

Мр Бојан Тубић, асистент
Правног факултета у Новом Саду

ПОЉЕ ПРИМЕНЕ АРХУСКЕ КОНВЕНЦИЈЕ¹

Сажетак: Конвенција о доступности информација, учешћу јавности у доношењу одлука и праву на правну заштити у питањима животне средине (Архуска конвенција) усвојена је 1998. године, а ступила је на снагу три године касније. Она предвиђа три елементна јачања демократичности у пословању доношења одлука и то: пристој информацијама, учешће јавности и пристој правди. На првом саставу држава чланица основан је Одбор за праћење спровођења Конвенције. Европска унија је једна од страна уговорница и имплементирала је Конвенцију у свој правни систем. Након њеног ступања на снагу донео је неколико директива које регулишу област на коју се ова Конвенција односи. Република Србија је ратификовала Конвенцију 2009. године и сада јој предстоји њена имплементација кроз јачање учешћа приватних субјеката у одлучивању о питањима животне средине.

Кључне речи: право животне средине, Архуска конвенција, учешће јавности, пристој правди.

Увод

Питањима заштите животне средине посвећени су многи међународни уговори. Активности држава су интензивирани са намером да се у овој области донесе значајан број међународних уговора који би покрили што већи број питања заштите животне средине. Између осталог, покушано је да се приватним субјектима олакша приступање информацијама и да им се омогући учествовање у доношењу одлука. Управо ова питања регулише

¹ Рад је посвећен пројекту „Биомедицина, заштита животне средине и право“ бр. 179079 који финансира Министарство просвете и науке Републике Србије.

једна од најзначајнијих конвенција из области животне средине - Конвенција о доступности информација, учешћу јавности у доношењу одлука и праву на правну заштиту у питањима животне средине (Архуска конвенција), која је донета 1998. године.² Она представља први међународни уговор који се искључиво односи на обавезе држава према њиховим грађанима и невладиним организацијама

Настанак Архуске конвенције

Област коју регулише Архуска конвенција је била предмет разматрања и пре самог поступка њеног доношења. 1990. године у оквиру Економске комисије УН за Европу, усвојен је нацрт Повеље о правима и обавезама у области заштите животне средине. У њој су обрађена питања која су касније поменута у Начелу 10 Рио Декларације, у којем је наведено да се питања животне средине најбоље решавају уз учешће свих заинтересованих грађана, на одговарајућем нивоу. На националном нивоу, сваки појединац треба да има приступ информацијама о животној средини коју поседују државни органи, укључујући и информације о опасним материјалима и активностима у њиховим заједницама и прилику да учествује у поступцима доношења одлука. Такође, наведено је да треба да буде обезбеђен ефикасан приступ судским и управним поступцима.

У октобру 1995. године у Софији, на 3. министарској конференцији „Животна средина за Европу“ усвојен је Нацрт смерница о приступу информацијама и учешћу јавности у доношењу одлука о животној средини. Након тога, 17. јануара 1996. године, Комитет за питања животне средине Економске комисије УН за Европу је основао радну групу са задатком да се направи нацрт конвенције. Ова група је одржала десет састанака од јуна 1996. до марта 1998. године. Током ових преговора, владе земаља Европе, Кавказа и Централне Азије успеле су да створе услове за укључивање грађанског друштва у међународне дипломатске преговоре.³ Конвенцију је потписало 35 држава, 25. јуна 1998. године, у граду Архус у Данској.

Након усвајања текста Конвенције, јавност је била ангажована на прикупљању 16 ратификација, потребних да би она ступила на снагу. До тога је дошло 30. октобра 2001. године.

² Конвенција о доступности информација, учешћу јавности у доношењу одлука и праву на правну заштиту у питањима животне средине, Службени гласник РС – Међународни уговори, број 38/09.

³ S. Kravchenko, *The Aarhus Convention and Innovations in Compliance with Multilateral Environmental Agreements*, Colombian Journal of International Environmental Law & Policy, Vol 18, 2007, стр. 7.

Области које регулише Архуска конвенција

У самом називу Конвенције се може видети које су то три области на које се односи Конвенција. Прво, Конвенција захтева од страна уговорница да обезбеде да јавност има приступ информацијама и да има приступ судској контроли. Приступ информацијама представља основ за свако учешће јавности у поступку доношења одлука.⁴ Под јавношћу се подразумева она јавност која је погођена или је извесно да ће бити погођена, или има интерес за доношење одлука у области животне средине. Невладине организације које промовишу заштиту животне средине и испуњавају услове по националном праву укључене су у ову дефиницију.⁵ Према тексту саме Конвенције, стране уговорнице треба да пружају подршку невладиним организацијама које се баве овом облашћу. Она забрањује дискриминацију у погледу држављанства, националне припадности, пребивалишта и код правних лица у погледу ефективног или регистрованог седишта.

Конвенција обезбеђује јавни приступ информацијама о животној средини и успоставља одређена средства за њихово прикупљање и дистрибуирање. Она даје једно опште право приступа овим информацијама којима располажу државни органи. То право имају појединци и невладине организације без обавезе да докажу конкретан интерес у датом случају. Информација о животној средини се широко дефинише и укључује: елементе животне средине (ваздух, земљу, воду итд.), факторе (супстанце, енергију, буку и радијацију), активности, мере, споразуме о животној средини, политике и законодавство које утиче или би могло да утиче на претходно наведене елементе. Такође, под овом врстом информација се подразумевају и оне о људском здрављу и безбедности, условима живота и културним местима.

Ове информације треба да буду доступне „што је пре могуће“ али не касније од протекла једног месеца од подношења захтева, осим уколико обим или сложеност захтеване информације оправдавају продужење рока.

Приступ информацијама може бити ускраћен уколико би њихово откривање довело до повреде неког интереса: националне безбедности, међународних односа, јавне безбедности спровођења правде, поверљивости у пословању, права интелектуалне својине, личне приватности итд. Пошто су они дефинисани на један општи начин, постоји опасност да може доћи до злоупотреба при дискреционом одлучивању које је у супротности са Конвенцијом. Основи за одбијање захтева за информацијама, који су наве-

⁴ M. Lee, C. Abbot, *Legislation – The Usual suspects? Public Participation Under the Aarhus Convention*, *The Modern Law Review*, Vol 66, 2003, стр. 88.

⁵ Члан 2 став 5 Архуске конвенције, *op. cit.*

дени у Конвенцији, морају да буду рестриктивно тумачени, узимајући у обзир јавни интерес. Одлука којом се одбија захтев мора да буде образложена и донета у кратком року.

Државе уговорнице Конвенције треба да ажурирају информације о животnoj средини и да их чине доступним путем јавних листа, националних извештаја, електронских база података, уз активну подршку државних службеника. Поред стања животне средине, и законодавство, међународни уговори и други значајни акти треба да буду доступни кроз електронске базе података. Свака држава би требало да обезбеди јединствен систем података о загађивању кроз регистре, или на друге начине. Конвенција захтева од држава уговорница да утичу на субјекте чије активности имају значајан утицај на животну средину, да редовно обавештавају јавност о дејству њихових производа и активности на животну средину. Овакав неформалан захтев није одговарајући за успостављање регистра загађивача, који би требао да садржи информације о активностима које утичу на животну средину.

Учешће јавности у поступку доношења одлука о питањима животне средине

У члановима 6 до 8 Конвенције наводи се минимум услова за учешће јавности у различитим областима доношења одлука. Оно се одвија у специфичним активностима, плановима, програмима и политикама, као и у области извршне регулативе и опште применљивих правила.

Специфичне активности се односе на оне наведене у анексу уз Конвенцију, као и на све друге, које могу значајно да утичу на животну средину. Конвенција захтева да стране уговорнице обезбеде рано учешће јавности, када су све опције отворене и може доћи до ефикасног учешћа јавности. Понекад је у каснијим фазама поступка доношења поједине одлуке, тешко да јавност утиче на њено доношење. Свака држава уговорница треба да обавести заинтересовану јавност о предложеним активностима, природи могућих одлука, предвиђеном поступку и могућности учествовања, временским оквирима и месту где се налази информација. Јавност мора имати могућност да даје своје коментаре, писмено или усмено, које сматра да су релевантне за предложену активност. Такође, државе треба да осигурају да се у одлуци води рачуна о резултатима учешћа јавности. Јавност нема право вета на доношење одлуке, орган који доноси одлуку не може једноставно да одбаци коментаре и мишљења јавности без њиховог озбиљног разматрања. У одлуци се морају навести разлози на којима је она заснована.

Припремање планова, програма и политика који се односе на животну средину треба да буду транспарентни и да дозволе учешће јавности у раној

фази њихове израде.⁶ Под овим плановима и програмима се подразумевају не само они које припреми министарство животне средине, него и планови у области туризма транспорта, енергетике, који имају значајан утицај на животну средину.

Члан 8 Конвенције се односи на учешће јавности током припрема извршне регулативе и других оштеприменљивих правно обавезујућих правила која могу да имају значајне последице по животну средину. Сама Конвенција се не примењује на законодавна тела, али се овај члан може применити на извршну фазу припреме правила иако их касније мора усвојити парламент.

Приступ правди

Према Архуској конвенцији, приступ правди представља начин да се незаконита одлука о питању животне средине исправи путем суда или другог независног и непристрасног тела установљеног законом. Члан 9 Конвенције настоји да обезбеди приступ правди на три начина: путем поступака контроле у погледу информације која је затражена, поступака контроле у односу на посебне одлуке које су подвргнуте условима учешћа јавности и испитивање општих кршења права животне средине.

Свако ко сматра да је његов захтев за добијањем информације о животној средини игнорисан, одбијен, или није разматран у складу са Конвенцијом мора имати право да захтева преиспитивање доношења конкретне одлуке, пред судом или другим независним или непристрасним телом, основаним законом. Под овим другим телима се пре свега мисли на оне земље које имају развијену институцију омбудсмана. Коначне одлуке морају да буду обавезујуће за органе власти који имају дату информацију и разлози морају бити изнети напсимено када је одбијено давање информације.

Конвенција предвиђа да свако може да оспорава материјалну и процесну законитост било које одлуке, акта или пропуштања који се односе на посебне активности, који могу да утичу на животну средину.⁷ Такође, предвиђено је да државе уговорнице морају да обезбеде приступ управним или судским поступцима да би се оспоравала чињења и нечињења приватних субјеката и државних органа који крше прописе о животној средини. Такав приступ овим органима се омогућава припадницима јавности када испуне услове предвиђене националним правом.

Укључивање овог трећег стуба у Конвенцију доприноси јачању могућности да грађани и невладине организације помогну у спровођењу права.

Према самој Конвенцији, организације које се баве животном средином поседују правни интерес за доношење одлука о животној средини и за

⁶ Члан 7, *ibid.*

⁷ Члан 9 став 2, *ibid.*

поступак судске контроле. Конвенција не тражи да заинтересована лица буду више погођена него јавност уопште. Уколико цела популација одређене области може бити погођена одређеним активностима, тада сви појединци могу да учествују и да изнесу случај пред суд за контролу. Ово се разликује од других конвенција из области људских права, које превиђају да ће удружења која се баве животном средином имати приступ судским поступцима само уколико су њихова грађанска права повређена, али не постоји претпоставка да је јавни еколошки интерес еквивалентан људском праву, у смислу члана 6 Европске конвенције о људским правима.⁸ Државе морају да обезбеде адекватне и ефикасне правне лекове. Поступци морају да буду поштени, брзи и јефтини. Приступ правди би могао да буде само једна илузија уколико би трошкови били превелики.

У Архуској конвенцији се не говори о материјалним правима заштите животне средине. Међутим, она дефинише једну широку категорију јавности која је заинтересована за доношење одлука о животној средини. Одређивање шта представља кршење права да би постојао правни интерес у конкретном случају, мора да буде у складу са циљем давања заинтересованој јавности широког приступа правди, у смислу Конвенције. У случају *Зандер против Шведске* пред Европским судом за људска права, Суд је заузео став да тужиоци, који су били власници земље у близини дозвољених штетних активности, имају процесну легитимацију по националном праву, у управном поступку. Они су такође, могли да се жале у управном систему. Њихов захтев је био у директној вези са њиховом могућношћу да користе воду из њиховог бунара за пиће. Суд је сматрао да је ово део њиховог права као власника и да је оно без сумње једно грађанско право у смислу члана 6 става 1 Европске конвенције о људским правима. У овом случају је питање заштите животне средине и права трећих страна повезано са приватном својином и правом на земљу, што је, несумњиво, покривено Европском конвенцијом. Ипак, остаје нејасно колики је домет Конвенције ван поља приватне својине, на пример у случају права на чист ваздух, природу итд.⁹

Механизам поштовања Архуске конвенције

Архуска конвенција предвиђа успостављање система извештавања и контроле примене, као и обавезујући механизам решавања спорова. Под овим последњим се предвиђа преговарање до којег може доћи на иниција-

⁸ О односу између људских права и права животне средине видети шире: О. Pedersen, *European Environmental Human Rights and Environmental Rights. A Long Time Coming*, *The Georgetown International Environmental Law Review* 21, 2008-2009, стр. 73-111.

⁹ Случај 45/1992/390/468 Зандер против Шведске (*Zander v Sweden*), пресуда од 25. октобра 1993. године, пасуси 24-27.

тиву једне државе уговорнице. У случају спора о тумачењу или примени Конвенције, спор може бити изнет пред Међународни суд или арбитражу, или може бити решен путем било ког другог средства решавања спорова који је прихватљив за стране у спору.¹⁰ За ово је потребан пристанак обе стране. Трећа држава чланица у оваквим случајевима може да се укључи у поступак уз пристанак тела које суди. Непоштовање обавеза из Конвенције ретко погађа другу уговорницу, јер је циљ Конвенције да наметне обавезе државама у односу на њихове држављане. Од 2007. године није дошло до решавања спорова на овај начин. Судски поступци би довели само до утврђивања пропуста државе и због тога немају интерес да покрећу такве случајеве.¹¹

Током преговора за усвајање Конвенције, покренуто је питање успостављања међународног тела за контролу примене, које би такође било доступно за недржавне субјекте. Члан 15 Конвенције предвиђа да ће стране уговорнице на састанку, консензусом успоставити неконфронтирајуће, неправне и консултативне опционе аранжмане ради разматрања поштовања њених одредби.¹² На првом састанку држава чланица донета је одлука о контроли примене конвенције и изабран је први Одбор за праћење спровођења. На састанцима Одбора који су уследили усвојена су процесна правила о његовом раду. Састав Одбора је одражавао значај који је Конвенција придавала сектору невладиних организација. Оне могу, као и државе уговорнице, да предлажу чланове Одбора, који обављају ту функцију у свом приватном капацитету а не заступају интересе државе из које долазе.

Одбор је надлежан да разматра три врсте поднесака који се односе на примену Конвенције. У питању су: обраћање Секретаријата, поднесци страна уговорница и непосредни поднесци јавности. Секретаријат и Одбор могу да траже додатне информације о питањима поштовања, али само Одбор има надлежност да испитује, извештава, процењује или доноси препоруке Састанку држава чланица. Повремени састанци држава чланица на крају одлучују о усвајању извештаја Одбора и о мерама за решавање проблема непоштовања Конвенције. Он може да захтева од држава чланица и усвајање и подношење извештаја о примени стратегија поштовања и примене Конвенције. У складу са првим стубом Конвенције, Одбор одржава отворене седнице и чини доступним јавности све нацрте и препоруке.

¹⁰ Члан 16 Архуске конвенције, *op. cit.*

¹¹ О примени Архуске конвенције видети: B. Toth, *Public Participation and Democracy in Practice – Aarhus Convention Principles as Democratic Institution Building in the Developing World*, *Journal of Land Resources & Environmental Law*, Vol. 30, 2010, стр. 326-328.

¹² Члан 15 Архуске конвенције, *op. cit.*

У случајевима када прописи или пракса државе уговорнице очигледно противрече обавезама на основу Конвенције, Одбор доноси један број предлога за поштовање. Он је у контакту са државама и обично не објављује коначну верзију својих закључака све док конкретна држава не добије могућност да их коментарише. Резултат тога је доследно, једногласно усвајање закључака и препорука, на периодичним састанцима држава уговорница.

Примена Архуске конвенције у Европској унији

Архуска конвенција, на основу чланова 17 и 19 омогућава државама и регионалним међународним организацијама да је ратификују. До сада, осим држава, једино је Европска унија страна уговорница Конвенције. Она је посебна врста регионалне организације, која је, између осталог, руковођена начелима супсидијарности и поверених надлежности. Архуска конвенција се бави питањем животне средине, које је у значајном делу у надлежности Европске уније, на основу члана 191 Уговора о функционисању Европске уније.¹³ О овим питањима доношени су и прописи у Европској унији, као на пример Директива 90/313/ЕЕС о приступу информацијама из области животне средине.¹⁴ ЕУ, са својим државама чланицама, са којима има подељену надлежност у овој области, може да закључује мешовите међународне уговоре на основу члана 300 Уговора о функционисању Европске уније.

Може се рећи да је тадашња Европска заједница имала дуалистички приступ према Архуској конвенцији, јер су приступили овом акту кроз одлуку Савета, али су и усвојили прописе како би се применила Конвенција у институцијама саме Европске уније и државама чланицама. У случају пред тадашњим Судом ЕЗ, *Комисија против Француске*, из 2004. године, речено је да приступање Европске заједнице Архуској конвенцији ће, само по себи, увести обавезе из Конвенције у правни систем тадашње ЕЗ, као део њеног *acquis communautaire*, чинећи их на тај начин, обавезујућим за државе чланице и за институције ЕЗ.

У 2003. години усвојене су две директиве о питањима која регулише Конвенција. Прва је била Директива 2003/4/ЕС о јавном приступу инфор-

¹³ Члан 191 Уговора о функционисању Европске уније (Consolidated versions of the Treaty on European Union and The Treaty on the Functioning of the European Union, Official Journal of the European Union, Volume 51, 2008/C 115/01). Некада је то био члан 174 Уговора о Европској заједници.

¹⁴ Директива 90/313/ЕЕС о приступу информацијама из области животне средине, (Council Directive 90/313/EEC of 7 June 1990 on the freedom of access to information relating to the environment).

мацијама о животnoj средини,¹⁵ која је укидала постојећи режим установљен већ поменутом Директивом 90/313/ЕЕС. Усвојена је и Директива 2003/35/ЕС о омогућавању учешћа јавности у стварању планова и програма који се односе на животну средину и мењању у погледу учешћа јавности и приступа правди Директива 85/337/ЕЕС и 96/61/ЕС.¹⁶ Као што се може видети из самог наслова директиве, она мења друге две, уводећи одредбе о учешћу јавности и приступу правди.

Ове две поменуте директиве о приступу информацијама о животnoj средини садрже механизме приступа правди у вези са кршењем наведених права. Ипак, је предложена директива о приступу правди у питањима животне средине, како би се обезбедио минимални ниво хармонизованих услова за учешће у поступцима о животnoj средини у ЕУ.

Поред ових усвојене су још две директиве, које се односе на питања из Конвенције: Директива о процени утицаја на животну средину (ЕИА Директива)¹⁷ и Директива о интегрисаној превенцији и контроли загађења.¹⁸ Такође, и Оквирна директива о водама и Директива 2001/42/ЕС о стратешкој процени утицаја на животну средину су укључиле критеријуме за учешће јавности у поступку доношења одлука. Сви наредни прописи који буду усвојени несумњиво ће морати да удовоље захтевима које прописује Архуска конвенција.

Примена Архуске конвенције у Републици Србији

Прве иницијативе у вези са Архуском конвенцијом у Републици Србији су се појавиле 1999. године и изнео их је Регионални центар за животну средину за централну и источну Европу. У 2009. години усвојено је 16 закона о животnoj средини који су усаглашени са директивама Европске уније. Они су регулисали питања: отпада, заштите природе, заштите ваздуха, заштите од буке, јонизујућег зрачења, питања нуклеарне безбед-

¹⁵ Директива 2003/4/ЕС о јавном приступу информацијама о животnoj средини (Directive 2003/4/EC of the European Parliament and of the Council of 28 January 2003 on public access to environmental information).

¹⁶ Директива 2003/35/ЕС о омогућавању учешћа јавности у стварању планова и програма који се односе на животну средину и мењању у односу на учешће јавности и приступ правди Директива 85/337/ЕЕС и 96/61/ЕС (Directive 2003/35/EC of the European Parliament and of the Council of 26 May 2003 providing for public participation in respect of the drawing up of certain plans and programs relating to the environment and amending with regard to public participation and access to justice Council Directives 85/337/EEC and 96/61/EC).

¹⁷ Директива 85/337/ЕЕС о процени одређених јавних и приватних пројеката на животну средину, која је измењена Директивом 97/11/ЕС (Council Directive 85/337/EEC of 25 June 1985 on the assessment of certain public and private projects on the environment).

¹⁸ Директива 96/61/ЕС о интегрисаној превенцији и контроли загађења (Council Directive 96/61/EC of 24 September 1996 concerning integrated pollution prevention and control).

ности, ограничавање производње и коришћења хемијског оружја, климатских промена итд. Закони који су донети треба да буду спроведени у пракси. Потребно је изградити механизме и административну структуру за њихово спровођење. Поједине стратегије у области животне средине нису међусобно хармонизоване. Приоритети у овој области нису јасно изражени. Такође, због недовољно развијеног система мониторинга и непостојања еколошких стандарда спровођење донетих прописа није на задовољавајућем нивоу.

Архуска конвенција је ратификована у мају 2009. године. Основана су два Архуска центра, у Суботици и Крагујевцу, уз подршку Организације за европску безбедност и сарадњу. Потребно је омогућити невладиним организацијама да активније учествују у поступцима процене утицаја на животну средину, као и ојачати улогу медија у овој области.

Закључак

Усвајањем Архуске конвенције успостављена су начела која омогућавају сарадњу између државних органа, јавности и невладиног сектора. Она је остварена јавним приступом информацијама о животној средини и постигнута је шира могућност приступа правди. Омогућавање учешћа јавности у демократским процесима доприноси јачању демократичности у поступку доношења одлука из ове области. Учешће јавности свакако доприноси успешнијем процесу доношења одлука. Ратификовањем Архуске конвенције Србија је корак ближе хармонизацији својих прописа о људским правима и судске праксе у погледу остваривања еколошке правде, са општим оквиром правног система Европске уније, чији је један од значајних елемената и Архуска конвенција.

*Bojan Tubić, LL.M., Assistant
Faculty of Law Novi Sad*

Application of the Aarhus Convention

Abstract

Convention on access to information, public participation in decision-making and access to justice in environmental matters (Aarhus Convention) has been adopted in 1998 and entered into force three years later. It envisages three elements for strengthening democratic procedures in decision-making: access to information, public participation and access to justice. At the first meeting of the Member States the Aarhus Convention Compliance Committee was founded. The European Union is a party of the Convention and it has implemented the provisions in its legal order. After entering into force of the Convention, several Directives that regulate these issues in the EU have been enacted. Republic of Serbia has ratified the Convention in 2009 and it is currently in the process of its implementation by involving private subjects in decision-making on environmental issues.

Key words: environmental law, Aarhus convention, public participation, access to justice.