

УДК 349.6(497.11)  
502.14::342.727(497.11)

Др Стеван Лилић

редовни професор Правног факултета Универзитета у Београду

Мр Мирјана Дреновак

## УПРАВНА И УПРАВНО-СУДСКА ЗАШТИТА ПРАВА НА УЧЕШЋЕ ЈАВНОСТИ У СТВАРИМА ОД ЗНАЧАЈА ЗА ЖИВОТНУ СРЕДИНУ У СРБИЈИ

*Афирмацију права на учешће јавности у процедурама од значаја за заштиту животне средине могуће је постићи стварањем адекватних механизма за прикупљање и анализу информација о стању у животној средини, као и поверавањем овлашћења за приступ тим информацијама стручњацима и широј јавности. Имајући у виду наша важећа законска решења у области заштите животне средине, може се уочити да регулатива информисања јавности о фазама поступка и могућностима активног учешћа јавности није конзистентна. У раду се анализира појам, нормирање и правна заштита учешћа јавности у процедурама од значаја за заштиту животне средине у оквирима наших важећих еколошких закона, као и оних чије усвајање предстоји. Осим тога, рад обрађује и основне поставке Архуске конвенције о доступности информација, учешћу јавности у доношењу одлука и права на приступ правди (правну заштиту) у питањима животне средине.*

Кључне речи: *Заштита животне средине.– Еколошко информисање.– Јавност и доношење еколошких одлука.– Право на приступ правди.– Архуска конвенција*

### 1. УВОД

Један од кључних предуслова за вођење еколошке политике на националном и међународном плану је адекватно информисање надлежних служби које се баве заштитом животне средине, као и шире јавности. У том циљу неопходно је обезбедити кумулативно постојање правних механизма којима се постиже прикупљање и анали-

за релевантних информација о стању у животној средини, као и слободан приступ еколошким информацијама, како стучњака, тако и заинтересоване јавности.<sup>1</sup> Предмет овог рада је анализа правних механизма за еколошко информисање грађана и њиховог учешћа у креирању еколошке политике, с посебним освртом на „право приступа правди“ у еколошким стварима. Поред анализе националног правног оквира и важећег законодавства у области заштите животне средине, у раду се обрађују и основне поставке заштите еколошког права у оквиру Европске уније и правна решења нормирана Архуском конвенцијом, која регулише три важна и међусобно повезана питања реализације права у вези са животном средином: право на приступ еколошкој информацији, право на учешће јавности у доношењу еколошких одлука и право на „приступ правди“ (право на правну заштиту) у питањима заштите животне средине.<sup>2</sup>

## 2. ЗАШТИТА ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ И ПОЗИТИВНО ПРАВО СРБИЈЕ

Позитивно еколошко право у Србији карактерише већи број закона и подзаконских општих аката. Оквири заштите права на животну средину уређени су Законом о заштити животне средине, Законом о процени утицаја на животну средину, Законом о стратешкој процени утицаја на животну средину и Законом о интегрисаном спречавању и контроли загађивања животне средине.<sup>3</sup> Наведени законски сет представља скоро целовит систем еколошког законодавства у Србији и као такав објављен је у *Службеном гласнику РС*, бр. 135/2004. На снагу су ступили истог дана, 29. децембра 2004. године. Поред раније донетих закона, у скупштинској процедури (мај 2009) налази се још неколико еколошких закона, који би требало да допринесу хармонизацији наших прописа са европским стандардима у овој области. Ради се о више предлога закона који регулишу заштиту од нејонизујућег зрачења, заштиту ваздуха, заштиту природе, заштиту од буке у животној средини, хемикалије, биоцидне производе, управљање отпадом, амбалажни отпад, као и забрану развоја, произ-

---

<sup>1</sup> С. Лилић, М. Стојановић, „Еколошка информација у праву ЕУ и законодавству Србије“, *Еко-justus I: Право и животна средина у привреди и пракси*, Форум квалитета (Асоцијација за глобална питања квалитета), Београд 2008, 35–40.

<sup>2</sup> М. А. Heldeweg, R. J.G.H. Seerden, K. R. Deketealere, „Public Environmental Law in Europe – a Comparative Search for a *Ius Commune*“, *European Environmental Law*, Kluwer Law International, the Hague 2004, 85–86.

<sup>3</sup> С. Илијић, „Карактеристике закона из области еколошког права“, *Правни информатор* 9/2008, [http://www.informator.rs/tekstovi/karakteristike\\_908.htm](http://www.informator.rs/tekstovi/karakteristike_908.htm), 9. мај 2009.

водње, складиштења и употребе хемијског оружја и његовом уништавању.<sup>4</sup>

Закон о заштити од јонизујућег зрачења предложен је с циљем хармонизације важећих прописа Србије са прописима и стандардима Европске уније, али и ради поштравања режима нуклеарне и радијационе сигурности у земљи. Његовом имплементацијом постигло би се обезбеђење услова неопходних за ефикасно сузбијање злоупотребе радиоактивних и нуклеарних материјала.

Закон о заштити од нејонизујућег зрачења предвиђа децентрализацију и ефикасније спровођење мера надзора у коришћењу извора нејонизујућег зрачења. Као посебно осетљиви случајеви на чијим објектима неће бити могуће постављање извора нејонизујућег зрачења, као што су, на пример, антенски системи телекомуникационих уређеја, идентификоване су школе, обданишта, здравствене установе и др. Најзначајнија новина односи се на формирање независног регулаторног тела – Агенције за заштиту од јонизујућег закона.

Закон о забрани развоја, производње, складиштења и употребе хемијског оружја и његовом уништавању омогућиће примену Конвенције о забрани развоја, производње, складиштења и употребе хемијског оружја и о његовом уништавању, којој је Србија приступила још 2000. године, чиме је прихватила обавезу разоружавања, уништавањем свих залиха хемијског оружја и постројења за његову производњу, укључујући и напуштено оружје. Према предлогу овог Закона, Министарство одбране је надлежно за спровођење Конвенције у делу који се односи на производњу, употребу и коришћење хемијских средстава у војне сврхе, док је Министарство животне средине и просторног планирања надлежно за коришћење хемијских средстава у другим дозвољеним случајевима.

Нарочито важан елемент у заокруживању целовитог система еколошке заштите има Предлог закона о потврђивању Конвенције о доступности информација, учешћу јавности у доношењу одлука и праву на „приступ правди“ (правна заштита) у питањима животне средине.<sup>5</sup> Реч је о Архуској конвенцији која дефинише поступак учешћа јавности у доношењу одлука које могу имати утицај на животну средину и обавезује на укључивање јавности у поступке доношења одлука о стратешким еколошким документима.<sup>6</sup> Имајући у виду да је циљ Архуске конвенције обавезивање власти да у што

<sup>4</sup> Извор: [http://www.parlament.sr.gov.yu/content/lat/akta/akta\\_detalji.asp?Id680&t=P](http://www.parlament.sr.gov.yu/content/lat/akta/akta_detalji.asp?Id680&t=P), 9. мај 2009.

<sup>5</sup> Извор: [http://www.parlament.sr.gov.yu/content/lat/akta/akta\\_detalji.asp?Id=713&t=P](http://www.parlament.sr.gov.yu/content/lat/akta/akta_detalji.asp?Id=713&t=P), 9. мај 2009.

<sup>6</sup> P. Sands, P. Galizzi, *Documents in European Community Environmental Law*, Cambridge University Press, Cambridge 2006, 359.

већој мери узму у обзир ставове и мишљења јавности приликом доношења одлука које су од значаја за животну средину, као и чињеницу да је Србија готово једина држава у региону која је није потписала и ратификовала, отвара се питање на који начин је важећим законодавством Србије обезбеђена правна заштита у управном и судском поступку када је у питању учешће јавности у процедурама од значаја за заштиту животне средине.

### 3. ПОЈАМ УЧЕШЋА ЈАВНОСТИ У ПРОЦЕДУРАМА ОД ЗНАЧАЈА ЗА ЗАШТИТУ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ

Законом о заштити животне средине уређен је интегрални систем заштите животне средине којом се постиже остваривање права човека на живот и развој у здравој животној средини, као и уравнотежен однос привредног развоја и животне средине.<sup>7</sup> При томе, систем заштите животне средине чине мере, услови и инструменти за одрживо управљање природним вредностима и за спречавање, контролу, смањивање и санацију свих облика загађивања животне средине.<sup>8</sup> Важну компоненту у постизању наведених циљева има промовисање основних начела чија је имплементација услов и гарант правилне и ефикасне примене законских решења. Међу основним начелима наведеним у Закону о заштити животне средине, као нарочито важно, истиче се начело информисања и учешћа јавности. Због тога, потребно је прецизније одредити појам јавности и дати ближе одређење процедура којима се остварује право на информисање и учешће јавности у еколошким управним стварима.

Основне поставке у проблематици учешћа јавности налазе се у нормама Закона о заштити животне средине. У том смислу, свако има право да буде обавештен о стању животне средине и да учествује у поступку доношења одлука чије би спровођење могло да утиче на животну средину.<sup>9</sup> На основу тога, може се закључити да се *ratio legis* налази у чињеници неопходне функционалне међузависности поступка информисања и учешћа јавности у процесу доношења одлуке.<sup>10</sup> Илустративан пример налази се у Закону о процени утицаја на животну средину, Закону о стратешкој процени утицаја на живот-

<sup>7</sup> Закон о заштити животне средине, чл. 1.

<sup>8</sup> С. Лилић, „Еколошка правда“, *Страни правни живот* 1–3/2007, 195–204 (јубиларно издање поводом 50. годишњице Института за упоредно право, 1956–2006).

<sup>9</sup> Закон о заштити животне средине, чл. 9, тач. 10.

<sup>10</sup> С. Schall, „Public Interest Litigation Concerning Environmental Matters Before Human Rights Courts: A Promising Future Concept?“, *Journal of Environmental Law*, Oxford University Press, Oxford 2008, 417–453.

ну средину, као и у Закону о интегрисаном спречавању и контроли загађивања животне средине. Тако је чланом 10. Закона о процени утицаја на животну средину нормирана обавеза надлежног органа да обавести заинтересоване органе и организације, као и јавност, о поднетом захтеву о потреби процене утицаја, у року од десет дана од дана пријема уредног захтева. Истим чланом утврђена је и обавеза надлежног органа да у односном обавештењу нарочито наведе податке о носиоцу пројекта (називу, врсти и локацији пројекта чије се извођење планира), месту и времену могућности увида у податке, обавештења и документацију из захтева носиоца пројекта, природи одлуке која ће бити донета на основу поднетог захтева, као и називу и адреси надлежног органа. Заинтересована јавност овлашћена је да у року од 10 дана од пријема обавештења достави своје мишљење, при чему ће надлежни орган о поднетом захтеву о потреби процене утицаја одлучити узимајући у обзир достављена мишљења заинтересоване јавности.

Поступак учешћа јавности је, према Закону о заштити животне средине, организован кроз обавезу излагања пројеката, планова и програма на јавни увид и поступак јавне расправе. Међутим, ова формулација не даје довољно јасне елемете за прецизно одређивање места и улоге јавности. Ипак, до тога се може доћи анализом целокупне регулативе у материји животне средине.

Треба разликовати појам „јавност“ од појма „заинтересована јавност“. Тако, јавност чине једно или више физичких или правних лица, њихова удружења, организације или групе.<sup>11</sup> Са друге стране, заинтересована јавност обухвата јавност на коју пројекат утиче или је вероватно да ће утицати, укључујући и невладине организације које се баве заштитом животне средине и евидентирани су код надлежног органа.<sup>12</sup> Консеквентно, заинтересованој јавности је поверен значајнији утицај у поступку, нарочито поверавањем овлашћења на непосредно учествовање у процесу доношења одлука, као и права на подношење правног лека, односно тужбе. Као заинтересоване органе и организације, Закон о процени утицаја на животну средину, у чл. 2, ст. 1, тач. 8, идентификује оне органе и организације Републике, односно аутономне покрајине и локалне самоуправе и предузећа, који су овлашћени за утврђивање услова и издавање дозвола, одобрења и сагласности за изградњу објеката, планирање и уређење простора, праћење стања животне средине, обављање делатности и заштиту и коришћење природних и радом створених вредности. Може се уочити да је у нашем законодавству терминолошко одређење појма „јав-

<sup>11</sup> Закон о заштити животне средине, чл. 3, тач. 26, као и Закон о процени утицаја на животну средину, чл. 2, ст. 1, тач. 1.

<sup>12</sup> Закон о процени утицаја на животну средину, чл. 2, ст. 1, тач. 7.

ност“ и појма „заинтересована јавност“ у складу са оним што предвиђа Архуска конвенција.<sup>13</sup>

Право на приступ еколошким информацијама којима располажу јавне власти држава чланица Европске уније регулисано је директивом Савета 90/313/ЕЕС о слободи приступа информацијама о животној средини која је донета јуна 1990. године.<sup>14</sup> Наведеном Директивом право на еколошку информацију формулисано је не само као могућност, већ као основно право.<sup>15</sup> Еколошком информацијом сматра се информација која се односи на животну средину у писаној, визуелној, аудио или у форми базе података.<sup>16</sup> Еколошком информацијом, осим података о стању животне средине, сматрају се и остали подаци релевантни за животну средину. „Јавне власти“ које су дужне да пруже информацију дефинисане су на шири начин. Тако, под термином „јавне власти“ подразумевају се органи управе на националном, регионалном или локалном нивоу као и друге установе које се баве животном средином и које поседују релевантне еколошке информације.<sup>17</sup> Међутим, Директивом су као изузеци у смислу члана 2-б. предвиђени судски и законодавни органи. Наведени органи имају обавезу да тражену еколошку информацију дају најдаље у року од два месеца. При томе, у смислу члана 5. услуга давања односне информације не сме се наплаћивати преко „разумне цене“. Ако надлежни орган одбије да изда информацију, лице чији је захтев одбијен, може судским или управним путем тражити преиначење такве одлуке.

Директивом је стипулисано и да еколошку информацију може тражити било које физичко или правно лице, при чему није предвиђена обавеза доказивања посебног интереса. Тиме су, као овлашћена, обухваћени не само држављани државе чланице од чијих се власти информације захтевају, већ и лица из других држава чланица Европске уније, као и лица ван Европске уније.<sup>18</sup>

<sup>13</sup> M. Lee, *EU Environmental Law – Challenges, Change and Decision-Making*, Oxford – Portland 2005, 126–127.

<sup>14</sup> *Directive 90/313 on the freedom of access to information on the environment*, OJ 158/56 од 23. јуна 1990. год. Извор: [http://www.biosafety.be/GB/Dir.Eur.GB/Other/90\\_313/90\\_313.html](http://www.biosafety.be/GB/Dir.Eur.GB/Other/90_313/90_313.html), 11. мај 2009. Директива је ступила на снагу 1. јануара 1993. године. Вид. R. Hillary, „Environmental Reporting Requirements Under the EU: Eco-Management and Audit Scheme (EMAS)“, *The Environmentalist* 15, 4/1995, 299.

<sup>15</sup> Чл. 1. Директиве Савета 90/313/ЕЕС, од 23. јуна 1990.

<sup>16</sup> Чл. 2. Директиве Савета 90/313/ЕЕС, од 23. јуна 1990.

<sup>17</sup> Чл. 6. Директиве Савета 90/313/ЕЕС, од 23. јуна 1990.

<sup>18</sup> В. Вукасовић, „Међународноправно регулисање информисања о животној средини у Европи“, *Зборник радова са конференције Животна средина ка Европи*, Београд 2005, 66.

#### 4. ОСТВАРИВАЊЕ УЧЕШЋА ЈАВНОСТИ У ПРОЦЕДУРАМА ОД ЗНАЧАЈА ЗА ЗАШТИТУ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ У СРБИЈИ

Имајући у виду наша важећа законска решења у области заштите животне средине, може се уочити да регулатива информисања јавности о фазама поступка и могућностима активног учешћа јавности није конзистентна. У том смислу, најдоследнији је Закон о процени утицаја на животну средину, који као обавезу прописује правило да се обавештавање јавности реализује путем најмање једног локалног листа на службеним језицима који су у употреби на подручју које је захваћено утицајем планираног пројекта, а може се вршити и путем електронских медија. Поред тога, као значајни инструмент партиципације јавности нормирана је и обавеза надлежног органа, која се односи на стављање на увид јавности комплетне документације о спроведеном поступку процене утицаја на животну средину. Обавеза се има извршити у прописаном року од 15 дана од дана подношења писменог захтева. Иако су предвиђени изузеци од наведеног правила који се односе на документацију заштићену ознаком поверљивости, уведено је и правило да подаци о емисијама, ризицима од удеса, резултатима мониторинга и инспекцијском надзору не могу бити заштићени као „повељиви“ (тајна). Оно што свакако доприноси максимизацији доступности информација јавности јесте и чињеница да се извештај о стратешкој процени утицаја, као и извештај о учешћу јавности, воде у Јавној књизи која је доступна не само у папирној, већ и електронској форми.

С друге стране, негативна оцена у питању афирмације и укључивања заинтересоване јавности може се упутити Закону о стратешкој процени утицаја на животну средину. Поступак вршења стратешке процене утицаја одређених планова и програма на животну средину ради обезбеђивања заштите животне средине и унапређења одрживог развоја спроводи се у три фазе: 1) припремној фази, у којој се доноси одлука о изради стратешке процене утицаја; 2) фази израде самог извештаја о стратешкој процени утицаја; и 3) фази давања сагласности, тј. усвајања извештаја о стратешкој процени утицаја. Како Закон не уређује појам „заинтересоване јавности“, јавност не представља странку у поступку. Према члану 11. овог Закона, у припремној фази поступка стратешке процене утицаја на животну средину није предвиђено учешће јавности. Могућност излагања на увид јавности и јавну расправу постоји тек у фази усвајања извештаја. Међутим, ни једном одредбом закона није уређена правна заштита у случају повреде поступка излагања на јавни увид и расправу, чиме је у великој мери умањена могућност њеног ефективног деловања.

Може се закључити да наши прописи из области заштите животне средине, односно закони који уређују област процене и стратешке процене утицаја на животну средину, уводе веома сложене и недовољно ефикасне поступке обавештавања јавности и обезбеђења њене партиципације у процесе доношења одлука од значаја за животну средину.

## 5. УПРАВНО-СУДСКА ЗАШТИТА ПРАВА НА УЧЕШЋЕ ЈАВНОСТИ У ПРОЦЕДУРАМА ОД ЗНАЧАЈА ЗА ЗАШТИТУ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ У СРБИЈИ

У општем смислу, важеће законодавство Србије познаје два модалитета правне заштите у еколошким стварима у управном поступку. Први се односи на заштиту права пред надлежним органом управе и остварује се улагањем жалбе као редовном правном средством. Међутим, постоје изузеци када жалба није допуштена. Други модалитет правне заштите у еколошким управним стварима односи се на могућност инспекцијског надзора који се иницира подношењем пријаве надлежном органу управе.<sup>19</sup> Осим правне заштите у еколошким стварима у управном поступку, у одређеним случајевима постоји и могућност правне заштите у еколошким стварима у судском поступку, покретањем управног спора.

Питање које се отвара јесте која правила поступка одабрати у решавању конкретне еколошке управне ствари: да ли правила Закона о општем управном поступку (ЗУП) или правила посебног управног поступка предвиђена законима из области заштите животне средине? Поједине солуције нормиране ЗУП-ом могу бити неадекватне за одређене радње или питања у вези са заштитом одређене еколошке управне ствари, па је прописивање посебних управних поступака у неким управним подручјима неопходно. У ЗУП-у су нормирана заједничка правила решавања у свим управним стварима. Међутим, чл. 3 ЗУП-а даје могућност одступања, тј. прописивањем посебних правила.<sup>20</sup> Увођење посебне регулативе у поступак решавања у управним стварима заснива се на три законске претпоставке. Прво, неопходно је да су посебна правила израз специфичне природе управних ствари у појединим управним областима, која захтева одступања у тој материји. Друго, одступање од норми општег управног поступ-

---

<sup>19</sup> С. Лилић, „Еколошка инспекција у законодавству Србије и Европске уније“, 50 година Европске уније, Институт за упоредно право и Канцеларија за придруживање ЕУ Владе Србије, Београд 2007, 227–287.

<sup>20</sup> „Одредбе закона којима се, због специфичне природе управних ствари у појединим управним областима, прописују неопходна одступања од правила општег управног поступка, морају бити у складу са основним начелима утврђеним овим законом“.

ка може бити предвиђено искључиво законом, а не и другим правним прописима (на пример, уредбом владе, правилником министра, одлуком представничких тела локалне самоуправе, и сл.). Треће, посебне процесне норме морају бити у складу са основним начелима утврђеним ЗУП-ом који, као базични управно-процесни пропис, нормира основна процесна начела од којих се не сме одступити.

Наведеним законима о заштити животне средине уређују се, пре свега, материјалноправна питања, али и поједина питања поступка одлучивања у еколошким управним стварима. *Ratio legis* јесте супституција оних правила поступка која би у конкретном случају била неодговарајућа са гледишта ефикасности и правилности решавања. При томе, одступања се најчешће односе на питања надлежности и дужине рокова, али анализа указује да је одступање знатно и у питању режима правних средстава.

У том смислу, Закон о процени утицаја на животну средину одређује у којим ситуацијама и против којих одлука је могуће изјавити жалбу. Активну легитимацију имају заинтересовани органи, организације и заинтересована јавност. С друге стране, овим законом нормирано је и да се против коначне одлуке о давању сагласности, односно одбијању захтева за издавање сагласности не може изјавити жалба. Али, Закон предвиђа да се против такве одлуке може водити управни спор.

Закон о интегрисаном спречавању и контроли загађења животне средине прописује да се против решења о издавању интегралне дозволе, односно против решења о одбијању захтева за издавање ове дозволе не може изјавити жалба, али се може покренути управни спор. Имајући у виду да „решење о издавању дозволе, односно о одбијању захтева за издавање дозволе надлежни орган доставља оператеру и о томе обавештава друге органе и организације и јавност у року од осам дана од дана доношења решења“ (чл. 15, ст. 6), отвара се питање који су субјекти активно легитимисани за покретање управног спора?<sup>21</sup> Наведена формулација наводи на закључак да право на покретање управног спора припада само оператеру, као лицу коме се одлука и доставља, при чему остали субјекти поступка, укључујући и заинтересовану јавност, поводом донетог решења не би имали ни право жалбе (јер је Законом искључена), али ни право на покретање управног спора (јер нису активно легитимисани). Анализом смисла начела уставности и законитости може се доћи до закључка да постоји тенденција избегавања кумулативног искључења

<sup>21</sup> „Оператер јесте свако физичко или правно лице које, у складу са прописима, управља постројењем или га контролише или је овлашћен за доношење економских одлука у области техничког функционисања постројења и на чије име се издаје интегрисана дозвола“, чл. 2, ст. 1, тач. 15. Закона о интегрисаном спречавању и контроли загађивања животне средине.

и жалбе у управном поступку и тужбе у управном спору. Важност судске контроле законитости управних аката (*judicial review of administrative acts*) истакнута је и Препоруком R (2004) 20 Савета Европе Комитета министара државама чланицама.<sup>22</sup> Препоруком се судска контрола одређује као испитивање и утврђивање законитости управног акта и доношење одговарајућих мера од стране суда, са изузетком ревизије од стране уставног суда. За разлику од солуције у нашем праву, према Препоруци се за управне акте, узимају појединачни и општи правни акти, као и физичке радње које управа предузима приликом вршења власти, а које могу утицати на права и правне интересе физичких и правних лица. С друге стране, судска контрола законитости управних аката, према Препоруци, односи се и на ситуације када орган управе, супротно законској обавези, одбије или пропусти извесно чињење. Имајући наведено у виду, може се закључити да би право на покретање управног спора требало поверити заинтересованој јавности у циљу ефикасног остваривања права учешћа јавности у креирању еколошке политике и контроли њеног спровођења.

Закон о стратешкој процени утицаја на животну средину не стипулише могућност заштите права јавности у управном поступку, по жалби, али ни у управном спору. „Одсуство права на жалбу, односно тужбу лишава јавност могућности да брани став исказан у поступку јавног увида и расправе, мишљење јавности губи правну тежину, а читав поступак учешћа јавности добија тон ‘правног декора’. Тиме се овај закон у свом негативном контексту битно одваја од остала два закона.“<sup>23</sup>

Може се закључити да је у нашем праву могућност покретања управног спора поверена заинтересованој јавности једино Законом о процени утицаја на животну средину.

## 6. АРХУСКА КОНВЕНЦИЈА О ПРИСТУПУ ИНФОРМАЦИЈАМА, УЧЕШЋУ ЈАВНОСТИ У ОДЛУЧИВАЊУ И ПРИСТУПУ ПРАВДИ У ПИТАЊИМА ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ

Имајући у виду значај правних решења Архуске конвенције, као и чињеницу да би усвајањем Предлога закона о потврђивању

<sup>22</sup> Препорука R (2004) 20 Комитета министара државама чланицама о судској ревизији управних аката, усвојена од стране Комитета министара 15. децембра 2004. год. на 909. састанку заменика министара, вид. *Пракса Европског суда за људска права и примену европских стандарда у управном праву Србије*, Врховни суд Србије, Београд 2007, 143 и даље.

<sup>23</sup> С. Ђорђевић, Н. Берг, *Архуска конвенција у Републици Србији: учешће јавности у процесу доношења одлука о животnoj средини – студије случаја*, Регионални центар за животну средину за Централну и Источну Европу, Канцеларија у Србији, Београд 2006, 25.

(Архуске) Конвенције о доступности информација, учешћу јавности у доношењу одлука и праву на приступ правди у питањима животне средине њене одредбе постале интегрални део националног законодавства, неопходна је краћа анализа нормативних решења која ова Конвенција предвиђа.

У преамбули Архуске конвенције,<sup>24</sup> која је усвојена у данском градићу Архусу, 18. јуна 1998. године, а ступила на снагу 30. октобра 2001. године, земље-потписнице (*Parties*), између осталог, споразумеле су се да: „У циљу доприношења заштити права сваког лица садашње и будућих генерација на живот у животној средини која је адекватна његовом здрављу и добробити, свака Потписница гарантује право приступа информацијама, учешћа јавности у одлучивању и приступа правди у питањима животне средине у складу са одредбама ове Конвенције“ (чл. 1).<sup>25</sup>

Конвенција даље наводи (чл. 3) да: „Свака Потписница предузима неопходне законодавне, регулаторне и друге мере, укључујући и мере ради усклађивања одредби за имплементацију приступа информацијама, јавног учешћа и приступа правди из ове Конвенције (...). Свака Потписница промовисаће едукацију и свест о животној

---

<sup>24</sup> Конвенција о приступу информацијама, учешћу јавности у одлучивању и приступу правди у питањима заштите животне средине (Архуска конвенција, 1998). Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters (The Aarhus Convention, 1998), извор: <http://www.unece.org/env/pp/documents/cep43e.pdf>, 9. мај 2009.

<sup>25</sup> Према преамбули, земље-потписнице усвојиле су Архуску конвенцију позивајући се на Први принцип Стокхолмске декларације о човековој околини, имајући у виду Десети принцип Декларације из Рија о животној средини и развоју, као и резолуције Генералне скупштине 37/7 од 28. октобра 1982. године о Светској повељи за природу и резолуције 45/94 од 14. децембра 1990. године о потреби осигурања здраве животне средине за добробит појединаца, полазећи од Европске повеље о животној средини и здрављу усвојене на Првој европској конференцији о животној средини и здрављу Светске здравствене организације у Франкфурту на Мајни, Немачка, 8. децембра 1989. године, афирмишући потребу за заштитом, очувањем и унапређењем стања животне средине и осигурањем одрживог и еколошки здравог развоја, спознајући да је адекватна заштита животне средине од основне важности за људску добробит и уживање основних људских права, укључујући и само право на живот, спознајући такође да свако лице има право да живи у животној средини која је адекватна за своје здравље и добробит, као и дужност да штити и унапређује животну средину у корист садашњих и будућих генерација, сматрајући да, ако желе да остварују ово право и поштују ову дужност, грађани морају да имају приступ информацијама, право да учествују у одлучивању и приступ правди у стварима животне средине, те потврђујући у том смислу да грађанима може требати помоћ у циљу остваривања својих права, спознајући да се, у области животне средине, бољим приступом информацијама и учешћем јавности у одлучивању побољшавају квалитет и спровођење одлука, доприноси јавној свести о питањима животне средине, јавности даје могућност да изрази своју забринутост, а органима јавне власти омогућава да такву забринутост узму у обзир.

средици код јавности, посебно по питању остваривања приступа информацијама, учешћа у одлучивању и остваривања приступа правди у питањима заштите животне средине (...).“

У односу на приступ еколошкој информацији, Конвенција, између осталог, наводи (чл. 4–5) да ће свака Потписница осигурати да, у складу са одредбама овог члана, органи јавне власти, као одговор на захтев за информисањем везаним за животну средину, учине те информације расположивим јавности, у оквиру националног законодавства, укључујући, тамо где се то захтева и у складу с ставом (б), копије важеће документације која садржи или се састоји од таквих информација: а) без потребе да се исказује интерес; б) у захтеваном облику, осим: ако није разумно да орган јавне власти доставља те информације у другом облику, у ком случају ће се навести разлози за њихово достављање у том облику; или ако су те информације већ расположиве јавности у другом облику. Информације везане за животну средину ће се стављати на располагање што је могуће пре, а најкасније месец дана од подношења захтева, осим ако обимност и комплексност информација не оправдава продужење овог рока на два месеца од подношења захтева. Тражилац информација ће бити обавештен о продужењу рока, као и о разлозима којима се оно правда. Захтев за информацијама о питањима животне средине може се, између осталог, одбити: а) ако орган јавне власти којем је захтев упућен не поседује информације о животној средини које су тражене, б) ако је захтев очигледно неразуман или формулисан на претерано уопштен начин, или ц) ако се захтев тиче материјала који је у току припреме или интерних саопштења органа јавне власти где се такво изузеће предвиђа националним правом или уобичајеном праксом, узимајући у обзир интерес јавности којој се таква информација пружа.

У односу на учешће јавности у одлучивању о посебним активностима, Конвенција, између осталог, наводи (чл. 6–8) да ће свака Потписница применити одредбе овог члана у односу на одлуке о томе да ли дозволити предложене активности наведене у анексу I, у складу са својим националним законодавством, такође примењујући одредбе овог члана на одлуке о предложеним активностима које нису наведене у анексу I, а које могу да имају значајан утицај на животну средину. У том циљу, Потписнице одређују да ли је предложена активности подложна примени ових одредби и може одлучити, зависно од случаја и ако је то предвиђено по националном праву, да не примењује одредбе овог члана на предложене активности које служе националној одбрани, ако та Потписница сматра да би таква примена неповољно утицала на те сврхе. Заинтересовна јавност се мора обавестити путем јавног саопштења или појединачно, зависно од потре-

бе, у раној фази поступка одлучивања о питањима животне средине, на адекватан, правовремен и ефикасан начин, између осталог, о: а) предложеној активности и примени о којој ће се доносити одлука, б) природи могућих одлука или нацрта одлука, ц) органу јавне власти надлежном за доношење одлуке, д) предвиђеној процедури, која обухвата податке о томе када и како се те информације могу обезбедити. (...) Свака Потписница ће сачинити одговарајуће практичне и/или друге одредбе за учешће јавности током припрема планова и програма који се односе на животну средину, у транспарентном и правичном оквиру, пошто је доставила неопходне информације јавности. (...) Свака Потписница ће се заложити за ефикасну промоцију учешћа јавности у одговарајућој фази, док су опције још увек отворене, док органи јавне власти припремају извршне уредбе и друге опште правно обавезујуће акте који могу значајно да утичу на животну средину.

У оквиру тзв. три стуба Архуске конвенције – приступ еколошким информацијама, учешће јавности у одлучивању о еколошким питањима и приступ правди, сегмент који се односи на приступ „еколошкој правди“ може се дефинисати као „могућност да се погрешне управне одлуке исправе од стране суда или другог независног органа који је утврђен законом“.<sup>26</sup> Право на приступ правди односи се на две основне ситуације. „Прво, сваком лицу које сматра да је његов/њен захтев за еколошком информацијом игнорисан, одбијен или да се по њему није поступало у складу са Конвенцијом биће осигуран приступ поступку ревизије од стране суда или другог независног органа“ (чл. 9/1). Друго, сваком припаднику јавности који има основани интерес или којем је повређено право осигураће се ревизиони поступак пред судом или другим независним органом, ради оспоравања материјалне и процесне законитости сваке одлуке, радње или пропуштања у односу на „посебне активности“ које могу имати утицаја на животну средину (чл. 9/2). Приступ правди није ограничен на случајеве када су права на информације према Архуској конвенцији повређена, већ се такође морају признати како би се омогућило оспоравање материјалне законитости неке одлуке. Осим одлука које се односе на посебне активности, стране-уговорнице ће обезбедити приступ правди и у случајевима који се односе на друге релевантне одредбе Конвенције (на пример, одлуке о плановима и програмима) „када је то предвиђено националним законодавством“ (чл. 9/2).

У основи, националним законодавствима је препуштено да одреде шта представља основани интерес и повреду права, с тим што

<sup>26</sup> J. Ebbeson, „Comparative Introduction“, *Access to Justice in Environmental Matters in the EU*, Kluwer International, the Hague 2002, 13.

се то мора одредити у складу са циљевима Конвенције, како би се заинтересованој јавности „пружио широк приступ правди“ (чл. 9/3).<sup>27</sup>

## 7. ЗАКЉУЧАК

Еколошка и социјална правда подразумева ефикасан приступ административним и судским правним средствима како би права била заштићена и како би постојећи закони у области заштите здравља и животне средине били ефикасно примењени. Предочена анализа управне и управно-судске заштите права на учешће јавности у процедурама од значаја за заштиту животне средине у Србији указује да су актуелни европски трендови недовољно промовисани и заступљени у нашем законодавству. Имплементацијом нових законских решења из области еколошког права, а нарочито Архуске конвенције, може се значајно допринети хармонизацији нашег националног еколошког правног оквира с регулативом Европске уније.

Иако се у уставним и законским нормама у Србији ипак у извесном смислу осећа „дух“ Архуске конвенције, барем у погледу еколошких информација, такав закључак се не односи и на приступ еколошкој правди.<sup>28</sup> Устав Србије наводи да: „Свако има право на здраву животну средину и на благовремено и потпуно обавештавање о њеном стању“ (чл. 47, ст. 1).<sup>29</sup> И Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, између осталог, прописује следеће: „Сматра се да оправдани интерес јавности да зна (...), постоји увек када се ради о информацијама којима располаже орган власти које се односе на угрожавање, односно заштиту здравља становништва и животне средине“ (чл. 4).<sup>30</sup> Међутим, тек кад Архуска конвенција буде ратификована, а досадашња еколошка правна регулатива Србије с њом усаглашена, може се очекивати доследна правна заштита и „приступ еколошкој правди“ у управном и управно-судском поступку, посебно у односу на учешће јавности у одлучивању у стварима од значаја за животну средину.

---

<sup>27</sup> *Ibid.*, 14.

<sup>28</sup> С. Лилић, „The Aarhus Convention and Access to Justice in the European Union and Serbia“, *European Integration Studies*, Institute of Europe, Kaunas University of Technology, Kaunas (Lithuania) 2007, 7–15.

<sup>29</sup> *Службени гласник РС*, бр. 83/2006.

<sup>30</sup> *Службени гласник РС*, бр. 120/2004.

Stevan Lilić, PhD

Full Professor

University of Belgrade Faculty of Law

Mirjana Drenovak, LL.M.

## THE RIGHT TO PUBLIC PARTICIPATION IN THE MATTERS OF ENVIRONMENTAL PROTECTION

### *Summary*

The ideas of environmental and social justice imply the possibility of efficient access to administrative and judicial legal remedies in the field of health and environmental protection. The authors examine administrative and administrative-judicial legal protection of public participation in the matters of environmental protection in Serbia, and conclude that current European tendencies are not accepted to the full extent – both in Serbian legislation and in practice. The necessity of reliable legal protection and access to justice in environmental matters in Serbia – and especially the need for protection of the right to public participation in environmental matters – call for ratification of the Aarhus Convention, and for harmonizing Serbian law with it.

Key words: *Environmental Protection. – Access to Information in Environmental Matters. – Public Participation in Decision-Making in Environmental Matters. – Access to Justice in Environmental Matters. – The Aarhus Convention.*