini na zahtev

Član 79

Nadležni organ je dužan da bez odlaganja, a najkasnije u roku od 15 dana od dana prijema zahteva za dostavljanje informacije o životnoj sredini, tražioca informacija obavesti o posedovanju informacije, stavi mu na uvid dokument koji sadrži traženu informaciju, odnosno izda mu ili uputi kopiju tog dokumenta. Kopija dokumenta je upućena tražiocu danom napuštanja

3 Član 17 stav 4 Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja

pisarnice organa od koga je informacija tražena, ili danom slanja elektronske kopije traženog dokumenta.

Ako je obim i složenost informacija o životnoj sredini takva da nadležni organ nije u mogućnosti, iz opravdanih razloga, da u roku iz stava 1 ovog člana dostavi informaciju o životnoj sredini, dužan je da o tome, najkasnije u roku od 7 dana od dana prijema zahteva, obavesti tražioca i odredi naknadni rok, koji ne može biti duži od 40 dana od dana prijema zahteva.

Ako se zahtev odnosi na informaciju o emisijama zagađujućih materija u gasovitom, tečnom i čvrstom agregatnom stanju ili o emisiji energije iz izvora zagađivanja u životnu sredinu, odnosno na informaciju za koju se može pretpostaviti da je od značaja za ugrožavanje ili zaštitu zdravlja stanovništva i životne sredine, organ javne vlasti mora da obavesti tražioca o posedovanju tražene informacije, da mu stavi na uvid dokument koji sadrži traženu informaciju, odnosno da mu izda kopiju tog dokumenta odmah, a najkasnije u roku od 48 sati od prijema zahteva.

Ako je podneti zahtev uopšten, nadležni organ bez odlaganja obaveštava tražioca informacije, a najkasnije u roku od 15 dana, da zahtev precizira i pomaže mu u tome, obezbeđivanjem informacija o korišćenju javnih registara, odnosno Nacionalnog metaregistra.

Nadležni organ, na zahtev, obaveštava tražioca informacije o mestu gde je moguće naći tražene informacije, ako su dostupne, a koje se odnose na procedure merenja, uključujući analize, uzorkovanje i pred-tretman uzoraka, koje su korišćene u prikupljanju informacija ili će ga uputiti na standardizovanu proceduru koja je korišćena.

Kada nadležni organ ne poseduje tražene informacije o životnoj sredini, taj organ će što je pre moguće obavestiti tražioca informacije o tome kojem organu treba da se obrati za tražene informacije, ili će proslediti zahtev tom organu i obavestiti o tome tražioca informacija.

Na snošenje troškova izrade kopije dokumenta shodno se primenjuju odredbe Zakona o pristupu informacijama od javnog značaja.

Od obaveze plaćanja naknade iz stava 6 ovog člana oslobođena su udruženja koja se bave zaštitom životne sredine, kada kopiju dokumenta zahtevaju radi ostvarivanja ciljeva udruženja.

Na način ostvarivanje prava na pristup informacijama o stanju životne sredine, kada pojedina pitanja nisu uređena ovim Zakonom, shodno se primenjuje Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja

**Član važećeg Zakona o zaštiti životne sredine
Odbijanje zahteva za dostavljanje informacija**

Član 80

Zahtev za dostavljanje informacija koje se odnose na zaštitu životne sredine može biti odbijen ako bi njihovo objavljivanje negativno uticalo na:

- 1) poverljivost rada državnih organa kada je ona predviđena zakonom;
- 2) međunarodne odnose, odbranu zemlje i javnu bezbednost;
- 3) rad pravosudnih organa;
- 4) poverljivost komercijalnih i industrijskih podataka kada je takva poverljivost predviđena zakonom, osim informacija o emisijama koje ugrožavaju životnu sredinu;
- 5) prava intelektualne svojine;
- 6) poverljivost ličnih podataka, odnosno dosijea kada je ona predviđena zakonom;
- 7) interese trećih lica koja poseduju informacije, a koja nisu obavezna da ih pruže, odnosno nisu saglasna sa njihovim objavljivanjem;
- 8) zaštitu životne sredine na koju se takva informacija odnosi, kao što je lokacija retkih vrsta divlje flore i faune.

Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti životne sredine

Član 14.

U članu 80. stav 1. reči: „informacija koje se odnose na zaštitu životne sredine” zamenjuju se rečima: „informacije o životnoj sredini.”

Posle stava 1. dodaju se st. 2, 3, 4, 5, 6. i 7. koji glase:

„Odredba stava 1. tačka 6), ovog člana primenjuje se u skladu sa propisima kojima se uređuje zaštita podataka o ličnosti i međunarodnim propisa u ovoj oblasti.

Zahtev za dostavljanje informacija o životnoj sredini može biti odbijen ako:

- 1) organ javne vlasti kome je zahtev upućen ne poseduje tražene informacije;
- 2) je očigledno nerazuman;
- 3) je sačinjen na previše uopšten način, ako su preduzete radnje iz člana 79. Stav 4. ovog zakona;

- 4) se odnosi na podatke koji su u fazi izrade ili na nezavršene dokumente ili podatke;
- 5) se odnosi na međusobnu komunikaciju organa javne vlasti, uzimajući u obzir javni interes kome služi otkrivanje informacija.

U slučaju odbijanja zahteva koji se odnosi na podatke koji su u fazi izrade, nadležni organ u odgovoru navodi naziv organa koji priprema materijal, kao i procenjeno vreme potrebno za njegovu konačnu izradu.

Razlozi za odbijanje zahteva iz st. 1. i 2. ovog člana tumače se na restriktivan način, uzimajući u obzir, u svakom konkretnom slučaju, javni interes kome služi otkrivanje informacija.

U svakom pojedinačnom slučaju, javni interes kome služi otkrivanje informacija odmerava se u odnosu na interes kome služi odbijanje zahteva.

Nadležni organ ne može, na osnovu stava 1. tač. 1), 4), 6), 7) i 8) ovog člana odbiti zahtev za dostavljanje informacija o emisijama u životnu sredinu.”

Komentari na Nacrt Zakona o zaštiti životne sredine koje su izradili BOŠ i YUCOM

Član 14

Član 14 predloženog Nacrta ne vrši u punoj meri usklađivanje Zakona o zaštiti životne sredine sa odredbama Konvencije o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine („Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori”, br. 38/2009) i Direktive o dostupnosti informacija o životnoj sredini (Directive 2003/04 EC). Naime, u cilju doslednog usklađivanja sa članom 4 stav 4 Konvencije o dostupnosti informacija predlažemo sledeće izmene i dopune člana 14 Nacrta zakona o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti životne sredine:

- U članu 14 kojim se menja član 80 Zakona o zaštiti životne sredine, u stavu 1 tačka 3, iza reči „rad pravosudnih organa” dodaje se: „pravo lica na pravično suđenje, ili mogućnost sprovođenja istrage u krivičnom odnosno disciplinskom postupku”.

- U članu 14 kojim se menja član 80 Zakona o zaštiti životne sredine stav 1 tačka 4 se briše i zamenjuje sa: „poverljivost komercijalnih i industrijskih podataka kada je takva poverljivost predviđena zakonom, u cilju zaštite legitimnog ekonomskog interesa, osim informacija o emisijama u životnu sredinu“.
- U članu 14 kojim se menja član 80 Zakona o zaštiti životne sredine, stav 1 tačka 6, iza reči „poverljivost ličnih podataka, odnosno dosijea kada je ona predviđena zakonom“ se dopunjuje sa: „a kada lice na koje se odnose nije dalo pristanak na objavljivanje informacija javnosti.“⁴
- U članu 14 kojim se menja član 80 Stav 1 tačka 7 se briše i zamenjuje sa: „Interese trećeg lica koje je dostavilo tražene informacije, kada to lice nije imalo ili nije moglo biti stavljeno pod zakonsku obavezu davanja informacija, u slučajevima kada to lice ne da pristanak na objavljivanje informacija“.

4 U slučaju kada se informacija o životnoj sredini preklapa sa podacima o ličnosti. Naime, član 16 Zakona o zaštiti podataka o ličnosti („Službeni glasnik RS”, br. 97/2008, 104/2009 – dr. zakon, 68/2012 – odluka US i 107/2012) u naročito osetljive podatke ubraja i podatke koji se odnose na zdravstveno stanje.

Prilog
Razvoj uspešnog okvira za učešće
javnosti u tranzicionom kontekstu:
slučaj Estonije

Zašto baš Estonija?

Nakon otpočinjanja procesa tranzicije, države Srednje i Istočne Evrope bile su pred izazovom razvoja i primene delotvorne politike životne sredine i reforme pravnog okvira za njeno delotvorno sprovođenje. Ovim procesima značajno doprinosi aktivno učešće javnosti u pronalaženju adekvatnih rešenja. U ovom prilogu analizirana je transformacija okvira za učešće javnosti u kreiranju politike životne sredine u Estoniji.

U cilju razvoja participacije građana u donošenju odluka Regionalni centar za životnu sredinu za Srednju i Istočnu Evropu (*Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe*)¹ sa sedištem u Budimpešti² je 1994. godine objavio svoj *Priručnik o učešću javnosti u procesu donošenja odluka u oblasti životne sredine*.³ Takođe, iste godine Centar je objavio i izveštaj o tadašnjoj praksi učešća javnosti u navedenoj oblasti u baltičkim državama (Republika Estonija, Republika Letonija i Republika Litvanija).⁴ Prema Izveštaju, Estonija se tada nalazila na samom početku usvajanja i primene prakse učešća javnosti u politici životne sredine.⁵ Dalje, u Izveštaju se navodi da se samo mali deo društva zalaže za aktivniju ulogu javnosti u procesu donošenja odluka, da u zakonskom okviru postoji samo mali broj osnovnih odredbi koje se odnose na učešće javnosti, kao i da ne postoji primena čak ni tih osnovnih odredbi.⁶ Slično stanje je zatečeno i u pogledu obaveštavanja javnosti. Kako je naglašeno: „Iako su zvanične vlasti pod obavezom da obaveštavaju javnost o problemima u oblasti zaštite životne sredine [...] to nije slučaj, već se iste oslanjaju samo na medije i njihovu moć obaveštavanja javnosti.”⁷

1 U nastavku „Regionalni centar”

2 Regionalni centar za životnu sredinu za Srednju i Istočnu Evropu je osnovan 1990. godine uz pomoć sredstva Evropske komisije, Vlade Sjedinjenih Američkih Država i Republike Mađarske. Centar trenutno ima svoje kancelarije u 17 država Evrope.

3 Tóth Nagy, Magdolna, Bowman, Margaret, Dusik, Jiri, Jendroska, Jerzy, Stec, Stephen, Van der Zwiep, Karel, Zlinszky, János (eds.); *Manual on Public Participation in Environmental Decision-Making*, Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe, Budapest, Republic of Hungary, 1994.

4 Stec, Stephen (ed.), *Current Practice and Future Possibilities in Central and Eastern Europe, Country Report: Estonia*, Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe, Budapest, Republic of Hungary, 1994, http://archive.rec.org/REC/Publications/PPManual_Baltic/Estonia.html (poslednji put pristupljeno 31. januara 2014. godine).

5 Stec, Stephen (ed.), Ibid.

6 Ibid

7 Ibid

Međutim, danas, dvadeset godina od objave navedenog izveštaja, stanje u Estoniji u pogledu obaveštavanja, savetovanja i učešća javnosti u politici životne sredine je daleko od „svog samog početka”. Danas Estonija, kako na nivou centralne i lokalnih vlasti tako i u okviru civilnog društva, ima zavidnu praksu dobrih i inovativnih rešenja u ovoj oblasti. Ista nisu samo posledica primene osnovnih standarda i pravnih tekovina Evropske unije, već i pronalaska najboljih mogućih rešenja. Naredni redovi biće upravo posvećeni prikazu najboljih praksi primenjenih u ovoj baltičkoj državi.

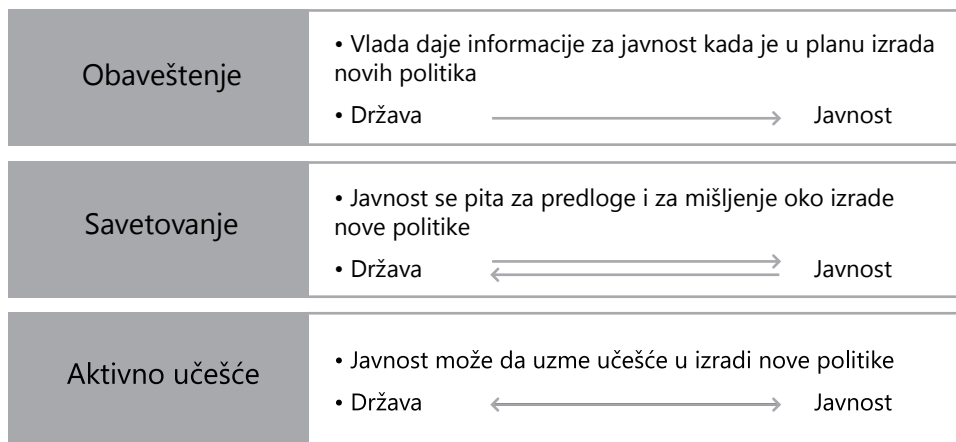
Estonija i njena javnost

U priručniku *Građani kao partneri* koji je 2001. godine izdala Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (u daljem tekstu OECD), jasno su prepoznate tri vrste odnosa između vladinih institucija i zainteresovane javnosti (bilo kao pojedinaca ili kao udruženih grupa građana) u jednom demokratskom društvu kada je reč o izradi konkretnih javnih politika:

- obaveštavanje – informacije se građanima daju samo na osnovu inicijative vlade (jednosmeran odnos);
- savetovanje – vlada traži od građana povratne informacije (dvosmeran odnos);
- aktivno učešće – građani se aktivno uključuju u proces donošenja odluka i izradu politika (unapređeni dvosmerni odnos).⁸

8 Gramberger, Marc (ed.), *Citizens as Partners*, Organisation for Economic Cooperation and Development, Paris, Republic of France, 2001.

Grafikon br. 1: Vrste odnosa između vladinih institucija i zainteresovane javnosti u pogledu izrade javnih politika;⁹.



Estonska vlada je 2001. godine usvojila smernice o dobroj praksi za učešće javnosti.¹⁰ Isti u estonsku praksu uvodi tri navedena oblika učešća javnosti. Kako se navodi u dokumentu, cilj ovakvog učešća je da se podigne kvalitet i društveni legitimitet vladinih odluka i da se poveća učešće neprofitnog, privatnog i javnog sektora u pripremi i izradi odluka.

Takođe, Estonija je država koja je napredovala u korišćenju elektronskih sredstava u ovoj oblasti. Kao što je navedeno, ovo je rezultat pronalaženja najboljih mogućih rešenja na osnovu posebnosti same Estonije. Prema podacima Svetske banke iz 2012. godine, čak 79 odsto estonskog stanovništva aktivno koristi internet (ovaj procenat svake godine raste).¹¹ Prema tome, razvoj raznovrsnih elektronskih sredstava u Estoniji se pokazao kao sasvim dobro i korisno rešenje.

9 Gramberger, Marc, *Citizens as Partners*, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris, 2001.

10 *Good Engagement Code of Practice*, Government of Republic of Estonia, Tallinn, Republic of Estonia, 2005, <http://valitsus.ee/en/government/engagement-practices> (poslednji put pristupljeno 31. januara 2014. godine).

11 *Internet users (per 100 people)*, World Bank Data Base, World Bank, Washington, D.C., United States of America, <http://data.worldbank.org/indicator/IT.NET.USER.P2> (poslednji put pristupljeno 31. januara 2014. godine).

U junu 2001. godine u Estoniji je otpočelo izvođenje projekta „Danas ja odlučujem“ („*Täna otsutan mina*“), a pokrenut je i internet portal koji je građanima omogućio da, elektronskim putem, daju predloge, izjašnjavaju se i glasaju o novim propisima, nakon čega su donosioci odluka obavezni da daju obrazložene odgovore na predloge.¹² Projekat „Danas ja odlučujem“ imao je odlične rezultate, sa više od 7.000 registrovanih korisnika i više od 1.000 podnetih inicijativa i predloga za razmatranje. Kvalitet ovog instrumenta ogleda se u tome što je građanima omogućeno i da pokreću inicijative, a ne samo da se izjašnjavaju o vladinim predlozima. Projekat je nastavljen kroz platformu pod nazivom „TDI+“ sa ciljem da se dobra praksa proširi i na druge zemlje Evropske unije.

Estonija i obaveštavanje javnosti

Jedan od dobrih primera u pogledu učešća javnosti u procesu donošenja odluka jeste praksa Vlade Republike Estonije i Ministarstva životne sredine. U Estoniji je 2001. godine usvojen Zakon o pristupu informacijama¹³ koji zainteresovanoj javnosti omogućava pristup informacijama od javnog značaja. Aktom se propisuje da sadržaj svakog dokumenta koji je donet na nivou državne uprave ili lokalne samouprave, kao i sadržaj drugih značajnih dokumenata (spisak članova političkih partija, obrasci peticija i drugih podnesaka, propratna uputstva, opis poslova i iznos zarada zvaničnika državne i lokalne uprave) mora biti objavljen u elektronskom obliku. Slična praksa je zastupljena i u državama kao što su Gruzija, Mađarska i Slovenija. U Gruziji se, recimo, nacrti pravnih akata u oblasti životne sredine objavljuju na internet strani gruzijskog Arhus centra, dok se u Mađarskoj nacrti prosleđuju mreži „Zeleni Pauk“ („*Zöld Pók*“), koja okuplja više od 200 nevladinih organizacija iz Mađarske koje deluju u oblasti životne sredine. U Sloveniji, slično kao i u Estoniji, postoji zakonska obaveza da se nacrti pravnih akata objavljuju na internet strani Ministarstva poljoprivrede i životne sredine, zajedno sa obaveštenjem u kom se javnost

12 Više o projektu „Danas ja odlučujem“ možete pogledati na internet strani <http://tidplus.net/>. Projekat su pokrenule Akademija za elektronsku upravu (*e-Riigi Akadeemia*), Vlada Republike Estonije i Demokratska opservatorija Evropske unije (*European Union Democratic Observatory*).
13 *Public Information Act*, Government of the Republic of Estonia, Tallinn, Republic of Estonia, 2001, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un-dpadm/unpan039520.pdf> (poslednji put pristupljeno 31. januara 2014. godine).

poziva da dâ svoje mišljenje na navedeni nacrt. Takođe, rok za davanje mišljenja ne sme biti kraći od 30 dana.¹⁴

Svaki građanin Estonije ima pravo da uputi zahtev za dobijanje informacije od javnog značaja nadležnoj ustanovi koja poseduje traženu informaciju. Na ovaj način je stvorena mogućnost da javnost efikasno nadgleda učinke javne uprave.¹⁵ Estonska agencija za životnu sredinu predstavlja još jedno telo Vlade koje doprinosi bolje obaveštenoj javnosti u oblasti životne sredine putem svog informacionog centra.¹⁶

Pohvalna je činjenica i da se na internet stranici estonske vlade većina dokumenata može naći na engleskom jeziku. Na ovaj način široj javnosti je omogućen pristup sadržaju dokumenata izvorno pisanih na estonskom jeziku što doprinosi većoj otvorenosti javnih institucija najsevernije baltičke države.

Estonija i savetovanje sa javnošću

Kada je reč o praksi savetovanja između vlade i građana, u Estoniji je uspostavljen portal za elektronsko učešće građana, „e-Participation”.¹⁷ Preko ovog portala se održavaju savetovanja između zvaničnih vladinih institucija i javnosti o nacrtima zakona i praktično-političkim dokumentima. U okviru ovog portala, građani imaju mogućnost da predstave svoje ideje. Takođe, ovaj način predstavlja delotvoran „alat” za građane da predstave svoje ideje ili predloge, da skupe potpise za podršku određenoj ideji, da izraze svoja mišljenja oko izrade pravnih akata i da pronađu željene pravne akte ili strateške dokumente.¹⁸

14 *The Aarhus Convention: An Implementation Guide (second edition)*, United Nations Economic Commission for Europe, United Nations, Geneva, Swiss Confederation, 2013, p. 191.

15 *Public Information Act*, Ibid

16 *Estonian Environmental Agency Official Website*, The Estonian Environmental Agency, Government of the Republic of Estonia, Tallinn, Republic of Estonia, 2001 <http://www.keskkonnainfo.ee/main/index.php/en/about-us> (poslednji put pristupljeno 31. januara 2014. godine).

U Republici Srbiji ovaj posao vrši Agencija za zaštitu životne sredine.

17 *Osalusveeb Ametlikul Kodulehel*, Osalusveeb, Tallinn, Republic of Estonia, <https://www.osale.ee/> (poslednji put pristupljeno 31. januara 2014. godine).

18 Broache, Anne, *Estonia Puls off Nationwide Net Voting*, CNET, <http://www.cnet.com/> (poslednji put pristupljeno 31. januara 2014. godine).

Zanimljivo je da je Estonija prva država na svetu koja je uvela mogućnost daljinskog glasanja na zvaničnim izborima putem interneta. Ovakav vid glasanja se zasniva na elektronskim ličnim kartama građana Estonije koje sadrže karticu sa posebnim digitalnim potpisom svakog od građana.

Estonija i aktivno učešće javnosti

U prethodnom periodu estonska vlada je usvojila niz različitih dokumenata, odredbi i planova u pogledu učešća javnosti u izradi javnih politika. Jedan od njih su i gorepomenute smernice o učešću javnosti.¹⁹ Ovaj dokument uspostavlja zajednička pravila oko toga kada i kako je potrebno uključiti zainteresovane strane u izradu javnih politika.

Smernice prepoznaju tri slučaja kada je potrebno uključiti javnost u izradu javnih politika:

- kada postoji namera za izradu novog pravnog akta,
- kada postoji predlog za izradu plana razvoja i
- kada se određuje stav Kabineta po pitanjima o kojima se odlučuje na nivou Evropske unije.

Ukoliko je jedan od ova tri uslova ispunjen, javnost mora uzeti učešće. Shodno tome, zvanično Ministarstvo izrađuje konkretan plan za učešće javnosti koji sadrži svrhu određenog dokumenta, spisak zainteresovanih strana na koje usvajanje propisa može da utiče, opis informacije koja se očekuje od javnosti, kao i termine kada je moguće davati predloge i mišljenja na navedeni dokument i kada isti mora biti završen. Osim zvaničnih sastanaka i rasprave između predstavnika Ministarstva i javnosti, javnost može da uzme učešće i kroz elektronsko savetovanje (*e-consulting*). Tek po završetku predviđenog perioda za učešće javnosti, dokument odlazi na raspravu u estonsku skupštinu. Takođe, Ministarstvo izrađuje i procenu troškova (troškovi putovanja i štampanja potrebnog materijala) potrebnih za proces uključivanja javnosti.²⁰

Jedan od dokumenata koji predstavlja konkretan primer aktivnog učešća javnosti u njegovoj izradi predstavlja Estonska strategija za životnu sredinu za 2030. godinu. Naime, pored službenika i stručnjaka, u izradi Strategije su učestvovala i dva udruženja građana, Estonsko udruženje inženjera i Estonski zeleni pokret.²¹ U dokumentu se, takođe, navodi da će

19 *Good Engagement Code of Practice*, Government of Republic of Estonia, Tallinn, Republic of Estonia, 2005, <http://valitsus.ee/en/government/engagement-practices> (poslednji put pristupljeno 31. januara 2014. godine).

20 Toiger, Kairi, *Official Presentation, Public Engagement in the Estonian Ministry of Environment*, Ministry of the Environment, Government of the Republic of Estonia, Tallinn, Republic of Estonia, 2013.

21 *Estonian Environmental Strategy 2030*, Ministry of the Environment, Government of the

politiku životne sredine u Estoniji sprovoditi predstavnici privatnog, javnog i nevladinog sektora.²²

Osim zvaničnih vladinih institucija, postoji nekoliko organizacija civilnog društva koje potpomažu procese obaveštavanja, savetovanja i učešća javnosti u izradi zvaničnih politika estonske vlade u oblasti životne sredine. U nastavku, pažnja će biti posvećena dvema takvim najznačajnijim organizacijama.

Akademija za elektronsku upravu (*e-Riigi Akadeemia*)

Decembra 2002. godine osnovana je Akademija za elektronsku upravu kao nevladina i neprofitna organizacija osnovana u cilju stvaranja i prenosa znanja koja se odnose na elektronsku upravu, elektronsku demokratiju i razvoj civilnog društva. Glavna misija Akademije jeste da obuči i savetuje donosiocce odluka i zainteresovane strane u korišćenju informacione i komunikacione tehnologije kako bi se povećala delotvornost vlade i unapredili demokratski procesi u cilju izgradnje otvorenog informacionog društva. Značajni programi Akademije u pogledu učešća javnosti su: „Elektronska demokratija“, „Lokalna elektronska uprava“ i „Centralna elektronska uprava“.²³

Estonski centar za pravo u oblasti životne sredine (*Sihtasutus Keskkonnaõiguse Keskus*)

Ova organizaciju su 2007. godine osnovali Estonski fond za prirodu i tri advokata aktivnih u oblasti životne sredine. Njen cilj je da izradi, skupi i iskoristi stručno znanje o pravu u oblasti životne sredine. Glavne aktivnosti Estonskog centra za pravo u oblasti životne sredine su usmerene ka javnom interesu i ogledaju se u pružanju pravnih saveta, pravnim analizama, obukama, izradi i davanju mišljenja na nacрте pravnih akata i nadgledanju razvoja zakona u oblasti životne sredine.²⁴

Republic of Estonia, Tallinn, Republic of Estonia, 2005, p. 2.

22 Ibid, pg. 16

23 *e-Governance Academy Official Website*, e-Governance Academy, Tallinn, Republic of Estonia, <http://www.ega.ee/> (poslednji put pristupljeno 31. januara 2014. godine).

24 *Estonian Environmental Law Center Official Website*, Estonian Environmental Law Center, Tallinn, Republic of Estonia, <http://www.k6k.ee/> (poslednji put pristupljeno 31. januara 2014. godine).

Estonija i Srbija

U prethodnih dvadeset godina Estonija je prešla dug put preobražaja u pogledu učešća javnosti u oblasti životne sredine. Taj preobražaj se ne vidi samo kroz pojačanu ulogu civilnog društva. Isti se zapravo najviše vidi u novoj ulozi Vlade Republike Estonije i njenog Ministarstva za životnu sredinu koje je stvorilo pogodan okvir za učešće javnosti i primenu najboljih mogućih rešenja za učešće javnosti u izradi i sprovođenju javnih politika.

U periodu između 2000. i 2013. godine u Republici Srbiji su unapređene procedure za pristup informacijama od javnog značaja i učešće javnosti u donošenju odluka. Pravni okvir u ovoj oblasti se postepeno usklađuje sa odredbama Arhuske konvencije i pravnim tekovinama Evropske unije. Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja smatra se najboljim zakonskim rešenjem tog tipa na svetu.²⁵ Problem Srbije ipak nije normativni okvir već primena propisa. Uz to, sadržaje na internet stranama zvaničnih državnih institucija potrebno je urediti tako da se omogući što jednostavniji pristup posetiocima. Takođe, javnost retko uzima učešće u fazi koja prethodi zvaničnoj javnoj raspravi. Ovakva negativna praksa nije samo isključiva odgovornost državnih organa, već razloge treba tražiti i u nedostatku znanja i nedovoljnoj motivisanosti udruženja da u tom procesu učestvuju. Zbog toga je primer Estonije zanimljiv i koristan. Pored mogućnosti ranog uključivanja u proces, model učešća javnosti putem elektronskog portala „e-Participation” omogućava građanima i da na jednostavan način pokreću inicijative.

U Republici Srbiji broj korisnika interneta stalno raste. Prema podacima Republičkog zavoda za statistiku u 2013. godini 59,9 odsto domaćinstava poseduje računar, a 55,8 odsto internet priključak.²⁶ U odnosu na 2011. godinu u pitanju je porast od 7,8 odsto domaćinstava koja poseduju računar. Podaci sa internet sajta „Internet World Stats” pokazuju da je u 2012. godini u Republici Srbiji bilo 4.107.000 korisnika interneta i 3.377.340

²⁵ www.rti-rating.org

²⁶ *Podaci za Republiku Srbiju: Aktuelni pokazatelji*, Republički zavod za statistiku, Vlada Republike Srbije, Beograd, Republika Srbija, <http://webzrs.stat.gov.rs/WebSite/Public/PageView.aspx?pKey=2> (poslednji put pristupljeno 31. januara 2014. godine).

korisnika društvene mreže „Fejsbuk“ (*Facebook*).²⁷ Unapređena upotreba informacionih tehnologija za informisanje javnosti i podsticanje učešća u procesu stvaranja javnih politika nije težak, niti tehnički zahtevan posao. Primer praksi zastupljenih u Estoniji svakako predstavlja korisnu osnovu za uvođenje sličnih mehanizama i u Republici Srbiji.

²⁷ *Internet World Statistics: Serbia*, Internet World Stats: Usage and Population Statistics, <http://www.internetworldstats.com/europa2.htm> (poslednji put pristupljeno 31. januara 2014. godine).

CIP – Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

342.7(497.11)

342.7(4-672 EU)

32.019.5:502/504(497.11)

DEMOKRATIJA pred izazovom : kako javnost učestvuje u stvaranju
politike životne sredine / [autori i autorke: Ivana Stijelja ... [i dr.]]. –
Beograd : Beogradska otvorena škola, 2014 (Beograd : Dosije Studio).
– 90 str. ; 23 cm

Tiraž 600. – Prilog: str. 82–90. – Napomene i bibliografske reference uz
tekst.

ISBN 978-86-83411-71-9

1. Стјеља, Ивана [аутор] 2. Бабић, Јелена [аутор]
3. Миленковић, Марко [аутор] 4. Поповић, Мирко [аутор]
5. Долапчев, Вања [аутор]

а) Права човека – Србија б) Права човека – Европска унија
с) Животна средина – Заштита – Србија д) Јавно мњење – Србија
COBISS.SR-ID 205265676

B()Š Beogradska
otvorena
škola



AARHUS
ARHUS CENTAR

Cefix
CENTAR ZA ENERGETSKU EFIKASNOST



www.aarhupedia.com



REGIONALNI CENTAR ZA ŽIVOTNU SREDINU
Srbija



SWEDEN

Ovaj projekat se realizuje uz podršku programa SENSE koji sprovodi Regionalni centar za životnu sredinu (REC).
Program finansira Švedska agencija za međunarodni razvoj i saradnju (SIDA)