
UDK 342.72/.73:504
504.06:341.24
349.6
Pregledni članak
Primljen 5. XII. 2012.

NEVENKO HERCEG ♦ ZORAN TOMIĆ
Sveučilište u Mostaru

nevenko.herceg@gmail.com / zoran.tomic@sve-mo.ba

JAVNOST I OKOLIŠ – TRI STUPA AARHUŠKE KONVENCIJE

Sažetak

Konvencija o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu sudstvu o pitanjima okoliša – Aarhuška konvencija – međunarodni je pravni okvir na području zaštite okoliša. Ova konvencija, pokrenuta pod pokroviteljstvom UN-a, najambiciozniji je pothvat kada je riječ o zaštiti okoliša. Njezinim usvajanjem ujedno je učinjen golem korak u razvoju međunarodnoga prava. Prihvaćajući načela i formalno pristupajući Aarhuškoj konvenciji, države naše regije (Jugoistočna Europa) zorno pokazuju da prava na području okoliša nisu luksuz rezerviran samo za bogate. Ovim se dokumentom utvrđuju prava u svezi s okolišem te čine pouzdan temelj za uključivanje najšire javnosti u politike okoliša čime se potvrđuje i naša obveza prema budućim pokoljenjima. To je dokaz kako se održivi razvoj može postići jedino uključivanjem svih sudionika u društvu. Aarhuška konvencija poveznica je između odgovornosti tijela javne vlasti i zaštite okoliša, jer se sudjelovanjem javnosti povećava odgovornost i transparentnost pri donošenju odluka, kao i svijest javnosti o pitanjima okoliša, a osigurava se i podrška za donesene odluke. Učinkovitim sudjelovanjem javnosti promiču se načela suradnje i konzultacija između građana i donositelja odluka, čime se pridonosi općoj demokratizaciji društva. To je omogućeno provedbom Aarhuške konvencije koja uključuje: pristup informacijama, sudjelovanje javnosti

pri donošenju odluka i pristup pravosuđu kada je riječ o okolišu. To su ujedno i tri glavna stupa Konvencije. Prije dvanaest godina tadašnji je glavni tajnik UN-a Kofi Annan opisao Konvenciju kao „najambiciozniji pothvat na području ‘okolišne demokracije’ dosad poduzet pod okriljem Ujedinjenih naroda“. Možemo reći kako je taj opis vjerojatno i danas točan, iako je na području okolišne demokracije došlo i do drugih znatnih pomaka.

Ključne riječi: javnost, okoliš, održivi razvoj, sudjelovanje javnosti, pristup informacijama, pristup pravosuđu, Aarhuška konvencija, Zakon o zaštiti okoliša

Uvod

Korijeni Aarhuške konvencije mogu se, među ostalim, pronaći u Deklaraciji o okolišu i razvoju usvojenoj na Konferenciji Ujedinjenih naroda o okolišu i razvoju u Rio de Janeiru:

Problemi zaštite okoliša najbolje se rješavaju sudjelovanjem svih građana kojih se oni tiču na odgovarajućoj razini. Na državnoj razini bi svaki pojedinac trebao imati odgovarajući pristup informacijama o okolišu koje posjeduju državne službe, uključujući podatke o opasnim tvarima i djelatnostima u svom okružju, kao i mogućnost sudjelovanja u procesu odlučivanja. Države bi morale osnaživati svijest i sudjelovanje javnosti tako da učine informacije lako i svugdje dostupnima. Morao bi biti osiguran i lak i učinkovit pristup pravosuđu.¹

U Europi je postojala želja da se na temelju Načela X. razviju daljnji instrumenti s tim u vezi te su u okviru paneuropskoga međuvladinog procesa poznatoga pod nazivom „Okoliš za Europu“ razvijene smjernice o pristupu informacijama o okolišu i sudjelovanju javnosti u odlučivanju o pitanjima okoliša („Smjernice iz Sofije“)². Smjernice, ali i pritisak organizacija civilnoga društva doveli su do pregovora o nacrtu i kasnijega usvajanja teksta Konvencije. Konvencija o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu o pitanjima okoliša (engl. *Convention on Access to Information, Public Participation*

1 Načelo X. Deklaracije o čovjekovu okolišu i razvoju, 1992.

2 Usvojene na Ministarskoj konferenciji u Sofiji u listopadu 1995.

in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters), poznatija kao Aarhuška konvencija, temeljni je međunarodni ugovor o području okoliša koji na poseban način povezuje područje okoliša i ljudskih prava te je rezultat nastojanja da se pridonese demokratskomu i održivu razvoju. Prava vezana za okoliš ovom su konvencijom definirana kao temeljna ljudska prava, a posebno je naglašena važnost dostupnosti informacija, pravne zaštite i sudjelovanja javnosti kao temeljnih uvjeta za održiv razvoj. Konvencija omogućuje pojedincima i skupinama aktivno sudjelovanje u zaštiti okoliša i održivome razvoju.

Aarhuška konvencija nastoji oko toga da se vlade i mjerodavna tijela, pa čak i privatni sektor, otvore za javnost i učine dostupnim informacije koje se odnose na okoliš. Također je važno spomenuti kako je danas Aarhuška konvencija dio pravne stečevine EU-a (*aquis communautaire*). To znači da se automatski primjenjuje u EU-u, odnosno države članice dužne su Konvenciju provesti u svoje zakonodavstvo i primjenjivati je. U pravnoj stečevini EU-a nalaze se dvije direktive koje se izravno odnose na područje Aarhuške konvencije.³

Iako joj je cilj zaštita okoliša, Aarhuška se konvencija može promatrati i kao sredstvo za promicanje demokracije zato što zagovara pristup informacijama o okolišu koje ima javna vlast. Također potiče transparentnost i odgovornost vlada; pruža priliku javnosti da izrazi svoje mišljenje i zabrinutost o pitanjima okoliša i pobrine se da ta pitanja uzmu u obzir oni koji donose odluke; konačno, omogućuje pristup pregledu procedure u slučajevima kada je povrijeđeno pravo javnosti na pristup informacijama ili na sudjelovanje.

Aarhuška konvencija nije jedini međunarodni ugovor koji sadržava odredbe o sudjelovanju javnosti u odlučivanju o okolišu. Konvencija o procjeni utjecaja na okoliš preko državnih granica ili Espoo konvencija (Espoo, 1991.) propisuje da se u postupcima procjene utjecaja planirane aktivnosti na okoliš, a koja može izazvati znatne negativne utjecaje izvan državnih granica, treba omogućiti sudjelovanje javnosti na područjima koja bi mogla biti zahvaćena. Određene odredbe o sudjelovanju javnosti

3 Direktiva 2003/4/EC o pravu na pristup informacijama i Direktiva 2003/35/EC o sudjelovanju javnosti.

također sadrži i Konvencija o prekograničnim učincima industrijskih nesreća (Helsinki, 1992.) i Okvirna konvencija UN-a o promjeni klime – UNFCCC (1992.).

1. Aarhuška konvencija i njezini dijelovi (stupovi)

Konvencija o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu o pitanjima okoliša⁴ međunarodni je pravni okvir na području zaštite okoliša. Posebna je i po tome što su u njezinoj izradbi zajedno s vladama država članica UNECE-a prvi put ravnopravno sudjelovali i predstavnici nevladinih udruga. Konvencijom se utvrđuju prava u svezi s okolišem kao pouzdan temelj za uključivanje javnosti u politike okoliša. Cilj je Konvencije pridonijeti zaštiti prava svake osobe sadašnjega i budućih naraštaja na život u okolišu pogodnom za njezino zdravlje i dobrobit. Radi ostvarenja toga cilja svaka stranka Konvencije dužna je jamčiti pravo pristupa informacijama, sudjelovanja javnosti u odlučivanju o okolišu i pristupa sudstvu o pitanjima okoliša sukladno odredbama Konvencije (članak 1.). Treba naglasiti kako su odredbe Konvencije zapravo minimalni standardi ispod kojih stranka potpisnica Konvencije ne smije ići. Stranke potpisnice imaju pravo zadržati ili uvesti mjere kojima se osigurava širi pristup informacijama, veće sudjelovanje javnosti u odlučivanju i širi pristup sudstvu o pitanjima okoliša nego što se to traži Konvencijom (članak 3. i 5.).

Konvencija se sadržajno može podijeliti na tri osnovna dijela (stupa): (1) pristup informacijama o okolišu, (2) sudjelovanje javnosti u odlučivanju o okolišu i (3) pristup sudstvu o pitanjima okoliša.

⁴ Potpisana je 25. lipnja 1998. na IV. ministarskoj konferenciji „Okoliš za Europu“ održanoj u danskome gradu Aarhusu pod pokroviteljstvom Ekonomske komisije UN-a za Europu (UNECE) kada je Konvenciju potpisalo 35 država. U skladu s člankom XX. Konvencija je stupila na snagu 30. listopada 2001. Prvi sastanak članica Aarhuške konvencije održan je u listopadu 2002. u talijanskome gradu Lucca. Od tada ju je potpisalo i ratificiralo 45 država te EU. Slovenija i Hrvatska njezine su potpisnice od 1998. godine, no ratificirale su je Slovenija 2002. godine, a Hrvatska istom osam godina kasnije, u prosincu 2006. Bosna i Hercegovina pristupila joj je u listopadu 2008. godine, a Srbija početkom svibnja i Crna Gora početkom studenoga 2009.

Prvi stup jest pravo pristupa informacijama.⁵ Od stranaka potpisnica Konvencije zahtijeva se da svakoj fizičkoj ili pravnoj osobi bude osigurano pravo pristupa informacijama o okolišu koje čuva javna vlast kod sebe ili kod nekoga drugoga, bez obveze iskazivanja interesa. Pravo na informaciju o okolišu Konvencija raščlanjuje na dva prava: pasivno i aktivno pravo na informaciju. Pritom pasivno pravo podrazumijeva obvezu vlasti da odgovarajućim sredstvima informiranja javnosti osigura pravodobnu i istinitu informaciju o okolišu te pojavama i aktivnostima koje mogu imati utjecaj na kvalitetu okoliša, zdravlje ljudi i životinja. Drugi aspekt prava na informaciju, aktivno pravo, odnosi se na obvezu javne vlasti da odgovori na zahtjev zainteresirane javnosti u situaciji kada ova zahtijeva informacije o okolišu.

Pravo na pristup informacijama jedno je od temeljnih prava svakoga čovjeka i važno je da javna vlast, u najvećoj mogućoj mjeri, široj javnosti učini dostupnim informacije o okolišu i to rabeći dostupne tehnologije informiranja i komuniciranja. U okviru svoje mjerodavnosti tijelo javne vlasti dužno je osigurati redovitu objavu informacija o okolišu, i to preko dostupnih elektroničkih baza podataka ili drugih odgovarajućih sredstava informiranja. Osobito se moraju objavljivati tekstovi međunarodnih ugovora, konvencija ili sporazuma, propisi iz područja zaštite okoliša, strategije, planovi, programi i drugi dokumenti zaštite okoliša, izvješća o stanju okoliša, podatci koji se odnose na praćenje stanja okoliša, dozvole i odobrenja koja imaju znatan utjecaj na okoliš, istraživanja i procjene rizika u odnosu na sastavnice okoliša te drugi podatci važni za zaštitu okoliša. Usto su tijela javne vlasti obvezna, bez odgađanja, obavijestiti javnost preko sredstava javnoga informiranja ili na drugi odgovarajući način o slučajevima neposredne opasnosti za ljudsko zdravlje, materijalna dobra i okoliš, neovisno o tome jesu li te opasnosti uzrokovane ljudskom djelatnošću ili prirodnim pojavama.

5 Informacije o aktualnome stanju i količini svega onoga što može zagaditi okoliš, poput buke ili svjetlosti, ispušnih plinova i zračenja, mjesta i načina odlaganja i ispuštanja štetnih otpadnih tvari, informacije o stanju ljudskoga zdravlja i sigurnosti, kvaliteti životnih uvjeta i stanju biološke raznolikosti, informacije o objektima koji se grade ili su sagrađeni na nekome području, a mogli bi utjecati na stanje okoliša.

Uskraćivanje informacija na zahtjev moguće je u slučajevima kada je zahtjev preopćenit ili nerazumljiv i takvo odbijanje mora biti utemeljeno u domaćem zakonodavstvu ili praksi. Uskraćivanje informacija moguće je u sljedećim situacijama: kada postoji opravdana sumnja da bi otkrivanje informacija prouzročilo ozbiljnu štetu za život, zdravlje, okoliš ili sigurnost ljudi; kada postoji mogućnost ugrožavanja prava intelektualnoga vlasništva i privatnosti ili kada bi takva praksa ugrozila nepristranost nadzornoga, sudskoga ili upravnoga postupka te onemogućila sprječavanje i otkrivanje kažnjivih djela i progon počinitelja. Sukladno Konvenciji tijelo javne vlasti dužno je informaciju dostaviti u traženu obliku što je moguće prije, a najkasnije mjesec dana⁶ nakon podnošenja zahtjeva, besplatno ili uz razumnu naknadu. Najčešći oblik kršenja prava na pristup informacijama u državama naše regije jest šutnja administracije i pozivanje na tajnost podataka. Usto česti su slučajevi kada se zahtjev za informacijom odbija bez obrazloženja iako Konvencija izričito nalaže da tijelo javne vlasti mora navesti razlog odbijanja.

Drugi stup Aarhuške konvencije jest pravo na sudjelovanje javnosti u odlučivanju o okolišu koje pripada zainteresiranoj javnosti, a u nju se ubrajaju fizičke i pravne osobe na koje neka odluka utječe ili bi mogla utjecati i koje su zainteresirane za posljedice te odluke. Također pravo sudjelovanja u odlučivanju prema Konvenciji imaju i nevladine organizacije koje rade na promicanju zaštite okoliša te sudjeluju u skladu s lokalnim zakonima. U užem smislu pravo na sudjelovanje podrazumijeva skup prava koja omogućuju da se, na osnovi već pribavljenih informacija, zainteresirana javnost aktivno uključi u proces odlučivanja od njegovih najranijih faza.

Konvencija nameće obvezu javnim vlastima da unutarnjim propisima predvide mogućnosti uključivanja javnosti u postupke u kojima se donose odluke važne za okoliš. Određena pravila o sudjelovanju javnosti u donošenju odluka mogu se svrstati na sljedeći način:

6 Nacionalni zakoni BiH, RH i CG koji reguliraju ovo područje propisuju kraće rokove nego Konvencija, zbog čega je radi bržega dobivanja informacije bolje pozvati se i na pravo prema domaćem zakonu o pravu na pristup informacijama.

- sudjelovanje javnosti u donošenju odluka kada je riječ o posebnim aktivnostima koje Aarhuška konvencija precizno nabroja u svome Aneksu I, ali i o onima koje nisu navedene u Aneksu, a na koje se pravila Konvencije mogu primjenjivati (članak 6. Konvencije)
- sudjelovanje javnosti u donošenju odluka kada je riječ o aktivnostima koje se ponovno razmatraju ili mijenjaju
- sudjelovanje javnosti u donošenju odluka o tome treba li se odobriti namjerno ispuštanje genetski modificiranih organizama u okoliš
- sudjelovanje javnosti u izradbi planova, programa i politika koje se tiču okoliša (članak 7. Konvencije)
- sudjelovanje javnosti tijekom pripreme izvršnih propisa i opće primjenjivih pravno obvezujućih normativnih instrumenata (članak 8. Konvencije)

Prava koja javnost ima u svezi sa sudjelovanjem u izradbi planova i programa nisu tako detaljno opisana kao prava na sudjelovanje u odlučivanju o određenim djelatnostima, dok se strankama Konvencije dopušta još veća sloboda u odabiru rješenja za sudjelovanje javnosti u izradbi javnih politika. Najslabija jamstva predviđena su za sudjelovanje javnosti tijekom izradbe propisa zato što su obveze stranaka Konvencije na tome području relativno blage. S gledišta učestalosti, u praksi je najčešće sudjelovanje javnosti u procedurama izradbe analize utjecaja na okoliš i u postupku izdavanja okolišne dozvole.

Treći stup jest pravo na pristup sudstvu o pitanjima okoliša. On daje jamstva javnosti u pogledu pristupa pravnomu lijeku u slučajevima kada su pojedina povrijeđena prava proistekla iz prvih dvaju stupova Konvencije te u situacijama kada su privatne osobe ili tijela javne vlasti propustile neke radnje protivno odredbama nacionalnoga zakona o zaštiti okoliša. Cilj je omogućiti pravo na pravnu zaštitu pred sudom ili drugim nepristranim tijelom svima onima čiji su interesi ili prava povrijeđeni (članak 9. Konvencije). Također strankama potpisnicama Konvencije nameće se obveza poštivanja svih odluka donesenih tijekom korištenja pravnoga lijeka te takvi akti moraju imati obrazloženje kao obvezan

element forme u slučajevima kada je odluka nepovoljna za zainteresiranu javnost. U okviru domaćega zakonodavstva dužnost je svake stranke potpisnice Aarhuške konvencije osigurati svakoj osobi, koja smatra da je njezin zahtjev za informacijom zanemaren, nepravedno odbijen ili da je na njega odgovoreno na neodgovarajući način, pristup postupku ocjene pred sudom ili nekim drugim nezavisnim i nepristranim zakonski utemeljenim tijelom. Također je potrebno osigurati brz, jeftin ili besplatan postupak razmatranja tijela javne vlasti ili nekoga drugog nepristranog tijela. Prilikom kršenja prava na sudjelovanje javnosti aktivni građani ili nevladine organizacije građana imaju pravo pristupa postupku ocjene pred sudom ili nekim drugim zakonski utemeljenim i nepristranim tijelom kako bi osporili materijalnu i proceduralnu zakonitost neke odluke, čina ili propusta u odredbi o sudjelovanju javnosti u odlučivanju o okolišu. Navedeno pravo ne isključuje mogućnost prethodnoga razmatranja pred nekim administrativnim tijelom. No postojanje administrativne ocjene nije uvjet koji mora biti ispunjen da bi se uputilo na postupak sudske ocjene. Dakako, ove odredbe mora regulirati i domaće zakonodavstvo.

Protokol o registrima ispuštanja i prijenosa onečišćujućih tvari (engl. *Protocol on Pollutant Release and Transfer Registers* – PRTR Protocol) prvi je dodatak na Aarhušku konvenciju usvojen na izvanrednome sastanku potpisnica Konvencije održanome u Kijevu u svibnju 2003. godine. Primarni je cilj Protokola osnivanje jedinstvenih i cjelovitih nacionalnih registara ispuštanja i prijenosa onečišćujućih tvari u obliku digitalnih baza podataka koje bi javnosti bile dostupne preko interneta. Protokol je stupio na snagu u listopadu 2009., a potpisale su ga i sve države u našoj regiji.

U svibnju 2005. usvojene su i izmjene i dopune Aarhuške konvencije u kojima se propisuju obveze glede sudjelovanja javnosti u odlučivanju o genetski modificiranim organizmima (GMO amandman).⁷

⁷ Za stupanje izmjena i dopuna na snagu potrebno je da ih ratificiraju tri četvrtine stranaka Konvencije.

Na trećem Sastanku stranaka Aarhuške konvencije⁸ usvojen je strateški plan za razdoblje od 2009. do 2014. godine, koji bi trebao osigurati primjenu odredaba Konvencije sve do petoga sastanka stranaka. Strateški plan prikazuje misiju Konvencije te iznosi viziju stranaka o smjeru u kojem bi Konvencija trebala ići. Tako pruža korisnu osnovu preko koje možemo ispitati određene nedavne pomake i očekivanja koja se tiču daljnjih koraka. Vizija je „osigurati uživanje prava pristupa informacijama, sudjelovanja javnosti u odlučivanju i pristupa pravosuđu u pitanjima okoliša diljem paneuropske regije i šire kako bi se poboljšalo stanje okoliša i pridonijelo zaštiti prava svake osobe sadašnjega i budućih naraštaja na život u okolišu pogodnom za njegovo ili njezino zdravlje i dobrobit“.

U Strateškome planu jasno je i prioritetno navedena misija:

- raditi na punoj provedbi Konvencije i njezina Protokola o registri-
ma ispuštanja i prijenosa onečišćujućih tvari te poticati i podrža-
vati provedbu Protokola u javnosti
- povećati učinak Konvencije i Protokola povećanjem broja strana-
ka unutar UNECE-ove regije, kao i poticanjem država izvan regije
da pristupe Konvenciji i Protokolu ili provedu njihova načela
- stalno ocjenjivati odredbe i načela Konvencije te prema potrebi
razmatrati daljnji razvoj Konvencije kako bi se osiguralo da ona
nastavi pružati odgovarajuće sredstvo za postizanje svojih ciljeva

2. Tijela Aarhuške konvencije

Tijela Aarhuške konvencije jesu:

- Tajništvo UNECE-a – administrativno tijelo Konvencije koje vodi
upisnik potpisnica, organizira sastanke te obavlja slične admini-
strativne i logističke poslove
- Konferencija stranaka – glavno tijelo Konvencije koje se sasta-
je najmanje jednom svake dvije godine i razmatra napredak u

8 Održanome u Rigi, Latvija, u lipnju 2008.

ratifikaciji i provedbi Konvencije te donosi odluku o budućem radu usvajanjem plana rada

- Radna skupina stranaka – sastaje se najmanje jednom godišnje te nadzire provedbu plana rada u razdoblju između konferencija stranaka
- Odbor za usklađivanje (engl. *Compliance Committee* – CC) – pravi reviziju usklađivanja propisa članica Aarhuške konvencije, daje upozorenja, mišljenja i preporuke, ali ne donosi obvezujuće odluke

Člankom 15. Konvencije predviđeno je i osnivanje posebnoga tijela – Odbora za usklađenost i praćenje provedbe Aarhuške konvencije (*Compliance Committee*) kojemu će potpisnice podnositi izvješća o provedbi Konvencije na nacionalnim razinama. Osim što je mjerodavan za podnošenje generalnoga izvješća o provedbi Konvencije, Odbor djeluje i kao savjetodavno tijelo u slučajevima kada neka od stranaka potpisnica Konvencije u pojedinim slučajevima nije sigurna glede usklađenosti svojih ili pak postupaka druge države stranke s propisima Konvencije. Za javnost je najzanimljiviji upravo Odbor za usklađivanje, a revizija usklađivanja propisa s Aarhuškom konvencijom pokreće tako što: (1) jedna članica prijavi drugu; (2) članica prijavi samu sebe za reviziju; (3) Tajništvo daje uputu ili preporuku za reviziju; (4) javnost, odnosno građani i NVO pisano zatraže reviziju. Naravno, i sam Odbor može pokrenuti postupak, davati preporuke te izraditi izvješća o usklađivanju ili provedbi pojedinih odredaba Aarhuške konvencije.

Primjeri pokretanja mehanizma revizije:

- Jedna članica prijavila drugu. Rumunjska je prijavila Ukrajinu zbog projekta „Bistri kanal“ na delti Dunava jer je javnost bila prekasno obaviještena o činjenici kako je riječ o projektu od nacionalnoga i prekograničnoga utjecaja na okoliš.
- NVO zatražio reviziju. Mađarska nevladina organizacija Grupa „Čisti zrak“ prijavila je svoju državu za povredu Aarhuške konvencije tvrdeći kako zakonski amandman o Javnome interesu i razvoju mreže brzih cesta smanjuje mogućnost sudjelovanja javnosti u odlučivanju.

- Građanin zatražio reviziju. Građanin Kazahstana prijavio je povredu Aarhuške konvencije jer u nacionalnome zakonodavstvu nije uređeno sudjelovanje javnosti, osobito u postupku procjene utjecaja zahvata na okoliš; također se žalio i na sudove koji nisu senzibilizirani za taj problem.

Ako Odbor za usklađivanje utvrdi neusklađenost s odredbama Konvencije, država u kojoj je utvrđena neusklađenost odgovorna je za poduzimanje mjera kako bi se ta neusklađenost uklonila.

3. Konkretni aktivnosti koje zahtijevaju sudjelovanje javnosti

Sudjelovanje javnosti u odlučivanju o zaštiti okoliša određeno je u trima člancima Aarhuške konvencije, i to: u članku 6. – odlučivanje o određenim djelatnostima; u članku 7. – sudjelovanje u svezi s planovima, programima i politikama koje se odnose na okoliš i u članku 8. – sudjelovanje tijekom izradbe provedbenih propisa i općeprimjenjivih, pravno obvezujućih normativnih instrumenata.

Za sudjelovanje javnosti ne postoji jedinstveno zakonodavno rješenje, kao što je to bio slučaj kod postupka pružanja informacija o okolišu, nego se sudjelovanje javnosti uređuje različitim zakonima i pripadajućim podzakonskim propisima. Postoji još jedna bitna razlika u odnosu na pristup informacijama. Dok se pristup informacijama odnosi na sve pripadnike javnosti,⁹ javnost koja ima pravo sudjelovati u odlučivanju može u pojedinim postupcima biti ograničena na užu krug pripadnika javnosti (tzv. zainteresirana javnost¹⁰). Ograničenje javnosti koja ima pravo sudjelovati u odlučivanju određuje se posebnim propisima.

⁹ Zakon o zaštiti okoliša RH (čl. 3. st. 1. toč. 13.): „Javnost je jedna ili više fizičkih ili pravnih osoba, njihove skupine, udruge i organizacije sukladno posebnim propisima i praksi.“

¹⁰ Zakon o zaštiti okoliša RH (čl. 3. st. 1. toč. 6o.): „Zainteresirana javnost je javnost na koju utječe ili bi moglo utjecati odlučivanje o okolišu te koja živi, odnosno, radi u području mogućih negativnih utjecaja na okoliš ili u području koje će vjerojatno biti pod negativnim utjecajem. Udruge civilnog društva koje djeluju na području zaštite okoliša i ispunjavaju sve uvjete sukladno Zakonu o zaštiti okoliša smatrat će se zainteresiranima.“

3.1. Sudjelovanje javnosti u odlučivanju o određenim djelatnostima

Aarhuška konvencija (članak 6.) propisuje strankama potpisnicama obvezu da omoguće sudjelovanje javnosti u donošenju odluka o dopustivosti određene djelatnosti. Riječ je ponajprije o djelatnostima iz Aneksa I. Konvencije (stavak 1., točka a),¹¹ ali i još nekim djelatnostima koje mogu imati znatne učinke na okoliš, a ne nalaze se u Aneksu I. Sudjelovanje javnosti odnosi se na postupke izdavanja građevinske i uporabne dozvole, dozvole za uporabu voda ili drugih prirodnih izvora, kao i dozvole za ispuštanje onečišćujućih tvari u vodu, zrak ili tlo (ECE, 2000: 90). Iako Konvencija ne propisuje obvezu provođenja procjene utjecaja djelatnosti na okoliš, to je najčešća procedura u okviru koje stranke Konvencije osiguravaju sudjelovanje javnosti u odlučivanju o određenim djelatnostima (ECE, 2000: 91). Iznimka od ove obveze jest situacija kada je riječ o djelatnosti za potrebe nacionalne obrane. Kada je riječ o genetski modificiranim organizmima, Konvencija propisuje strankama obvezu da se pri donošenju odluke o namjernome oslobađanju genetski izmijenjenih organizama u okoliš, u okviru nacionalnoga zakonodavstva, primjenjuju odredbe članka 6. Konvencije (stavak 11.).

Propisan je i sam postupak sudjelovanja javnosti, i to stavkom 2., prema kojemu zainteresirana javnost mora pravodobno i djelotvorno biti obaviještena o predloženoj djelatnosti, a navodi se i minimalan sadržaj obavijesti. Sudjelovanje javnosti mora se osigurati rano, tj. kada su sve mogućnosti otvorene i kada se može osigurati djelotvorno sudjelovanje javnosti (stavak 4.), a propisano je i da stranke trebaju poticati moguće podnositelje zahtjeva na otpočinjanje razgovora sa zainteresiranom javnosti i na pružanje informacija koje se odnose na ciljeve njihova zahtjeva i prije negoli zatraže dopuštenje, odnosno podnesu svoj zahtjev (stavak 5.). U stavku 8. propisano je da donesena odluka mora uzeti u obzir rezultat sudjelovanja javnosti, a javnost

11 Riječ je o djelatnostima iz područja energetike, proizvodnje i preradbe metala, preradbe minerala, kemijske industrije, gospodarenja otpadom i drugim djelatnostima. Za njih se samom normom pretpostavlja da imaju znatne učinke na okoliš.

se mora obavijestiti o odluci čim je tijelo javne vlasti donese. Tekst odluke, zajedno s razlozima na kojima se temelji, mora biti dostupan javnosti kako je to propisano stavkom 9.

3.2. Sudjelovanje javnosti u svezi s planovima, programima i politikama koje se odnose na okoliš

Sudjelovanje javnosti u svezi s planovima, programima i politikama koje se odnose na okoliš uređeno je tako što se strankama potpisnicama Konvencije ostavlja veća fleksibilnost pri pronalaženju odgovarajućih rješenja (ECE, 2000: 113).¹² Također Konvencija različito propisuje obveze stranaka potpisnica tijekom izradbe planova i programa koji se odnose na okoliš od obveza glede izradbe politika.¹³

Iako Konvencija ne obvezuje stranke potpisnice da provode procjenu utjecaja planova i programa na okoliš, jedan od načina provedbe njezina članka 7. jest osiguravanje sudjelovanja javnosti u postupku strateške procjene utjecaja planova i programa na okoliš. Stranke Konvencije obvezne su na odgovarajući i praktičan način osigurati sudjelovanje javnosti za vrijeme izradbe planova i programa koji se odnose na okoliš, unutar jasnoga i pravičnoga okvira, pružajući javnosti potrebne informacije. Konvencija odvojeno uređuje sudjelovanje javnosti tijekom izradbe politika i sudjelovanje u izradbi planova i programa jer su politike, u pravilu, manje konkretne od planova i programa. Glede sudjelovanja javnosti u izradbi politika ne postavljaju se konkretne obveze, nego su stranke obvezne nastojati pružiti tu mogućnost u mjeri u kojoj je to prikladno.

¹² UN Economic Commission for Europe (ECE) The Aarhus Convention: An Implementation Guide, New York and Geneva 2000.

¹³ Planovi, programi i politike nisu definirani u Konvenciji, stoga su ti pojmovi podložni tumačenju. Međutim oni imaju određeno značenje u državama članicama Gospodarske komisije za Europu, a ponekad su definirani i zakonom (ECE, 2000: 113). Planovi i programi koji se odnose na okoliš mogu biti planovi prostornoga uređenja, strategije regionalnoga razvoja, planovi i programi iz područja prometa, turizma, energetike, gospodarenja vodama, zdravstva i sl., na svim razinama vlasti (ECE, 2000: 115).

3.3. Sudjelovanje javnosti tijekom izradbe provedbenih propisa i/ili općeprimjenjivih, pravno obvezujućih normativnih instrumenata

Odredbe Konvencije odnose se na tijela izvršne vlasti, a ne na tijela zakonodavne vlasti kada djeluju u okviru svoje zakonodavne uloge. Ipak, to ne sprječava parlamente i druga zakonodavna tijela da primjenjuju pravila Konvencije u svojim postupcima.¹⁴

Sudjelovanje javnosti tijekom izradbe provedbenih propisa i općeprimjenjivih, pravno obvezujućih normativnih instrumenata¹⁵ koji bi mogli imati znatan utjecaj na okoliš odnosi se na aktivnosti izvršne javne vlasti glede donošenja općih normativnih akata. Ovo područje aktivnosti pokriveno je relativno blagim obvezama za promicanje sudjelovanja javnosti. Radi toga trebaju se utvrditi vremenski okviri dovoljni za djelotvorno sudjelovanje, objaviti nacрте pravila ili ih staviti na raspolaganje javnosti na neki drugi način te javnosti pružiti mogućnost davanja primjedaba izravno ili preko predstavničkih savjetodavnih tijela. Rezultat sudjelovanja javnosti treba uzeti u obzir u najvećoj mogućoj mjeri (članak 8.).

3.4. Informiranje i sudjelovanje javnosti i zainteresirane javnosti u postupcima procjene utjecaja zahvata na okoliš i strateške procjene utjecaja plana i programa na okoliš

U postupcima procjene utjecaja zahvata na okoliš (PUO) i strateške procjene utjecaja na okoliš (SPUO) domaće zakonodavstvo, direktive i konvencije preporučuju konzultiranje javnosti u što ranijem stadiju. Ključni izazov za mjerodavna tijela, investitore, nositelje izradbe planova i programa jest kako prepoznati potrebu za uključivanjem/sudjelovanjem javnosti u situacijama kada ona nije propisana zakonom, ili kada zakon propisuje tek minimalne mjere, a konkretne okolnosti na terenu zahtijevaju veći angažman. U načelu, što je zahvat, plan ili program složeniji ili se očekuje da će imati znatan utjecaj na javnost, to je važnije

14 Iako su isključeni iz primjene Konvencije, preambula poziva zakonodavna tijela na primjenu njezinih načela u svome radu (ECE, 2000: 35).

15 Pojam općeprimjenjivi pravno obvezujući normativni instrumenti rabi se kako bi se izbjeglo sužavanje pojma *provedbeni propisi* (ECE, 2000: 120).

potaknuti aktivno uključivanje javnosti i zainteresirane javnosti.¹⁶ Primjeri takvih složenih planova i zahvata za koje se očekuje da mogu imati znatan utjecaj jesu:

- nacionalni planovi gospodarenja otpadom koji će imati znatan financijski učinak na stanovništvo
- izgradnja autoceste u neposrednoj blizini naselja
- izgradnja velikih industrijskih zona
- izgradnja tvorničkih kapaciteta koje su velik rizik za okoliš
- izgradnja zračne luke i slično

Rano i aktivno uključivanje javnosti i zainteresirane javnosti u slučaju navedenih zahvata može pridonijeti boljemu razumijevanju kako predloženih zahvata tako i razloga zabrinutosti javnosti, a to će pak dovesti do boljih odluka. Za uspješne postupke uključivanja javnosti često je potrebno uložiti mnogo vremena, energije, financija i komunikacijskih vještina.

Procjena utjecaja na okoliš (PUO) jedan je od instrumenata zaštite okoliša. Pojednostavljeno, riječ je o postupku pružanja informacija o mogućim utjecajima nekoga zahvata na okoliš kako bi investitor, javnost i donositelji odluka mogli donijeti odluku koja će biti u skladu s načelima održiva razvoja. U našim uvjetima riječ je o upravnome postupku kojim se prepoznaje, opisuje i ocjenjuje mogući izravni i neizravni utjecaj zahvata na okoliš, i to na: tlo, vodu, zrak, šumu, klimu, ljude, biljni i životinjski svijet, krajolik, materijalnu imovinu, kulturnu baštinu, ali uzimajući u obzir i njihove međuodnose. Javnost i zainteresirana javnost moraju biti pravodobno i djelotvorno informirane o odgovarajućem djelovanju nositelja zahvata, ali i o svojim pravima u postupcima odlučivanja, i to u ranoj fazi odlučivanja o nekome zahvatu kada su sve mogućnosti otvorene.

U postupku procjene utjecaja zahvata na okoliš javnost i zainteresirana javnost informiraju se o: (1) zahtjevu nositelja zahvata, (2) odluci

¹⁶ Promicanje aktivnoga uključivanja javnosti i zainteresirane javnosti može se postići na primjer formiranjem konzultacijskih odbora u sredinama gdje se očekuje utjecaj predloženoga zahvata.

da se studija o utjecaju zahvata na okoliš upućuje na javnu raspravu, (3) rješenju o prihvatljivosti zahvata za okoliš i (4) svakome drugom rješenju u tome postupku donesenome sukladno zakonu.

U postupku ocjene o potrebi procjene utjecaja zahvata na okoliš javnost i zainteresirana javnost informira se o zahtjevu nositelja zahvata i rješenju donesenome u povodu zahtjeva nositelja zahtjeva. S druge strane u postupku izdavanja upute o sadržaju studije o utjecaju zahvata na okoliš javnost i zainteresirana javnost informiraju se o zahtjevu nositelja zahvata te o uputi donesenoj u povodu zahtjeva nositelja zahvata.



Slika 1: Shematski prikaz postupka obvezne PUO

Informacije o aktima, kao što su primjerice zahtjev, odluka i rješenje, u pravilu se daju objavom akta na internetskoj stranici. Ako prema prirodi akta, zato što sadrži tehničke i kartografske prikaze, akt nije moguće objaviti u cijelosti, objavljuje se sažetak akta bez tehničkih i kartografskih prikaza. Sažetak obvezno sadrži izreku i obrazloženje akta u bitnome, ako ga akt sadrži.

Osnovni je cilj sudjelovanja javnosti uzimanje u obzir relevantnih primjedaba, prijedloga i mišljenja javnosti i zainteresirane javnosti

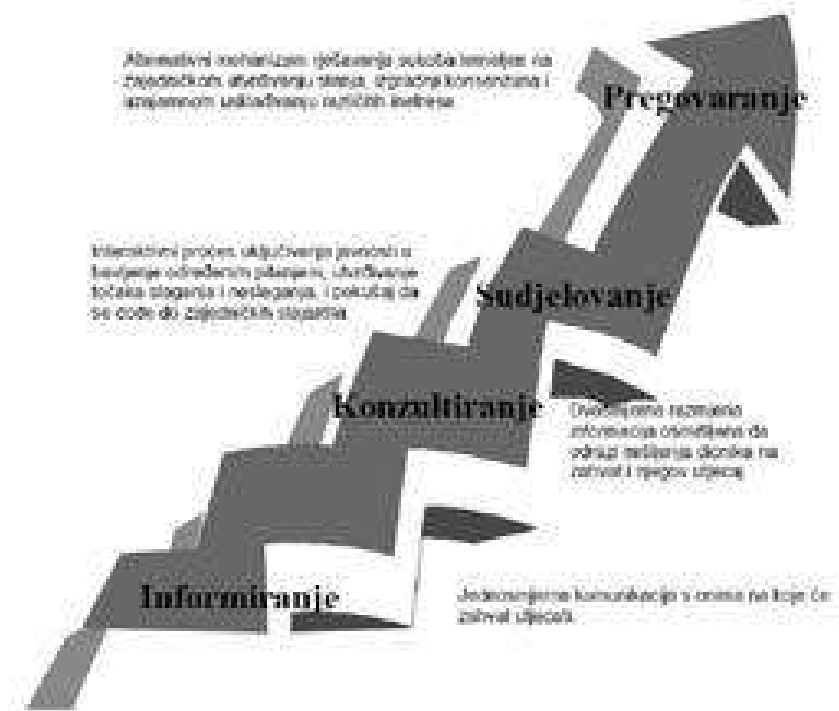
prilikom odlučivanja o okolišu. Zakon o zaštiti okoliša propisuje da se mišljenja, prijedlozi i primjedbe javnosti moraju razmotriti prije donošenja odluka. Iako to nije izričito propisano, odredbe Zakona o zaštiti okoliša podrazumijevaju tu obvezu u svim postupcima u kojima je predviđena javna rasprava.

Sudjelovanje javnosti i zainteresirane javnosti u postupku ocjene studije utjecaja na okoliš provodi se javnom raspravom koja uključuje javni uvid i javna izlaganja. Mjerodavno tijelo javne vlasti objavljuje obavijest o provođenju javne rasprave u svezi s predmetom javne rasprave na internetskoj stranici i u dnevnome tisku. Ova se obavijest može dati i u službenome glasilu jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave i uprave te na lokalno uobičajen način javnoga priopćivanja najmanje osam dana prije početka javne rasprave. Nakon objave obavijesti o provođenju javne rasprave studija utjecaja na okoliš stavlja se na javni uvid koji traje najmanje trideset dana. U javnoj raspravi javnost i drugi sudionici, kao što su mjerodavna službena tijela, tijela jedinice lokalne i regionalne uprave te druga tijela, u roku i na način propisan zakonom daju mišljenja, prijedloge i primjedbe u svezi s predmetom javne rasprave.

Javnost ima pravo pristupa predmetu javne rasprave te može postavljati pitanja tijekom javnoga izlaganja o predloženim rješenjima, na koja odgovaraju predstavnici tijela javne vlasti, predstavnici izrađivača i nositelja zahvata. U javnome izlaganju obvezno se osigurava nazočnost i sudjelovanje predstavnika mjerodavnoga tijela javne vlasti, predstavnika izrađivača i voditelja izradbe studije utjecaja na okoliš te predstavnika jedinice lokalne samouprave na čijem se području namjerava izvesti zahvat. Javnu raspravu, uključujući javni uvid i javno izlaganje, koordinira i provodi mjerodavno tijelo javne vlasti. O javnome izlaganju vodi se zapisnik koji sadrži pitanja, prijedloge i mišljenja sudionika javne rasprave danih za vrijeme javnoga izlaganja te odgovore na pitanja koje su dale osobe čija je nazočnost osigurana tijekom javnoga uvida.

Ako u roku određenome u odluci o objavi javne rasprave javnost, mjerodavna tijela i tijela jedinice lokalne samouprave, odnosno tijela jedinice regionalne uprave ne dostave svoje mišljenje, primjedbe i prijedloge u svezi s predmetom javne rasprave, smatra se da nisu imali primjedaba.

Zaključno, javna je rasprava glavni oblik sudjelovanja javnosti na aktivnijoj razini, a često i prva prigoda kada javnost biva upoznata s postojanjem pojedinoga zahvata i njegova mogućega utjecaja na okoliš.



Slika 2: Sudjelovanje javnosti u raspravama o zaštiti okoliša¹⁷

4. Aarhuška konvencija u nacionalnome zakonodavstvu

Godine 2008. Bosna i Hercegovina pristupila je Konvenciji o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u donošenju odluka i pristupu sudstvu o pitanjima okoliša. Definicija informacije o okolišu, ograničenja pristupa ovim informacijama i druge odredbe državnoga i entitetskih zakona općenito su u skladu s Konvencijom. Temeljni zakon kojim se osigurava pravo građana na informacije jest Zakon o pravu na pristup informacijama u BiH.¹⁸ Zakon o pravu na pristup informacijama

¹⁷ Smjernice za informiranje i sudjelovanje javnosti i zainteresirane javnosti u postupcima procjene utjecaja zahvata na okoliš i strateške procjene utjecaja plana i programa na okoliš, Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva RH i Regionalni centar zaštite okoliša Hrvatske, 2010.

¹⁸ *Službeni glasnik BiH*, broj 28/00.

jest opći propis, a njegove se odredbe primjenjuju na sve informacije koje posjeduju tijela javne vlasti. Odredbama ovoga zakona definirani su osnovni pojmovi i načela¹⁹ koja se odnose na pristup informacijama. Osim toga, detaljno se propisuje postupak u svezi sa zahtjevom za informacijom, žalbeni postupak, kao i obveze tijela javnih vlasti pri objavljivanju informacija.

Postupci u svezi s informacijama koje se odnose na okoliš dodatno su razrađeni u entitetskim zakonima o zaštiti okoliša koji detaljno definiraju koja se vrsta informacije smatra informacijom o okolišu, vrste informacija o okolišu koje tijela javne vlasti moraju objaviti, postupke prema zahtjevu za informacijom o okolišu i (iznimno) slučajeve kada se zahtjev za informacijom o okolišu odbija. Nadalje, ovi zakoni propisuju da svaki pojedinac i organizacija moraju imati mogućnost sudjelovanja u procesima donošenja odluka, a regulatorna tijela i tijela javne vlasti imaju obvezu stimulirati sudjelovanje javnosti tako što će informacije učiniti raspoloživim široj javnosti. Zakoni također jamče da će se osigurati djelotvoran pristup pravosudnim i upravnim postupcima, uključujući pravni lijek i naknadu.

Javnost aktivno sudjeluje u postupcima izdavanja okolišnih dozvola, posebno vezanih za projekte koji su predmet procjene utjecaja na okoliš (EIA²⁰, u domaćoj praksi poznat kao PUO²¹). Entitetska ministarstva okoliša (u slučaju Federacije BiH i županijska tijela uprave) pozivaju NVO-e i lokalnu zajednicu da sudjeluju pri izdavanju dozvola tri mjeseca unaprijed preko svojih internetskih stranica. Netehnički sažetci EIA-e javno se objavljuju preko internetskih stranica, a dostupni su i izravno u tijela javne vlasti. Datum održavanja javne rasprave općenito se objavljuje petnaest dana unaprijed. Od investitora se zahtijeva da u roku od petnaest dana, a preko tijela koje provodi postupak, odgovori na komentare dane na javnoj tribini.

19 Ova su načela: pretpostavke javnosti, slobodnoga pristupa i ograničenja pristupu informacijama, potpunost i točnost informacije, jednakost u pristupu informacijama i načelo raspolaganja informacijom, odnosno pravo na javno iznošenje informacije dobivene od tijela javne vlasti.

20 Environmental Impact Assessment (EIA).

21 Procjena utjecaja na okoliš (PUO).

Jedno od najvažnijih pitanja zaštite okoliša svakako je pravo na pristup pravosuđu o pitanjima okoliša kao posljednji „obrambeni mehanizam“ koji se pokreće kada ustaljenim postupkom nije bilo moguće ostvariti konkretno pravo. Sam termin pravosuđe u bosanskohercegovačkome kontekstu ima šire značenje jer osim klasičnoga sustava pravosuđa (sudovi, tužiteljstva, pravobraniteljstva) uključuje i klasične upravne postupke (osobito u slučaju pokretanja drugostupanjskoga postupka pred tijelima uprave na temelju žalbe po odluci u upravnome postupku). Po zakonom utvrđenim kriterijima, nakon okončanoga upravnog postupka (kada više nije dopuštena žalba u upravnome postupku), nezadovoljna stranka ili ovlašteno tijelo ima pravo pokrenuti upravni spor čime upravni postupak prelazi u sudski postupak.

Ustav BiH te ustavi entiteta predvidjeli su visok stupanj zaštite ljudskih prava i temeljnih sloboda te opće demokratizacije društva. Kao tijelo zaštite ovih prava i demokratskih načela ustanovljena je i institucija Ombudsmana, što je za prilike u BiH apsolutno nova kategorija. Zakonom o slobodi informiranja predviđeno je osnivanje institucija Ombudsmana za informiranje, što će pravnu zaštitu prava na informaciju postaviti na potpuno nove temelje.

Federalno ministarstvo okoliša i turizma u potpunosti je primijenilo članak 7. Aarhuške konvencije održavši četiri radionice o nacrtu Strategije zaštite okoliša Federacije BiH s akcijskim planom za razdoblje od 2008. do 2018. godine. Prva radionica „Vizija, načela i smjernice“ održana je 19. travnja 2007. Cilj radionice bila je prezentacija koncepta i dinamike izradbe Strategije te prezentacija i diskusija o viziji, načelima i smjernicama zaštite okoliša. Druga radionica naziva „Ocjena stanja okoliša i posljedice“ održana je 28. lipnja 2007. Projektni tim izvršio je identifikaciju stanja okoliša sukladno DPSIR metodologiji. Rezultati toga rada bili su prodiskutirani na radionici, a Izvješće o stanju okoliša pripremljeno je sukladno dopunama i zaključcima radnih skupina radionice. Treća radionica – „Ciljevi i mjere“ – održana je 18. rujna 2007. Ciljevi i mjere odnose se na poboljšanje stanja u području voda, zraka, prirode, zemljišta i otpada u razdoblju od 2008. do 2018. godine. Oni su strateški okvir za djelovanje svih dijelova društva na koje se odnose.

Ciljevi i mjere imaju posljedice na politiku i rad ministarstava različitih sektora i svih razina, na obveze općina i javnih poduzeća, na gospodarstvo, školstvo i civilni sektor. Završna radionica, na kojoj su prezentirane sve komponente Strategije, održana je 18. prosinca 2007. i na njoj je javnost još jednom imala priliku iskazati svoje mišljenje i dati svoj prinos njezinoj izradbi. Imajući na umu činjenicu da je ovaj strateški dokument izrađen uz podršku svih relevantnih zainteresiranih strana, to bi umnogome trebalo olakšati njegovu integraciju u druge sektorske strategije, kao i kasniju provedbu.

Republika Hrvatska potpisnica je Aarhuške konvencije od 1998., no ratificirala ju je istom 2006. godine. Ova je konvencija prenesena u hrvatsko zakonodavstvo usvajanjem mnogobrojnih propisa koji su uz to podložni i čestim promjenama radi prilagodbe hrvatskoga pravnog sustava pravnoj stečevini Europske unije, a koja je također stranka Konvencije. Iako je ovdje priložen poduži popis propisa za prijenos Aarhuške konvencije u hrvatsko zakonodavstvo (Tablica 1), ne može se smatrati konačnim jer sadrži samo pregled najvažnijih propisa koji tretiraju ovo područje.

Tablica 1: Popis najvažnijih propisa za prijenos Aarhuške konvencije u hrvatsko zakonodavstvo

Stup Konvencije		Zakoni, drugi propisi i akti
I. Pristup informacijama	Pasivni pristup	Zakon o zaštiti okoliša Zakon o pravu na pristup informacijama Zakon o općem upravnom postupku
	Aktivni pristup	Zakon o zaštiti okoliša Uredba o informacijskom sustavu zaštite okoliša Pravilnik o registru onečišćavanja okoliša
II. Sudjelovanje u odlučivanju	Odlučivanje o određenim djelatnostima	Zakon o zaštiti okoliša Uredba o procjeni utjecaja zahvata na okoliš Uredba o postupku utvrđivanja objedinjenih uvjeta zaštite okoliša Uredba o informiranju i sudjelovanju javnosti i zainteresirane javnosti o pitanjima zaštite okoliša Zakon o zaštiti prirode Pravilnik o ocjeni prihvatljivosti plana, programa i zahvata za ekološku mrežu Pravilnik o načinu izrade i provođenju studije o procjeni rizika uvođenja, ponovnog uvođenja i uzgoja divljih svojti Zakon o otpadu Pravilnik o gospodarenju otpadom od istraživanja i eksploatacije mineralnih sirovina Zakon o genetski modificiranim organizmima Zakon o općem upravnom postupku
	Odlučivanje o planovima i programima	Zakon o zaštiti okoliša Uredba o strateškoj procjeni utjecaja planova i programa na okoliš Uredba o informiranju i sudjelovanju javnosti i zainteresirane javnosti o pitanjima zaštite okoliša Zakon o prostornom uređenju i gradnji Zakon o zaštiti prirode Pravilnik o ocjeni prihvatljivosti plana, programa i zahvata za ekološku mrežu Zakon o zaštiti od buke Pravilnik o načinu izrade i sadržaju karata buke i akcijskih planova, te o načinu izračuna dopuštenih indikatora buke Zakon o zaštiti zraka Uredba o kvotama stakleničkih plinova i načinu trgovanja emisijskim jedinicama Zakon o vodama
	Odlučivanje o politikama	Kodeks savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata
	Odlučivanje o provedbenim propisima i drugim općim aktima	Zakon o zaštiti okoliša Uredba o informiranju i sudjelovanju javnosti i zainteresirane javnosti o pitanjima zaštite okoliša Zakon o zaštiti prirode Uredba o postupku javnog uvida kod proglašenja zaštićenog područja

III. Pristup pravosuđu	Kontrola postupka pružanja informacije o okolišu	Zakon o zaštiti okoliša Zakon o pravu na pristup informacijama Zakon o općem upravnom postupku Zakon o upravnim sporovima
	Kontrola postupka sudjelovanja javnosti	Zakon o zaštiti okoliša Zakon o općem upravnom postupku Zakon o upravnim sporovima
	Kontrola nad aktima i propustima privatnih osoba i tijela vlasti koji su protivni odredbama domaćeg ekološkog zakonodavstva	Zakon o zaštiti okoliša Zakon o općem upravnom postupku Zakon o upravnim sporovima Posebni zakoni koji se odnose na zaštitu pojedinih sastavnica okoliša ili zaštitu od utjecaja opterećenja Zakon o obveznim odnosima Zakon o parničnom postupku Kazneni zakon Prekršajni zakon Ustavni zakon o Ustavnom sudu RH Zakon o sustavu državne uprave Zakon o upravnoj inspekciji

Izvor: Ofak, 2011.

Aarhuška konvencija jedinstveni je međunarodni pravni instrument koji još izaziva mnoga očekivanja, ali i razočaranja zbog formalnoga pristupa sudova i tijela javne uprave pri njegovoj interpretaciji.

Države naše regije (Slovenija, Hrvatska, BiH, Crna Gora, Srbija i dr.) nalaze se među državama koje su Konvenciju ratificirale i prenijele u svoja zakonodavstva. Međutim od usvajanja nekoga propisa do njegove pravilne i potpune primjene u praksi put zna biti dug. Stoga su, kako bi se potaknula pravilna primjena Konvencije, mnoge nevladine organizacije iz regije uz potporu europskih fondacija pokrenule mnoštvo projekata kojima je cilj pospješivanje primjene Konvencije. U većini ovih projekata naglasak je na trećem stupu Konvencije čija je provedba najproblematičnija, a to je pristup sudstvu. Prava pristupa sudstvu, zajamčena Konvencijom i domaćim zakonodavstvom, građani u praksi mogu ostvariti samo ako svi potencijalni sudionici mogu jednostavno doći do informacija o svojim pravima i postupcima u kojima ih mogu ostvariti te ako su sami postupci jednostavni, ne traju predugo i ako je pravna zaštita učinkovita i cijenom pristupačna.

Zaključak

Kao što je vidljivo iz njezina punoga naziva, Arhuška konvencija sadržava tri široke teme ili „stupa“: pristup informacijama, sudjelovanje javnosti u odlučivanju i pristup sudstvu. Uz to Konvencija sadržava i mnoštvo važnih općih značajkâ.

U Konvenciji se ne postavljaju standardi okoliša, ali se navode jasna pravila koja se tiču prava javnosti na pristup informacijama i sudjelovanje u procedurama za dobivanje dozvola, kao i u izrađivanju planova, programa i zakona. Konvencija ne propisuje gornje granice nego osigurava budućnost koja se gradi na čvrstim temeljima dobre prakse i istinske posvećenosti.

Aarhuška konvencija jedan je od najnaprednijih međunarodnih ugovora koji se tiču okoliša jer definira pravac održivoga razvoja i jača osnovna demokratska načela. Konvencija teži ukidanju državnoga monopola u području okoliša tako što javnosti omogućuje pristup informacijama i aktivno sudjelovanje zainteresirane javnosti u različitim procedurama koje su važne za okoliš. Time ih dovodi u poziciju partnera u ovim procesima te obvezuje stranke potpisnice da u javnosti promiču odgoj i obrazovanje o okolišu i svijest o okolišu, osobito o tome kako dobiti pristup informacijama o okolišu, sudjelovati u odlučivanju o okolišu i dobiti pristup sudstvu o pitanjima okoliša.

Osnovni korisnik Aarhuške konvencije jest javnost, odnosno građanin kao pojedinac ili udružen u različite oblike udruživanja. Aarhuška konvencija precizno definira termin *zainteresirana javnost* tako što nevladine organizacije, koje se bave pitanjima okoliša, a prema nacionalnome zakonodavstvu ispunjavaju uvjete za to, automatski smatra zainteresiranom javnošću, čime ih se dovodi u privilegiran položaj.

Pravo na pravnu zaštitu dovodi do veće transparentnosti i otvorenosti kada je riječ o okolišu i pridonosi ostvarenju ciljeva održivoga razvoja društva.

Sve vlade potpisnice Aarhuške konvencije dijele uvjerenje kako su bolja dostupnost informacija i češće sudjelovanje javnosti u procesima donošenja odluka od ključne važnosti za uspostavljanje povjerenja

među zajednicama te su podrška napredovanju u ostvarivanju zajedničkih ciljeva, odgovornijega postupanja tijela javne vlasti i unaprjeđenja opće politike zaštite okoliša.

Pridržavanje načela Aarhuške konvencije također pridonosi učinkovitosti i ekonomičnosti transpozicije i provedbe propisa Europske unije koji se odnosi na okoliš.

Izvori i literatura

- ANDERSON, A. (2003) „Environmental activism and news media“, u: COTTLE, S. (ur.), *News, Public Relations and Power*, London: Sage Pub.
- CUTLIP, S. – CENTER, A. – BROOM, G. (2003) *Odnosi s javnošću*, Zagreb: Mate.
- DALAL-CLAYTON, B. – SADLER, B. (2005) *Strategic Environmental Assessment*, London: Earthscan.
- EVERETT, J. (2001) „Public Relations and the Ecology of Organizational Change“, *Handbook of Public Relations*, R. Heath (ur.), Thousand Oaks: Sage Pub.
- HERCEG, N. – CERO, M. (2009) „Environmental EU Acquis in Federation B&H, state and perspective“, *International scientific thematic conference „Soil Protection Activities and Soil Quality Monitoring in South Eastern Europe“*, Sarajevo.
- HERCEG, N. (2012) *Okoliš i održivi razvoj*, Mostar: Sveučilište u Mostaru.
- HERCEG, N. (ur.) (2010) *Izazovi okolišne dozvole*, dopunjeno i izmijenjeno izdanje, Sarajevo: Federalno ministarstvo okoliša i turizma.
- HERCEG, N. i dr. (2011) „Okolišna dozvola – sustavan pristup upravljanju onečišćenjem i zakonski jamac zaštite okoliša u Bosni i Hercegovini“, *XII. Međunarodni simpozij o kvaliteti „Kvalitetom do poslovne izvrsnosti“*, zbornik radova, Osijek.

- JANS, J., H. – VEDDER, H. (2008) *European Environmental Law*, Europa Law Publishing, Groningen: University of Groningen.
- KRÄMER, L. (2011) „Aarhuška konvencija u europskoj praksi“, *Provedba Aarhuške konvencije u zemljama Jadrana*, zbornik radova, Pula: Udruga Zelena Istra.
- LONČARIĆ-HORVAT, O. i dr. (2003) *Pravo okoliša*, Zagreb: Organizator.
- MATIJEVIĆ, D. (2006) *Priručnik za državne službenike: pristup javnosti informacijama i sudjelovanje javnosti u odlučivanju o vodama i okolišu*, Zagreb: REC.
- MUNIĆ, J. i sur. (2008) *Pravo zaštite okoliša u Hrvatskoj i sudjelovanje javnosti*, Zagreb: Zelena akcija i FoE Croatia.
- OFAK, L. (2011) „Provedba Arhuške konvencije u hrvatskom zakonodavstvu“, *Provedba Aarhuške konvencije u zemljama Jadrana*, zbornik radova, Pula: Udruga Zelena Istra.
- OTT, K. (ur.) (2004) *Pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji – Izaзовi institucionalnih prilagodbi*, drugi svezak, Zagreb: Institut za javne financije i Zaklada Friedrich Ebert.
- RADOJČIĆ, D. – GOBBI, E. (2009) *Prekogranična procjena utjecaja na okoliš s osvrtom na poteškoće u provedbi i moguća rješenja za države Sjevernog Jadrana*, Pula: Udruga Zelena Istra.
- *Smjernice za informiranje i sudjelovanje javnosti i zainteresirane javnosti u postupcima procjene utjecaja zahvata na okoliš i strateške procjene utjecaja plana i programa na okoliš* (prosinac 2010) Zagreb: Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva RH i REC.
- *Strategija zaštite okoliša Federacije BiH, za razdoblje 2008.-2018.* (2008) Sarajevo: Federalno ministarstvo okoliša i turizma.
- *Sudjelovanje javnosti u donošenju odluka o okolišu – Priručnik za provedbu* (listopad 2008) Zagreb: Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva RH.

- TOMIĆ, Z. (2008) *Odnosi s javnošću – teorija i praksa*, Zagreb: Synopsis.
- UNECE, (2011) *Pregled stanja okoliša – Bosna i Hercegovina, drugi pregled* New York and Geneva.
- WATES, J. (2011) „Uvod u Aarhušku konvenciju – Nedavni pomaci i daljnji koraci“, *Provedba Aarhuške konvencije u zemljama Jadrana*, zbornik radova, Pula: Udruga Zelena Istra.
- <www.europa.eu.org> (službena stranica Europske Unije)
- <www.unece.org/environmental-policy/treaties/public-participation/aarhus-convention.html> (Ekonomska komisija za Europu – UNECE)

NEVENKO HERCEG ♦ ZORAN TOMIĆ

GENERAL PUBLIC AND ENVIRONMENT – THREE PILLARS OF THE AARHUS CONVENTION

Abstract

Convention on access to information, public participation in decision making and access to justice in environmental matters – The Aarhus Convention – is an international legal framework in the area of the environment protection. This convention, initiated under the auspices of UN, is the most ambitious venture as far as environment protection is concerned. Its adoption made at the same time a huge step in the international law development. Accepting the principles and formally accessing to the Aarhus Convention, countries from our region (Southeast Europe) show that rights in the environment protection area are not the luxury reserved only for the rich ones. This document defines the rights in the environment area and makes the reliable foundation for involving the general public in the environment policies which confirms our commitment to future generations. That is a proof that sustainable development can be achieved only by involving all participants in the society. The Aarhus Convention is a link between the authorities' responsibilities and environment protection, because participation of the public increases responsibility and transparency in decision making, as well as consciousness of the public about environmental matters. It also provides support for the made decisions. Efficient participation of the public promotes cooperation principles and consultation between citizens and decision makers, which contributes to general society democratization. That is enabled by the Aarhus Convention implementation which includes: access to information, participation of the public in decision making and access to jurisdiction when speaking of environment. These are at the same time three main Convention pillars. Twelve years ago the UN Secretary General Kofi Annan described the Convention as "the most ambitious venture in environmental democracy undertaken under the auspices of the United Nations". We can say that the mentioned de-

scription is probably correct even today, although there have been many other significant improvements in environmental democracy.

Key words: public, environment, sustainable development, participation of the public, access to information, access to jurisdiction, the Aarhus Convention, Law on environment protection