

Драгољуб Тодић

Институт за међународну политику и привреду, Београд

ЕКОНОМСКА КОМИСИЈА УЈЕДИЊЕНИХ НАЦИЈА ЗА ЕВРОПУ И ЕЛЕМЕНТИ ДЕМОКРАТИЗАЦИЈЕ ПОЛИТИКЕ И ПРАВА У ОБЛАСТИ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ*

Сажетак

У раду се анализирају одредбе међународних уговора у области животне средине који су закључени у оквиру Економске комисије УН за Европу (УНЕЦЕ), а који садрже одредбе о учешћу јавности и друге елементе од значаја за демократизацију савремене политике и права животне средине. Основни део рада је посвећен приказу елемената демократизације који проистичу из норми које садржи Конвенција о доступности информација, учешћу јавности у доношењу одлука и доступности правосуђа у вези са питањима која се тичу животне средине (Архус, 1998). Посебно се указује на учешће јавности у одлучивању, као и на доступност информација. У другом делу рада се даје приказ елемената од значаја за демократизацију политике у области животне средине који су садржани у другим међународним уговорима закљученим у оквиру УНЕЦЕ, као и делу најзначајнијих глобалних међународних уговора. У раду се разматра теза да се кључни елементи демократизације савремене политике и права животне средине (у делу који се односи на учешће јав-

* Рад је реализован у оквиру научног пројекта: „Србија у савременим међународним односима: Стратешки правци развоја и учвршћивања положаја Србије у међународним интегративним процесима – спољнополитички, међународни економски, правни и безбедносни аспекти”, Министарства просвете и науке Владе Републике Србије (број 179029), за период 2011–2017. године.

ности и приступ информацијама) могу јасно препознати у међународним уговорима закљученим у оквиру УНЕЦЕ и једном броју нових међународних уговора глобалног карактера.

Кључне речи: Економска комисија УН за Европу, Архуска конвенција, међународни уговори у области животне средине, животна средина, учешће јавности у одлучивању, демократизација.

1. ЕКОНОМСКА КОМИСИЈА УН ЗА ЕВРОПУ И АКТИВНОСТИ У ОБЛАСТИ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ

Економска комисија УН за Европу (УНЕЦЕ) својим активностима покрива најразвијенији део Планете, које припада и Република Србија (РС).¹⁾ Значајан сегмент деловања је правно регулисање.²⁾ О томе сведоче документи који су усвојени у оквиру УНЕЦЕ-а, и то у скоро у свим областима: од транспорта,³⁾ трговине, политике стандардизације, пољопривреде, шумарства, енергије, људских насеља, статистике. Што се тиче животне средине у ужем смислу речи, до сада је под окриљем овог тела закључено пет међународних уговора, са одређеним бројем амандмана и протокола. То су уговори којима се регулишу следећа питања: заштита ваздуха (Конвенција о прекограничном загађивању ваздуха на великим удаљеностима, са осам протокола); процена утицаја на животну средину у прекограничном контексту (Конвенција о процени

1) Државе овог региона учествују са 64% у светској производњи, 60% светском извозу; На овај регион отпада 65-70% регистрованих патената у свету годишње, али и 60% укупних светских емисија CO₂. Видети Интернет: <http://www.unece.org/oes/role.htm> (10.3.2017).

2) За РС је, поред разматрања активности и мултилатералних уговора у области животне средине закључених у оквиру УНЕЦЕ, пожељно имати у виду и преплитање правних инструмената закључених у оквиру УНЕЦЕ са правним инструментима других регионалних и субрегионалних организација и аранжмана. Ово се посебно односи на политику и прописе ЕУ због чињенице да се нормe свих пет кључних МЕАс, закључених у оквиру УНЕЦЕ, непосредно преплићу са прописима ЕУ са којима се национални прописи РС усаглашавају. За шире о усаглашавању националних прописа са прописима ЕУ: Драгољуб Тодић, Никола Драгишић, „ЕУ и Србија: од обавезе усаглашавања националних прописа са прописима ЕУ и њихове примене до прелазних рокова”, *Европско законодавство*, бр. 47-48/2014, стр. 30–39.

3) У домену транспорта УНЕЦЕ је координирао активности око утврђивања и доношења преко педесет споразума и конвенција којима се повећава безбедност међународног саобраћаја, утврђују правила заштите животне средине у домену саобраћаја, усаглашавају национална правила у овој области, итд.

утицаја на животну средину у прекограничном контексту); заштита прекограничних вода (Конвенција о заштити и коришћењу прекограничних водотокова и међународних језера); индустријски удеси (Конвенција о прекограничним ефектима индустријских удеса) и демократизације политике животне средине (Конвенција о доступности информација, учешћу јавности у доношењу одлука и праву на правну заштиту у питањима животне средине, са Протоколом о регистрима испуштања и преноса загађујућих материја).⁴⁾

2. ДЕМОКРАТИЗАЦИЈА ПОЛИТИКЕ У ОБЛАСТИ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ

2.1. Конвенција о доступности информација, учешћу јавности у доношењу одлука и праву на правну заштиту у питањима животне средине⁵⁾

Изгледа би се могло рећи да су најконкретнији домети у прецизирању критеријума демократизације политике у области животне средине прописани Конвенцијом о доступности информација, учешћу јавности у доношењу одлука и доступности правосуђа у вези са питањима која се тичу животне средине (Архус, 1998) (у даљем тексту: АК), закљученој у оквиру УНЕЦЕ.⁶⁾ Ако за основу расправе о међународно-правним критеријумима демократизације политике животне средине узмемо ову конвенцију онда се може рећи да постоји неколико основних критеријума који су

- 4) Сви међународни уговори су непосредно релевантни за Републику Србију. За шире видети: Драгољуб Тодић, „Међународни уговори, услови за чланство у Европској унији и Република Србија”, *Европско законодавство*, 51/2015, 34-53.
- 5) За основу овог дела рада послужио је текст објављен у Драгољуб Тодић, *Савремена политика и право животне средине*, Мегатренд универзитет, Београд, 2008.
- 6) Конвенција ступила на снагу 2001. године и тренутно има 47 чланица, укључујући и ЕУ. Видети: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-13&chapter=27&clang=_en (9.3.2017). Уз конвенцију је закључен и Протокол о регистрима испуштања и преноса загађујућих материја (Кијев, 2003), који је ступио на снагу 2009. године и тренутно има 35 чланица, укључујући и ЕУ. Видети: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-13-a&chapter=27&clang=_en (9.3.2017). За шире о овом међународном уговору видети: Jeremy Wates, „The Aarhus Convention: a Driving Force for Environmental Democracy”, *Journal of European Environmental & Planning Law*, 2, 1/2005, 2-11. За расправу о покушајима проширивања територијалног оквира примене стандарда из Архуске конвенције ван региона на који се Конвенција (првобитно) односи, видети код: Ludwig Krämer, „Transnational Access to Environmental Information”, *Transnational Environmental Law*, 1, 1/2012, 95-104.

формулисани за три комплекса питања: учешће јавности у доношењу одлука, доступност информација и доступност правосуђа.⁷⁾ У свакој од ових области развијени су одговарајући стандарди. Посебну димензију стандарда из АК представља чињеница да се ови стандарди не односе само на унутрашње процесе у појединим државама странама уговорницама већ имају и своју наглашену међународну димензију. Наиме, према одредбама члана 3. став 7. Архуске конвенције предвиђена је обавеза да се принципи из конвенције унапређују и у међународним процесима доношења одлука, као и у процесима одлучивања који се одвијају у оквиру међународних организација које се баве питањима животне средине.⁸⁾ Друга квалитативна особеност критеријума из АК је то што се они не односе само на проблеме животне средине у ужем смислу речи већ имају знатно шире импликације и примењивост. Ово проистиче из суштинске везе која постоји између стандарда из АК и стандарда у другим међународним документима чију баштину АК користи, али и из одређених експлицитних решења садржаних у АК (на пример: скоро неограничено широка дефиниција појма „информација која се тиче животне средине”, дефиниција појма „јавност”, широко поље активности за које је прописана или може бити прописана обавезна примена процедуре учешћа јавности у доношењу одлука, итд).

2.1.1. Учешће јавности у доношењу одлука

На учешће јавности у доношењу одлука непосредно се односе три члана АК (члан 6, 7 и 8). Већ на први поглед се уочава да је, с обзиром на врсту и карактер питања могуће, условно говорећи, разликовати шест посебних група на које се односе одређена правила о учешћу јавности у доношењу одлука. То су: а) учешће јавности у доношењу одлука када су у питању посебне активности

7) Све три групе питања се обично повезују са процедуралним аспектима људских права у области животне средине. Видети, нпр. *Compendium of Good Practices on Human Rights and the Environment*, UNEP, Nairobi, 2016, 5.

8) Иако се сматра да је учешће јавности у доношењу одлука које се тичу животне средине постепено постало један од темељних принципа управљања у области животне средине, примена овог принципа у међународним форумима није добила исти ниво прихватања. Дајк, описујући међународно-правни оквир којим се промовише учешће јавности у међународном управљању, поред Архуске конвенције анализира и учешће јавности у одлучивању у међународним форумима - као људско право, јачање примене принципа 10. Рио декларације у Латинској Америци и Карибима. Sebastien Duyck, „Promoting the Principles of the Aarhus Convention in International Forums: The Case of the UN Climate Change Regime”, *Rev Euro Comp & Int Env Law*, 24/2015, 123–138.

које АК у свом Анексу I прецизно набраја; б) учешће јавности у доношењу одлука о активностима које нису наведене Анексу I уз Конвенцију али на које се могу примењивати правила Конвенције; ц) учешће јавности у доношењу одлука када се ради о активностима које се поново разматрају или мењају; д) учешће јавности у доношењу одлука о томе да ли да се одобри намерно испуштање генетички модификованих организама у животну средину; е) учешће јавности у изради планова, програма и политика које се тичу животне средине⁹⁾ и ф) учешће јавности у току припреме извршних прописа и/или опште примењивих правно обавезујућих нормативних инструмената. Прве четири групе су обухваћене чланом 6. Архуске конвенције, петој групи је посвећен члан 7, а шестој групи члан 8.

АК експлицитно прописује одређене врсте активности за које је обавезно учешће јавности у процесу доношења одлука. То је учињено навођењем листе активности (у Анексу I уз Конвенцију) у којој су набројане активности за које је обавезно учешће јавности у поступку одлучивања да ли да се те активности одобре. Листа активности коју садржи Анекс I уз АК сачињена је од 22 тачке од чега се у њих 19 набрајају активности за које је обавезно учешће јавности у доношењу одлука. За те активности постоји претпоставка да оне имају потенцијално значајан утицај на животну средину. Списак ових активности је заснован на списковима активности садржаним у анексима уз Конвенцију о процени утицаја на животну средину у прекограничном контексту (Еспо, 1991) и у одговарајућим прописима ЕУ.

Поред списка активности из Анекса I (који обухвата, између осталог, и енергетски сектор, производњу и прераду метала, минералну индустрију, хемијску индустрију, управљање отпадом, постројења за третирање отпадних вода, одређене активности на водним путевима, екстракцију петролеја и природног гаса, цевоводе за транспорт гаса, нафте или хемикалија, каменоломе и отворене рударске копове, изградњу далековода, итд), АК установљава обавезу да државе стране уговорнице, у складу са својим унутрашњим правом, прошире примену одредаба

9) За шире о ово важном аспекту видети: Jerzy Jendroška, „Public participation in the preparation of plans and programs: some reflections on the scope of obligations under Article 7 of the Aarhus Convention”, *Journal for European Environmental & Planning Law*, Vol. 6, 4/2009, 495-515.

Конвенције и на друге активности када оне имају “значајан утицај на животну средину”.¹⁰⁾ Основни критеријум за примену одредаба Конвенције и на друге активности садржан је у тумачењу значења појма “значајан утицај на животну средину”.¹¹⁾

У погледу процедуре учешћа јавности АК садржи посебне одредбе и стандарде. Као значајан елемент процедуре АК посебно прописује обавезе у погледу садржаја и начина обавештавања заинтересоване јавности.¹²⁾ Норма члана 6, став 2. утврђује сет захтева које јавна власт треба да испуни у погледу обавештавања заинтересоване јавности у вези са доношењем одлуке. Прецизније, описује се о чему заинтересована јавност треба да буде обавештена и како треба да буде обавештена. Тако је утврђен минималан садржај обавештења, т.ј. оно о чему заинтересована јавност треба да буде обавештена. То значи да обавештење за јавност треба да обухвати информације о: предложеној активности и захтеву о којем ће се одлучивати, о природи могућих одлука или нацрта одлука, затим који је орган јавне власти надлежан да донесе одлуку, процедура која је предвиђена (почетак процедуре, могућности за учешће јавности, време и место било какве јавне расправе, назнака јавне власти од које се могу добити релевантне информације и где се налазе релевантне информације које јавност може да испитује,

10) Тачком 20. проширује се примена одредаба АК и на оне активности које нису набројане ако су оне обухваћене процедуром процене утицаја на животну средину у оквиру националног законодавства. Истовремено тачком 21. Анекса I од примене Архуске АК изузимају се одређени пројекти који су искључиво или углавном предузети у сврхе истраживања, развоја и тестирања нових метода или производа када они трају до две године. Ипак, и у овим случајевима је примена одредаба АК је обавезна уколико је «вероватно» да ће такве активности изазвати «значајан утицај на животну средину». Анекс I у тачки 22. регулише примену одредаба Конвенције на активности које се спроводе ради промене или проширивања одређених активности.

11) Посебном одредбом се предвиђа могућност изузимања од примене одредаба АК о учешћу јавности у доношењу одлука ако то налажу разлози заштите интереса националне одбране. То је учињено уз два додатна услова: то мора бити предвиђено унутрашњом (националном) законском регулативом, и то мора бити размотрено од случаја до случаја.

12) Када се ради о процедури за активности које се поново разматрају, Конвенција у члану 6, став 10. говори о учешћу јавности ако се активности поново разматрају или ажурирају оперативни услови одређених активности из става 1. (мисли се на оне набројане у Анексу I). При том се утврђује да ће се одредбе ставова 2. до 9. овог члана примењивати на овакве околности *mutatis mutandis*. Сматра се да ова одредба допуњује тачку 22. Анекса I која под одредбе члана 6. ставља и све промене или проширивање активности које су набројане у овом анексу, када такве активности одговарају критеријумима, односно граничним вредностима које он утврђује. То значи да административне процедуре у вези са оперативним условима за набројане активности захтевају примену процедура потпуно истог учешћа јавности како то предвиђа члан 6. Наравно, осим извесних разлика које су условљене специфичностима конкретних детаља.

назнака релевантног органа јавне власти или другог званичног тела коме се могу упутити коментари или питања као назнака временског оквира за преношење примедби и питања и назнака о расположивим информацијама о животној средини релевантним за активност која се предлаже) и да ли активност подлеже националној или прекограничној процедури процене утицаја на животну средину.

Поред реченог, АК прописује и начин како заинтересована јавност треба да буде обавештена о активностима о којима се одлучује. То треба да буде учињено на следећи начин: јавним обавештењем или појединачно (према потреби), у раној фази поступка одлучивања и на одговарајући, благовремен и делотворан начин. Такође, прописује се и временски оквир за учешће јавности унутар процеса доношења одлука. То подразумева обавезу установљавања посебних временских рокова као и обезбеђивање довољно времена за све три фазе: информисање јавности, припрему јавности и ефективно учешће. Дакле, један од критеријума које утврђује АК везан је и за обавезу укључивања јавности у раној фази процеса доношења одлука. Установљава се обавеза да се обезбеди укључивање јавности у процес доношења одлука у раној фази док су отворене све опције и док се учешће јавности може остварити ефективно. Ова одредба је фактички наставак одредбе из става 3. и има за циљ да се обезбеде стварни услови за учешће јавности у процесу доношења одлука.

АК формулише и обавезу која се односи на подстицање размене информација између подносилаца захтева и јавности. Прецизније, предвиђа се обавеза да стране уговорнице подстичу потенцијалне подносиоце захтева да идентификују заинтересовану јавност, да уђу у дискусију и да обезбеде информације у погледу циљева свога захтева пре подношења захтева за дозволу. Основна идеја овог става састоји се у потреби да се обезбеди да потенцијални подносилац захтева за одобравање одређених активности предузме одређене радње пре отпочињања процедуре доношења одлуке. Процењује се да се на овај начин обезбеђује избегавање различитих неспоразума који могу да се појаве већ у првој фази поступка и које могу имати значајан утицај на одвијање процеса и коначну одлуку. Овим се утиче и на смањење одговорности јавних власти будући да се омогућава подносиоцу захтева да

свој захтев, у светлу првих реакција јавности, модификује и пре званичног подношења. Потенцијални подносилац захтева треба сам да идентификује заинтересовану јавност, тј. део јавности на који ће његова предложена активност да потенцијално утиче¹³⁾ и треба да отпочне дискусију са овим делом јавности. Потенцијални подносилац захтева треба да образложи заинтересованој јавности циљеве својег захтева и активности које планира да предузме као и да разговара са припадницима јавности о својој идеји.

Један од значајних елемената од значаја за демократизацију политике животне средине који се тиче процедуре учешћа јавности садржан је у обавези стављања на увид свих информација. То значи да обавезу јавних власти да обезбеде заинтересованој јавности могућност да она може да прегледа (преиспитује)¹⁴⁾ све информације које су релевантне за доношење одлука. Овим чланом се прецизирају околности, услови и начини како то мора да буде учињено као и минимум података које такве информације треба да садрже. Најпре стављање ових информација треба да буде бесплатно и чим то буде могуће чиме се не нарушава право јавних власти да одбију да обелодане поједине информације, у складу са одредбама члана 4. ставови 3. и 4. У погледу минималног садржаја АК предвиђа да овакве информације треба да садрже бар следеће податке: опис локације и физичких и техничких својстава предложене активности, укључујући ту и процену очекиваних остатака и емисија; опис значајних ефеката предложене активности на животну средину; опис мера предвиђених за спречавање, односно умањење последица, укључујући и емисије; тзв. не-технички резиме претходно помнутих описа;¹⁵⁾ преглед главних алтернатива које је изучио подносилац захтева и преглед главних извештаја и савета достављених јавној власти у време када ће заинтересована јавност да буде информисана у складу са ставом 2. овог члана.

13) Сматра се да давањем права потенцијалном подносиоцу захтева да сам идентификује заинтересовану јавност са којом треба да уђе у дискусије, не утиче на промену дефиниције појма «заинтересована јавност» јер то ничим не искључује остале чланове јавности који штите одређене интересе у овом процесу. То такође не утиче на основне обавезе страна уговорница Конвенције нити може бити тумачено као замена за њихове обавезе.

14) Конвенција забрањује наметање такса за «једноставна» истраживања релевантних информација, док се оставља могућност утврђивања «разумних» накнада за друге услуге (копирање и сл.).

15) Основна сврха овог «не-техничког» резимеа састоји се у олакшавању припадницима заинтересоване јавности да разумеју високо техничке информације које често садрже одређени документи.

Могућност подношења примедби, информација, анализа и мишљења има нарочит значај за остваривање демократских принципа. АК предвиђа обавезу јавних власти да обезбеде да се у процедурама за учешће јавности омогући јавности да доставља своје коментаре, информације, анализе или мишљења за које се сматра да су важни за предложену активност. Ставом је дефинисано да форма на коју јавност може да оствари наведена права може да буде писмено, или ако је применљиво јавна расправа. Овај став се разликује од већине других одредаба члана 6. Конвенције по томе што Конвенција овде даје права не само заинтересованој јавности него целој јавности. Сви припадници јавности имају право да достављају коментаре, информације, анализе и мишљења за време процедура јавног учешћа. Јавна власт не може одбити било какав такав коментар, информацију, анализу или мишљење по основу тога што ће тврдити да неко није припадник заинтересоване јавности. Државе појединачно могу саме да утврде одређене прецизније процедуре за достављање писаних коментара при чему треба напоменути да ЕЦ ЕИА, такође, предвиђа процедуру достављања коментара (чл. 3. и 4).

Посебно питање може представљати проблем утврђивања значаја појединих коментара, информација, анализа и мишљења. Њихов значај се мора на првом месту ценити по томе ко их доставља као и по објективном значају коментара за предложену активност. Конвенција не утврђује посебне стандарде за јавну расправу, али се правила за обављање јавних расправа треба да траже у складу са другим релевантним одредбама Конвенције а нарочито члана 3. т. 1 и 2.

Централно место за обезбеђење транспарентности процеса одлучивања има обавеза из АК да се узме у обзир мишљење јавности. Стране уговорнице се обавезују да ће обезбедити да се при одлучивању о предложеној активности узму у обзир резултати учешћа јавности тј. да се узме у обзир мишљење јавности. Може се са сигурношћу рећи да ово представља један од кључних елемената ове Конвенције и предмет могућих спорења приликом тумачења. Ово проистиче из практичног питања до које мере су државе уговорнице Конвенције обавезне да уваже мишљење јавности о питању које је било обухваћено процедуром учешћа јавности. Јер иначе све остале одредбе којима се утврђују правила процедуре немају никакав смисао.

Узимање у обзир резултата учешћа јавности може бити олакшано неким логистичким мерама као што су: регистравање (завођење) писаних коментара који се достављају или вођењем записника са јавних расправа које се организују. Овакве мере могу добити на значају нарочито у ситуацијама када оштећена особа користи права из члана 9. став 2. ради оспоравања неког дела процеса доношења одлука.¹⁶⁾ Генерално се може рећи да овај став захтева од релевантних власти да “озбиљно размотре” суштину свих коментара који су им достављени и то без обзира на извор, као и да укључе суштинске елементе из коментара у мотиве одлуке. То наравно не значи да се од јавне власти захтева да прихвати суштину свих примљених коментара и да мењају одлуку према сваком коментару. Ипак, релевантне власти су коначно одговорне за обезбеђивање услова да одлука буде заснована на свим информацијама укључујући и коментаре. У складу са тим релевантна власт мора бити у стању да суштинској основи покаже зашто је неки коментар био одбијен а други прихваћен. Наведено тумачење става 8. треба посматрати и у контексту чињенице да не узимање у обзир резултата учешћа јавности представља процедуралну повреду и може представљати основ за обарање одлуке. Јер, у одређеним околностима припадници јавности чији коментари нису узети у обзир на задовољавајући начин имају право да оспоре коначну одлуку у управном или судском поступку сходно члану 9. тачка 2. Конвенције.

Обавештавање јавности о коначној одлуци је последњи суштински критеријум процедуре доношења одлука који регулише АК. Члан 6, став 9. прописује општу обавезу да јавност мора бити информисана о коначној одлуци и то одмах и у складу са одговарајућим процедурама. Истовремено, стране се обавезују да јавности ставе на увид текст одлуке са образложењем из чега се види њена заснованост. Овај став не обавезује само на обавештавање учесника у поступку или само заинтересоване јавности него обавезује на обавештавање најшире јавности. Време потребно за обавештавање јавности утврђује се у контексту других захтева из Конвенције. Један од њих тиче се могућности припадника јавности који желе да оспоре неке аспекте одлуке да то и учине. Јавност у сваком случају мора бити обавештена пре него што предлагач активности има могућност да отпочне активност. АК такође захтева да се текст образложења одлуке стави јавности на увид и то не

16) О чему овде, због ограниченог простора, неће бити детаљније расправљано.

само заинтересованој јавности него најширој јавности. На овај начин доносилац одлуке може да покаже да је испитивао доказе које су презентирали учесници и да је размотрио њихове аргументе о било ком релевантном правном питању.

2.1.2. Доступност информација

АК прописује неколико основних правила који се односе на питање доступности информација као неопходном услову за адекватно остваривање права на учешће јавности у доношењу одлука. Истина, право на доступност информација из АК може се, до извесне мере, посматрати и као засебно право одвојено од права на учешће јавности у доношењу одлука. Два су основна елемента овог права. То су: право да се добије информација када се она на одговарајући начин тражи и право на информацију независно од тога да ли је грађанин тражи или не.

Конвенција прописује општу обавезу стављања информација на располагање јавности када грађанин појединачно, или као група, организација, удружење, итд. тражи одговарајућу информацију. У овом смислу се посебно разрађују рокови за стављање информација на располагање јавности, случајеви у којима захтев за информацијама које се тичу животне средине може бити одбијен од стране јавних власти, посебни случајеви у којима јавне власти могу да одбију информације (поверљивост рада јавних власти, међународни односи, национална одбрана, јавна безбедност, исправност рада правосудних органа, поверљивост комерцијалних и индустријских информација, права интелектуалне својине, угрожавање приватности појединца, угрожавање интереса треће стране, опасност за животну средину), поступак јавне власти када не поседује тражене информације, обавеза издвајања и давања дела информација који нису поверљиви, форма и рокови за одбијање захтева за информацијама и наплата трошкова за пружање информација. Други аспект приступа информацијама из АК односи се на обавезу држава у погледу прикупљања и ширења одређених информација које се тичу животне средине, без обзира да ли то неко од грађана тражи или не. То подразумева обавезу поседовања и ажурирања информација које се тичу животне средине, обавезу успостављања система обавезног протока информација ка јавним властима, дужност обавештавања у случају непосредне опасности по здравље људи

или животну средину, транспарентност начина стављања на располагање одређених информација и установљивање и одржавање практичних мера, обавеза обезбеђивања да информације о животној средини постану све доступније у електронским базама података до којих јавност може да дође путем јавних телекомуникационих мрежа, обавеза објављивања и дистрибуирања извештаја о стању животне средине, предузимање мера у циљу дистрибуирања одређених докумената, подстицање организовања добровољног “екообележавања” и програма “екоконтроле”, обавеза објављивања података о значајним предлозима политике у домену животне средине, публикавање материјала који се односе на сарадњу са јавношћу из домена Архуске конвенције, обезбеђење информација о начину вршења јавних функција, обезбеђење информација о производима и успостављање система инвентара или регистра загађења.

2. 2. Други међународни уговори у области животне средине

Неки мултилатерални уговори, посебно они усвојени у последњој фази развоја међународног права животне средине, садрже експлицитне одредбе од значаја за процес демократизације савремене политике и права животне средине. Ипак, треба констатовати да је различит ниво разраде ових одредби. Принципи АК из првог стуба (приступ информацијама) део су решења која су садржана у Конвенцији о заштити и коришћењу прекограничних водотокова и међународних језера (Хелсинки, 1992) (видети чл. 11).¹⁷⁾ Централно питање које регулише Конвенција о процени утицаја на животну средину у прекограничном контексту у целисти се односи на правила о учешћу јавности у одлучивању о пројектима који имају (или се верује да имају) значајан утицај на животну средину других држава, осим оне где се непосредно реализују.¹⁸⁾ Принципи из сва три стуба АК на изванредан начин се спомињу у Конвенцији о прекограничним ефектима индустријских удеса (Хелсинки, 1992).

Када се ради о међународним мултилатералним уговорима глобалног карактера требало би имати увиду да изгледа да одредбе

17) За шире видети: Vykhryst Serhiy, „Public Information and Participation under the Water Convention”, *The UNECE Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes*, 2015, 268-282.

18) То укључује и релативно детаљно утврђена правила о обавештавању јавности у држави где се реализују активности и држави на коју могу да утичу ове активности.

које се односе на питања приступа информацијама имају најшире утемељење, након чега долазе (по бројности) уговоре који садрже одредбе о учешћу јавности у одлучивања.¹⁹⁾ Тако, на пример, питања која су регулисана у првом и другом стубу Архуске конвенције само су начелно садржана у Оквирној конвенцији УН о промени климе. Кјото Протокол уз Оквирну конвенцију Уједињених нација о промени климе (1997) у члану 10. прописује обавезу држава чланица да “сарађују и подстичу на међународном нивоу, ... унапређују развој и имплементацију програма образовања и обуке укључујући све интензивније јачање националних капацитета”, као и да “омогуће лакше информисање јавности на националном нивоу и њен приступ информацијама о промени климе.” (аут. под). Значај правила из прва два стуба Архуске конвенције до извесне мере је наглашен у Конвенцији о биолошкој разноврсности (1992) и то у три члана (члан 13. јавно образовање и свест, члан 14. процена утицаја и свођење негативних утицаја на минимум, и члан 15. размена информација). Учешће јавности се спомиње у контексту процене утицаја на животну средину. СЦ у члану 4. (регистар посебних изузетака) говори о регистру који води Секретаријат и који има бити доступан јавности. Информисање јавности, подизање свести и едукација регулисани су чланом 10. Ротердамска конвенција о поступку давања сагласности на основу претходног обавештења за одређене опасне хемикалије и пестициде у међународној трговини (1998. године), на неколико места говори о приступу информацијама (видети, нпр. чл. 14).

ЛИТЕРАТУРА

- *Compendium of Good Practices on Human Rights and the Environment*, UNEP, Nairobi, 2016.
- Duyck Sebastien, „Promoting the Principles of the Aarhus Convention in International Forums: The Case of the UN Climate Change Regime”, *Rev Euro Comp & Int Env Law*, 24/2015, 123–138.
- Jendroška Jerzy, „Public participation in the preparation of plans and programs: some reflections on the scope of obligations under Article 7 of the Aarhus Convention”, *Journal for European Environmental & Planning Law*, 6, 4/2009, 495–515.

19) За шире видети: Драгољуб Тодић, Тина Јањатовић, „Однос између архуске конвенције и других међународних уговора – Универзални карактер вредности и/или унапређење ефикасности у примени”, *Правни живот*, 9/2015, 465-476.

- Krämer Ludwig, „Transnational Access to Environmental Information”, *Transnational Environmental Law*, 1, 1/2012, 95–104.
- Todić, Dragoljub, „Međunarodni ugovori, uslovi za članstvo u Evropskoj uniji i Republika Srbija”, *Evropsko zakonodavstvo*, 51/2015, 34–53.
- Todić, Dragoljub, Janjatović, Tina. „Odnos između arhuske konvencije i drugih međunarodnih ugovora – Univerzalni karakter vrednosti i/ili unapređenje efikasnosti u primeni”, *Pravni život*, 9/2015, 465–476.
- Todić, Dragoljub, Dragišić, Nikola. „EU i Srbija: od obaveze usaglašavanja nacionalnih propisa sa propisima EU i njihove primene do prelaznih rokova”, *Evropsko zakonodavstvo*, 47-48/2014, 30–39.
- Todić Dragoljub, *Savremena politika i pravo životne sredine*, Megatrend univerzitet, Beograd, 2008.
- Vykhryst Serhiy, „Public Information and Participation under the Water Convention”, *The UNECE Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes*, 2015, 268–282.
- Wates Jeremy, „The Aarhus Convention: a Driving Force for Environmental Democracy”, *Journal of European Environmental & Planning Law*, 2, 1/2005, 2–11.

Интернет:

- <http://www.unece.org/oes/role.htm> (10.3.2017).
- https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-13&chapter=27&clang=_en (9.3.2017).
- https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-13-a&chapter=27&clang=_en (9.3.2017).

Dragoljub Todic

UNITED NATION'S COMMISSION FOR EUROPE AND ELEMENTS OF DEMOCRATIZATION OF ENVIRONMENTAL POLICY AND LAW

Resume

In this paper author analyzes the provisions of multilateral environmental agreements concluded within the framework of the UN Economic Commission for Europe (UNECE), which contain provisions relating to public participation

and other elements of importance for the democratization of contemporary environmental politics and law. The main part of the article is devoted to the review of elements of democratization prescribed by the Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters (Aarhus, 1998) (Aarhus Convention). Public participation in decision-making, as well as the access to information have been emphasized. The rules on public participation in the Aarhus Convention relate to the six groups of activities. These are the following: a) public participation with respect to decisions on whether to permit proposed activities listed in annex I of the Convention; b) public participation to decisions on proposed activities not listed in annex I which may have a significant effect on the environment; c) public participation when a public authority reconsiders or updates the operating conditions for an activity; d) public participation in decision-making on whether to approve the deliberate release of genetically modified organisms into the environment; e) public participation during the preparation of plans and programmes relating to the environment; f) public participation during the preparation by public authorities of executive regulations and other generally applicable legally binding rules that may have a significant effect on the environment. Besides that, Aarhus Convention prescribes the rules relating to the procedure for public participation. In the second part of the article elements of importance to democratization environmental policy contained in other multilateral agreements concluded within the UNECE, as well as in the most important global multilateral environmental treaties, are presented. All (new) multilateral environmental agreements contain some provisions relating to access to information and public participation. The level of elaboration of specific rules is different. The most important are the standards prescribed by the Aarhus Convention. For RS, these standards have special significance having in mind different factors of importance for the democratization of environmental policy. RS is a member of all five multilateral agreements concluded within UNECE and relevant global environmental treaties. There is overlapping between the legal instruments concluded in the framework of the UNECE and legal instruments of other regional and sub regional organizations and arrangements. This particularly

applies to the policies and regulations of the EU due to the fact that the standards of all five keys multilateral environmental treaties, concluded within the UNECE, directly overlap with EU regulations relevant for the harmonization of the RS national legislation with the EU legislation.

Keywords: United Nation's Commission for Europe, Aarhus Convention, international environmental treaties, environment, public participation, democratization.