



PUBLISHED WITH  
THE SUPPORT OF THE EU



www.gong.hr



zelena istra



MDP  
INITIATIVES



mans



AdriaticGreeNet



EEB

# PROVEDBA AARHUŠKE KONVENCIJE U ZEMLJAMA JADRANA

## PRIRUČNIK ZA MEDIJE

### PROJEKT

PROVEDBA AARHUŠKE KONVENCIJE U ZEMLJAMA JADRANA

### PROJEKTNI TIM

Nositelj projekta  
Gong / Hrvatska / [www.gong.hr](http://www.gong.hr)

### PARTNERI

**Zelena Istra** / Hrvatska / [www.zelena-istra.hr](http://www.zelena-istra.hr)  
**MDP Inicijative** / Bosna i Hercegovina / [www.mdpinicijative.ba](http://www.mdpinicijative.ba)  
**MANS** / Crna Gora / [www.mans.org](http://www.mans.org)  
**Adriatic GreeNet** / Italija / [www.adriaticgreenet.org](http://www.adriaticgreenet.org)  
**The European Enviromental Bureau** / Belgija / [www.eeb.org](http://www.eeb.org)

Više informacija o projektu „Provedba Aarhuške konvencije u zemljama Jadrana“ potražite na:  
<http://aarhus.zelena-istra.hr>



**PROVEDBA  
AARHUŠKE KONVENCIJE  
U ZEMLJAMA JADRANA**

PRIRUČNIK ZA MEDIJE

# uvod

Priručnik za medije nastao je kao plod međunarodnog projekta „Provedba Aarhuške konvencije u zemljama Jadrana“, čiji je cilj bio podizanje standarda primjene najslabijeg od tri stupa Aarhuške konvencije – pristupa pravosuđu u pitanjima okoliša, ali i pristupa informacijama i sudjelovanja javnosti u odlučivanju o okolišu u zemljama jadranske regije. Budući da je glavna aktivnost projekta bilo provođenje specijaliziranog edukacijskog programa za ograničen broj sudaca, odvjetnika i novinara iz Hrvatske, Bosne i Hercegovine te Crne Gore, a projekt je iznjedrio niz korisnih primjera iz prakse, ovaj ih priručnik predočuje novinarima koji nisu bili obuhvaćeni projektom a žele biti upoznati s primjenom Aarhuške konvencije i njenim značenjem za održivi razvoj i zaštitu okoliša. Šest partnerskih organizacija uključenih u ovaj projekt

prepoznalo je važnost Aarhuške konvencije za jačanje participacije građana u donošenju odluka o njihovoj neposrednoj životnoj okolini, ali i važnost njihova sudjelovanja u razvoju demokratskih procesa. Projekt je ukazao na nužnost otvaranja javnih institucija prema javnosti, što se u navedenim zemljama još ne čini.

Pred novinarima, kao važnim sudionicima demokratskih procesa, u ovom je području težak zadatak. Naime, tijela vlasti zemalja obuhvaćenih projektom, odnosno ona koja upravljaju okolišem, još su daleko od uspostave sustava temeljenih na demokratskom i pažljivom postupanju s okolišem. Ta tijela pri odlučivanju o različitim pitanjima vezanim za okoliš javnost doživljavaju kao smetnju brzom ostvarenju planiranog projekta s argumentom da javnost ne može razumjeti stručni jezik kojim

*Nositelj projekta je GONG, a partneri na projektu su Zelena Istra (Pula, Hrvatska), Mreža za afirmaciju nevladinog sektora MANS (Podgorica, Crna Gora), Centar za menadžment, razvoj i planiranje (Doboj, Bosna i Hercegovina), AdriaticGreeNet (Udine, Italija) i European Environmental Bureau Bruxelles, Belgija).*

progovaraju različite komisije zadužene za procjene utjecaja na okoliš. Osim toga, iako su RH, BiH i CG usvojile Aarhušku konvenciju, čini se da još nisu usvojile i njen duh. Naime, premda Konvencija u svojim općim odredbama napominje kako će države potpisnice poticati javnost na sudjelovanje u odlučivanju o okolišnim pitanjima te osigurati odgovarajuću podršku udrugama i organizacijama koje promiču zaštitu okoliša, u tim im se zemljama još uskraćuju sredstva i prostor za aktivnosti, a njihove aktiviste privodi policija. Naposljetku, Konvencija zemljama potpisnicama osigurava uvođenje svih mjera koje u pitanjima okoliša građanima omogućavaju doći i do pravnog lijeka. Međutim, u navedenim državama upravo se pravo na pristup pravosuđu najlošije primjenjuje.

Ovaj je priručnik novinarima objedinio vrijedne informacije koje im poput svojevrsnog putokaza mogu poslužiti u obrađivanju tema iz područja okoliša. I biti im poticaj da svojim novinarskim istraživanjima razotkrivaju nemar državne birokracije, nezakonita postupanja i prema okolišu i prema ljudima, te da i sami doprinesu jačanju ključne uloge javnosti u području zaštite okoliša. Upravo ta prava i ovlasti koje javnost ima u pitanjima zaštite okoliša pokriva Aarhuška konvencija, a u ovom su priručniku istaknuti primjeri i novinarski obrađeni slučajevi na koje se primjenjuje ovaj vrijedan pravni dokument.

# Aarhuška konvencija

## TKO, ŠTO, GDJE, KADA, ZAŠTO...

> Četvrta ministarska konferencija „Okoliš za Europu“, održana u lipnju 1998. godine u Danskoj, iznjedrila je jedinstveni povijesni dokument: **Konvenciju o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša**. Ministri zemalja članica Odbora za politiku zaštite okoliša, koji djeluje pri Europskoj gospodarskoj komisiji Ujedinjenih naroda (UNECE), donijeli su propis koji je prvi put spojio ljudska prava i zaštitu okoliša, potvrđujući tako da odgovarajuća zaštita okoliša ima temeljno značenje za dobrobit čovjeka, pa i samo pravo na život, te da svaka osoba ima pravo živjeti u okolišu pogodnom za njezino zdravlje. Osim toga, tim su propisom ekološka prava potvrđena kao pouzdana

osnova za uključivanje građana u politike o okolišu, budući da je Konvencija kroz svoja tri stupa djelovanja jasno usmjerena na aktivnu participaciju svih dijelova društva u donošenju odluka o okolišu, te na demokratsku suradnju tijela javnih vlasti, predstavnika civilnog društva i zainteresiranih pojedinaca. Budući da se u ovom kontekstu Aarhuška konvencija može shvatiti i kao svojevrsni alat za ostvarivanje ekološke demokracije, mediji i novinari imaju dužnost osvijestiti građane o pravima koja im jamče zauzimanje čvrstog položaja u borbi za održivi razvoj i zdrav okoliš kako bi sačuvali okruženje kakvo poznaju te ostvarili svoje **temeljno ljudsko pravo na dom, pravo na zdrav okoliš**.

Konvencija koja je ponijela ime danskog grada Aarhusa, gdje je potpisana 25. lipnja 1998., posebna je i po tome što su u njenoj izradi zajedno s vladama zemalja članica UNECE-a prvi put ravnopravno sudjelovali i predstavnici nevladinih udruga. Od tada ju je potpisalo i ratificiralo 45 država te Europska unija. Hrvatska je njezina potpisnica od 1998. godine, no ratificirala ju je tek osam godina kasnije, u prosincu 2006. Susjedna Bosna i Hercegovina pristupila joj je u listopadu 2008. godine, a od zemalja obuhvaćenih projektom „Provedba Aarhuške konvencije u zemljama Jadrana“, posljednja je to učinila Crna Gora, početkom studenoga 2009. Uz Konvenciju je 2003. godine donesen i Protokol o registrima ispuštanja i prijenosa onečišćujućih tvari (PRTR Protokol).

# PRVI STUP

## Pravo na pristup informacijama o okolišu

*„Uistinu, znanje je moć, kako kaže poslovice, a podjela znanja je podjela moći. Često gradonačelnici ili lokalna tijela vlasti ne vole dati informacije jer im to čini odlučivanje složenijim. Transparentnost, otvorenost, odgovornost i načela dobrog upravljanja još nisu prioriteti kojima su predana tijela vlasti u nizu država članica EU.“*

*Ludwig Krämer, pravni ekspert u pitanjima okoliša*





> Ludwig Krämer, bivši sudac s tridesetogodišnjim stažem u Općoj upravi za okoliš Europske komisije, u tri je rečenice uspio iznijeti bit jedne od trenutno najvećih boljki u upravljanju okolišem: netransparentnost javnih tijela u radu i donošenju odluka u pitanjima okoliša. Gotovo svakodnevno možemo svjedočiti situacijama u kojima se javnosti uskraćuju informacije o trenutnim i planiranim intervencijama u okoliš, a takva praksa, umjesto da je iznimka, sve češće postaje pravilo. Za građane je, kao i za novinare koji posreduju u komunikaciji između građana i vlasti i korektiv su postupanja vlasti prema javnosti, iznimno važno razviti svijest da uskraćivanje prava na pristup informacijama o okolišu znači direktno kršenje Aarhuške konvencije, ali i drugih propisa. Naime, odredbama koje predstavljaju njezin prvi stup građanima se jamči slobodan pristup informacijama o okolišu. Pritom se misli na informacije o aktualnom stanju i količini svega onoga što može zagaditi

okoliš, poput buke ili svjetlosti, ispušnih plinova i zračenja, mjesta i načina odlaganja i ispuštanja štetnih otpadnih tvari, informacije o stanju ljudskog zdravlja i sigurnosti, kvaliteti životnih uvjeta i stanju biološke raznolikosti, informacije o kulturnim lokalitetima te o objektima koji se grade ili su sagrađeni na nekom području, a mogli bi utjecati na stanje okoliša.

Radi se o pravu na pristup informacijama iz najrazličitijih službenih dokumenata kao što su izvještaji o kakvoći voda, zraka ili tla, studija procjena utjecaja na okoliš, urbanističkih planova i drugi slični dokumenti koji bi mogli ukazivati na različite štetne i potencijalno opasne radnje u okolišu. Svaka potpisnica Konvencije obvezuje se da će njena nadležna tijela, u slučajevima bilo kakve neposredne opasnosti za ljudsko zdravlje ili okoliš, sve informacije koje javnosti mogu koristiti za sprečavanje ili ublažavanje štetnih posljedica predočiti u najkraćem mogućem roku. Ovo je pravo unutar svake pojedine



zemlje uključene u projekt dodatno regulirano njenim domaćim zakonom o općem pravu na pristup informacijama.

Kada se govori o nadležnim tijelima koja su dužna ustupiti informaciju, riječ je o:

- **Tijelima javne vlasti od nacionalne do lokalne razine, počevši od ministarstva nadležnih za pitanja okoliša pa sve do komunalnih odjela lokalnih upravnih jedinica**
- **Fizičkim ili pravnim osobama koje obnašaju javne administrativne funkcije, uključujući posebne dužnosti, aktivnosti ili usluge vezane uz okoliš, kao što su različiti instituti, zavodi i agencije**
- **Svim ostalim fizičkim ili pravnim osobama koje imaju javne odgovornosti ili funkcije, a pružaju javne usluge u vezi s okolišem, kao što su komunalna poduzeća**

Sukladno Konvenciji, tijelo je dužno informaciju dostaviti u traženom obliku što je moguće prije, a najkasnije mjesec dana nakon što je podnesen zahtjev. I to besplatno ili uz razumnu naknadu. Važno je napomenuti kako nacionalni zakoni zemalja RH, BiH i CG, a koji reguliraju ovo područje, propisuju kraće rokove nego Konvencija, zbog čega je radi bržeg dobivanja informacije bolje pozvati se i na pravo prema domaćem zakonu o pravu na pristup informacijama. Pristup traženoj informaciji može biti uskraćen samo u iznimnim slučajevima, kada postoji opravdana sumnja da bi otkrivanje informacija prouzročilo ozbiljnu štetu za život, zdravlje, okoliš ili sigurnost ljudi, kada postoji mogućnost ugrožavanja prava intelektualnog vlasništva i privatnosti ili,

pak, kada bi takva praksa ugrozila nepristranost nadzornog, sudskog ili upravnog postupka, te onemogućila sprečavanje i otkrivanje kažnjivih djela i progon počinitelja. Upravo ova izuzeća često se preširoko tumače i zlorabe pa građani i novinari teško dolaze do traženih informacija. O tome, na koje se sve načine i u kojim razmjerima krši pravo na pristup informacijama govore navedeni primjeri iz novinarske prakse.

## NAJČEŠĆI OBLICI KRŠENJA PRAVA NA PRISTUP INFORMACIJAMA

### OD ŠUTNJE ADMINISTRACIJE DO POZIVANJA NA TAJNOST PODATAKA

Jedan od najčešćih oblika kršenja ovog prava jest da na zahtjev za dobivanje određene informacije uopće ne stigne nikakav odgovor. Iskustvo je to brojnih novinara i članova ekoloških udruga s kojima se razgovaralo u pripremi ovog priručnika, a koji ističu kako je tzv. **šutnja administracije uobičajena stvar**. U slučajevima kad odgovor ipak stigne, zahtjev često biva odbijen bez obrazloženja zašto se tražena informacija u tom trenutku ne može predočiti javnosti, iako Konvencija izričito nalaže da tijelo mora navesti razlog odbijanja. I treće, najčešće iskustvo, tiče se slučajeva kad administracija

odbije dati traženu informaciju uz obrazloženje koje se odnosi upravo na one iznimne situacije kad informaciju može uskratiti, ali je očito kako su ti uvjeti preširoko tumačeni, i to na štetu zainteresirane javnosti.

## KAKO SAKRITI DA NOVI TERENI ZA GOLF U ISTRI ZADIRU U ZONE ZAŠTIĆENOG OKOLIŠA

Uvid u studiju prvo odbijen, potom djelomično dopušten uz nadzor lokalnog namještenika

Novinarka Glasa Istre Maša Jerin od Istarske je županije 2009. godine tražila pristup analizi okvirnih mogućnosti razvoja golfa na području te županije. Sporno je bilo to što su u županijskom prostornom planu već bile predviđene lokacije za 23 igrališta za golf, a izradi studije pristupilo se naknadno. Štoviše, Županija je studiju naručila od tvrtke koja se bavi poticanjem razvoja golfa, što je budilo sumnju i u objektivnost budućeg dokumenta. Županija nije htjela dati informacije o stručnjacima koji su angažirani za izradu studije, uz napomenu kako će svi podaci biti poznati javnosti kada analiza bude završena. Kad je studija u veljači 2010. i bila gotova, Županija je odbija dati na uvid javnosti. Zavod za prostorno uređenje novinarku upućuje na tvrtku koja je studiju izradila s obrazloženjem zaštite autorskih prava, jer samo ona može dopustiti uvid u

studiju. Tvrtka pak novinarku vraća Zavodu za prostorno planiranje s obrazloženjem da uvid može dopustiti jedino onaj tko je studiju naručio. Očita je namjera bila skrivanje informacija iz studije, a lokalna uprava i tvrtka primijenili su taktiku iscrpljivanja novinarkе, na kraju i pod izgovorom zaštite autorskih prava jedne studije čija je svrha upravo javna prezentacija rezultata. Županija je prekršila prava iz prvog stupa Aarhuške konvencije: prava na pristup informacijama. Kršenje Konvencije nastavlja preširokim tumačenjem iznimnih situacija po kojima informaciju nisu dužni dati na uvid javnosti i obrazloženjem zaštite autorskih prava.

Kada je Maša Jerin nakon nekoliko ponovljenih traženja ipak uspjela dobiti studiju na uvid, smjela ju je pogledati jedino uz nazočnost direktora tvrtke koja ju je izradila i direktorice Zavoda. Bilo joj je zabranjeno prepisivanje i kopiranje dijelova studije koji su se odnosili na položaje 23 golferske lokacije u odnosu na različite zone zaštite okoliša. Novinarki je time uskraćeno još jedno pravo, jer onaj tko ostvari pravo na pristup određenoj informaciji na zahtjev treba dobiti i kopiju dotične informacije. Nakon savjetovanja s udrugom Zelena Istra, novinarka je ponovila upit pozivajući se na pravomoćnu sudsku presudu Upravnog suda RH iz srpnja 2009. koja izričito kaže da „osoba koja je tražila informaciju te dobila uvid u dokument ima pravo dobiti i presliku tog dokumenta“. Novinarka se pozvala i na pravo pristupa informacijama temeljem čl. 4. st. 1. Zakona o pravu na pristup informacijama. Napomenula je kako joj

je omogućen samo uvid u dokument, ali ne i fotokopiranje svih njegovih dijelova i pozvala se na poštivanje članka 10. stavka 3. istog Zakona koji tijela javne vlasti obvezuje da uz uvid omoguće i dobivanje kopije dokumenta. Ubrzo nakon njezinog upita Županija je čitavu analizu objavila na svojim službenim stranicama u travnju 2010. godine, čime je javnosti postalo vidljivo da se gotovo sva buduća igrališta za golf u Istri planiraju graditi na područjima koja ulaze u zonu zaštite prirode i da se u sklopu tih terena namjeravaju izgraditi objekti s najmanje 11 tisuća ležajeva. Premda Konvencija kroz nekoliko različitih stavaka svaku potpisnicu obvezuje na transparentno objavljivanje informacija na internetu, kako bi bile pristupačne što većem broju ljudi, te na što je moguće lakši i jeftiniji način, nadležna tijela često to ne čine.

## KAKO PREŠUTJETI INFORMACIJE O ZAGAĐENJU

Još jedan zanimljiv slučaj novinarske istrage zagađenja okoliša ukazao je kako tijela javne vlasti ozbiljno krše Konvenciju. Kao što je već ranije spomenuto, u slučaju bilo kakve neposredne opasnosti za ljudsko zdravlje ili okoliš, nadležna tijela dužna su ugroženu javnost o tome informirati i sama učiniti sve da dođu do podataka kojima bi se spriječilo zagađenje te ublažila počinjena šteta. U takvim situacijama javnosti trebaju biti dostupne preporuke o sigurnosnim mjerama, rezultati istrage, predviđanja o tome kako bi se prijetnja mogla dalje razvijati,

izvještaji o sanacijskim i preventivnim mjerama koje su poduzete te sve druge informacije koji bi javnosti omogućile poduzimanje mjera za prevenciju ili smanjenje štetnih posljedica. Međutim, prilog o zagađenju rijeke Sutle novinarka Danke Derifaj, objavljen na Novoj TV, pokazuje sasvim suprotno ponašanje tijela javne vlasti.

## MINISTARSTVA ZATAŠKAVAJU ZNANSTVENE REZULTATE ANALIZE VODE

Ni godinu i pol nakon otkrića teških metala u Sutli nitko ne traga za zagađivačem

Institut Ruđer Bošković, u okviru redovite kontrole hrvatskih rijeka 2009., zabilježio je u rijeci Sutli povećanu koncentraciju otopljenih teških metala, koja je bila nekoliko desetaka puta viša od dopuštene. Budući da su izmjerene vrijednosti bile više nego u vodi Save, koja se smatra najzagađenijom hrvatskom rijekom, znanstvenici su u nevjerici četiri puta ponavljali testove, a studiju koja je uključivala rezultate u studenom 2009. poslali su Ministarstvu poljoprivrede, ribarstva i ruralnog razvoja, koje je bilo i naručitelj ispitivanja kakvoće vode. No ni četiri mjeseca nakon toga nitko nije poduzimao ništa vezano uz nalaze Instituta. Kada je Danka Derifaj od ministarstva pokušala doznati zašto ništa nije poduzeto, budući da o rezultatima nije obaviješteno čak ni lokalno stanovništvo

koje se na pojedinim dijelovima rijeke kupa i lovi ribu, rečeno joj je kako su o rezultatima informirali Ministarstvo regionalnog razvoja, šumarstva i vodnog gospodarstva, no oni su pak tvrdili kako su za rezultate ispitivanja doznali tek nakon upita novinara i da studiju nikad prije nisu vidjeli. Tajnik tog ministarstva rekao je kako je prema članku 72. Zakona o vodama svatko tko dozna za zagađenje voda to dužan prijaviti policiji. Taj se članak odnosi na otpadne vode, a u ovom se slučaju radilo o rezultatima analize vode rijeke, pa su nadležne institucije po istom Zakonu trebale reagirati i prema članku 79., po kojem je onaj tko ima spoznaje o zagađenju vode, tla, zraka, dužan to prijaviti policiji. Ispitivanje kvalitete ribe, kako bi se utvrdilo je li ona zdrava ili zatrovana metalima, također nije napravljeno, a nakon emitiranja priloga u TV emisiji *Provjereno*, znanstvenici koji su stali pred kamere i dali izjave novinarima počeli su doživljavati pritiske na poslu. Istodobno, niti jedna državna institucija ni inspektorat ništa nisu poduzeli tragajući za izvorima zagađenja rijeke, premda je poznato kako je uz rijeku Sutlu smješteno nekoliko tvorničkih pogona. Važno je napomenuti i da je svaka potpisnica Konvencije dužna uspostaviti nacionalni registar onečišćenja koji bi uključivao podatke o ispuštanju i prijenosu određenih vrsta tvari i proizvoda, ali i njihovoj preradi i mjestu odlaganja, i to u obliku javno dostupne, kompjuterizirane baze podataka.

# DRUGI STUP

## Pravo na sudjelovanje javnosti u odlučivanju o okolišu

*„Dobro zakonsko rješenje koje regulira minimalni sadržaj i obveze uključivanja javnosti u proceduru procjene utjecaja na okoliš (PUO) nije jamstvo kvalitete sudjelovanja i uključivanja u proces odlučivanja. Kvalitetu može osigurati samo primjena najbolje prakse na tom polju, koja nadilazi obaveznu birokratsku proceduru. To će se početi događati kada javna uprava shvati nužnost i dugoročnu korist transparentnog rada i djelovanja u javnom interesu, a investitori odgovornost prema zajednici i prihvaćanje načela održivog razvoja.“*

*Dušica Radojčić, predsjednica udruge Zelena Istra*





> Dakle, još prije 15 godina tvorci Aarhuške konvencije složili su se kako građani imaju pravo znati kakva je kvaliteta njihove životne okoline te što se u njoj događa, posebice ako bi to moglo narušiti njezinu ravnotežu te imati izravan utjecaj na njihov život i zdravlje. Usto, zaključili su i kako građani trebaju imati pravo sudjelovanja u donošenju odluka o okolišu koje mogu na njih izravno utjecati, pa su kao **drugi stup Konvencije postavili pravo javnosti na sudjelovanje u odlučivanju o okolišu**. Javnost ima pravo sudjelovati u donošenju odluka o projektima kao što su gradnja platformi za eksploataciju i preradu različitih prirodnih sirovina, većih prometnih tokova, pogona industrije, postrojenja za proizvodnju energije, zbrinjavanja otpada, ali i svih drugih vrsta industrije ako postoji sumnja da bi kapacitet proizvodnje i snaga postrojenja mogli imati ozbiljne posljedice na okoliš nekog kraja. Što to u praksi znači?

To znači da je tijelo javne vlasti nadležno za

područje na kojem se planira veći zahvat u okolišu dužno o tome obavijestiti javnost na čiju bi okolinu zahvat mogao utjecati. I to organiziranjem javne rasprave, kao jednog od najčešćih oblika sudjelovanja javnosti u postupcima procjene utjecaja na okoliš. Putem rasprave zainteresiranoj se javnosti mora dati prilika da primjedbama i argumentima doprinese konačnoj odluci o (ne)pokretanju procesa izvođenja određenog projekta. No, da bi građani uopće mogli formirati svoje mišljenje i participirati u raspravi, na vrijeme moraju dobiti potrebne informacije o predloženoj aktivnosti, tj. mora se poštovati i pravo na pristup informacijama. Nadalje, sukladno Konvenciji, svaka je država potpisnica dužna potencijalne podnositelje zahtjeva za realizaciju projekata kojima bi intervenirali u okoliš poticati da javnost uključe u donošenje odluka i prije nego što od nadležnih tijela zatraže dozvolu za dotični projekt. Sukladno tome, podnositelj zahtjeva je tijelu nadležnom

za njegovo provođenje dužan u najranijoj fazi postupka dostaviti podatke o početku, potencijalnoj primjeni i utjecaju planirane aktivnosti te o mogućnosti sudjelovanja javnosti u donošenju odluke. Građani moraju u razumnom vremenu i na prikladan način dobiti informacije o okolišu značajne za predloženu aktivnost, moraju biti obaviješteni o terminu i mjestu održavanja svake planirane javne rasprave te imenu nadležnog tijela kojemu mogu uputiti primjedbe i pitanja. Osim toga, zainteresiranim građanima treba biti predstavljena prethodno izrađena studija o procijenjenom utjecaju projekta na okoliš, te na njihov zahtjev dostavljen barem lako razumljiv sažetak dokumenta.

## POSTUPCI UKLJUČIVANJA JAVNOSTI FORMALNI I POVRŠNI

Unatoč pozitivnom trendu sve češćeg konzultiranja javnosti u postupcima procjene utjecaja na okoliš, koji na prostor zemalja RH, BiH i CG stiže iz zemalja EU, očito je da se sudjelovanje javnosti u tim zemljama provodi ponajprije s nakanom zadovoljavanja forme, bez istinske namjere uvažavanja mišljenja i prijedloga građana. Nerijetko na primjerima postupaka u koje je javnost uključena u donošenje odluka ispliva kako je to bila tek predstava sa svrhom da se pokaže kako su zadovoljeni propisi koje nalažu zakoni. Praksa neuvažavanja primjedbi

i prijedloga od strane građana datih u procesu sudjelovanja u donošenju odluka o okolišu najčešće se manifestira na nekoliko sljedećih načina:

- ▶ **javnost se o mogućnostima sudjelovanja informira na neprikladan način (primjerice, objavljivanjem poziva za raspravu na slabo posjećenom mjestu)**
- ▶ **javnost se uključuje u proces kada realna mogućnost utjecaja na provedbu projekta više ne postoji**
- ▶ **primjedbe javnosti odbijaju se bez obrazloženja**
- ▶ **primjedbe javnosti u pravilu se ne uključuju u konačnu odluku**

## DA JAVNOST ŠTO MANJE SAŽNA O NOVOM ODLAGALIŠTU SMEĆA KAŠTIJUN

Studija o utjecaju na okoliš zabačena na stubištu gradske uprave

Istaknuti problemi često dolaze do izražaja u slučajevima gradnje odlagališta i centara za gospodarenje otpadom. Svjesna da će se stanovništvo, u čijoj će se neposrednoj blizini takvi projekti locirati, vjerojatno protiviti njihovoj provedbi, tijela javne vlasti na najrazličitije, često i prilično kontroverzne, načine pokušavaju zaobići obvezu uključivanja javnosti u odlučivanje. Tako je, primjerice, bilo i prilikom procesa donošenje odluke o gradnji „Kaštijuna“,

županijskog centra za gospodarenje otpadom Istarske županije, turistički najrazvijenije regije Hrvatske. Građanima Grada Pule i stanovnicima Općine Medulin javni uvid u studiju o utjecaju planiranog projekta na okoliš dan je tako što je studija, u prosincu 2007. godine, bila postavljena u kutu stubišta zgrade pulske gradske uprave, i to konopcem privezana za naslon stolice! Forma je zadovoljena, ali od nje javnost nije imala koristi, jer većina građana studiju nije ni mogla primijetiti, a onima koji jesu onemogućen je kvalitetan uvid.

## STANOVNICI SPLITSKO-DALMATINSKE ŽUPANIJE NE SMIJU ZNAŤI ZA PLANOVE ODLAGALIŠTA NJIHOVA OTPADA

Za Ministarstvo podaci o mjestima budućih smetlišta nisu pitanja održiva razvoja

U drugom slučaju, Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva ne smatra plan gospodarenja otpadom dokumentom održivog razvoja i zaštite okoliša, što on neupitno jest! Naime, za više od deset gradova u Splitsko-dalmatinskoj županiji planovi gospodarenja otpadom doneseni su bez mogućnosti ostvarivanja prava javnosti na sudjelovanje u odlučivanju. Reagirala je udruga Sunce iz Splita, koja kao udruga specijalizirana za očuvanje

prirode, okoliša i održivog razvoja smatra da je donošenjem takvih dokumenata bez uključivanja stanovnika tih gradova u proces odlučivanja povrijeđeno pravo javnosti na suodlučivanje o okolišu, ali i javni interes. Ministarstvo se pokušalo obraniti tumačenjem kako lokalnim tijelima javne vlasti nije bilo dužno naložiti obvezu organiziranja javne rasprave jer se radi o vrsti dokumenata koji ne obvezuju tijelo javne vlasti da u proces odlučivanja uključi i javnost. Međutim, udruga se, nezadovoljna njihovim objašnjenjem, pozvala i na članak 7. Aarhuške konvencije, koji potpisnice obvezuje da se javnost uključi i u proces izrade planova, programa i politika koji se odnose na okoliš, te MZOPUG-u uputila još jednu predstavku. Budući da ono i dalje odbija priznati da se radi o dokumentima održivog razvoja i zaštite okoliša, pri čijem su donošenju tijela dužna uključiti zainteresiranu javnost, udruga Sunce odlučila se upustiti u pravnu bitku.



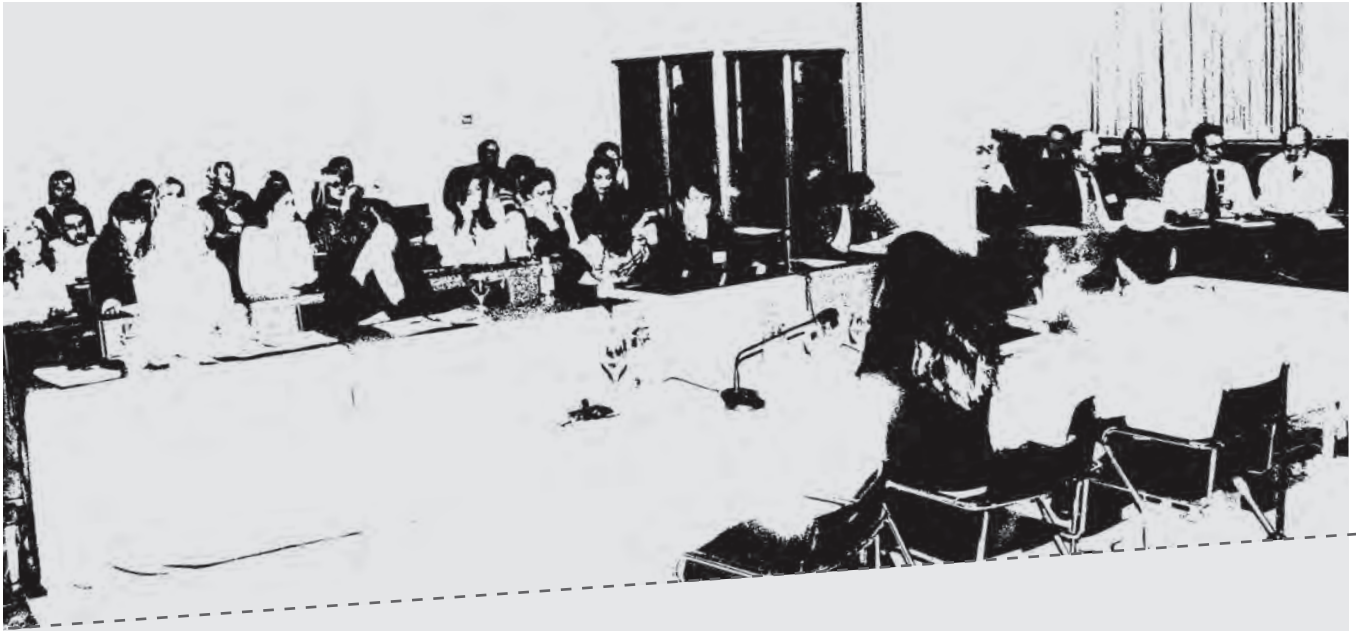
# TREĆI STUP

## Pristup pravosuđu u pitanjima okoliša

*„Brojni su hrvatski propisi kojima je Aarhuška konvencija prenesena u hrvatsko zakonodavstvo. Pored toga, podložni su i čestim promjenama koje se u pravilu provode u svrhu prilagođavanja hrvatskog pravnog sustava pravnoj stečevini Europske unije, koja je također stranka Konvencije. Gotovo se sa sigurnošću može reći da nema ekološkog propisa koji se na neki način ne tiče Aarhuške konvencije.“*

*Lana Ofak, asistentica na Pravnom fakultetu u Zagrebu i stručnjakinja na području okolišnog prava*





> Splitska udruga Sunce, uz udruge Zelena Istra i Zelena akcija, jedna je od rijetkih koja je odlučila iskoristiti pravo iz trećeg, posljednjeg, stupa Konvencije. Ono javnosti jamči pristup pravosuđu u pitanjima okoliša, odnosno jamči pristup pravnom lijeku u slučajevima kada su povrijeđena pojedina prava proistekla iz prva dva stupa Konvencije, te u situacijama kada su privatne osobe ili tijela javne vlasti propustila radnje protivne odredbama zakonima o zaštiti okoliša pojedine zemlje. Stoga je, sukladno članku 9. Konvencije, dijelu javnosti, koji smatra da je izravno pogođen nekom od prethodno opisanih protupravnih radnji, zajamčeno pravo na pristup pravnom lijeku koji bi mogao zaštititi njihovo pravo zajamčeno Konvencijom te pomoći da ujedno ostvari pravo na zdrav okoliš i održivi razvoj.

Međutim, primjena prava iz ovog stupa Konvencije još je najbolnija točka u sve tri zemlje obuhvaćene projektom. Iako su RH, BiH i CG domaća zakonodavstva uglavnom prilagodile odredbama

Aarhuške konvencije, sudski sporovi u koje se javnost upustila u pokušaju ostvarivanja pravnog lijeka u nekoj od situacija sličnih prethodno spomenutima, gotovo se mogu nabrojati na prste jedne ruke. Primjerice, u Hrvatskoj je dosad donesena samo jedna presuda u kojoj sud izričito spominje odredbe iz Aarhuške konvencije. Iako njen članak 9. izričito nalaže da je država potpisnica dužna osigurati odgovarajuća i učinkovita pravna sredstva, čiji trošak ne smije biti previsok, sudski su postupci još dugi i skupi, a slučajevi iz područja okoliša još ne dobivaju zasluženi prioritet. Zbog toga se događa da, kada se pojedinci ili udruge i upuste u pravnu bitku, pravni lijek ponekad stiže i nekoliko godina prekasno, odnosno kada su pojedina postrojenja opasna za okoliš i zdravlje ljudi već sagrađena.

Osim toga, javnost se često uvjeri kako je u ostvarivanju prava zajamčenih Konvencijom ponekad prilično teško prijeći već prvu stepenicu, odnosno ostvariti pristup na traženu informaciju

o okolišu, zbog čega pada povjerenje u rad institucija te participacija javnosti.

## ASFALTNA BAZA ŽMINJ 150 METARA OD KUĆA

### Građani dobili presudu – asfaltna baza neometano radi dalje

Slučaj asfaltne baze u Žminju, malom mjestu u središnjoj Istri, vjerno ilustrira prethodno spomenutu problematiku. Asfaltna baza je prije sedam godina podignuta samo 150 metara od prvih obiteljskih kuća, a postavljena je kao privremeni objekt koji je trebao biti u funkciji do završetka gradnje zapadnog kraka polu-autoceste Istarski ipylon. Od početka bilo je očigledno kako slučaj skriva brojne nepravilnosti, budući da je lokacijska dozvola za lokaciju koja nije pripadala gospodarskoj zoni izdana u rekordnih 12 dana. U službenom zaključku komisije koja je provela procjenu utjecaja na okoliš nakon gradnje prometnice predviđalo se demontiranje baze i uklanjanje svih njenih pratećih sadržaja. Građani Žminja su se, svjesni svih malverzacija koje su se dogodile, u slučaj uključili od početka, pisanjem primjedbi, peticija i ukazivanjem na brojne nezakonitosti. No, sva njihova obraćanja brojnim državnim inspektoratima, pa čak i USKOK-u, nigdje nisu naišla na otvorena vrata. Građani su, budući da javna rasprava o smještanju baze nikad nije održana, podigli i tužbu, a Upravni sud presudio je u njihovu korist i poništio Rješenje kojim je Ministarstvo

zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva RH dopustilo postavljanje baze. Sud je naložio i da se cijeli postupak procjene utjecaja ponovi te da se provedu javni uvid i rasprava.

Premda je presuda presedan u hrvatskoj sudskoj praksi, zbog dugotrajnog sudskog postupka nije polučila pravdu. Naime, Sud je presudu donio tek u veljači 2009. godine, a asfaltna baza je cijelo vrijeme procesa radila i lokalnom stanovništvu uzrokovala svakodnevne probleme izazvane bukom i smradom iz obližnjeg postrojenja. Iako je sudac u obrazloženju presude naveo kako su „očuvanje prirode i čovjekova okoliša među najvišim vrednotama ustavnog poretka RH te da svatko ima pravo na zdrav život“, asfaltna baza nije uklonjena ni nakon presude te dalje radi. Štoviše, postoji tendencija da se njena lokacija proglašuje industrijskom zonom kako bi baza postala stalna.

## PРАВНА ЗАШТИТА U EUROPSKOJ UNIJI - EUROPSKI SUD I EUROPSKI SUD ZA LJUDSKA PRAVA

No, što još javnost može učiniti kad se institucije, kao što je to bio slučaj u Žminju, ogлуše na apel građana ili kad pravni lijek stigne prekasno? Koji su im mehanizmi zaštite još na raspolaganju?

### **Odbor za usklađenost i praćenje provedbe Aarhuške konvencije (Compliance Committee)**

Člankom 15. Konvencije bilo je predviđeno osnivanje i posebnog tijela kojem će potpisnice podnositi izvještaje o provedbi Konvencije na nacionalnim razinama. Na svom su prvom susretu u listopadu 2002. donijele odluku o osnivanju Odbora za usklađenost i praćenje provedbe Aarhuške konvencije (Compliance Committee). Osim što je nadležan za podnošenje generalnog izvještaja o provedbi Konvencije, Odbor djeluje i kao savjetodavno tijelo u slučajevima kada

neka od stranaka Konvencije u pojedinim slučajevima nije sigurna u usklađenost svojih ili pak postupaka druge države stranke s propisima Konvencije. Važno je napomenuti da se Odboru mogu obratiti i dionici javnosti kada smatraju da država potpisnica na koju se žale krivo primjenjuje pojedinu odredbu Konvencije. Odbor može postupati i na vlastitu inicijativu - izdavati mišljenja i preporuke. Premda njegove odluke nisu pravno obvezujuće po državu, one imaju nezanemarivi politički utjecaj zbog čega predstavljaju još jedan oblik pravne zaštite javnosti.

Državljeni zemalja članica Vijeća Europe, nakon što u domaćem pravosuđu iscrpe sve oblike pravne zaštite, ali i dalje smatraju da su njihova prava povrijeđena, slučaj mogu prosljediti Europskom sudu za ljudska prava, pa tako i u slučajevima ozbiljnog narušavanja okoliša. Premda to tijelo svoje presude donosi isključivo prema Europskoj konvenciji o ljudskim pravima, u kojoj se pravo pojedinca na okoliš kao takvo ne spominje, ono može pružiti zaštitu i u određenim slučajevima kršenja prava iz Aarhuške konvencije.

Sud može djelovati i suditi u situacijama kada moguće posljedice nekoga zahvata u okolišu mogu utjecati na ostvarivanje nekog od prava iz navedene konvencije, konkretno **prava na dom, spomenutog u članku 8. Europske konvencije o ljudskim pravima**. Široko tu-

maćeći ovo, ali i druga prava, poput prava na slobodu izražavanja zajamčenog člankom 10. iste Konvencije, uz koji se vezuje ostvarivanje prava na pristup informacijama, Sud je razvio sudsku praksu i u području okoliša.

Nakon pristupanja Europskoj uniji, građani RH, BiH i CG pomoć će moći tražiti pred Europskim sudom u Luxembourg, nadležnim za odlučivanje i tumačenje pravnih normi u sporovima kojima su povrijeđena prava iz nekog od propisa ili dokumenata kojima je pristupila Europska unija. Kako je EU, uz brojne vlastite direktive na ovu temu, potpisnica i brojnih međunarodnih sporazuma koji jamče zaštitu okoliša, pa tako i Aarhuške konvencije, Europski sud jamči građanima pravni lijek i u slučajevima njenog kršenja.

# valja znati

## UNECE (United Nations Economic Commission for Europe)

Europska gospodarska komisija Ujedinjenih naroda je matično tijelo Aarhuške konvencije. Jedna je od pet regionalnih komisija koje djeluju pri Ekonomskom i socijalnom vijeću Ujedinjenih naroda, a utemeljena je 1947. godine radi poticanja gospodarske suradnje među svojim članicama. Pri UNECE-u djeluje i nekoliko odbora, među kojima je i Odbor za politiku zaštite okoliša.

## Okoliš za Europu

Inicijativa "Okoliš za Europu" jedinstveni je oblik partnerstva među državama članicama UNECE-a, regionalnih ureda različitih UN-ovih tijela, raznih međuvladinih organizacija, regionalnih centara za okoliš, nevladinih organizacija, te

privatnog sektora i drugih velikih interesnih skupina. Ministarske konferencije, koje se u okviru inicijative održavaju svakih nekoliko godina, pružaju dobru platformu za dijalog, odlučivanje i udruživanje napora u identificiranju prioriteta u zaštiti okoliša među više od 56 zemalja iz regije koju obuhvaća UNECE.

## PRTR Protokol (Protocol on Pollutant Release and Transfer Registers)

Protokol o registrima ispuštanja i prijenosa onečišćujućih tvari (PRTR Protokol) prvi je dodatak na Aarhušku konvenciju usvojen na izvanrednom sastanku potpisnica Konvencije održanom u Kijevu u svibnju 2003. godine. Primarni cilj Protokola jest osnivanje jedinstvenih, cjelovitih nacionalnih registara ispuštanja i prijenosa onečišćujućih tvari u obliku digitalnih

baza podataka, koje bi javnosti bile dostupne putem interneta. Protokol je stupio na snagu u listopadu 2009., a potpisale su ga i sve tri zemlje obuhvaćene ovim projektom.

## Europski sud za ljudska prava

Sud je, kako je i bilo predviđeno Europskom konvencijom o ljudskim pravima iz 1950. godine, osnovan 1959. godine u Strasbourgu, kao sudska institucija Vijeća Europe. Od 1. studenoga 1998. godine predstavlja stalnu instituciju zaštite ljudskih prava u Europi. Obratiti mu se mogu državljani zemalja članica Vijeća Europe, nakon što u svojoj zemlji iscrpe sva sredstva pravne zaštite, a njegova je odluka obvezujuća za državu. Sud može dosuditi novčanu naknadu štete, ali i zaustavljanje povrede zbog koje je podnesena tužba. Međutim, posebno

je važno, posebice kada štetna radnja može imati ozbiljne posljedice, što je to čest slučaj prilikom opasnih zahvata u okolišu, to što Sud zahtijeva od države koja je nanijela štetu da poduzme opće mjere kako bi spriječila njen ponovni nastanak.

## Europski sud

Europski sud, poznat i kao Europski sud pravde, najviši je sud Europske unije i ima konačnu nadležnost glede pravnih pitanja koja se odnose na kršenje prava zajamčenih propisima koja je usvojila EU. Broj sudaca jednak je broju članica Europske unije, a osim njih članovi Suda su i osam pravobranitelja, a mandat im iznosi šest godina. Sud zasjeda ili u plenumu svih sudaca ili u manjim sudačkim vijećima, koja odlučuju o pojedinim vrstama predmeta, a njegovo je sjedište u Luxembourggu.

# korisni linkovi

## Međunarodne organizacije i inicijative

### **Europska gospodarska komisija Ujedinjenih naroda (UNECE) – O Aarhuškoj konvenciji**

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

---

### **Inicijativa „Okoliš za Europu“**

<http://www.unece.org/env/efe/welcome.html>

---

### **Opća uprava za okoliš Europske komisije**

<http://ec.europa.eu/environment/>

---

### **Aarhus Clearinghouse**

<http://aarhusclearinghouse.unece.org>

---

### **Centar za međunarodno okolišno pravo**

<http://www.ciel.org/>

---

### **SEJ - Society of Environmental Journalists**

<http://www.sej.org/>

---

## Regionalna tijela

### **Agencija za zaštitu okoliša Republike Hrvatske – Registar onečišćavanja okoliša**

<http://www.azo.hr/RegistarOneciscavanjaOkolisaR0001>

### **Agencija za zaštitu životne sredine Crne Gore**

<http://www.epa.org.me/index.php/me>

### **Aarhus centar Podgorica**

<http://www.arhuscg.me/>

### **Federalno ministarstvo okoliša i turizma Bosne i Hercegovine**

<http://www.fmoit.gov.ba/>

### **Odjel za zaštitu okoliša Ministarstva vanjske trgovine i ekonomskih odnosa Bosne i Hercegovine**

[http://www.mvteo.gov.ba/org\\_struktura/sektor\\_prirodni\\_resursi/odjel\\_zastita\\_okolisa/?id=2034](http://www.mvteo.gov.ba/org_struktura/sektor_prirodni_resursi/odjel_zastita_okolisa/?id=2034)

### **Ministarstvo za prostorno uređenje, građevinarstvo i ekologiju Republike Srpske**

<http://www.vladars.net/sr-SP-Cyrl/Vlada/Ministarstva/mgr/Pages/Default.aspx>



# impressum

**Izdavač** GONG

Trg bana Jelačića 15/IV, Zagreb, Hrvatska

Tel. +385 (0)1 4825 444, Faks +385 (0)1 4825 450, gong@gong.hr

www.gong.hr

**Urednica** Renata Ivanović

**Uredivački odbor** Irena Pereša, Dušica Radojčić

**Autorica tekstova** Petra Pekica

**Lektura i korektura** Duška Halužan

**Grafičko oblikovanje** Vito Deverić

**Tisak** ACT PRINTLAB d.o.o.

**Naklada** 300 primjeraka

Tisak priručnika financijski je podržala Europska komisija. Sadržaj priručnika ne odražava nužno stajališta Europske komisije. Za sadržaj zbornika odgovara isključivo izdavač.

CIP zapis dostupan u računalnome katalogu Nacionalne i sveučilišne knjižnice u Zagrebu pod brojem 770635

PROVEDBA Aarhuške konvencije u zemljama Jadrana  
: priručnik za medije / <autorica tekstova: Petra Pekica ;  
urednica: Renata Ivanović >. - Zagreb : GONG, 2011.

ISBN 978-953-98653-5-9

1. Pekica, Petra

Objavljeno u lipnju 2011.