



**VISOKA POSLOVNA ŠKOLA
STRUKOVNIH STUDIJA
ČAČAK**

MAGISTARSKI RAD

**Uticaj arhuske konvencije na status problema
i pravni termin zaštite životne sred**

Mentor: _____
Profesor: _____

Student: _____
Br.Indeksa: _____

Mesto, mesec, godina

Uticaj Arhuske konvencije na status problema i pravni tretman zaštite životne sredine u Evropskoj uniji

Xxxxxx, X (2008) Aarhusa konvencija i zaštita životne sredine u Evropskoj uniji, u *Pravni život i međunarodne integracije - Pravni život časopis za pravnu teoriju i praksu*, tom I- br. 9, Udruženje pravnika Srbije, Beograd, ISBN 978-86-903009-4-5

U protekle četiri decenije, zaštita životne sredine je dosegla nivo pozitivno pravne zaštite na svim nivoima državne, regionalne, nadnacionalne i međunarodne organizacije. Konkretno formulacije u okvirima pravnim akata i sistema variraju od shvatanja životne sredine kao posebne vrednosti koja se stavlja u direktnu funkciju zdravlja, preko zaštite putem ograničenja eksploatacije prirodnih resursa, do formulacija posebnog prava na određene kvalitete životne sredine kao jednog od osnovnih prava čoveka.

Inovativan pristup u neposrednoj zaštiti životne sredine i posrednoj zaštiti ljudskih prava daje Aarhuska konvencija, koja teži da obezbedi adekvatno stanje životnu sredinu a time, u stvari zdravlje i blagostanje ljudi. Imajući u vidu tumačenje prava na adekvatnu životnu sredinu kao jednog od ljudskih prava treće generacije, videćemo kako je ova Konvencija usloвила novi trend u razvoju međunarodnog javnog prava životne sredine i kroz prizmu ekoloških pitanja i standarda ojačala garancije zaštite osnovnih ljudskih prava.

A. Istorijat razvoja svesti o neophodnosti zaštite životne sredine

Sve do 60tih godina prošlog veka, opšta svest o značaju zaštite životne sredine, čak i u najrazvijenijim zemljama sveta, još uvek je bila veoma nerazvijena i ovo pitanje je bilo na okosnici društvenog, političkog i ekonomskog interesovanja. Priroda nije bila prepoznata kao poseban ekosistem, a interferenciji osnovnih elemenata – vazduha, vode i zemljišta, kako između njih samih, tako i u odnosu sa ostalim faktorima društvenog života i svobuhvatnog razvoja, pripadao je marginalan značaj.

Najveći broj država pitanjima životne sredine pristupao je ad hoc, odnosno ona su bila parcijalno tretirana, kroz okvire pojedinačnih zakona. Suština ovakvog pristupa je bila u činjenici da su se problemi zagađenja životne sredine rešavali onda kada se pojave, jer nije postojao preventivan pristup. Politički, društveni i ekonomski faktori ovu oblast nisu smatrali prioritetnom i kao posledica takvog stava izostajao je jedan odgovorniji, unapred isplaniran odnos prema prirodi uopšte, a time i pravima ljudi koji u njoj žive. Jasno je da u ovom vremenskom razdoblju nije postojalo pravo životne sredine kao posebna grana prava, niti posebna zakonska regulativa iz ove oblasti.

Ključni pomak je učinjen 70tih godina, kada se stalo na stanovište da životna sredina ima budućnost, jer bez nje budućnosti neće ni biti¹! U praksi se postepeno napušta reaktivan pristup (sanacije posledica) i prelazi na prevenciju. Preventivni pristup je zasnovan na praksi kreiranja programa zaštite životne sredine, čime se ova oblast uključuje u sveobuhvatnu nacionalnu politiku država. Kao primer, navodim prvi federalni ekološki program SR Nemačke iz 1971 godine, kojim je zaštita životne sredine izdignuta na nivo prioriteta nacionalne politike i zakonodavstva². Pomenuti program je trebalo da ostvari tri glavna cilja:

- da se obezbedi i očuva stanje životne sredine u kojoj će ljudi živeti na zdrav i dostojanstven način
- da se vazduh, voda, zemljište, biljni i životinjski svet zaštite od štetnih ljudskih radnji i aktivnosti
- da se otklone svi negativni uticaji i prouzrokovane štete³.

Slična praksa beleži se i u drugim razvijenim zemljama sveta, kako parcijalno tako i na nivou Evropske zajednice⁴. Koreni prorizacije zaštite životne sredine nalaze se

¹ Kloepfer M.: Umweltrecht, 3. Auflg, Beck Vrlg., Muenchen, 2004

² Kamen temeljac nemačkog ekološkog prava predstavlja Zakon o vodenim resursima (WHG) iz 1957. god. I Zakon o atomskoj energiji (AtG) iz 1959.god. Nakon njih, 70-tih godina donosi se paket narednih važnih zakona: Federalni zakon o kontroli zračenja (BlmSchG), Zakon o sprečavanju i tretiranju otpada (AbfG), Zakona o tretiranju otpada, Federalnog zakona o zaštiti prirode (BNatSchG). Postepeni pomaci u jednom sveobuhvatnijem i dalekosežnijem pristupu brižljivije zaštite prirode i životne sredine u Nemačkoj pravno su uobličeni i u Ugovoru o ujedinjenju (Einigungsvertrag) zapadnog i istočnog dela zemlje; za opširnije vidi: Storm P.-C.: Umweltrecht, Beck- Texte, 2001; Einigungsvertrag od 3. novembra 1990 god;

³ Schlemminger H, Wissel H: German Environmental Law for Practicioners, Kluwer Law International, 1996

⁴ Iako prvobitni ugovori o osnivanju Evropske zajednice aspekt zaštite životne sredine ne tretiraju kao sastavni deo svojih tekstova, razvoj ekološke svesti i zakonske regulative u ovoj oblasti rapidno raste.

prevashodno u jačanju svesti i samog stanovništva o činjenici da bolje ili lošije stanje prirodnog okruženja bitno utiče na sve aspekte njihovog života i elementarne egzistencije⁵. Svi ovi faktori i zajednički naponi, ojačani podrškom kroz okvire Organizacije Ujedinjenih Nacija, rezultirali su usvajanjem koncepta „održivog razvoja“ na prelasku iz 80tih u 90te godine 20og veka⁶, kao i inovativnim principima u zaštiti životne sredine, kojima je u pojedinim zemljama priznat i značaj ustavnih načela⁷: princip predostrožnosti⁸, princip „zagađivač plaća“⁹, princip saradnje¹⁰, itd. Znatno broj ustava formuliše pravo na specifične kvalitete životne sredine, kao jedno od osnovnih prava čoveka i klasifikuje ih u ustavne celine koje se regulišu zaštitu ljudskih prava i sloboda¹¹.

Definicije i šire određenje pojma životna sredina varira od države do države, od ijednog do drugog zakonskog teksta (npr. Stokholmska deklaracija o čovekovoj okolini 1972 godine, kao jedan od najstarijih međunarodnih dokumenata koji prepoznaje odnos čoveka i njegovog prirodnog okruženja- jednostavno proklamuje pravo čoveka na „... odgovarajuće životne uslove u okolini čiji kvalitet omogućava život u dostojanstvu i blagostanju...“; Britanski zakon o životnoj sredini iz 1990. god životnu sredinu određuje kroz nabrojane elemente iz kojih se sastoji- voda, vazduh i zemljište, kao i sav prostor unutar zgrada, prirodom i radom stvorenih struktura iznad i ispod zemljišta; u Sjedinjenim američkim državama životna sredina je generalno određena kao „zbir eksternih uslova koji utiču na život, razvoj i preživljavanje organizama“, itd.). Kako bilo, sve postojeće definicije pojma životna sredina se mogu podeliti na tri osnovne kategorije: ekstenzivan pojam (životna sredina je sveukupno čovekovo okruženje – i socijalno, i kulturno i političko), restriktivan pojam (životna sredina je poistovećena sa prirodnom sredinom) i normativan pojam (životna sredina je ono što konkretan zakon u tom smislu definiše), vidi: Kloepfer M.: Umweltrecht, 3. Auflg, Beck Vrlg., Muenchen, 2004

⁵ Kessel, Tischler: Umweltbewusstsein. Ökologische Wertvorstellungen in westlichen Industrienationen, 1984; European Opinion Research Group: Attitudes of Europeans Towards the Environment, 2002, <http://www.Europa.eu.int/comm/barometer/index.htm>

⁶ „Održivi razvoj“ (sustainable development) je iniciran u Stokholmskoj deklaraciji a finalno je koncipiran na Konferenciji UN u Rio de Žaneiru 1992 godine. Suština koncepta održivog razvoja se jednostavno može izraziti kao princip međugeneracijske jednakosti, odnosno skup odgovornosti i dužnosti sadašnjih generacija u vezi sa očuvanjem osnovnih prirodnih resursa i kvaliteta životne sredine za buduće stanovnike. Razvoj na svim nivoima- privrednom, ekonomskom, naučnotehnoškom, itd – u neraskidivoj je međuzavisnosti sa zaštitom životne sredine, te stoga mora biti ekološki podoban. Sve što je u disharmoniji sa prirodom mora biti zabranjeno ili svedeno na minimum.

⁷ Federalni ustav Nemačke i ustavi država članica (Laender) usvajaju i proklamuju ove principe; Federalni ustav zaštitu životne sredine direktno i precizno uvede kao ustavnu odredbu 27 oktobra 1994 godine, formulacijom člana 20 a „U duhu svoje odgovornosti spram budućih generacija, država će kroz okvire odredbi ovog ustava, posebnih zakona, pravosudnih institucija i prakse sudova štititi osnovne prirodne uslove života“. Vidimo da ova odredba ne proklamuje neko novo ustavno pravo, već se zaštita životne sredine koncipira kao državni cilj na čijem ostvarenju moraju raditi svi državni organi. Slične odredbe sadrže i ustavi pojedinačnih država članica (Laender). Vidi: Grundgesetz (GG) von 23 Mai 1949, Bl. I, s. 1; sa amandmanima von 19 Dec. 2000, Bl. I, s. 1755; Ustav države Baden – Wuerttemberg (član 86), Bavarske (član 141), Hamburga (preambula) i sl.

⁸ Suština je u tome da se rizici po životnu sredinu svedu na minimum, tako što će se poduzeti svi naporu i mere da se potencijalna zagađenja spreče ili saniraju na samom izvoru

⁹ Uspostavlja se sistem odgovornosti za prouzrokovanje zagađenja i odgovorni zagađivač je dužan da naknadi nastalu štetu

¹⁰ Suština ovog principa je u stavu da je zaštita životne sredine zajednička odgovornost i države i društva. Iz ovog principa razvijen je i još jedan od osnovnih principa ekološke politike i prava – učešće javnosti u donošenju odluka koje se tiču životne sredine.

¹¹ Najčešće se nailazi na formulaciju „zdrava“, ali i „adekvatna“, „podesna“, „zadovoljavajuća“, itd.

Takođe, neretko ustavne odredbe štite ovu oblast i sa aspekta eksploatacije i zaštite prirodnih resursa.

Dok su ekološke odredbe postajale sastavni deo nacionalnih zakonodavstava na svim nivoima¹², u Evropskoj zajednici je ova oblast „ozakonjena“ tek 1987 godine, stupanjem na snagu Jedinstvenog evropskog akta, odnosno dodeljivanjem nadležnosti EZ da donosi obavezujuće pravne akte u oblasti zaštite životne sredine. Sledeći trend usvajanja koncepta održivog razvoja, Ugovorom iz Maastrichta iz 1993. godine¹³ Evropska unija se definitivno opredeljuje za usvajanje i realizaciju visokih standarda zaštite životne sredine – bilo kroz sopstvene propise koji su direktno obavezujući za države članice, bilo kroz mere usaglašavanja nacionalnih zakona sa pravom EU¹⁴. Preciznije rečeno, Ugovorom iz Maastrichta zaštita životne sredine je definisana kao jedan od osnovnih ciljeva Evropske unije, ali u pogledu njegovog konkretnog ostvarenja nisu propisane direktne obaveze za Evropsku zajednicu, već su na osnovu člana 5, stav 2 države članice obavezne da se uzdrže od svega što bi moglo da ugrozi realizaciju pomenutog cilja. Činjenica da Evropska unija teži da postane jedinstven prostor, iziskuje i usaglašen pristup očuvanju prirodnih resursa na celom tom širem prostoru, a ne samo kroz izolovane aktivnosti na odvojenim nacionalnim nivoima¹⁵. Drugim rečima, oba ekološka prava- nacionalna i Evropske unije, sve vreme moraju pratiti potrebe rešavanja globalnih problema životne sredine. Transnacionalna i supranacionalna priroda pomenutih problema posledično je rezultirala u jačanju međunarodnog karaktera samih nacionalnih politika zaštite životne sredine, rapidnom razvoju međunarodnog ekološkog prava i poimanju prava čoveka na život u zdravoj i dostojanstvenoj životnoj sredini kao jednog od suštinskih ljudskih prava demokratskih država.

¹² U ovom radu, autorka se pretežno bazira na primerima nemačkog ekološkog prava iz jednostavnog razloga što to pravo po svojim osobinama ima ogromne sličnosti sa ostalim pravima evropskih država. Pomenuta činjenica o njihovoj velikoj sličnosti omogućila je i nastanak ekološkog prava Evropske unije. Dakako, svaka pojedina država ipak poseduje i izvesne specifičnosti i različitosti u samom progresu ove oblasti prava i „gustini“ pravnih akata koji je regulišu.

¹³ Ugovor o Evropskoj uniji (tzv Maastrichtski ugovor) potpisan je 7 februara 1992 godine, a stupio na snagu 1 novembra 1993. Njime je zaštita životne sredine definisana kao jedan od ciljeva Ugovora- članovima 2 i 3 k.

¹⁴ Članstvo izvesne države u Evropskoj Uniji automatski znači da njeno nacionalno zakonodavstvo ne može biti izolovano od prava EU, odnosno da ciljevi i zadaci koje Evropska Unija postavi za nacionalna prava, moraju se uvek uzeti u obzir. Vidi: Epiney, A; Furrer, A.: „Europarecht nach Maastricht. Ein Europa der der Drei Geschwindigkeiten?“, u EuR, 1992

¹⁵ Vidi uporedni prikaz ekološkog prava evropskih država koji daje Brealey, M.: Environmental Liabilities and Regulations in Europe“, Den Haag, 1993

***B. Dalji pomak: razvoj međunarodnog javnog ekološkog prava - principi
Aarhuske konvencije¹⁶***

Svedoci smo vremena u kom siromašni čine većinu od ukupnog stanovništva planete, čime njihov uticaj i udeo u globalnim ekonomskim tokovima konstantno slabi i vremenom će se sasvim izgubiti. Međunarodno i nacionalno pravo i institucije na neki način podržavaju ovakav trend, jer u nedovoljnoj meri prepoznaju i podržavaju nastojanja i prava lokalnih zajednica, uključujući i neimućno stanovništvo, a što se konkretno manifestuje kroz neadekvatno uvažavanje lokalnih prava na zemljište i ostale prirodne resurse. Demokratsko uređenje odnosa u jednoj državi u znatnoj meri uslovljava i odnos konkretnog društva spram postojećeg životnog okruženja. Uspostavljanje veze između ljudskih prava i ekološki podobnog tretiranja prirodnih resursa je od nedavno prepoznato kao nužan prioritet država i društava koje žele prosperitetan razvoj i stabilnost. Narušavanje životne sredine je znatno veće u zemljama i na područjima u kojima se krše ljudska prava. Ekološke nepravde imaju različite i raznovrsne pojavne oblike, a zajedno sa kršenjem ljudskih prava često su pravdane u ime viših političkih ciljeva i ekonomskog razvoja¹⁷. Vremenom sazreva svest da nastavak ovakvog trenda, pa makar i u najudaljenijim delovima sveta, sasvim izvesno vodi u globalnu katastrofu.

Istovremeno, efikasnost same politike životne sredine, bilo na lokalnom / regionalnom nivou, nacionalnom, međunarodnom ili supranacionalnom, uslovljena je ne samo dobrom voljom da se ona adekvatno podrži političkim i pravnim sredstvima, već pre svega ostvarenjem neophodnih preduslova za njeno kvalitetno koncipiranje i primerenim odnosom / involviranjem brojnih drugih značajnih faktora. Što se preduslova tiče, postoje osnovna četiri nivoa na kojima bilo koja efikasna politika mora biti kreirana, a to su: razvoj svesti javnosti o ekološkim problemima, ekonomske analize i procene rizika i potencijalnih šteta, razvoj konkretnih ekoloških programa i načina rešavanja problema,

¹⁶ Vidi: Scheyli, M.: „Aarhuskonvention ueber Informationszugang, Oeffentlichkeitsbeteiligung und Rechtsschutz in Umweltbelangen, Archiv des Voellkerrechts (Archiv VR), 2000

¹⁷ Siromašne zemlje, pogotovo njihove ruralne oblasti, se još više marginalizuju pojedinim međunarodnim projektima, tipa izgradnje velikih brana ili naftovoda, navodno radi podrške redukciji siromaštva. Efekat je sasvim suprotan, jer realizacija projekata dovodi do emigracije lokalnog stanovništva i eksploatacije prirodnih resursa na njihovom, sada već bivšem, staništu. Dalje posledice su destruktivni efekti po biodiverzitet, ugrožavanje životinjskog i vodenog sveta, redukcija šumskih područja i njihovih eko-sistema.

kao i donošenje odgovarajuće pravne regulative, mera kontrole i odgovornosti¹⁸. Što se faktora tiče, među njima se kao ključni izdvajaju dostupnost relevantnih informacija, participiranje javnosti i mogućnost pravne zaštite usled povrede ekoloških interesa¹⁹.

Međunarodnopravni aspekt tretiranja problematike, odnosno nužnosti uključivanja prethodno pomenutih neophodnih faktora, inovativno je definisan i regulisan Konvencijom o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pristupu pravosuđu u vezi sa pitanjima životne sredine- Aarhuskom konvencijom, potpisanom 1998. godine²⁰. Činom njenog potpisivanja države članice EU su se obavezale na implementaciju najviših demokratskih standarada i principa u konkretne procedure rešavanja problema životne sredine.

Sa aspektat međunarodnog značaja Aarhuske konvencije, moramo predočiti da su njene odredbe nastale kao rezultat dva međunarodna procesa²¹:

- Procesa stvaranja međunarodnopravnih normi iz oblasti životne sredine, koje su imale univerzalni karakter i značaj za sve države, a sam proces se pretežno odvijao u okvirima Organizacije UN i njenih tela. U prilog tome govori i činjenica da su brojni najznačajniji međunarodni ugovori takođe stvarani posredstvom pomenutog entiteta.
- Procesa na regionalnim nivoima, posebno aktivnosti organizovanih u okviru onog pod nazivom „Životna sredina za Evropu“²², na čijim ministarskim konferencijama su usaglašavane nove strategije pristupa i odnosa prema ekološkim pitanjima i problemima, a u čemu je po prvi put učešće omogućeno i predstavnicima nevladinog sektora²³.

¹⁸ Bungarten, H.: „Umweltpolitik in Westeuropa“, Bonn, 1978

¹⁹ O suštini i svrsi pomenutih faktora vidi: Ziekow, J.: „Perspektiven von Oeffentlichkeitsbeteiligung und Verbandsbeteiligung in der Raumordnung, Natur und Recht (NuR), 2002

²⁰ Konvencija je potpisana 25 juna 1998 godine na Četvrtoj ministarskoj konferenciji „Životna sredina za Evropu“, održanoj u danskom gradu Aarhusu.

²¹ Vukasović, V.: Značaj Aarhuske konvencije za podunavske zemlje u tranziciji, sa posebnim osvrtom na informaciju o životnoj sredini“, Beograd, 2001

²² U engleskom prevodu „Environment for Europe“ je proces pod okriljem UN komisije za Evropu, a okuplja 55 zemalja zapadne, istočne i centralne Evrope, SAD, Kanadu, Izrael, zemlje centralne Azije, bivše zemlje Sovjetske unije.

²³ Wates, J.: „The Aarhus Convention: A New International Framework Regulating Public Access to Environmental Information“, Discussion Paper on INFOTERRA, Dublin, Ireland, 2000

Ovo je prvi međunarodnopravni instrument koji izričito i sadržinski uspostavlja direktnu vezu između ostvarenja osnovnih ljudskih prava i stanja, tj zaštite životne sredine. Za razliku od prethodnih međunarodnih ugovora, ova Konvencija ne reguliše odnos prava i obaveza na relaciji država članica – država članica, već na relaciji država potpisnica – njeni građani. S obzirom da je oblast ljudskih prava najviša vrednost svake države, Konvencija prepoznaje da je njen predmet regulisanja adekvatno i realno moguće ostvariti jedino kroz ispravan i partnerski odnos na relaciji nacionalna vlada – ljudi. A sam pomenuti predmet formulisan je kroz tri tzv stuba Aarhuske konvencije²⁴:

- I. Pravo fizičkih i pravnih lica da traže informaciju o životnoj sredini (član 4 i 5) – ovo pravo je priznato svim fizičkim i pravnim lica (nezavisno od državljanstva ili sedišta), udruženjima ili organizacijama, a u suštini predstavlja njihovo subjektivno pravo na podnošenje zahteva i pristup ekološkim informacijama koje se nalaze u posedu državnih organa, bez obaveze isticanja pravnog interesa za tim²⁵. Nasuprot pravu pomenutih subjekata, postoji obaveza države potpisnice da obezbedi uslove da relevantni državni organi tražene informacije pre svega poseduju, dostave ili učine dostupnim²⁶.
- II. Pravo javnosti da učestvuje u donošenju odluka u vezi sa životnom sredinom članovi 6, 7 i 8), što se realizuje kroz participiranje javnosti u

²⁴ Konvencija ima i dva aneksa. U prvom su taksativno i detaljno nabrojane sve aktivnosti pomenute u članu 6 (a koje se odnose na ulogu najšire javnosti u procesu odlučivanja). Drugi Aneks razrađuje detalje u vezi sa postupkom arbitraže regulisanim članom 16 osnovnog teksta Konvencije; Opširnije o Aarhuskoj konvenciji i njenim tumačenjima uporedi: Brady, K: „New Convention on Access to Information and Public Participation in Environmental Matters“, Environmental Policy and Law, No. 28, 1998; von Danwitz, T.: „Aarhus -Konvention: Umweltinformation, Öffentlichkeitsbeteiligung, Zugang zu Gerichten“, Neue Zeitschrift fuer Verwaltungsrecht (NVwZ), 2003; Epiney, A.; Scheyli, M.: Die Aarhus/ Konvention, Rechtliche Tragweite und Implikationen fuer das schweizerische Recht, Freiburg, 2000

²⁵ U vezi sa pristupom informacijama o životnoj sredini moramo napomenuti da je ovo pravo ustanovljeno još pre donošenja Aarhuske konvencije- Direktivom EU 90/313/ EEC iz 1990 godine. To je bio prvi međunarodni instrument koji je regulisao pomenuto pravo i istovremeno poslužio kao model / uzor tvorcima Aarhuske konvencije, koji su ga dalje razradili i proširili. O ovome vidi u poglavlju „Odnos EU i principa Aarhuske konvencije“

²⁶ Butt, M.: „Die Ausweitung des Rechts auf Umweltinformationen, Die Neue EG-Umweltinformationsrichtlinie, NVwZ, 2003

razmatranju i usvajanju konkretnih ekoloških aktivnosti, planova, programa i same pravne regulative u ovoj oblasti.

- III. Pravo na pristup organima pravosuđa u slučaju da je bilo koje od prethodna dva prava povređeno (član 9) – koncipirano je u duhu činjenice je pravo na zdravu životnu sredinu sazdano iz niz prava i postupaka koji omogućavaju realizaciju osnovnog ideala. Ukoliko pojedina prava nisu dostupna, odnosno upotrebljiva, i samo osnovno pravo je besmisleno²⁷. Pristup pravosuđu je garancija prilike da se ostvare lična prava, odnosno da u slučaju da pojedinac ne može realizovati pravo, može da povede postupak pred nadležnim, neutralnim i nezavisnim organom, koji će prosuditi situaciju i obezbediti uslove za realizaciju prava i eventualno kažnjavanje onih koji su to svojim pravnim ili materijalnim aktima onemogućili.

C. Odnos Evropske unije prema principima Aarhuske konvencije

Od potpisivanja Aarhuske Konvencije 1998 godine, Evropska unija poduzima značajne korake u pravcu usaglašavanja postojećih pravnih režima sa zahtevima Konvencije. To se čini usvajanjem pravnih instrumenata i mera koje obavezuju kako institucije same Unije, tako i njenih država članica. Pomenuti naponi su na najvidljiviji način ostvareni kroz stupanje na snagu tri pravna akta Evropskog parlamenta i Saveta: Direktive 2003/4/EC o pristupu javnosti informacijama o životnoj sredini, Direktive 2003/35/EC o učešću javnosti u donošenju odluka o izradi posebnih ekoloških planova i programa²⁸ i

²⁷ Stepem demokratije jednog sistema i njegova efikasnost mere se upravo širinom prilika da građani svoja proklamovana prava ostvare u stvarnom životu. Svaki pravni sistem uspostavlja mehanizme koji imaju za cilj da omoguće realizacije prava, a jedan od bitnih elemenata ovog sistema jeste mogućnost građanina da pravno reaguje, ako i pored svega nije uspeo da na druge načine ostvari svoje pravo ili na njemu zasnovan interes.

²⁸ Directive 2003/4/EC of the European Parliament and of the Council of 28 January 2003 on public access to environmental information and repealing Council Directive 90/313/EEC; Directive 2003/35/EC of the European Parliament and of the Council of May 2003 providing for public participation in respect of the drawing up of certain plans and programmes relating to the environment and amending with regard to public participation and access to justice Council Directives 85/337/EEC and 96/61/EC (OJ L 156 of 25.06.2003, p. 17)

Uredbom EC br. 1367/2006 o primeni odredbi Aarhuske konvencije na institucije i tela Evropske zajednice²⁹.

I. Pravo javnosti na pristup informacijama – implementacija „Aarhuskih odredbi“ u okviru Direktive 2003/4/EC, a kroz nju dalje u nacionalna zakonodavstva država EU –

Osam godina pre usvajanja Aarhuske konvencije, na nivou Evropske unije stupila je na snagu Direktiva 90/313/EEC o pravu javnosti na pristup informacijama o životnoj sredini. Ovaj pravni akt je kasnije poslužio i kao model tvorcima Aarhuske konvencije³⁰, a prvi je u istoriji koji ustanovljava subjektivno pravo građana da zahtevaju relevantne informacije, te otvara znatno širi uvid javnosti u poslove uprave.

Trinaest godina kasnije, u cilju implementacije odredbi Aarhuske konvencije u okviru zakonodavstva Evropske Unije, stupila je na snagu „nova“ direktiva o pristupu javnosti ekološkim informacijama – Direktiva 2003/4/EC i zamenila staru – Direktiva 90/313/EC. Nova direktiva je morala biti inkorporirana u okviru nacionalnih zakona država članica do februara 2005. godine³¹.

Pravo na pristup informaciji o životnoj sredini u pozitivnom zakonodavstvu EU i država članica dvojako je formulisano – kao aktivno i kao pasivno pravo na informaciju³².

„Aktivno“ pravo javnosti je korelativno obavezi javnih vlasti³³ da prikupljaju i šire

²⁹ Regulation (EC) No 1367/2006 of the European Parliament and of the Council on the application of the provisions of the Aarhus Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters to Community institutions and bodies, (OJ L 264, 25.9.2006, p.13) entered into force on 28 September 2006 and became of application on 17 July 2007

³⁰ Za opširnije o tome kako je pravo na pristup informacijama o životnoj sredini „prošireno“ u okvirima Aarhuske konvencije u odnosu na pravni režim Direktive 90/313/EEC, vidi: Butt, M: „Die Ausweitung der Rechts auf Umweltinformation durch die Aarhus- Konvention“; Ibidem- Verl., Stuttgart; 2002

³¹ U Nemačkoj je okončanje mandatornog procesa bilo neizvesno do samo nekoliko dana pred istek roka, ali je na kraju izmenjeni zakon o informacijama o životnoj sredini (Umweltinformationsgesetz), usaglašen sa Direktivom 2003/4/EC ipak stupio na snagu u februaru 2005 godine.

³² Članovi 4 i 5 Konvencije. Vidi: Stec, S.; Casey- Lefkowitz, S: „The Aarhus Convention: An Implementation Guide“; United Nations New York and Geneva, 2000

³³ Po definiciji to su: a) organi državne uprave na svim teritorijalno administrativnim nivoima; b) fizička ili pravna lica na koja su prenta javna ovlašćenja u skladu sa nacionalnim zakonodavstvom, uključujući posebne dužnosti, aktivnosti ili usluge koje se tiču okoline; c) svako drugo fizičko ili pravno lice koje ima javne odgovornosti ili funkcije, ili pruža javne usluge u vezi sa okolinom i sl., osim državnih organa i tela zakonodavne i sudske vlasti

informacije o životnoj sredini, kao i njihovu obavezu da javnost pravovremeno i istinito informišu u vezi sa stanjem životne sredine, njenim faktorima i aktivnostima koje mogu da utiču na njen kvalitet, zdravlje ljudi i životinja. Zahtev za "prikupljanjem i širenjem" informacija se konkretno odnosi na obavezu nacionalnih javnih vlasti da poseduju i ažuriraju informacije o životnoj sredini, da omoguće adekvatan protok tih informacija, njihov dovoljan opseg, funkcionisanje elektronskih baza podataka, objavljivanje nacionalnih izveštaja o stanju životne sredine, pravljenje registara zagađivača i slično.

"Pasivno" pravo uslovljava obavezu javnih vlasti da odgovore na zahtev javnosti u pogledu neke informacije o životnoj sredini. Države moraju da garantuju i obezbede pravo svakom pojedincu da slobodno zahteva pristup informacijama koje ga interesuju (bez obaveze obrazlaganja zbog čega informaciju traži), kao i da takvu informaciju dobije u okviru razumnog vremenskog roka (što pre, odnosno najkasnije u roku od mesec dana ili dva meseca u slučaju opravdanih razloga). U okviru ovog prava, pored pomenutih rokova, regulisani su i ostali detalji vezani za: procedure podnošenja i odgovora na zahteve, forme zahteva i izdavanja zahtevanih informacija, moguće izuzetke od obaveze izdavanja informacije, procedure odbijanja zahteva, mogućnost izdavanja alternativnih informacija, troškove i administrativne takse, itd.

II. Učešće javnosti u donošenju odluka, posebno ekoloških planova i programa –

Pravo na učešće je koncipirano i prihvaćeno u širem i užem značenju. Prema širem, ovo pravo podrazumeva ukupnost odnosa koji odlikuju demokratske načine donošenja odluka, dok u užem smislu predstavlja skup prava koja omogućavaju da se, na osnovu već pribavljenih informacija (koje sada služe kao osnov za razmatranje konkretnog ekološkog problema ili pitanja i odlučivanje o njegovom rešavanju / tretiranju), zainteresovani subjekti još u najranijim fazama procesa odlučivanja aktivno u njega uključe³⁴. Sa tim ciljem, Aarhuska konvencija ne utvrđuje posebne obaveze za posebne kategorije organa javne uprave, već su obaveze na najširi način formulisane za same države članice. Države članice su dalje obavezne da poštovanje i garancije prava na

³⁴ Stec, S; Casey-Lewkowitz, S.: „The Aarhus Convention: An Implementation Guide“, United Nations New York and Geneva, 2000

učešće obezbede kroz institucije svojih javnih uprava i konkretno određenih vrste aktivnosti iz okvira njihovih nadležnosti³⁵.

Sa aspekta relevantnih problema i aktivnosti, učešće javnosti u odlučivanju je, u skladu sa Aarhuskom konvencijom na različite načine obavezno za sledeća pitanja:

- a) učešće javnosti u donošenju odluka kada su u pitanju posebne aktivnosti koje Arhuska konvencija u svom Aneksu I relativno precizno nabraja;
- b) učešće javnosti u donošenju odluka o aktivnostima koje nisu navedene Aneksu I uz Konvenciju ali na koje organi javne uprave država članica Konvencije mogu primenjivati pravila Konvencije;
- c) učešće javnosti u donošenju odluka kada se radi o aktivnostima koje se ponovo razmatraju ili mijenjaju;
- d) učešće javnosti u donošenju odluka o tome da li da se odobri namerno ispuštanje genetički modifikovanih organizama u okolinu;
- e) učešće javnosti u izradi planova, programa i politika koje se tiču okoline i
- f) učešće javnosti u toku pripreme izvršnih propisa, odnosno opšte primenjivih pravno obavezujućih normativnih instrumenata.

Direktiva 2003/35/EC razrađuje i detaljnije reguliše aspekt učešća javnosti u donošenju odluka o izradi posebnih ekoloških planova i programa³⁶. U skladu sa njom, javnosti se mora omogućiti „pravovremeno“ i „efektivno“ učešće u izradi konkretnih planova i programa, nabrojanih u Aneksu I Aarhuske konvencije, ali i odredbama nekolicine drugih

³⁵ Definicijom ovog pojma, datoj u članu 2, stav 2 Konvencije, države članice prilikom određivanja koje institucije javne uprave će biti nadležne za određene vrste aktivnosti odlučuju „u skladu sa specifičnostima unutrašnje organizacije javne uprave i drugim naročitim razlozima“.

³⁶ Za detaljnije vidi: Schrink, A.: Die Aarhus Konvention und das deutsche Umweltrecht, Europäisches Umwelt- und Planungsrecht (EurUP), 2003; Fisahn, A.: Effektive Beteiligung solange noch alle Optionen offen sind – Öffentlichkeitsbeteiligung nach der Aarhus Konvention, Zeitschrift fuer Umweltrecht (ZUR), 2004

relevantnih direktiva EU³⁷. Svakako, iako kranje logično - da bi pomenute odredbe uopšte imale smisla, valja napomenuti da se rezultati učešća javnosti moraju uzeti u obzir prilikom donošenja konačne odluke. Iz navedenog se može zaključiti da se Direktiva 2003/35/EC ograničava na obavezu pružanja mogućnosti javnosti da učestvuje u donošenju odluka isključivo u onim oblastima u kojima je kreiranje i sprovođenje ekoloških planova i planova i programa ostalo u nadležnosti država članica a ne prešlo na nivo EU.

III. Pristup pravosuđu –

U trećem delu Aarhuska konvencija predviđa izvesne postupke pred sudom ili nekim drugim nezavisnim i nepristrasnim telom koje je osnovano zakonom konkretne države članice, u slučajevima spora oko povrede jednog od dva prethodno pomenuta prava – prava na pristup informacijama ili prava na učešće u donošenju odluka. Logično, pitanje adekvatne pravne zaštite ovih prava posmatramo u širem kontekstu pravde uopšte, a ovaj njen uži pojam nazvali smo tzv „ekološka pravda“ (environmental justice)³⁸. Njen pojam se objašnjava kao pružanje fer tretmana i mogućnosti celishodnog učešća svim ljudima, neovisno o njihovoj rasnoj, nacionalnoj pripadnosti ili imovinskom stanju, u razvoju, implementaciji, sprovođenju ekoloških standarda, planova, programa, politika i regulative. Nijedna grupa ljudi, uključujući rasne, etičke i socio-ekonomske grupacije, ne sme da trpi nesrazmerne negativne ekološke posledice, nastale usled industrijskih, opštinskih, privrednih delatnosti ili sprovođenja federalnih ili lokalnih programa i politika. Ekološka pravda je zadovoljena kada svi subjekti društva uživaju podjednak nivo zaštite sopstvenog zdravlja i životnog okruženja od otrovnih supstanci i

³⁷ Reč je o: Direktivi 75/442 (član 7, stav 1), Direktivi 91/157 (član 6), Direktivi 91/676 (član 5), Direktivi 91/689 (član 6) i sl.

³⁸ “Ekološka Pravda”- environmental justice (u engleskom poznata još i u kontekstu environmental inequity, environmental racism or discrimination) je problemsko pitanje koje istovremeneo zadite ne samo u politiku životne sredine, već i socijalnu i zdravstvenu politiku. Pojam i termin se razvio u SAD početkom 80-tih godina i do tada je u upotrebi kako u američkoj, tako i drugoj stranoj literaturi. Za opširnije o „environmental justice“ vidi: : Boyle, E. P.: “It’s Not Easy Being Green: the Psychology of Racism, Environmental Discrimination and Argument for Modern Analysis”; Vanderbilt Law Review 46; p. 937; Bryant, B.: “Environmental justice: issues, policies, and solutions”; Island Press, Washington (D.C.); 1995; Bullard, R. D.: “Dumping in Dixie: race, class, and environmental quality”; Westview Press, Boulder (Colorado); 2000; Lazarus, R. J.: “Pursuing Environmental justice: the Distributional Effects of Environmental protection”; Northwestern University Law Review 87 (3); 1999; p. 787- 857; Maschewsky, W.: “Umweltgerechtigkeit, Public Health und soziale Stadt”; VASVrlg., Frankfurt/M.; 2001 Bari, J; Kohl, J.: “Environmental justice: Highlander After Myles”; Social Policy 21 (3); 1991;p. 71-77

imaju jednaku mogućnost da učestvuju u procesima odlučivanja o svojoj životnoj sredini, radi ostvarenja dostojanstvenih uslova za život i rad u njoj. U skladu sa prethodno rečenim, izvodimo zaključak da je funkcionalan i efikasan pristup postupcima pred upravnim i sudskim organima, radi zaštite ekoloških prava i sprovođenja pozitivno pravne regulative najvažniji preduslov ostvarenja ekološke i socijalne pravde u okvirima širih društvenih zajednica³⁹.

Pristup pravosuđu u Evropskoj uniji odvija se na dva nivoa: nivou same Unije i nivou država članica. Razlog za to je sama činjenica da je odgovornost za sprovođenje prava životne sredine Evropske unije podeljena između institucija Unije i država članica (a unutar samih država članica po internim nivoima – centralnom, regionalnom i lokalnom)⁴⁰, što je izraženo i u samom EC Ugovoru- član 175, stav 4 EC⁴¹.

Na EU nivou ne postoji poseban sud, specijalizovan za rešavanje sporova u vezi sa životnom sredinom, te je pristup pravosuđu u vezi sa ovom oblašću u nadležnosti Evropskog suda pravde (European Court of Justice- ECJ) i Suda prve instance (Court of First Instance – CFI)⁴². Evropski sud pravde je ovlašćen da u okviru svoje nadležnosti

³⁹ Capelleti, M; Garth, B.: "Access to Justice, Vol. III- Emerging Issues and Perspectives"; Sijthoff and Noordhoff, Alphen aan den Rijn; 1979; p. 6

⁴⁰ For more details about this complete issue of implementation see: Implementing Community Environmental Law- Communication to the Council of the European Union and the European Parliament; COM (96) 500 final, 22 October 1996; OJ C/167; p. 0092; The 1996 Communication devotes paragraphs 36-43 to the access to justice issue and its importance. Paragraph 41 is of particular relevance for the issue of environmental courts. It reads: "Access to Member state courts would have the desirable effect of channelling litigation on the enforcement of EC environmental law to the most appropriate level, i.e. regional and national. The use of courts within the Member state for the enforcement of Community environmental measures is desirable for various reasons. One is that there is no possibility that the resources in time and personnel which are available to the Commission and the ECJ will ever be sufficient for, not even the majority of, environmental cases arising in all MS to be dealt with through direct actions brought by the Commission in the ECJ. In addition, the courts of the Member states are better placed than the ECJ to take into account during the proceedings the particular legal, administrative and environmental context of the environmental measure as it applies in each Member state, and to get a clearer picture of the facts through the evidence of witnesses and the appointment of experts. Moreover they are better placed to grant interim measures which are an extremely useful instrument for preventing damage to the environment."

⁴¹ "Without prejudice to certain measures of a Community nature, the Member States shall finance and implement the environmental policy"; EC Treaty; OJ C 325/109 from 24. December 2002; paragraph 4 of Article 175 has not been amended by Treaty of Nice

⁴² Ebbesson, Jonas: "Access to Justice in Environmental Matters in the EU"; Kluwer Law International; The Hague- London- New York; 2002; p. 49-50

razmatra i ekološke slučajeve, pa na taj način postupa i kao vrsta specijalizovanog suda za ekološke sporove.

Da bi obezbedila usaglašavanje rada svojih institucija sa zahtevima Aarhuske konvencije, Evropska unija je usvojila Uredbu EC br. 1367/2006 o primeni odredbi Aarhuske konvencije na institucije i tela Evropske zajednice, čime je postala prvi nadnacionalni entitet koji primenjuje sva pravila kojima se najširoj javnosti omogućava pristup informacijama o životnoj sredini, učešće u donošenju relevantnih odluka i pristup pravosuđu u vezi sa ekološkim pitanjima. Ovim propisom su u znatnoj meri pravno ojačana individualna prava građana država članica EU na slobodan pristup svim ekološkim informacijama u posedu institucija i tela EU, koje su obavezne da ovakav pristup obezbede na sve načine, uključujući i elektronskim putem.

Na nivou država članica koje su potpisale i ratifikovale Aarhusku konvenciju, pravo na pristup pravosuđu je poslednji odbrambeni mehanizam, koji dolazi u funkciji kada "ustaljenim" postupkom nije bilo moguće ostvariti konkretno pravo na pristup informaciji ili učešće u donošenju relevantne odluke u vezi sa životnom sredinom. Sam termin "pravosuđe" na nacionalnom nivou ima šire značenje, jer osim klasičnog sistema pravosuđa - sudovi, tužilaštva, pravobranilaštva, uključuje i klasične upravne postupke (naročito u slučaju pokretanja drugostepenog postupka pred organima uprave na osnovu žalbe po odluci u upravnom postupku). Takođe, termin pravosuđe obuhvata i pravo i mogućnost građana da pokrenu postupak pred institucijama koje ne spadaju u klasični sistem pravosuđa, a koje su ustanovljene u odbrani osnovnih ljudskih prava i sloboda građana – ombudsman.

U principu, postupak zaštite prava na informaciju ili učešće u donošenju odluka, pokreće se pred upravnim organom, koji je faktički izazvao spor oko ostvarenja jednog od dva navedena prava – time što nije omogućio pristup informaciji ili je onemogućio adekvatno učešće građana. Nezadovoljna stranka ima pravo ulaganja žalbe na odluku upravnog organa, čime je obezbeđena dvostepenost upravnog postupka. Nakon okončanog upravnog postupka (kada više nije dozvoljena žalba), nezadovoljna stranka ili ovlašćeni organ ima pravo pokretanja upravnog spora, čime se prelazi u sudski postupak zaštite povređenog prava.

U vezi sa pitanjima životne sredine, odnosno prava na ostvarenje prava na informisanje i učešće, građanin pojedinac mora posedovati tzv dovoljan interes za pokretanje postupka pred upravnim organom ili sudom.

D. Zaključak –

Savremeni međunarodnopravni režim regulisanja zaštite životne sredine, pokazuje jasne tendencije internacionalizacije ove oblasti (kako sa aspekta politike i ekonomije, tako i prava). Tretman prirodnih resursa i njihovo stanje, imaju direktan uticaj na sveukupno stanje određenog prostora i kvalitet života živih bića na / u njemu. Prihvatanjem činjenice da kvalitet životne sredine ne poznaje prostorne i fizičke granice između država, pitanja njene zaštite i poboljšanja njenog stanja prešla su iz domena unutrašnje odgovornosti pojedinačnih država u domen međunarodne brige, delanja i regulisanja. Konkretna aktivnosti se i dalje, u najvećoj meri i na najbolji način, sprovode na nacionalnim ili lokalnim nivoima konkretnih država, ali su za dugoročan uspeh, ujednačen i održiv razvoj globalnih društava, neophodne usaglašene politike, strategije i standardi. Njihovo sprovođenje se obezbeđuje okvirima pozitivnopravnih sistema, na nacionalnim i nadnacionalnim nivoima.

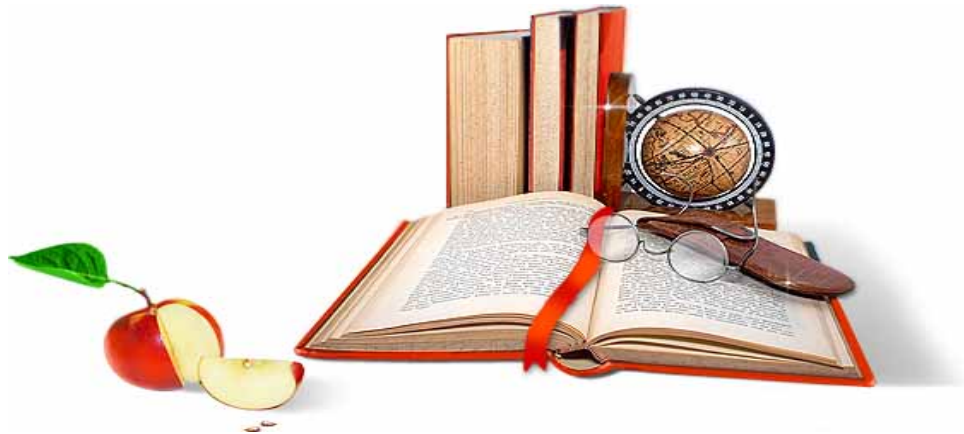
Novine koje Aarhuska konvencija donosi, u pogledu pravnog režima i pravno relevantnog definisanja međuzavisnosti između ostvarenja nekolicine osnovnih ljudskih prava i obezbeđenja adekvatnog stanja životne sredine čoveka, imaju izuzetan značaj, kako sa stanovišta pratičnih instrumenata / načina ostvarenja predloženih ciljeva, tako i razvoja novog teorijskog pravca u oblasti međunarodnog javnog (ekološkog) prava. Iako svojim konceptualnim pristupom Konvencija prevazilazi okvire čisto ekološkopravnog dokumenta, jer njena „tri stuba“ (pravo na informaciju o životnoj sredini, pravo na učešće javnosti u donošenju odluka i pravo na pristup pravosuđu u vezi sa životnom sredinom) prevazilaze okvire striktna zaštite životne sredine i duboko zalaze u oblast ljudskih prava, i sama Evropska unija i njene države članice pojedinačno, široko i bez većih protivljenja je prihvataju. Prihvatanje je, pre svega, direktno- prostim pristupanjem i potpisivanjem Konvencije, ali i indirektno podržano kroz pravne, političke i institucionalne okvire Evropske unije. U prilog tome govore tri gore pomenuta akta (dve direktive i jedna uredba), koja ne predstavljaju ništa drugo do detaljniju razradu svakog od „tri stuba“

Aarhuske konvencije, te kao obavezujući pravni akti za sve države članice i sa te strane ojačavaju garancije primene i sprovođenja ciljeva koje je Konvencija definisala.

.

BESPLATNI GOTOVI SEMINARSKI, DIPLOMSKI I MATURSKI RAD.

**RADOVI IZ SVIH OBLASTI, POWERPOINT PREZENTACIJE I DRUGI EDUKATIVNI
MATERIJALI.**



WWW.SEMINARSKIRAD.ORG

WWW.MATURSKIRADOVI.NET

WWW.MATURSKI.NET

WWW.SEMINARSKIRAD.INFO

WWW.MATURSKI.ORG

WWW.ESSAYSX.COM

WWW.FACEBOOK.COM/DIPLOMSKIRADOVI

NA NAŠIM SAJTOVIMA MOŽETE PRONAĆI SVE, BILO DA JE TO [SEMINARSKI](#), [DIPLOMSKI](#) ILI [MATURSKI](#) RAD, POWERPOINT PREZENTACIJA I DRUGI EDUKATIVNI MATERIJAL. ZA RAZLIKU OD OSTALIH MI VAM PRUŽAMO DA POGLEDATE SVAKI RAD, NJEGOV SADRŽAJ I PRVE TRI STRANE TAKO DA MOŽETE TAČNO DA ODABERETE ONO ŠTO VAM U POTPUNOSTI ODGOVARA. U BAZI SE NALAZE [GOTOVI SEMINARSKI, DIPLOMSKI I MATURSKI RADOVI](#) KOJE MOŽETE SKINUTI I UZ NJIHOVU POMOĆ NAPRAVITI JEDINSTVEN I UNIKATAN RAD. AKO U [BAZI](#) NE NAĐETE RAD KOJI VAM JE POTREBAN, U SVAKOM MOMENTU MOŽETE NARUČITI DA VAM SE IZRADI NOVI, UNIKATAN SEMINARSKI ILI NEKI DRUGI RAD RAD NA LINKU [IZRADA RADOVA](#). PITANJA I ODGOVORE MOŽETE DOBITI NA NAŠEM [FORUMU](#) ILI NA MATURSKIRADOVI.NET@GMAIL.COM