

Doc. dr. sc. Lana Ofak govori o važnosti sudjelovanja javnosti u donošenju planova i programa koji se odnose na okoliš te o kršenju Aarhuške konvencije

Osobiti problem u hrvatskoj praksi je i doslovno, usko, gotovo mehaničko tumačenje pravnih normi bez pronalaženja njihove društvene svrhe

U Puli se u studenom 2013. odigrala vrlo burna javna rasprava o izmjenama GUP-a koji su se najvećim dijelom ticale prostora Muzila, veličine petine grada. Više od 1.500 građana potpisalo je primjedbe građanske inicijative za Muzil „Volim Pulu“ protiv planova izgradnje zatvorenog turističkog *resorta*, koji se, po svemu sudeći, namjerava dati u koncesiju jednom investitoru ili prodati. Prvo se dogodio debakl s odgađanjem javnog predstavljanja plana zbog premale vijećnice jer, citirajući pročelnika gradskog Odjela za prostorno uređenje Giordana Škuflića, nisu očekivali tako veliki interes. Kad su najzad osigurali prostor, građani su svoja pitanja morali pisati na papiriću minijaturnih dimenzija, a zatim je pročelnik čitao pitanja i odgovarao, onemogućavajući bilo kakvu repliku, odnosno raspravu. Nakon svega, gotovo svi građani su demonstrativno napustili izlaganje smatrajući to farsom. Tijekom javne prezentacije, građanima je rečeno da je golf na Muzilu gotova stvar jer je tako odlučeno planom višeg reda. Grad inzistira na ovom projektu kao jedinom mogućem iako je vrlo upitna prihvatljivost za okoliš okoliš golf terena na Muzilu, a tijekom javnog izlaganja, pročelnik Giordano Škuflić nije znao odgovoriti na najjednostavnija pitanja građana - koliko će vode biti trošeno na golf teren, tko će snositi troškove komunalne izgradnje za hotele i golf te hoće li se prostor dati u koncesiju jednom ili više investitora? Jedina studija na koju su se gradski oci pozivali, studija je projektanata 3LHD, a oni su studiju učinili na osnovu parametara koje im je zadao sam Grad (!?). Radi se o planu izgradnje 2.500 ležaja i golf terena s pratećim turističko-ugostiteljskim objektima u kojima bi Puljani eventualno radili slabo plaćene sezonske poslove. Riječ je o prostoru veličine dva Pazina, ali o njemu pulske vlasti uopće ne razmišljaju kao o dijelu grada Pule koji bi se, kao i svaki dio grada, trebao razvijati postepeno, planski i što je najvažnije višenamjenski. Da stvar bude gora, ovo je prvi puta u 10 godina od kad postoji plan *Brijuni Rivijera*, da se uopće povelja javna rasprava za dio prostora koji se nalazi u njegovom obuhvatu. U međuvremenu je već bez ikakvog sudjelovanja javnosti donesena odluka da se pola pulske luke da u koncesiju na 50 godina jednom investitoru, Danku Končaru. Događaj koji se zbilo u studenom u Puli pokazao je da građani više ne žele tolerirati bahato ponašanje vlasti koja ih preskače u donošenju odluka kako bi rasprodala posljednje vrijedne resurse grada. Postupak je u tijeku pa se još ne zna kakva će biti sudbina Pule, hoće li se primjedbe građana ipak uvažiti ili će po običaju biti jednostavno odbačene bez ozbiljnog razmatranja, a vojska regrutiranih vijećnika podići ruku za plan koji je

krojen za nečiji privatni interes. Hoće li im barem ruka zadrhtati? Već je sada jasno da je od samog početka čitav postupak koji je proveden u Puli oko planiranja Muzila daleko od dobre prakse na koju se Hrvatska obavezala potpisivanjem Aarhuške konvencije, koja od država traži sudjelovanje javnosti u donošenju planova i programa koji se odnose na okoliš. O tome smo razgovarali s doc. dr. sc. Lanom Ofak, s Katedre za upravno pravo Pravnog fakulteta u Zagrebu, jednom od najvećih stručnjaka za okolišno pravo u Hrvatskoj kojoj je upravo primjena Aarhuške konvencije u fokusu znanstvenog interesa pa ne čudi da je na tome i doktorirala. Iako nije govorila konkretno o slučaju Muzil koji je još u tijeku i o kojem nije dovoljno informirana da bi mogla dati pravno mišljenje, njeni odgovori su itekako konkretni te jasno ukazuju da je Hrvatska daleko od transparentnog odlučivanja i brige za okolišno pravo.

- Po vašem mišljenju, je li Grad samo zadovoljio zakonsku formu, odnosno je li zaista proveo javnu raspravu u duhu Aarhuške konvencije i poštivao pravo na sudjelovanje javnosti u odlučivanju u pitanjima okoliša? Je li dovoljno da se organizira javna rasprava - koja se prema izmjenama zakona skratila na svega 15 dana - pa da se kaže kako su građani imali svoju priliku da sudjeluju i daju svoje primjedbe, a koje se u konačnici ne moraju usvojiti? Na koji bi se način vlast zaista trebala ponašati od samog početka planiranja prostora u nekom gradu? Kako biste ocijenili ponašanje lokalne vlasti u Istri? Je li riječ o eklatantnom kršenju samo Aarhuške konvencije ili i direktiva EU i temelja demokracije?

- Odredbe Aarhuške konvencije predstavljaju samo minimum standarda ispod kojih stranke Konvencije ne smiju ići. Države imaju pravo uvesti mjere kojima se osigurava širi pristup informacijama i opsežnije sudjelovanje javnosti u odlučivanju nego što se to traži Konvencijom. Nažalost, praksa ponekad pokazuje da stranke Konvencije ne osiguravaju čak ni onaj minimum koji Konvencija nalaže. Ovdje se postavlja pitanje koji je to minimum koji se jamči javnosti kad se radi o donošenju ili izmjeni planova prostornog uređenja. Stranke Konvencije dužne su provesti sudjelovanje javnosti za vrijeme izrade planova, unutar jasnoga i pravičnog okvira na način da: (1) pružaju javnosti potrebne informacije; (2) osiguraju razumne vremenske rokove za sudjelovanje; (3) provode sudjelovanje rano kada su sve mogućnosti otvorene; (4) odluka koja se na kraju postupka donese mora uzeti u obzir ishod sudjelovanja javnosti.

Veliki je izazov razumjeti što ovi standardi zaista znače. Što je to pravični okvir? Što je razumni rok? Što znači da sudjelovanje mora biti dovoljno rano? Što znači da odluka mora uzeti u obzir ishod sudjelovanja? I u drugim svojim odredbama Aarhuška konvencija često je oblikovana izrazima koji predstavljaju pravne standarde (npr. djelotvornost, pravodobnost, pravednost i sl.) čiji se pravi sadržaj tek treba utvrditi. Radi toga je vrlo važno pratiti i poznavati praksu međunarodnog tijela koje se zove *Aarhus Convention Compliance Committee*, a koje je osnovano u sklopu Aarhuške konvencije sa zadatkom da nadzire pridržavaju li se stranke (države) odredaba Konvencije. Tom Odboru može se obratiti bilo tko ako smatra da je neka stranka Konvencije povrijedila njezine odredbe. Poznavanjem odluka Odbora u kojima se utvrđuje je li u nekoj državi (recimo Španjolskoj, Bugarskoj, Češkoj...) došlo ili nije došlo do povrede Konvencije može se izbjeći pogrešna primjena Konvencije i u domaćoj praksi. Iz prakse međunarodnog Odbora proizlaze određena pravila koja države moraju poštovati u vezi organiziranja sudjelovanja javnosti kod izrade planova i programa koji se odnose na okoliš.

Prvo, postupci trebaju obuhvatiti razumne vremenske rokove za različite stadije, koji će osigurati dovoljno vremena za obavještanje javnosti kako bi se javnost pripremila i djelotvorno sudjelovala prilikom odlučivanja o okolišu. Ovo pravo pretpostavlja da javnost mora imati dovoljno vremena da se upozna s dokumentacijom i da podnese svoje komentare, uzimajući osobito u obzir vrstu, složenost i opseg predloženih zahvata u okoliš. Vremenski okvir koji bi bio razuman za jednostavan projekt manjeg opsega i utjecaja u pravilu ne bi bio razuman i u slučaju velikih i složenih projekata. Primjerice, u predmetu koji se vodio protiv Litve (ACCC/C/2006/16) utvrđeno je da samo 10 radnih dana za razmatranje cjelokupne dokumentacije i slanje primjedaba nije bilo dovoljno za sudjelovanje javnosti u odlučivanju o odlagalištu otpada. Zatim, zanimljiv je slučaj u kojem

je utvrđeno da je Španjolska povrijedila Aarhušku konvenciju (ACCC/C/2008/24) kada je sudjelovanje javnosti u trajanju od 20 dana organizirala za vrijeme državnih blagdana (konkretno, božićnih praznika). Stoga, ovisno o opsežnosti i značaju izmjena nekog prostornog plana, lako je moguće da 15 dana za sudjelovanje javnosti ne bi bilo dovoljno prema Aarhuškoj konvenciji. Štoviše, u jednoj odluci Odbora (Belarus ACCC/C/2009/37) utvrđeno je da postavljanje maksimalnog trajanja javnog uvida nije u skladu s Aarhuškom konvencijom jer se u praksi može dogoditi da tako postavljeni maksimalni zakonski rokovi nisu prikladni za neki konkretni slučaj. Stoga, bolja zakonska solucija bi bila da se postave samo najniži standardi odnosno najkraće dopušteno trajanje. Također relevantno je i stajalište Odbora (Belarus ACCC/C/2009/44) da organiziranje samo jednog javnog izlaganja i to za vrijeme radnog vremena ograničava djelotvorno sudjelovanje javnosti. Ako nadležno tijelo javne vlasti smatra da je zaista neophodno da se održi samo jedno javno izlaganje u vrijeme kada zaposleni ljudi rade, onda mora osigurati da one osobe koje zbog svojih radnih obaveza nisu mogle prisustvovati javnom izlaganju mogu pregledati zapisnik te podnijeti svoje primjedbe naknadno.

Drugo, sudjelovanje javnosti mora se osigurati rano kada su sve mogućnosti otvorene i kada se može osigurati djelotvorno sudjelovanje javnosti. To bi recimo značilo da javnost ima pravo sudjelovati u odlučivanju odabira načina zbrinjavanja otpada (odlagalište, spalionica...), a ne da je ta odluka već unaprijed diskrecijski ili politički donesena te se javnosti dopušta sudjelovanje tek nakon što su određene opcije već odbačene. Da bi se udovoljilo kriteriju djelotvornog sudjelovanja nije dovoljno da postoji samo teoretska mogućnost odbijanja neke opcije koja je faktički već unaprijed odabrana prije organiziranja javnog uvida i rasprave. Ako u praksi ne postoji stvarna mogućnost da se određene opcije usvoje odnosno ako temeljem komentara i primjedaba javnosti nikada nije došlo ili rijetko kad dolazi do promjene već unaprijed prihvaćenih opcija, onda se ne može smatrati da su sve mogućnosti otvorene odnosno da je sudjelovanje osigurano dovoljno rano (Francuska ACCC/C/2007/22, Austrija ACCC/C/2008/26).

Treće, odluka mora uzeti u obzir ishod sudjelovanja. Ovo ne predstavlja obvezu da se prihvate svi podneseni komentari i primjedbe. Također, to ne znači da lokalna zajednica ima pravo veta na određene projekte. Međutim, nadležna tijela moraju ozbiljno razmotriti sve primljene komentare što znači da mora postojati obrazloženje koje uključuje razmatranje ishoda sudjelovanja javnosti. Sustav u kojem bi se rutinski svi komentari odbijali ili zanemarivali bez ikakvog obrazloženja ne bi bio u skladu s Konvencijom (Španjolska ACCC/C/2008/24).

- Jesu li uopće u Hrvatskoj stvoreni zakonski uvjeti, ali isto tako i oni društveni, da se pravo na sudjelovanje javnosti može konzimirati u pravom smislu te riječi? Pitamo Vas to i s obzirom na pravo na pristup informacijama te ulogu medija koja je danas više nego ikada u službi kapitala, a ne javnosti. Može li se bez potpunih i pravodobnih informacija i s ovakvim, posebice tiskanim medijima, uopće razviti pravo na sudjelovanje javnosti?

- Zakonski uvjeti za sudjelovanje javnosti u Hrvatskoj nisu problem. Problem je nedovoljno poznavanje odredaba Aarhuške konvencije, prakse Suda Europske unije, Europskog suda za ljudska prava i prakse Odbora za praćenje provedbe Aarhuške konvencije (*Aarhus Convention Compliance Committee*). Osobiti problem u hrvatskoj praksi je i doslovno, usko, gotovo mehaničko tumačenje pravnih normi bez pronalaženja njihove društvene svrhe. Svrha Aarhuške konvencije jasno je naznačena u njezinoj preambuli - postizanje transparentnosti vlasti, transparentnosti odlučivanja, jačanje podrške javnosti u pogledu odluka koje se tiču okoliša, osiguranje točnosti i sveobuhvatnosti informacija o okolišu... Pored toga, u prvom članku Konvencije navodi se da sva prava koja ona jamči imaju širu društvenu svrhu, a to je zaštititi pravo svake osobe sadašnjeg i budućih naraštaja na život u okolišu pogodnom za njezino zdravlje i dobrobit. Oni koji se bave donošenjem odluka o okolišu trebali bi se bolje informirati o tome. Pravo na sudjelovanje javnosti je nemoguće djelotvorno ostvariti bez osiguravanja prava na potpune i pravodobne informacije. I to je jedno od temeljnih prava koje se jamči Aarhuškom konvencijom. Uskraćivanje prava na informacije može također dovesti i do povrede prava na

sudjelovanje javnosti u odlučivanju u pitanjima okoliša.

- Vraćam se na slučaj Pule. Najvjerojatnije će se prijedlog izmjena GUP-a naći pred gradskim vijećnicima a da primjedbe građana neće biti uvažene. Što građanima Pule ostaje još kao mogućnost kako bi se uključili u planiranje svojeg grada? Ima li referendum smisla nakon slučaja Srđ? Imaju li građani osnove žaliti se Odboru za usklađenost s Aarhuškom konvencijom u Ženevi?

- Educiranost o svojim pravima, pozivanje na svoja prava i korištenje svojih prava koja su zajamčena u hrvatskom pravnom sustavu, uključujući Aarhušku konvenciju, je ono temeljno što stoji na raspolaganju građanima. Sve dok traje postupak donošenja odnosno izmjena plana ne postoje osnove za podnošenje pritužbe Odboru za usklađenost s Aarhuškom konvencijom u Ženevi. Tek nakon okončanja postupka može se sagledati da li su učinjene povrede tolikog razmjera da bi se moglo smatrati da nije osiguran ni minimum prava koja jamči Konvencija.

- Koliko je dosad takvih žalbi pristiglo iz Hrvatske i za koje slučajeve te je li odluka Odbora obvezujuća?

- Dosad su podnesene dvije pritužbe u odnosu na Hrvatsku zbog nepoštovanja odredaba Aarhuške konvencije. Jedna pritužba, koju je podnio građanin iz Istre, bila je odbačena jer nije sadržavala informacije kojima se potkrjepljuju navodi o povredi Konvencije. Podnošenje pritužbe je vrlo ozbiljan postupak i pritužba se mora dobro argumentirati jer će se u protivnom odbaciti bez razmatranja. Međutim, druga pritužba koju je podnijela Udruga za prirodu, okoliš i održivi razvoj - Sunce iz Splita je usvojena. Radilo se o tome da je čitav niz planova gospodarenja otpadom u Splitsko-dalmatinskoj županiji (Hvar, Sinj, Stari Grad, Vis, Vrgorac...) donesen bez sudjelovanja javnosti. Odbor je utvrdio da je time Hrvatska povrijedila članak 7. Konvencije koji jamči sudjelovanje javnosti u donošenju planova koji se odnose na okoliš. Utvrđeno je i da u pogledu postupka donošenja općinskih planova gospodarenja otpadom Hrvatska nije osigurala razumljiv i dosljedan okvir za provođenje odredbi Konvencije. Odluka Odbora još uvijek nije obvezujuća jer ju mora usvojiti glavno tijelo Konvencije koje se zove Sastanak stranaka. Bitno je napomenuti da ovo nije sudski postupak te ne postoje nikakve sankcije za Hrvatsku zbog utvrđene povrede Konvencije. Radi se mehanizmu pomoći gdje država za koju je utvrđena povreda dobrovoljno surađuje s tijelima Konvencije kako bi ispravila utvrđene povrede. Do sada se pokazalo da države u većini slučajeva zaista pristaju na tu suradnju. Tako je i Hrvatska u svom novom Zakonu o održivom gospodarenju otpadom izričito propisala sudjelovanje javnosti u donošenju planova gospodarenja otpadom.

- Da nije bilo inicijative Volim Pulu pitanje je koliko bi građana uopće znalo za javnu raspravu i što se to na ovom poluotoku sprema. Međutim, vlasti ih sada pokušavaju diskreditirati prozivajući ih da koče razvoj i napadajući ih u medijima. Neki članovi inicijative dobivaju i prijete otkazima jer su im tvrtke u kojima rade u strahu ili pod utjecajem vlasti. Što bi Aarhuška konvencija rekla na to?

- Svaka stranka Konvencije dužna je osigurati da osobe koje ostvaruju svoja prava sukladno Konvenciji ne budu ni na koji način kažnjene, gonjene ili uznemiravane zbog svoje djelatnosti. I zbog takvih aktivnosti država može odgovarati za povredu Aarhuške konvencije. To se upravo dogodilo u predmetu koji se vodio protiv Španjolske pred Odborom za usklađenost s Aarhuškom konvencijom (ACCC/C/2009/36). Jedna španjolska udruga pozvala se na nepridržavanje Konvencije i iz razloga što je gradonačelnik u sredstvima javnog priopćavanja uvrijedio njezine članove. Naime, gradonačelnik je objavio nekoliko članaka u kojima je aktiviste udruge nazvao manipulatorima i ignorantima koji potiču skandale tražeći publicitet s neutemeljenim optužbama. Članci, koji su Odboru priloženi kao dokaz, odnosili su se na aktivnosti udruge protiv jedne destilerije iz koje je dolazio nepodnošljivi smrad te koja je uzrokovala visoke koncentracije metana. Odbor je utvrdio da je javnim vrijeđanjem udruge koja se brine za zdravlje lokalnog stanovništva, tijelo javne vlasti

počinilo povredu Konvencije. Baš zbog tog straha od zastrašivanja, u postupku pred Odborom uvedene su mjere zaštite pripadnika javnosti od uznemiravanja. Svaki podnositelj pritužbe koji je zabrinut da bi otkrivanje informacija koje podnese Odboru moglo imati za posljedicu njegovu ili njezino kažnjavanje, gonjenje ili uznemiravanje, ima pravo zatražiti da se takve informacije, uključujući informacije koje se odnose na njegov ili njezin identitet, čuvaju u tajnosti. Isto vrijedi i ako podnositelj smatra da bi objavljivanje informacija koje podnosi Odboru dovelo do kažnjavanja, progona ili uznemiravanje bilo koje druge osobe. Odbor poštuje svaki zahtjev za povjerljivost.

- I za kraj, zašto je baš pravo participacije javnosti jedno od tri ključna stupa Aarhuške konvencije?

- Sudjelovanje javnosti u odlučivanju u pitanjima okoliša pojavljuje se kao jedno od važnijih sredstava zaštite okoliša. Svaka ljudska djelatnost utječe na okoliš koji ne može sam sebe zastupati, stoga putem sudjelovanja javnosti građani mogu, neizravno, postati „glas“ okoliša. Sudjelovanje javnosti u odlučivanju o okolišu temelji se na tome da je okoliš opće dobro, pa se odluke tijela javne vlasti koje bi mogle utjecati na okoliš moraju donijeti na transparentan način i uz uključivanje svih zainteresiranih.

Sudjelovanje javnosti može biti od koristi svima koji sudjeluju u postupku – tijelima javne vlasti, nositeljima zahvata u okoliš i samoj javnosti. Koristi za tijela javne vlasti mogu proizaći iz činjenice da građani imaju neposredno znanje o stanju okoliša u njihovim sredinama. Poboljšava se kvaliteta donošenja odluka zbog povećanja izvora informacija i komentara. Time se i smanjuje mogućnost nastajanja loših posljedica za okoliš. Sudjelovanje javnosti može koristiti i na način da se pomogne otkriti neučinkovitosti u proizvodnom procesu, upotrebi sirovina, potrošnji energije, što može dovesti do stvarnog smanjenja troškova, kako za samog investitora, tako i za društvenu zajednicu. Također, smislenim uključivanjem javnosti u proces donošenja odluka poboljšava se socijalna kohezija te olakšava prihvaćanje odluka od strane javnosti. Sudjelovanje javnosti ima i edukativnu ulogu jer omogućava pojedincima da više nauče o ekološkim opasnostima kojima su izloženi i tome prilagode svoje djelovanje.

Tri se članka Aarhuške konvencije bave sudjelovanjem javnosti u odlučivanju o pitanjima okoliša – članak 6. koji se tiče odlučivanja o određenim djelatnostima, članak 7. o sudjelovanju u vezi s planovima, programima i politikama te članak 8. o sudjelovanju tijekom izrade propisa i općenormativnih akata.

Jamstva koja Konvencija osigurava ovise o stupnju konkretnosti akta koji se donosi. Najveća jamstva u pogledu sudjelovanja javnosti pružaju se glede odlučivanja o tome treba li dopustiti neku djelatnost ili ne. Tu se, zapravo, radi o sudjelovanju u donošenju pojedinačnih akata koji se odnose na konkretan slučaj. Prava koja javnost ima u vezi sudjelovanja u izradi planova i programa uređena su manje detaljno u usporedbi sa sudjelovanjem u odlučivanju o određenim djelatnostima, dok se strankama Aarhuške konvencije dopušta još veća sloboda u odabiru rješenja za sudjelovanje javnosti u izradi politika i propisa.

Post date: 08/01/2014 - 21:54



Content type: [News](#)

Kategorija: [Tema mjeseca](#)