

СРБИЈА И АРХУСКА КОНВЕНЦИЈА – ИЗАЗОВИ У ПРАКСИ

Золтан Виг

Факултет за Европско правно-политичке студије

21000 Нови Сад

Народног фронта 53

Имејл: jogasz@gmail.com

Тамара Гајинов

Факултет за Европско правно-политичке студије

21000 Нови Сад

Народног фронта 53

Имејл: tamara.gajinov@gmail.com

Сажетак: Овај рад представља резултат научног истраживања, чији је основ било испитивање јавног мњења са циљем да се утврди у којој мери Србија поштује две основне обавезе које проистичу из Архуске конвенције. То је са једне стране, обезбеђивање приступа јавности информацијама од значаја за заштиту животне средине, а са друге, омогућавање јавности да учествује у доношењу одлука које се вежу за питања наше околине. Поред тога, аутори су испитали и свест грађана када се ради о питањима значајним за стање нашег природног окружења, како није довољно сама гаранција одређених права ако она нису исправно или уопште нису оставарена од стране грађана.

Кључне речи: *Архуска конвенција, учешће јавности, заштита животне средине, Србија*

SERBIA AND THE AARHUS CONVENTION – CHALLENGES IN PRACTICE

Abstract: This paper is the result of a research examining, with the help of a survey, to what extent does the Serbian State comply with its two basic obligations originating from the Aarhus Convention (the most important provisions of which are also discussed in the work): on the one hand, to ensure public access to environmental information; on the other, to ensure public participation in decision-making related to environmental issues. Besides, the authors scrutinize the level of awareness of the public in environmental issues, as it is not enough to ensure rights if these are not exercised properly or at all by the citizens.

Keywords: *Aarhus Convention, public participation, environmental protection, Serbia*

1. УВОД

Процес изградње квалитетне правне регулативе Србије на пољу заштите животне средине не предствља само пут ка хуманој будућности и израз бриге о нашем природном окружењу, очувању и унапређењу њеног стања, него и неопходну спону за општу хармонизацију правног система и одраз спремности наше земље да прихвати све принципе европског *acquisa*. Један од значајних корака на овом путу свакако

представља и ратификација Архуске конвенције¹ (у даљем тексту: Конвенција), која има за циљ обезбеђивање доступности информација које се односе на питања заштите животне средине, право грађана да учествују у доношењу одлука везаних за њихово природно окружење, као и приступ правосудју у случају да су им ова права повређена.²

У овом раду аутори су уз претходно обављено истраживање, настојали да оцене у којој мери наша земља у пракси испуњава своје обавезе које проистичу из ове Конвенције, као и да анализирају стање свести наших грађана у вези са могућношћу да одиграју значајну улогу у доношењу одлука од значаја за животну средину, њено очување, унапређење и заштиту.

2. КРАТАК ОСВРТ НА НАЈВАЖНИЈЕ ОДРЕДБЕ АРХУСКЕ КОНВЕНЦИЈЕ И ЊЕН ОДНОС ПРЕМА НАШОЈ ПРАВНОЈ РЕГУЛАТИВИ

Као један од најзначајнијих међународних докумената на пољу заштите животне средине, Архуска конвенција по први пут повезује права заштите животне средине са људским правима, ради обезбеђивања права заштите сваког појединца, садашњих и будућих генерација на живот у окружењу адекватном њиховом здрављу и добробићу.³ На овај начин, она установљава минималне стандарде за заштиту животне средине којих се данас свако друштво мора придржавати.⁴ Осим тога, Конвенција наглашава и значај одрживог развоја уз чињеницу да се он може постићи само уз сарадњу свих заинтересованих страна, при чему је за то неопходно друштвено учешће у доношењу еколошких одлука. Такође, ова Конвенција подстиче власти да јавности учине доступним информације о стању њиховог природног окружења. Све ове важне принципе прихватио је велики број држава, а међу њима и Европска унија као једна од потписница Конвенције.

Иако је Србија Архуску конвенцију ратификовала тек прошле године, њен дух се осећао и у многим раније донетим прописима. Па тако, члан 74 нашег Устава⁵ обезбеђује право сваком грађанину на здраву животну средину и на благовремено и потпуно обавештавање о њеном стању.

Питање приступа информацијама од значаја за заштиту животне средине и учешће јавности у доношењу одлука је регулисано и у више других, нижих правних аката од Устава. Слободно се може рећи да су сви они, укључујући и одредбе које се конкретно тичу ових питања, углавном усаглашене са европским захтевима. Један од најзначајнијих је свакако Закон о заштити животне средине (у даљем тексту: ЗЗЖС)⁶

¹ Закон о потврђивању конвенције о доступности информација, учешћу јавности у доношењу одлука и праву на правну заштиту у питањима животне средине (*Службени гласник Републике Србије - Међународни уговори*, бр. 38/2009).

² Види: Чок, В. (2003): „Јавност и информисање у поступку процене утицаја на животну средину“, *Правни живот*, бр. 9/2003., п. 387-98.

³ Став 6 Преамбуле Конвенције каже да: „адекватна заштита животне средине од основне важности по [...] уживање основних људских права, [...]“; У вези овог види исто: Stec, S., Casey-Lefkowitz, S., Jendroska, J. (2000): *The Aarhus Convention: An Implementation Guide*, New York and Geneva: United Nations, п. 1; Богдановић, С., Гуцић, М. (2006): *Водич кроз прописе о учешћу јавности у доношењу одлука и праву на правну заштиту у питањима заштите животне средине*, Београд: Регионални центар за заштиту животне средине за централну и источну Европу, п. 12; Fülöp, S. (2008): „Az Aarhusi Egyezmény eszméi“, *Fundamentum*, бр. 1/2008, 103-8., п. 106.

⁴ Kiss, Cs.: „Az Aarhusi Egyezmény kiterjesztésének jelentősége – A felelős részvétel elve“, (приступ: 10.04.2010.), [доступно на: www.nosza.hu/kiss.dbk.pdf]. Види исто: Лилић, С. (2007): „Еколошка правда“, *Страни правни живот*, бр. 1-3/2007, п. 203.

⁵ Устав Републике Србије, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 83/2006.

⁶ Закон о заштити животне средине, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 135/2004. и 36/2009.- др. закон.

koji kao okvirni zakon određuje osnovna pravila i principe sistema zaštite životne sredine. Na osnovu ovog Zakona, državni organi, organi аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, као и друге овлашћене организације дужне су да редовно, благовремено, потпуно и објективно, обавештавају јавност о стању животне средине, односно о појавама које се прате у оквиру мониторинга нивоа загађујућих материја и емисија, као и мерама упозорења или развоју загађења која могу представљати опасност за живот и здравље људи у складу са прописаним стандардима.¹ Такође овај Закон омогућава јавности право приступа одговарајућим регистрима или евиденцијама које садрже информације и податке које се односе на стање њиховог природног окружења.² Надлежни органи су дужни да их доставе у року од 30 дана од дана подношења захтева³, осим када се из оправданих разлога овај захтев може одбити.⁴

ЗЗЖС обезбеђује могућност јавности да учествује у поступку доношења одлука када се ради о стратешкој процени утицаја планова и програма на животну средину; процени утицаја пројеката чија реализација може довести до загађивања животне средине или представља ризик по животну средину и здравље људи; као и одобравању рада нових, односно постојећих постројења.⁵ Заинтересована јавност се преко јавног огласа обавештава о поступку доношења одлука и учествује у њему путем достављања мишљења, коментара и сугестија надлежном органу и благовремено се обавештава о донетој одлуци.⁶ Такође ЗЗЖС предвиђа да заинтересована јавност у поступку остваривања права на здраво природно окружење као странка има право да покрене поступак преиспитивања одлуке пред надлежним органом, односно судом.⁷

Осим ЗЗЖС и други прописи садрже одредбе које се односе на учешће јавности у доношењу одлука. Иначе, као што је о томе већ било речи, информације које се тичу заштите животне средине су јавне, а доступност овим подацима је обезбеђен и Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја.⁸ Међутим, већина наших судова не поштује његове одредбе које се односе на хитност поступка када се ради о достављању информација које се односе на животну средину.

У једном истраживању током којег су од судова тражени подаци који се односе на достављање информација везаним за заштиту животне средине нашим грађанима, испоставило се да судови нису испоштовали своје обавезе. Неки судови уопште нису ни одговорили на молбу, док други нису били довољно ефикасни. Конкретно, од предатих 105 молби, одговор је стигао на само њих 80.⁹

3. АНАЛИЗА РЕЗУЛТАТА ИСТРАЖИВАЊА

Током истраживања јавног мјења, настојали смо проверити у којој мери је наша држава испунила своје обавезе које проистичу из Конвенције, али и колико је јака свест

¹ Чл. 78, ст. 1 ЗЗЖС.

² Чл. 78, ст. 2 ЗЗЖС.

³ Уколико су пак ове информације и подаци обимни или би њихова припрема захтевала дужи временски период, рок за достављање је 60 дана од дана подношења захтева.

⁴ Чл. 79 и 80 ЗЗЖС.

⁵ Чл. 81, ст. 1, ЗЗЖС.

⁶ Чл. 81, ст. 5, ЗЗЖС.

⁷ Чл. 81а, ЗЗЖС.

⁸ Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 120/2004.

⁹ Стопић, М., Дичић Н., Зорић Ј. (2009): *Правци заштите животне средине у Србији*, Београд: Београдски центар за људска права, п. 52.

наших грађана када је у питању потреба унапређења и заштите њиховог природног окружења. Ипак, због релативно малог узорка, ово истраживање има скроман значај, али може бити основ за каснија већа и значајнија истраживања. У анкети је учествовало 287 лица са подручја Војводине, од којих су њих 158 били студенти и сарадници Факултета за европске правно-политичке студије и 61 измештеног одељења суботичког Факултета за финансијски менаџмент, Универзитета Сингидунум, док су њих 36 ученици програма за одрасле Отвореног универзитета из Суботице. Иако смо се трудили да при анкетирању приближно једнако обухватимо оба пола, у истраживању је учествовало нешто више жена. Такође треба скренути пажњу и на чињеницу да је већина испитаника у радном односу, као и да су старосне границе биле веома широко постављене, тако да су анкетирани имали између 18 и 65 година. У наставку смо појединачно анализирали добијене резултате код сваког од постављених питања.

Прво питање је гласило: „Колико сте добро информисани када се ради о питањима заштите животне средине?” А добијени резултати су приказани у табели:

Таблица 1.

	1 (изразито лоше)	2	3	4	5 (изразито добро)
Број одговора	29	124	111	17	6
Процентуално	10.1%	43.2%	38.7%	5.9%	2%

Постављањем овог питања желели смо најпре да проверимо степен интересовања наших грађана за питања заштите животне средине, као и опште стање друштвене свести везано за ову проблематику. Такође смо настојали сагледати меру у којој Србија испуњава своју обавезу која проистиче из првог стуба Конвенције и чини грађанима доступним информације везане за стање животне средине.

На основу добијених резултата може се закључити да већина испитаника не сматра себе довољно информисаним о питањима заштите животне средине, јер су најчешће заокупљени егзистенцијалним, политичким и другим сличним друштвеним проблемима. Разлог за овакве ставове испитаника вероватно лежи и у чињеници да држава не испуњава одговарајућу обавезу информисања која проистиче из Конвенције, услед финансијских разлога или неспремности њених органа за предузимање мера које би пре свега утицале на подизање свести грађана о важности питања заштите животне средине и побољшања система њиховог информисања на овом пољу. Самим тим, укупно се показало да је еколошка свест анкетираних на веома ниском нивоу, као и да се информације овакве врсте веома ретко траже.

Идентично питање је било постављено и у оквиру једног од низа истраживања јавног мјења у Европској унији. У њему се на скали од један до четири 9% анкетираних изјаснило као лоше информисано, 33% прилично лоше, 50% прилично добро, док је 5% сматрало себе добро информисаним.¹ Ово показује да је у државама Европске уније еколошка свест ипак на нешто вишем нивоу, што је вероватно последица и већег ангажмана државних органа на овом пољу.

Друго питање које смо поставили је гласило: „Како оцењујете могућност учествовања грађана у процесу доношења одлука које су од значаја за заштиту животне средине у Србији?”

¹ Pick, T. (2009): „Access to Environmental Information in a Shared Environmental Information System“, Towards eEnvironment Prague Conference, (приступ: 20.06.2010.), [доступно на: www.e-envi2009.org/presentations/W2/Pick.pdf].

На ово питање смо добили следеће резултате:

Таблица 2.

	1 (не постоји могућност за учествовање у доношењу одлука)	2	3	4	5 (обезбеђена је веома добра могућност за учествовање у доношењу одлука)
Број одговора	61	97	80	41	8
Процентуално	21.2%	33.8%	27.9%	14.3%	2.8%

Ово питање се односи на други стуб Конвенције, односно на право грађана да учествују у доношењу одлука од значаја за животну средину. Помоћу добијених одговора, можемо проценити колики је према мишљењу јавности степен демократичности у доношењу еколошких одлука у нашој земљи.¹

Марк Сагоф је у једном свом раду указао на чињеницу да је при доношењу одлука уз учешће јавности много већа вероватноћа да ће превладати друштвене вредности, него да је исту одлуку донело једно лице или мања група. Ту је у ствари реч о односу вредности и интереса, где на једној страни стоји индивидуа са својим сопственим интересима, док је на другој страни интерес целог друштва.² Неоспорно је да јавни интерес мора преовладати над индивидуалним, али се његова садржина разликује од друштва до друштва. На пример, у Холандији је еколошка свест и питање заштите животне средине много важније него што је то на пример у Непалу, где због одређених разлога као што су сиромаштво или други друштвени проблеми за чланове друштва је у првом плану задовољавање основних егзистенцијалних потреба. То значи да виши друштвени стандард може бити претпоставка да се друштво у већој мери усредсређује на проблематику заштите животне средине.³

Судећи по добијеним резултатима, већина испитаних је оценила да нема одговарајућу могућност да учествује у доношењу одлука од значаја за заштиту наше околине. То може значити да наши грађани не верују да ће држава код доношења одлука овог типа узети у обзир њихово мишљење.

На основу овога можемо закључити да би држава морала више пажње да посвети питању укључивања јавности у доношење оваквих одлука. Након тога је већ на самим грађанима да доношење одлука учини што транспарентнијим и демократичнијим.

Треће питање у склопу наше анкете гласило је: “По Вашем мишљењу колико су грађани Србије упознати са могућношћу да са својим предлозима и мишљењима утичу на урбанистичке планове и пројекте када се ради о њиховим утицајима на животну средину?”

На ово питање смо добили следеће одговоре:

¹ Види: Steele, J. (2001): „Participation and Deliberation in Environmental Law: Exploring a Problem-Solving Approach“, *Oxford Journal of Legal Studies*, бр. 21/2001, п. 415.

² Sagoff, M. (2008): *The Economy of the Earth*, Cambridge: Cambridge University Press, п. 38-41; Bertók, R. (2002): *Magánvétek – közhaszon*, Pécs: Haller-Média Kiadó, п. 122.

³ Стојановић, Ђ. (2006): *Грађанско друштво*, Београд: Медијска књижара КРУГ, п. 252. Види исто: Cooper, D. E., Palmer, J. A. (2005): *The Environment in Question – Ethics and Global Issues*, London and New York: Routledge.

Таблица 3.

	1 (нису упознати)	2	3	4	5 (веома добро су упознати)
Број одговора	93	79	75	31	9
Процентуално	32.4%	27.5%	26.1%	10.8%	3.1%

Док је претходно питање било опште природе у вези примене другог стуба Конвенције, дотле се ово односи на један конкретан вид учешћа грађана у доношењу еколошких одлука. Домаћи прописи обезбеђују грађанима да у општинама и градовима имају увид у предлоге урбанистичких планова, да дају предлоге у вези њих, или да поднесу жалбе. Међутим пракса нажалост показује да грађани често, ни када се ради о инфраструктуралним питањима, не користе ова права. Поред тога је и број предлога у вези питања заштите животне средине веома мали када се ради о оваквим плановима.¹ Па се тако 32.4% испитаних изјаснило да није упознато са овом могућношћу, док је само проценат од 3.1% дало одговор да је веома добро упознато са чињеницом да својим предлозима и мишљењима могу утицати на израду урбанистичких планова и пројеката када се ради о њиховим утицајима на животну средину.

По нашем мишљењу, овде се ради пре свега о одговорности самих грађана, како се предлози планова и пројеката објављују преко средстава јавног информисања, тако да држава, односно њени органи, уз ретке изузетке, испуњавају своју обавезу информисања. То значи да би сами грађани морали имати далеко већу еколошку свест.

Циљ четвртог питања је био да видимо колики значај наше друштво придаје квалитету животне средине. Оно је гласило: “По Вашем мишљењу колико је друштвено важно питање квалитета животне средине?” На њега смо добили следеће одговоре:

Таблица 4.

	1 (није значајно)	2	3	4	5 (веома је значајно)
Број одговора	0	10	16	76	184
Процентуално	0%	3.5%	5.6%	26.5%	64%

Напомена: Један испитаник није дао одговор на ово питање (отпр. 0.4%).

На основу резултатата одмах се да приметити да нико од испитаника није сматрао да је питање заштите животне средине без икаквог значаја. Такође већина сматра да је ово веома важно друштвено питање, али остаје дилема колико грађани заиста својим радњама ово подржавају. Лако се може десити да се у пракси јавља размимоилажење између високог степена еколошке свести и конкретних радњи које томе треба да допринесу. Овде треба споменути термин „еколошке хистерије” који се појавио последњих неколико деценија.² То у ствари значи да велики број људи помиње значај заштите животне средине, еколошке катастрофе, борбу против прекомерног загађивња, али у пракси мало ко заиста нешто чини да ове појаве спрече.

На пето питање које гласи: „Да ли сте већ тражили неки податак од надлежних у вези загађености Ваше околине ?“, могао се дати само потврдан или одричан одговор.

¹ До овог закључка смо дошли на основу интервјуа са Филеки, Г., сарадником имовинско-правне службе Суботичке општине, 05.04.2010. Наравно, на основу мишљења службеника једног града не можемо генерализовати, али на жалост, као што смо то већ видели, и резултати истраживања ово и потврђују.

² Lindzen, R.S.: „Global Warming: The Origin and Nature of the Alleged Scientific Consensus“, (приступ: 22.06.2010.), [доступно на: <http://www.cato.org/pubs/regulation/regv15n2/reg15n2g.html>].

Таблица 5.

	ДА	НЕ
Број одговора	19	266
Процентуално	6.6%	92.7%

Напомена: Двоје испитаних није дало одговор на ово питање (отпр. 0.7%).

Овим питањем смо покушали сагледати у којој мери грађани у пракси користе своја права да од надлежних државних органа траже информације у вези животне средине, односно колико је јака њихова еколошка свест. Резултати нажалост показују да грађани нису довољно заинтересовани за овакве проблеме, јер би се у супротном сигурно информисали у вези оваквих питања. Тако резултати показују да је само 6.6% свих испитаних тражило такав податак од надлежних органа, док велика већина, 92.7% то никад није учинило. Такође, остаје питање и да ли је од 6.6% грађана које је на ово питање дало потврдан одговор такав податак тражило самоиницијативно, а колико њих је једноставно на то било приморано приликом радњи као што су прибављања различитих дозвола, сагласности и сл. На основу ових резултата такође се долази до закључка да се еколошка свест грађана у нашој земљи мора побољшати.

Последње питање се односило на други стуб Конвенције- „Да ли сте већ дали препоруку надлежним органима за решавање конкретног еколошког проблема у Вашој околини?“. На ово питање смо добили следеће одговоре:

Таблица 6.

	ДА	НЕ
Број одговора	41	244
Процентуално	14.3%	85%

Напомена: Двоје испитаних није дало одговор на ово питање (отпр. 0.7%).

Давање препорука од стране грађана је свакако веома добро средство за унапређење стања животне средине. Нажалост, као што то и резултати показују, веома мали број наших грађана је искористи ово право, упркос чињеници да већина испитаних, како показују одговори на четврто питање, сматра проблем квалитета животне средине веома важним друштвеним питањем. Ову контрадикцију можда можемо објаснити горе већ поменутом појавом „еколошке хистерије”.

4. ЗАКЉУЧАК

Упркос чињеници да у Србији постоји правни основ за слободан приступ информацијама и учествовање јавности у процесу доношења одлука од значаја за животну средину, на основу резултата овог истраживања можемо закључити да у пракси наша држава не обезбеђује у потпуности ова права, као и да је потребно побољшати еколошку свест наших грађана. Да би Србија прописе из области заштите животне средине примењивала на адекватан начин неопходно је и ојачати кадровске потенцијале и унапредити еколошко образовање. Само на овај начин наша земља би остварила целовит и квалитетан систем бриге за очување и унапређење стања нашег природног окружења, следила прави пут ка обезбеђењу хумане будућности за наредне генерације и на овом пољу у потпуности задовољила европске еколошке страндарде.

ЛИТЕРАТУРА

- [1.] Bertók, R. (2002): *Magánvétkék – közhaszon*, Pécs: Haller-Média Kiadó.
- [2.] Богдановић, С., Гуџић, М. (2006): *Водич кроз прописе о учешћу јаности у доношењу одлука и праву на правну заштиту у питањима заштите животне средине*, Београд: Регионални центар за заштиту животне средину за централну и источну Европу.
- [3.] Cooper, D. E., Palmer, J. A. (2005): *The Environment in Question – Ethics and Global Issues*, London and New York: Routledge.
- [4.] Чок, В. (2003): „Јавност и информисање у поступку процене утицаја на животну средину“, *Правни живот*, бр. 9/2003.
- [5.] Fülöp, S. (2008): „Az Aarhusi Egyezmény eszméi“, *Fundamentum*, бр. 1/2008, 103-8.
- [6.] Kiss, Cs.: „Az Aarhusi Egyezmény kiterjesztésének jelentősége – A felelős részvétel elve“, (приступ: 10.04.2010.), [доступно на: www.nosza.hu/kiss.dbk.pdf].
- [7.] Лилић, С. (2007): „Еколошка правда“, *Страни правни живот*, бр. 1-3/2007.
- [8.] Lindzen, R.S.: „Global Warming: The Origin and Nature of the Alleged Scientific Consensus“, (приступ: 22.06.2010.), [доступно на: <http://www.cato.org/pubs/regulation/regv15n2/reg15n2g.html>].
- [9.] Pick, T. (2009): „Access to Environmental Information in a Shared Environmental Information System“, *Towards eEnvironment Prague Conference*, (приступ: 20.06.2010.), [доступно на: www.e-envi2009.org/presentations/W2/Pick.pdf].
- [10.] Sagoff, M. (2008): *The Economy of the Earth*, Cambridge: Cambridge University Press.
- [11.] Stec, S., Casey-Lefkowitz, S., Jendroska, J. (2000): *The Aarhus Convention: An Implementation Guide*, New York and Geneva: United Nations.
- [12.] Steele, J. (2001): „Participation and Deliberation in Environmental Law: Exploring a Problem-Solving Approach“, *Oxford Journal of Legal Studies*, бр. 21/2001.
- [13.] Стојановић, Ђ. (2006): *Грађанско друштво*, Београд: Медијска књижара КРУГ.
- [14.] Стопић, М., Дичић Н., Зорић Ј. (2009): *Правци заштите животне средине у Србији*, Београд: Београдски центар за људска права.