

**Konvencija “Aarhus”
Shvatanje, značaj, i aspekti
njene praktične primene**

Priština, Septembar 2006

Pripremio:
Visar Morina

Projekta finaciran od Ministarstva Spoljnih Poslova
Holandije

Predgovor

Aarhus Konvencija je jedan od najvažnijih mehanizama današnje demokratije u oblasti životne okoline, u državama koje su usvojile ovu konvenciju od početaka 1998. Aarhus Konvencija, običnom stanovniku, omogućava da bude aktivan partner u donošenju odluka o životnoj okolini, potom omogućuju sebi pravo da: bude u svakom koraku informisan sa situacijom o životnoj okolini u kojoj živi, i ne samo prva na to, da donosi odluku o aktuelnim događajima u životnoj okolini nego da utiče i na sprovođenju zakona zaštite životne okoline u slučajima prekršaja građanskog prava za zdravu životnu okolinu.

Ovaj Priručnik, je prva vrsta ovakve publikacije na Kosovu, posvećen je nadležnima iz opštine, administraciji koja je prva ustanova gde se stanovništvo najpre obrati u slučaju promene situacije životne okoline u kojoj oni žive, u opštini treba da budu informisani o kornizama Konvencije, i ovoj vrsti priručnika kako treba stupati u razgovor sa stanovništvom, i biti odgovoran na njihove zahteve.

Izvodjenje Priručnika u praksi, nadamo se da će olakšati komunikaciju između stanovništva i nadležnih u administraciji tokom nekog procesa. Treba biti upotrebljiv za stanovništvo i lokalnu upravu administracije.

Formalno Kosovo je u zakašnjenju sa potpisivanjem Konvencije, obuhvatanje dva od tri osnovnih temelja Konvencije u postojeće zakonodavstvo o životnoj okolini na Kosovu govori nam da je ovaj Priručnik više nego potreban i da ga treba uvesti odmah u praktičnoj formi.

Priručnik je rezultat regionalnog projekta "Unapredjenje Prekse Učešća Javnosti - Koraci ka Primeni Aarhuske Konvencije – u Bosni i Hercegovini, Albaniji, Kosovu, Makedoniji, Srbiji i Crnoj Gori financirano od Ministarstva Spoljnih Poslova Holandije.

Posebno se zahvaljujemo autoru ovog Priručnika g. Visar Morina koji je uz veliki napor i želju, uz stalno konsultiranje i upotrebu postojeće literature različitim iskustvima u praksi u mestima rajona, izradio je na jednostavan i najbolji način Priručnik za Aarhusku Konvenciju, u pratnji sa konkretnim primerima u praksi, koliko je upotrebljiva u praksi ova dispozicija.

Dr. Zeqir Veselaj, direktor
REC – Kancelarija na Kosovu

Priština
Septembar 2006.

SADRŽAJ

UVOD

A. Priručnik – kome je namenjen?.....	9
B. Konvencija Aarhus-a: organi, ratifikacija i tablica potpisnika.....	9
C. Šta uređuje Konvencija Aarhus?.....	9
D. Sadržaj konvencije.....	10
E. Mehanizmi Konvencije.....	11

I. OPŠTA PITANJA UČEŠĆA U JAVNOSTI

A. Shvatanje učešća u javnosti.....	13
B. Izraz “javni autoritet”.....	13
C. Akteri učešća u javnosti.....	14
D. Značaj učešća u donošenju odluke.....	14
E. Razlozi neučestvovanja u procesima donošenja odluka..	15

II. IZVORI PRAVA UČEŠĆA JAVNOST

A. Međunarodni izvori.....	17
B. Domaći Izvori.....	17

III. PRAVA ZA PRISTUP NA INFORMACIJAMA SREDINE

A. Shvatanje informacije sredine.....	21
B. Informacije sredine koja raspolaze javni autoritet.....	21
C. Koje informacije sredine prenose javna administracija..	22
D. Pristup podacima.....	23
E. Kako odgovoriti zahtevu za informacije sredine?.....	24
F. Vremenski rok za odgovor na zahtev.....	25
G. Odbijanje i ograničenje pristupa o informacijama sredine.	25
H. Odbijanje i ograničenje pristupa o informacijama sredine.....	25
I. Proceduralni troškovi.....	26
J. Prenošenje javnih informacija prema pravu sprovođenja na Kosovu.....	26
K. Pristup informacijama sredine.....	27

IV. UČEŠĆE JAVNOSTI U DONOŠENJU ODLUKA

A. Javna administracija – smisao.....	29
1. Osnovni principi.....	29
2. Organi javne administracije na Kosovu.....	30
3. Pravni okvir u javnoj administraciji.....	31
B. Šta ne pripada javnoj administraciji?.....	31
C. Obaveze javnih autoriteta u vezi donošenja odluka.....	32
D. Uloga javne administracije.....	33
E. Vaspitanje sredine.....	34
F. Minimalni standardi.....	34

G. Bez kaznenih mera.....	34
H. Javno učešće u kontekstu donošenja odluke za posebne aktivnosti.....	35
I. Ocenjivanje uticaja sredine (OUS).....	36
J. Učešće u nacrtu planova i programa sredine.....	37
K. Učešće u nacrtima normativnih akata sredine.....	37
L. Učešće u zakonodavstvu sredine Kosova.....	37

V. PRISTUP PRAVDI

A. Pravo obraćanje sudu.....	39
B. Krivična odgovornost za zagađivanje sredine.....	39
Dodaci.....	41

“I ako za cilj ima regionalni aspekt, značaj Konvencije Aarhusa je globalna. To je sigurno elaboracija sa najvišim utiskom principa 10 o Delaraciji Rio, koja ističe potrebu za učešće građana o pitanji sredine i pristupa na informacijama sredine održane od javnih autoriteta. Kao takva ova Konvencija predstavlja ambiciozni korak na polju demokracije sredine, koja je ikada preduzeta pod pokroviteljstvom Ujedinjenih Nacija”.

*Kofi A. Annan
Generalni Sekretar Ujedinjenih Nacija¹*

¹Vidi <http://www.unece.org>.

A. Priručnik – kome je namenjen?

Ovaj priručnik u prvom redu je namenjen javnim službenicima uključeni u resorima sredine najvišeg nivoa i lokalnog, ali i službenicima koji su uključeni u odnosima sa javnošću na oba nivoa vlasti. I ako Kosovo formalno nije potpisnica Konvencije Aarhus u njegovom zakonodavstvu sredine su obuhvaćena dva od stupaca konvencije: prava javnosti na informaciju o stanju sredine kao i pravo za obraćanje sudovima u slučaju ugrožavanju prava javnosti u sredinu. Što više priručnik može vrlo dobro biti upotrebljen i od predstavnika javnosti kako bi postala porodična obaveza i prava organa javne administracije u odnosu sa zahtevima Konvencije.

B. Konvencija Aarhus-a: organi, ratifikacija i tablica potpisnika

Konvencija Aarhus-a je usvojena na IV Ministarskoj Konferenciji održanoj 23-25 Juna 1998 u gradiću Aarhus u Danskoj pod pokroviteljstvom Evropske Ekonomske Komisije Ujedinjenih Nacija (UNECE). Konvencija je stupila na snagu 30 oktobra 2001 i do sada je učlanjeno 20 zemalja.

Osnovni cilj konvencije je doprinos u zaštiti prava svakog koji pripada sadašnjoj generaciji ali i budućoj, kako bi živela u jednoj adekvatnoj sredini za zdravlje i njegovo blagostanje. Konvencija obavezuje svaku stranu da obezbeđuje prava javnosti da ima informaciju o sredini, da učestvuje u donošenju odluka sredine i pravo da se obrati sudu, u vezi pitanja sredine u skladu sa klauzulama ove konvencije.

C. Šta uređuje Konvencija Aarhus?

Kao normativni akt međunarodnog karaktera Konvencija Aarhusa postavlja jedan broj prava za javnost (građani i njihove asocijacije) u vezi sredine. Javni autoriteti (u nacionalnom nivou, regionalnom ili lokalnom) treba doprineti da ova prava ne ostanu samo teorijske nego da budu efektivne i da se sprovode u praksi. U njegovoj sadržini konvencija reguliše tri važna područja:

- a) Prava svakog da prima informaciju sredine od javnog autoriteta (“pristup informacijama sredine”). Ovo obuhvaća informacije o stanju sredine, ali i politike i preduzete mere, ili zdravstveno stanje ljudi i sigurnost kada ona

može biti pod uticajem stanja sredine. Građanima garantira se da mogu doći do potrebnih informacija u roku od mesec dana posle podnetog zahteva, bez obaveza da opravdaju zašto traže sličnu informaciju. Što više javni autoriteti, prema konvenciji obavezni su da aktivno prenose informacije o sredini kod građana sa kojom raspoložu.

- b) Prava da učestvuju u početnim fazama u procesu odlučivanja za sredinu. Autoriteti treba da učine sve potrebne aktivnosti kako bi omogućili građanima i organizacijama sredine, da pruže komentare ili predloge povodom projekata koje imaju za cilj sredinu planove i programe sredine i ovi komentari da se imaju u vidu tokom procesa odlučivanja (“učešće javnosti u odlučivanju sredine”).
- c) Prava pojedinca da se obrate sudovima za prestup prilikom pristupa informacije o sredini ili u vezi javnih odluka koje su donošene bez uvažavanja prava učešća javnosti predviđenim po članu 6 Konvencije (“pristup prava”).

D. Sadržaj konvencije

Konvencije Aarhusa je jedan pravni instrumenat međunarodnog karaktera. Normativna struktura konvencije je prikazana kao što sledi:

Član 1.	Cilj
Član 2.	Definicije
Član 3.	Opšte odredbe
Član 4.	Pristup informacijama sredine
Član 5.	Prikupljanje i prenošenje informacija sredine
Član 6.	Učešće javnosti u odlučivanju za posebne aktivnosti
Član 7.	Učešće javnosti u vezi planova, programa i politikama koja se tiču sredine
Član 8.	Učešće javnosti tokom priprema izvršnih pravila ili opštih pravnih normi
Član 9.	Pristup na prava
Član 10.	Susret stranaka
Član 11.	Pravo glasa
Član 12.	Sekretarijat
Član 13.	Dodatci
Član 14.	Amandamenti na Konvenciji
Član 15.	Razmatranje o ispunjavanju
Član 16.	Rešenje konflikata

Član 17.	Potpis
Član 18.	Deponovanje
Član 19.	Ratifikacija
Član 20	Primanje, usvajanje i stupanje na snazi
Član 21.	Povlačenje
Član 22.	Autentični tekst
Dodatak I.	Spisak aktivnosti u vezi člana 6. stava 1 (a)
Dodatak II.	Arbitraža

E.Mehanizmi Konvencije

Vladin organ za Konvenciju je Susret Strana, organ koji se sastaje svake dve do tri godine kako bi ocenio stepen napredovanja u ratifikaciji Konvenciji, njegovom sprovođenju, kao i da odlučuje o budućim koracima pod njegovim pokroviteljstvom putem usklađivanja programa rada.

U periodu između susreta, Radne Grupe stranke prate sprovođenje Programa Rada. Radne grupe održavaju godišnje susrete u kancelariji koja služi i kao mesto Susreta Stranke.

Komitet za sprovođenje konvencije je osnovan u cilju rešavanja problema prilikom neispunjavanja zadataka predviđenim konvencijom. Prvi susret stranaka je osnovao pet Radne Grupe (Task Force) koji će se baviti specifičnim pitanjima:

1. Radna grupa za genetske modifikovane organizme GMO;
2. Radna grupa za oslobađanje Polutanata i Transfer spisaka;
3. Radna grupa za elektronska sredstva;
4. Radna grupa za pristup prava i
5. Radna grupa za finansijska pitanja.

I. OPŠTA PITANJA UČEŠĆA U JAVNOSTI

A. Shvatanje učešća u javnosti

Učešće u javnosti u procesima donošenja odluke je vitalna za demokraciju i pravnoj državi.

Učešće u donošenju odluka stvara most komunikacije između javnih autoriteta sa jedne strane i građana sa druge strane u pitanjima koja obuhvaćaju opšti i javni interes. Putem učešća javnosti u procesima donošenja odluka, građanima se obezbeđuje prava učešća, kontrole i nadgledanja aktivnosti i delatnosti vrhovnih i lokalnih organa u pitanjima koja se tiču njihovih života u javnom smislu, ekonomskom, socijalnom, zdravstvenom i sredine. Jedna takva interakcija omogućuje razmenu ideja i komentara koji su relevantne za javne autoritete u procesu dizajniranja programa, dokumenata i planova javne prirode.

Shvatanje učešće javnosti ne podrazumeva obično pružanje pravne i institucionalne garancije za učešće javnosti u procesu donošenja odluka. Njegovo puno značenje i praktičniji njegov efekat uslovljen je od stepena reflektiranja i inkorporacije ponuđenih rešenja od šire javnosti tokom procesa donošenja odluke. Što je viši stepen javne konsultacije i njegovo inkorporiranje u procesima donošenja odluka, biće potpuniji i značajniji princip učešća u javnosti tokom procesa donošenju odluke.

Učešće u javnosti u procesu donošenju odluka ima pravnu i ustavnu podršku. Pravo na izražavanje i pristupu informacijama obavezuje javne autoritete za omogućavanje učešće javnosti tokom procesa donošenja odluka. Pravna savremena sredina postavlja potrebu informisanja i šire konsultacije javnosti u zakonodavnim procesima, normativnim i političkim činionicima putem pružanja mogućnosti i uslova građanima za učešće u procesima donošenju odluka. Učešće građana stvara odgovornost i transparentnost javnih autoriteta u procesima donošenju odluka i osnažuje javnu podršku za odluku koja se donose.

B. Izraz “javni autoritet”

Na pitanje šta podrazumevamo “sa javnim autoritetom” za potrebe Konvencije, Aarhus pod ovim izrazom podrazumeva:

- 1) Vlast na nacionalnom nivou, regionalnom i drugim nivoima. Na Kosovu ovde su obuhvaćeni izvršni organi kako u vrhovnom tako i u lokalnom nivou. Znači ne samo vlada u užem smislu reči nego čitav spektar izvršnih organa (izvršne agencije, instituti, departmenti i druge jedinice kako administrativne tako i izvršne).
- 2) Pravna i fizička lica koju obavljaju javne administrativne funkcije, prema nacionalnom zakonu, uključujući i zadatke, aktivnosti ili posebne usluge u vezi sredine. U ovu kategoriju spadaju npr javna preduzeća koja razvijaju jedan oblik javnih vlasti na osnovu javnih ovlašćenja.
- 3) Svako drugo pravno ili fizičko lice koja ima odgovornost ili javnu funkciju ili pruža javne usluge u vezi sredine, pod kontrolom organa ili lica koji je predviđen pod stavovima 1 i 2.
- 4) Institucije svake regionalne organizacije ekonomske integracije, predviđena članom 17, a koja je stranka u ovoj Konvenciji.

Treba istaći da konvencija isključuje sudske i zakonodavne organe od izraza “javni autoritet” za svrhe konvencije. Jedan takav izuzetak je prihvaćen javnom pravu upoređenju jer ove kategorije razvijaju posebnu vlast (zakonodavstva i podela prava) u sklopu ustavnih vlasti i kao takve se isključuju od koncepta javnog autoriteta.

C. Akteri učešća u javnosti

Konvencija Aarhus daje širi pojam za termin “javnost” za svrhe donošenja odluka. Prema konvenciji, izrazom “javnost” jednu ili više pravnih i fizičkih lica u skladu sa zakonodavstvom i nacionalnim praksama udruženjima, organizacijama i njihovom grupiranju. Konkretno, učesnici u procesima donošenja odluka su građani, udruženja i NVO, Asocijacije i razne socijalne grupacije koje su legitimne u procesima donošenju odluka.

Konvencija svakako ne upotrebljava jezik isključenja u smislu legitimnosti interesovanih stranaka. Vrsta aktera i aspekti njihove legitimnosti u smislu mogućnosti za učešće ostaju predmet regulisanja domačeg zakonodavstva i praksi koji se na njega ugrađuju.

D. Značaj učešća u donošenju odluke

Učešće građana odnosno javnosti u donošenju odluka o pitanjima sredine se odnosi na sve učesnike u procesu. Sa spektra predlagača jednog projekta ovo pravo daje legati-

mnost njegovom predlogu i ujednom obezbeđuje podršku šire javnosti u ranijim fazama u donošenju odluka. Sa stanovišta donosioca odluke, ovo obezbeđuje jedan otvoreni i odgovorniji proces donošenja odluke, kao i garanciju implementacije ove odluke uz saglasnost svih aktera. Sa stanovišta javnosti, učešće u javnosti omogućuje mogućnosti uticaja u procesima donošenja odluke, povećava saznanje za procese donošenja odluke (ko i kada odlučuje) i podiže svest građana o značaju učešća javnosti u procesima donošenja odluke. Što više u procesima donošenja odluka i ako se konsultiraju stručnjaci to ne znači da njihova mišljenja uvek budu usklađene sa interesima šire javnosti.

E. Razlozi neučestvovanja u procesima donošenja odluka

Tendencije o neučestvovanja u procesima donošenja odluka su različita i zavise od pozicije zainteresovanih stranaka u tom procesu. Predlagač jednog projekta npr priseljen je da uzima u obzir prava javnosti terminologije u procesima donošenja odluka ako se to predviđa zakonom. Inače on pokušava da otkloni ovo od straha odugovlačenja kao i komplikacija koja se mogu pojaviti u procesima donošenja odluka.

Od strane donosioca odluke tendencija isključenja javnosti u procesima donošenja odluka ima za svrhu očuvanje jedne vrste "monopola" za donošenje odluka i nedostatak želje da proces donošenja odluka podele sa drugima (predstavnicima javnosti).

Sa stanovišta javnosti neučestvovanje u donošenju odluka često puta se obrazlaže iz razloga da ionako je teško tako reći nemoguće je da se utiče u procesima donošenju odluka².

² Maja Kostic-Mandic, 'Prirucnik za Primjenu Arhuske Konvencije'. (Beograd: REC, 2003) st. 10.

II. IZVORI PRAVA UČEŠČA JAVNOSTI

A. Međunarodni izvori

Usvajanje Konvencije Aarhus je predhodila veliki broj međunarodnih akata za prava čoveka, koji su na neki način tretirali učešće javnosti u procesima donošenja odluka. Međunarodni Pakt za civilna i Politička Prava Organizacije Ujedinjenih Naroda, u članu 19/2 garantuje svakome privatanje po traženju i prenošenje ideja i informacija svake prirode. Evropska Konvencija za Prava Čoveka (1950) određuje da svako lice ima pravo izraza. “Ova ideja obuhvaća slobodu mišljenja i slobodu da primi i da prenosi informacije ili mišljenja bez posredovanja javnih autoriteta i bez obzira na državne granice”. U smislu međunarodnih akata po prirode određene sredine u važnu ulogu u nacrtu Konvencije Aarhus i principa predviđenih u njoj imala je Deklaracija iz Rija za Sredinu i Razvoj (1992) koja prema članu 10 potvrđuje potrebu učešća građana u tretiranju problema sredine. Prema ovome svaki građanin treba imati adekvatni pristup u informacijama sredine koja se drže pod nadzor javnih autoriteta i mogućnostima za učešće u procesima donošenju odluka. “Države trebaju omogućiti i ohrabriti javno osveščivanje i učešće omogućujući da se informacije o sredini budu što dostupnije” – zaključuje Konvencija. Sa perspektive Evropskih Prava treba istaknuti Direktivu 2003/4/EC Evropskog Parlamenta i Saveta (28 januar 2003g.) o javnom pristupu na informacijama sredine (koja je poništila Direktivu Saveta 90/313/EEC) koja utvrđuje čitav niz pravnih garancija za Države Članice Evropske Zajednice koja se tiče pristupu i adekvatnoj ulozi prava na informacije sredine.

B. Domaći Izvori

Prava primenjena na Kosovu pružaju čitav niz pravnih mogućnosti za realizaciju prava učešća u donošenju javnih odluka. Ustavni Okvir za privremene Institucije Samouprave na Kosovu (usvojenih 2001g.) izražava se za sprovođenje međunarodnih instrumenata za prava čoveka i u ovom pravcu i za Konvenciju Aarhus³. I ako tekst ustavnog Okvira ne sadrži posebne poglavlje o ustavnim pravima, ona sadrži u sebi izraz relevantnih međunarodnih akata za prava čoveka, utvrđujući da “institucije privremene samouprave

³ Ustav Privremenih Institucija Samouprave na Kosovu, www.unmikonline.org

poštovače i obezbediče priznate standarde na polju prava čoveka i fundamentalnih sloboda, uključujući ovde i prava sloboda obuhvaćene međunarodnim osnovnim instrumentima za prava čoveka”⁴. Gledajući sa ovog ugla javni autoriteti na Kosovu ne samo što imaju prava nego su obavezne da poštuju međunarodne instrumente za prava čoveka uključujući ovde međunarodne relevantne akte na polju pristupa na informacijama sredine. Bilo koji javni autoritet na Kosovu kako lokalnom tako i vrhovnom nivou obavezuje se da poštuje utvrđene principe međunarodnim normama za prava čoveka čiji je deo i Konvencija Aarhus.

Značajan pravni instrument za učešće javnosti u procesima donošenja odluka je Zakon za pristup Službenim Dokumentima (usvojenih 2003g.)⁵. Ovaj Zakon definiše principe, uslove i ograničenja na osnovu javnih i privatnih interesa a koji se tiču pristupa na dokumentima javnih organa⁶. Cilj ovog Zakona je da obezbedi objavljivanje i razotkrivanje rad javnih organa na Kosovu i predstavlja jednu zdravu zakonsku osnovu za omogućavanje individualnih prava u traženju informacija javne prirode. Zakon je širok i sve obuhvatan što znači da može služiti i za realizaciju prava koje pripadaju zakonodavstvu određene sredine odnosno pristupu na tim informacijama. Praktično svako ko je zainteresovan za pitanje sredine može zatražiti informaciju u pismenoj ili verbalnoj formi (dokumenta, podatke i druge forme komunikacije) od relevantnih autoriteta i da bude informisan o politikama, odlukama ili programima sredine. Zakon pomaže u podizanju pristupa na informacije sredine i doprinosi na podizanju svesti sredine sna realizaciji efikasnijeg učešća javnosti u procesima donošenju odluka koji obuhvaćaju tu sredinu.

Učešće javnosti je afirmisano sa velikim brojem zakona na području sredine. Tako na primer učešće javnosti u procesima donošenja odluka tretirano je Zakonom za Vodu (2004) i Zakon o Zaštiti Prirode (2006). Zakon o vodi obavezuje

⁴ Univerzalna Deklaracija Ljudskih Prava; (b) Evropska Konvencija za Zastitu Fundamentalnih Prava i Sloboda Čoveka i njeni Protokoli; (c) Međunarodna Konvencija za Civilna i Politička Prava; (d) Konvencija za Eliminisanje svih Racističkih Diskriminacija; (e) Konvencija za Eliminisanje svih Diskriminacija Zena; (f) Konvencija za Prava Dece; (g) Međunarodni Sprazum za Regionalne Jezike i Jezike Minioritarnih Grupa; i (h) Konvencija Evropske Komisije za Zastitu Nacionalnih Minoriteta.

⁵ Zakon o Pristupu na Službenim Dokumentima, vidi www.unmikonline.org

⁶ Prvi deo Zakona o Pristupu na Službenim Dokumentima

javne autoritete da obezbežuju učešće građana u procesima donošenja odluka oko menadžiranja voda i vodenih resursa. Princip učešće javnosti je obuhvaćen jednim kontekst širih razmera i o opštim koji podrazumeva aktivnu komunikaciju među javnim autoritetima i građana u procesima donošenja odluke koja se tiče menadžiranja voda i vodenih resursa. Zakon o vodi ide još dalje obezbeđujući da osnovni dokumenti za planiranje i razvoj o menadžiranju voda treba takođe da se podvrgne javnih diskusijama⁷. Izuzev plana za zaštitu od poplava, razvoj strateških Planova za Vodu, Plan za Menadžiranju Voda i Planovi za menadžiranju Reka samo po sebi traže aktivno učešće javnosti pre nego budu finalizirani. Zakon obezbeđuje da svaki autoritet koji predlaže plan treba obavestiti javnost tri godine pre nego što počne proces nacrta, obezbeđujući na ovaj način aktivno učešće i na vreme tokom ovog nacrta⁸. Pre nego što počne nacrt plana relevantni autoriteti trebaju obezbediti da sve relevantne vladine strane od lokalnih do vrhovnih, NVO, nosioci prava za vodu i druge zainteresovane strane imali su dovoljne mogućnosti za doprinos na pripremi pomenutog plana. Kada bude završen proces nacrta, involvirane strane imaće još jednom mogućnost da daju svoj doprinos u smislu davanja komentara za ovaj pripremljeni draft, u periodu od 6 meseci od dana objavljivanja⁹.

⁷ Zakon o vodama Kosove (UNMIK Uredba 2004/41), član 64

⁸ Ibid., para. 2.

⁹ Ibid., para. 6.

III. PRAVA ZA PRISTUP NA INFORMACIJAMA SREDINE

A. Shvatanje informacije sredine

Konvencija ne definiše izraz “informacija sredine” ali njegovo shvatanje može se uzeti kao informacija koja se tiče sredine. Prema Konvenciji “informacija koja se odnosi na sredinu” je svaka informacija koja se tiče:

- ✓ *Elementarnog stanja životne sredine: vazduh, voda, zemlja, biološko stanje kao i njihovi međusobni odnosi,*
- ✓ *Faktori (energija, zračenje, buka),*
- ✓ *Aktivnosti i mere (administrativne mere, planovi i programi, zakoni), ekonomske analizekoja se koriste u donošenju odluke koje se tiču sredine,*
- ✓ *Zdravstveno stanje i sigurnost ljudi, uslovi života kao i monumenti kulture i zgrada ako ove informacije mogu uticati na dve gore navedene tačke.*

Sigurno je da gore pomenute informacije predstavljaju samo minimum zahteva, i da svaka stranka može da proširi spektar informacija koja se tiču sredine. Prema vrsti informacije mogu biti u svakoj materijalnoj formi: pisanoj, vizuelnoj, tonskoj, elektronskoj itd.

B. Informacije sredine koja raspolaže javni autoritet

Konvencija postavlja obaveze za strane da obezbeđuju da javni autoriteti na nacionalnom nivou prikupe, čuvaju i ažuriraju informacije koje pripadaju sredini a koje spadaju u domen njegovog rada. Konvencija ne daje uputstva na kakav se to način onezbeđuje ali najjednostavniji način je razvijanje informativnog sistema sredine, koji obezbeđuje tokove informacija putem monitoriranja, ekonomije, istraživanja i drugih koji imaju relevantne informacije kao i javnih autoriteta.

Konvencijom je predviđeno da se postavi jedan sistem toka informacije u pravcu javne administracije, a to se može obezbediti tako da državni organi postave predmere koja se trebaju pratiti, što više za preduzeća koji sami vrše monitorisanje njihovih emisija traži se periodični izveštaj monitorisanja.

Ugovorne stranke trebaju obezbediti da i registar zagađivača bude koherentan, kompjuterizovan i osnova podataka otvorena na centralnom nivou. Informacije iz ove osnove podataka obezbeđuju se u formi standardnih izveštaja o kemikalijama, i drugih supstanci koje se upotrebljavaju u procesu proizvodnje, štetne emisije kao i premeštaj supstancija od jednog mesta na drugih u svrhu upotrebe, deponovanja ili reciklacije.

Primer 1¹⁰

g. Genc kao lekar specijalista opštih bolesti (lekar opšte prakse) u jednom malom gradu radio u svojoj profesiji u blizini jedne fabrike kemikalija i on pažljivo prati zdravstveno stanje svojih pacijenata a naročito dece. On ističe “svaki put ja vidim mogućnost i pokušavam što više vremena kako bih otkrio vezu među bolestima alergije mojih pacijenata a posebno deci i zagađenja koje prouzrokuje fabrika kemikalija u blizini. Naročito kada je reč o proširenju delatnosti ove fabrike. Ali kako bih postigao jedan značajniji rezultat imam potrebnu da saznam više o prirodi zračenja od fabrike i njihove koncentracije. Drugim rečima imam potrebu za pristup na neophodna informacija. Mnogo puta sam pokušavao da kontaktiram lokalne organe autoriteta, ali oni nijednom nisu se odazvali mojim pismima ili da daju objašnjenja da neka slična informacija je klasifikovana kao proizvod fabrike. Što više u susednoj državi na granici postoji jedna druga fabrika čija aktivnost takođe ima uticaj u našem gradu, naročito kada vetar duva u tom pravcu. Sa ciljem da što preciznije radim takođe imam potrebu za svakodnevnu informaciju o zagađivanju koju prouzrokuje fabrika. Rečeno mi je međutim da ja ne mogu imati i nformaciju iz razloga što sam stranac u ovom gradu. Ne mogu shvatiti kakve to veze ima sa mojom nacionalnom pripadnošću kada zagađivanje nema granice.

C. Koje informacije sredine prenose javna administracija

Član 5/1 konvencije Aarhus određuje:

“u slučaju značajnijeg ugrožavanja zdravlja čoveka ili sredine a prouzrokovane od aktivnosti ljudi ili prirodnih pojava, celokupna informacija koja može

¹⁰ Ovaj primer je uzet sa stranice www.milieukontakt.nl

pomoći javnost da preduzme mere da spreči ili da bi olakša štetu koju proističe iz ovoga i koja proizlazi iz javnog autporiteta treba se preneti odmah i bez kašnjenja članovima javnosti koji mogu biti pod uticajem” (član 5/1).

U slučaju ugrožavanja zdravlja ljudi ili sredine, nezavisno od izvora ugrožavanja, organi administracije su dužni da oabevste javnost sa relevantnim informacijama tako da eventualne štete spreče ili ublaže. Konvencijom je predviđeno i priprema i javno objavljivanje Nacionalnog Izveštaja o stanju sredine (svake 3-4g)¹¹.

Ugovorne stranke su dužne da obezbede u okviru zakonodavnog kadra i nacionalnih praksi, da sastave informacije o sredini adekvatno za javnost koji će biti transparentna sve do prava primiti tu informaciju i da efektivno budu u skladu za potrebe javnosti.

Stranke su dužne da objave relevantne informacije i analize koje su od značaja za pripremu i određivanje politika na zaštiti sredine. Takođe one su dužne da preduzmu mere za informaciju javnosti što se tiče zakona, političkih dokumenata kao što su strategije, planovi delovanja kao i da informišu o njihovom sprovođenju. Stranke takođe su obavezne da prenose i javno objave bilateralne međunarodne dogovore i multilateralne kao i druge važne dokumente što se tiče sredine¹².

D. Pristup podacima

Stranke su dužne da obezbežuju efektivni pristup informacija koja se tiču sredine. Uslovi i principi u pristupu na informacije sredine trebaju biti vrlo jasno. Naročito se to odnosi na spiskove i registre gde se nalaze prikupljene informacije od javnog autoriteta, kao informacije koje daju preduzeća i ostale, a mogu sadržati i uputstva koje informacije može imati jedan dokumenat i kako se može do njega doći. Osim pisanih dokumenata, poslednjih dana se primenjuje i elektronska forma razmene i pristup informacijama. Konvencija obavezuje Ugovorne Stranke da obezbeđuju da izveštaji o stanju sredine kao i zakoni sredine da se približe na elektronski način kako bi obezbedili jednu široku javnu primenu¹³.

¹¹ Kostic-Mandic, (supra note 2) f. 16.

¹² Konvencija Aarhus, član 5.2

¹³ Kostic-Mandic, (supra note 2) f. 17.

E. Kako odgovoriti zahtevu za informacije sredine?

Jedno veoma značajno pitanje u primeni zahteva koji proizlaze iz jedne Konvencije Aarhusa je kako opštinski službenici odgovaraju zahtevu za jednu informaciju sredine. Konvencija određuje da javni autoriteti odgovor na zahtev o informaciji sredine trebaju učiniti ovu informaciju prikladne za građane što je više moguće ali ne više od jednog meseca posle podnošenja zahteva ako obim i složnost informacije opravdava produženje ovog perioda do dva meseca posle zahteva (član 4 stav 1 i 2). Konvencija Aarhusa afirmiše princip jednakosti među predstavnicima javnosti i javnih autoriteta kada se oni obračaju predstavnicima administracije sa zahtevom za pristup na informacije sredine (član 4)¹⁴.

Konvencija ne određuje davanje razloga od zainteresovanih za pristup informacijama sredine. Što više javni autoriteti trebaju obezbediti inforemacije sredine u zatraženoj formi od aplikanata osim ako nije opravdana za javne autoritete kako bi ona bila što pristupačnija u jednoj formi (i u ovom slučaju treba dati obrazloženje) zašto su oni učinili u ovoj formi) ili ako jedna slična forma dokumenta nije primenljiva od javnih autoriteta.

Primer 1:

5 maj 2006

Poštovani/e

ZAHTEV ZA PRISTUP NA INFORMACIJE

Na osnovu Zakona o Sredini Br. Član i Zakon o Pristupu u Službenim Dokumentima Br. Član zahtevam da mi ponudite kopiju odluke o Br. datum izdato od Ministarstva Sredine i Planiranja Okoline.

Molim ako je iznos javnog objavljivanja dokumenata više od 10 euro obavestite me unapred o ovome.

Prema članu Konvencije Aarhusa (koji je jedan primenjivi instrumenat na Kosovu) čekamo brzi odgovor od gore navedenog autoriteta ali ne kasnije od 10 juna 2006 g.

Molimo vas da odgovorite o prijemu zahteva

Iskreno vaš

.....XX

¹⁴ Ibid. f. 17.

F. Vremenski rok za odgovor na zahtev

Što se tiče vremenskog roka za odgovor na zahtev, Konvencija polazi od pravnog principa da je informacija sredine treba biti primenljiva što je brže moguće ali ne više od jednog meseca posle podnošenja zahteva (član 4 stav 2). Izuzev kada složenost zatraženih informacija opravdava produženje ovog perioda, organ administracije je dužan da obezbedi pristup informacijama sredine u roku od dva meseca posle podnošenja zahteva.

G. Odbijanje i ograničenje pristupa o informacijama sredine

Konvencija određuje dve kategorije okolnosti za odbijanje jednog zahteva za pristup informacija o sredini.

- a) tehničke okolnosti (u slučaju da organ administracije ne raspolaze sa zatraženom informacijom. Ova okolnost ne oslobađa od obaveze prema stranci koja podnosi zahtev. Organ administracije je dužan da u što kraćem roku obavesti koji organ raspolaze zatraženom informacijom ili i u najboljem slučaju da prenosi ovaj zahtev nadležnom organu i da za ovo obavesti stranku ako je zahtev podnet više nego neopravdano ili je tako sastavljen uopšteno ili ako je zahtev od predmeta koji je u završnom toku ili se radi o unutrašnjom komuniciranju javnih autoriteta.
- b) Pravne okolnosti i ograničenja (jedan zahtev za informaciju sredine može biti odbijan u slučaju da ugrožava originalnost podataka, može ugroziti nacionalno odbranu ili javnu sigurnost, kada ugrožava privatno pravo u vezi davanja ličnih podataka ili dosijea fizičkog lica kada osoba nije dala saglasnost u vezi ovih informacija ili ako ugrožava konfidencijalnost industrijske i trgovinske informacije (uključujući i prava na intelektualno imovinu) u slučaju da jedan takav konfidencijalitet zaštićen zakonom u svrhu da se zaštiti jeedan ekonomski legitimni interes).

H. Odluka za odbijanje pristupa informacije

Odluka javnih autoriteta za odbijanje pristupa informacijama treba da sadrži ove elemente:

- ✓ *Da se daje u pismenoj formi*
- ✓ *Da se daje u što kraćem roku*
- ✓ *Da sadrži pravno osnovu za odbijanje*
- ✓ *Da specificira prirodu podataka, javno objavljivanje na osnovu kojih je odbijan zahtev*

I. Proceduralni troškovi

Javni autoriteti mogu odrediti jednu opravdanu i podnošljivu taksu u proceduri zahteva za davanje informacije sredine. Iznos i način plaćanja trebaju biti dostupniji podnosiocu zahteva¹⁵.

J. Prenošnje javnih informacija prema pravu sprovođenja na Kosovu

Prema Zakonu o Pristupu Službenim Dokumentima (Pravilnik br.2003/32, 6 Novembra 2003), "svako ... ima pravo pristupa dokumentima institucija uvažavajući principe, uslova i ograničenja određenih ovim zakonom)". Zahtevi za pristup dokumentima se podnose u pismenoj formi (uključujući elektronski način) identifikujući jasno dokument koji se traži. Prema Zakonu, podnosioc zahteva ne mora obrazložiti uslove za podnošenje zahteva (član 5.1). Zakon predviđa da procedura za tretiranje zahteva o pristupu dokumentima realizuje brzom procedurom. Najprije podnosioc se obaveštava pismeno za primljeni zahtev, dok određeni organ odlučuje o zahtevu za pristup informacijama u roku od 15 radnih dana od dana prijema zahteva. Javni autoritet daje pismeni odgovor za odobrenje ili ograničenje pristupa informacijama dajući pri tom obrazloženje za potpuno ili delimično odbijanje.

Pristup službenim informacijama može se ograničiti ukoliko se zaključuje da objavljivanje ove informacije može se ugroziti zaštita javnog interesa u vezi:

- ✓ *Javne bezbednosti*
- ✓ *Zaštita građana*
- ✓ *Međunarodna saradnja*
- ✓ *Finansijska ili ekonomska politika PISK*
- ✓ *Privatni život ili čast ličnosti, naročito u skladu sa zakonom na snazi koja se tiču zaštite ličnih podataka (član 4.1)*

Zakon takođe određuje da "institucije ostvaruju dobre administrativne prakse kako bi olakšali boljem pravu pristupa garantovanom ovim zakonom" (član 14.1).

¹⁵ Ibid., f. 19.

K. Pristup informacijama sredine

Prava javnosti za informaciju garantovana je Zakonom Sredine (Pravilnik br.2003/9). U delu osnovnim principima, Zakon utvrđuje:

(princip javnog pristupa informacijama) – “sva liva imaju uopšte prava da budu informisani o stanju sredine. Informacije koje se tiču stanja sredine i druge informacije koje su povezana sa sredinom, za procedure i aktivnosti javnih autoriteta i usluga javnih autoriteta koje čine javne usluge na području zaštite sredine biće izvršene do one zatražene mere u skladu sa Zakonom o Slobodi Informacija koji će omogućiti javnu informaciju i pružiče javnosti pristup na informacije”.

U nastavku Član 35 stav 3 definiše da “prikupljene činjenice od stanja sredine čine javnu informaciju i obuhvaćene su u Informativnom Sistemu zaštite sredine. Ove činjenice javnosti se daju na znanje putem javnih medija ili drugih formi javnog informisanja”.

Što više, i Zakon o Otpadcima (Pravilnik br.2006/31 datuma 05 maj 2006 jasno i neposredno određen Konvencijom Aarhusa što se tiče pristupa informacija. Član 5 stav 8 (princip pristupa javnosti na informacije) obezbeđuje da sva fizička i pravna lica imaju prava, bez potrebe da svedoče za neki specijalan interes, da imaju pristup u svim informacijama, afirmacija principa pristupa na informacijama imajući pri tom u vidu eksplicitni način koji omogućuje Konvencija Aarhusa koji postaje jedan pristupačniji instrument i koji obezbeđuje dovoljni normativni okvir za transparentnost u aktivnostima stvaranja politika i donošenja odluka prilikom menadžiranja otpadaka kao i sigurnijem pristupu u podacima za aktivnosti i autoritete o menadžiranju otpadaka. Zakon jasno određuje standarde Aarhusa za pristup informacija koje trebaju biti prenošene od autoriteta vis-a-vi fizičkim i pravnim licima.

IV. UČEŠĆE JAVNOSTI U DONOŠENJU ODLUKA

Konvencija aarhus tretira obaveze javnih autoriteta oko učešće javnosti u procesima donošenja odluka o pitanjima sredine članom 6,7 i 8. Uopšte Konvencija postavlja jedan niz obaveza za autoritete koja se tiču učešća u donošenju odluka. Konvencija takođe utvrđuje niz pravila u vezi učešća u procesima sastavljanja normativnih akata i oko posebnih aktivnosti sredina. Osnovni preeduslov za efektivno sprovođenje ovog koncepta je da učešće javnosti bude obezbeđeno u početnim fazama donošenja odluka, kad su sve mogućnosti otvorene jer time obezbeđuje jedan sadržajni uticaj u donošenju odluka. Kako bi se ovo omogućilo neophodno je da se obezbeđuju preduslovi u pogledu institucionalnog i zakonodavnog stanovišta u kojem bi se javnost uključila u donošenju odluka¹⁶.

A. Javna administracija – smisao

Ranije smo opisali šta se podrazumeva pod “javnim autoritetom” za ciljeve Konvencije. U širem smislu izraz “java administracija” podrazumeva celokupnost administrativnih organa koji vrše javne usluge. Danas u administrativnom pravu sve više nalazi se izraz javna administracija za razliku od državne administracije iz činjenice da jedan veliki deo administrativne vlasti bavi se vršenjem funkcija i javnih usluga. Jednom rečju izraz “javna administracija” je širi pojam nego izraz državna administracija jer u sebi obuhvaća državnu administraciju i aktivnosti institucija koje vrše aktivnosti javnog karaktera¹⁷.

1. Osnovni principi

Prema Zakonu o Administrativnoj proceduru (Pravilnik br.2006/33, datuma 13 maj 2006 ukupna delatnost javne administracije zasniva se na neke osnovne principe kao što su:

Princip zakonitosti (celokupna aktivnost organa javne administracije zasniva se na zakon).

Princip balansiranja javnih i privatnih interesa (organi javne administracije koji vrše administrativnu delatnosti trebaju postaviti jedan pravi balans između

¹⁶ Vidi <http://www.tearce.gov.mk/shq>.

privatnih i javnih interesa obuhvaćenih u njega, kako bi se izbegli nepotrebne intervencije u pravima i interesima fizičkih i pravnih lica).

Princip jednakosti pred zakonom (organi javne administracije ne prave razliku između pravnih i fizičkih lica prema rasi, polu, boju kože, jezika i političkog ubeđenja ili drugih ubeđenja, nacionalne pripadnosti ili socijalne, bogatstvu ili neki drugi status tokom vršenja administrativne delatnosti).

Princip Proporcionalnosti (tokom vršenja njihove zakonske nadležnosti u sprovođenju javnog interesa, organi javne administracije upotrebiće sredstva koja ima na raspolaganju proporcionalno sa ciljevima koji se žele postići).

Drugostepeni princip (pravo stranke da ospori odluke prvog stepena).

Princip efikasnosti (obaveza organa javne administracije da se administrativna pitanja reše na što je breimoguće).

Princip javne transparentnosti (u svojoj delatnosti organi javne administracije vode jednu transparentnu politiku).

Princip učešća javnosti u javnim politikama (organi javne administracije trebaju ohrabriti učešće javnosti u nacrtu javnih politika).

2. Organi javne administracije na Kosovu

Javna administracija na Kosovu je organizovana na dva nivoa:

- a) vrhovnom nivou - (koji obuhvaća javne autoritete u centralnom nivou uključujući institucije UNMIK-a i institucije PSK).
- b) Lokalnom nivou – (koji obuhvaća organizaciju i vršenje javnog autoriteta na opštinskom nivou).

Prema Pravilniku UNMIK-a 2000/45 (11 avgust 2000) o Samoupravi Opština na Kosovu, “osnovna teritorijalna jedinica lokalne samouprave na Kosovu je opština, koja vrši celokupnu vlast koja nije rezervisana za Centralnu Vlast (član 2.1”) . Prema članu 2.2 Pravilnika, “opštine uređuju i rukovode javnim pitanjima na svojoj teritoriji unutar granice utvrđenim zakonom kako bi obezbedili normalan život za sve stanovnike Kosova. One mogu voditi brigu o pitanjima

opšteg interesa koje se tiču opštine i koje ne pripadaju samo centralnoj vlasti ili nekom drugom organu). Opštine donose lokalne Pravilnike koje se tiču pitanjima unutar njihove nadležnosti. Statut opštine omogućuje uslove za usvajanje i njihove publikacije posle javne konsultacije (član 4).

Na Kosovu deluje Institut Kosova za Javnu Administraciju za izvršnu agenciju u okviru Ministarstva Javnih Službi (Administrativno Uputstvo, Generalni Predstavnik Ujedinjenih Nacija br.2003/25) u podršci Civilnoj Službi na Kosovu kako lokalnom tako i u centralnom nivou preko seminara i programa na području javne administracije¹⁸¹⁷.

3. Pravni okvir u javnoj administraciji

Na Kosovu ne postoji jedan poseban zakon koji reguliše područje javne administracije. Aspekti javne administracije regulišu se posebnim zakonom koji tretiraju određena pitanja javne administracije. Na primer pitanja civilne službe određuju se Pravilnikom UNMIK-a 2001/36 o Civilnoj Službi na Kosovu. Aspekti administrativne procedure regulišu se Zakonom o Administrativnoj Proceduri (Pravilnik br.2006/33, 13 maja 2006), dok pitanja pristupa službenim dokumentima tretiraju se Pravilnikom br.2003/32, dok Zakon o Pristupu Javnim Dokumentima (13 novembra 2003). Ovaj poslednji pravilnik definiše principe, uslove i organizacija u vezi pristupa službenim dokumentima IPSK, opštinskih organa nezavisnih organa kao i KAP-a¹⁸.

B.Šta ne pripada javnoj administraciji?

Postoji jedan broj faktora koji dele javnu od privatne administracije. U ovom smislu u američkoj literaturi "razlika između javne i privatne administracije izražena je karakterom jer se javna administracija smatra politika dok je ona privatna podeljena od politike"¹⁹. Postoji jedno mišljenje prema kojoj svaka privatna administracija smatra se sve ono što ne pripada javnoj administraciji. Na primer privatna preduzeća, korporacije, privatne kompanije, trgovačke organizacije itd, ne pripadaju konceptu javne administracije. Slične forme organizacije nemaju nadležnosti da vrše funkcije i javne autoritete i zato ne spadaju u okviru javne administracije.

¹⁷ Za strukturu i mandat Kosovskog Instituta za Javnu Administraciju, vidi <http://www.ikap.org>

¹⁸ Zakon o Pristupu Službenim Dokumentima, www.unmikonline.org

¹⁹ <http://www.tearce.gov.mk>.

C. Obaveze javnih autoriteta u vezi donošenja odluka

Putem informacije javnosti koje je zainteresovana preko javne ili individualne obaveštenja, Konvencija obavezuje Stranke da obezbeđuju da javnost bude blagovremeno informisana, inter-alija i za:

- Predloženu aktivnost i sprovođenje nad kojim će se doneti odluka
- Priroda mogućih odluka ili draft odluka
- Javni autoritet, odgovoran za donošenju odluka
- Predvičenu proceduru ukoliko ima mogućnosti i informacija za početak procedure, mogućnosti učešća javnosti, vreme i mesto svakog javnog skupa, predviđenom skupa; adresiranje kod javnog autoriteta od kojeg se može uzeti određena informacija depopovanja za razmatranje od javnosti i adresiranje kod javnog autoriteta ili svaki drugi službeni organ kome se upućuju pitanja ili komentari kao i informacija za vreme i vremenski rokovi za podnošenje ovih pitanja ili komentara.
- Činjenica da aktivnost podleže nacionalnoj proceduri ili među graničnom ocenjivanju uticaja u sredini.

Primer 2.

Porodica Gencija ima na raspolaganju zemljište u blizini jedne veoma važne saobraćajne linije. Oni nameravaju da se bave stočarstvom (plodne), ali neke promene sredine stvaraju ozbiljne sumnje kod njih. G.Genc izjavljuje : "veoma sam iznenađen od broja i brzine izgradnje poslednjih dana. Ostalo je malo od onog sigurnog i mirnog puta na selu. Sada je planirano da se izgradi autostrada. Ovo će nesumnjivo doprineti u povećanju saobraćaja od kojih proizlazi velika buka i zagađenje. Ovo će imati negativni uticaj na uzgoju moje stoke". "Planovi za izgradnju jedne snažne linije emitovanja takođe su veoma alarmantne – dodaje g.Genc. Takođe sam čuo da elektricitet i elektromagnetski valovi imaju negativni uticaj po zdravlju ljudi i stoke što više i sprečavaju normalni rast biljaka. Šta će se onda desiti sa našim biznisom?"²⁰

Efektivniji pristup informacijama je jedan od glavnih preduslova za efektivno učešće u procesima donošenju odluka. U ovom pravcu Konvencija traži od stranaka da

²⁰ Gore naveden primer uzet je sa ueb stranice www.milieukontakt.nl

obezbedi jedan slobodan pristup informacijama u skladu sa zakonodavstvom predviđajući minimalne moguće informacije koje obuhvaća:

- Jedan opis mesta i fizičke i tehničke karakteristike predložene aktivnosti;
- Opis uticaja aktivnosti sredine;
- Opis predviđenih mera za otklanjanje odnosno smanjenje onih uticaja u formi prihvatljivih zaključaka i od običnih građana;
- Jedan sažetak glavnih alternativa prostudiranih od podnosioca zahteva;
- Izveštaji i glavne sugestije predstavnika javnosti posle informacije za početak procedure²¹.

D. Uloga javne administracije

Konvencija određuje da ugovorne stranke obezbeđuju da predstavnici državne administracije daju potrebna uputstva javnosti kako bi omogućili njima realizovanje njihovih prava: prava na informaciju, učešće u donošenju odluka i pristup sistemu prava (član 3/2). U savremenim uslovima jedna od najlakših formi je internet i druge forme masivne elektronske komunikacije. Na Kosovo ova forma komunikacije nalazi se u početnim fazama realizacije.

U najboljim slučajevima treba činiti napore da službena lica mogu biti povezani direktno sa zahtevima Konvencije Aarhus i da imaju osnovna saznanja o Konvenciji.

E. Vaspitanje o životnoj sredini

Stranke potpisnice Konvencije obavezuju se da podižu stepen obrazovanja i podizanju svesti stanovništva za njihova prava o informisanju i donošenju odluka o pitanjima sredine. Konvencija na ovaj način, vaspitanje i podizanje svesti stanovništva za informacije i donošenju odluka postavlja na nivou međunarodnih obaveza. Svakako način kako se države članice Aarhusa sprovode ove zadatke, obuhvaćaju i forme realizacije, i zato ostaje pitanje Ugovornih Stranaka.

Podizanje svesti o pitanjima sredine treba početi od predškolskog uzrasta, i potreba očuvanja sredine treba biti briga u svim fazama obrazovanja. Obrazovana ličnost na ovaj način biće odgovornija na relaciji sa sredinom i biće pripremljena sa osnovnim saznanjima za obaveze građana prema

²¹ Kostic-Mandic, (supra note 2) f. 27.

sredine kao i njegovim pravima u vezi informacija i procesima donošenja odluke za rešenje problema sredine.

Što više Ugovorne Stranke obavezuju se da utvrđuju mere za dovoljna saznanja i podršku udruženjima, organizacijama ili grupa koja promovišu zaštitu sredine i na taj način obezbeđuju da pravni sistem bude usklađen sa ovim obavezama koja određuje Konvencija (član 3/4).

F. Minimalni standardi

Konvencija postavlja minimalne standarde za Ugovorne Stranke jer neki od ovih standarda mogu biti pravni o učešću javnosti mnogo napredniji nego što određuje sama Konvencija. Ovom Konvencijom postavljaju se osnovni standardi (minimalne) ispod kojih se ne može proći, a stranke mogu preduzeti mere koja obezbeđuju kvalitetna i sveukupno uključivanje učešća javnosti na informacije, u donošenju odluka i pristupa sudovima. Na ovaj način normativni akti Ugovornih Stranaka za učešće javnosti smatraju se da treba biti u skladu sa Konvencijom za onoliko koliko određuju isto rešenje sa minimalnim standardima utvrđenim Konvencijom (ili još naprednijom) što se tiče informacija, učešća u donošenju odluka i pristupu pravu.

G. Bez kaznenih mera

Ugovorne Stranke obezbediče da lica koja vrše njihova prava u skladu sa pravilima Konvencije neće biti osuđeni prognerani ili provocirani u bilo kakvoj formi za njihovo obuhvaćanje. U represivne mere spadaju: kazne, sudska gonjenja ili pretnja bilo kakve forme motivirane koja proističe iz koncepta motivisanom od sprovođenja učešća javnosti.

H. Javno učešće u kontekstu donošenja odluke za posebne aktivnosti

Konvencija Aarhus određuje spisak aktivnosti za koje učestvovanje javnosti je neophodna. Administrativne odluke tiču se raznim nivoima donošenju odluka kao: urbano planiranje, građevinske dozvole, odluke za nivou emisija itd. Javni autoriteti dužni su da informišu interesovanu javnost putem javnog obaveštavanja ili individualnog u ranijim procedurama donošenja odluka za sredinu na jedan prikladniji način, efikasniji i blagovremeniji. Prema Konvenciji procedure za učešće javnosti trebaju omogućiti javnosti da podnese na jednom javnom sastanku ili razmotriti predloženi, svaki komentar, informaciju, analizu ili mišljenje koja

se smatra korisnim za predloženu aktivnost (član 6.7). Javni autoriteti trebaju obezbediti da prilikom donošenja odluka za predloženu aktivnost rezultati učešća javnosti uzimaju u obzir i da se javnost informiše na vreme za rezultate donošenja odluke. Takođe je veoma važno da javni autoriteti štampaju zapisnik sa sednice i da istima omogućuju pristup strankama uključenih u procesu kao i da se potvrđuju rezultati odluka.

Dati spiskovi u Dodatku Konvencije obuhvaćaju i davanje saglasnosti odnosno dozvole za oko 20 sektora koji slede:

- ✓ *Energetski sektor*
- ✓ *Proizvodnja i obradivanje metala*
- ✓ *Mineralna industrija*
- ✓ *Hemijska industrija*
- ✓ *Menadžiranje otpadaka*
- ✓ *Impiante za tretiranje crnih voda*
- ✓ *Određene industrijske impiante*
- ✓ *Železnice i aerodrom*
- ✓ *Vodeni putevi*
- ✓ *Sistemi za podzemne vode*
- ✓ *Radovi na prevozu voda*
- ✓ *Vađenje nafte i prirodnog gasa*
- ✓ *Brane*
- ✓ *Cevi*
- ✓ *Stočne farme*
- ✓ *Rudnici i površinski kopovi*
- ✓ *Izgarnja dalekovoda*
- ✓ *Impiante za deponovanje karburanata itd.*

Učešće javnosti takođe je potrebna i u proceduri zamena ili proširenja aktivnosti. Treba istaći da učešće javnosti nije samo u primanju dozvola za aktivnosti obuhvaćenih u Dodatku, ako ima za cilj istraživanje, testiranje i razvijanje novih proizvoda za periode manje od dve godina izuzev ako slične aktivnosti sa sigurnošću prouzrokuju štete u određenoj sredini. Učešće javnosti na osnovu zakona može takođe biti ograničena u slučajevima kada se ugrožava nacionalna bezbednost²².

I. Ocenjivanje uticaja u sredini (OUS)

Konvencija ne utvrđuje jednu određenu proceduru za ocenjivanje uticaja sredine (OUS). Svakako jedna procedura UOS obezbeđuje da efekti sredine projekata budu ocenjeni i

²² Ibid., st. 24

identifikovani pre nego se donese odluka za njih. Javnost ima pravo da daje komentare ili da pruži sugestije u vezi predloženih projekata i rezultati takve procedure da se imaju u vidu tokom procesa davanja dozvole OUS. U mnogim državama, Zakon utvrđuje kategorije projekata za koje se traže OUS, procedure koje treba uvažavati kao i sadržaj ocenjivanja.

Aspekti OUS na nivou Evropskih prava regulišu se Direktivom (27 Juni 1985) br.85/337 za ocenjivanje efekata sredine nekih privatnih i javnih projekata. Direktiva je upotpunjena godine 1997 i 2003.

Na Kosovo proceduralni aspekti izdavanje jedne saglasnosti o sredini ili dozvole sredine za ocenjivanje uticaja sredine na jedan predloženi projekat (za projekte za koje se traže OUS) regulišu se Zakonom za zaštitu sredine (Pravilnik 2003/09) i Administrativnog Uputstva br.2004/09.

U vezi javnog učešća i zahtevima Konvencije Aarhusa je važno istaći da Administrativno Uputstvo 09/2005 utvrđuje održavanje javne konsultacije za razmatranje zaključaka i glavnih preporuka za izveštaj OUS.

Prema članu 14 aplikant je dužan da informiše javnost putem javnih medija gde je obuhvaćeno i objavljivanje najmanje u jednom dnevnom i lokalnom listu najmanje tri puta nedeljno, da i netehnički sadržaj i draft odluke budu gotove kao i mesto i datum gde će se obaviti njihova kontrola.

Javno obaveštenje treba informisati javnost da pismeni komentari mogu se uputiti direktno KAP i ovom prilikom dati adresu i rok za predaju ovih akata KAP-u.

Obezbeđuju kopiju netehničkog sadržaja izveštaja OUS kao i draftu odluke za Lokalne Kancelrije Ministarstva za opštinu, škole i lokalne zajednice tako što će šira javnost imati dovoljan broj kopija za konsultacije.

Da obezbeđuje KAP-u u roku od 5 dana od dana objavljivanja, kopije svih oglasa kao potvrda za njihovo objavljivanje u sredstvima informisanja u jednim određenim datumom.

J. Učešće u nacrtu planova i programa sredine

Konvencija obavezuje svaku stranku da stvori povoljne i praktične uslove za učešće javnosti tokom priprema planova i programa sredine unutar jednog transparentnog i časnog kadra obezbeđujući unapred potrebnu informaciju. Javnost koja će učestvovati i identifikovaće javni određeni autoritet

imajući u vidu ciljeve ove Konvencije. Treba istaći da na Evropskom nivou pitanje učešće javnosti prilikom nacrtu planova i programa sredine uređuju se Direktivom br. 2001/42/EC, usvojenu 27. juna 2001, za ocenjivanje efekata nekih planova i programa sredine. Ova Direktiva ima za cilj postizanje visokog stepena zaštite sredine i raznih problema integracije sredine u nacrtu i usvajanju planova i programa sredine zatraživši realizaciju ocenjivanja sredine za planove i određene programe koje mogu proizvesti ozbiljne efekte za sredinu²³

K. Učešće u nacrtima normativnih akata sredine

Glavni cilj člana 8 Konvencije je da Ugovorne Stranke promovišu na efektivniji način učešće javnosti u proceduri nacrtu i donošenja važnijih normativnih akata sredine. Za ovu svrhu Konvencija određuje da autoriteti Ugovornih Stranaka trebaju odrediti vremenski rokovi dovoljni da efikasnije učešće, da objavljuju (ili da budu prihvatljiviji za javnost), pravna draft pravila i da omogućuju javnosti da ova pravna draft pravila neposredno komentarišu ili putem predstavnika savetodavnih organa. U pravnim draft pravilima obuhvaćeni su i zakoni i podzakonski akti koji tretiraju pitanja sredine.

L. Učešće u zakonodavstvu sredine Kosova

Pravo sprovođenja na Kosovu predviđa učešće javnosti u procesima donošenja odluka i obaveza javnih autoriteta da imaju u obzir rezultate učešća javnosti. Tako na primer pravo građana da učestvuju u procesima donošenja odluka utvrđena Zakonom o Zaštiti Sredine (Pravilnik 2003/9). I ako Zakon o Sredini nije neposredno povezan sa principima učešća javnosti, u nekim aspektima nalazimo praktičnu primenu tih principa na primer od posebne je važnosti za učešće javnosti i zahtev da se javno objavi proces donošenja odluka tokom OUS-a. Zakon određuje da Ministarstva Sredine i Prostornog Planiranja preko Agencije za Zaštitu Sredine treba javno objaviti svaku odluku unapred za saglasnost sredine u periodu od 30 dana od dana objavljivanja. Ovo daje mogućnost građanima ponovog razmatranja draft OUS-a i približavanja mišljenja i komentara pre nego što se donosi zaključna odluka za OUS.

²³ Direktiva 2001/42/EC (27. juna 2001) za evaluaciju plana i programa za životnu sredinu, www.europa.eu.int

Jedan kvalitetniji sadržaj principa učešća javnosti u procesima donošenja odluka sadrži Zakon za Vode (Pravilnik UNMIK-a 2004/41). Zakon za Vode afirmiše učešće javnosti prema kojem građanima se daju dovoljne mogućnosti da učestvuju u procesima donošenju odluka oko menađiranja voda i vodenih resursa. Princip učešća javnosti je obuhvaćen i u kontekstu sve obuhvatniji i uopšte po Zakonu za Vode u smislu jedne aktivnije komunikacije među javnim autoritetima i građanima u procesima donošenja odluka što se tiče menađiranja voda i vodenih resursa.

Takođe, ovaj Zakon osigurava da osnovni dokumenti za planiranje i razvoju za menađiranje vode, takođe treba da podleže javnoj diskusiji²⁴. Izuzev plana za zaštitu od poplava, razvoj Strateškog Plana za Vode, Plan za Menadžiranje Voda i Plan za Menadžiranje Rečnih Korita zahtevaju javno aktivno obuhvaćenje pre nego što se finaliziraju. Zakon obezbeđuje da svaki autoritet koji predlaže plan treba informisati javnost 3 (tri) godine pre nego što će proces nacrtu plana početi, obezbeđujući na ovaj način aktivno i na vreme učešće u nacrtu²⁵. Pre nego što će početi proces nacrtu, relevantni faktori trebaju obezbediti da sve vladine relevantne stranke od lokalnih vlasti i centralnih, NVO, nosioci prava za vode, i druge zainteresovane strane imali su dovoljne mogućnosti doprinosa na pripremi plana o kome je reč. Posle završetka nacrtu, involvirane stranke imaju još jednu mogućnost da pruže svoje komentare o pripremljenom draftu u periodu 6 meseci od dana objavljivanja²⁶.

V. PRISTUP PRAVDI

A. Pravo obraćanje sudu

Aspekti sudske zaštite prava za pristup informacijama i prava za učešće određuju se članom 9 Konvencije. U ovom pravcu Konvencija obavezuje Ugovorne Stranke da u okviru Nacionalnog Zakonodavstva obezbeđuje da svako lice koja misli da je njegov zahtev za informaciju (po članu 4) je "podcenjeno", odbijeno greškom delimično ili u celosti,

²⁴ Zakon o Vodama Kosove (UNMIK Uredba 2004/41) član 64

²⁵ Ibid., para. 2

²⁶ Ibid., para. 6

nedovoljno je odgovoreno ili na neadekvatan način tretirani u skladu sa pravilima Konvencije, treba započeti proceduru razmatranja pred jedn stranke trebaju predvideti da jedno takvo razmatranje pred sudom da se odvija bez kašnjenja, da bude efikasniji i zasnovan na zakon. Samo obraćanje organima pravde, odluke javnih autoriteta mogu se oceniti sa pozicije jedne treće strane – sudova²⁷.

Pravo obraćanje sudovima, prema konvencije prostire se i u nizu prava koje se određuju prema članu 6 Konvencije a to je učešće u donošenju odluka koja se tiču pitanja sredine. Konvencija određuje da podizanje nekog pitanja pred sudom, lice mora imati jedan dovoljan interes za neko pitanje ili mu je ugroženo individualno pravo koje je utvrđeno članom 6 Konvencije. A što sadrži jedan zadovoljavajući interes i ugrožavanje jednog prava, Konvencija obraća se zahtevu nacionalnog zakonodavstva na taj način što javnosti daju više i proširena prava da se obrati sudovima za pitanja koja se tiču pristupu informacijama ili učešće javnosti u procesima donošenja odluka. Im nezavisnim i nepristrasnim sudom koji je osnovan prema zakonu. Što više prema Konvenciji,

B. Krivična odgovornost za zagađivanje sredine

Privremeni Krivični Kod Kosova (Pravilnik 2003/25) u Poglavlju XXIV određuje krivična dela protiv sredine biljaka, životinja i kulturni objekti. Krivični Kod određuje krivičnu odgovornost za jedan deo koji prouzrokuju sredinu i koji kao takve povlače krivičnu odgovornost. Član 276 Krivičnog Koda Kosova određuje da “svako ko prestupa zakon u vezi zagađenja ili degradaciju sredine ili koristi van svake mere prirodne izvore i na ovaj način ugrožava sredinu, život ili zdravlje velikog broja ljudi, kažnjava se do dve godine zatvora. Ako krivično delo (iz stava 1 člana 276) izvršena od nepažnje, “izvršilac kažnjava se zatvorom do 1 godine ili plaćenjem kazne”. Ako krivično delo (iz stava 1 i 2 član 276) rezultira sa oštećenjem zdravlja velikog broja ljudi ili uništavanja delimično ili celovitog životinjskog sveta, biljnog ili rezervama bitke vode ili nekim drugim oštećenjem sredine sa teškim posledicama, ili povećanjem nivoa zagađivanja na kritičnom stepenu ili u kritičnoj meri ili kritičnom oštećenju sredine, izvršilac krivičnog dela iz stava 1 ovog člana kažnjava se zatvorom do 5 godina, dok za krivična dela iz stava 2 ovog člana kažnjava se zatvorom do 2 godine”. Privremeni Krivični Kod Kosova inkriminiše i

nezakonito držanje substancija i opasnih otpadaka (član 277), nezakonite delatnosti sa opasnim instalacijama (član 278), proizvodnju, prodaju i stavljanje u opticaj štetnih materija za lečenje životinja (član 279), zagađivanje hrane i vode životinja (član 282), uništavanje biljnog sveta štetnim sredstvima (član 283) i uništavanje šuma (član 284).

²⁷ Vidi [Ákos Kapitány, 'Handouts Public Participation training' \(www.milieucontact.nl\)](http://www.milieucontact.nl)

Dodatak 1

Međunarodni akti i citirani zakoni

1. Međunarodni Pakt za Civilna i Politička Prava OUN-a
2. Evropska Konvencija za Prava Čoveka (1950)
3. Konvencija o Pravima Javnosti za Informaciju, učešće u donošenju odluka i prava obraćanja sudovima za pitanja koja se tiču sredine – Konvencija Aarhus (usvojena 1988g.)
4. Zakon o zaštiti sredine (Pravilnik UNMIK-a 2003/09)
5. Direktiva 2003/4/EC Evropskog Parlamenta i Saveta (28 Januar 2003 o javnom pristupu na informacijama sredine)
6. Ustavni Okvir za Privremene Institucije Samouprave Kosova (2001)
7. Zakon o Vodama (Pravilnik UNMIK-a 2004/41)
8. Privremeni Krivični Kod Kosova (Pravilnik UNMIK*-a 2003/25)
9. Direktiva 85/337 (27 Juni 1985) za ocenjivanje efekata sredine nekih privatnih i javnih projekata
10. Pravilnik UNMIK-a br.2001/36 o Civilnoj Službi
11. Pravilnik UNMIK-a br.32 – 2003 o Pristupu službenim dokumentima

Dodatak 2

Važne adrese

Aarhus Convention Secretariat

Palais des Nations, 8-14, avenue de la Paix - 1211 Geneva 10
fax: 00 41 22 917 01 07

E mail: public.participation@unece.org

<http://www.unece.org/env/pp>

Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe

Ady Entre 9-11, 2000 Szentendre Hungary

Tel: +36 26 504000

Fax: +36 26 311294

E mail: info@rec.org

www.rec.org

Regionalni Centar za Životnu Sredinu - REC Kancelarija Kosovo

Kodra e Diellit-Rruga 3, Lam.26 PO Box 160

10000 Priština

Tel./Fax. +381 38 552123

E mail: info@kos.rec.org

<http://kos.rec.org>

Kosovska Koalicija za Konvenciju Aarhus

Kodra e Diellit-Rruga 3, Lam.26 PO Box 160

10000 Priština

Tel./Fax. +381 38 552123

E mail: info@sharri.net

www.sharri.net/aarhus

Dodatak 3

Važne Publikacije

1. Aarhus Convention: *The Implementation Guide, United Nations* (New York and Geneva: 2000)
2. Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters. (The Stationery Office, 2005)
3. Developing and Implementing Integrated National Pollutant Release and Transfer Registers in the Accession Countries of Central and Eastern Europe (REC, 2003)
4. *Environmental Democracy in Practice*. Handbook for environmental and water management authorities on public participation. (REC, 2002)
5. Handbook on Access to Justice under the Aarhus Convention REC Hungary 2003
6. Peter G. Davies, *European Union Environmental Law*. (Ashgate Publishing: 2004)
7. Philippe Sands, *Principles of International Environmental Law*. (Cambridge University Press: 2003)
8. Public access to environmental information and data, practice examples from US, EU and Central and Eastern Europe (REC Hungary 2001)
9. Stacy D. (EDT) Vandevveer, *EU Enlargement and the Environment*. (Routledge: 2005)